



2026

정책개발 연구용역
최종보고서

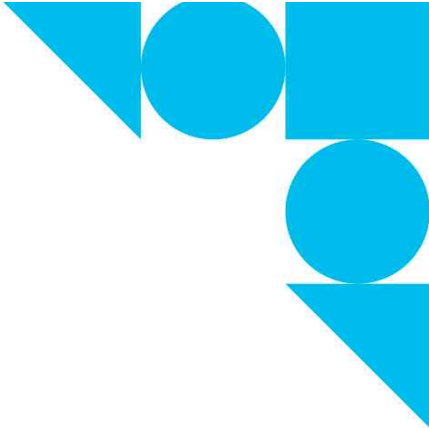
주민자치 관점에서 본 강동구 생활밀착형 정책의
주민참여 효과 연구



강동구의회

GANGDONG-GU COUNCIL

(연구기관: 청주대학교 산학협력단)



제 출 문

강동구의회 (지방자치연구회) 귀하

이 보고서를 「주민자치 관점에서 본 강동구 생활밀착형 정책의 주민참여 효과 연구」의 최종보고서로 제출합니다.

2026. 4 . 17.

연구수행기관: 청 주 대 학 교 산 학 협 력 단
책임연구원: 정 미 옥 (청 주 대 학 교 교 수)
공동연구원: 정 도 숙 (청 주 대 학 교 교 수)
연구보조원: 이 준 호 (연 세 대 학 교 석 사)
보 조 원 : 권 윤 서 (가톨릭관동대학교 학사)

목 차

주민자치 관점에서 본 강동구 생활밀착형 정책의 주민 참여 효과

I 연구개요

1. 연구의 필요성 및 목적 1
2. 연구의 내용 5
3. 연구방법 10
4. 기대효과 13

II 이론적 고찰 및 분석

1. 주민자치 및 주민참여의 개념과 유형 16
2. 생활밀착형 정책의 정의 및 영역(문화, 복지, 환경) 37
3. 주민참여와 정책 효과성에 관한 선행연구 검토 46
4. 분석 프레임워크 구축(참여 수준별 정책 성과 지표) 54

III 강동구 생활밀착형 정책 및 주민참여 현황

1. 강동구 일반 현황 및 지역적 특성 59
2. 강동구 주민참여 제도 운영 현황(주민자치회, 주민참여) 79
3. 주요 생활밀착형 정책 추진 사례 분석 89
4. 행정 데이터 기반의 참여 실태 진단 108

IV 주민참여 효과 실증 분석

1. 설문조사 개요(표본 특성, 조사 방법, 신뢰도 검증) 121
2. 정책 영역별 주민참여 만족도 및 체감도 분석 130
3. 주민참여가 정책 수용성 및 지속성에 미치는 영향 137
4. 형식적 참여와 실질적 참여의 성과 차이 비교 142
5. 참여 주체의 제한성 및 구조적 한계 분석 146

목 차

주민자치 관점에서 본 강동
구 생활밀착형 정책의 주민
참여 효과

V 정책적 문제점 및 개선 방향

1. 주민자치 관점에서의 주요 이슈 도출 155
2. 주민참여 형식화 및 행정-의회 연계 부족 문제 진단 164
3. 생활밀착형 정책 고도화를 위한 주민자치 작동 기제 제언 .. 173

VI 결론

1. 연구 결과 요약 및 시사점 190
2. 강동구의회 정책 기획·심의·평가를 위한 가이드라인 199
3. 중·장기 주민자치 정책 로드맵 및 후속 연구 제언 207

참고문헌 212

부록

1. 『강동구 생활밀착형 정책의 주민참여 효과 연구방안』을 위한
이용자 설문지 217
2. 『강동구 생활밀착형 정책의 주민참여 효과 연구방안』을 위한
실무자 설문지 224
3. 관련 법령 및 조례안 개정안 229

표 목 차

주민자치 관점에서 본 강동
구 생활밀착형 정책의 주민
참여 효과

<표 2-1> 기존의 주민자치 위원회와 주민자치회의 차이점	22
<표 2-2> 주민참여의 개념	26
<표 2-3> 기존의 주민자치 위원회와 주민자치회의 차이점	27
<표 2-4> 주민참여의 8단계	31
<표 3-1> 강동구 연혁	60
<표 3-2> 강동구 행정구역	63
<표 3-3> 강동구 인구 추이(2021~2025)	65
<표 3-4> 강동구 동별 세대 및 인구(2025)	67
<표 3-5> 강동구 동별 인구이동(2025)	68
<표 3-6> 강동구 다문화 가구 및 가구원 증가 추이(2021~2025)	68
<표 3-7> 강동구 지역생활권 특성	70
<표 3-8> 강동구 종류별 주택 추이(2021~2025)	73
<표 3-9> 강동구 동별 주차 면수(2025)	73
<표 3-10> 강동구 학교 및 학생수 현황(2025)	74
<표 3-11> 강동구 문화공간 현황(2021~2025)	76
<표 3-12> 강동구 독거노인 현황(2021~2025)	76
<표 3-13> 강동구 국민기초생활보장 수급자 추이(2021~2025)	76
<표 3-14> 강동구 유형별 장애인 등록 현황(2021~2025)	76
<표 3-15> 강동구 재정규모(2024~2025, 일반회계 세출)	77
<표 3-16> 강동구 연도별 주민자치회 구성 및 활동 예산 추이(2021~2025)	80
<표 3-17> 강동구 연도별 주민총회 참여율 및 실행 의제 현황	82
<표 3-18> 강동구 연도별 주민참여예산 편성 및 집행 내역(2021~2025년 본예산 기준)	85
<표 3-19> 주민참여예산 선정 사업의 분야별 비중 변화(2023~2025)	86
<표 3-20> 강동구 공공도서관 현황(2025년 기준)	92
<표 3-21> 강동구 주요 공공도서관 생활밀착형 프로그램 수준별 분류	93
<표 3-22> 강동구 주요 공공도서관 생활밀착형 프로그램 운영 실태(2023~2024)	93
<표 3-23> 복지 거점 기반 주민참여 네트워크 사업 현황(2024년 기준)	97
<표 3-24> 주민 주도형 생활환경 개선 정책 우수 실행 사례(2023~2024)	100
<표 3-25> 원도심·신도심 환경 거버넌스 특성 비교	102
<표 3-26> 강동구 3대 생활밀착형 정책 사례 종합 비교	103
<표 3-27> EMGB 구성 요소별 3개 사례 비교	103
<표 3-28> 행정 데이터 분석 대상 및 출처	106
<표 3-29> 주민참여 실태 분석을 위한 3단계 지표 체계	107
<표 3-30> 강동구 공공도서관 참여 깔때기 구조(2024년 기준)	108
<표 3-31> 강동구 공공도서관 프로그램 참여자 연령대별 분포(2024년)	119
<표 3-32> 원도심·신도심 도서관 거버넌스 참여 비교(2024년)	110
<표 3-33> 강동구 사회복지관 자원봉사자 현황(2024년 기준)	111
<표 3-34> 강동구 주민총회 동별 참석자 및 제안 현황(2024년)	112
<표 3-35> 강동구 주민참여예산 제안-채택-실행 단계별 손실률(2024년)	113
<표 3-36> 강동구 주요 참여 기회의 개최 시간 분석(2024년)	114
<표 3-37> 강동구 동별 참여 활성화 분류(2024년, 3개 지표 종합)	117
<표 4-1> 표본 시설 및 목표·실제 응답 현황	124
<표 4-2> 설문 문항 구성 개요	125
<표 4-3> 구성 개념별 측정 문항 및 신뢰도 요약	125
<표 4-4> 실무자 대상 병행 조사 개요	127

표 목 차

주민자치 관점에서 본 강동
구 생활밀착형 정책의 주민
참여 효과

<표 4-5> 응답자 인구통계학적 특성(N=1,025)	127
<표 4-6> 시설 유형별 응답자 분포 및 참여 특성(N=1,025)	128
<표 4-7> 응답자 참여 수준(공동생산 단계)별 분포(N=1,025)	129
<표 4-8> 측정 도구별 신뢰도 분석 결과	130
<표 4-9> 시설 유형별 주요 체감 지표 비교(5점 척도 평균)	136
<표 4-10> 공동생산 단계별 정책 수용성 비교(N=1,025)	138
<표 4-11> 재참여 의향(Q46~Q48 평균)에 대한 다중회귀분석 결과	140
<표 4-12> 참여 기간별 행정 신뢰도 변화(N=1,025)	142
<표 4-13> 형식적 참여(Q13 ①②) vs. 실질적 참여(Q13 ③) 집단 성과 비교 ·	145
<표 5-1> Arnstein 참여 사다리 기준 강동구 주민참여 기제 진단	157
<표 5-2> 5대 이슈 우선순위 매트릭스 분석	163
<표 5-3> 강동구 생활밀착형 정책 생애주기별 주민참여 수준	170
<표 6-1> 연구 가설 검증 결과 종합(N=1,025)	192
<표 6-2> 형식적 참여(1~2단계) vs. 실질적 참여(3단계) 핵심 지표 비교	193
<표 6-3> 의회 주도 주민 의제 발굴 5단계 절차	200
<표 6-4> 의회 자체 수요 조사 표준 문항(10문항)	201
<표 6-5> 강동구 주민참여 효과 측정 표준 지표 체계(9개 지표)	205
<표 6-6> 거점시설별 맞춤형 모니터링 지표 및 주요 경보 신호	206
<표 6-7> 단기 우선 실행 과제(2026~2027년)	208
<표 6-8> 후속 연구 과제 제안	211

그림 목 차

주민자치 관점에서 본 강동
구 생활밀착형 정책의 주민
참여 효과

<그림 3-1> 강동구민의 생활 현황	63
<그림 3-2> 강동구 행정구역도	64
<그림 3-3> 강동구 주택 유형별 세부 비율	65
<그림 3-4> 강동구 연령별 및 성별 인구 현황	67
<그림 3-5> 강동구 문화공간 현황	74
<그림 3-6> 강동구 분야별(일반회계) 세출 현황	77

I

연구개요

1. 연구의 필요성 및 목적
2. 연구의 내용
3. 연구방법
4. 기대효과

1 연구 개요

1. 연구의 필요성 및 목적

1.1 연구의 필요성

1) 지방행정 패러다임의 전환: 관 주도에서 '실질적 주민자치'로의 도약

- 현대 지방자치의 핵심은 단체자치를 넘어 주민이 지역 사회의 주체로 나서는 '주민자치(Resident Autonomy)'의 실현에 있음
- 지방분권이 가속화됨에 따라 과거 행정기관 중심의 하향식(Top-down) 정책 결정 구조는 한계에 직면했으며, 지역의 문제를 가장 잘 아는 주민이 스스로 의제를 발굴하고 해결해 나가는 상향식(Bottom-up) 거버넌스의 중요성이 대두되고 있음
- 제도의 도입을 넘어, 실질적인 권한과 책임이 동반된 주민자치의 정착이 시대적 과제로 부상하고 있음

2) 주민참여의 최적 경로로서 '생활밀착형 정책'의 중요성

- 거시적인 인프라 구축이나 거대 담론 중심의 정책은 일반 주민의 관심과 참여를 지속적으로 이끌어내기 어려움
- 반면, 골목길 안전, 쓰레기 배출, 주차 문제, 동네 공원 조성 등 주민의 일상과 직결된 '생활밀착형 정책'은 정책의 체감도가 매우 높음
- 이러한 생활밀착형 정책은 주민들의 구체적인 필요(Needs)에서 출발하므로, 자발적이고 적극적인 참여를 유도할 수 있는 가장 효과적인 창구이자 실질적 주민자치를 훈련하는 훌륭한 테스트베드(Testbed) 역할을 함

3) 강동구 주민참여 제도의 양적 성장과 질적 평가의 필요성

- 강동구는 주민자치회 전환, 주민참여예산제 확대, 마을공동체 활성화 사업 등 주민의 구성

참여를 독려하기 위한 다양한 생활밀착형 정책과 제도를 적극적으로 추진해 왔음

- 그러나 이러한 행정적 노력과 제도의 양적 팽창이 실제 주민의 '정책 효능감(Political Efficacy)' 상승과 '지역사회 문제 해결 능력' 향상이라는 실질적 효과로 이어지고 있는지에 대한 객관적이고 체계적인 진단은 부족한 실정임
- 단순한 참여자 수나 예산 집행액 등 정량적 지표를 넘어, 참여의 '질적 가치'를 조명할 시점임

4) 기존 주민참여 연구의 한계와 실증적 효과 분석의 부재

- 기존의 주민참여 관련 연구나 보고서들은 주로 제도의 운영 실태나 참여의 제약 요인을 분석하는 데 치중해 왔음
- 주민참여가 실제 생활밀착형 정책의 기획, 집행, 평가 과정에 어떻게 관여되며, 그 결과 행정 서비스의 질이 개선되고 주민 간의 사회적 자본(Trust, Network)이 어떻게 축적되었는지 그 '효과(Effectiveness)'를 다각도로 실증한 연구는 미흡함
- 특히 강동구의 지역적 특성과 행정 환경을 반영한 맞춤형 효과성 분석이 요구됨

5) 강동구 맞춤형 주민자치 모델 고도화를 위한 정책적 환류(Feedback)

