

주민참여제고 방안에 관한 실증적 연구*

: 통합창원시를 중심으로

An Empirical Study of Citizen Participation in Korean Local Government
: Focused on Chang Won City, Kyung Nam Province, S. Korea

백형배** · 김필두***

Baek, Hyung-Bae · Kim, Pil-Doo

■ 목 차 ■

- I. 서론
- II. 이론적 논의
- III. 조사설계 및 설문분석
- IV. 주민참여의 원칙 및 활성화 방안
- V. 개선방안

통합시의 출현으로 인한 관할 면적의 확대, 상주인구 증가로 인해 지역 주민의 참여가 어려울 수도 있다는 우려가 나타나고 있다. 즉 자치단체 간 통합을 통해 얻을 수 있는 이익 극대화를 위해서는 권한이 강화된 통합시장에 대한 견제로서 주민참여의 활성화가 필요하다고 할 수 있다. 따라서 본 논문은 이러한 필요성에 따라 자치단체 간 통합으로 인하여 발생할 수 있는 행정과 주민과의 심리적 거리의 격차를 좁히는 동시에 지역주민의 소외감을 해소할 수 있는 다양한 주민참여제도 모색을 연구목적으로 한다. 주민참여의 강조는 기본적으로 지방정부가 주민의 요구나 선호에 냉담하다는 것을 전제로 한다. 주민참여 활성화

* 본 논문은 김필두·백형배.(2010). 「통합시행정에의 주민참여 제고방안」. 한국지방행정연구원, 정책연구(2010-6)의 내용을 한국지방행정연구원의 허락을 받아 수정·보완하여 게재한 논문입니다.

** 건국대학교 행정학과 겸임교수(주저자)

*** 한국지방행정연구원 연구위원(교신저자)

논문 접수일: 2011. 2. 10, 심사기간(1차): 2011. 2. 11 ~ 2011. 3. 25, 게재확정일: 2011. 3. 25

를 위해서는 참여의 제도화가 중요하다. 본 연구는 2010년 5월 19일부터 5월 22일까지 통합 창원시의 주민참여 제고 방안과 실태 분석을 위해 편의표본추출(convenience sampling)방법을 이용하여 창원, 마산, 진해시의 시민 각각 50명씩을 표본추출(유효표본수, 150명)하였다. 본 연구의 설문조사결과의 시사점을 살펴보면 다음과 같다. 주민참여 활성화를 위한 바람직한 제도에 관한 설문조사의 결과에 의하면, 행정정보공개제도, 주민소송, 민원실 활용 등에 대한 응답 비율이 높아서 주민들은 지역사회의 공동체 의식이나 주인의식이 결여된 개인의 이익 중심으로 생각하는 경향이 있다. 현재 제대로 기능하고 있는 주민참여제도에 대한 설문결과, '그저 그렇다'라는 응답을 부정적인 응답으로 간주한다면, 설문에서 제시한 16개 제도 중에서 13개 제도에 대하여 부정적인 입장을 보이고 있다. 지역주민들이 현재 참여중인 제도는 민원실제도, 반사회, 주민투표, 설문조사 등의 순으로 나타나고 있으며, 조례제정 및 개폐청구제도, 시민헌장제도, 주민참여예산제도, 주민감사청구제도 등에는 참여가 저조한 것으로 나타났다. 이는 적극적인 참여 활동 보다는 주어진 여건에 따라 수동적으로 의견을 표출하는 소극적인 참여의 경향이 높은 것으로 판단된다. 통합 창원시 주민참여를 활성화시키기 위한 향후 기본 방향은 민주성의 원칙, 자율성의 원칙(Autonomy), 공공성의 원칙, 경제성의 원칙 등 네 가지 원칙을 바탕으로 이루어져야 할 것이다.

□ 주제어: 주민참여, 통합창원시 주민참여, 주민참여제도, 주민참여제고방안

The expansion of jurisdiction and increasing the resident population due to the advent of consolidated cities, it is concerned that participation of local residents might be difficult. In other words, the activation of citizen participation may be needed as a check system of the enhanced consolidated market to get maximized benefit from integration of local governments.

In this research purposes based on the need of various civil-participation institutions that eliminate the alienation of local residents and narrow the gap to psychological distance between administration and residents because of integration between local governments. Fundamentally, emphasizing the citizen participation involved that government indifferent to the needs and preferences of residents. To enable the participation of citizen is important to institutionalized of participation.

In this study, to analysis improving the citizen participation in integration city 'Changwon', using the convenience sampling method in Changwon, Masan and Jinhae. In 2010 may 19 to may 22, citizens of each in Changwon, Masan and Jinhae selected sample of 50(effective sample size, 150) people. The implications of this study, the results of the survey are as follows. According

to survey results, it tend to be think that the people of the community more important their personal interests than community spirit and ownership though high response rates for active citizen participation on the preferred system, public administrative information, residents claim, using the civil service utilities. The result of survey for functioned civil-participation systems, participating institutions of local residents appeared in order of civil service, neighborhood meeting, the inhabitants' vote, survey research. Also these are poor that the claim of ordinance revision and dismiss the court, citizen charter system, residents participation budget system, the claim of residents auditing. It is show that higher tendency of negative participation to express passive opinions depending on the conditions rather than active participation.

The basic direction for enable civil participation in consolidated 'Changwon' should be designed to based on four principles—the principle of democratic, the principle of autonomy, the principle of public, the principle of economic.

