

공공기관 이전결정과 주민참여

Policy Decision Making on Relocation of Public Institutions and Citizen Participation

이향수*, 안형기*, 김덕준**
건국대학교 공공인재대학 행정학전공*, 충북발전연구원**

Hyangsoo Lee(yun7ju7@kku.ac.kr)*, Hyungkee Ahn(hkahn01@kku.ac.kr)*,
Duckjoon Kim(angeljun01@naver.com)**

요약

정책과정에의 참여자로서 주민들의 역할은 매우 크며, 특히 민주주의의 구현을 위한 중요한 장치의 하나로써 인식되고 있다. 우리나라에서도 지방자치제도가 안정화 단계에 들어서면서 예전에 비해 여러 가지 지자체의 시책이나 중앙정부의 정책결정과정에 관심이 매우 높아졌다. 그렇다면 실제 정책결정과정에서 지역주민들의 참여가 활발할까? 하는 질문으로 본 연구는 출발하였다. 특히 본 연구에서는 지역불균형 문제와 관련하여 해소 방법의 하나로 인식되고 있는 공공기관 이전결정과 관련하여 해당지역주민들의 참여 의사를 측정하고 의미 있는 결과를 도출하였으며, 이러한 연구결과를 바탕으로 지역주민의 정책결정에의 참여에 있어서의 시사점을 논의하였다.

■ 중심어 : | 정책결정 | 수동적 참여 | 능동적 참여 | 지방정부 | 지역불균형 |

Abstract

As a participant in the policy process, the role of the people is very large. Especially for the implementation of democracy, citizen participation has been recognized as one of the most important device. As local government institutions have lifted in the stabilization phase as compared to the past, several municipalities and the central government's initiatives very interested in the policy-making process has increased. So in actual real policy decisions and the active participation of local people do? In this study, regional imbalances, particularly with regard to how to relieve the public agency that is recognized as one of the previous decision with regard to the involvement of local residents and physicians meaningful results were measured. Lessons and implications of this study for management leadership are presented.

■ keyword : | Policy Decision Making | Passive Participation | Active Participation | Local Government | Regional Imbalance |

I. 서론

민주주의의 구현을 위해 가장 중요한 것은 바로 국민들의 정치에의 의사표현 또는 정책과정에의 참여라고

할 수 있다. 우리나라에서도 지방자치제도가 안정화·성숙화 단계에 이르면서 예전에 비해 지방자치단체나 중앙정부의 각종 시책이나 정책에 대한 주민들의 참여가 활발해지고 있다. 그렇다면 실제 각종 정책과정에서 지

접수일자 : 2013년 10월 29일
수정일자 : 2013년 11월 21일

심사완료일 : 2013년 11월 29일
교신저자 : 안형기, e-mail : hkahn01@kku.ac.kr

역주민들의 참여는 예전보다 활발해졌을까? 하는 질문으로부터 본 연구는 출발하였다. 특히 본 연구에서는 지역불균형과 관련된 정책현안에 대해 불균형문제를 겪고 있는 지역주민들을 대상으로 하여 공공기관 이전에 대한 정책결정과정에서 주민들의 참여의사를 분석하고자 하였다. 지역불균형문제는 역대 정권들로부터 많은 대통령들은 지역불균형문제를 해결하고자 하였으나, 그동안 역대정부가 소기의 목적을 달성하였다고 평가하기는 매우 어렵다고 볼 수 있다. 여전히 지역불균형 발전문제들로 많은 지자체들이 곤란을 겪고 있다. 물론 지역불균형문제를 해결하기 위해 공공기관의 지방이전이 상당부분 그러한 문제들을 해결해 줄 수 있으리라는 시각도 있으나 여전히 지역불균형발전문제는 학계 및 정계의 지속적인 관심사라고 할 수 있다. 물론 불균형 발전을 겪고 있는 해당지역의 주민들 및 전문가들 역시 이러한 주제에 대해서 많은 관심을 가지고 있음은 물론이다. 또한 최근 들어서는 지역주민들의 정책과정에의 참여가 증가하고 있으며, 온라인매체들을 통해 이러한 참여가 이러한 참여증가를 촉발시키는 역할을 한다고 볼 수 있다.

본 연구에서는 지역불균형 문제를 해결할 수 있는 대안중 하나인 공공기관 이전결정과 관련하여 정책결정 과정에 지역주민들의 참여의사를 실제 지역불균형 문제를 겪고 있는 지역주민들을 대상으로 하여 조사하여 분석하고자 한다. 본 연구의 구성은 다음과 같다. 우선, 정책결정과정 및 주민참여에 대한 이론적 검토를 하였다. 둘째, 지역주민들을 대상으로 하여 지역불균형 이슈에 대하여 주민참여의사는 어느정도인지 설문조사 결과를 분석하고 있다. 끝으로 지역현안 이슈를 다루는 지역주민들의 대응방식에 대한 정책적 함의를 제시하고 있다.

