지역의 주민참여요인과 주민참여 활성화 및 정책효과의 관계

- 구조방정식을 활용한 주민자치위원회의 매개효과를 중심으로 -

The Relationships among Local Resident Participation Factors, Resident Participation Activation, and the Policy Effects

- Focusing on Mediator Effects of Resident Autonomy Committees Using Structural Equation Model -

김 은 경 (성균관대학교 국정관리대학원 박사수료 - 주저자)
문 상 호 (성균관대학교 행정학과 교수 - 교신저자)

Abstract

Eun-Kyoung Kim / Sang-Ho Moon

Residents' actual participation, the basis of local self-government, should be a prerequisite to realize the administrative governance the local governments pursue. In this respect, the level of enforcement of resident participation system which has justification with no dissenting opinions on either political or managerial level would be an indicator of how local governments try to be the ones with good responses from residents, and to realize democratic values.

This study aims to determine which factors are the major factors of resident participation activation and policy outcomes, to confirm those key factors through examining previous studies, and by analyzing them to establish the structural relationships among the derived variables, resident participation activation, resident participation impacts and resident autonomy committees.

Based on the analysis results, we present several political suggestions. First of all, it is to emphasize the strengthening the role of resident autonomy committees in the design stage of establishment of policies; desirable attitudes and roles of resident autonomy committees are needed who are the subjects performing the most important functions. Second, by consolidating the role of resident autonomy committees in the operation process of policies, resident autonomy committees and the members should play their roles as constant

participants. Moreover, if there is a problem as a result of monitoring the operation process, they should inform local residents of any problems actively, and proceduralization is needed to make up for additional decisions on those through the resident participation system. Finally, it is a plan to strengthen the role of resident autonomy committees in the policy evaluation stage; in the case of the citizen participatory budgeting system which is most researched, it was ascertained that the effects of evaluation are great as shown in this study result.

주제어: 주민참여제도, 주민참여요인, 주민참여활성화, 주민자치위원회

Keywords: Resident participation system, Resident participation factors, Resident participation activation, Resident autonomy committee

Ⅰ. 문제의 제기

국가운영 방식이 정부중심의 전통적인 통치에서 거버넌스로 변화함에 따라 '사회체제 내에서 지방정부의 동태적 과정'에 대한 관심이 높아지고 있다(이달곤, 2005: 4-10). 이렇게 거버넌스 환경 하에서 지방정부의 동태성을 이해할 때는 지방정부의 실체로써 지역주민에 집중할 필요가 있다. 지방정부가 상호 작용하는 주요 행위자 중 가장 일차적인 관심의 대상이 지역주민이기 때문이다. 아울러, 지방자치의 기본이 되는 주민자치를 실현하기 위해서는 다양한 주민참여제도를 시행하는 것이 고객지향적 행태이며, 지방자치 체제를 유지하기 위한 당연한 행위가 될 것이다(정명은 외, 2012: 86). 즉, 지방자치 근간이자 지방정부가 추구하는 협치 행정을 구현하기 위해서는 주민의 실질적인 참여가 전제되어야 한다.

이러한 선상에서 정치적 차원이나 관리적 차원으로도 이견이 없는 정당성을 지닌 제도로서의 주민참여제도를 시행하는 수준은, 지방정부가 주민에게 반응성 높은 지방정부가 되고자 하며 민주적 가치를 실현하려는 노력을 얼마나 보이고 있는가를 가늠할 수 있는 지표가 될 것이다.

주민들의 자치적인 행동은 많은 시간과 노력이 소요된다. 급속한 제도시행은 실질적인 참여율을 높이지 못하고, 유명무실한 허울뿐인 제도로 전락할 우려도 있다. 이러한 고민은 제도시행 초기의 참여 문제와 다양한 참여방식의 조장과 갈등 조정을 위한 매개체의 필요성을 상기시킨다. 이에 주민참여제도의 요인과 주민활성화 사이에서 이를 매개할 수 있는 역할자로서 주민자치위원회를 고려한다. 주민자치위원회는 현재 주민자치센터를 중

심으로 지역의 주민들이 참여 위원회로서 그 역할을 담당해왔다. 따라서 향후 매개체로써의 기능을 가장 잘 수행할 수 있고, 시행착오도 감소시킬 수 있는 요소일 수 있다.

이러한 맥락에서 본 연구는 지방자치 시대에 지역의 주민참여활성화를 연구하기 위해 문헌 및 선행연구 검토를 통해 주민참여 활성화에 주요 원인을 도출하고, 이들이 주민참여 활성화, 주민참여정책의 성과와 어떻게 관련되는 가를 분석해보고자 한다. 구체적으로, 본 연구의 목적을 다음과 같이 제시해볼 수 있다. 우선, 어떤 요인이 주민참여 활성화와 정책성과에 주요 변인인지 확인하고자 한다. 선행연구들을 검토하여 중요변인들을 확인하고 이를 분석의 요소로 활용하고자 한다. 다음으로 도출된 변인과 주민참여활성화, 주민참여효과, 그리고 주민자치위원회의 구조적 관계를 설정해보고자 한다. 이때 주민자치위원회는 주민참여정책을 수행할 때 중간 조직의 형태를 취할 수 있기 때문이다.

Ⅱ. 이론적 검토

1. 주민참여제도의 영향요인

주민참여제도의 도입은 주민에게 본연의 권한을 돌려줌과 동시에 자신들의 문제를 스스로 해결할 수 있는 가능성을 열어줌으로써 정책효과를 높인다는 데 있다. 나아가 가장 적합한 방법을 필요한 소수의 대상들에게 적용함으로써 정부가 집행할 경우에 나타날 수 있는 규모의 과도함을 줄여 효율성을 제고할 수도 있다. 만일 주민참여제도를 도입하는 이유가 민주성, 효과성, 효율성으로 설명이 된다면, 합리적 행위자로서 지자체 및 지방정부는 주민참여제도의 도입과 활용에 있어 두 가지의 행태를 보일 수 있다(정명은 외, 2012).

우선, 합리적인 행위자는 목표와 수단을 긴밀하게 연계시킬 수 있다. 지자체 및 지방정부가 특정 주민참여제도를 도입한다면 정책과정 및 결과에 반영이 되도록 할 것이다. 제도의 도입으로 인해 내용적으로(실체적) 제도화가 가능해진다는 것이다(정명은 외, 2012). 예를 들어, 주민제안제도를 도입할 경우 우수작으로 뽑힌 주민제안을 정책이나 프로그램으로 현실화 시키고 주민에 의해 예산이 평가되었다면 그 결과에 따라 예산 조정을 할 것이다. 또한, 적극적인 행위자로서 자신이 모르는 절차 및 내용에 대해서는 교육을 받기를 원하며, 교육을 통해 자신의 역량을 강화하고 정책과정에 참여하기를 바랄 것이다.

