
지방자치의식 실태와 정책적 함의

- 충남의 참여자별 인식을 중심으로 -

The Current Condition and Political Significance of Awareness of Local Government

- Centering on the Awareness among Participants in Chungnam-

고승희

충남발전연구원 자치행정연구팀

Seung-Hee Ko(kosh@cdi.re.kr)

요약

지방자치는 국민들의 정치참여 및 자치의식의 함양을 통한 정치선진화를 위해 대단히 중요한 것인 만큼
이의 필요성을 직시하고 지방자치가 성공적으로 정착되어 발전할 수 있는 방안을 강구함이 타당하다. 이
에 따라 지방자치와 관련하여 지방자치의 주체인 주민과 공무원, 지방의원을 대상으로 자치의식에 대하여
조사하였다. 조사결과 전문성·청렴성 등에서 문제가 있음도 나타났으며, 지역 및 집단 이기주의적 요소
의 잠복과 함께 일부 주민들의 정치적 무관심이 심화되고 참여를 기피하는 현상도 밝혀졌다. 이는 무엇보다
지방자치를 이끌어가고 있는 참여자들의 자치의식의 정립과 지속적인 제고노력이 필요함을 시사하고
있다.

■ 중심어 : | 자치의식 | 지방자치 | 주민참여 |

Abstract

As local government is of great importance for the sake of advancement of the political system
based on national participation in politics and recognition for autonomy, it is proper to appreciate
the need and come up with strategies so that the local government can be successfully established
and developed. Therefore, a survey was conducted among residents, civil officials, and local
councils, who are the main bodies of local government. As a result, it turned out that there were
problems in terms of specialty and integrity, that there are potential risks of local or group egoism,
and that political indifference is getting intensified among some residents, and even they tend to
avoid participation. This result indicates that there are needs for the establishment of the
recognition and efforts for consistent reconsideration among participants.

■ Key Words : | Awareness of Autonomy(Local Government) | Local Government | Participation of Residents|

I. 서언

민선 지방자치가 실시되어 약 10여년이 경과되고 있

는 만큼, 지방자치제도가 명실공히 제도화 수준으로 정
착되어야 할 것이다. 그럼에도 불구하고 우리 사회에는
일부 지방의회 의원이나 자치단체장 등 지방공직자들

접수번호 : #071016-001

접수일자 : 2007년 10월 16일

심사완료일 : 2007년 12월 03일

교신저자 : 고승희, e-mail : kosh@cdi.re.kr

의 도덕적 자질 시비나 그들의 전문성에 대한 의구심이 끊이지 않아 지방자치의 정착과 발전에 걸림돌로 작용하고 있다. 뿐만 아니라 지역주민들의 지방자치에 대한 관심이나 참여 또한 저조하여 지방자치제도의 존립기반을 위협하기도 한다. 이에 따라 지방자치와 관련하여 지방자치의 주체인 주민과 공무원, 지방의원을 대상으로 자치의식에 대하여 조사하였다. 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 10여년이 지난 현시점에서 충남도민(주민, 단체장 및 공무원, 지방의원)의 자치의식 실태를 이들의 역할인식을 중심으로 조사·진단 및 비교평가를 통해서 충남도민의 자치의식의 현주소를 파악하여 일련의 정책적 함의를 발견하고자 한다.

II. 자치의식의 개념화와 의미

1. 자치의식의 개념화

알몬드와 버바(G. Almond & S. Verba)는 정치정향이 정치체제에 대한 개인의 태도로 보고 자치의식을 정치체제 자체와 그 체제속의 여러 대상에 대한 태도와 구성원 자신의 역할에 대한 태도로 정의하였다[9]. 오세윤은 주민이 지방의 정치·행정에 관해서 또는 특정문제에 대해서 갖는 관점과 사고방식 및 태도로 규정하고 자치행정에 대한 주민의 정치의식이라고 정의하였다[6]. 또한 강형기는 지역사회에 대한 애착심과 정서적 일체감을 느끼며, 지역이라는 의식뿐만 아니라 지역사회 일원으로서의 자각을 토대로 하여 주위의 사람들과 협력해서 지역사회의 제반문제를 처리해 나가려는 생각과 태도로 규정하였다[1]. 이처럼 지방자치의 성공요인이 되기도 하고 실패의 요인이 되기도 하는 지방자치의식은 학자들의 관점에 따라 견해가 상이하다. 이러한 주요 개념을 바탕으로 본 연구에서는 자치의식을 '지역

에 대한 이해와 애착'으로 참여자들이 자신의 역할을 통하여 지역의 발전을 위해 협력적으로 일을 처리하는 생각과 태도'로 정의하고자 한다.