- 따라서 본 연구는 '주민자치'의 관점에서 강동구의 대표적인 생활밀착형 정책 사례를 심층 분석하여, 주민참여가 창출하는 행정적·사회적 효과를 실증하고자 함
- 이를 통해 성공적인 참여 요인과 장애 요인을 도출함으로써, 기존 정책의 사각지대를 보완하고 주민의 실질적 권한을 강화하는 정책 개선 방안을 제시할 수 있음
- 이는 강동구가 명목상의 참여를 넘어 '진정한 의미의 풀뿌리 민주주의'를 실현하는 선도적인 지자체로 발돋움하기 위한 필수적인 기초 자료이자 정책적 환류 지표가 될 것임

1.2 연구의 목적

- 본 연구는 강동구의 생활밀착형 정책 중에서도 주민들의 일상과 가장 밀접하게 맞닿아 있는 공공 거점시설(도서관, 사회복지시설 등)을 중심으로 주민참여 제도의 운영 현황을 진단하고, 실제 시설 운영 및 프로그램에 참여한 주민들의 체감 효과를 파악하는 데 목적이 있음
- 단기간에 명확한 성과를 도출하기 위해, 본 연구는 강동구 전체의 거시적 담론을 다루기 보다는 '특정 거점시설 단위에서 즉시 적용 가능한 실무 밀착형 주민자치 활성화 방안'을 마련하는 데 집중하며, 구체적인 세부 목적은 다음과 같음

1) 거점시설(도서관·사회복지시설) 중심의 생활밀착형 주민참여 현황을 압축적으로 진단함

- 강동구 내 포괄적인 정책을 모두 다루는 대신, 도서관(예: 도서관 운영위원회, 독서동아리 연계 활동 등)과 사회복지시설(예: 복지관 주민협의체, 공간 기획 참여 등)로 대상을 명확히 한정하여 연구의 효율성을 극대화함
- 기존 행정 데이터와 시설별 내부 자료를 바탕으로, 해당 거점시설에서 주민참여가 어느 단계(기획, 운영, 평가)에서 어떤 유형으로 이루어지고 있는지 그 지형도를 빠르게 파악함

2) 시설 이용자 및 프로그램 참여자를 대상으로 한 '직관적 체감 효과'를 실증함

- 불특정 다수의 구민을 대상으로 하는 광범위한 조사를 지양하고, 해당 도서관이나 복지시설의 프로그램에 직접 참여해 본 핵심 타겟(Target) 집단을 중심으로 체감 효과를 측정함
- "내가 도서관(또는 복지관) 운영에 참여했더니 시설의 서비스가 어떻게 좋아졌는가?", "이웃 간의 소통과 구정에 대한 관심이 얼마나 증가했는가?"와 같은 가시적인 성과 지표를 도출하여 주민참여의 긍정적 효용성을 입증함

3) 시설 운영 현장에서 발생하는 현실적인 '참여 제약 요인(Bottleneck)'을 발굴함

- 현장에서 주민과 직접 부딪히는 시설 담당 실무자(사서, 사회복지사, 구청 담당자 등)와 참여 주민들의 생생한 목소리를 통해 현장의 애로사항을 파악함
- 특정 소수 인원만 반복적으로 참여하는 현상, 홍보 채널의 한계, 실무자의 업무 부담 가중 등 실제 공간 단위에서 발생하는 구체적이고 현실적인 장애물들을 명확히 짚어냄

- 4) 시설 단위에서 즉각적으로 활용할 수 있는 '맞춤형 Quick-Win 실무 가이드라인'을 제시함
- 대규모 예산 투입이나 조례 개정이 필요한 장기적 대안이 아닌, 도서관 관장이나 복지 시설 센터장이 현장에서 당장 내일부터 실행할 수 있는 단기적 개선 방안 (Quick-Win)에 집중함
 - '시설 특성에 맞는 주민참여 독려 팁', '실무자 업무 부담을 줄이는 소통 프로세스' 등 매우 구체적이고 실용적인 매뉴얼 성격의 가이드라인을 제안하여, 2개월 단기 용역의 한계를 극복하고 정책적 활용 가치를 극대화함

2. 연구의 내용

2.1 연구의 기본 방향

- 본 연구는 강동구의 실질적인 주민자치 실현을 위해, 주민의 일상과 가장 맞닿아 있는 '생활밀착형 거점시설(도서관, 사회복지시설)'을 중심으로 주민참여의 현주소를 진단하고 정책적 대안을 모색함
- 2개월이라는 압축적인 연구 기간 내에 행정 현장에서 즉시 활용 가능한 실효성 있는 결과를 도출하기 위해, 본 연구는 다음과 같은 다섯 가지 기본 방향을 설정하여 추진함

1) 거시적 구정(區政) 단위에서 '미시적 공간 거점(도서관·복지시설)' 중심으로 연구 대상을 구체화 및 한정함

- 강동구 전체의 방대한 주민참여 제도를 모두 다루는 백화점식 연구를 지양함. 대신, 주민들이 일상적으로 방문하고 머무는 '도서관'과 '사회복지시설'이라는 구체적인 물리적 거점을 테스트베드(Test-bed)로 설정함
- 대상을 좁힘으로써 짧은 연구 기간에도 불구하고 조사의 밀도를 높이고, 시설별 특성(문화·학습 중심의 도서관 vs. 돌봄·네트워크 중심의 복지시설)에 따른 맞춤형 참여 패턴을 현미경처럼 세밀하게 분석함

2) 복잡한 학술적 인과관계 증명이 아닌 '현장 체감형 효과' 위주의 실용적 진단에 집중함

- 주민참여가 지역사회에 미치는 거시적이고 장기적인 파급효과(예: 거버넌스 지수 변화 등)를 통계적으로 증명하는 대신, 실제 시설 프로그램이나 운영위원회 등에 참여한 주민들이 느끼는 '직관적이고 즉각적인 효능감'을 측정하는 데 주력함
- "시설 운영에 내 의견이 반영되어 만족도가 높아졌다", "이웃과 소통할 기회가 생겼다"와 같은 살아있는 현장의 목소리와 정성적(Qualitative) 성과를 발굴하여, 생활밀착형 정책이 갖는 주민 체감 효과를 생생하게 입증함

3) 정책 수요자(주민)와 공급자(시설 실무자 및 공무원)의 '양방향 관점'을 교차 진단함

- 주민참여 제도의 한계를 주민의 무관심으로만 돌리거나, 행정의 홍보 부족으로만 단 순화하지 않음

- 시설을 이용하는 '주민' 입장에서는 참여를 가로막는 문턱(시간적 제약, 정보 부족, 절차의 복잡성 등)이 무엇인지 파악하고, 제도를 운영하는 '시설 담당자' 입장에서는 주민참여를 이끌어내는 과정에서 겪는 실무적 고충(과도한 행정 업무, 소수 주민의 독점적 참여, 민원 대응의 어려움 등)을 동시에 조사하여 문제의 근본적인 병목(Bottleneck)을 교차 검증함

4) 장기적 제도 개편보다는 당장 내일부터 적용 가능한 '현장 맞춤형 단기 개선안(Quick-Win)'을 도출함

- 막대한 예산 수반이나 조례 제·개정이 필요한 거창한 중장기 마스터플랜 제안은 최소화함
- 대신, 도서관 관장이나 복지관 담당자가 현장에서 기존 인력과 예산 범위 내에서 즉시 시도해 볼 수 있는 구체적인 액션 플랜(예: 모바일 기반의 간편한 의견 수렴 채널 도입, 참여자 인센티브 구조 개선, 실무자 업무 경감을 위한 매뉴얼 등)을 가이드라인 형태로 제시하여 연구용역의 실무적 활용 가치를 극대화함

5) 2개월의 단기 일정에 최적화된 '압축적이고 효율적인 조사 방법론'을 적용

- 시간과 비용이 많이 소요되는 대규모 무작위 표본조사(Random Sampling)를 배제함
- 강동구 내 대표성을 띠는 거점 도서관과 사회복지시설을 2~4곳 이내로 압축 선정(Purposive Sampling)하고, 해당 시설의 실제 이용자 및 참여 경험자를 대상으로 한 타깃형 온라인 설문(QR코드 활용 등)과 핵심 관계자(시설장, 프로그램 담당자, 적극 참여 주민) 대상의 표적 집단 면접(FGI)을 병행하여, 최단 시간 내에 핵심 인사이트를 도출함

2.2 연구의 주요 내용

- 본연구는 강동구 현장에서 즉시 활용 가능한 실효성 있는 결과를 도출하기 위해, 거대 담론 위주의 이론적 고찰을 최소화하고 '거점시설(도서관, 사회복지시설) 중심의 현황 진단 및 실증 조사'에 과업의 역량을 집중함
- 이를 달성하기 위한 본 연구의 핵심 내용과 수행 단계는 다음과 같이 4가지 영역으로 구성됨

1) 강동구 생활밀착형 주민참여 제도 및 거점시설 운영 현황 진단

- 관련 제도 및 문헌의 압축적 검토: 강동구의 주민자치 및 참여예산 관련 조례, 최근 3년간의 생활밀착형 정책 추진 실적 등 내부 행정 자료를 검토하여 주민참여 제도의 전반적인 지형도를 파악함
- 거점시설(도서관·사회복지시설) 내 참여 거버넌스 유형 분류: 연구 대상인 공공도서관과 사회복지시설에서 현재 운영 중인 주민참여 기구(예: 도서관 운영위원회, 독서동아리, 복지관 주민협의체, 자원봉사단, 공간 기획단 등)의 형태와 참여 방식(정보수렴, 자문, 공동결정 등)을 유형별로 매핑(Mapping)함

2. 시설 이용자 및 실무자 대상 '현장 밀착형 실증 조사' 수행

- 표본 시설 선정: 강동구 내 권역별 특성을 반영하여 대표성을 띠는 거점 도서관(2개소 내외)과 종합사회복지관(2개소 내외)을 연구 대상(Test-bed)으로 압축 선정함
- 주민 대상 체감 효과 조사 (온라인 설문): 해당 시설의 프로그램이나 운영위원회 등에 참여한 경험이 있는 주민을 대상으로 QR코드 및 모바일 링크를 활용한 타깃 설문조사를 실시함
- 이를 통해 정책 참여 전후의 만족도, 행정 신뢰도, 이웃 간 소통 증가율 등 '직관적인 체감 효과'를 단기간에 정량적으로 측정함
- 핵심 이해관계자 심층 면접(FGI): 표면적인 설문조사의 한계를 보완하기 위해, 시설의 장, 실무 담당 공무원(사서, 사회복지사), 그리고 적극적으로 참여하는 핵심 주민 리더 그룹을 대상으로 초점집단면접(Focus Group Interview)을 진행하여 현장의 생생한 목소리를 청취함

3) 주민참여의 실질적 효과 및 현장 제약 요인(Bottleneck) 도출

- 참여의 다각적 효과 분석: 수집된 데이터를 바탕으로 시설 단위의 주민참여가 가져온 효과를 세 가지 차원으로 분석함
- 행정적 차원: 민원 감소, 서비스 맞춤형 기획 여부
- 사회적 차원: 지역 내 소모임 및 네트워크 활성화 정도
- 개인적 차원: 참여 주민의 지역사회 소속감 및 효능감 증대
- 현실적 제약 요인(장애물) 진단: 설문과 FGI 결과를 교차 분석하여, 특정 소수 주민의 과대 대표성, 일반 주민의 정보 접근성 부족, 참여 절차의 복잡성, 실무자의 민원 응대 및 행정 업무 가중 등 현장에서 겪는 가장 시급한 '실무적 병목 현상'을 명확히 규명함

4) 즉시 도입 가능한 '강동구 맞춤형 주민자치 실무 가이드라인(Quick-Win)' 개발

- 시설 맞춤형 참여 독려 매뉴얼: 조례나 예산 변경 없이 도서관 관장이나 복지관 센터장의 권한으로 즉시 도입할 수 있는 '주민참여 진입장벽 낮추기 팁(예: 모바일 간편 의견함, 1일 체험형 참여 등)'을 제시함
- 실무자 행정 부담 완화 프로세스 제안: 주민참여 업무를 담당하는 실무자들의 소진(Burn-out)을 방지하고 업무 효율을 높일 수 있는 '효율적인 소통 및 갈등 관리 체크리스트'를 개발하여, 본 연구용역의 최종 결과물로 제공

2.3 연구의 범위

○ 본 연구는 연구의 실효성과 집중도를 높이기 위해 공간적, 시간적, 내용적 범위를 다음과 같이 구체적으로 한정하여 진행함. 거대 담론이나 강동구 전체의 포괄적인 행정 제도를 모두 다루는 대신, 주민의 일상과 직결된 거점시설 단위의 '생활밀착형 주민참여'에 연구 역량을 집중함

1) 공간적 범위: 강동구 내 대표 생활밀착형 거점시설(도서관, 사회복지시설)

- 본 연구의 공간적 범위는 서울특별시 강동구로 한정하되, 구청 단위의 거시적 정책 사업이 아닌 주민의 실제 생활 환경 내에 있는 공공 거점시설(공공도서관 2개소 내외, 종합사회복지관 2개소 내외)을 표본(Test-bed)으로 압축하여 선정함

- 지역별, 시설 특성별 대표성을 지닌 시설을 선별함으로써, 짧은 기간 내에 밀도 높은 현장 조사를 수행하고 결과의 실무 적용 가능성을 극대화함

2) 시간적 범위: 최근 3년간의 정책 현황 및 2개월의 단기 집중 진단

- 문헌 및 데이터 분석 범위: 최근 3년(2024년~2026년 현재)간 강동구와 해당 거점시설에서 추진된 주민참여 제도 및 생활밀착형 정책의 내부 운영 데이터를 분석함
- 실증 조사 및 연구 수행 기간: 본 연구용역의 실제 수행 기간인 2개월 내에 현황 진단, 타깃 설문조사, 심층 면접(FGI), 그리고 가이드라인 도출까지 압축적으로 완료함

