

충남도민의 자치의식 조사의 함의

A STUDY ON THE SELF CONVENIENT CONSCIOUSNESS OF CHUNGNAM INHABITANTS

고승희

충남발전연구원

Ko Seung-Hee

Chungnam Development Institute

요약

민선지방자치 실시 이후 충남도민의 자치의식 조사를 통해 자치의식 제고 및 자치역량 강화와 관련된 정책적 시사점 도출을 통하여 향후 바람직한 충남도민의 자치의식 정립 및 자치역량 강화에 요구되는 일련의 지침을 제공하고자 한다.

이러한 문제하에 자치의식 조사 결과를 통하여 본 정책적 함의는 지방자치단체의 정책능력 신장, 지방의회의 역할과 지방의원의 자질 향상, 지방공무원의 역할향상 기대, 주민의 자치의식과 주민참여 활성화 노력 등으로 요약할 수 있다.

1. 문제제기

민선 지방자치가 실시되어 약 10여년이 경과되고 있으며, 그동안 민선 3기를 넘어 민선4기 운영에 접어들면서 민선지방자치의 구성요소 중 매우 중요한 주민의 자치의식 수준이 어느 정도인가를 파악해야 할 필요성이 제기되고 있다.

민선지방자치 실시 후 지방정부의 운영능력 내지는 관리역량에 대한 평가는 최근 공공서비스를 누가 제공하느냐를 놓고 정부와 민간업체가 공개경쟁을 하는 미국의 경쟁입찰제도(competitive sourcing)의 도입을 추진하겠다고 공표한 정부의 입장¹⁾ 등을 감안한다면, 민선지방자치에 있어서 운영의 질 문제가 중요하며, 따라서 이러한 문제의식은 결국 자치의식의 수준 문제와 분리해서 논의할 수 없다.

그동안 충남에서는 부분적이며 간헐적인 조사는 이루어졌으나 전면적인 별도의 조사가 이루어지지 않음을 감안한다면, 민선지방자치의 주요한 행위자·참여자인 주민, 단체장과 공무원, 지방의원으로 구분하여 이들의 자치의식 수준을 종합적으로 조사, 분석하는 것은 현시점에서 긴요하다 할 수 있다.

따라서 민선지방자치 실시 10주년에 즈음하여 현시점에서 충남도민(주민, 단체장 및 공무원, 지방의원)의 자치의식 현주

소를 파악하고자 하며 이 실태조사 분석결과를 토대로 자치의식 제고 및 자치역량 강화와 관련된 정책적 시사점 도출을 통하여 향후 바람직한 충남도민의 자치의식 정립 및 자치역량 강화에 요구되는 일련의 지침을 제공하고자 한다.

2. 자치의식의 개념화

원래 의식이란, 각성하여 정신이 든 상태에서 감정과 의지의 정신작용이며 이는 인간의 행동을 조종하는 개인적 조건의 총체이며, 주로 사회활동에서 후천적으로 얻어지는 인지적, 감정적, 의지적 잠재상황이라고 볼 수 있다.

존 스투어트 밀은 사고감정, 감각, 직관 등이 인간 마음의 기본이며 이 세 가지가 후천적인 환경의 영향에 따라 억제되거나 강조됨으로써 의식구조가 형성된다고 하였다.

의식이나 가치관은 마음 속에 내재되어 있다가 필요한 의사결정 또는 행동에 영향을 미치게 되므로 지방자치 의식은 지방자치의 성패에 결정적인 요인으로 작용하게 된다. 이처럼 지방자치의 성공요인이 되기도 하고 실패의 요인이 되기도 하는 지방자치의식은 학자들의 관점에 따라 견해가 상이하다.