□ Keywords: citizen Participation, citizen participation in integration city 'Changwon', civil-participation institutions, improving the citizen participation

I. 서론

지방분권화와 지역 간 경쟁이 강조되는 시대에는 지방정부가 보다 적극적인 기능을 수행해야 할 필요성이 점차 증대하고 있다. 이러한 적극적 기능수행을 위해서는 지방정부의 구역을 어느 정도 크게 설정할 필요가 있다. 즉 단순한 생활자치의 개념을 넘어 산업경제기능을 적극적으로 수행할 수 있도록 생활권과 산업경제권과도 일치할 정도의 구역이 되어야 한다는 것이다. 통합시의 출현은 이러한 시대적 배경과 필요성에 의해 출현되었다고 할 수 있다. 그러나 이러한 통합시의 출현으로 인한 관할 구역의 확대, 상주인구 증가로 인해 지역 주민의 참여가 어려울 수도 있다는 우려가 나타나고 있다. 이러한 우려는 한국사회에서 주민참여에 대한 논의가 상대적으로 미약하고 원론적인 강조의 수준에 있기 때문이다(박성민 외, 2003: 101).

자치단체 간 통합을 통해 얻을 수 있는 이익 극대화를 위해서는 권한이 강화된 통합시장에 대한 견제로서 주민참여의 활성화가 필요하다. 즉 지역주민이 적극적으로 지방권력의 견제수단으로 작용하기 위해서는 주민의 적극적인 참여가 필요한 것이다. 주민이 행정에 참여하는

다양한 제도가 제도화되는 것은 지역행정이 주민에게 한 걸음 더 다가가는 필수적인 장치라 할 수 있다. 지방자치의 핵심적 내용이 주민자치에 있다고 할 때 지방자치는 주민참여를 본질적 요소로 하며 주민참여가 존재하는 경우에만 가능하기 때문이다(이기우, 1995: 59). 주민참여의 활성화를 위해서는 참여제도의 확충, 주민의 참여의식 고양, 참여환경 조성 등 다양한 조건이 동시에 충족되어야 한다. 이 중에서도 특히 참여를 매개할 수 있는 제도적 장치의 마련이 중요하다. 참여제도가 마련되지 않은 상태에서는 비용과 시간 등 자원상의 제약으로 참여가 전반적으로 과소화 될 수밖에 없으며, 산발적으로 이루어지는 참여마저 참여자원을 소유한 일부 소수계층의 독점물로 전락할 수 있다. 참여의 제도화는 이러한 문제를 예방하기 위한 장치라는 점에서 중요한 의미가 있다(이승중, 2003: 164). 따라서 본 논문은 이러한 필요성에 따라 자치단체 간 통합으로 인하여 발생할 수 있는 행정과 주민과의 심리적 거리의 격차를 좁히는 동시에 통합시 인구·면적에 있어 소수지역주민의 소외감을 해소할 수 있는 다양한 주민참여제도 모색을 연구목적으로 한다.

II. 이론적 논의

1991년 지방자치가 시작되면서 지방정부 또는 정책과 기획과정에 대한 주민참여연구가 다수 등장하기 시작한다. 이시기의 주민참여연구경향은 지방행정과 지역개발사업에 대한 주민참여에 관심을 보이는 것이 주된 특징이다. 지방자치가 본격적으로 진행되면서 대부분의 주민참여연구는 지방정부의 특정사업을 중심으로 실무적인 사례연구 위주로 이루어졌다. 현재 주민참여에 관한 연구는 주민참여에 대한 제한적인 요인을 개선하고 보다 적극적인 참여를 위한 연구와 논문이 주를 이루고 있다. 그러나 이러한 기존의 연구들이 행정사업계획에 대한 참여를 다루거나 반상회, 간담회, 공청회 또는 위원회(박성민 외, 2003)를 통한 참여를 다루고 있고, “또 지방선거로부터 최근 크게 증가하고 있는 집단사위에 이르기까지 실무적인 사례연구 위주로 진행되었다.” 한국사회에서 주민참여에 대한 연구가 상대적 미약하고 대부분의 연구가 사례중심이기 때문에 주민참여의 실태를 동시에 파악하고 비교함으로써 주민참여형태의 다양성과 보편성에 관한 이론들을 모색하여야 할 것이다¹⁾(김익식·장연수,

1) 미국의 주민참여에 관한 연구경향은 크게 세 가지로 나눌 수 있다. “첫째, 1930년대 미국에 있어서 대중참여(public participation)로부터 1960-1970년대의 시민참여(citizen participation)에 이르는 참여연구의 흐름이다. 1950년대-1960년대 시민참여연구는 도시 및 지역계획과정에 대한 시민참여에 초점을 두고 수행되었다. 둘째 1960년대-1970년대 미국 신행정학운동의 배경하에서 나타나

2004: 32-34).

이론적 논의에서는 주민참여에 관한 일반적 논의보다는 본 논문의 연구목적에 부합되게 주민참여와 지역거버넌스 구축 그리고 통합 창원시 주민참여 활성화를 위한 제도화 방향을 중심으로 논의하고자 한다. “주민참여란 지방정부 정책과정에 영향을 미치기 위한 지역주민의 행위”라고 할 수 있다. 주민참여의 강조는 기본적으로 지방정부가 주민의 요구나 선호에 냉담하다는 것을 전제로 한다. 주민요구나 선호에 대한 지방정부의 반응성을 제고시키기 위한 처방으로는 참여의 신장과 함께 시장화 또는 민간화(market or privatization), 경영화(new managerialism)가 포함된다²⁾(이승중, 2003: 165-167). 주민참여 활성화를 위해서는 참여의 제도화가 중요하다. 특히 정부에 대한 민의통제가 중앙에서보다는 지방단위에서 상대적으로 용이하므로 지방차원에서의 주민참여의 중요성이 보다 강조될 필요가 있다. 그리고 이와 같은 효과를 갖는 참여를 제도화하는 것은 주민복지증진을 위한 가장 유효한 처방이 될 것이다. 정부실패가 발생하거나, 시장의 실패가 나타날 때, 이러한 피해를 배제하기 위해서는 정부와 시장 밖 역할자들의 도움이 절실히 필요하게 되었다. 이러한 맥락에서 비정부 부문의 역할이 중요해지고 있으며, 이의 중심축이 바로 주민참여라고 할 수 있다(Salamon, 1995).