II. 문헌 연구

1. 정책결정과 참여자에 대한 논의

정책결정에 대한 논의는 그동안 국내외 학자들을 통해 다양하게 이루어져 왔다. 그러나 정책 논의의 출발

점을 Lasswell(1971)[1]로 삼고 있는 것에는 이견이 존재하지 않는 듯 하다. 이미 정책학 연구를 1950년대에 시작한 Lasswell & Kaplan(1951)[2]의 공동연구에서 정책이란 목적, 가치와 전략을 내포하고 있는 대규모 계획[1]으로 정의하였다. 또한 정책과정을 7단계로 구분하여, 정보의 수집, 주장, 처방, 행동화, 적용, 종결, 평가로 제시하였다[1]. 이후 Anderson(1975)[3]은 문제형성과 정책의제설정단계, 정책대안작성단계, 정책대안 채택단계, 정책집행단계, 정책평가단계로 제시하고 있다. 또한 Jones(1977)[4]은 문제규명단계, 정책개발단계, 정책집행단계, 정책평가단계, 정책종결단계 등으로 구분하여 제시하였다. 반면, OECD(2001)[5]에서는 정책과정을 정책설계, 정책집행, 정책평가의 3단계로 나누고 있다. 이러한 정책과정중에서도 가장 중요시되는 과정은 정책을 개발하고 대안을 채택하는 과정 즉, 정책결정단계라고 할 수 있을 것이다. 정책결정은 합리적이고 분석적인 방법을 통해야 하는 것이 규범적이지만 현실속에서의 정책결정과정은 매우 비합리적이고 분석적이지 않으며, 궁극적으로는 매우 정치적으로 결정되기도 한다.

그렇다면, 이러한 정책결정에 있어서의 참여자들은 누구인가? 정책결정에의 주민참여에 대한 연구 역시 그동안 다수 수행되어져 왔다[6][7]. 그러나 그동안 다수의 연구에서는 주민참여유형별로 세분화하여 참여정도를 파악하고 분석한 연구는 매우 드물었으며, 이에 본 연구에서는 참여의 유형별로 주민들의 참여행태를 분석하고자 한다.

정책결정에의 참여자들은 대통령, 의회, 관료집단, 이익집단, 정당, 주민 등으로 구분할 수 있다[8]. 우선 가장 많은 파워를 행사할 수 있는 대통령이 있다. 물론 국가에 따라서 상황이 달라지지만, 우리나라의 경우 정책결정과정에서는 물론이고, 정책의제설정단계에서부터 정책집행에 이르기까지 대통령은 매우 강력한 영향력을 행사한다[9]. 의회는 오늘날과 같은 행정국가화 현상이 심화되는 현상속에서 가장 약화된 정책참여자라고 볼 수 있다[8]. 그 원인으로서는 여러 가지가 있으나 의원들은 정당노선로는 배당하기 때문로는 독자노선을 고수하기 어렵고, 복잡하고 전문화된 외교이슈나 안보이

슈 등에 대해서는 의회의 역할이 제한적일 수밖에 없기 때문이다[10]. 한편 정책결정에 있어 관료집단의 권한은 매우 강하다. 의회권한이 축소되는 반면 행정국가화 현상으로 인해 관료집단의 권한은 향후에도 더욱더 강해질 것이라고 판단된다. 관료들은 국민과의 접점에 있으며, 행정현장 가까이서 전문지식이나 기술을 쌓을 기회를 가지기도 하며, 정책현안에 대한 많은 정보를 가지고 있기 때문이다[9]. 이익집단은 이익집단 구성원들의 이익의 대변을 목표로 결성된 기구로써 정책결정과정에의 영향력을 행사할 수 있으나 관료집단에 비해 다소 외소하다고 판단된다[11]. 정당 또한 일반국민들의 요구사항을 정책대안으로 전환하고 정책결정과정에 걸쳐 영향력을 행사한다고 평가할 수 있다[12]. 주민들의 정책결정에의 참여에 대해서는 이하에서 좀더 자세히 살펴보고자 한다.

2. 정책결정과정에의 주민참여

정책결정이란 정책문제를 해결하기 위해 여러가지 대안들 가운데 공익, 소망성과 실현가능성 등의 기준에 비추어 가장 최적의 대안을 선택하는 과정을 말한다. 최적의 대안을 선택하기에 앞서 정책목표를 설정하고 대안의 비교평가분석과정이 선행됨은 물론이다.

정책결정에의 주민참여 유형에 대한 구분은 연구자마다 다양하다. 우선 Pretty(1995)[13]는 각종 국가정책과 관련된 주민 참여의 유형을 7가지로 구분하여 수동적 참여, 정보제시참여, 협의적 참여, 인센티브 참여, 기능성참여, 상호작용적 참여, 자율적 참여 등으로 나누고 있다. 한편 OECD(2001)[5]는 정책결정에의 주민참여를 정보제공, 협의, 능동적 참여로 구분하고 있다. Sharp(1990)[14] 역시 유사하게 주민참여의 유형을 반응적 참여, 교호적참여, 통제적 참여로 구분하였다.

본 연구에서는 지역불균형 정책참여와 관련하여 해당 지역주민들을 대상으로 하여 가장 큰 이슈가 되고 있는 공공기관 이전문제와 관련하여 지역주민들의 정책결정과정에의 참여유형을 여러 연구자들 [13][15-18]의 문헌연구를 바탕으로 하여 6가지로 제시하였다. 또한 본 연구에서는 이러한 참여를 다시 수동적 참여와 능동적 참여로 구분하여 측정하고, 이에 대

한 참여의사를 조사하고 결과를 분석하였다. 이렇게 참여를 구분함으로써 참여의 유형별로 좀더 세분화된 참여행태를 분석할 수 있으며, 기존의 연구와는 차별화된다고 할 수 있다.