다음으로, 합리적 행위자는 목표 달성을 위해 전략적으로 선택할 것이다. 행위자가 자신의 목표를 가지고 숙의를 하며 자기반성적인 과정을 거쳐 의사결정을 내리는 것과 마찬

가지로 지방정부는 비교적 민주성과 효율성을 달성하기 쉬운 주민참여제도를 도입하고자 할 것이다. 이를 위해 다양한 참여방법을 제도화하는 한편 관련정보를 제공하고 평가수단을 마련해 줄 것이다. 또한 지방정부는 참여자들 간의 이해관계를 조정하거나 상호 협력할 수 있는 조력자를 두거나 조정기구 등을 형성할 수도 있다. 이상의 이유가 주민참여제도를 도입하고 활성화하기 위한 요소들로써 고려될 수 있다.

한편, 상기된 이유 이외에도 주민참여가 근본적으로 개인들의 참여를 기준으로 생각한다는 점에서 개인적 특성요인 역시 기본적으로 고려되어야 할 요소이다. 요컨대 해당 내용들은 주민참여제도의 내부요인(내부 행위자, 제도화 수준, 평가수단)과 외부요인(네트워크 및 협력, 정보제공), 사회인구학적 요인(연령, 교육, 소득, 직업, 성별)으로(김태룡 외, 2003) 구체화할 수 있을 것이며, 이하에서는 이에 대한 논의를 진행하고자 한다.

1) 주민참여제도의 내부요인

주민참여제도의 활성화에 영향을 미치는 내부요인으로는 내부 행위자, 내용적 제도화 수준, 절차적 제도화 수준으로 구분해볼 수 있다. 내부행위자를 고려해보면 다음과 같이 논의해볼 수 있다. 주민참여제도는 다양한 주체적 행위자들을 포함하고 있다. 행정부에 기반 한 도지사, 그리고 행정시장, 공무원들이 있을 수 있다. 또한, 행정부를 견제하는 의회의 의원들이 있을 수 있고, 이와 함께 주민참여제도의 핵심인 지역주민들이 포함될 수 있다. 이들의 참여에 대한 적극적 의사와 노력은 주민참여제도 및 정책을 활성화 시키는 근간이 될 수 있을 것이다.

내용적 제도화 수준을 살펴보면 다음과 같이 논의해볼 수 있을 것이다. 주민참여제도는 지역주민 참여를 기초로 하고 있지만, 제주특별자치도의 경우 지역주민이 사회문제를 결정하거나 정책을 결정하는 일에는 익숙하지 않은 일이다. 무엇보다 이들의 전문성과 관심을 높이는 것이 중요해 졌다.

여기서 내용적 제도화는 참여주체들의 적극적 역할을 수행할 수 있는 역량을 개발하는 것을 의미한다. 이에 주민이 참여하는 과정에서의 지원, 주민참여 역량을 개발하기 위한 교육훈련 프로그램의 제공 및 지원, 주민참여를 독려하기 위한 각종 제도적 지원 등이 내용적 제도화라고 바라볼 수 있다. 이에 반해 절차적 제도화는 다음과 같이 논의할 수 있다. 절차적 제도화는 지역주민이 참여하기 위한 제도화된 절차를 의미한다. 이에 운영과정에서의 관리감독이 가능한 수단의 마련 및 성과평가나 참여규칙 등의 구현이 절차적 제도화라고 볼 수 있다.

2) 주민참여제도의 외부요인

주민참여제도의 활성화에 영향을 미치는 외부요인으로는 내·외부 행위자간 협력, 관련

정보의 제공 및 공유 등으로 구분해볼 수 있다. 내·외부 참여행위자간 협력을 논의하면 다음과 같이 논의해볼 수 있다. 지방정부와 지역주민이 주민참여과정에서 원만한 관계를 유지해야 한다. 주민참여제도를 시행 및 운영의 시작은 지방정부이기 때문에 정책설계자와 이용자 사이의 불협화음이 나타날 수 있기 때문이다. 이들의 파트너십이 원만하고 동등한 관계를 형성해 나갈수록 주민참여제도에는 긍정적일 것이다.

관련 정보의 제공 및 공유를 논의하면 다음과 같이 논의해볼 수 있다. 주민참여제도는 참여주체인 지역주민들이 해당내용에 대해 정확하게 파악하고 있어 판단할 수 있어야 한다. 즉, 주민참여의 이유 및 방법 등에 대한 정확한 정보가 참여하는 지역주민에게 충실하게 인지되어 있어야 하며, 관련공무원 및 이해관계자들과 주민과의 협의가 가능하도록 어떤 이해당사자들이 어떤 관계를 형성해왔는지에 대한 실체적인 정보 역시 주어져 있어야 실질적 참여가 가능할 것이다.

2. 선행연구 검토 및 본 연구의 차별성

현재까지 연구들은 대부분 주민참여정책의 제도인 주민참여예산제도에 집중해서 다루어진 경향이 있다. 이에 선행연구의 검토는 주민참여예산제도를 중심으로 선행연구 검토 및 본 연구의 차별성을 부각하고자 한다. 주민참여예산제도가 많은 지자체에서 다루어지고 있는 만큼 실증연구 및 분석이 용이하였을 수 있으며, 예산은 가장 중요한 정부제도이기 때문에 이에 참여하여 결정하는 것은 주민참여의 큰 변화로 바라볼 수 있기에 이를 연구대상으로 다루었던 것으로 판단된다.

주민참여예산제도는 사실 몇 가지 방향에서 논의가 이루어졌다. 주민참여예산제도에 대한 주요 선행연구는 첫째, 주민참여예산제도 도입의 성공요인을 분석한 연구(나중식, 2004, 2005; 안성민, 2005; 곽채기, 2003, 2005, 2007; 김관보 외, 2011)가 있고 둘째, 주민참여예산제도의 유형분류에 대한 연구(나중식, 2005; 곽채기, 2005; 박광우, 2006)가 있다. 셋째, 주민참여예산제도의 운영성과에 대한 연구(안성민 외, 2009; 박민정 외, 2009; 김겸훈 외, 2009; 임승후 외, 2010; 이순향 외, 2011)와 넷째, 주민참여예산제도의 운영실태 및 활성화 방안에 대한 연구(방성애, 2010; 박희용, 2008)가 있다. 마지막으로 주민참여예산제도의 확산과 영향요인에 대한 연구(최상한, 2010; 박형근 외, 2012) 등이 있다.

주민참여예산제도 도입의 성공요인을 분석한 연구의 핵심은 참여예산제도의 운영모형에 영향을 미치는 변수를 고려하고 있다는 것이다. 첫째, 정치적 요인으로 브라질 포르투알레그레시의 주민참여예산제도 사례를 통해 정당의 정치실험이 도입(나중식, 2004)의 중요원인이었음을 제안하였다. 둘째, 사회적 요인으로 주민참여예산제도가 지역주민들의

선호를 바탕으로 운영되기 위해서는 지역주민과 지역사회단체 등이 중심이 지역파트너십이 중요함을 강조하였다(곽채기, 2003, 2005). 셋째, 재정적 요인으로 부유한 지역이었던 포르투 알레그레시는 증가된 지방세 수입을 통하여 주민들의 수요를 만족시킬 수 있는 주민참여예산제도를 실시할 수 있었다고 강조하였다(Baiocchi, 2001; 안성민, 2005). 그렇지만, 이것이 한국의 경우 지방세 부과체계의 재량권이 매우 약하다는 점에서 적합하지는 않은 변수라고(안성민 외, 2007) 볼 수도 있다.