1990년대 이후 “거버넌스의 확산은 정부 이외에 시장과 시민사회의 역할이 증대되는 것을 의미한다. 이렇듯 시민사회의 참여를 포함하는 거버넌스체제 하에서는 과거에 비하여 민주적 요소, 즉 관계집단의 참여와 합의가 강조된다”(이승중·김혜정, 2011: 474). 이러한 거버넌스는 참여활성화에 긍정적 기여를 할 것으로 기대되고 있다. 실질적으로 관련 연구들은 거버넌스가 시민참여에 긍정적 영향을 끼치고 있다고 보고하고 있다(박희봉·김명환, 2000: 175-196). 또한 시민참여는 시민정신을 고양시키고, 수평적 협력을 연습시킴으로써 거버넌스 형성에 긍정적 영향을 미치고 있다. 이론적·실제적으로 거버넌스의 핵심구성요소인 시민 참여 없이 지역거버넌스 구축은 불가능하다. 거버넌스 하에서 요구되는 시민참여는 일방적

게 된 주민참여의 연구이다. 주민참여와 관련하여 관료와 주민을 연결시켜 생각하는 협조모델 및 고객과 조직간의 교호작용을 강조하고 있다. 셋째는 정치학 분야에 바탕을 두고 있는 참여연구이다. 즉 비교정치연구를 하는 과정에서 서구민주주의의 제도 개념을 벗어나 정치체제전반에 대한 국민 또는 시민의 참가정도를 보다 보편적인 수준에서 측정하고 비교하려는 취지에서 형성되었다”(김익식·장연수, 2004: 32-33).

- 2) 이들은 지방정부에 대한 주민의 권력을 확대하는 수권처방(empowerment strategy)의 성격을 공유하면서도 그 효과의 내용에서는 상당한 차이를 보이고 있다. 민간화는 정부가 담당하던 일을 시장의 자동조절장치에 맡김으로써 주민선호를 충족시키는 방식으로 이는 기본적으로 개인의 자유와 선호를 보장하는 데 우선순위를 둔다. 반면에 참여는 민간화와 달리 공익지향적이며, 경영화와는 달리 정부에 대한 외부통제적 성격을 갖는다(이승중, 2003).

참여의 양적 확대가 아닌 정부, 기업과 대등한 입장에서 협력하여 사회적 성과제고에 양적 요소와 질적 요소가 균형된 생산적 참여이다(이승중·김혜정, 2011: 478-493).

한국은 지방자치제의 실시 이후 그동안 정부의 비민주적이며 권위주의적 행태에 대한 반발 심리가 상승작용을 하여 주민 참여에 대한 욕구가 분출되기 시작하면서, 지방정부와 주민이, 또는 다른 기관이나 단체 및 구성원과 더불어 고민하고 함께 문제를 해결하고자 하는 지혜를 결집해야만 했다. 여기에서 각 행위 주체들은 상호 존중의 파트너십을 통해 하나로 묶여지게 되는데, 이런 의미에서 거버넌스에는 주민참여가 중심축이 되고 있다. 또한 공무원 중심의 공급자 중심의 행정에서 주민 중심의 행정 서비스 공급체제로 전환되면서 단순히 주민은 서비스 공급대상으로서의 객체로서가 아니라 서비스 수혜 대상이면서 동시에 서비스 공급의 주체적인 역할을 수행하게 되었다. 이것이 바로 지역거버넌스에 토대를 둔 21세기의 서비스 공급 방식이다. 이러한 서비스 공급방식의 변화는 주민참여란 NGO뿐만 아니라 지역 주민의 개별적 활동까지 포괄하는 광의적인 의미로 받아들여지게 되었다(강인성, 2007; 정하용, 2007).

통합 창원시의 주민참여 활성화를 위해서는 적절한 자치권의 배분, 정보의 공개 및 전달, 참여비용의 절감, 매개집단의 활성화 등이 전제되어야 한다. 중요한 사안들이 모두 중앙정부에 의해서 이루어지는 상황이라면 주민의 관심 또한 당연히 중앙정부 쪽으로 쏠리게 되기 때문에 자연히 지방정부의 운영과 관련하여서는 큰 관심을 두지 않게 되고, 참여에 따른 효능감을 느낄 수 없게 된다. 따라서 지방정부 차원의 주민참여 활성화를 위해서는 지방정부에 적절한 권한부여(적절한 자치권의 배분)가 보장되어야 한다. 또한 정보의 공개 및 전달이 필요하다. 지방정치권과 지방행정에서 일어나는 일이 주민에게 제대로 공개되지 않거나 전달되지 않는다면 주민의 참여의식 또한 그 만큼 낮아질 수밖에 없다. 무엇이 일어나고 있는지를 알지 못하는 상태에서 관심과 열정이 생겨날 수 없기 때문이다. 그 만큼 지방정부 운영에 관한 정보의 적절한 공개와 전달은 참여활성화의 중요한 조건이 된다. 참여비용의 절감도 통합 창원시 주민참여 활성화를 위한 중요한 제도화 방향이다. 참여에 따른 기회비용과 실질적 경비, 그리고 시간과 불편 등 참여에 따른 비용을 절감시켜 주는 것 역시 참여 활성화를 위한 매우 중요한 과제이기 때문이다. 공공부문에서 이루어지는 일의 대부분이 무임승차의 문제를 내재하고 있다는 점을 생각할 때 더욱 그러하다. 참여에 소요되는 직·간접 비용이 크면 클수록 무임승차의 가능성, 즉 비참여의 가능성이 커지게 된다. 이러한 비용절감과 관련하여 최근 급격히 발전하고 있는 정보통신의 발달, 특히 인터넷 환경발달은 큰 의미를 지닌다고 할 수 있다. 컴퓨터 통신 등의 발전이 대화공간의 개념은 물론 참여에 따른 비용을 현격히 줄여 나가고 있기 때문에 이를 얼마나 잘 활용하느냐가 보다 구체적인 과제가 되고 있다. 마지막으로 지역주민과 지방정부를 연결시켜주는 매개집단의 존재(매개집단의 활성화)도 매우 중

요하다. 특히 공익적 시민사회단체의 존재는 더욱 그러하다. 지방정치와 지방행정에 관한 정보를 주민들에게 지속적으로 제공하는 한편 개개인의 흩어진 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 있다(김필두·백형배, 2010).