표 1. 주민참여의사 측정도구

수동적참여	능동적 참여
<ul style="list-style-type: none"> ○ 지역 정치인 또는 유력인사 등에게 편지 또는 전화 ○ 이웃사람들과의 대화로 여론확산 ○ 지역내 주민단체 또는 시민단체 가입 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 공청회 참여하여 의견개진 ○ 주민단체활동 참여 ○ 데모나 집회참여

III. 조사설계

1. 조사대상

본 연구대상은 충청북도 북부권 4개 도시를 대상으로 하였으며, C시, J시, E군, D군 거주민을 대상으로 하였다. 이들 4개 시군 중 C시는 가장 인구가 많으며 면적은 983.7 km²이며, 인구는 26만 명이다. J시의 면적은 883.09km²이며, 인구는 13만여명 이다. E군의 면적은 520.40km²이며, 인구는 9만7천여명으로 충청북도 내 군 지역에서는 유일하게 인구가 증가하는 지역이다. D군의 면적은 780.62km²이며 인구는 3만 1천여명이다. 본 연구에서는 정책결정에의 주민참여의사를 측정하기 위해 현재 충북내에서 지역불균형의 대상 지역으로 인식되고 있는 북부권 4개 시군에 거주하고 있는 주민들을 무작위로 추출하여 총 649여명을 대상으로 하여, 2013년 10월 5일부터 6일 양일에 걸쳐 실시되었다. 조사방법은 면접조사를 통해 이루어졌으며, 총 배포된 700부의 설문지 중에서 661부가 회수(회수율 94.4%)되었으며, 이 중에서 설문에 응하지 않거나 분석에 부적합한 설문지 등 12부를 제외하고 실제 분석에는 649부가 이용되었다. 표본대상을 구체적으로 살펴보면, 성별로는 남자가 53.7%(349명)를, 여자가 46.2%(300명)의 분포를 보이고 있으며, 연령별로는 30대(30.9%)와 40대(25.4%)가 가장 많은 분포를 보이고 있으며, 학력에 있어서는 4년제 대졸이상이 35.0%(227명)를, 고졸이 33.9%(220명)를, 전문대졸이 23.3%(151명), 중졸이하가 7.9%(51명)을 차지하고 있는 것으로 나타났다.

표 2. 응답자의 인구통계학적 특성

인구변수	구분	빈도(명)	퍼센트(%)
성 별	남	349	53.7
	여	300	46.2
	응답자 합계	649	100
연 령	10대	4	0.6
	20대	140	21.5
	30대	201	30.9
	40대	165	25.4
	50대	103	15.8
	60대 이상	36	5.8
	응답자합계	649	100
학 력	중졸이하	51	7.9
	고졸	220	33.9
	전문대졸	151	23.3
	4년제 대졸이상	227	35.0
	합계	649	100
직 업	농업	103	15.9
	회사원	147	22.7
	자영업	162	25.0
	학생	67	10.3
	주부	58	8.9
	전문직	73	11.2
	공무원	16	2.5
	기타	23	3.5
합계	649	100	
거주지	단양군	40	6.2
	음성군	101	15.5
	제천시	166	25.5
	충주시	339	52.2
	무응답	3	0.5
합계	649	100	
월소득	100만원미만	26	4.0
	100만원-200만원미미만	132	20.3
	200만원-300만원미미만	201	31.0
	300만원-400만원미미만	189	29.1
	400만원이상	100	15.4
	합계	648	99.8
	무응답	1	0.2
거주기간	0-10년	263	40.5
	11-20년	114	17.6
	21-30년	125	19.3
	31-40년	76	11.7
	41-50년	41	6.3
	51-60년	23	3.5
	61-70년	6	0.9
	71년 이상	1	0.2
	합계	649	100

또한 직업에 있어서는 자영업 종사자가 전체 응답자 중 25.0%(162명)을 차지하고 있어 가장 많은 비율을 보이고 있었으며, 회사원이 22.7%(147명), 농업종사자가

15.9%(103명), 전문직 11.2%(73명), 학생 10.3%(67명), 주부 8.9%(58명), 공무원이 2.5%(16명)를 차지하는 것으로 나타났다. 또한 거주지별로는 응답주민의 52.2%(339명)가 C시에 거주하는 것으로 나타났으며, J시 주민이 25.5%(166명), E군 군민이 15.5%(101명), D군 군민이 6.2%(40명)의 분포를 보이고 있었다.

4개 지역주민들의 지역주민들의 정책결정예의 참여 의사를 측정하기 위해 총 6개의 문항으로 구성하여, 지역불균형문제와 연관되어 가장 이슈가 되고 있는 공공기관이전문제와 관련하여 정책결정과정에서 얼마나 참여할 의사가 있는지를 측정하였다. 참여정도를 측정하기 위해서 ① 지역 정치인 또는 유력인사 등에게 편지 또는 전화를 할 것이다.② 지역 내 주민단체 또는 시민단체 등에 가입할 것이다, ③ 주민단체활동 등에 적극 참여할 것이다, ④ 이웃사람들과의 대화를 통해 여론 확산을 꾀할 것이다, ⑤ 공청회 등에 참여하여 의견을 개진할 것이다, ⑥ 데모나 집회 등에 참여할 것이다, 등의 6가지 수동적, 능동적 방법에 대하여 어떠한 행동을 취할 것인지를 측정하였다. 설문항목은 Likert 평정방식에 따라 1점(관심없음)에서 5점(적극참여)으로 하는 5점 척도에 의하여 구성하였다.