[표 1] 자치의식의 주요 개념 정의

학자	정의
Almond & Verba(1972)	정치체제 자체와 그 체제 속의 여러 대상에 대한 태도와 구성원(주민) 자신의 역할에 대한 태도
강형기(1989)	지역사회에 대한 애착심과 정서적 일체감을 느끼며, 지역이라는 의식뿐만 아니라 지역사회 일원으로서의 자각을 토대로 하여 주위의 사람들과 협력해서 지역사회의 제반문제를 처리해 나가려는 생각과 태도
오세윤(1998)	주민이 지방의 정치·행정 일반에 관해서 또는 특정 문제에 대해서 갖는 관점과 사고방식 및 태도, 자치행정에 대해 주민이 가지고 있는 정치의식

1) 기획예산처는 정부와 민간 경쟁촉진을 통해 정부혁신을 도모하고 서비스 품질을 높이기 위해 관계기관 협의, 전문가 의견수렴 등을 거쳐 경쟁입찰제도를 도입하는 방안을 마련하겠다고 밝혔다. 경쟁입찰제도란 미국 부시행 정부가 정부업무의 성과개선을 위해 지난 2002년부터 도입한 5대 정부 혁신 과제 중 하나로 공공과 민간간 공개 경쟁입찰을 통해 '더 적은 예산으로 더 좋은 서비스를 제공'하는 쪽을 사업주체로 선정하는 것이다. 이 과정에서 정부는 경쟁에서 이기기 위해 자발적으로 업무 재설계, 구조조정을 추진하고 서비스의 질 향상을 위해 노력하게 돼 업무의 효율성 향상을 기대할 수 있다. 정부(기획예산처)는 정책적 판단이 요구되거나 정부조직이 비교우위를 갖는 업무는 정부가 직접 수행하고 유사 시장형성 등으로 민간에서 적은 비용으로 수행할 수 있는 업무는 과감하게 민간에 맡긴다는 방침인 것이다(연합뉴스, 2005. 8. 12).

이러한 주요 개념을 바탕으로 본 연구에서는 자치의식을 '지역에 대한 이해와 애착(사랑)으로 참여자들이 자신의 역할을 통하여 지역의 발전을 위해 협력적으로 일을 처리하는 생각과 태도'로 정의하고자 한다.

지방자치의식이 희박하거나 무관심한 것은 지방자치의 정착, 발전에 절대적인 장애요인으로 작용하게 될 것이다. 따라서 지방자치에 대한 참여주체들이 각자 자기임무에 충실하면서 자치의식을 제고시켜 나아갈 때 민선 지방자치의 정착, 발전을 이룩할 수 있을 것이다.

특히, 지방자치에 직접적이고 결정적인 영향을 미치는 요인인 운영주체들의 자치의식이 아닐 수 없다. 즉, 지방자치의 주체인 주민, 지방자치단체장을 포함한 지방공무원, 지방의원의 자치의식이 지방자치 성공의 중요한 요인인 것이다.

[표 2] 조사방법의 개요

구 분	내 용				
조 사 목 적	충남도민의 자치의식 실태조사를 통한 지방자치 현주소 파악, 자치의식 제고 및 자치역량 강화를 시사점 도출				
조 사 대 상	만 20세 이상 충청남도의 주민, 공무원(단체장 포함), 지방의원				
조 사 규 모 (개, 명)	도민	공무원	의원	합계	
	시(7) 100	40	10	1,050	
	군(9) 60	20	5	765	
조사지역	16개 시·군(충청남도 자치행정과 협조로 시·군별 배분)				
조 사 기 간	2006년 8월 25일 ~ 2006년 9월 16일				
분석 및 기법	spss 11.0, 빈도분석, 교차분석, 분산분석				

3. 조사의 개요

본 조사는 충남도민들의 자치의식 실태조사를 통하여 앞으로 성공적인 지방자치 발전과 충남도민의 자치의식 제고 및 자치역량 강화를 위한 시사점 도출을 위해 실시하였다.

다만, 본 설문조사의 내용은 지방자치의 인식영역에서 지방자치제의 인식여부와 실시목적, 성공요인 등을 중심으로 현재 지방자치제 실시의 실태에 대한 전반적인 조사를 실시하고, 이어서 지방자치 참여자들의 역할인식을 중심으로 자치의식을 조사하였다.