Ⅲ. 조사설계 및 설문분석

1. 조사설계

2010년 5월 19일부터 5월 22일까지 통합 창원시의 주민참여 제고 방안과 실태 분석을 위해 편의표본추출(convenience sampling)방법을 이용하여 창원, 마산, 진해시의 시민 각각 50명씩을 표본추출(유효표본수, 150명)하였다. 설문조사 내용은 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 출범 후 갈등해결도구, 지역공동체 육성방안)등 크게 세 가지로 구성되었다.

본 설문응답자의 인구통계학적 특성을 살펴보면 다음과 같다. 성별은 남성이 64.0%, 여성이 36.0%로 나타났으며, 학력은 중졸이하가 15.3%, 고졸이 37.3%, 전문대졸이 12.7%, 대졸이상인 34.7%로 나타났다. 연령은 20대가 24.7%, 30대가 32.0%, 40대가 34.0%, 50대가 9.3%로 나타났으며, 거주 지역은 마산시가 33.3%, 창원시가 33.3%, 진해시가 33.3%로 나타났다.

〈표 1〉 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	
학 력	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

1) 주민참여제도

조사대상지역의 설문응답자들은 주민참여 활성화를 위한 바람직한 제도로 행정정보공개제도(6.22점)를 가장 많이 선호하고 있으며, 다음으로 '주민소송(5.9점)', 민원실 활용(5.83) 등으로 나타났다. 반면에 행정모니터 제도(4.95), 설문조사(5.14), 위원회 제도(5.25), 반상회(5.31) 등은 선호도가 상대적으로 낮은 것으로 나타났다³⁾. 설문조사의 결과에 의하면, 주민들은 지역사회의 공동체 의식이나 주인의식이 결여된 개인의 이익 중심으로 생각하는 경향이 있다. 따라서 주민들은 지역사회의 주인의식을 가지고 지역사회에 공통적인 문제해결이나 지역사회에 공공이익을 위하여 적극적으로 참여하기보다는 개인적인 이익이나 필요에 의해서 소극적으로 행동하는 것으로 나타나고 있다.

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 나타났다. 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 나타났다. 가장 많은 응답자가 다수가 '못하고 있다'

3) 10점 척도이다.

고 응답한 제도는 없었으나, 반면에 가장 다수가 '모르겠다'라고 응답한 제도는 주민자치위원회(30.3%), 조례제정 및 개폐청구제(51.7%), 주민소송(42.0%), 주민참여예산제도(51.7%), 주민감사청구제(51.7%), 시민헌장제도(54.5%), 행정정보공개제도(39.9%) 등으로 나타나고 있다. '그저 그렇다'라는 응답을 부정적인 응답으로 간주한다면, 설문에서 제시한 16개 제도 중에서 13개 제도에 대하여 부정적인 입장을 보였다. 특히 조례제정 및 개폐청구제, 주민참여예산제도, 주민감사청구제, 시민헌장제도 등은 응답자의 과반수 이상이 '모르겠다'라고 응답하고 있어서 주민참여제도에 대한 인식이 낮은 것으로 판단된다.

지역주민들이 현재 참여중인 제도로 가장 많이 참여하고 있는 제도는 민원실제도로 78명이 응답하였으며, 다음으로는 반상회(46명), 주민투표(44명), 설문조사(43명) 등의 순으로 참여하는 것으로 나타났다. 조례제정 및 개폐청구제도(2명), 시민헌장제도(3명), 주민참여예산제도(4명), 주민감사청구제도(5명) 등에는 참여가 저조한 것으로 나타났다. 적극적인 참여 활동 보다는 주어진 여건에 따라 수동적으로 의견을 표출하는 소극적인 참여의 경향이 높은 것으로 나타났다.

<표 2> 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

2) 통합시 출범 관련 사항

통합시장 견제의 주체로 가장 많은 설문참여자(가)가 응답한 것은 지방의회로 29.3%를 차지하였다. 그 다음으로는 주민자치위원회(18.0%), 구정위원회(10.7%) 등의 순으로 나타났다. 반면에 지역 언론(2.0%)이나 지역 포럼(4.7%) 등의 단체장 견제 능력에 대해서는 낮게 평가하고 있는 것으로 나타났다. 통합시장 견제제도에 대해서 살펴본 결과 잘 모르겠다'는 응답이 39.3%로 가장 높았으며, 이를 제외할 경우 주민투표가 18.7%로 가장 높았다. 그 다음으로는 주민소송(14.0%), 조례제정청구제 및 개폐청구제(8.7%) 순이었다.

마산, 진해 주민의 소외감을 해소하기 위한 방안에 대해서 살펴본 결과 가장 높은 점수를 차지한 것은 투명행정(6.25), 지역포럼 활성화(5.88)였다. 반면에, 지역NGO활성화(5.47 점), 선거구 개편(5.44) 등은 낮은 점수를 부여받았다.

<표 3> 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

3) 주민참여제도 관련 사항

주민참여제도의 보완 필요성에 대해서는 주민참여제도 전반에 걸쳐 모두 보완이 필요하다고 인식하는 것으로 나타났다. 특히, 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 나타났다. '그저 그렇다'라고 응답한 주민들의 수가 가장 많은 제도는 반상회(43.3%), 주민간담회(37.8%), 설문조사(38.2%), 조례제정 및 개폐청구제(30.2%) 순이었다. 가장 많은 주민들이 '모르겠다'고 응답한 제도는 조례제정 및 개폐청구제(36.5%), 주민참여예산제도(35.9%), 주민감사청구제도(34.6%), 시민헌장제도(45.7%) 등이었다.