본 연구에서는 분야별 정책콘텐츠에 대한 만족도를 측정하기 위해 빈도분석을 실시하였으며, 인구통계변수들과 분야별 콘텐츠 만족도간의 관계를 살펴보기 위해 분산분석(ANOVA)을 이용하였다. 특히 본 연구에서는 주민참여가 주로 인구통계변수에 따라 달라지는 차이를 분석하고 이를 바탕으로 정책적 함의를 유추하고자 하였다.

IV. 조사결과와 분석

1. 충북 북부권 지역의 주민참여의사 요약

충북 북부권 4개지역의 주민들의 정책결정예의 참여 의사정도를 측정하기 위한 6가지 항목에 대한 평균값을 보면, 3점이상이 2개 항목, 3점(보통)이하가 4개 항목으로 도출되었다. 참여유형으로는 이웃사람들과의 대화를 통해 여론확산을 도모하겠다는 수동적 참여의

평균값(3.76점)이 가장 높게 나타났다. 그 다음으로는 역시 수동적 참여유형인 시민단체등에 가입의사(3.02 점)가 다른 참여유형에 비해 다소 높았다.

표 3. 주민참여의사 평균치(5점만점)

	수동참여			능동참여		
	정치인에게 편지 전화	여론 확산	시민 단체 가입	공청회	단체 활동	데모 집회
평균값	2.77	3.76	3.02	2.87	2.93	2.57
표준편차	1.119	1.036	1.028	1.018	1.046	1.071

2. 유형별 지역주민의 정책결정 참여의사 분석결과

1) 지역유지나 정치인과의 연락의사

먼저 지역 유지나 국회의원, 시의원 등과 같은 정치인에게 편지나 전화를 하여 아이디어를 제공하거나 정책결정을 촉구하도록 하는 행위에 대해서는 잘 모르겠다는 의견이 가장 많았으며(34.8%), 편지나 전화를 하겠다는 응답자(26.4%)보다는 편지나 전화 등의 행동을 하는것에 대해 관심이 없거나 하지 않겠다는 등 소극적인 응답자들이(48.6%) 더 많은 것으로 나타났다.

표 4. 지역유지나 정치인과의 연락의사

참여정도	빈도	퍼센트(%)
관심없다	102	15.7
참여하지않음	149	22.9
보통(잘모르겠다)	226	34.8
참여	134	20.6
적극참여	38	5.8
합계	649	100.0

또한 인구통계학적 변수별로 차이가 있는지를 분석한 결과 충북 북부권지역 주민들의 가구별 소득, 학력, 직업에 따라 통계학적으로 의미있는 차이가 있음이 나타났다. 인구통계학적 변수별 인식 차이를 검증하기 위하여 ANOVA(분산분석)를 이용하였으며, 해석하는 방법으로는 유의수준을 0.05이하로 선정하였다. 유의확률값이 0.05보다 작을 경우 집단간 차이가 통계적으로 유의하다는 것, 즉, 그 차이가 인정된다고 해석하는 것이고, 그 반대의 경우에는 통계적으로 그 차이를 인정할 수 없어 차이가 없다고 해석할 수 있다. 우선 가구별 소득수준에 따른 차이를 보면, 월소득에 상관없이 평균점

수가 3점이상을 보였으나, 특히 월소득 100만원 - 200만원미만의 가구가 지역유지나 정치인과의 연락의사에 있어 가장 높은 평균점수(3.73점)를 보였다. 그 다음으로는 100만원미만의 가구에서 높은 참여의사를 보였다.

표 5. 지역유지나 정치인과의 연락의사 소득별 차이 (ANOVA)분석

가구월소득	빈도	평균	표준편차	F값	유의확률
100만원미만	26	3.70	.732	3.484	0.00
100만원 - 200만원미만	132	3.73	.765		
200만원-300만원미만	201	3.42	.575		
300만-400만원미만	189	3.47	.648		
400만원이상	100	3.45	.610		
무응답	1	-	-		
합계	649	3.52	.664		

표 6. 지역유지나 정치인과의 연락의사 학력별 차이 (ANOVA)분석

가구월소득	빈도	평균	표준편차	F값	유의확률
중졸이하	51	3.88	.714	6.000	0.00
고졸	220	3.54	.659		
전문대졸	151	3.41	.632		
4년제 대졸이상	227	3.45	.633		
합계	649	3.52	.664		

또한 지역유지나 정치인과의 연락의사에 있어 학력별로는 중졸이하가 가장 참여의사가 높았으며(평균점수 3.99), 그 다음이 고졸이었으며, 전문대졸 이상의 응답자의 참여의사는 상대적으로 낮았다.

표 7. 지역유지나 정치인과의 연락의사 직업별 차이 (ANOVA)분석

가구월소득	빈도	평균	표준편차	F값	유의확률
농업	103	3.95	.673	7.295	0.00
회사원	147	3.42	.655		
자영업	162	3.50	.666		
학생	67	3.21	.474		
주부	58	3.41	.556		
전문직	73	3.40	.590		
공무원	16	3.50	.547		
기타	23	3.46	.660		
합계	649	3.52	.664		

한편 직업별 연락의사 차이에 있어서는 농업에 종사하는 응답자의 참여의사가 가장 높았으며(평균점수 3.95), 다음으로는 자영업자(평균점수 3.50), 공무원(평

관점수 3.50), 회사원(평균점수 3.42)의 순으로 나타났다.

2) 여론확산 도모

이웃사람들과의 대화를 통해 여론확산을 도모에 대한 참여에 대해서는 잘 모르겠다는 의견이 가장 많았다 (39.7%).