4. 충남도민 자치의식 조사결과의 정책적 함의

분석결과를 바탕으로 정책적 함의와 함께 충청남도의 지방자치가 성공적으로 성장하기 위한 자치의식과 자치역량 강화 방향을 논의해 보고자 한다.

□ 지방자치단체의 정책능력 신장

이번 조사 결과에서는 지방자치단체의 환경변화의 대응과 정책에 대한 주민의견 수렴, 정책의 일관성 등 지방자치단체의 역할에 대하여 비교적 긍정적인 결과가 나타났으나 앞으로 지속적인 개선노력이 필요한 부분이라고 할 수 있다.

이러한 주제가 계속 화두가 되고 있는 이유는, 분권화를 통한 지방자치의 정착으로 각 자치단체가 정책기관으로서의 역할을 수행할 정책형성능력을 갖추고 있는가, 행·재정 운영에 대한 경영책임을 명확히 밝힐 수 있는가, 공공서비스의 공급 주체로서의 규모는 적당한가, 투명성이 확보된 신뢰감이 높은 자치단체인가 등이 문제가 되기 때문이다. 이러한 변화에 적응하기 위해서 자치단체는 경영능력, 정책능력, 평가능력이 필요하다.

국가가 결정한 정책을 기관위임사무로서 실시하고, 국가의 지시대로 보조금 사업을 우선적으로 수행하는 사업기관의 입장을 고수해오던 것이 현재의 지방자치라면, 이제 독자적인 정부로서 스스로 정책을 입안하고 실행하며 결과에 대한 책임을 지는 정책기관으로 전환해야 한다. 또한 자치단체는 경영주체로서 자기결정·자기책임의 원칙을 관철해야 한다.

□ 지방의회의 역할과 지방의원의 자질 향상

지방의원의 제도적 여건이 점차 개선되고 있는 상황에서 지방의원들이 제 역할을 다하지 못해 계속적으로 주민들의 비난대상이 되어서는 안 될 것이다. 그러나 이번 조사에서 여전히 지방의원에 대한 평가는 좋지 않은 것으로 나타났다. 지방의원의 전문성 부족문제는 지방자치가 실시된 이래 지속적으로 나타나고 있지만 여전히 해결해야 할 중요 문제로 거론되고 있으며 그 외 지방의원의 자질과 관련된 사항에 대해서도 여전히 문제점이 나타나고 있다.

지방의원은 행정에 대한 기본적인 이해를 바탕으로 각각의 분야에 대한 전문적 식견을 갖추어야 한다. 지방의회는 조례의 제정과 개폐, 예산심의와 지방세징수결정, 그리고 집행기관에 대한 감시·견제기능을 수행하도록 되어 있다. 따라서 지방의원이 역할을 제대로 수행하기 위해서는 지방행정에 대한 전체적인 이해와 더불어 지역문제에 대한 문제정의를 내리고 해결방안을 제시할 수 있는 전문적 능력이 요청되어지기 때문에 제 역할을 다하기 위해서는 스스로 주민대표성과 입법전문성을 향상시키기 위해 무던한 노력을 경주해야 할 것이며, 지역의 발전을 도모하고, 지역사회의 공익을 증진하기 위하여 주민을 올바른 방향으로 이끌어 가는 민주적 리더십을 발휘해야 할 것이다.

□ 지방공무원의 역할향상 기대

지방자치는 주민생활 속의 행정을 강조하므로 주민참여가

촉진될 수밖에 없고 그에 따라 대민접촉이 잦게 된다. 대민접촉에 있어서의 공무원의 친절성은 민원업무의 해결여부에 앞선 정부와 공무원의 이미지를 평가하는 중요한 요소이다. 지방공무원은 주민들의 욕구와 요구는 물론 지방의원들의 요구를 고려하는 대응성을 견지해야 한다. 물론 공무원 스스로 전문가적 판단과 시민선호 사이의 균형을 유지하면서 결정을 내리는 책임성을 지녀야 한다. 지방공무원은 주민전체의 봉사자로서 공사를 분별하여 형평을 상실하지 않고 청렴결백하여 부정을 저지르지 않으면 관권을 남용해서는 안된다.