2. 지방자치와 자치의식

지방자치는 일정한 지역에 거주하는 주민들이 자신들에게 관련된 사안들을 스스로 결정하고 집행할 수 있도록 하는 정치원리라고 할 수 있다. 중앙정부와 관련해서 집권과 분권, 주민과 관련해서 통제와 참여, 지역유지나 기업과 관련해서 종속과 중립의 요소를 내포한다. 지방자치를 위해서는 어느 하나라도 소홀히 할 수 없지만 무엇보다도 지방자치의 핵심은 주민자치라고 할 수 있다. 자치는 자기결정, 자기집행, 자기책임의 의미를 지니며 자율을 뜻한다. 여러 가지 현실적인 제약 때문에 간접적인 자치방식이 일반화되어 있긴 하지만 궁극적으로 이런 자치방식도 주민들이 스스로 결정하고 책임지는 것이라고 할 수 있다.

주민자치는 행위자의 측면에서 보면 의식과 행동으로 구성된다. 주민자치에 있어서 의식과 행동은 밀접한 관련을 갖는 필수적 요소라 하겠다. 그러나, 논의를 위해 의도적으로 이를 구분했을 뿐 이는 분리할 수 없는 하나의 틀이다. 자치의식이 없는 행동은 무모하고 맹목적인 것이 될 수 있어 오히려 지방자치에 역행할 수 있고 현실을 발전시키거나 변화시킬 수 없을 것이다. 지방자치가 제대로 이루어지기 위해서는 궁극적인 참여행동으로 주민자치의식이 발현되어야 하지만 이를 위한 전제는 올바른 자치의식을 가지는 것이라 할 수 있다. 이런 점에서 자치의식은 주민자치행동의 전제라 할 수 있다.

자치의식과 관련한 연구결과들을 정리하면 지방자치제가 실효성 있는 제도로 정착되기 위해 지방자치에 대한 긍정적인 자세와 인식을 강조하고 지방공무원들의 지방의회의 존재 필요성을 인정하는 것을 중시하고 있다. 또한, 권오혁의 경우 공무원을 대상으로 한 설문조사를 통해 지방자치단체의 지역발전을 위한 역할에 대하여 의정활동에 주민참여의 중요성을 강조하고 있다[3]. 자치의식에 관련된 연구와 조작적 정의에 근거하여 자치의식을 보다 구체적으로 살펴볼 때 무엇보다도 지

방자치의 기능과 필요성에 대해 긍정적인 의식을 지녀야 한다는 점이다. 그래야만 주민들의 적극적인 관심과 참여가 이루어질 수 있으며 의원들과 공무원들도 의욕이 높아지고 양질의 행정서비스를 제공할 수 있기 때문이다.

III. 충남도민 자치의식 실태조사 분석결과

1. 분석의 틀

본 연구는 주민과 지방의원, 공무원이 지방자치제의 시행과 이를 위한 의식에 대하여 어떠한 생각을 가지고 있는지를 지방자치제 인식, 지방자치 평가, 주민참여, 지역현안 인식이라는 지방자치제의 주요 인식 사항으로 나누어 구성하였다.

설문대상은 충남 16개 시·군의 20세 이상 주민과 지방의원, 공무원을 대상으로 시·군의 비례에 따라 설문대상 수를 조절하여 조사하여 조사결과 신뢰성을 유지하도록 하였다. 공무원과 의회, 주민을 대상으로 1,815부를 배포하여 1,631부를 수거하였다. 설문기간은 2006년 11월 2일부터 12월1일 까지 1개월간 이루어졌다. 각 자치단체별로 계획적인 설문조사가 이루어지는 않았으나 각 자치단체의 이해관계를 반영하여 16개 시·군의 공무원과 지방의원, 주민을 포함시킨 설문 이루어져 충남도민의 자치의식을 조사하기 위한 목적에는 적합하다고 판단된다. 조사문항 수는 총 51문항(인구통계학적 문항 5개, 조사영역별 문항 46개)이며, 문항은 서열척도와 명목척도를 혼용하였다. 분석방법으로는 spss 11.0을 사용하여 문항별 빈도분석과 지방의원과 공무원, 도민으로 나누어 교차분석, 분산분석을 수행하여 집단간 차이를 조사하였다.