표 8. 여론확산 의사

참여정도	빈도	퍼센트(%)
관심없다	58	8.9
참여하지않음	106	16.3
보통(잘모르겠다)	258	39.7
참여	182	28.0
적극참여	45	6.9
합계	649	100.0

표 9. 여론확산 도모 의사 직업별 차이(ANOVA)분석

가구월소득	빈도	평균	표준편차	F값	유의확률
농업	103	3.72	.766	2.266	0.02
회사원	147	3.51	.672		
자영업	162	3.53	.635		
학생	67	3.45	.573		
주부	58	3.32	.474		
전문직	73	3.68	.695		
공무원	16	3.58	.514		
기타	23	3.76	.562		
합계	649	3.56	.657		

그러나 이웃들과의 대화를 통해 여론확산을 도모하는데 참여하겠다는 응답(34.9%)이 여론확산을 도모에 참여하지 않겠다는 응답(15.2%)보다 많은 것으로 나타났다. 이로서 이웃과의 대화를 통한 여론확산도모와 같은 수동적인 참여에 대해서는 많은 응답자들의 참여의도가 매우 높은 것을 확인할 수 있었다.

또한 인구통계학적 변수별로 여론확산을 도모하는데 있어 차이가 있는지를 분석한 결과 충북 북부권지역 주민들의 직업에 따라 통계학적으로 유의미한 차이가 있음이 나타났다. 직업별 여론확산을 도모하는데 있어서는 기타를 제외하고 농업종사자(평균점수 3.72)의 참여의사가 가장 높았으며, 전문직(평균점수 3.68), 공무원(평균점수 3.58)의 순으로 나타났다. 반면, 주부(평균점수 3.32)의 여론확산에의 참여의사가 다른 직업군에 비해 적은 것으로 나타났다.

3) 지역내 시민단체 가입

지역내 주민단체나 시민단체 등에 가입의사에 대해서는 잘 모르겠다는 의견이 가장 많았으나(42.3%), 주민단체나 시민단체에 참여의사가 있다는 응답(31.5%)이 주민단체나 시민단체에 참여하지 않거나 관심이 없다는 의견(26.0%)보다 더 많은 것으로 나타났다.

또한 인구통계학적 변수별로 시민단체 가입에 있어 차이가 있는지를 분석한 결과 충북 북부권지역 주민들의 직업에 따라 통계학적으로 유의미한 차이가 있음이 나타났다.

표 10. 지역내 시민단체 가입의사

참여정도	빈도	퍼센트(%)
관심없다	63	9.7
참여하지않음	106	16.3
보통(잘모르겠다)	275	42.3
참여	164	25.2
적극참여	41	6.3
합계	649	100.0

직업별 시민단체 가입의사에 있어서는 기타를 제외하고 전문직에 종사하는 응답자의 참여의사가 가장 높았으며(평균점수 3.69), 다음으로는 농업종사자(평균점수 3.59), 공무원(평균점수 3.58)의 순으로 나타났다. 주부(평균점수 3.27)나 학생(평균점수 3.27)은 시민단체 가입의사가 다른 직업군에 비해 적은 것으로 나타났다.

표 11. 지역내 시민단체 가입의사 직업별 차이(ANOVA) 분석

가구월소득	빈도	평균	표준편차	F값	유의확률
농업	103	3.59	.689	2.973	0.00
회사원	147	3.49	.636		
자영업	162	3.54	.629		
학생	67	3.27	.529		
주부	58	3.27	.505		
전문직	73	3.69	.736		
공무원	16	3.58	.514		
기타	23	3.71	.825		
합계	649	3.51	.649		

4) 공청회 참여

공청회 등에 참여하여 의견을 개진하는 등에 대한 참여에 대해서는 잘 모르겠다는 의견이 가장 많았으나 (45.1), 공청회 등에 참여하여 의견을 개진하는 등 적극

적으로 참여하겠다는 응답(4.9%)을 포함해 참여의사를 밝힌 응답비율(25.4%)보다는 참여하지 않거나 관심없다는 응답비율(30.3%)이 다소 많은 것으로 나타났다. 이로서 이웃과의 대화를 통해 여론확산도모와 비교해 볼 때 응답자들이 능동적인 정책참여에 대해 다소 소극적으로 반응하고 있음을 유추해 볼수 있었다.

표 12. 공청회 참여 의사

참여정도	빈도	퍼센트(%)
관심없다	77	11.8
참여하지않음	120	18.5
보통(잘모르겠다)	293	45.1
참여	127	19.5
적극참여	32	4.9
합계	649	100.0

또한 인구통계학적 변수별로 여론확산을 도모하는 데 있어 차이가 있는지를 분석한 결과 충북 북부권지역 주민들 분성별 및 직업에 따라결과계학적으로 유의미한 차이가 있음에 있어 차성별로 공청회 참여의사에 있어서는 남성에 여성보다 좀더 적극적으로 참여하고 았 함을 알 수 있었다.

표 13. 공청회참여 의사 성별 차이(ANOVA)분석

성별	빈도	평균	표준편차	F값	유의확률
남성	349	3.49	.676	8.079	0.00
여성	300	3.33	.531		
합계	649	3.42	.621		

또한 직업별 공청회 참여의사에 있어서는 농업종사자(평균점수 3.57)의 공청회에 참여하여 의견개진에 대한 의사가 가장 높았으며, 공무원(평균점수 3.72), 전문직(평균점수 3.53)의 순으로 나타났다. 반면, 회사원(평균점수 3.43)이나 주부(평균점수 3.22)의 공청회에서의 의견개진에 대한 참여의사가 다른 직업군에 비해 적은 것으로 나타났다.