다음으로, 주민참여예산제도의 확산과 영향요인에 대한 주요 연구로는 지방정부의 주민참여예산제도의 채택을 정책확산 혹은 지역적 확산의 관점에서 영향요인을 분석한 연구(최상한, 2010)가 있다. 최상한(2010)은 2004년에서 2010년 5월말까지 총 83개 지방정부의 주민참여예산제도 채택에 미치는 영향요인을 지역적 확산, 정치적 요인(단체장 진보성향, 단체장 득표율, 진보성향 기초의원 비율), 사회적 요인(주민투표율, 시민단체 수, 인구 수), 재정적 요인(재정자립도, 사회복지예산지출규모), 그리고 행정적 요인(중앙정부지원)으로 분석하였다. 박형근·남황우(2012)는 최상한(2010)의 연구를 기초로 하여 2003년부터 2010년까지 지방정부의 주민참여예산제도 채택에 미치는 영향요인을 정치적 요인, 지역주민의 참여요인, 재정적 요인, 행정적 요인으로 분석하였다.

주민참여제도 전반에 대해 참여자의 인식을 기반으로 한 적합한 실증연구와 방안을 제시한 연구가 아직까지 미흡하다. 나아가, 그것이 지역에 한정될 경우 그에 대한 논의는 매우 부족한 상황이고 특히, 주민참여를 위한 매개요인으로써 주민자치위원회의 제도를 고려한 연구는 이루어지지 않았다. 이러한 차별성이 본 연구의 의의가 될 수 있다.

Ⅲ. 연구설계

1. 연구모형

참여제도는 기본적으로 행위자들 각자의 적극성을 전제로 한다. 특히, 주민참여활성화는 주민뿐만 아니라 이 제도를 추진하는 주체인 도지사나 시장, 그리고 공무원이 포함될 수 있다. 나아가, 지방의원의 역할과 지방의원들의 노력 역시 주민참여를 더욱 촉진하는데 도움을 줄 수 있다. 이상의 언급은 행위주체들의 개별노력요인은 주민참여활성화 및 주민참여정책에 긍정적 효과에 기여할 수 있다는 것이다. 그리고 이상의 노력들은 현재 각 주민자치센터에 구축되어 있는 기존의 주민자치위원회에도 영향을 줄 수 있다. 이렇게 볼 때 다음과 같은 가설이 가능하다.

H1: 행위주체들의 노력은 주민자치위원회의 기능을 높일 수 있다.
H2: 행위주체들의 노력은 주민참여활성화에 기여할 수 있다.
H3: 행위주체들의 노력은 주민참여 정책의 긍정적 효과를 가져 올 수 있다.

제도화요인은 주민참여활성화 및 주민참여정책에 기여할 수 있다. 주민참여제도의 도입은 주민에게 본연의 권한을 돌려줌과 동시에 자신들의 문제를 스스로 해결할 수 있는 가능성을 열어줌으로써 정책효과를 높인다는 데 있다. 특히, 주민참여가 이뤄지기 위한 공식적인 지원과 교육과 같은 프로그램은 주민참여를 높이는데 기여할 것이다.

H4: 제도화요인은 주민자치위원회의 기능을 높일 수 있다.
H5: 제도화요인은 주민참여활성화에 기여할 수 있다.
H6: 제도화요인은 주민참여 정책의 긍정적 효과를 가져 올 수 있다.

평가요인은 주민참여활성화 및 주민참여정책에 기여할 수 있다. 특정 사업이 잘되었는지 못되었는지, 또는 공공서비스가 충실히 잘 이뤄지고 있는지 등에 대해서는 주민들이 가장 잘 알고 있다. 만일 주민이 인지하고 있는 결과를 반영할 수 없다면 참여에 대한 의지 및 실효성에 대해 의구심을 가지게 될 것이다. 참여하여 결정한 사업에 대해 충분히 모니터링 할 수 있는 평가요인은 참여의 적극성을 높이게 될 것이다.

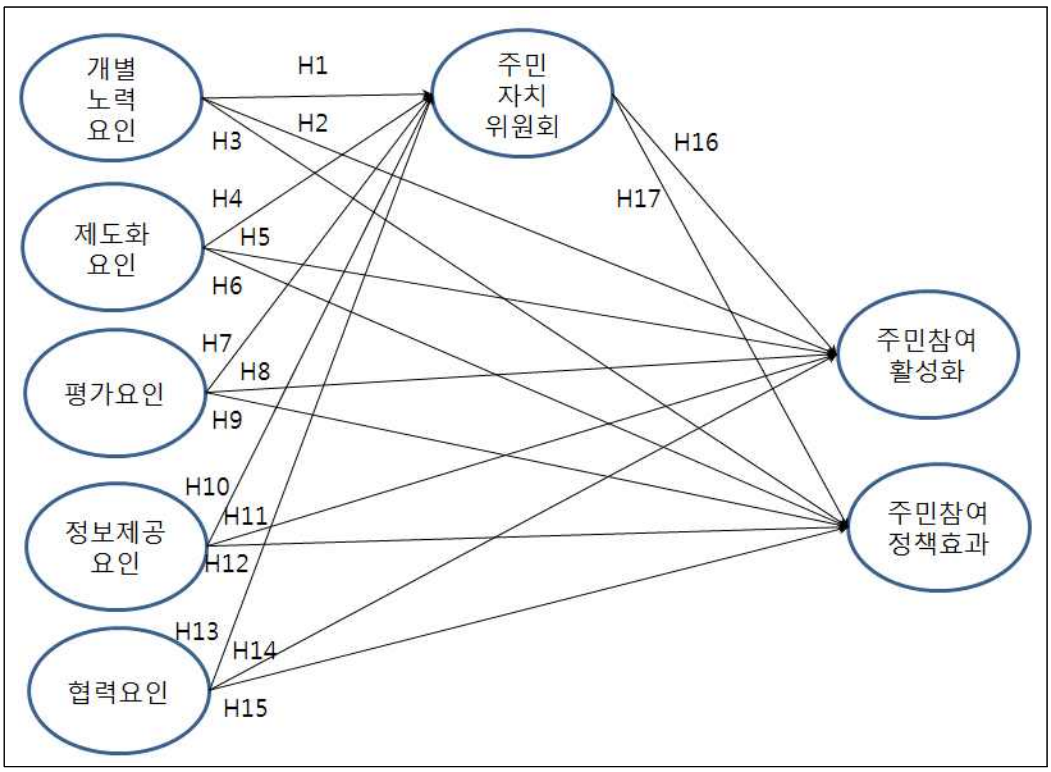
H7: 평가요인은 주민자치위원회의 기능을 높일 수 있다.
H8: 평가요인은 주민참여활성화에 기여할 수 있다.
H9: 평가요인은 주민참여 정책의 긍정적 효과를 가져 올 수 있다.