3) 내용적 범위: 거점시설 중심의 현황 진단, 체감 효과 측정 및 Quick-Win 대안 도출

- 운영 현황 진단: 선정된 도서관 및 사회복지시설 내에서 운영 중인 주민참여 기구(운영위원회, 주민협의체, 기획단 등)의 유형과 참여 방식을 파악함
- 실증적 효과 및 장애물 분석: 시설 프로그램에 참여한 일반 주민과 담당 실무자를 대상으로 설문조사 및 FGI를 실시하여, 행정적·사회적·개인적 차원의 '직관적 체감 효과'를 측정하고, 현장에서 발생하는 실무적 병목 현상(Bottleneck)을 규명함
- 실무 가이드라인(Quick-Win) 개발: 조례 개정이나 대규모 예산이 필요한 중장기 과제는 배제하고, 현장 실무진(관장, 센터장, 담당 주무관)이 즉시 도입할 수 있는 단기 적용 가능한 주민참여 활성화 매뉴얼 및 업무 경감 프로세스를 제안함

○ 연구의 범위 요약

구분	주요 내용	연구 초점 및 특징
공간적 범위	- 서울특별시 강동구 - 공공도서관 (2개소 내외) - 종합사회복지관 (2개소 내외)	- 강동구 전체 대상의 무작위 조사를 지양하고, 주민 접근성이 높은 대표 '거점시설'로 표본을 압축하여 조사 밀도 향상
시간적 범위	- 데이터 기준: 최근 3년 (24년~26년) - 연구 기간: 2개월 단기 집중 수행	- 과거의 방대한 문헌 고찰을 최소화하고, 최근의 현장 데이터와 현재 시점의 이용자 체감도 파악에 주력
내용적 범위	- 거점시설 주민참여 제도 운영 현황 - 참여 주민 및 실무자 체감 효과 실증 - 현장 제약 요인(장애물) 발굴 - 현장 밀착형 실무 가이드라인 도출	- 거시적 인과관계 증명 배제 - 단기간에 즉시 적용 가능한 'Quick-Win' 중심의 맞춤형 대안 및 매뉴얼 개발에 집중

3. 연구방법

- 본 연구는 현실적 제약을 극복하고, 강동구 현장에서 즉시 활용 가능한 실효성 있는 결과를 도출하기 위해 '다각적 삼각검증(Triangulation)' 방식을 채택함. 즉, 문헌 및 행정 데이터 분석(현황 파악), 온라인 타깃 설문조사(양적 연구), 초점집단면접(질적 연구)을 압축적으로 병행하여 연구 결과의 객관성과 현장 밀착성을 동시에 확보함
- 구체적인 연구 방법은 다음과 같이 4단계로 진행됨

1) 문헌 연구 및 거점시설 행정 데이터 분석(Desk Research)

- 연구 초기 단계에서 강동구의 전반적인 주민참여 지형과 표본 시설의 세부 현황을 빠르게 진단하기 위해 내부 자료를 분석함
- 분석 대상: 강동구 생활밀착형 주민자치 관련 조례 및 최근 3년간 정책 추진 결과 보고서, 연구 대상 시설(도서관 2개소, 복지관 2개소)의 연간 운영 계획서 및 주민참여 기구(운영위원회, 협의체 등) 회의록
- 분석 방법: 시설별 주민참여 프로그램의 성격(자문형, 기획형, 단순 참여형 등)을 분류하고, 기존 행정 데이터에 나타난 참여자 수, 예산 배역 등의 정량적 지표를 추출하여 현황 지도를 작성함

2) 양적 연구: 핵심 타깃층 대상 모바일 설문조사(Quantitative Research)

- 단기간에 주민의 체감 효과를 객관적으로 측정하기 위해, 불특정 다수가 아닌 '실제 시설 이용 및 프로그램 참여 경험이 있는 주민'으로 대상을 한정하여 조사의 타당성(Validity)을 높임
- 조사 대상: 선정된 표본 거점시설(도서관, 사회복지시설)의 프로그램 이용자, 주민 모임 참여자, 자원봉사자 등 약 200~300명 내외 (목적표집, Purposive Sampling)
- 조사 도구 및 방법: 접근성과 회수율을 극대화하기 위해 구글 폼(Google Forms) 등 온라인 설문 툴을 활용함
- 시설 내 안내데스크, 게시판에 QR코드를 비치하고, 기존 프로그램 참여자 명단을 활용해 모바일 링크(안내 문자)를 발송하여 1~2주 내에 집중적으로 데이터를 수집함
- 주요 측정 지표: 정책 참여 전후의 만족도 변화, 이웃 간 소통 및 네트워크 형성 정도(사회적 자본), 구정 참여에 대한 개인적 효능감, 현행 제도의 불편 사항 등

3) 질적 연구: 이해관계자 초점집단면접(FGI)(Qualitative Research)

- 설문조사(숫자)가 담아내지 못하는 현장의 복잡한 갈등 요소와 병목 현상(Bottleneck)을 심층적으로 파악하기 위해 핵심 이해관계자를 대상으로 그룹 면접을 실시함
- 조사 대상: 시설별 특성을 반영하여 2개의 그룹으로 나누어 진행함
- [그룹 A] 실무 제공자 그룹 (4~5명): 도서관 관장, 사서, 사회복지관 센터장, 구청 담당 주무관 등(주요 파악 내용: 주민참여 유도 과정의 고충, 행정 업무 가중 실태, 현실적 한계 등)
- [그룹 B] 핵심 참여자 그룹 (4~5명): 주민자치위원, 도서관 운영위원, 복지관 주민협의체 대표 등 적극 참여 주민(주요 파악 내용: 참여 과정에서의 체감 장벽, 소수 독점 문제, 실질적 권한 부여 정도 등)
- 조사 방법: 시설 내 회의실에서 약 1시간 30분~2시간가량 반구조화된 질문지(Semi-structured Questionnaire)를 활용하여 심층 토론을 진행하며, 현장에서 즉시 적용 가능한 아이디어를 브레인스토밍함

4) 데이터 교차 분석 및 실무 가이드라인(Quick-Win) 도출

- 수집된 양적 데이터(설문)와 질적 데이터(FGI, 문헌)를 교차 분석하여 최종 결과물을 도출함
- 분석 방법: SPSS 등 통계 프로그램을 활용해 설문 결과를 빈도 분석 및 교차 분석하고, FGI 녹취록에서 핵심 키워드를 추출하여 현장의 제약 요인을 범주화함
- 결과물 도출: 분석 결과를 바탕으로 시설별 현장에 즉시 도입할 수 있는 '강동구 거점시설 맞춤형 주민참여 활성화 체크리스트 및 실무 매뉴얼'을 최종 정책 대안으로 개발함

○ 연구는 다음의 4단계 절차에 따라 체계적으로 수행함

단계	주요 연구 방법	세부 실행 방안 (2개월 단기 특화)	산출물
1단계	문헌 및 행정 데이터 분석	- 강동구 조례, 시설별 운영 계획서 및 회의록 리뷰 - 거점시설(도서관/복지관) 내 참여 거버넌스 유형 분류	주민참여 현황 매핑
2단계	타깃 설문조사 (양적)	- 대상: 실제 프로그램/시설 참여 주민 (200명 내외) - 방식: QR코드 비치 및 모바일 링크 전송 (1~2주 집중 수집) - 내용: 직관적 체감 효과, 만족도, 불편 사항	양적 체감 효과 지표
3단계	초점집단면접 (FGI) (질적)	- 대상: 시설 실무진(사서/복지사), 핵심 참여 주민 리더 - 방식: 그룹별 1.5시간 심층 토론 (시설별 분리 진행) - 내용: 실무적 애로사항, 숨은 병목 현상(Bottleneck) 도출	현장 제약 요인 분석
4단계	데이터 종합 및 대안 도출	- 양적·질적 데이터 교차 분석 - 예산/조례 개정 없이 즉시 도입 가능한 Quick-Win 대안 설계	실무자용 가이드라인

4. 기대효과 및 활용 방안

○ 본 연구는 강동구의 생활밀착형 거점시설(도서관, 사회복지시설)을 중심으로 주민참여의 현주소를 진단하고 맞춤형 대안을 도출함으로써, 단순한 현황 조사를 넘어 실제 행정현장과 지역사회 전반에 걸쳐 즉각적이고 실용적인 긍정적 변화를 이끌어낼 것으로 기대됨. 본 연구가 창출할 구체적인 기대효과와 결과물의 활용 방안은 다음과 같음

1) 행정 및 정책적 차원(강동구청 관점)

- 참여 제도의 '양적 확대'에서 '질적 내실화'로의 전환점 마련: 기존에 참여자 수나 예산 집행액 중심의 정량적 평가에 머물렀던 강동구 주민참여 제도를, 참여 주민의 효능감과 실제 정책 개선도라는 '질적 지표' 중심으로 재평가하는 객관적 기준을 제공함
- 증거 기반의 맞춤형 주민자치 정책 수립 기틀 확보: 시설별, 권역별로 수집된 타깃 설문 및 FGI 데이터를 통해 강동구 주민참여의 사각지대와 강점을 명확히 진단함으로써, 향후 강동구형 주민자치회 고도화 및 참여예산제 개편 시 데이터에 기반한(Data-driven) 합리적 의사결정을 지원함
- 단기 용역의 한계를 넘는 고효율 정책 환류(Feedback) 모델 제시: 핵심 타깃에 집중한 애자일(Agile)한 연구 방식을 도입함으로써, 향후 지자체가 신속하게 현장의 문제점을 진단하고 정책을 수정해 나갈 수 있는 '단기 고효율 정책 진단 모델'의 선도적 사례가 됨

2) 현장 및 실무적 차원(거점시설 관장, 센터장, 실무자 관점)

- 현장에 즉시 적용 가능한 'Quick-Win' 가이드라인 제공: 거창한 조례 개정이나 대규모 예산 확보를 기다릴 필요 없이, 일선 도서관과 사회복지시설 현장에서 내일부터 당장 도입할 수 있는 실무 밀착형 매뉴얼(예: 참여 문턱을 낮추는 홍보 팁, 간편 의견 수렴 채널 세팅 등)을 제공하여 연구 결과의 즉각적인 실무 활용도를 극대화함
- 주민참여 담당 실무자의 행정 부담(Burn-out) 완화: 소수 강성 민원인이나 특정 참여자의 독점 현상 등으로 인해 고충을 겪는 실무자들을 위해, 효과적인 갈등 관리 및 투명한 소통 프로세스 가이드라인을 제시함. 이는 불필요한 행정 소모를 줄이고 직원들의 직무 만족도를 높이는 데 직접적으로 기여함
- 시설 특성에 최적화된 맞춤형 거버넌스 운영 노하우 축적: 문화·학습 중심의 '도서관'과 돌봄·네트워크 중심의 '사회복지시설'이라는 각기 다른 공간적 특성에 맞춘 차별화된 참여

유도 전략을 제시함으로써, 시설별 운영진의 정책 기획 역량을 한 단계 끌어올림

3) 주민 및 사회적 차원(강동구민 관점)

- 주민의 정책 체감도 및 행정 효능감(Political Efficacy) 극대화: 내가 낸 아이디어나 의견이 실제 동네 도서관의 프로그램이나 복지관의 공간 구성에 즉각적으로 반영되는 '성공 경험'을 제공할 수 있는 체계를 마련함으로써, 구정에 대한 주민들의 신뢰와 적극적인 참여 동기를 획득함
- 거점시설 기반의 튼튼한 생활밀착형 풀뿌리 네트워크 복원: 주민들이 함께 모여 지역의 문제를 논의하고 해결책을 찾아가는 과정 자체가 훌륭한 '사회적 자본(Social Capital)' 축적의 장이 됨. 본 연구의 개선안이 적용되면 거점시설이 단순한 서비스 제공처를 넘어 이웃 간의 소통과 연대가 살아 숨 쉬는 마을 공동체의 핵심 플랫폼으로 거듭나게 됨

○ 본 연구 결과물의 주요 활용처 요약

활용 주체	주요 활용 목적 및 적용 방안	기대 성과
강동구청 (주관부서)	- 강동구 주민자치 고도화 중장기 마스터플랜 수립 기초자료 - 내년도 생활밀착형 주민참여예산 배분 및 사업 기획 시 근거 자료	정책의 실효성 증대 및 사각지대 예산 낭비 방지
공공도서관 사회복지관	- 시설 단위 주민운영위원회 및 협의체 운영 방식 개선 - 현장 실무자의 민원/참여 관리 매뉴얼로 즉시 활용	실무자 업무 경감 및 시설 이용자 만족도 상승
강동구민 (참여주체)	- 진입 장벽이 낮아진 참여 채널을 통한 일상적 구정 참여 - 거점시설을 통한 지역 네트워크 및 모임 활성화	행정 효능감 증대 및 공동체 의식 함양

II

이론적 고찰 및 분석

1. 주민자치 및 주민참여의 개념과 유형
2. 생활밀착형 정책의 정의 및 영역(문화, 복지, 서비스 등)
3. 주민참여와 정책 효과성에 관한 선행연구 검토
4. 분석 프레임워크 구축(참여 수준별 정책 성과 지표)