<표 4> 주민참여제도 중 보완 필요성

구분	보완이 아주 필요	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
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

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

지역공동체 육성방안에 대해서 동의한다는 응답은 66.0%로 매우 높게 나타나고 있어 지역공동체 육성방안에 대해서 긍정적으로 인식하고 있는 것으로 나타났다. 지역공동체 육성을 위한 바람직한 제도로는 지역NGO 활성화(6.64점)와 주민소모임 활성화(6.04점)에 대한 선호도가 높게 나타났다. 지역 소규모 신문 발행 및 활용, 반상회 등이 그 다음 순위를 기록하고 있다. 지역NGO는 현재 주민들로부터 인구 소수지역 의사 반영수단이나 통합시 갈등해결수단으로 인정받고 있지 못하지만, 지역공동체 육성을 위해서는 필요한 것으로 나타났다.

<표 5> 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

4) 문제점 및 시사점

분석결과의 문제점을 분석해 보면 다음과 같다.

첫째, 위원회는 위원회의 대표성 미흡으로 사회저변층 여론수렴이 미흡하다는 점과 운영의 형식화 등이 문제점으로 제기되었다. 위원회가 실질적인 참여의 장이 될 수 있도록 형식적인 위원회의 운영을 지양하고 위원회에 부의된 안건에 대하여 위원들이 실질적인 영향력을 발휘할 수 있도록 해야 할 것이다. 위원구성에 있어서 다양한 계층의 여론이 균형 있게 대표

되도록 위원회를 구성할 것이 요청되며, 전문적 지식이 필요한 위원회의 경우는 필요한 전문 인력으로 구성하되 시책방향에 대하여 중립적 및 반대적 의견의 소지자도 반드시 위원회에 포함되도록 해야 한다.

둘째, 여론청취대표전화는 자동응답 형식으로 시정소식 및 민원안내만을 하고 있고, 일부에서는 공무원 직접통화방식으로 민원을 직접처리하고 있으며, 또 다른 일부에서는 민원처리 기동반과 연계하여 운영하고 있다. 이에 대해서는 공공문제에 대한 건의보다는 개별민원의 처리위주로 운영되고 있는 점, 민원에 대한 처리체제가 미흡하고, 정책과정에 대한 환류기능이 취약한 점 등이 문제점으로 지적되었다. 여론청취대표전화는 가장 적은 비용으로 주민의 정책과정에의 참여를 용이하게 하는 장점이 있다. 현재 전국적으로 보편화되고 있는 민원대표전화를 개별민원에 대한 접수 및 처리용으로서 보다는 기본적으로 이를 포함한 보편적인 참여의 통로로 발전시키는 것이 바람직할 것이다. 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 한다.

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 높다는 비판을 받고 있다. 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 할 것이다. 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 것이다.

넷째, 행정모니터제도는 정부에 협조적인 인사가 과다대표되는 경향과 모니터가 제보하는 여론의 객관성 미흡 등의 한계를 노출하고 있다. 행정모니터제도의 운용에 있어서 핵심적인 사항은 모니터 선정에 있어서의 객관성 및 공정성을 확보하는 일이다. 구체적으로는 지방정부에 협조적인 주민이 과다대표되지 않도록 무작위 추출방법에 의하여 모니터를 선정해야 하며, 모니터 인원의 확대지정, 접수된 여론처리결과의 신속한 통보, 모니터의 순환지정 등도 필요하다.

다섯째, 간담회의 문제점으로는 저조한 개최횟수, 참여대상자 선정의 작위성, 다수주민 참여곤란으로 대표성 있는 여론수렴 곤란, 형식적 운영 등이 지적되고 있다. 기본적으로 간담회에 참여하는 대상주민을 선정함에 있어서 작위성으로 배제하여야 한다. 즉, 간담회는 참여

대상에 원칙적으로 제한을 두지 말고 “나도 한마디 형식”으로 운영함으로써 다수 주민에게 의견개진의 기회를 제공하는 제도로 정착시켜야 한다. 또한 간담회는 시책홍보보다는 주민참여기회의 부여 또는 여론수렴을 목적으로 하여 개최되어야 하고, 이를 위해 간담회의 개최일시 및 장소에 대한 공고를 사전에 충분히 할 것이 요청되며, 간담회는 여러 장소에서 다양한 주민을 대상으로 실시하여 개최회수를 늘리는 것이 바람직하다.

여섯째, 반상회는 정부시책의 홍보 및 주민의 여론수렴을 목적으로 1976년 5월에 조직된 전국적인 주민조직으로 비교적 높은 참석율을 보이는 가장 보편적인 주민참여제도이나 부정적 인식이 팽배하여 잠재적 가능성에 비해 제 기능을 다하지 못하고 있다. 반상회는 풀뿌리 민주주의의 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 있다. 또한 통합창원시민들은 ‘조례제정 및 개폐청구제’, ‘주민참여예산제도’, ‘주민감사청구제’ 등은 모르겠다는 응답이 대다수를 차지하고 있어 반상회나 주민자치센터 등을 통해 이러한 참여제도에 대한 홍보와 교육을 통한 지역 주민들의 인식제고를 위한 노력이 필요하다.