2. 조사분석의 결과

설문에 참여한 응답자의 성별은 남자가 1,132명으로 전체 69.4%였으며 연령은 31세~40세가 34.3%로 가장 많았고 60세 이상이 2.9%로 가장 적었다. 학력은 대졸이 48.4%, 직업은 주민이 70.6%로 가장 많았다.

표 1. 인구통계학적 특성

구분		빈도(명)	유효퍼센트(%)	구분		빈도(명)	유효퍼센트(%)
성별	여자	499	30.6	학력	중졸 이하	112	6.9
	남자	1,132	69.4		고졸	683	41.9
연령	20~30세	315	19.3	대졸	791	48.4	
	31~40세	559	34.3	대졸 이상	45	2.8	
	41~50세	511	31.3	지방의원		4.4	
	51~60세	199	12.2	공무원		25.0	
	61세 이상	47	2.9	주민		70.6	

1) 지방자치제 인식

지방자치제도의 인식에 대한 조사결과를 살펴보면 전체적으로 알고 있다고 응답한 비율이 약 56%로 나타났다. 특히 지방의원의 경우 알고 있다고 응답한 비율이 약 84.6%로 매우 높게 나타났으며 주민의 경우는 약 51.1%로 나타나 지방의원과 큰 차이를 보이고 있다.

표 2. 직업*지방자치제 인식

		매우 잘 인식	조금 인식	보통	모름	전혀 모름	전체
의원	빈도	18	42	11			71
	직업의 %	25.4	59.2	15.5			100
공무원	빈도	59	204	125	18	1	407
	직업의 %	14.5	50.1	30.7	4.4	.2	100
주민	빈도	94	489	412	114	32	1141
	직업의 %	8.2	42.9	36.1	10.0	2.8	100
전체	빈도	171	735	548	132	33	1619
	직업의 %	10.6	45.4	33.8	8.2	2.0	100

$\chi^2 = 71.672$ $df = 8$ $p = .000$

지방자치제의 실시목적에 대한 조사결과를 살펴보면 전체적으로 '지역실정에 맞는 사업수행'이라고 응답한 비율이 38.8%로 가장 높게 나타났으며 '행정능률 향상'이라고 응답한 비율은 6.6%에 불과하여 지방자치제의 실시목적이 행정능률 향상과는 특별한 관계가 없다고 느끼는 것으로 나타났다. 특히, 지방의원의 경우는 '지역문제에 대한 지역주민의 해결'이라고 응답한 비율이 42.3%로 매우 높게 나타나 전체적인 결과와는 다른 응답 비율을 나타내고 있다.

표 3. 직업*지방자치체 실시목적

	지역 적합 사업 수행	민주 주의 정책	행정 능률 향상	지역 문제 주민 해결	기타	전체
의원	17	21	2	30	1	71
	23.9	29.6	2.8	42.3	1.4	100
공무원	152	112	18	123	2	407
	37.3	27.5	4.4	30.2	.5	100
주민	458	243	87	328	22	1138
	40.2	21.4	7.6	28.8	1.9	100
전체	627	376	107	481	25	1616
	38.8	23.3	6.6	29.8	1.5	100

$x^2 = 25.492$ $df = 8$ $p = .001$

지방자치체의 성공요인이 무엇인가에 대하여 '주민의 자치의식'이라고 응답한 비율이 47.4%로 매우 높게 나타났다. 그러나 '중앙정부의 지원'과 '유능한 지도자'는 각각 3.9%와 3.7%로 매우 낮게 나타나고 있다.