2 이론적 고찰 및 분석

1. 주민자치 및 주민참여의 개념과 유형

1.1 주민자치의 개념 및 중요성

- 지방자치란 현행 지방자치법 11조에 의하면 “지방 주민이 구성된 지방 자치단체가 국가와의 협력 아래 그 지역의 공동문제를 자기부담에 의하여 스스로(또는 그 대표자를 통하여)처리함으로써 국가 발전에 기여하는 것”이라고 되어있음
- 주민자치는 주민과 자치의 복합어로 주민은 오랜 기간 거주할 목적으로 일정한 주소 또는 거소를 가진 사람을 말하며 자치란 자기의 일을 자기 스스로 다스리는 것을 말함
- 즉 주민 자치란 일정한 지역 내에 거주하는 사람들이 그 지역을 스스로 운영해 나가는 것을 의미함(조창현,1991)
- 지방자치는 단체 자치이자 주민자치임. 단체자치가 지방자치단체의 정책적 자율성을 중앙 정부로부터 되찾는 제도적인 틀이라면 주민자치는 이 틀 속에서 실질적인 내용을 채우는 것으로 단체자치와 주민자치는 지방자치의 핵심임
- 그러나 이 중에서 자치의 덕목에 충실한 대상을 생각한다면 주민자치를 말할 수 있음. 지방정부의 권한은 주민들이 중앙 정부를 상대로 지속적으로 요구하며 확대할 수 있지만 주민의 협조 없는 지방자치는 성립될 수 없기 때문임
- 지방자치를 ‘풀뿌리 민주주의’라고 말하는 것도 ‘주민에 의한 자치’ 즉,주민의 직접 참여가 지방자치의 원형이기 때문일 것임
- 따라서 주민자치는 민주주의의 원리로서 지방자치의 본질적·내용적 요소라고 할 수 있으며 단체 자치는 주민자치를 실현하기 위한 형식적·법제적 요소라 할 수 있음(윤용희, 1995)
- 주민참여는 공적 권한을 갖지 않은 주권자로서의 일반 주민이 자신들에게 영향을 주게 될 공공기관 및 정책과정 전반에 걸쳐 특정한 의도를 가지고 권력을 행사함으로써 정부와 주민 간에 나타날 수 있는 의사소통의 불합리성을 개선하고 민주주의적 정의가치를 구현하는 과정이라 할 수 있음(안용식외,2007)

- 주민참여의 필요성은 우선 참여의식 제고임. 즉 자치의식과 시민의식을 개발하기 위해 필요한 것임
- 지역의 주민 이라는 자각을 갖게 되고 지역사회에 대한 애착심과 사회의 일원으로서의 자기 주체성에 기인하여 자기 생활을 개선하고 지역사회 문제를 처리해 나가려는 태도를 기름
- 다음으로 주민의 참여 욕구충족임. 교육 수준과 소득 수준이 높아지면서 주민들의 의식 구조 또한 변화하여 스스로 참여 하고자 하는 욕구가 높아졌음
- 결국 주민의 행정에 대한 참여는 주민의 의식을 변화시키기 위해서 요구되기도 하지만 주민의식의 변화에 따라서 요구되기도 함(허근행, 2007)

1.1.1 지방자치의 도입과 변화

- 우리나라에서 지방자치제도의 도입과 발전이란 민주주의와 지방 분권을 기반으로 중앙 정부로부터 지방자치단체에 권력을 분산하는 과정이라고 할 수 있음. 현대적 의미에서 우리나라의 지방자치제도는 제헌국회에서 1948년 7월 17일 제헌헌법이 제정·공포되고, 1948년 11월 17일 「지방행정에 관한 임시조치법」 과 1949년 7월 4일 「지방자치법」 이 제정·공포되면서 제도적으로 도입되었음. 갑오·광무개혁을 비롯한 조선왕조와 일제강점기 그리고 해방 이후 미군정 등 급진적 변화과정에서 지방자치적 유산에 시대적 배경이 반영되어 지방자치법에 담겼음(임승빈, 2015)
- 이승만 정부는 지방자치를 민주주의 실현보다는 자신의정권을 공고화하기 위한 수단으로 활용하였고, 중앙집권적 독재권력의 연장의 도구로 활용했음. 연기되던 지방선거가 전쟁 중에 실시된 것은 지방자치를 통한 민주주의의 강화보다는 자유당 정권의 공고화를 위한 정치적 수단이었음. 이론적인 차원에서 민주주의의 학교라고 평가되는 지방자치가 우리나라에서는 반민주적 정치시도에 활용된 점은 역사적 아이러니라고 보아야 할 것임. 1952년 지방선거에서 60%를 차지하였던 친여 성향의 지방의원은 자유당 정권의 연장을 시도하는 과정에서 민의를 조종하는 역할을 담당하게 됨(김순은, 2014)
- 의원 선거가 실시되고 의회가 구성되어 지방자치는 정상화 되고 우리 사회에 민주주의가 회복 되는 듯 싶었음. 그러나 1961년 5·16 군사쿠데타로 지방의회가 해산되고, 단체장도 임명직으로 변경하는 등 지방자치는 중단되었음. 이후 지방자치제도 도입에 대한 요구와 변화과정은 군사독재권력에 대한 견제의 의미가 있음. 다른 한편으로 우리나라 지방자치 관련 제도의 개혁과정에서 나타난 특징은 지방자치를 현장에서 담당할 지역주민이나 지방자치단체·지방행정기관의 실질적 참여는 없었다는 것임. 당시 중앙부처가

중심이 되어서 추진했음. 중앙에 의한 지방자치제도 설계와 지방분권 논의는 정부 관료제의 내부 효과 등으로 제도적 한계를 가지고 있음

- 1987년 개정헌법에서 지방자치제도 유보 조항을 삭제하고, 1988년에 지방자치법을 전면 개정하여 지방자치가 제도적으로 회복되었음. 1991년에는 기초의회 선거와 광역의회 선거를 통해 지방의회가 다시 구성되었고, 이는 31년 만의 지방자치의 부활이었음. 1995년에는 지방자치단체의 단체장을 주민들이 직접 선출하였으며 본격적인 지방자치의 시대가 시작되었음. 이후 30년간 지방자치는 여러 가지 변화가 있었으나 아직 과거 중앙집권적 형태에서 크게 벗어나지 못하고 있음. 문제인 정부 출범 이후 개헌에 대한 논의가 사회 각계각층에서 활발했고, 2018. 3. 26. 대통령이 지방분권에 대한 내용을 담은 개헌안을 발의했으나 국회에서 통과되지 못했음. 다만, 지난 2020년 12월 지방자치법을 32년 만에 전부 개정하여 주민자치와 지방분권을 강화하는 내용을 담았음
- 지방정책 결정 및 집행과정에 대해 주민의 참여권을 신설하고, 지역 여건에 따라 자치단체의기관 형태를 선택할 수 있는 근거를 마련하고, 법령에서 조례에 위임한 사항 . 1962년 12월 26일 개정헌법을 보면 제109조와 110조에 지방자치에 관한 조항이 있기는 하나 부칙 7조를 보면 “헌법에 의한 최초의 지방의회의 구성시기에 관하여는 법률로 정한다”와 같은 단서 조항이 삽입됨으로써 무력화된 것임. 1972년 10월 유신헌법이 제정되었고 거기에는 ‘지방의회는 조국통일이 이루어질 때까지 구성하지 아니한다’고 명기되어 있는바 지방자치는 중단되었다고 볼 수 있음(임승빈 외, 2018)

1.1.3 자치적 분권과 행정적 분권

- 의사결정 방식에 있어 지방분권은 ‘정보를 많이 보유한 자’가 정책적인 의사결정을 하게 한다는 의미임. 정책적 의사결정에서 지역적 특성을 고려한 의사결정은 그 지역적 특성을 가장 잘 아는 사람이 해야 한다는 것이고, 이러한 방식이 가장 합리적인 선택을 하게 한다. 또한, 민주주의적이라는 것임. 이를 위해서도 지방분권은 꼭 필요함(홍의표, 2019)
- 지방자치란 지방자치를 바라보는 학자들의 시각과 입장 차이로 인해 다양하게 정의됐음. “일정한 구역에 거주하는 주민들이 정치적 주권과 참여의식을 가지고 공공단체를 구성해서 자신들의 공공사무를 처리하는 정치·행정적 양식”이라고 지방자치를 정의할 수 있음. 그 이외에도 다양한 개념이 있으나 종합하면 지방자치는 “지역의 문제를 지역의 대표자 또는 스스로가 자기의 부담으로 자율적으로 처리하는 것”을 의미한다고 볼 수 있음. 지방자치는 지역내의 사무를 자율적으로 처리하고, 대신에 그 처리에 대해서 책임을 져야 한다는 것임

- 이를 토대로 하면 지방자치는 자율성과 책임성이 공존하는 개념이라고 볼 수 있음. 지역주민이 권력을 가지려면, 책임을 져야 하고, 지역발전의 책임도 중앙정치보다 주민에게 있어야 함(최병대, 2013). 자신에 의한 통치라는 지방자치의 목적상 지방자치단체가 완결성 있게 자신의 사무를 처리할 수 있도록 보장하는 것이 바람직함. 단위사무를 개별적으로 중앙정부에서 지방자치단체로 이양하는 것이 아니라 기능이나 법률단위의 사무를 이양하는 편이 바람직함. 물론 사무의 이양과 그에 해당하는 수준의 재원 이양도 꼭 필요함
- 지방자치의 목적을 달성하기 위한 수단으로써 지방분권을 추진하여야 한다는 주장이 있음. 이러한 이유로 새로운 정부가 들어설 때마다 지방분권을 약속하였음. 분권은 중앙집권과 반대되는 의미가 있는 개념으로 중앙정부의 권한이 지방정부에 분산된 것을 의미함
- 지방분권에는 자치적 분권과 행정적 분권이라는 두 가지의 유형이 있음. 먼저, 자치적 분권은 지방정부가 행정사무를 고유사무로 인식한 후 자율적으로 행정을 수행하는 것으로써 영국과 미국의 지방분권 사상에 입각해 발달한 주민자치를 의미함. 주민자치란 주민의 일상생활에 밀접한 지방 행정사무를 국가나 행정기관에 의해서가 아니라 지역주민 스스로 또는 대표자를 통해 자신들의 의사와 책임하에 수행하는 방식임. 주민 한 사람, 한 사람에게 있는 자치의 능력을 토대로 지방자치를 하며, 그 지방자치가 기초가 되어 국가의 민주화가 달성됨. 국가적 일반적인 이익을 대표하는 중앙정부와 지역적 특수이익을 대표하는 지방정부가 병존하지 않고, 지방에서 모든 행정사무를 직접 또는 간접적으로 지방정부가 처리함
- 행정적 분권은 중앙정부의 권한을 지방정부에 위임하고 중앙정부의 감독에 따라서 시행하는 것으로 독일과 프랑스의 대륙적 중앙집권사상에 근거해 발전한 단체자치를 의미함. 단체자치란 정치는 국가가 하는 것이고, 국가가 자치단체에 자치를 허용하는 것은 지역 주민이 국가를 위해 정치의 일부분을 담당하는 것으로 파악함. 따라서 자치권은 주민의 권리가 아니고 국가가 수여한권력으로 인식하고 국가와 지방자치단체 간에 행정사무를 분배함. 국가 사무와 지방사무를 같은 지방자치단체에서 수행하더라도 자치단체의 행정기관은 국가위임사무 처리 시에는 국가행정의 하급 기관이 되어 자치단체의 행정기관이라는 지위와 국가행정 하급 기관이라는 이중적 지위를 갖게 됨(이용선, 2019)
- 구체적으로는 중앙정부 권한의 일부를 지방정부에게 부여하거나 위임하여 지역의 주민이나 대표자가 그들의 의사와 책임하에 자율적으로 행사하는 것임. 두 가지 분권의 유형 중 바람직한 것은 자율성과 책임성의 측면에서 자치적분권이라고 할 수 있음. 지방자치를 풀뿌리 민주주의라고 할 수 있는데 풀뿌리 민주주의에서 말하는 분권은 권한의 배분을 넘어서 집중된 분권을 주인이었던 주민에게 돌려주는 것을 의미함

- 자치적 분권을 추진하는 의미는 다양한데 한가지는 지방의 현실에 적합한 행정을 수행할 수 있다는 점임. 풀뿌리 민주주의를 강조하며, 민주통제의 강화 및 행정의 민주화에 유리함. 지역의 문제를 스스로 또는 대표자를 통해 해결하도록 권한과 책임을 부여하는 것이 분권이므로 지방정부와 지역주민의 창의적 활동을 유도할 수 있음

1.1.4 주민자치위원회 기능 및 운영

1) 주민자치위원회 도입배경

- 글로벌 시대에 국가경쟁력을 강화시키기 위하여 정부는 작고 효율적인 정부구축을 위한 대규모적인 구조조정을 하게 되었으며 계층구조의 개편방안으로 읍·면·동을 조정하게 되었음
- 읍·면·동의 기능 중 중복되는 기능을 시·군·구로 이관하고 여유 공간에 주민자치센터를 설치 운영하여 주민자치확대를 위한 초석을 마련한다는 의지가 담겨있다고 볼 수 있음(함미경,2003)
- 지금 까지 단체자치에 초점을 맞추었던 지방자치의 이해수준을 주민자치 쪽으로 방향 전환 해야 한다는 인식이 제기되면서, 읍·면·동의 기능을 주민자치센터로 전환하는 것이 행정의 능률성 제고 측면과 지방화시대에 맞는 주민 중심 행정의 실현이라는 측면에서 바람직하다는 판단에서 실시하게 된 것임
- 이렇게 주민자치센터가 주민의 편익과 복지 등 주민자치기능을 강화할 수 있는 중요한 계기가 된다는 점에서 주민자치센터는 지역주민의 복지 공간과 주민자치의 장으로 활용될 수 있도록 해야 함
- 즉 주민을 위한 문화, 복지, 편익시설과 프로그램 운영을 하여 주민의 삶의 질을 높이고 지역주민의 실질적인 참여로 주민자치의식과 공동체 의식을 향상시키기 위해서는 주민자치센터를 운영하는 핵심주체로서 주민자치위원회의 운영이 무엇보다 중요함
- 지방화시대에는 그 지방의 주인인 주민을 위한 주민중심의 민주적 행정이 실시되어야 하고 이러한 주민중심의 행정을 통해서 주민참여가 활성화되어야 진정한 지방자치가 실현된다고 할 수 있음
- 이러한 시대적 요구 속에서 주민자치센터가 실시되었고 주민자치센터의 운영핵심으로서 주민자치위원회가 조직된 것임(함미경, 2003)