본 연구의 설문조사결과의 시사점을 살펴보면 다음과 같다. 주민참여 활성화를 위한 바람직한 제도에 관한 설문조사의 결과에 의하면, 행정정보공개제도, 주민소송, 민원실 활용 등에 대한 응답 비율이 높아서 주민들은 지역사회의 공동체 의식이나 주인의식이 결여된 개인의 이익 중심으로 생각하는 경향이 있다. 따라서 주민들은 지역사회의 주인의식을 가지고 지역사회에 공통적인 문제해결이나 지역사회에 공공이익을 위하여 적극적으로 참여하기보다는 개인적인 이익이나 필요에 의해서 소극적으로 행동하는 것으로 나타나고 있다. 현재 제대로 기능하고 있는 주민참여제도에 대한 설문결과, ‘그저 그렇다’라는 응답을 부정적인 응답으로 간주한다면, 설문에서 제시한 16개 제도 중에서 13개 제도에 대하여 부정적인 입장을 보이고 있다. 특히 조례제정 및 개폐청구제, 주민참여예산제도, 주민감사청구제, 시민헌장제도 등은 응답자의 과반수 이상이 ‘모르겠다’라고 응답하고 있어서 주민참여제도에 대한 인식이 낮은 것으로 판단된다. 이들 제도들이 주민참여수단으로 기능을 제대로 발휘할 수 있도록 제도적 지원 및 홍보가 필요하다고 생각된다. 지역주민들이 현재 참여중인 제도는 민원실제도, 반상회, 주민투표, 설문조사 등의 순으로 나타나고 있으며, 조례제정 및 개폐청구제도, 시민헌장제도, 주민참여예산제도, 주민감사청구제도 등에는 참여가 저조한 것으로 나타났다. 이는 적극적인 참여 활동 보다는 주어진 여건에 따라 수동적으로 의견을 표출하는 소극적인 참여의 경향이 높은 것으로 판단된다.

통합시장 견제의 주체로 가장 많은 응답을 차지한 주체는 지방의회이지만, 잘 모르겠다는 응답이 두 번째로 높게 나타나고 있어 주민들이 단체장 견제 주체에 대하여 잘 모르거나 그

다지 큰 관심이 없는 것으로 판단된다. 이는 단체장 견제 주체들의 활동이 미약하여 주민들에게 충분히 전달되지 못한 결과로 사료된다. 통합 창원시로 결정시 진해, 마산 주민의 소외감 수준을 살펴본 결과, 많은 주민들이 소외감을 느끼는 것으로 나타나고 있으므로 이들의 소외감을 해소할 수 있는 방안 마련이 필요하다. 마산, 진해 주민의 소외감을 해소하기 위한 방안으로는 투명행정, 지역포럼 활성화, 지역공동체 육성 등이 제시되고 있다.

주민참여제도의 보완 필요성에 대해서는 주민참여제도 전반에 걸쳐 모두 보완이 필요하다고 인식하는 것으로 나타났다. 바람직한 고객대응시스템의 구축방안은 주민만족도조사, 지역사랑방 개설하여 민원담당공무원 배치 및 의견수렴, 주민자치센터 활용한 민원센터 개설, 주민서비스현장제도 구체화, 이동 민원실운영 등이었다. 인구가 적은 소수지역의 의사반영을 위해 필요한 제도와 관련하여 모든 제도에 대해서 필요성을 인식하고 있는 것으로 나타났다. 지역NGO는 인구 소수지역 의사 반영수단과 통합 시 출범 후 갈등해결도구로서 지역 주민들의 신뢰를 얻지 못하는 것으로 나타났으나, 지역공동체 육성을 위하여 지역NGO의 활성화가 필요하고 지역 NGO 지원을 위한 중간지원조직⁴⁾이 도입이 필요하다는 응답이 매우 높게 나타났다. 지역공동체 육성을 위한 바람직한 제도로는 주민소모임 활성화, 지역 소규모 신문발행 및 활용, 반사회, 주민자치위원회 등도 응답자들로부터 많은 지지를 받고 있다.

IV. 주민참여의 원칙 및 활성화 방안

통합 창원시 주민참여를 활성화시키기 위한 기본 방향은 다음과 같은 네 가지 원칙을 바탕으로 이루어져야 할 것이다.

첫째, 민주성의 원칙이다. 주민참여에 있어 평등한 참여기회의 제공을 위해 민주성이 보장되어야 한다. 참여제도는 누구에게나 평등하게 참여의 기회가 제공되어야 하고 이를 위해 행

4) 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 일본 내각부가 2002년 실시한 [중간지원조직의 현실과 과제]라는 조사보고서에 명시하고 있다. 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 조직이다. 본래 주기능이 코디네이터 기능이지만 최근 들어서는 고용문제, 대량 퇴직을 앞두고 있는 일본 전후 베이비붐 세대에 대한 지역사회 데뷔 프로그램이나 커뮤니티 비즈니스창업교육 등 지역의 다양한 문제들을 직접 해결하기 위한 사업들을 진행하고 있다(강내영, 2008).

정정보공개와 행정과정의 투명성이 확보되어야 한다. 또한 소외지역의 참여의 대표성을 높이기 위해 이웃과 같이 지역생활공동체를 공간으로 한 지역공동체의 활성화가 필요하다.

둘째, 자율성의 원칙(Autonomy)이다. 주민의 정치적 무관심과 방임 등은 단체장의 독선과 부정부패를 가져올 수 있기 때문에 자율성을 바탕으로 한 참여가 보장되어야 한다. 이를 위해서는 주민들이 참여행위를 통하여 적절하게 자신이 보상을 받을 수 있고, 마음대로 자신의 역량을 펼칠 수 있는 환경이 조성되어야 할 것이다.

셋째, 공공성의 원칙이다. 공공성은 개인이 아닌 사회 일반이나 여러 단체에 두루 관련되거나 영향 따위를 미치는 것을 의미하는데, 주민참여는 개인이나 일부 집단의 특수이익을 위한 것이 아닌 지역사회 전체의 이익을 위한 것이어야 한다. 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 가진다.

넷째, 경제성의 원칙이다. 사람들은 아무리 취지가 좋고 의미가 있는 일이라고 해도 자신의 생각 보다 많은 비용, 시간, 노력 등이 필요한 일이라면 참여를 꺼리는 경향이 있다. 기회비용적인 측면에서 참여를 통하여 잃는 것 보다 얻는 것이 더 많다고 인식할 때, 주민들은 참여하게 된다.