표 4. 직업*지방자치체의 성공요인

	주민 자치 의식	주민 의식 수렴 제도	중앙 정부 지원	유능한 지도자	충분한 재정	서비스 향상	기타	전체
의원	39	14	3	2	8	5		71
	54.9	19.7	4.2	2.8	11.3	7.0		100
공무원	221	46	13	9	71	43	2	405
	54.6	11.4	3.2	2.2	17.5	10.6	.5%	100
주민	502	208	46	48	156	151	22	1133
	44.3	18.4	4.1	4.2	13.8	13.3	1.9%	100
전체	762	268	62	59	235	199	24	1609
	47.4	16.7	3.9	3.7	14.6	12.4	1.5%	100

$x^2 = 32.996$ $df = 12$ $p = .001$

2) 지방자치 평가

지방자치단체장이 역할을 충분히 수행하고 있는지에 대하여 역할을 충분히 수행하고 있다고 응답한 비율이 38.8%로 나타났으나 지방의원과 공무원의 경우는 53%와 49%로 비교적 높게 나타났다. 그러나 주민의 경우 34.3%로 나타나 지방의원과 공무원에 비하여 상대적으로 낮게 나타났다.

표 5. 직업*지방자치단체장의 역할 수행

		매우 그렇다	그렇다	보통 이다	아니다	전혀 아니다	전체
의원	빈도	3	32	23	8		66
	직업의 %	4.5	48.5	34.8	12.1		100
공무원	빈도	30	166	176	26	2	400
	직업의 %	7.5	41.5	44.0	6.5	.5	100
주민	빈도	40	339	599	116	10	1104
	직업의 %	3.6	30.7	54.3	10.5	.9	100
전체	빈도	73	537	798	150	12	1570
	직업의 %	4.6	34.2	50.8	9.6	.8	100

$x^2 = 39.709$ $df = 8$ $p = .000$

지방의회가 전체적으로 역할을 제대로 수행하고 있는지에 대하여 잘 수행하고 있다고 응답한 비율은 24.9%로 나타났으며 지방의원의 경우 약 50.7%가 잘 수행하고 있다고 응답 있어 공무원과 주민의 경우와 차이가 있었다.

표 6. 직업*지방의회의 역할 평가

		매우 잘 수행	잘 수행	그저 그렇다	잘 수행 못함	매우 수행 못함	전체
의원	빈도	3	33	25	10		71
	직업의 %	4.2	46.5	35.2	14.1		100
공무원	빈도	5	81	219	86	15	406
	직업의 %	1.2	20.0	53.9	21.2	3.7	100
주민	빈도	20	262	634	177	48	1141
	직업의 %	1.8	23.0	55.6	15.5	4.2	100
전체	빈도	28	376	878	273	63	1618
	직업의 %	1.7	23.2	54.3	16.9	3.9	100

$x^2 = 35.823$ $df = 8$ $p = .000$

지방자치단체장의 정책을 신뢰하고 있는지에 대하여 신뢰하고 있다고 응답한 비율이 39%로 나타났으며 공무원과 지방의원의 경우 각각 50.9%, 48.5%로 비교적 높게 나타났다. 그러나 주민의 경우 신뢰한다고 응답한 비율이 34.2%로 나타나 지방의원과 공무원에 비하여 상대적으로 낮게 나타났다.

표 7. 직업*지방자치단체장의 정책 신뢰성

		매우 신뢰	신뢰	그저 그렇다	신뢰 못함	매우 신뢰 못함	전체
의원	빈도		32	27	6	1	66
	직업의 %		48.5	40.9	9.1	1.5	100
공무원	빈도	19	188	156	41	3	407
	직업의 %	4.7	46.2	38.3	10.1	.7	100
주민	빈도	29	361	584	142	23	1139
	직업의 %	2.5	31.7	51.3	12.5	2.0	100
전체	빈도	48	581	767	189	27	1612
	직업의 %	3.0	36.0	47.6	11.7	1.7	100

$x^2 = 43.054$ $df = 8$ $p = .000$

3) 주민참여

지방자치시대에 가장 중요한 주민의 역할이 무엇인지에 대하여 ‘참여자’라고 응답한 비율이 66.9%로 가장 높게 나타났으며 다음으로 ‘협조자’, ‘감시자’ 순으로 나타났다.