2) 주민자치위원회 기능

- 주민자치위원회는 주민자치센터의 실질적 운영주체로서 지역주민 각계각층이 참여하는 일종의 주민대표 조직이며, 주민자치센터 운영에 대한 주민참여의 활성화와 주민의견을 수렴하는 조직임
- 자치회관 설치 및 운영조례 준칙 제 16조 제 1항에는 주민자치위원회의 기본적인 기능을 명시하고 있는데 첫째, 자치센터의 시설 등 설치 및 운영에 관한 사항, 둘째, 주민의 문화·복지·편익증진에 관한 사항, 셋째, 주민의 자치활동 강화에 관한 사항, 넷째, 지역공동체 형성에 관한 사항, 다섯째, 기타 자치센터의 운영에 관하여 필요한 사항 등 다섯 가지로 구분함

3) 주민자치위원 선발

- 우리나라의 주민자치위원회 구성은 추천 및 공모제를 병행한 ‘위촉방식’이 주를 이루고 있음
- 행정안전부의 자치회관 설치 및 운영조례 준칙 제17조 제 1항, 제 2항에 의하면 주민자치위원회는 위원장, 부위원장 각 1인을 포함하여 25인 이내로 구성하되, 위원은 당해 읍면동의 관할 구역 내에 거주하거나, 사업장에 종사하는 자 또는 단체의 대표자로서, 읍·면·동의단체들 가운데 추천하거나 공개모집에 의해 선정된 자 중 봉사정신이 투철하거나 자치센터의 운영에 필요한 전문지식을 갖춘 자를 읍·면·동장이 위촉함
- 위원장과 부위원장은 위원 중에서 선별하며 임기는 2년으로 연임이 가능함
- 이러한 위원 선출방식과 비교하여 해외 선진국가의 위원 선출방식을 살펴보면, 주민이 직접 선출하는 방식을 채택하고 있음
- 우리 주민자치센터와 유사한 주민자치 기관인 일본의 자치회의 경우 임원은 회장, 회계, 감사, 간사 등으로 구성되고 무보수 명예직으로 지역사회를 위해 봉사하고 있음
- 회장은 주민의 직접선거로 선출되며 임원은 지역을 위해 활동하는 자원봉사자임

4) 주민자치위원회의 운영

- 주민자치센터가 당초 설치 목적대로 주민자치 실현과 지역공동체 형성에 기여하려면 실질적인 운영주체인 주민자치위원회 운영이 활성화되어야 함
- 주민자치위원회 운영의 효과는 주민자치센터설치 및 운영 조례준칙 제15조에 의거하

여 위원회에 부과된 기능, 즉, 주민자치센터 운영주체로서 자치센터의 시설 등 설치 및 운영에 관한 사항, 주민·문화·복지·편익증진에 관한 사항, 주민의 자치활동에 관한 사항, 지역공동체 형성에 관한 사항, 기타 자치센터운영에 관하여 필요한 사항에 대한 심의와 토론 기능을 제대로 수행할 수 있을 때 주민자치센터 운영의 성과 제고에 긍정적 영향을 미칠 것이라고 봄

- 그러나 실질적으로 대부분의 주민자치위원회 운영 실태를 보면 주민자치위원회가 본래의 목적에 맞는 주민자치의 강화와 지역공동체형성을 위한 구심체 역할을 다하고 있지 못하는 것으로 조사되었음(박용, 2008)

5) 주민자치회로의 전환

- 2010년 10월 국회에서는 ‘지방행정체제 개편에 관한 특별법’을 제정한 이후 지방행정체제 개편위원회를 신설하여 행정구역 개편을 추진하였음
- 그 후 2012년 5월 지방 행정체제 개편 위원회에서는 주민자치의 모델을 협력형, 통합형, 주민조직형의 세 가지로 제시하고 이에 대한 시범 지역을 정해서 각각의 모델에 대한 시범 실시를 할 계획이었으나 결국 협력형 하나의 모델로 시범 실시를 하게 됨
- 2013년 안진 행정부는 민관 합동 선정위원회의 심사를 통해 전국의 31개 읍면동을 시범지역으로 선정하여 시범운영 하고 있으며 2015년부터 주민자치회로 전환됨

표 2-1 기존의 주민자치 위원회와 주민자치회의 차이점

구분	주민자치위원회	주민자치회
주요기능	주민자치센터운영, 읍면동행정업무 자문	주민생활과 관련 있는 읍면동 업무 사전협의
위원구성(선출)	각급기관, 단체 추천 및 공개모집 신청자 등 읍면동장이 지명	지역대표, 지역 주민 및 직능대표 공개모집
위원의 위촉	읍면동장	시장, 군수, 구청장
운영재원	읍면동 지원금 및 수강료	자체재원(사업수입, 사용료, 회비) 보조금, 기부금 등

1.1.5 주민자치위원회 선행연구

- 주민자치위원회에 관한 연구는 2001년 6월 주민자치센터가 전국적으로 확대, 시행된 이후 학술단체, 연구기관을 통해 활발히 연구되고있으나 연구 분야에 있어서는 대부분 주민자치센터 관련 연구가 주류를 이루고 주민자치위원회 분야에 대해서는 독자적인 연구보다 주민자치센터관련 연구에서 부분적으로 포함되어 연구되고 있음(심익섭, 2002; 김남수, 2007; 김주호, 2008). 주민자치위원회에 관하여 일반적으로 선행연구들에서 수행한 내용을 보면 주민자치센터의 전반적인 운영 실태나 프로그램 문제, 시설 문제 등을 다루었으며 주민자치 위원회에 자체에 관한 연구는 미흡한 면이 있음
- 주민자치위원회에 대한 연구로는 함미경(2004)은 주민자치위원회 운영이 주민참여 실현의 장이라는 측면에서 주민자치센터의 운영주체인 주민자치위원회의 법적성격, 구성 방식을 조사하고 분석대상 지역의 주민자치위원회의 실질적인 운영 실태를 비교분석하였음. 또한 각 지역의 주민자치센터의 성과 측정을 통해 주민자치위원회가 실질적인 참여 자치를 실현할 수 있도록 하기 위한 방안을 제시하였음
- 김진덕(2004)은 주민자치위원의 인식조사를 통해 주민자치위원회의 구성과 운영에 대한 분석에 초점을 두었음. 주민자치위원을 대상으로 설문조사하였으며, 주민자치위원들이 주민자치위원회의 구성의 민주성, 운영의민주성, 운영의 적극성, 운영의 대응성, 운영의 효과성 등에 대해 어떠한 평가를 하고 있는지를 측정한 결과를 토대로 주민자치위원회 운영과 구성실태를 실질적으로 규명하고 위원회 운영의 발전방안을 제시하였음. 이와 함께 서울시 강남·북 지역의 주민자치위원의 성별, 연령, 학력, 소득, 지역에 따른 평균비교를 통한 집단 간의 차이를 통해 주민자치위원회의 구성과 운영에 대한 연구 분석을 하고 있음
- 강태훈(2005)은 일반주민, 주민자치위원, 공무원의 인식차이를 중심으로 한 연구에서 주민자치센터 운영, 주민자치위원회, 지역 봉사조직, 지역공동체 형성 프로그램 등에 대한 문제점을 지적하면서 주민자치센터의 활성화 방안으로 주민자치센터의 역할 정립, 재정 확충 방안, 다양한 홍보매체를 활용한 홍보강화, 주민자치위원회의 대표성 및 전문성 확보, 적극적인 주민의견 수렴 창구로서의 역할 수행, 소양 교육 실시, 지역 봉사조직의 주민자치 센터 내로의 흡수, 자원봉사자의 적극 활용, 지역 공동체 형성 프로그램의 활성화 및 프로그램 선정 방법의 개선 등을 제시하고 있음
- 허근행(2007)은 ‘주민자치위원회의 자율성과 대응성에 대한 자치위원들의 인식연구’에서 주민자치 위원회의 대표성과 인선 기준의 완화, 권한강화, 주민자치위원과 전담 실무자의 전문교육 실시 등의 활성화 방안으로 제시하였음. 박용(2008)은 ‘주민자치위원회

제도의 개선 방향에 관한 연구'에서 주민자치 위원회의 구성 방식이나 활동에 있어서 분명한 한계성을 지적 하면서도 제도 개선 사항으로 전담 실무자의 확충과 전문성 제고, 주민자치 위원장의 대표성 확보, 주민자치센터 이용 편리성 및 공간 확보, 주민자치센터에 대한 정부의 지원과 역량 있는 주민자치화 구성과 자율적이고 적극적인 참여 유도 등을 제시하고 있음

○ 김형기(2011)는 '주민자치센터 활성화를 위한 주민자치위원회 운영 개선방안-서울특별시 동대문구를 중심으로-'에서 주민자치위원 모집과 구성비율의 불균형, 주민자치위원 역할의 모호성, 주민 자치위원 역할의 동기부여 부족 등을 문제점으로 지적하고, 개선 방안으로 자치위원 권한 강화와 구성(위촉) 기준의 다원화를 위한 제도적 법적 기능 변경을 제시하였고, 주민자치센터 운영상의 개선 방안으로 지역 자원과의 연계와 더불어 운영재원 확보의 다각화 등을 제시하고 있음. 김영한(2012)은 '주민참여 증진을 위한 주민자치위원회 활성화 방안에 관한 연구-서울특별시 동대문구를 중심으로-'에서 동대문구 주민 자치 위원들을 중심으로 조사하여 주민자치위원회 선출 방법의 개선, 예산의 확충과 집행과정의 투명성, 주민자치위원의 전문성, 주민들의 자발적 참여 등이 필요하며 이를 위해서 조례를 개정해야함을 주장함

○ 위와 같은 선행 연구들이 있었고 점차로 많은 발전이 이루어지고는 있으나 주민자치위원회가 주민자치회로 전환되고자 하는 시점에서 2013년은 전국적으로 시범 사업이 운영되고 있고 수원시도 2개의 동(송죽동, 행궁동)이 시주민자치위원과 전담 실무자의 전문교육 실시 등의 활성화 방안으로 제시하였음. 박용(2008)은 '주민자치위원회 제도의 개선 방향에 관한 연구'에서 주민자치 위원회의 구성 방식이나 활동에 있어서 분명한 한계성을 지적 하면서도 제도 개선 사항으로 전담 실무자의 확충과 전문성 제고, 주민자치 위원장의 대표성 확보, 주민자치센터 이용 편리성 및 공간 확보, 주민자치센터에 대한 정부의 지원과 역량 있는 주민자치화 구성과 자율적이고 적극적인 참여 유도 등을 제시하고 있음

○ 김형기(2011)는 '주민자치센터 활성화를 위한 주민자치위원회 운영 개선방안-서울특별시 동대문구를 중심으로-'에서 주민자치위원 모집과 구성비율의 불균형, 주민자치위원 역할의 모호성, 주민 자치위원 역할의 동기부여 부족 등을 문제점으로 지적하고, 개선 방안으로 자치위원 권한 강화와 구성(위촉) 기준의 다원화를 위한 제도적 법적 기능 변경을 제시하였고, 주민자치센터 운영상의 개선 방안으로 지역 자원과의 연계와 더불어 운영재원 확보의 다각화 등을 제시하고 있음. 김영한(2012)은 '주민참여 증진을 위한 주민자치위원회 활성화 방안에 관한 연구-서울특별시 동대문구를 중심으로-'에서 동대문구 주민 자치 위원들을 중심으로 조사하여 주민자치위원회 선출 방법의 개선, 예산의 확충과 집행과정의 투명성, 주민자치위원의 전문성, 주민들의 자발적 참여 등이 필요

하며 이를 위해서 조례를 개정해야함을 주장함

- 위와 같은 선행 연구들이 있었고 점차로 많은 발전이 이루어지고는 있으나 주민치위원이 회가 주민자치회로 전환되고자 하는 시점에서 2013년은 전국적으로 시범 사업이 운영되고 있고 수원시도 2개의 동(송죽동, 행궁동)이 시범사업을 진행하고 있는 상황에서의 명확한 실제 조사와 방안 연구는 그 어느 시기보다 중요하다고 판단됨. 풀뿌리 주민 조직이어야하는 주민 자치 기구는 이름만 바뀌는 것이 아니라 실질적인 변화가 이루어져야 하며, 이러한 변화의 시점에서 전국의 지방자치단체 중 모범으로 평가 받고 있으며 마을 만들기 등 시민 참여형 시정 운영의 모범이 되고 있는 수원시의 주민자치위원들에 대한 조사를 통한 활성화 방안 연구는 의미가 깊다고 하겠음