정보제공요인은 주민참여활성화 및 주민참여정책에 기여할 수 있다. 지역주민은 지역사업에 대한 관심을 가지고 있어도 세부적인 정보를 접하기는 쉽지 않다. 특히, 적극적인 행동이 이뤄지고 있지 않은 현실에서 정보를 접하기 어렵거나 충실히 제공되지 않을 경우 주민참여는 허공의 메아리로 그칠 수 있다. 따라서 참여를 위한 사업정보, 협력을 위해 필요한 공공사업 이해관계자들에 대한 정보 등은 주민참여의 활성화 및 효과를 가져 올 수 있을 것이다.

H10: 정보제공요인은 주민자치위원회의 기능을 높일 수 있다.
H11: 정보제공요인은 주민참여활성화에 기여할 수 있다.
H12: 정보제공요인은 주민참여 정책의 긍정적 효과를 가져 올 수 있다.

상기의 많은 요인에도 불구하고, 주민참여는 많은 행위자들의 이해관계가 충돌할 가능성이 있다. 특히, 상위 행정구역의 장이나 공무원들과 지역주민들 간의 협업은 주민참여 사업을 진행하는데 있어 기초가 된다. 결국, 협력요인은 주민참여활성화 및 주민참여정책에 기여할 수 있다.

H13: 협력요인은 주민자치위원회의 기능을 높일 수 있다.
H14: 협력요인은 주민참여활성화에 기여할 수 있다.
H15: 협력요인은 주민참여 정책의 긍정적 효과를 가져 올 수 있다.



〈그림 1〉 연구모형

한편, 한국의 실정에서 주민참여 활성화는 여전히 시작단계이고, 참여에 대한 지역주민의 무관심은 이어지고 있다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 단순히 정부가 나서는 것으로 해결할 수는 없을 것이다. 지역주민들 스스로를 일깨워주면서 자치적인 성격을 지니는 매개체 및 조정자가 필요한 것이다. 이러한 관점에서 주민자치위원회는 지역주민의 자주권을 확보하면서 오프라인 관계를 통해 확보될 수 있는 참여를 위한 규범론적 강제성(ex: 관습)이 나타날 수 있다. 따라서 주민자치위원회는 영향요인과 주민참여활성화 및

주민참여정책에 사이에서 매개효과를 가질 수 있다.

H16: 충실한 주민자치위원회의 운영은 주민참여활성화에 기여할 수 있다.
H17: 충실한 주민자치위원회의 운영은 주민참여 정책의 긍정적 효과를 가져 올 수 있다.

2. 분석방법 및 자료

본 연구의 분석모형을 검증하기 위해서 AMOS 7.0을 이용하여 경로분석(path analysis)을 실시하였다. 경로분석은 변수들 사이에서 상관관계 또는 공분산 그리고 인과관계를 계산하여 표시하고 이들을 하나의 경로로 묶어 모형을 구축하게 되는 분석이다(오을임 외, 2001: 15). AMOS 분석은 제공하고 있는 다양한 가설모형의 적합도 평가척도 중에서 본 연구는 모수추정치를 도출하기 위해서 최대우도추정방법(Maximum Likelihood Method: MLE)을 사용하였다[1]. 분석을 위한 측정지표를 정리하여 요약하면 아래의 〈표 1〉과 같다(서인석 외, 2014). 설문조사를 실시한 후 각 응답별 평균수준을 통해 주민참여제도의 수준을 파악하고자 한다. 구성된 설문은 영향요인으로 구성된 질문들로 〈표 1〉과 같이 구성되었다.

〈표 1〉 측정지표

요인	측정문항
개별노력요인(4개)	도지사노력, 공무원노력, 지방의원노력, 지역주민노력
제도화요인(3개)	주민참여과정지원, 주민참여교육지원, 주민참여총괄지원
평가요인(2개)	주민 모니터링 제도화 수준, 성과평가 수단 제도화 수준
정보제공요인(3개)	주민참여제도에 대한 파악, 주민협력제고를 위한 정보제공
협력요인(2개)	참여과정의 도와 지역주민간 관계, 도와 지역주민(단체) 간 공유 및 조정
주민자치위원회운영 요인(5개)	위원의 민주적 선정, 건의사항의 도정 반영, 지역주민들의 관심, 위원들의 적극적 참여, 위원간 소통과 신뢰 원활
주민참여 활성화요인(2개)	도의 주민참여제도, 행정시의 주민참여제도
주민참여정책효과요인(5개)	주민주도형 살기 좋은 마을 형성, 관련 행정부서 및 조례 등 구축, 지역 리더의 발굴과 육성, 지역중심의 행정 활성화, 행정과 주민 간 갈등 감소, 전반적으로 만족

1) 최대우도추정법(Maximum Likelihood Method)은 관찰변수들이 모두 수량변수이고 다변량정규분포의 가정을 크게 벗어나지 않는 경우로서, 측정된 상관행렬과 모형예측상관행렬의 차이에 대해 제곱을 했을 때 이를 최소화하는 선에서 표본자료를 추출했음직한 가능성을 최대화하기 위해 주어진 기준에 따라 미지수 값을 최적으로 계산하는 방법이다(조선배, 2000: 179). 그렇지만 표본의 규모가 클지라도 다변량정규성이 충족되지 않는다면 GLS가 바람직하다(배병렬, 2007: 175).

3. 인구통계학적 특성

전체 응답자 306명(유효표본)을 대상으로 조사·분석하였다. 성별로는 남성 156명(51.0%), 여성 150명(49.0%)으로 나타났고, 연령별로는 40대 84명(27.5%), 30대와 50대가 각각 72명(23.5%), 20대 53명(17.3%), 60세 이상 25명(8.2%) 등의 순으로 나타났다. 학력별로는 대졸(전문대 포함) 206명(67.3%), 고졸 80명(26.1%), 대학원 졸업(석사 이상) 14명(4.6%), 중졸이하 6명(2.0%) 등의 순으로 나타났고, 거주지역 별로는 제주시 동지역 167명(54.6%), 서귀포시 동지역 47명(15.4%), 제주시 읍면지역과 서귀포시 읍면지역이 각각 46명(15.0%) 등의 순으로 나타났다.

직업별로는 회사원 71명(23.2%), 자영업 61명(19.9%), 서비스직 39명(12.7%), 가정주부 29명(9.5%), 공무원 26명(8.5%), 기술직 15명(4.9%), 학생 13명(4.2%), 교사 10명(3.3%) 등의 순으로 나타났다. 연간 소득수준 별로는 '2천만원 이상 ~ 3천만원 미만' 73명(23.9%), '3천만원 이상 ~ 4천만원 미만' 61명(19.9%), '4천만원 이상 ~ 5천만원 미만' 35명(11.4%), '5천만원 이상 ~ 6천만원 미만' 14명(4.6%), '6천만원 이상' 12명(3.9%) 등의 순이었다. 이와 같은 내용은 〈표 2〉와 같다.