표 8. 직업*지방자치시대의 주민역할

		참여자	감시자	납세자	수익자	협조자	기타	전체
의원	빈도	48	8			10		66
	직업의 %	72.7	12.1			15.2		100
공무원	빈도	310	20	9	11	52		402
	직업의 %	77.1	5.0	2.2	2.7	12.9		100
주민	빈도	711	73	78	38	221	8	1129
	직업의 %	63.0	6.5	6.9	3.4	19.6	.7	100
전체	빈도	1069	101	87	49	283	8	1597
	직업의 %	66.9	6.3	5.4	3.1	17.7	.5	100

$x^2 = 42.957$ $df = 10$ $p = .000$

주민참여 기회를 적극적으로 활용하여 참여하고 있는지에 대하여 참여하고 있다고 응답한 비율은 38.1% 나타났으며 지방의원의 경우 참여하고 있다고 응답한 비율이 65.1%로 높게 나타난 반면 공무원과 주민의 경우는 34.8%와 37.8%로 나타나 지방의원의 비율과는 큰 차이를 보이고 있다.

표 9. 직업*주민참여기회 활용

		적극적인 참여	참여	보통	불참	전혀 참여않함	전체
의원	빈도	7	36	16	7		66
	직업의 %	10.6	54.5	24.2	10.6		100
공무원	빈도	9	130	183	65	13	400
	직업의 %	2.3	32.5	45.8	16.3	3.3	100
주민	빈도	29	399	449	195	61	1133
	직업의 %	2.6	35.2	39.6	17.2	5.4	100
전체	빈도	45	565	648	267	74	1599
	직업의 %	2.8	35.3	40.5	16.7	4.6	100

$x^2 = 37.784$ $df = 8$ $p = .000$

지역의 현안문제 해결을 위하여 적극적으로 참여하고 있는지에 대하여 참여하고 있다고 응답한 비율은 44.5%로 나타났으며 지방의원의 경우 참여하고 있다고 응답한 비율이 52.3%로 가장 높게 나타났으나 주민의 경우 20.5%로 나타나 지방의원과는 비교적 큰 차이를 보이고 있다.

표 10. 직업*지역 현안문제 해결을 위한 참여

		매우 그렇다	그렇다	보통	아니다	전혀 아니다	전체
의원	빈도	13	21	23	8		65
	직업의 %	20.0	32.3	35.4	12.3		100
공무원	빈도	11	100	194	91	6	402
	직업의 %	2.7	24.9	48.3	22.6	1.5	100
주민	빈도	17	214	605	260	32	1128
	직업의 %	1.5	19.0	53.6	23.0	2.8	100
전체	빈도	41	335	822	359	38	1595
	직업의 %	2.6	21.0	51.5	22.5	2.4	100

$x^2 = 102.974$ $df = 8$ $p = .000$

지방자치단체가 지방사업을 수행하기 위하여 현재보다 세금부담을 늘릴 경우 어떻게 하시겠는지에 대하여 ‘세금명목에 따라 부담’하겠다고 응답한 비율이 53.7%로 가장 높게 나타났으며 부담하겠다고 응답한 비율은 지방의원의 경우 28.8%로 가장 높게 나타났고 공무원과 주민의 경우 18.9%와 13.7%로 나타났다.

표 11. 직업*세금부담

		부담	세금명목에 따라 부담	세금액에 따라 부담	부담할 수 없다	기타	전체
의원	빈도	19	42	2	3		66
	직업의 %	28.8	63.6	3.0	4.5		100
공무원	빈도	76	224	51	48	3	402
	직업의 %	18.9	55.7	12.7	11.9	.7	100
주민	빈도	155	594	173	192	19	1133
	직업의 %	13.7	52.4	15.3	16.9	1.7	100
전체	빈도	250	860	226	243	22	1601
	직업의 %	15.6	53.7	14.1	15.2	1.4	100

$x^2 = 34.935$ $df = 8$ $p = .000$

개인적으로 지방정치에 영향을 미칠 수 있다고 생각하는지에 대하여 미칠 수 있다고 응답한 비율은 25.4%로 나타났으며 지방의원의 경우 지방정치에 영향을 미칠 수 있다고 응답한 비율이 46.9%로 가장 높게 나타났다

반면 공무원과 주민의 경우는 24.1%와 24.7%로 지방의원의 응답 비율과는 차이를 보이고 있다.