1.2 주민참여의 개념과 유형

- 주민참여의 정의는 최협의부터 최광의까지 폭넓게 제시하고 있음. 우선 국내외 연구에 따르면, Verba(1967)는 주민참여를 정책결정 과정에서 주민의 참여에 초점을 두고 정의하였음. 그는 이를 “공적 권한이 부여되지 않은 일반 주민들이 공적 권한을 가진 이들의 행위에 영향을 미치기위해 정책결정 과정에 참여하는 것”이라고 설명하였음. 이러한 정의는 비제도적 참여 등은 제외하고 있다는 점에서 주민참여를 좁은 의미에서 해석하는 관점으로 이해할 수 있음(김정희, 2014)
- Cunnigham(1972)은 주민참여를 ‘지역사회의 일반적 사항에 관한 결정에 대하여 공적으로 결정권이 부여된 사람들에게 영향을 미칠 의도로 권력을 행사하는 과정’이라고 정의하여 Verba(1967)의 주민참여에 관한 정의에서 행위의 범위를 보다 넓게 인식하였음(하병규·권영주, 2015)
- Martin(2006)은 주민참여를 보다 광의로 인식하며, 선거에서부터 정책집행에 이르기까지 정치와 정책의 모든 단계에서 발생하는 지역주민의 모든 정치적 행위를 주민참여로 간주하였음. 또한 Arnstein(1969)은 경제적 결정 과정으로부터 배제되어 권력을 지니지 못한 주민들을 의도적으로 참여할 수 있게 하는 권력의 재분배, 정책결정 과정에 참여하지 못한 사람들을 위한 전략이라고 정의하였음(임승빈, 2012)
- Huntington & Nelson(1976)은 주민참여를 정치적 엘리트가 아닌 평범한 시민들이 정부나 지방자치단체의 정책결정 과정에 직·간접적인 방식으로 영향력을 행사하려는 의식적인 활동으로 정의하였음. 동시에, 이는 자치단체장과 지방의 회를 견제하고 통제하는 장치로서의 역할도 수행한다고 보았음
- 이승종(1994)은 주민참여는 정보의 의사결정 과정에 영향력을 행사하는 활동으로, 정치

적 효능감이나 시민의식과 같은 심리적 경향이 아니라 실제 행동에 초점을 둔. 이를 바탕으로 제도적 참여를 주민참여의 최협의 개념으로 정의하며, 이는 정부에 대한 영향력 행사를 위한 합법적이고 정당한 참여를 의미함

- 협의의 개념에서는 시민들이 정부에 영향력을 행사하거나 지시하기 위한 정치적 활동을 포함하며, 광의의 개념에서는 투표와 같은 관습적 참여행위뿐만 아니라 폭력적 항의와 같은 비제도적 참여까지 포괄하는 넓은 범위를 제함. 최광의의 주민참여는 정부를 대상으로 하지 않는 시민들의 공공활동도 포함함(이승종, 김혜정, 2011)
- 즉, 참여는 협의의 관점에서 주로 제도적인 참여와 정책결정 과정에서의 주민의 영향을 강조하며, 광의의 관점에서는 주민들이 정부에 직접 참여하는 것뿐만 아니라, 사회적 활동과 비제도적 참여까지 포함함. 이처럼 주민참여의 정의는 그 참여의 범위와 의도에 따라 다르게 해석될 수 있음

표 2-2 주민참여의 개념

구분	개념
최협의	정책결정자의 충원 또는 정책에 다소간 영향력을 행사하기 위한 일반 시민의 활동 (정부에 대한 지지활동 포함)
협의	정부에 대한 영향력의 행사 또는 지지를 위한 시민 활동 (정부에 대한 지지활동 포함)
광의	주민참여는 정치적 기관과 사적기관간의 상호작용으로서 시민의 정치적 행위들이 곧 참여라고 보는 견해

출처: 조석주, 강인성(2006)

- 이러한 주민참여의 범위에 대한 개념적 정의는 주민과 정부 모두에게 서로 다른 장단점을 가져옴. 먼저, 주민에게는 정부 관련 정보 제공과 학습 기회를 통해 교육적 효과를 제공하며, 정부 설득력 향상, 주민의식 활성화, 기술 습득, 그리고 정책 과정에 대한 통제력 강화와 같은 장점이 있음
- 반면, 시간이 많이 소요되거나 반대 집단의 영향력이 강할 경우 정책결정이 악화될 수 있는 단점도 존재함. 그리고 정부에게는 주민에 대한 정보제공, 학습 등 교육효과와 주민설득, 신뢰구축, 연합체 형성, 정책의 합법성 획득 등의 장점을 지니고, 반면에 시간과 비용소요, 정부에 대한 적대적 행위 유발, 정책 결정과정의 통제력 상실, 정치적으로 나쁜 결정등을 초래할 수 있다는 단점이 있음(이정훈, 2011).
- 그러므로 주민참여가 효과적으로 이루어지기 위해서는 이와 같은 장단점을 잘 관리하고, 균형을 맞추는 노력이 필요함

- 주민참여가 지역과의 관련성을 강조하는 경우 ‘주민’이라는 용어를 사용하고 지역성을 떠나 보다 보편적인 과제에 관심이 있을 때 ‘시민’이라는 용어로 구분하여 사용하기도 하지만 참여와 관련하여 주민과 시민의 차이는 큰 의미를 지니고 있지 않음(하정봉·길종백, 2015). 하지만 지방자치와 참여 문제를 논의할 때, 주민참여와 시민참여는 구별할 수 있는 개념임
- 주민참여와 시민참여를 구분하는 경우 이해당사자로서의 주민과 양심적 구성원으로서의 시민으로 준별되며 중앙정부의 정책 과정이 아니라 지역의 정책 과정에 참여하는 사람들에 대해서는 주민참여, 주민운동 등의 용어가 많이 쓰임
- 이 경우 주민(communit residents)이란 도민(道民), 시민(市民), 구민(區民) 등과 같이 ‘일정한 행정구역에 살고 있는 사람들’로서 행정행위의 객체, 대상, 수익자가 되는 사람들을 의미함(채원호, 2015)

표 2-3 기존의 주민자치 위원회와 주민자치회의 차이점

구분		주민자치위원회	주민자치회
행위 주체	1) 성격	이해당사자로서의 주민	양심적 구성원으로서의 시민
	2) 계층적기초	일반시민, 농어민층, 자영업층, 공부서비스층, 여성층, 고령자층	전문직층, 고학력층
이슈의 성격		생활(생산)거점에 관련된 직접적 이해의 방어, 실현	보편적인 가치의 유지, 실현
가치지향성		개별주의, 한정성	보편주의, 자율성
행위 양식	1)유대의계기	거주지의 근접성	이념의 공동성
	2)행위특성	수단적 합리성	가치지향성
	3)관여특성	기존의 지역집단과의 연속성	지지자적 관여
사례		서울시 재산세공동과제 제도 (강남3구 + 중구, 용산, 영등포구 VS 기자차지구) 거주지역 주민들 간 이해상충	민주화 운동 소비자 운동

출처: 채원호(2015)

- Beierie(1999)와 Thomas(1995)는 주민참여는 더 나은 결정을 가능하게 하고 결과적으로 사회 전반에 효율성을 높인다는 점에서 긍정적으로 평가하고 있음. Lawrence와 Deagen(2001)에 따르면 주민참여 과정은 상당한 시간 투자를 필요로 하며 전문적인 관

료의 정책결정에 비해 더 많은 비용이 소요된다는 점에서 부정적으로 평가하고 있음

- 우리나라 지역사회단체(동호회 및 시민단체 등) 활동을 중심으로 주민참여 실태를 살펴 보면 우리나라의 사회단체 참여는 대체로 사적 영역에 치중되어 있는 반면, 정당, 시민단체, 사회적 경제조직과 같은 공적 단체에 대한 참여는 미미한 것으로 조사되었음. 연령대를 살펴보면 연령이 높은 50대 이상의 경우 동창회와 향우회 참여가 활발하고, 19-29 세에서는 동호회 참여가 활발한 것으로 나타났음

1.2.1 주민참여의 필요성

- 지역주민들은 자신의 거주 지역의 문제가 현재 어떠한 방향으로 발전되어 갈 것인지 예측할 수 있어야 함. 또한 현재 어떠한 문제가 야기되고 있는지 어떠한 해결 방안이 바람직한지에 대해 관심을 갖고 시민으로서 어떠한 역할을 해야 하는지, 그 역할에 대해서 시민 스스로가 찾기 위해 노력해야 함(김승환, 2001). 지역 내에 야기된 문제들을 해결하기 위한 주민참여의 필요성이 제기되는 이유임
- 현대의 보편적 대의민주주의와 자유민주주의 하에서 주민참여는 ‘주민에 의한’ 주민의 당연한 권리 및 의무의 행사로서, 또 ‘주민을 위한’ 자유민주주의 목적 가치에 기여할 수 있기 때문에 필요성이 인정되며, 주민으로부터의 의사투입과 시민에 의한 감시 및 통제 차원에서 주민참여의 필요성이 증시됨(조석주·강인성, 2006)
- 또 다른 주민참여의 필요성을 행태적 측면과 제도적 측면, 정책적 측면으로 정리해 볼 수 있음. 행태적 측면으로 지방자치의 성공을 위해 중요하고 결정적인 요소는 주민들이 지방자치에 대해 가지는 태도와 자세임. 지방자치가 운영되기 위해서는 주민의 공동체 인식과 성숙한 시민 인식을 촉진하는 것이 필수적이며, 이를 위해 행정 의존적 사고에서 벗어나야 함
- 주민참여는 지역사회에 대한 주민의 의식을 변화시켜, 주민들이 자신의 요구에 따른 책임 의식을 고양하고, 지방행정의 성공적인 필수적인 자치 의식을 개발하는데 중요한 역할을 함. 또 제도적 측면에서 주민참여는 대의정치의 문제점을 보완할 수 있고, 대의민주주의의 성숙을 촉진할 수 있는 경쟁자 역할, 지방의회와 집행부의 합리적 정책결정에 영향을 끼치는 역할이라는 측면에서 필요성이 증대되고 있음(이정훈, 2011)
- 주민참여는 지역사회의 각종 문제와 이슈를 둘러싼 다양한 쟁점을 토론의 장으로 이끌어내는 역할을 할 수 있음. 정책의제 설정에 있어 보다 주민 생활에 밀접하고 현장감 있는 아젠다를 도출하는데 용이하다는 것임

○ 또한 지방자치단체 입장에서는 주민들이 지역사회 내의 다양한 정보 흐름의 통로로서 역할을 하게 되어 지역문제의 합리적인 해결에 기여할 수 있음. 정책적 측면에서 주민참여는 직접 결정한 정책 또는 프로그램이 집행될 때, 주민의 승인이나 동의, 지지를 확보하기 용이한 상태에 놓여 있기 때문에 상대적으로 저항과 반대가 완화될 수 있으며, 정책 실현 가능성이 높아지게 됨

1.2.2 주민참여의 기능

○ 이상의 논의를 정리하면, 주민참여의 기능은 사회적 기능, 정치적 기능, 행정적 기능으로 세분하여 살펴볼 수 있음

① 첫째, 주민참여의 사회적 기능임. 주민참여는 주민들로 하여금 시민으로서의 자부심과 사명감을 고취시키며, 동시에 공동체 정신, 협력 그리고 유대의식을 향상시키는 역할을 수행할 수 있음. 충분한 정보 교환을 통해 다양한 의견을 수렴함으로써 주민사회의 이해관계와 지방정부의 정책 및 계획을 연결시키는 데 기여함. 주민들이 정책 결정이나 지역 문제 해결에 적극적으로 참여함으로써 사회적 자본을 형성하고, 공동체 의식을 강화하며, 사회적 통합을 촉진하는 등 여러 중요한 사회적 기능을 수행함

② 둘째, 주민참여의 정치적 기능이다. 제도적으로 보장된 주민참여는 대의민주제의 문제점을 보완함으로써 대의민주제의 기능을 효율적으로 수행할 수 있도록 하며 지방행정기관의 행정서비스에 대하여 만족도를 측정 평가하고 다른 의견이나 요구가 제기될 경우, 지방행정기관의 약속과 이행 결과 사이에 불일치가 있는지를 확인함으로써 행정 책임의 확보하는 기능이 있음. 그리고 행정의 전문화가 촉진됨에 따라 지방자치행정의 독선화나 반주민의사화 경향이 심화되는 것을 억제기능을 수행함. 또한 주민참여는 참여 민주주의를 발전시키는 대표적인 수단이라고 할 수 있음

③ 셋째, 주민참여의 행정적 기능임. 지방자치단체의 입장에서 정보 확산의 방법으로는 공청회, 시정보고회, 대중 전달 매체의 활용 등을 들 수 있음. 한편, 정보 수집은 주민들의 여론을 파악하고 이를 바탕으로 정책이나 계획을 수립할 수 있도록 하는 중요한 기능을 수행함. 이외에 주민참여의 순기능은 주민참여를 통해서 지방정부가 좀 더 개별적인 주민과 주민조직에 접근할 수 있는 가능성이 높아지고 주민들 간의 이해관계나 이견을 조정하는데 활발하게 이용되고 있으며 지방정부의 각종 정책이나 계획에 대해 주민들의 아이디어를 개발하고 이를 결정 과정에 반영하는 기능을 함. 또한, 행정과 주민과의 거리감을 좁히고, 지방정부의 정책 및 계획에 대한 효율성을 높이는 기능을 수행함