〈표 2〉 응답자의 통계적 특성

구분		빈도(명)	비율(%)
성별	남성	156	51.0
	여성	150	49.0
연령	20대	53	17.3
	30대	72	23.5
	40대	84	27.5
	50대	72	23.5
	60세 이상	25	8.2
학력	중졸이하	6	2.0
	고졸	80	26.1
	대졸(전문대 포함)	206	67.3
	대학원 졸업(석사 이상)	14	4.6
거주지	제주시 동지역	167	54.6
	제주시 읍면지역	46	15.0
	서귀포시 동지역	47	15.4
	서귀포시 읍면지역	46	15.0
직업	공무원	26	8.5
	교사	10	3.3
	회사원	71	23.2
	자영업	61	19.9
	가정주부	29	9.5
	서비스직	39	12.7

구분		빈도(명)	비율(%)
	기술직	15	4.9
	학생	13	4.2
	기타	42	13.7
연간소득	2천만원 미만	111	36.3
	2천만원 이상 ~ 3천만원 미만	73	23.9
	3천만원 이상 ~ 4천만원 미만	61	19.9
	4천만원 이상 ~ 5천만원 미만	35	11.4
	5천만원 이상 ~ 6천만원 미만	14	4.6
	6천만원 이상	12	3.9
합계		306	100.0

Ⅳ. 분석결과 논의

1. 신뢰성 및 타당성 분석

신뢰성 및 타당성 분석을 위해서 측정변수가 각 요인을 어느 정도 설명하고 있는지를 확인하기 위해서 개념 신뢰도와 분산추출지수를 활용하였다(서인석 외, 2014)[2]. 아래의 〈표 3〉에서 제시된 것과 같이 먼저, 노력요인의 경우 개념 신뢰도가 0.827, 분산추출지수는 0.552로 확인되었다. 개념신뢰도가 0.7보다 높고, 분산추출지수 역시 0.5 이상이라는 측면에서 노력요인을 설명하는 데 있어 관측변수 4가지의 신뢰도 및 측정모형의 적합도가 확보된 것으로 판단된다. 둘째, 제도화요인의 경우도 개념신뢰도 0.872, 분산추출지수 0.696으로 확인되어 제도화요인을 설명하는 데 있어 관측변수 3가지의 신뢰도 및 측정모형의 적합도가 확보되었다. 셋째, 평가요인 역시 개념신뢰도 0.736, 분산추출지수 0.617로 나타나 평가요인을 설명하는 데 있어 관측변수 2가지의 신뢰도 및 측정모형의 적합도가 확보되었다. 마지막으로 정보제공요인, 협력요인, 주민자치위원회요인, 주민참여활성화요인, 주민참여정책효과요인 모두 개념신뢰도와 분산추출지수 신뢰도 및 측정모형의 적합도를 확보한 것으로 확인되었다.

---

2) 개념 신뢰도(Construct reliability)와 분산추출지수(Variance extracted)는 잠재요인과 측정변수 간의 회귀계수와 분산을 활용하여 개념타당성과 수렴타당성을 살펴볼 수 있어 관계성의 연구에 중요한 방식으로 활용될 수 있다. 이러한 맥락에서 김계수(2007: 370)는 구조방정식 연구에서 자주 사용되고 중요성을 지닌다고 하였다.

〈표 3〉 확인적 요인분석을 통한 개념 신뢰도와 분산추출지수[3)]

요인	관측변수	표준화 회귀계수 (Estimate)	오차항 분산치	개념신뢰도	분산추출지수
노력요인	q2.1.4	0.52	0.557	0.827	0.552
	q2.1.3	0.765	0.354		
	q2.1.2	0.837	0.239		
	q2.1.1	0.678	0.489		
제도화요인	q2.2.3	0.876	0.161	0.872	0.696
	q2.2.2	0.804	0.251		
	q2.2.1	0.767	0.283		
평가요인	q2.5.2	0.857	0.181	0.736	0.617
	q2.5.1	0.837	0.205		
정보제공요인	q2.3.2	0.883	0.16	0.771	0.629
	q2.3.1	0.76	0.346		
협력요인	q2.4.2	0.885	0.146	0.767	0.623
	q2.4.1	0.887	0.148		
주민자치위원회요인	q5.1.1	0.728	0.427	0.900	0.645
	q5.1.2	0.821	0.231		
	q5.1.3	0.59	0.493		
	q5.1.4	0.772	0.336		
	q5.1.5	0.746	0.31		
주민참여활성화요인	q2.6.1	0.905	0.132	0.804	0.673
	q2.6.2	0.92	0.111		
주민참여정책 효과요인	q4.1	0.752	0.282	0.921	0.662
	q4.2	0.744	0.285		
	q4.3	0.814	0.278		
	q4.4	0.781	0.314		
	q4.5	0.746	0.367		
	q4.6	0.784	0.297		

전체적으로 각 요인들은 개념타당성(내적일관성)을 확보하고 있으며, 아울러 분산추출지수를 통해 수렴타당성 역시 확보되었음을 확인할 수 있다.

3) 이론적으로 개념신뢰도는 0.7 이상, 분산 추출지수(Variance Extracted)는 0.5 이상이면 측정모형은 적합하다고 할 수 있다(김계수, 2007: 371). 본 연구에서는 산출된 관측변수의 표준화 회귀계수와 각 관측변수에 포함된 오차항을 토대로 개념신뢰도와 분산추출지수를 구하였다. 여기서 개념신뢰도와 분산추출지수의 산출공식은 $\frac{(\sum \text{표준화 회귀계수})^2}{[(\sum \text{표준화 회귀계수})^2 + \text{측정변수의 오차합}]}$ 과 $\frac{(\sum \text{표준화 회귀계수}^2)}{[(\sum \text{표준화 회귀계수}^2) + \text{측정변수의 오차합}]}$ 이다.

〈표 4〉 상관계수와 분산추출지수

구분	노력	제도화	평가	정보제공	협력
노력요인	0.552*				
제도화요인	0.402	0.696*			
평가요인	0.333	0.585	0.617*		
정보제공요인	0.299	0.496	0.598	0.629*	
협력요인	0.389	0.457	0.618	0.570	0.623*

* = 분산추출지수; 셀의 값은 r^2을 의미

각 독립요인 간에 분산추출지수 보다 결정계수(r^2) 가 높으면 각 구성요인들이 하나의 요인이 아니라 구분된 요인으로 바라볼 수 있다는 것이다. 즉 분산추출지수가 결정계수(r^2) 보다 크면 두 요인 사이에는 판별타당성이 확보되었다고 할 수 있다(김계수, 2007: 372-373). 각 요인의 분산추출지수값 모두가 각 요인의 상관계수의 제곱 보다 크다는 점에서 판별타당성 역시 확보되었다.

2. 전체 모형의 확인적 요인분석결과

전체모형의 확인적 요인분석결과 절대지수인 p값의 유의확률이 0.000과 $\chi^2/d.f.$ 수치가 2.272, TLI가 0.920, RMR이 0.037, RMSEA가 0.065, CFI 0.933, IFI 0.933으로 모형적합도는 충족하는 모형으로 확인되었다[4]. 일반적으로 많은 연구들이 5개 이상 측정치가 수렴하면 모형을 사용하여 왔다. 본 연구는 7개의 값을 충족하고 있기에 모형적용이 가능할 것이라 판단한 것이다.