표 14. 공청회참여 의사 직업별 차이(ANOVA)분석

가구월소득	빈도	평균	표준편차	F값	유의확률
농업	103	3.57	.677	2.360	0.02
회사원	147	3.31	.592		
자영업	162	3.43	.585		

학생	67	3.40	.670
주부	58	3.22	.479
전문직	73	3.53	.717
공무원	16	3.72	.467
기타	23	3.30	.480
합계	649	3.42	.621

5) 주민단체활동

주민단체활동에 대해 적극적인 참여의사는 잘모르겠다는 의견이 가장 많았으나(42.5%), 단체활동에 적극참여하겠다는 응답자(5.7%)를 포함해 긍정적인 참여의사를 가진 응답자(28.6%)와 주민단체 활동에 관심이 없거나 참여하지 않겠다는 응답자(28.8%)가 비슷한 것으로 나타났다.

표 15. 주민단체 활동 의사

참여정도	빈도	퍼센트(%)
관심없다	76	11.7
참여하지않음	111	17.1
보통(잘모르겠다)	276	42.5
참여	149	22.9
적극참여	37	5.7
합계	649	100.0

또한 인구통계학적 변수별로 주민단체 활동에 대한 차이가 있는지를 분석한 결과 충북 북부권지역 주민들의 가구별 소득, 직업에 따라 통계학적으로 의미있는 차이가 있음이 나타났다. 우선 가구별 소득수준에 따른 차이를 보면, 월소득 100만원미만(3.76)의 주민단체 활동의사가 다른 소득 그룹에 비해 높았으며, 그 다음으로는 월소득 100만원 - 200만원미만의 가구가 높은 참여의사를 보였다.

표 16. 주민단체 활동 의사 소득별 차이(ANOVA)분석

가구월소득	빈도	평균	표준편차	F값	유의확률
100만원미만	26	3.76	.831	2.947	0.02
100만원 - 200만원미만	132	3.62	.730		
200만원-300만원미만	201	3.39	.559		
300만-400만원미만	189	3.44	.610		
400만원이상	100	3.45	.627		
무응답	1	-	-		
합계	649	3.48	.641		

주민단체 활동에 적극적으로 참여할 의사에 있어 직업별 차이에 있어서는 농업에 종사하는 응답자의 참여

의사가 가장 높았으며(평균점수 3.72), 다음으로는 전문직(평균점수 3.68), 공무원(평균점수 3.59), 자영업(평균점수 3.44), 회사원(평균점수 3.42)의 순으로 나타났다.

표 17. 주민단체 활동 의사 직업별 차이(ANOVA)분석

가구월소득	빈도	평균	표준편차	F값	유의확률
농업	103	3.72	.696	3.811	0.00
회사원	147	3.39	.610		
자영업	162	3.44	.616		
학생	67	3.27	.494		
주부	58	3.34	.529		
전문직	73	3.68	.767		
공무원	16	3.58	.514		
기타	23	3.43	.629		
합계	649	3.48	.640		

6) 데모나 집회 참여

데모나 집회 등에 대한 참여에 대해서는 관심이 없거나(20.8%), 참여하지 않겠다는 의견(21.2%)이 다른 유형의 참여의사에 비해 높았으며, 관심없다는 의견을 포함해 참여하지 않겠다는 의견(42.0%)이 잘모르겠다(보통)는 의견(40.6%)에 비해 많았다. 또한 적극참여하겠다는 의사를 밝힌 응답자의 비율(3.5%)이 7가지 참여유형 중 가장 적은 것으로 나타났다.

표 18. 데모나 집회 참여 의사

참여정도	빈도	퍼센트(%)
관심없다	135	20.8
참여하지않음	138	21.2
보통(잘모르겠다)	264	40.6
참여	89	13.7
적극참여	23	3.5
합계	649	100.0

또한 인구통계학적 변수별로 여론확산을 도모하는데 있어 차이가 있는지를 분석한 결과 충북 북부권지역 주민들의 소득, 학력 및 직업에 따라 통계학적으로 유의미한 차이가 있음이 나타났다.

우선 가구별 소득수준에 따른 차이를 보면, 월소득 100만원미만(3.85)의 데모나 집회 참여의사가 다 소득 그룹에 비해 높았으며, 그 다음으로는 월소득 100만원 - 200만원미만의 가구가 높은 참여의사를 보였다.

표 19. 데모나 집회참여 의사 소득별 차이(ANOVA)분석

가구월소득	빈도	평균	표준편차	F값	유의확률
100만원미만	26	3.85	.770	7.480	0.00
100만원 - 200만원미만	132	3.57	.703		
200만원-300만원미만	201	3.33	.581		
300만-400만원미만	189	3.23	.483		
400만원이상	100	3.24	.471		
무응답	1	-	-		
합계	649	3.36	.594		

표 20. 데모나 집회참여 의사 학력별 차이(ANOVA)분석

가구월소득	빈도	평균	표준편차	F값	유의확률
중졸이하	51	3.63	.639	3.396	0.01
고졸	220	3.37	.629		
전문대졸	151	3.32	.569		
4년제 대졸이상	227	3.29	.545		
합계	649	3.35	.594		

또한 데모나 집회에의 참여의사에 있어 학력별로는 중졸이하의 참여의사가 가장 높았으며(평균점수 3.63), 그 다음이 고졸이었으며, 전문대졸 이상의 응답자의 참여의사는 상대적으로 낮았다.