1.2.3 주민참여의 유형

- 주민참여의 유형은 다양한 연구자들이 관점에 따라 다르게 제시되어왔음. 본 연구에서는 참여자의 자발성을 기준으로 한 유형(Zimmerman, 1986), 참여의 영향력에 따른 유형(Arnstein, 1969), 제도화 유무에 따른 유형(김필두·류영아·전성훈, 2012), 참여 형태를 구분한 유형(OECD, 2001)을 살펴보고자 함
- 참여자의 자발성을 기준으로 한 주민참여의 유형은 Zimmerman(1986)이 분류한 것으로 수동적 참여와 능동적 참여로 구분하여 제시하였음. 수동적 참여는 주민들이 스스로 정보를 얻으려고 하지 않고, 대신 지방정부가 제공하는 정보를 기반으로 지방정부의 정책과 행정에 대해 지지하거나 반대 입장을 취하는 소극적 태도를 의미함. 주로 관료나 공무원들이 자신들이 만든 정책이나 프로젝트에 대해 주민들의 지지를 구할 때, 지역사회나 지방자치단체에 대해 관심이 낮은 주민들이 보이는 반응임. 능동적 참여는 주민 스스로 적극적으로 참여하는 것임. 이는 주민총회(town meeting), 공청회(public hearings) 등에 적극적으로 참여하고 주민발의(initiative), 주민소환(recall), 주민투표(referendum) 등을 참여하는 행위 등에 해당함
- 참여의 영향력에 따라 유형을 8단계로 세분한 Arnstein(1969)은 주민참여를 시민 권력의 한 형태로 보았음. 현재는 정책과정에 참여하지 못하는 민중들을 정보의 분배, 목표와 정책의 형성, 자원의 배분과 사업의 집행 등을 어떻게 할 것인가를 결정하는 과정에 참여할 수 있도록 하는 전략으로 인식함(김민성, 1998). 주민의 관심과 역량의 성장과정을 반영하고 있는 이론임. 우리나라와 같은 주민들이 행정에 대해 무관심하면서도 참여에 대한 열망이 높지만 참여가 가능하기 위한 제도적 장치가 제대로 발달되지 않는 곳에서 행정-주민 관계를 설명하는 유용한 이론임
- 주민의 영향력이나 관여 정도에 따라 Arnstein은 8단계의 유형 및 수준을 제시하였음(Arnstein, 1969). 1단계 조작(manipulation)단계는 주민참여의 가장 초보적인 수준으로 각 이해집단의 대변자들로 위원회를 구성하여 참가자 간의 충돌을 유도하고 결과적으로 주민 의견을 반영하지 않는 것을 정당화시키는 단계임. 2단계 치료(therapy)단계는 문제의 본질을 왜곡해서 주민에게 전달하는 경우임. 3단계 정보제공(information)단계부터는 주민에게 이미 결정된 사항에 대해 정보를 제공하는 단계로 상징적 차원의 주민참여가 이루어짐. 4단계 자문(consultation)단계는 주민의 의견을 수렴하는 단계로 주민의 의견이 정책결정권으로 공유하지는 못하는 단계임. 5단계 회유(placation)단계는 주민들의 직접 참여 요구를 해소하기 위해 전문가로 구성된 자문위원회를 활용하는 단계임. 6단계 협동(partnership)단계는 주민에게 실질적인 정책결정 권한을 이양하는 단계임.

임. 7단계 권력위임(delegated power)단계는 주민이 최종 결정권을 갖는 단계임. 8단계 주민통제(citizen control)단계는 주민이 주체가 되어 행정의 모든 면을 통제하는 단계임(김필두, 2013). Arnstein의 8단계의내용을 정리하면 다음의 <표 2-4>와 같음

표 2-4 주민참여의 8단계

참여단계	참여의 중심내용	참여의 성격
8단계	주민통제	실질적 자치단계
7단계	권한위임	
6단계	협동	
5단계	회유	형식적 참여단계
4단계	자문	
3단계	정보제공	
2단계	치료	비참여단계
1단계	조작	

출처: Arnstein(1969)

- 제도화의 유무를 기준으로 주민참여를 분류한 김필두·류영아·전성훈(2012)은 주민참여 유형을 제도적 참여와 비제도적 참여로 구분하였음. 제도적 참여는 주민들이 법적 근거를 가지고 참여하는 것이고 비제도적 참여는 법적 근거가 없는 상태에서의 참여를 의미함. 즉 국가의 법령 또는 지방자치단체의 자치법규에 의해 공식적으로 인정되거나 용인되는 참여가 제도적 참여임
- 이러한 참여는 주민 개인에 의해 개별적으로 이루어질 수도 있고 주민단체 등에 가입을 통해 간접적으로 이루어질 수도 있음. 폭력적 항의 같이 국가 또는 지방자치단체가 인정하지 않거나 용인하지 않는 행위를 비제도적 참여로써 주민참여 개념을 폭넓게 해석하고 있음. 비제도적 참여는 법이 금지하고 있는 행태의 시위나 주민불복종 운동 등이 해당함
- OECD(2001)에서는 주민참여의 수준을 정의하기 위해 자치 형태를 적극적 참여형(active participation), 협의형(consultation), 정보제공형(information)으로 분류하였음. 정보제공(information)은 정부가 생산한 정보를 일방적으로 주민들에게 제공하는 형태로, 이 과정에서 정부는 적극적으로 정보를 제공하지만 주민들은 매우 수동적인 자세를 유지하는 것임
- 정보공개 방법으로는 백서나 소식지 발간, 대중매체를 통한 정보제공 등이 포함됨. 이는 대규모 인원에게 빠르고 광범위하게 정보를 전달할 수 있으나, 정책 결정에 있어 주민들

의 의견이 반영되지 않는다는 단점이 있음

- 협의형(consultation)은 주민과 정부 사이에 쌍방향 의사소통이 이루어지지만, 의사소통의 방식은 여전히 정부가 일방적으로 결정하게 됨. 대체로 정부가 주제를 정하고 주민들에게 의견을 묻는 형태를 취함. 주민은 정책 결정 과정에서 의견을 제시할 수 있지만, 의사소통 방식과 최종 결정권은 여전히 정부가 가지고 있음. 정책에 대한 주민의 이해와 신뢰가 향상될 가능성이 있지만, 의사소통의 방법과 범위를 정부가 정하기 때문에 주민 참여가 제한적임
- 적극적 참여형(active participation)은 주민들이 정책 결정과정에 적극적으로 참여하면서 정부와 협력적 관계를 형성함. 주민이 정책에 참여함으로써 주민의 이해와 협력이 높아져 정책 집행 과정에서 저항이 줄어들 수 있지만, 협의 과정이 길어지고 비용이 많이 발생될 수 있음

1.3 주민참여예산제의 개념과 발전

- 주민참여예산제는 1989년 브라질 포르투 알레그레(Porto Alegre) 시에서 시작되었음. 진보 성향의 노동자당(PT) 지방정부는 극심한 재정 불평등과 행정 불신을 극복하기 위해, 예산결정의 일부 권한을 시민에게 이양하는 실험을 시도하였음. Abers(2000)와 Baiocchi(2005)는 포르투 알레그레 사례를 분석하면서, 주민참여예산제가 단순한 재정 참여를 넘어 시민이 공공정책의 우선순위를 논의하고 결정하는 숙의적 제도로 작동했음을 보여줌. Wampler(2007) 역시 이 제도가 빈곤지역 인프라 개선, 정치적 역량강화, 행정 투명성 제고에 기여했다고 평가함. 이후 주민참여예산제는 라틴아메리카, 유럽, 북미, 아시아 등으로 확산되었음. Sintomer et al.(2008)은 유럽형 주민참여예산제를 분석하며, 포르투 알레그레에서 시작된 모델이 각 국가·도시의 맥락에 따라 재분배형, 협치형, 자문형 등 다양한 형태로 변형·발전했음을 보여줌. OECD(2020) 역시 주민참여예산제를 새로운 민주적 제도로 규정하며, 성숙한 민주주의 국가에서도 대표제 민주주의를 보완하는 실험으로 주목받고 있다고 평가함
- 주민참여예산제의 운영 구조는 대체로 네 단계로 정리할 수 있음. ① 의제 발굴과 제안 단계에서 주민이 지역문제와 사업 아이디어를 발굴하고 제안함. ② 심의와 숙의 단계에서 제안된 사업을 분과회의, 주민총회, 시민패널 등을 통해 논의하고 우선순위를 결정함. ③ 예산편성과 집행 단계에서 행정이 주민의 결정과 재정적·법적 제약을 종합하여 예산을 편성하고, 사업을 집행함. ④ 성과평가와 환류단계에서 집행 결과를 주민에게 공개하고, 다음 회기 설계에 반영함. 이 네 단계는 겉으로는 단순히 보이지만, 실제로는 각 단계

마다 권한 배분, 이해관계 조정, 정보 비대칭, 책임 소재 등 복합적인 문제가 얹혀 있음

- 제도가 존재한다고 해서 자동으로 참여가 작동하는 것이 아니라, 각 단계에서 주민과 행정의 수행해야 할 역할과 지원 체계가 마련될 때에만 의미 있는 효과가 발생함. 주민참여예산제는 도입 국가의 정치·제도·문화적 맥락에 따라 서로 다른 모델로 발전하였음. Sintomer, Herzberg, Röcke & Allegretti(2013)은 대륙, 국가별 형태를 다음과 같이 제시함. 라틴아메리카는 브라질을 시작으로 에콰도르, 페루, 아르헨티나, 칠레, 콜롬비아 등에서 수백 개의 주민참여예산제가 운영되며, 이 가운데 상당수가 참여민주주의 모델에 가깝다고 평가함
- 참여민주주의 모델의 특징은 주민총회와 주제별 회의에서 구체적 투자사업을 제안하고 우선순위를 결정하고, 이를 토대로 예산을 편성하며 시민 대표로 구성된 상설 참여평의회가 예산결정에 대한 실질적 영향력과 권한을 갖음. 서유럽은 프랑스, 스페인, 이탈리아, 포르투갈, 독일, 영국 등에서 다양한 모델이 혼재하지만, 근접 민주주의형과 참여적 현대화형이 다수를 차지함. 근접 민주주의 모델의 특징은 동네 수준의 소규모 사업, 생활밀착형 인프라에 대한 논의를 중심으로 하고 주민들이 모여 의견을 내고 논의하지만, 최종 결정권은 지방정부에 남아 있는 경우가 많음
- 참여적 현대화형의 특징은 신공공관리(NPM)와 연계된 고객 지향과 행정 현대화 도구로 주민참여예산제를 도입하고 주민은 시민이라기보다 고객으로 간주되는 경향이 있으며 상향식 보다는 행정이 설계한 틀 안에서 의견을 수렴하는 성격이 강함. 동유럽은 폴란드를 중심으로 수백 개의 사례가 보고되는데, 다수는 참여적 현대화형으로 분류함
- 아시아는 한국과 중국, 인도, 필리핀 등에서 2000년대 중반 이후 주민참여예산제가 등장했고, 일부는 포르투갈레그레형을 참조하지만, 실제 운영은 근접형·현대화형에 가까운 경우가 많다고 설명함
- 한국의 주민참여예산제는 유럽형과 아시아형이 절충된 형태에 가까움. 법률과 중앙정부 지침을 통해 빠르게 제도화되었지만, 일부 지방정부에서는 시민총회·숙의포럼·주민자치회 등과 결합하여 질적 전환을 시도하고 있음. 동시에 법·지침 중심 행정문화와 재정·인사 여건의 차이로 인해, 참여의 깊이와 질, 피드백 구조는 자치구별로 상당한 편차를 보이는 한계도 존재함

1.3.1 주민참여예산제 발전과 한계

- 한국의 주민참여예산제는 2003년 광주광역시 북구에서 시작되었음. 이후 일부 광역·기

초지자체의 자율적 실험을 거쳐, 2011년 지방재정법 개정으로 법적 근거가 명문화되면서 전국으로 확산되었음. 행정안전부는 2012년 주민참여예산 운영지침을 제정하여 지자체별 운영모델을 표준화했고, 2018년에는 온라인 플랫폼인 주민참여예산 e-시스템을 도입하여 주민 제안 접수와 온라인 투표를 지원하고 있음

- 이러한 제도화 과정은 주민참여예산제가 전국 모든 기초자치단체에서 운영되는 일반 제도로 자리잡는데 기여했음. 그러나 홍효석(2022)은 예산 정보의 전문성과 복잡성 때문에 주민들이 실제 심의·조정 과정에 주도적으로 개입하기 어렵고, 별도의 예산학교·교육 프로그램이 없으면, 실질 논의는 공무원·소수 활동가 중심으로 돌아간다고 지적함
- 주민참여예산제의 참여 인원과 예산 규모는 제도 도입 이후 꾸준히 증가하였음. 그러나 참여의 양적 확대가 곧바로 질적 성숙을 의미하는 것은 아님. 2011년 지방재정법 개정으로 주민참여예산제가 전국적으로 의무화되면서 제도의 양적 확산은 상당 수준에 이르렀으나, 실제 운영 내용과 성과 측면에서는 여전히 관 주도·형식적 운영, 민원성·소액사업 편중, 협소한 참여 범위, 대표성·숙의 부족 등으로 인해 질적 성장은 제한적이라는 평가가 지배적임(최길수·김철희, 2011; 하승우, 2014; 장인봉, 2018; 신두섭, 2020) 결국 형식적 운영의 전환을 위해 참여의 기회확대 뿐 아니라 참여역량과 응답 등을 포함한 구조적 설계가 필요함
- 한국의 주민참여예산제는 법·지침 중심으로 제도적 안정성을 확보했지만, 운영구조 측면에서는 행정주도성이 뚜렷함
 - 첫째, 제안 심사 단계에서 행정은 사업의 법적 적합성과 재정 건전성을 중시하고, 주민 제안은 이러한 행정 논리에 맞춰 조정됨. 이 과정이 투명하게 설명되지 않을 경우, 주민은 행정을 제동을 거는 존재로 인식하게 됨
 - 둘째, 사업 집행과 평가 단계는 여전히 공무원 중심으로 진행되며, 주민의 역할은 제한적임
 - 셋째, 탈락·보류·조정 사유를 개별적으로 안내하지 않는 관행이 강하여, 주민이 학습할 수 있는 피드백 구조가 약함. 이러한 요인들은 CLEAR 관점에서 응답의 부족이 참여의지를 약화시키고, 결과적으로 역량과 기회가 존재하더라도 참여가 정체 또는 후퇴하는 악순환 구조를 초래할 수 있음을 시사함
- 주민참여예산제의 또 다른 한계는 대표성과 포용성 부족임. 온라인 플랫폼을 통해 제안과 투표를 받는 방식은 접근성을 확대하는 장점이 있지만, 고령층·장애인·정보취약계층에게는 구조적 장벽이 될 수 있음. 반대로 오프라인 회의 중심 모델은 시간·장소 제약으로 인해 여성, 청년, 맞벌이 가구, 돌봄노동자의 참여가 어려움. 이 문제는 CLEAR에서 참여기회와 참여요청의 불균형으로 볼 수 있음. 모든 주민에게 동일한 방식의 홍보와 참