이러한 네 가지 원칙을 근거로 통합 창원시의 주민참여 활성화 방안을 제시해 보면 다음과 같다. 첫째, 주민참여에 대한 자치단체장의 마인드 전환이 필요하다. 정책결정자의 소극적인 태도로 참여의 제도화가 미흡한 경우, 참여에 대한 주민의 요구증대로 정치는 불안하게 되고 이에 따라 주민복지도 저해 받게 될 수 있기 때문이다. 또한 통합과정에서 소외감을 느끼는 사람이나 상대적인 박탈감을 느끼는 사람을 지역공동체 안으로 끌어들이기 위해 이들 주민들과의 접촉의 기회를 많이 만들어야 하며, 주민참여 활성화를 위하여 자치단체장의 적극적인 행·재정적 지원조치가 필요하다.

둘째, 주민참여 방법의 다양화가 필요하다. 우리사회에도 비교적 다양한 참여제도가 채택되고 있으나 설문결과에도 나타났듯이 실제로는 제도의 미비 및 인식부족으로 주민참여제도로써 충분히 기능하지 못하고 있는 형편이다. 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 있다. 이러한 설문결과를 통해 살펴볼 때, 행정과 주민간의 원활한 소통을 위한 다양한 도구와 창구의 모색이 필요하다. 또한 주민참여와 관련하여 주민들간의 의사소통과 공감대 형성을 위한 다양한 도구와 창구가 필요하다. 통합창원시민들은 주민참여조직의 활성화를 위해 '지역NGO 활성화', '주민소모임 활성화', '지역 소규모 신

문발행 및 활용', '반상회', '주민자치위원회', '주민자치센터' 등을 선호하고 있는 것으로 나타났다.

셋째, 주민참여의 접근성 강화와 절차의 간소화가 필요하다. 주민들이 쉽게 접근할 수 있는 장소에 사람들이 많이 모이는 시민회관, 문화센터, 주민자치센터 등 커뮤니티 시설이 설치되어 있어야 하고, 정해진 시간에 정해진 장소에 나가야만 참여할 수 있는 시간과 공간의 제약을 피하기 위하여 온라인상에 토론공간을 개설하거나 시민제안, 시민신고 등의 위한 공간을 마련하는 것이 필요하다. 또한 접근성 강화를 위한 고객대응시스템 구축이 필요하다. 고객대응시스템 구축을 통한 주민참여 제고방안으로 미국의 지방정부에서 실시하고 있는 '국가 봉사단'의 설립과 '주민연락사무소 설치'도 대안으로 제시할 수 있다. 통합창원시민들은 고객대응시스템 구축방안으로 '지역사랑방 개설', '주민자치센터를 활용한 민원센터 개설 및 '민원담당공무원 배치', '이동 민원실운영' 등을 제시하고 있다.

넷째, 비용의 절감이 필요하다. 참여에 따른 기회비용과 실질적 경비, 그리고 시간과 불편 등은 주민들로 하여금 적극적인 참여를 망설이게 하는 중요한 요인으로 작용하고 있다. 이러한 비용절감과 관련하여 최근 급격히 발전하고 있는 정보통신의 발달, 특히 인터넷 환경발달은 큰 의미를 지닌다. 컴퓨터 통신 등의 발전이 대화공간의 개념은 물론 참여에 따른 비용을 현격히 줄여 나가고 있기 때문에 이를 얼마나 잘 활용하느냐가 보다 구체적인 과제가 되고 있다. 경제적인 비용은 적을수록 좋지만, 심리적인 비용은 클수록 효과적이다. 지역의 주요 사업 추진이나 문제해결을 위하여 참여하는 일이 취미생활이나 문화생활 보다 가치있는 일이라는 것을 설득시킬 수 있는 적극적 홍보가 필요하다. 주민의 정책 순응을 확보하고 비용 절감을 위하여 주민과 지방정부를 연결시켜주는 매개집단으로서의 '중간지원조직'이 필요하다. 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 있다.

다섯째, 개인 역량 강화를 위한 참여를 위한 민주시민 교육의 실시가 필요하다. 참여의 성과를 높이고 효율적인 참여가 되기 위해서는 참여자의 의식(시민의식) 수준을 높이는 것이 필요하고 이를 위해서 통합창원시에서는 시민대학, 시민교양대학 등을 개설하여 운영하는 것이 필요하다. 자원봉사활동 등의 참여에는 경제적 여유나 시간적 여유가 필요하지만, 이들에 앞서서 참여자의 자발성을 유도해 내는 마음의 여유가 우선적으로 작용한다. 이러한 마음의 여유를 이끌어 내기 위해서는 인문학 강의 등 시민교양강좌의 개설이 필요하고, 주민참여를 이끌어 갈 지역사회 지도자를 위한 리더십 양성교육의 실시할 필요가 있다.

여섯째, 지역사회 역량강화가 필요하다. 이를 위해 인적 역량에 대한 조사가 필요하며, 지역사회가 가지고 있는 인적 자원에 대한 철저한 전수 조사와 아울러서 이들을 체계적으로 분

류하여 정리한 “인력 pool”의 구축이 필요하다. 또한 지역의 민간조직에 대한 조사를 하여, 지역사회 내의 직능단체, 종교단체, 시민단체, 자원봉사단체, 취미·문화 동아리 등에 대한 철저한 조사와 더불어 이들을 체계적으로 분류하여 정리하고, 지역사회 역량의 조직화를 위한 지역공동체의 구축이 필요하다. 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 바람직한 것으로 사료된다. 창원시민들은 지역공동체 육성을 위한 바람직한 제도로서 ‘지역NGO 활성화’, ‘주민소모임 활성화’, ‘지역 소규모 신문발행 및 활용’, ‘반상회’, ‘주민자치위원회’, ‘주민자치센터’ 등을 제안하고 있다. 지역의 인적 자원과 민간조직 등을 연계하여 활용함. 지역문제의 해결이나 지역발전을 위한 사업을 추진하는데 필요한 인적 자원과 다양한 민간 조직들을 주민자치센터를 중심축으로 묶어서 활용하는 것 또한 필요하다고 할 수 있다.