표 12. 직업*개인의 지방정치 영향

		매우 그렇다	그렇다	보통이다	아니다	전혀 아니다	전체
의원	빈도	9	22	20	15		66
	직업의 %	13.	33.3	30.3	22.7		100
공무원	빈도	8	89	152	142	11	402
	직업의 %	2.0	22.1	37.8	35.3	2.7	100
주민	빈도	17	261	471	336	41	1126
	직업의 %	1.5	23.2	41.8	29.8	3.6	100
전체	빈도	34	372	643	493	52	1594
	직업의 %	2.1	23.3	40.3	30.9	3.3	100

$\chi^2 = 56.391$ df = 8 p = .000

지역주민의 집단행동이 지방정치에 영향을 미칠 수 있는지에 대하여 미칠 수 있다고 응답한 비율이 61.7%로 비교적 높게 나타났으며 지방의원의 경우는 집단행동이 지방정치에 영향을 미칠 수 있다고 응답한 비율이 80.4%로 매우 높게 나타났다.

표 13. 직업*집단행동의 지방정치 영향

		매우 그렇다	그렇다	보통이다	아니다	전혀 아니다	전체
의원	빈도	10	43	12	1		66
	직업의 %	15.2	65.2	18.2	1.5		100
공무원	빈도	39	224	99	37	2	401
	직업의 %	9.7	55.9	24.7	9.2	.5	100
주민	빈도	99	568	338	108	15	1128
	직업의 %	8.8	50.4	30.0	9.6	1.3	100
전체	빈도	148	835	449	146	17	1595
	직업의 %	9.3	52.4	28.2	9.2	1.1	100

$\chi^2 = 19.148$ df = 8 p = .014

4) 지역현안 인식

지방자치단체장의 공약사항을 알고 있는지에 대하여 알고 있다고 응답한 비율이 34.1%로 나타났으며 공무원의 경우 알고 있다고 응답한 비율이 46.4%로 가장 높게 나타났고 지방의원의 경우도 45.4%로 비교적 높게 나타났으나 주민의 경우는 29.1%로 공무원과 지방의원의 응답과는 차이를 보이고 있다.

표 14. 직업*자치단체장의 공약사항 인지

		잘 알고있다	알고 있다	조금 알고있다	모른다	전혀 모른다	전체
의원	빈도	7	23	29	7		66
	직업의 %	10.6	34.8	43.9	10.6		100
공무원	빈도	39	147	154	58	3	401
	직업의 %	9.7	36.7	38.4	14.5	.7	100
주민	빈도	43	286	514	246	43	1132
	직업의 %	3.8	25.3	45.4	21.7	3.8	100
전체	빈도	89	456	697	311	46	1599
	직업의 %	5.6	28.5	43.6	19.4	2.9	100

$\chi^2 = 61.977$ df = 8 p = .000

지방의원의 공약사항을 알고 있는지에 대하여 알고 있다고 응답한 비율은 20.7%로 나타났으며 공무원의 경우는 알고 있다고 응답한 비율이 21.7%로 나타났고 주민의 경우는 18.8%에 불과하였다.

표 15. 직업*지방의원의 공약사항 인지

		잘 알고있다	알고 있다	조금 알고있다	모른다	전혀 모른다	전체
의원	빈도	9	21	24	12		66
	직업의 %	13.6	31.8	36.4	18.2		100
공무원	빈도	12	75	145	156	14	402
	직업의 %	3.0	18.7	36.1	38.8	3.5	100
주민	빈도	30	184	478	398	44	1134
	직업의 %	2.6	16.2	42.2	35.1	3.9	100
전체	빈도	51	280	647	566	58	1602
	직업의 %	3.2	17.5	40.4	35.3	3.6	100

$\chi^2 = 45.336$ df = 8 p = .000

지역의 현안문제가 무엇인지 잘 알고 있는지에 대하여 잘 알고 있다고 응답한 비율은 44.5%로 나타났으며 지방의원의 경우 알고 있다고 응답한 비율이 71.2%로 매우 높게 나타난 반면 주민의 경우는 39.9%로 지방의원과 공무원에 비하여 상대적으로 낮게 나타났다.