표 21. 데모나 집회 참여 의사 직업별 차이(ANOVA)분석

가구월소득	빈도	평균	표준편차	F값	유의확률
농업	103	3.60	.556	4.115	0.00
회사원	147	3.17	.657		
자영업	162	3.35	.597		
학생	67	3.36	.622		
주부	58	3.10	.503		
전문직	73	3.46	.695		
공무원	16	3.55	.514		
기타	23	3.38	.513		
합계	649	3.35	.613		

직업별 데모나 집회 참여의사에 있어서는 농업종사자(평균점수 3.60)의 참여의사가 가장 높았으며, 공무원(평균점수 3.55), 전문직(평균점수 3.46)의 순으로 나타났다. 반면, 회사원(평균점수 3.17)이나 주부(평균점수 3.10)의 참여의사가 다른 직업군에 비해 적은 것으로 나타났다.

V. 결론

연구대상이 된 충북 북부권 4개 시군지역의 지역주민

들은 정책결정과정 참여의사가 전반적으로 낮은 것으로 나타났다. 6개 참여유형중 가장 적극적인 참여의사를 보인 유형은 이웃주민들과의 대화를 통해 여론확산을 도모하는데에 대한 참여의사가 가장 높은 것으로 나타났다. 그 다음으로는 주민단체나 시민단체에의 가입의사가 높은 것으로 나타났다. 따라서 이를통해 시민단체 활동이나 집회참여와 같은 능동적이고 적극적인 참여보다는 대화를 통한 여론확산이나 시민단체에의 가입과 같은 수동적 참여를 선호하는 것을 알 수 있다. 능동적인 참여에 있어서는 데모나 집회에 참여하는 것 보다는 시민단체 활동에 참여할 의사가 더 높게 나타났으며, 그 다음으로는 공청회에 참여하여 의견을 개진하는 활동의사가 높은 것으로 나타났다. 따라서 북부권 주민들은 능동적인 참여보다는 수동적인 참여를 선호한다는 것을 알 수 있었다.

인구통계변수별로 정책결정과정에서의 참여의사의 차이를 분석해 본 결과, 참여유형에 따라 성별, 학력, 소득, 직업 등에 대해서는 집단간 차이가 통계적으로 유의미하게 나타났다. 우선 수동적인 참여유형인 지역유지나 정치인과의 연락의사에 있어서는 중졸이하의 학력자의 참여의사가 높았으며, 소득군에 있어서는 월소득 100만원 - 200만원미만 가구 그룹의 참여의사가 높았다. 또한 지역내 시민단체가입이나 이웃과의 대화를 통한 여론을 확산하고자 하는 의사에서는 전문직, 농업종사자 참여의사가 높은 것으로 나타났다. 아울러, 능동적인 참여유형인 주민단체활동 의사에 있어서는 월소득 100만원 미만 가구 그룹의 참여의사가 높았으며, 농업종사자의 참여의사가 높은 것으로 나타났다. 역시 공청회에 참여하여 의견을 개진하고자 하는 의사 역시 농업종사자가 많았으며, 성별로는 남성이 여성보다 좀더 적극적으로 공청회에 참여하고자 하였다. 또한 가장 능동적인 참여유형인 데모나 집회참여에 있어서는 역시 월소득 100만원 미만 가구 그룹의 참여의사가 높았으며, 농업종사자의 참여의사가 높은 것으로 나타났다. 또한 중졸이하의 학력 그룹의 데모나 집회 참여의사가 높은 것으로 나타났다. 종합해보면, 충북 북부권 지역의 주민들 중 참여의사가 높은 그룹은 농업종사자이며, 소득면에서 볼때는 저소득계층, 그리고 학력에 있어서는

중졸이하, 그리고 남성의 참여의사가 높은 것을 알 수 있다. 이러한 결과는 충북 북부권 4개 시군지역중 연구대상 2개시는 도농복합도시이며, 나머지는 농업을 기반으로 하는 농업도시였다는 점이 작용하였다는 것을 유추해 볼 수 있다.

본 연구를 통해 몇가지 정책적 시사점을 도출할 수 있다. 우선, 지역주민들의 정책결정과정에 참여의사는 보통이하인 참여유형이 더 많았으며, 지역주민들은 정책결정과 그다지 적극적으로 참여할 의사가 매우 작다는 사실이다. 이는 정책의 최종고객이 지역주민이라는 점에서 그들의 참여의사를 좀 더 적극적으로 유도할 필요가 있다는 점에서 매우 큰 함의를 지닌다. 물론 본 연구에서는 참여 부족의 원인을 분석해 보지는 않았으나 우리정부가 정책결정과정에 일반 지역주민들을 얼마나 포함시키려고 했는지에 관한 노력의 정도 그중에서도 특히 홍보 부족 등을 그 원인으로 지적할 수 있다. 둘째, 인구통계학적으로 볼 때, 저소득계층이나 저학력 그룹의 정책결정에의 참여의사가 높은 것을 알 수 있었다. 따라서 현재의 지방자치단체나 일부 공공기관에서 활용하고 있는 위원회제도 역시 이들 저소득계층 등 비기득권 계층을 포함하는 정책적 배려가 필요한 것으로 판단된다. 참여의사 분석결과에서도 보듯이 이들의 정책결정 참여의사는 전문직이나 고소득계층보다 다소 높게 나타났으며, 이러한 결과를 통해 우리들은 이들 그룹이 좀 더 정책과정에 참여할 수 있도록 하는 제도 등을 활성화 할 필요가 있음을 알 수 있었다.