〈표 5〉 확인적 요인분석결과의 적합도

χ^2	D.F	p	χ^2/d.f.	GFI	AGFI	NFI	TLI	RMR	RMSEA
727.494	79	0.000	2.272	0.857	0.815	0.887	0.920	0.037	0.065
AIC	CFI	IFI	PRATIO	-	-	-	-	-	-
835.110	0.933	0.933	0.837	-	-	-	-	-	-

잠재변수와 관측변수 간 경로의 유의성 검증 결과, 모든 경로가 0.001수준에서 통계적으로 유의미하였다. 이는 잠재요인과 관측변수 간의 경로가 높은 타당성을 확보한 것을 의미하며 이에 기초하여 분석을 시도하였다.

---

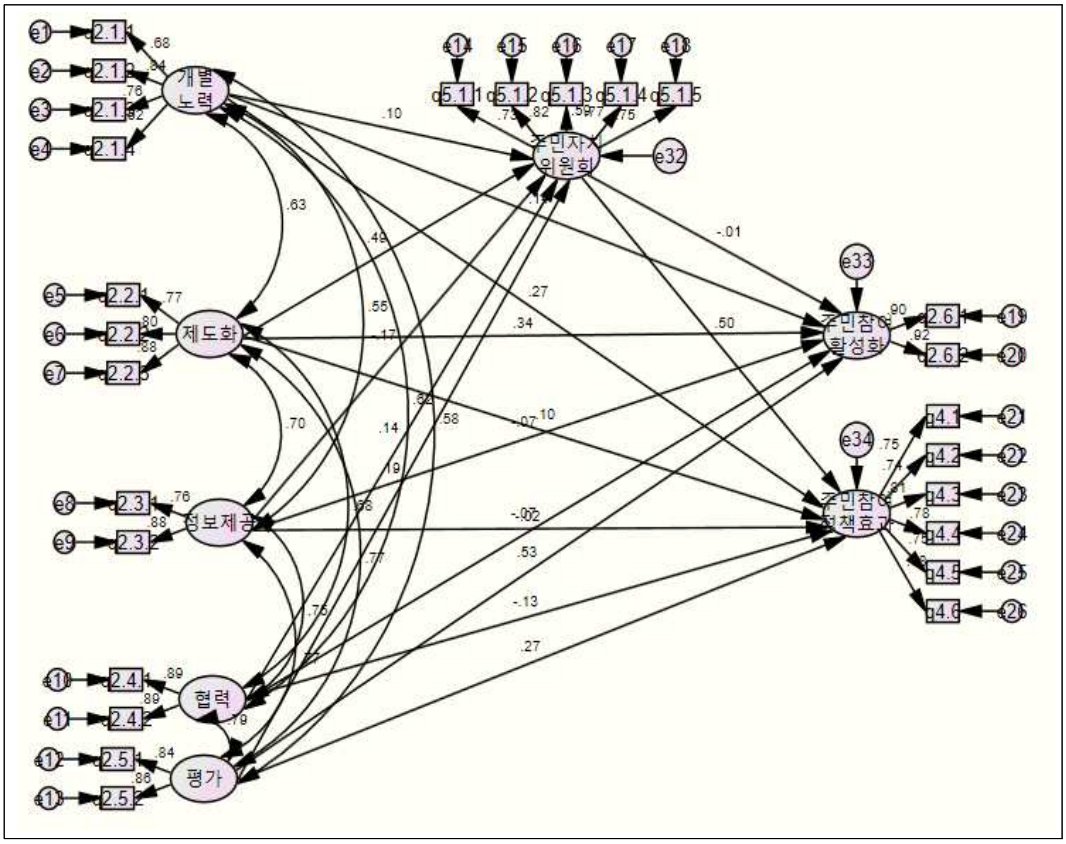
4) χ^2/자유도(3.0 이하), GFI(0.9이상), TLI(0.9이상), RMR(0.05이하), RMSEA(0.08이하), CFI(0.9 이상), IFI(0.9이상)이 모형적합도의 기준으로(이배영 외, 2009: 90) 활용되었다.

〈표 6〉 잠재변수와 관측변수 간 경로의 유의성 검증

관측변수	방향	잠재변수	표준화	비표준화	S.E.	C.R.	p
q2.1.4	←	개별_노력	0.52	1			
q2.1.3	←	개별_노력	0.765	1.553	0.181	8.587	***
q2.1.2	←	개별_노력	0.837	1.643	0.185	8.876	***
q2.1.1	←	개별_노력	0.678	1.42	0.175	8.093	***
q2.2.3	←	제도화	0.876	1			
q2.2.2	←	제도화	0.804	0.931	0.055	16.938	***
q2.2.1	←	제도화	0.767	0.873	0.055	15.783	***
q2.3.2	←	정보제공	0.883	1			
q2.3.1	←	정보제공	0.76	0.913	0.066	13.782	***
q2.4.2	←	협력	0.885	1			
q2.4.1	←	협력	0.887	1.018	0.053	19.114	***
q2.5.2	←	평가	0.857	1			
q2.5.1	←	평가	0.837	0.982	0.057	17.213	***
q5.1.1	←	주민자치_위원회	0.728	1			
q5.1.2	←	주민자치_위원회	0.821	0.996	0.073	13.611	***
q5.1.3	←	주민자치_위원회	0.59	0.741	0.076	9.796	***
q5.1.4	←	주민자치_위원회	0.772	1.016	0.079	12.837	***
q5.1.5	←	주민자치_위원회	0.746	0.901	0.073	12.406	***
q2.6.1	←	주민참여_활성화	0.905	1			
q2.6.2	←	주민참여_활성화	0.92	1.015	0.048	21.104	***
q4.1	←	주민참여_정책효과	0.752	1			
q4.2	←	주민참여_정책효과	0.744	0.981	0.074	13.175	***
q4.3	←	주민참여_정책효과	0.814	1.22	0.084	14.565	***
q4.4	←	주민참여_정책효과	0.781	1.157	0.083	13.907	***
q4.5	←	주민참여_정책효과	0.746	1.122	0.085	13.218	***
q4.6	←	주민참여_정책효과	0.784	1.137	0.081	13.969	***

3. 모형 분석결과 및 주민자치위원회의 매개효과

〈그림 2〉는 모형의 분석결과를 나타낸 도식도이다. 총 요인은 8개로 구성되었는데, 독립변인으로 개별노력요인, 제도화요인, 정보제공요인, 협력요인, 평가요인이 구성되었다. 이때 매개변인은 주민차지위원회 요인이었으며, 종속변인으로 주민참여활성화 요인과 주민참여 정책효과 요인으로 구성되었다. 마지막으로, 독립변인은 내외적 변인들이 함께 고려되어 있는 것이기에 교호관계성을 고려하여 분석을 시도하였다.