표 16. 직업*지역의 현안문제 인지

		잘 알고있다	알고 있다	조금 알고있다	모른다	전혀 모른다	전체
의원	빈도	16	31	16	3		66
	직업의 %	24.2	47.0	24.2	4.5		100
공무원	빈도	31	182	147	39	1	400
	직업의 %	7.8	45.5	36.8	9.8	.3	100
주민	빈도	48	405	495	165	20	1133
	직업의 %	4.2	35.7	43.7	14.6	1.8	100
전체	빈도	95	618	658	207	21	1599
	직업의 %	5.9	38.6	41.2	12.9	1.3	100

$\chi^2 = 76.819$ df = 8 p = .000

IV. 조사결과의 정책적 함의

위에서 살펴본 조사결과를 바탕으로 지방자치제의 발전과 자치의식제고를 위하여 다음과 같은 정책적 방향설정이 필요하다.

첫째, 지방자치제에 대한 인식제고가 지속적으로 이루어져야 한다. 주민들이 지방자치제가 무엇인지 인지하고 있는 정도는 약 50%에 불과하다. 지방자치의 정착과 발전을 위해서는 무엇보다 제도나 지원에 앞서 의식전환의 중요성이 강조된다.

둘째, 지방정부의 정책에 대한 신뢰성 확보가 이루어져야 한다. 주민들은 단체장의 공약이 무엇인지 제대로 인지하고 있지 못하며 주민이 단체장에 대한 낮은 신뢰성을 보인다는 것은 주민과 밀접하게 관계된 정책들의 실현과 관련이 있을 것이다. 지방자치시대에는 지방이 스스로 계획하고, 실시하며 책임을 지는 행정시스템으로 전환하는 것이 중심과제이다. 즉 지방자치단체가 정책의 주체가 되어 행정을 어떻게 수행하는가의 체제형성이 지방자치의 핵심이 될 것이다. 정책기관으로서 자치단체 형성은 정책을 스스로 입안하고 실시하며, 결과에 대해 자기책임을 명확히 할 수 있는 자치단체상의 실현을 위해 부단히 노력하여야 한다. 또한, 지방정부와 의회에서 만들어 내는 다양한 정책들에 대한 지속적인 홍보와 주민들의 관심 유발책을 함께 준비해야 할 것이다.

셋째, 주민참여를 활성화할 수 있는 제도적 기반마련과 홍보가 필요하다. 주민들의 지역현안에 대한 참여는 여전히 매우 낮게 나타나고 있으나 지방사업을 수행하기 위하여 명목에 따라 세금부담을 감수하겠다고 응답한 비율이 가장 높게 나타나고 있고 주민들의 집단행동이 지방행정에 영향을 미칠 수 있다고 응답하고 있어 적절한 제도적 보완과 홍보가 이루어진다면 충분한 주민참여를 이끌어 낼 수 있다고 보여진다. 주민의 무관심과 자질의 취약성은 관료의 독선을 초래하고 관료의 주민에 대한 비대응적 태도를 양성하는 기회를 제공할 위험이 있다. 따라서 시민사회의 건전한 참여체제 구축을 위해서는 먼저 지역차원의 주민참여제도를 도입하여야 한다. 지방자치단체에서 주민참여제도화는 아직 미흡한 편이나 일부지역에서 추진하고 있는 각종제도

의 도입은 검토할 필요가 있다. 즉, 자치의식을 향상시킬 수 있는 프로그램의 개발과 시민운동의 조직화를 통하여 행정권한에 대한 공유의식과 함께 지방정부의 정보공개와 분권화 등의 참여조건을 제도적으로 보장하여 여러 가지 주민참여 경로를 실질화시킬 수 있도록 함께 노력하여야 한다.