특히, 지방자치시대에 있어서 지방공무원은 지역의 특성과 가치를 고려하는 정책개발을 도모하여야 하며 주민참여를 확대시켜야 한다. 지방공무원에 대한 평가는 정책상으로 많은 제도들이 시행되고 또한 지속적으로 준비되고 있는 현실이다. 이번 조사에서도 충남의 지방공무원들에 대한 평가는 비교적 양호하게 나타났으나 설문조사임을 감안한다면 친절성은 측정될 수 있었으나 기타의 사항은 간접측정에 머무를 수밖에 없다.

더욱 중요한 것은 앞서 설명한 것처럼 지방자치시대에 지방공무원의 역할을 매우 중요하기 때문에 그 역할은 아무리 강조해도 지나치지 않을 것이다. 즉, 앞으로 지방공무원에 대한 지속적인 제도개선과 역량강화 프로그램의 개발의 필요성이 강하게 제기된다고 할 수 있다.

□ 주민의 자치의식과 주민참여 활성화 노력

충남은 지방자치라는 제도적 여건 위에서 관료와 주민의 의식과 자질을 의도적으로 강력한 개혁을 추진해야 한다. 이러한 맥락에서 관료의 주민에 대한 부정적 편견을 교정하고 주민을 '협동생산자'로 인식하는 관료의 의식개혁과 함께 주민들의 자치의식을 향상시킬 수 있는 노력이 요청된다.

이번 조사에서도 도민의 정책결정에 참여에 대하여는 아직도 개선할 점이 많이 나타났고 주민참여 기회의 활용 측면에서도 의원과 공무원, 주민간에 많은 차이가 있음이 나타났다. 또한 지방의원의 공약사항을 인지하고 있는지에 대하여도 상당수 부정적인 견해를 보이고 있으며 지역현안문제의 인지에 대하여도 지방의원과 공무원, 주민간의 차이를 보이고 있다.

비록 오늘날 많은 도민들이 생활에 쫓기고, 행정참여에 필요한 전문지식과 기술을 가지고 있지 못한데다가 주체성과 책임감마저 박약하기 때문에 주민참여를 적극적으로 실현해 나갈 능력과 정신을 모두 갖추고 있지 못하다는 비판이 있기는 하다. 그러나 주민의 무관심과 자질의 취약성은 관료의 독선을 초래하고 관료의 주민에 대한 비대응적 태도를 양성하는 기회를 제공할 위험이 있다.

따라서 시민사회의 건전한 참여체제를 구축하여야 한다. 이를 위해서는 먼저 지역차원의 주민참여제도를 도입해야 한다.

지방자치단체에서 주민참여제도화는 아직 미흡한 편이나 일부 지역에서 추진하고 있는 각종제도의 도입은 검토할 필요가 있다. 다음으로 주민참여 시스템의 법령규정을 확보하여야 한다. 지방자치법에서 다양한 주민참여 시스템에 대한 근거를 마련하여 위원회 위원 공모, 여성, 청소년, 장애인, 노인 등의 참여기회를 보장하며 중기재정계획, 투·융자 심사제도 등에 주민욕구조사, 인터넷을 통한 의견조사, 공청회 등을 활용해야 한다. 또한 주민발의제도를 적극 활용해야 하며 민간부분과의 협력과 참여를 활성화하여야 한다. 환경변화의 흐름 속에서 지방의 기회를 만들어나가기 위해서는 정부뿐 아니라 민간부분의 참여가 필수적이다. 지역사회의 협력거버넌스를 가능케 하기 위해서는 지역의 수많은 해당분야에서 자유와 권리의 주장과 함께 책무와 부담의 적극성을 발휘하여 다양한 주민참여제도 도입, 시민사회 활성화 기반을 강화하고 정부주도나 하향식 주민운동을 탈피하여 시민의 자율성에 기반을 둔 새로운 접근방법이 필요하다.