〈그림 2〉 모형의 분석결과

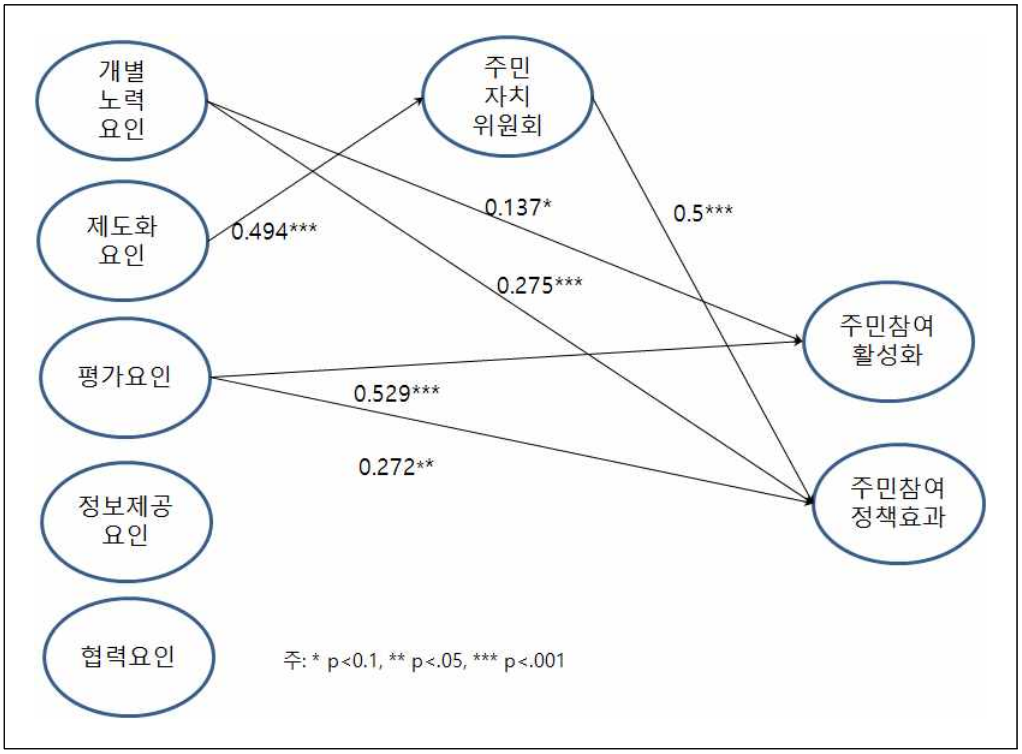
〈표 7〉은 구성변수 간 경로계수 결과를 나타낸 것이다. 통계적으로 유의미한 관계는 제도화요인이 주민자치위원회요인에 미치는 효과, 개별노력요인이 주민참여활성화요인에 미치는 효과, 제도화요인이 주민참여활성화에 미치는 효과, 개별노력요인이 주민참여 정책효과요인에 미치는 효과, 평가요인이 주민참여활성화와 주민참여 정책효과요인에 미치는 효과, 그리고 주민자치위원회요인이 주민참여 정책효과요인에 미치는 매개효과의 경로결과를 나타낸다.

〈표 7〉 구성변수 간 경로계수 결과

독립	방향	종속(매개)	표준화	비표준화	S.E.	P
개별_노력	→	주민자치_위원회	0.098	0.15	0.124	0.227
제도화	→	주민자치_위원회	0.494	0.47	0.106	***
정보제공	→	주민자치_위원회	-0.171	-0.158	0.105	1.205
협력	→	주민자치_위원회	0.145	0.138	0.109	0.205
평가	→	주민자치_위원회	0.19	0.186	0.132	0.159
개별_노력	→	주민참여_활성화	0.137	0.232	0.121	0.056
제도화	→	주민참여_활성화	0.339	0.359	0.11	0.001
개별_노력	→	주민참여_정책효과	0.275	0.366	0.094	***
제도화	→	주민참여_정책효과	0.105	0.087	0.076	0.256
정보제공	→	주민참여_활성화	-0.068	-0.07	0.103	0.499
정보제공	→	주민참여_정책효과	-0.024	-0.019	0.072	0.788
협력	→	주민참여_활성화	-0.073	-0.078	0.106	0.464
협력	→	주민참여_정책효과	-0.134	-0.111	0.075	0.139
평가	→	주민참여_활성화	0.529	0.578	0.137	***
평가	→	주민참여_정책효과	0.272	0.233	0.091	0.011
주민자치_위원회	→	주민참여_활성화	-0.005	-0.006	0.079	0.939
주민자치_위원회	→	주민참여_정책효과	0.5	0.437	0.064	***

〈그림 3〉은 구성변수 간 경로계수 결과를 통계적 유의성을 중심으로 도식화한 것이다. 본 경로결과는 제도화 요인이 주민자치위원회에 매개되어 주민참여 정책효과로 이어지는 결과임을 확인할 수 있었다. 특히, 제도화 요인은 주민자치위원회에 약 0.5의 수준에 영향력을 미치고 있으며, 매개변인인 주민자치위원회는 주민참여정책효과에 0.5의 영향력을 미치고 있었다.

이에 반해, 정보제공요인과 협력요인은 종속변인인 주민참여 활성화 요인과 주민참여 정책효과 요인이 함께 포함된 구조방정식 모형에서는 통계적 유의성을 확보하지 못하였다. 이러한 경로계수를 통해 다음과 같은 해석해볼 수 있다. 주민참여활성화를 높이기 위해서는 행위자들(지역주민, 도지사, 공무원, 지방의원) 개별적 노력과 평가요인(운영과정에서의 모니터링 수단의 마련 및 성과평가를 위한 수단의 확보)이 확보되는 것이 가장 신속한 방법일 것이다. 이에 이를 해소하기 위한 방법 및 제도를 지속적으로 개선하는 편이 가장 좋은 방법일 수 있다.



〈그림 3〉 모형의 경로계수 요약

주민자치위원회는 제도화요인의 중요한 매개역할임을 분석결과를 통해 확인해볼 수 있었다. 제도화 요인의 경우 ①주민참여 과정지원, ②주민참여 교육지원, ③주민참여 총괄지원을 포함하고 있다. 주민참여제도 활성화에 있어 제도화 요인은 매우 중요한 변인임을 실증적으로 확인하였는데, 이것이 주민자치위원회의 매개변인을 통해서 효과가 나타난다는 점에서 주민자치위원회의 제도관리와 운영이 중요해질 수 있음을 시사하였다.

〈표 8〉 직간접효과

구분	직접경로	직접효과	간접효과	총효과
주민참여활성화	노력	0.137	-	0.666
	평가	0.529	-	
주민참여정책효과	노력	0.275	-	1.294
	평가	0.272	-	
	주민자치위원회	0.5	-	
	제도화	-	0.247	

〈표 8〉은 직·간접효과를 나타낸 것이다. 노력요인과 평가요인은 각각 직접효과로써

0.137과 0.529의 효과를 나타내고 있어 총 0.666의 효과를 변화를 가져왔다. 이에 반해 주민참여정책효과는 노력요인, 평가요인, 그리고 주민자치위원회의 직접효과와 제도화의 간접효과가 각각 0.275, 0.272, 0.5, 0.247로 총 효과 1.294로 나타났다. 주민참여활성화에도 큰 영향을 미치지만 현재까지의 각 요인은 주민참여정책에 효과에 큰 효과를 가졌던 것으로 판단된다.