일곱째, 정보공개에 대한 필요성이다. 설문조사 결과, 여러 가지 제도적 혹은 비제도적 주민참여제도에 대하여 “잘 모른다”고 응답하고 있다. 주민참여제도에 대한 정확한 이해나 정보가 없으면, 주민참여는 사실상 불가능하다. 일부 의무감 혹은 강요에 의한 참여나 정치적 목적에 의한 동원식 참여는 가능할 지 모르지만, 자발적인 참여는 불가능하다. 참여자가 참여제도를 정확하게 이해하고 자신의 판단에 의해서 참여 여부를 결정할 때, 능동적이고 자율적인 참여가 될 것이다.

V. 개선방안

설문결과를 토대로 통합 창원시의 주민참여제고에 관한 개선방안을 도출하면 다음과 같다.

첫째, 자치단체장 직속의 『직소민원실』철치이다. 기존의 시정경연(창원), 시민제안, 시정 모니터(마산), 정책토론(진해) 등 자치단체장과 직접 소통할 수 있는 제도들을 통합하여 관리할 필요가 있다. 기존의 제도들은 시민제안 등의 처리절차(과정), 처리결과 등에 대한 정보가 없어서 시민들의 의견이 어떤 경로를 거쳐서 어떻게 처리되고 있으며, 그 결과는 어떻게 나타나고 있는가에 대하여 시민들이 정확히 알지 못하고 있었다. 따라서 제안 등의 처리절차의 매뉴얼화, 처리과정과 결과에 관한 정보의 공개 등이 의무화되어야 할 것이다. 또한 통합창원시의 외곽지역인 진해와 마산지역 주민들의 의견 수렴과 참여 유도를 위하여 주민의견 수렴 기구인 가칭 ‘주민연락사무소’ 설치가 필요하다고 판단된다.

둘째, 지역공동체를 육성해야 할 것이다. '통합창원시'로 출범함에 따라 행정구역이 크고 이질화되는 만큼 지역 차원에서 동질성과 애향심에 기반한 지역공동체 육성을 통해 자율적인 지역 성장을 꾀할 수 있는 역량 부여가 필요하다. 설문조사에서도 '통합창원시'로 출범 시 진해와 마산 주민이 소외감을 느끼는 것으로 나타났는데, 소외감해소 방안 '지역공동체 육성'이 바람직한 대안으로 제시되고 있다.

셋째, 설문결과에서도 '통합창원시 출범 후 갈등해결도구와 소수지역의 의사반영 수단으로서 '지역NGO'가 적합하다고 인식하는 것으로 나타나고 있어 지역NGO를 활성화할 필요가 있다. 시민운동조직, NGO 등 조직화된 운동은 시민의 역량을 강화하고 영향력 있는 참여를 초래한다는 점에서 의미가 있다. 특히 주민참여조직의 활성화는 개인의 특수한 사익을 초월한 공동체 차원의 보편적 이익을 추구하는데 도움이 된다.

넷째, 주민 소모임 활성화가 필요하다. 이를 위해 읍면동 단위에서의 주민조직들은 특정한 부류의 사람들이 만나서 만든 폐쇄적인 조직이 대부분이고, 지역사회 전체의 이익 보다는 특정집단의 이익을 위하여 활동하는 사례들이 많기 때문에 주민 소모임을 활성화를 위해 사업 예산 등을 지원할 때는 일방적인 지원이 아니고 정기적인 사업심사를 통하여 타당하다고 판단되는 사업에 대해서만 예산 등을 지원하는 사업 공모방식을 채택하는 것이 바람직할 것이다.

다섯째, 중간지원조직 활성화방안을 검토할 필요가 있다. 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 있다. 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 필요하다. 본 연구의 설문결과와 지역주민과의 대화를 통해 볼 때 현실적인 지역공동체 육성방안으로 '주민자치센터'를 지적하고 있다.

여섯째, 조례제정 등 제도적인 장치 마련을 통해 자원봉사제도를 적극적으로 활성화할 필요가 있다. 자원봉사제도의 활성화를 위해서는 자원봉사 관련 예산확보·민·관협의체구성·인센티브제 도입 등에 대한 조례제정 등 제도적인 장치를 마련하고, 자원봉사 활성화를 위한 기반을 구축하고, 자원봉사자원의 확보와 사전 교육방안·광역과 기초단체간의 역할분담방안·자원봉사자에 대한 사전교육방안 등의 자원봉사활성화 시책을 추진하고, 자원봉사활동의 성과 평가 및 환류가 적극 수반되어야 한다.

【참고문헌】

- 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).
- 김석준 외. (2001). 『뉴거버넌스와 사이버거버넌스 연구』. 서울: 대영문화사.
- 김익식·장연수. (2004). 지역사회 정치문화 및 주민참여에 관한 경험적 연구: 수원시 사례를 중심으로. 『한국지방자치학회보』. 16(4): 31-49.
- 김필두·백형배. (2010). 통합시행정에의 주민참여 제고방안. 한국지방행정연구원, 정책연구 (2010-6)
- 박성민·김철·권성욱. (2003). 주민참여기제로서의 위원회연구. 『한국지방자치학회보』. 15(3): 99-123.
- 박희봉·김명환. (2000). 지역사회 사회자본과 거버넌스 능력. 『한국행정학보』. 34(4): 175-196.
- 신원득. (1989). 지방행정에 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).
- 이기우. (1995). 지방행정에 대한 주민참여와 통제. 『대의제와 주민참여』. 1995년 한국공법학회 학술대회자료집.
- 이승중. (1997). 지역주민참여의 활성화방안. 『한국지방자치학회보』. 9(2): 1-20.
- 이승중. (2005). 『지방자치론』. 서울: 박영사.
- 이승중·김혜정. (2011). 『시민참여론』. 서울: 박영사.
- 이영아. (2009). 지역역량 강화에 영향을 미치는 주민참여 요소 분석. 『한국지역지리학회지』. 15(2).
- 정하용. (2007). 지방자치시대의 지역사회개발과 주민참여 활성화 방안. 『한국지역개발학회지』. 19(3): 1~30.
- Salamon, L. (1995), *Partners in Public Service*, Baltimore: Johns Hopkins University Press.