즉, 자치의식을 향상시킬 수 있는 프로그램의 개발과 시민운동의 조직화를 통하여 행정권한에 대한 공유의식과 함께 정부의 정보공개와 분권화 등의 참여조건을 제도적으로 보장하여 여러 가지 주민참여 경로를 실질화시킬 수 있도록 다 함께 노력하여야 한다.

5. 결 론

민선 지방자치가 실시된 지 10년이 지난 현시점에서 주민과 지방의원들의 자치의식이 상당히 변화되었으며, 단체장을 포함한 공무원들의 자치의식에도 현저한 변화가 있었다. 스스로 민선 지방자치를 꾸려가야 한다는 점에서 자율성과 책임감, 그리고 참여와 봉사정신 등에서 과거와는 판이하게 달라진 것이 사실이다.

그러나 이번 조사결과에서도 나타났듯이, 전문성·청렴성 등에서 문제가 있음도 나타났으며, 지역 및 집단 이기주의적 요소의 잠복과 함께 일부 주민들의 정치적 무관심이 심화되고 참여를 기피하는 현상도 밝혀졌다.²⁾

한편, 최근 감사원은 지방자치단체의 불건전한 재정운용 상태를 지적하고 있다. 자치단체장은 선거공약이라는 명분으로 무리한 사업을 추진함으로써 막대한 예산을 낭비하기도 했으며, 기대했던 경영수익사업이 수익을 내지 못하고 부채 덩어리만 키우는 경우도 적지 않았다. 당연히 한정된 재원을 효율적으로 운용하려면 예산안에 대한 주민 공청회를 실시하고, 사후에는 엄정한 주민평가를 받도록 운용시스템을 재정비해야 할 것이다.

2) 참고로 주민의 지방선거 참여율은 1995년 1기 때는 68.4%였으나, 그 이후 점점 낮아지더니 최근에 실시된 재보선에 33.5% 수준까지 하락하였다.

앞으로 민선 지방자치가 제대로 정착하려면 중앙권한을 지방에 과감하게 이양해 자치권을 강화하되, 그 책임을 엄중하게 묻는 체제를 갖추어야만 한다. 주민들은 유능한 자치단체장과 지방의원을 선출할 책무가 있음을 깊이 인식하고, 이들이 지역주민의 복리 증진에 매진할 수 있도록 지원과 협조를 아끼지 말아야 할 것이다.

■ 참고 문헌 ■

- [1] 김안제 (2000). “지방의회 10년에 대한 성과와 발전과제”, 경상북도의회 제2회 학술세미나.
- [2] 박영주 (2000). “뉴거버넌스와 사회계약: 시민, 정부, 시장간 역할과 책임의 모색”, 『한국행정학보』, 제34권 4호, 한국행정학회.
- [3] 오세윤 (1998). “기초지방자치단체에서의 주민자치의식과 참여”, 『한국행정연구』, 제7권 4호, 한국행정학회.
- [4] 전영평 (2003). “참여정부 지방정책평가와 시민사회의 과제”, 『지방행정연구』, 제17권 제2호, 한국지방행정연구원.
- [5] 최봉기 (2003). “참여정부의 지방분권 추진과 지방의회의 역할”, 『사회과학논총』, 제22권 1호, 계명대학교 사회과학연구소.
- [6] 최영출 (2003). “지방분권화에 따른 지방정부의 역량강화”, 『지방행정연구』, 제17권 제2호, 한국지방행정연구원.
- [7] Banfield, Edward and Meyerson, Martin (1995). *Politics, Planning, and Public Interest*, Glencoe: The Free Press.
- [8] Washington. D.C.: Georgetown University Press.
- [9] North, Douglass C. (1990). *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*, Cambridge: Harvard Univ. Press.
- [10] Ostrom, E. (1990). *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge: Cambridge University Press.