본 연구는 지역주민들을 대상으로 정책결정에의 참여정도를 경험적인 실증연구를 통해 분석하고 의미있는 결과를 도출했음에도 불구하고 몇 가지 한계점을 노정하고 있다. 우선, 본 연구의 대상은 일부 지역의 4개 지역 주민들에 한정되고 있다는 점이다. 따라서 본 연구 결과를 우리나라 전 지역의 거주민들의 일반적인 참여의사라고 판단해서는 안된다는 점이다. 향후 다수의 지역거주민들을 대상으로 하여 좀더 보편성있는 연구결과를 분석해 낼수 있도록 노력해야 할 것이다. 둘째, 본 연구에서의 정책결정 참여유형은 연구자들이 분류하여 수동적 참여와 능동적 참여로 구분하고 기존 문헌 고찰을 통해 일부 지표만을 가지고 참여의사를 측정하

었다. 그러나 주민참여 유형은 매우 다양하며, 본 연구에서는 좀 더 다양한 참여유형을 많이 다루고 있지 않다. 따라서 향후에는 좀더 다양한 참여유형을 분류하고 이들의 참여의사를 분석할 필요가 있다. 셋째, 본 연구에서는 정책과정 전 과정에서 정책결정과정에서의 참여의사만을 측정하고 분석하였다. 향후에는 정책의제 설정에서부터 정책평가 및 환류의 전 정책과정 전반에 대한 참여의사를 측정분석하며 매우 흥미롭고 의미있는 결과를 도출할 수 있으리라 판단된다.

참 고 문 헌

[1] H. Lasswell, *A Pre-view of Policy Sciences*, New York: American Elsevier Publishing Company, Inc, 1971.
 [2] H. Lasswell and A. Kaplan, *Power and Society*, New Haven: Yale University Press, 1950.
 [3] J. E. Anderson, *Public Policy-Making*, New York: Praeger, 1975.
 [4] C. Jones, *An Introduction to the Study of Public Policy*, North Scituate Mass.: Duzbury Press, 1977.
 [5] OECD, *Citizen as Partners: Information, consultation & public participation in policy-making*, 2001.
 [6] 이회경, 박종관, “사회자본이 지역축제의 주민참여에 미치는 영향”, 한국콘텐츠학회논문지, 제12권, 제12호, pp.192-200, 2012.
 [7] 최호택, 정석환, “지방의회 발전방향에 관한 실증적 연구”, 한국콘텐츠학회논문지, 제12권, 제7호, pp.194-202, 2012.
 [8] 백승기, *정책학원론*, 서울: 대영문화사, 2009.
 [9] 정정길, *정책학원론*, 서울: 대명출판사, 2000.
 [10] M. Howlett and M. Ramesh, *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystem*, New York: Oxford University Press, 1995.
 [11] 박천오, “한국·미국환경전담행정기관의 비교연

구: 외적정치권력 기반을 중심으로”, 한국정치학회보, 제29권, 제1호, pp.509-536, 1995.

[12] 정정길, *정책학원론(개정판)*, 서울: 대명출판사, 2008.
 [13] Pretty, *Participatory Learning and Action, A trainers' Guide*, 1995.
 [14] E. B. Sharp, *Urban politics and Administration: From Service Delivery to Economic Development*, New York: Longman, 1990.
 [15] 김상목, “중앙정부 정책과정과 민간참여 유형”, 한국행정학회 국제학술대회 및 추계학술대회 발표 논문집, 2004.
 [16] 김명숙, “로컬 거버넌스와 주민의 정치참여”, 한국사 회와 행정연구, 제16권, 제3호, pp.138-157, 2004.
 [17] 김익식, 장연수, “지역사회의 정치문화 및 주민참여에 대한 경험적 연구”, 한국지방자치학회보, 제16권, 제4호, pp.123-145, 2004.
 [18] 라휘문, “지방분권시대에 부응하는 주민참여 방안”, 자치공론 논문집, 제4호, pp.19-32, 2004.

저 자 소 개

이 향 수(Hyangsoo Lee)

정회원



- 1993년 2월 : 이화여자대학교 행정학과(행정학사)
- 1996년 2월 : 이화여자대학교 대학원(행정학석사)
- 2004년 2월 : 이화여자대학교 대학원(행정학박사)

▪ 2007년 3월 ~ 현재 : 건국대학교 공공인재대학 행정학전공 부교수

<관심분야> : 지식관리, 정보화정책, 전자정부

안 형 기(Hyunggi An)

정회원



- 1979년 2월 : 건국대학교 행정학과(행정학사)
 - 1986년 2월 : 건국대학교 대학원(행정학석사)
 - 1996년 12월 : Univ. of Louisville(행정학박사)
 - 1997년 3월 ~ 현재 : 건국대학교 공공인재대학 행정학전공 교수
- <관심분야> : 조직이론, 환경정책

김 덕 준(Duckjoon Kim)

정회원



- 1996년 2월 : 건국대학교 행정학과(행정학사)
 - 1998년 2월 : 건국대학교 대학원(행정학석사)
 - 2005년 2월 : 건국대학교 대학원(행정학박사)
 - 2008년 3월 ~ 현재 : 충북발전연구원 연구위원
- <관심분야> : 지방재정, 지방행정