넷째, 지역현안과 정책에 대한 지속적 홍보가 이루어져야 한다. 지역의 현안문제를 인지하고 있다고 응답한 주민은 39.9%에 불과하며 현안문제를 인지하고 있지 못하다는 것은 지역발전을 저해하는 큰 걸림돌로 작용할 수 있다. 진정한 지방자치가 주민참여의 바탕에서 이루어진다면 주민들의 지역 현안문제와 정책에 대한 이해가 먼저 이루어져야 한다. 이러한 이해 없이 주민참여와 요구가 이루어질 수 없으며 또한 주민들의 지방행정에 대한 감지도 이루어 질 수 없다. 따라서, 지방행정이 현재 수행하고 있는 주요 정책들과 지역의 현안문제에 대하여 주민들과의 공감대 형성을 위한 다양한 홍보방안이 강구되어져야 할 것이다.

V. 결어

민선 자치체제에는 정책수립이나 집행과정에 주민의 참여기회를 크게 확대했고, 주민은 조례 제정, 개정 및 감사청구나 주민소송까지도 제기할 수 있게 되었으며, 주민투표로 지방의 중요한 의사결정에 참여할 수 있게 되었다. 그러나 뒤돌아볼 때 앞으로 시정, 보완해야 할 내용이 적지 않다. 사실 민선지방자치의 기본적인 원리는 간단하다. 지역의 일은 누구보다도 그 주민이 가장 잘 안다는 것, 주민은 자기생활에 무엇이 필요한가를 가장 먼저 구하려 한다는 것, 그리고 주민 스스로의 주장과 권리만큼이나 의무와 책임을 다해야 한다는 것이다. 결국 주민의, 주민에 의한, 주민을 위한 지역발전이 바로 지방자치의 목표가치가 되고 있다는 사실을 모두가 공감, 공유하기까지는 적지 않은 시간이 지난 것이다.

민선 지방자치가 실시된 지 10년이 지난 현시점에서 주민과 지방의원들의 자치의식이 상당히 변화되었으

며, 단체장을 포함한 공무원들의 자치의식에도 현저한 변화가 있었다. 스스로 민선 지방자치를 꾸려가야 한다는 점에서 자율성과 책임감, 그리고 참여와 봉사정신 등에서 과거와는 판이하게 달라진 것이 사실이다. 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.

참고문헌

[1] 강형기, “지방선거운동과 주민의 정치의식”, 지방자치연구, 제1권, 제1호, 1989.

[2] 권선희, “자치역량강화의 모형과 추진전략”, 도정혁신평가보고서, 2004.

[3] 권오혁, *지방행정인의 의식조사 연구*, 한국지방행정연구원, 1993.

[4] 김순은, “지방분권정책에 대한 평가”, 지방행정연구, 제17권, 제3호, 2003.

[5] 소진광, “방자치와 사회적 자본”, 한국지방자치학회보, 제32권, 2000.

[6] 오세윤, “기초지방자치단체에서의 주민자치의식과 참여”, 한국행정연구, 제7권, 제4호, 1998.

[7] 최영출, “방분권화에 따른 지방정부의 역량강화”, 지방행정연구, 제17권, 제2호, 2003.

[8] 하혜수, *혁신적 지방분권방식의 한국적 적실성에 관한 연구*, 한국지방자치학회 하계학술발표논문, 2004.

[9] G. A. Almond and .S. Verba, *The Civic Culture : Political Attitudes and Democracy in Five Nations*, N.Y. Princeton Univ. Press. 1972.

[10] Banfield, Edward, and Meyerson, *Martin, Politics, Planning, and Public Interest*, Glencoe: The Free Press, 1995.

[11] J. M. Barbalet and *Citizenship*, Minneapolis:

Univ. of Minnesota Press, 1998.

[12] E. Ostrom, *Governing the Commons: The Evolution o Institutions for Collective Action*, Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

[13] Skidmore and A. Rex, *Social Work Administration: Dynamics Management and Human Relationships*, Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall, Inc, 1988.

저자소개

고 승 희(Seung-Hee Ko)

정회원



- 2000년 2월 : 순천향대학교 (행정학 학사)
- 2002년 2월 : 단국대학교 대학원 (행정학석사)
- 2005년 8월 : 단국대학교 대학원 (행정학박사)

▪ 2005 ~ 현재 : 충남발전연구원 연구원
<관심분야> : 성과관리 및 평가, 조직관리