Ⅴ. 결론 및 함의

본 연구는 어떤 요인이 주민참여 활성화와 정책성과에 주요 변인인지 확인한 후 도출된 변인과 주민참여활성화, 주민참여효과, 그리고 주민자치위원회의 구조적 관계를 분석해 보고자 하였다. 특히, 구조방정식 결과는 주민자치위원회의 역할 재정립과 초점을 파악하기 위해서였다. 주민자치위원회는 도, 행정시, 그리고 민간, 주민까지 모두를 조정하고 협의할 수 있는 매개체로서 중요한 기능을 담당할 수 있기 때문이다. 실증분석결과, 제도화요인에서만 경로 유의성을 확인하였지만, 매개변인으로서의 영향력이 있었음을 짐작할 수 있었다.

이러한 분석결과에 기초하여 몇 가지 정책적 제안을 제시하고자 한다. 우선, 정책설정 설계단계에서의 주민자치위원회의 역할 강화를 강조하는 것이다. 주민참여정책의 활성화 여부는 주민과 주민자치위원회, 행정기관, 도 각자에게 주어진 역할을 얼마나 다해 주느냐에 달려있다(박경귀, 2007). 이 중에서 가장 중요한 기능을 수행하는 주체인 주민자치위원의 바람직한 자세와 역할이 필요하다. 주민자치위원회의 활동은 정책주창자로서의 역할을 담당할 수 있으며, 또한 주민자치위원회의 궁극적인 목적은 주민자치활동과 지역공동체 형성의 구심체 역할을 수행할 수 있다. 따라서 주민의 삶의 질 향상을 위한 각종 문화・복지 프로그램 운영이외에 지역문제나 주민관심사항을 위원들이 모여 활발히 토의하고, 이를 주민에게 알리고, 참여시키며, 계도하는 등 정책설계의 선도자 역할을 하여야 한다. 예컨대, 주차질서 확립, 청결운동 및 기초질서 지키기, 청소년 선도, 방범순찰 등 지역 내 문제들이 자치활동의 대상이 된다. 나아가, 주민자치위원회는 열린 마음과 개혁적 사고로 지역에 적합한 프로그램을 개발하고 여기에 주민들의 의견을 반영 하에 제시하는 제안자로서 역할도 담당할 수 있어야 할 것이다.

둘째, 정책운영과정에서의 주민자치위원회 역할을 강화하는 것이다. 주민자치위원회는 추진된 정책제안 및 주민참여정책에 대한 지속적인 감시자로서 그 역할을 수행할 필요가 있다. 지역주민들은 참여를 통해 의견을 개진하고, 관련된 정책을 결정하는 역할을 수행할 수 있으나, 지역주민이 지속적으로 결정된 사업을 모니터링하고 관리·감독할 수 있는

여건은 충분하지 않다. 따라서 주민자치위원회 및 의원은 지속적인 참여자로서 그 역할을 담당해 주어야 한다. 그리고 운영과정에서의 모니터링 결과, 문제가 발생한다면 이를 지역주민에게 적극적으로 알리고 이에 대한 추가적인 결정을 주민참여제도를 통해 보완하도록 절차화 할 필요가 있다.

마지막으로, 제도평가단계에서의 주민자치위원회 역할을 강화하는 방안이다. 가장 많이 다루어지고 있는 주민참여예산제도의 경우 본 연구결과에서도 나타났듯 평가의 효과는 매우 높은 것으로 확인되었다. 주민자치위원회는 이러한 평가방법 및 절차, 운영에 대한 중심자의 역할을 담당해야 한다. 이때 지방의회와의 충실히 연계하여 평가내용이 의회에 반영될 수 있도록 해야 한다. 주민자치위원회는 소규모 의회의 성격을 지니고 있다는 점에서 지역의 작은 업무 및 관련 일에 대해서 평가체계를 구성하여 직접적인 사업평가를 실행할 수도 있을 것이다.

<참고문헌>

김태룡·안희정. (2003). 지역사회의 주민참여: 전주, 수원 및 춘천시의 비교. 2003 한국행정학회 동계학술대회.

곽채기. (2003). 주민참여예산제도와 지역 NGO의 역할. 「법률행정논집」, 23(2): 123-158

곽채기. (2005). 주민참여예산제도의 기본모형과 운영시스템 설계 방안. 「한국지방재정논집」, 10(1): 247-176

곽채기. (2007). 광주광역시 북구의 주민참여예산 제도화 과정과 운영성과. 「한국지방재정논집」, 12(3): 175-211

김관보·이선영. (2011). 지방정부 예산과정 시민참여의 목표와 성과에 대한 영향요인 연구: 수원시 구조방정식모형을 중심으로. 「한국행정학보」, 45(3): 279-303

김계수. (2007). 「Amos 16.0 구조방정식모형 분석. 한나래.

나중식. (2004). 브라질 알레그레시의 주민참여예산제도. 「한국행정논집」, 16(3): 457-482

박광우. (2006). 「주민참여예산제도의 모형에 관한 연구. 전남대학교 대학원 행정학과 석사학위논문.

방성애. (2010). 「주민참여예산제도의 운영실태와 개선방안」. 동의대학교 행정대학원 행정학석사학위논문.

박희용. (2008). 「주민참여예산제도의 활성화 방안에 관한 연구: 대전광역시 대덕구 주민참여예산제도 사례연구를 중심으로」. 충남대 행정대학원 석사학위논문.

박형근·남황우. (2012). 지방정부의 재정혁신에 영향을 미치는 요인에 관한 연구: 주민참여예산제도를 중심으로. 「한국지방재정논집」, 17(3): 165-192

서인석·박형준.(2012). 거래비용관점에서의 정부신뢰와 공직부패와의 관계.「한국정책학회보」. 21(3): 291-324.

안성민. (2005). 주민참여 예산제도: 포르투 알레그레시의 사례.「지방재정」, 2005(3): 139-148

안성민·이영. (2007). 주민참여예산제도 사례분석: 울산광역시 동구를 중심으로.「지방정부연구」, 11(4): 201-222

이달곤. (2005).「지방정부론」. 서울: 박영사

정명은·장용석. (2012). 주민참여의 제도화 패턴. 2012 한국행정학회 하계학술대회 논문집

정명은. (2012). 지방정부의 주민참여제도 시행에 영향을 미치는 요인: 열린 조직으로서의 지방정부.「한국행정학보」, 46(2)

최상한. (2010). 지방정부 주민참여예산제도의 확산과 영향요인.「한국행정학보」, 44(3): 87-113

Baiocchi, G. (2001). Participation, Activism, and Politics: The Porto Alegre Experiment and Deliverative Democratic Theory. *Politics & Society*, 29(1): 43-72.

접수일(2015년 3월 31일)
수정일자(2015년 7월 23일)
게재확정일(2015년 8월 05일)