여 경로를 제공하더라도, 정보 접근성과 시간·비용 부담이 계층에 따라 다르면, 실질적인 참여기회는 불평등해짐. 김지영, 정문기(2023)는 생업, 시간의 부재로 인한 비참여를 지적하며, 이를 개선하기 위한 방안 모색을 주장했다

1.3.2 민주주의 혁신 관점에서의 주민참여예산제

- 민주주의 혁신(democratic innovations)이란 전통적 대표제 민주주의의 제도적 틀(선거, 정당, 의회, 행정)을 전면적으로 대체하기보다, 그 틀이 반복적으로 노출해온 한계—시민참여의 간헐성, 정책결정 과정의 불투명성, 대표성의 편중, 정치적 효능감 저하 및 제도 불신—를 보완하기 위해 시민참여를 제도적으로 내장한 장치들을 포괄하는 개념임(Smith, 2009)
- 민주주의 혁신 논의는 참여의 확대를 선언적 목표로 제시하는 것에 그치지 않고, 참여가 실제로 정책과정에 연결되어 민주적 정당성과 신뢰를 생산할 수 있도록 하는 제도 설계의 조건을 분석의 중심에 둠. 이때 설계의 핵심은 참여자 구성(대표성/포용성), 정보 제공과 숙의 규칙, 정책결정과 의 연계(영향력/권한), 그리고 결과 공개 및 환류(설명책임)의 체계를 어떻게 내장하는가에 있음(OECD, 2020)
- 민주주의 혁신이 부상한 배경에는 정당성의 취약에 대한 문제의식이 자리함. 대표제는 대규모 사회에서 의사결정의 가능성을 담보하는 핵심 장치이나, 시민이 정책결정 과정에 대해 왜 그러한 결정이 내려졌는지를 이해하고 내가 영향력을 행사할 수 있다는 체감을 갖기 어려울 때, 제도는 형식적으로 유지되더라도 정당성은 약화될 수 있음. 이러한 맥락에서 민주주의 혁신은 정당성의 기반을 결과 중심에서 과정 중심으로 확장하고, 참여 과정에서 형성되는 공론과 숙의, 그리고 설명과 환류를 통해 제도 신뢰를 회복하려는 제도적 시도로 이해됨(OECD, 2020)
- 민주주의 혁신의 이론적 계보는 크게 참여민주주의와 숙의민주주의 전통에서 찾을 수 있음. 참여민주주의는 시민이 공공문제 결정 과정에 참여하는 경험을 통해 정치적 역량과 효능감을 학습하고 형성한다는 점을 강조하며(Pateman, 1970), 숙의민주주의는 민주주의의 정당성이 단순한 다수결이나 선호 집계가 아니라 시민 간논증과 숙의의 질에서 강화된다고 봄(Habermas, 1964; Gutmann & Thompson, 1996). 이 두 전통은 참여를 단순한 절차적 장식으로 두지 않고 민주주의의 질을 구성하는 핵심 과정으로 파악한다는 점에서 공통점이 있음
- 민주주의 혁신 논의는 이러한 이론적 토대를 바탕으로 참여의 제도화를 권한의 공유, 정보 제공, 숙의 규칙, 행정의 응답과 환류라는 구체적 설계 문제로 전환시킴

2. 생활밀착형 정책의 정의 및 영역(문화, 복지, 환경)

2.1 생활밀착형 정책의 개념적 이해: 거대 담론에서 일상의 공간으로

- 현대 지방행정에서 정책의 패러다임은 국가 단위의 거시적 인프라 구축이나 하향식(Top-down) 제도 설계에서 벗어나, 주민의 구체적인 일상생활 공간에서 발생하는 다양한 요구와 문제를 해결하기 위한 미시적이고 상향식(Bottom-up)인 방향으로 전환되고 있음
- 선행연구에 따르면 '지역문화'는 특정 지역에서 오랜 시간 동안 축적되어 정착된 것으로서 그 지역만이 가지고 있는 독특한 생활상, 유적, 상징물 등을 포함하는 개념이며, 문화란 인간이 삶을 영위함으로 일어나는 모든 것으로서 인간 삶의 구조적 총체물임
- 이를 주민자치와 공공정책의 영역으로 치환하면, 생활밀착형 정책이란 "특정 지역(강동구) 내에서 주민들이 일상적으로 삶을 영위하며 마주하는 주거, 보육, 교육, 문화, 복지, 환경, 안전 등 '삶의 구조적 총체물'에 직접적으로 개입하고 이를 개선하는 구체적인 행정 서비스 및 거버넌스 체계"라고 정의할 수 있음
- 이러한 생활밀착형 정책은 획일화된 중앙 중심의 교육 내용이나 정책에서 벗어나, 정책 수요자(주민)가 실제 생활하고 있는 지역에서의 일상생활에 관련된 현안에 집중하는 것을 가능하게 함. 즉, 정책의 대상과 공간이 추상적인 '국가'나 '시(市)' 단위가 아니라, 매일 걷는 골목길, 동네 공공도서관, 쓰레기 배출장, 주차장, 복지관 등 체감 가능한 물리적·사회적 생활 반경으로 좁혀진다는 특징을 지님

2.1.2 주민자치 관점에서 본 생활밀착형 정책의 가치와 의의

- 주민자치는 주민 스스로 지역의 문제를 파악하고 해결해 나가는 권한과 책임의 실현임. 생활밀착형 정책은 단순한 행정 서비스의 수혜를 넘어 주민자치를 실천하는 훌륭한 테스트베드(Test-bed)가 됨. 학술적 논의에서 제시된 '지역 생활문화 교육의 가치'를 주민자치 관점의 '정책적 가치'로 재해석하면 다음과 같은 세 가지 핵심적인 의의를 도출할 수 있음
 - 첫째, 정책 체감도 향상 및 자발적 참여 동기의 유발임. 주민은 자신이 생활하고 있는 거주지역의 현안을 다룰 때 흥미를 가지고 의욕적으로 참여할 수 있으며, 즉각적이고 구체적인 경험을 제공받음으로써 정책에 대한 흥미와 관심을 지속적으로 유지할 수 있음. 거대 담론의 정책은 주민의 무관심을 초래하기 쉬우나, '우리 동네 도서관의 운

영 시간 연장', '집 앞 공원의 가로등 교체'와 같은 생활밀착형 정책은 주민의 삶에 직접적인 변화(경험)를 제공하므로 자발적이고 능동적인 행정 참여 동기를 이끌어내는 데 가장 효과적임

- 둘째, 자기 주도적 문제 해결 능력 및 실질적 시민의식의 함양임. 생활밀착형 정책의 과정에 참여하는 것은 흥미와 관심이 있는 문제를 스스로 계획을 세워 조사하는 자기 주도적 과정을 전개하는 것이며, 이를 통해 지역사회의 문제를 탐구하고 해결책을 발견하는 태도를 발달시킬 수 있음. 주민들은 행정기관이 시혜적으로 제공하는 서비스를 소비하는 객체에서 벗어나, 지역 의제를 발굴하고 정책 대안을 토의하는 주체적 시민으로 성장하게 됨
- 셋째, 지역사회 공동체 의식(사회적 자본)의 형성이다. 주민참여를 통한 생활밀착형 정책의 실현은 학습자(주민)가 생활하는 환경에 대한 통찰을 통해 지역사회를 깊이 있게 이해하게 하며, 새로운 의미를 발견·해석·분석·판단하는 과정을 통해 지역의 변화를 주도하는 논리적 사고를 촉진함. 나아가 이를 통해 지역사회의 문제를 파악하고 해결할 수 있는 역량과 비판적 안목을 기를 수 있음. 거주 지역 정책에 대한 이해와 참여는 곧 지역에 대한 소속감으로 이어지며, 문제 해결 과정에서 주민 간의 빈번한 교류가 발생하여 신뢰와 연대라는 귀중한 사회적 자본(Social Capital)을 축적하게 만듦

2.1.3 강동구 생활밀착형 정책의 공간적 특성과 적용 영역

- 행정과 주민 간의 진정한 교류와 의사소통은 삶의 현장에서 이루어질 때 극대화됨. 영주 지역의 사례에서 소백산, 5일장, 전통시장, 지역축제(풍기인삼축제 등)가 지역민의 삶의 현장이자 교류와 의사소통을 창출하는 핵심적인 종합 문화 공간으로 작용하듯이, 강동구 역시 주민들의 생활 반경 내에 존재하는 '생활밀착형 거점 공간'을 중심으로 정책을 정의하고 실행해야 함
- 유명 관광 명소나 대규모 인프라 시설은 외부 유입 인구가 많아 지역민의 비율이 적고, 따라서 지역의 특색을 지닌 주민 간의 실질적인 교류가 활발하게 일어나기 어려움. 반면, 본 연구가 주목하는 공공도서관, 사회복지관, 작은도서관, 동네 공원, 골목 상권 등은 강동구민들이 매일 방문하고 머무르며 이웃과 관계를 맺는 구체적인 삶의 현장임
- 따라서 강동구 생활밀착형 정책은 이러한 공간적 거점을 바탕으로 이루어지는 행정 행위를 포괄함. 지역적 특색이 묻어나는 공간에서의 활동을 통해 지역에 관한 전반적인 이해를 도모하고, 지역민의 삶의 현장을 직접 찾아 교류와 의사소통을 촉진함으로써 지역사회를 총체적으로 파악하고 개선하는 모든 과정이 생활밀착형 정책의 영역에 해당함

2.1.4 주민참여 고도화를 위한 생활밀착형 정책의 '프로젝트적' 접근

- 생활밀착형 정책의 효과를 극대화하기 위해서는 정책 참여의 방식 또한 혁신되어야 함. 행정기관이 주민에게 단순히 지식을 전달하거나 결정된 사안을 통보하는 수동적 방식임. 이는 교육학의 '프로젝트 학습법'을 행정의 거버넌스 모델에 차용하는 것과 같음
- 생활밀착형 정책에 프로젝트 기반의 참여 방식을 도입하면 주민들은 수동적으로 행정 서비스를 받는 것이 아니라, 자신이 직면한 문제(주제)에 대해 흥미를 가지고 주도적으로 해결 과정을 이끌어나가게 됨. 구체적으로 생활밀착형 정책 추진 과정은 다음과 같은 프로젝트 단계로 재구성될 수 있음
- 준비 및 의제 발굴 단계 (계획 수립): 주민과 행정이 토의를 통해 지역의 생활밀착형 과제(예: 도서관 심야 운영방안, 복지관 유희공간 활용 등)를 선정하고, 상호 의견을 존중하며 갈등을 조정하여 문제 해결을 위한 구체적인 계획을 수립함
- 실행 및 직접 참여 단계 (체험 및 실천): 주민들이 직접 자료를 수집하고 현장을 점검하며 정책 실행 과정에 개입함. 이 과정을 통해 스스로 의견을 교환하고 모으는 과정을 거치며 실질적인 자치 역량과 문제 해결 능력을 기르게 됨
- 마무리 및 환류 단계 (평가 및 공유): 실행된 정책의 결과를 주민과 행정이 함께 평가하고 공유함. 이를 통해 주민들은 다양한 지역 사회의 요구를 객관적인 시각에서 바라보고 비판·분석할 수 있는 능력을 갖추며, 민주적 수용과 소통의 역량을 내재화하게 됨
- 결론적으로, 주민자치 관점에서의 생활밀착형 정책이란 행정이 제공하는 '단순 편의 서비스'의 집합이 아님. 이는 강동구라는 구체적 생활 공간을 배경으로, 주민이 자율성과 자기주도성을 가지고 지역 현안을 수집, 분석, 확인하며 문제를 해결해 나가는 역동적인 '풀뿌리 프로젝트'이자 민주주의 훈련의 장(場)으로 정의되어야 함

2.2 생활밀착형 영역

2.2.1 문화 영역: 일상적 문화 향유와 주민 주도적 문화 생산의 결합

1) 거시적 문화 예술에서 '생활밀착형 일상 문화'로의 패러다임 전환

- 지방자치단체의 문화 정책은 오랫동안 대규모 공연장 건립이나 일회성 대형 축제 유치 등 거시적이고 전시적인 행정에 치중해 온 경향이 있음. 그러나 진정한 의미의 지역 문화란 특정 지역에서 오랜 시간 동안 축적되어 정착된 것으로서 그 지역만이 가지고 있는 독특한 생활상을 반영해야 하며, 문화는 인간이 삶을 영위함으로 일어나는 모든

것으로서 인간 삶의 구조적 총체물로 이해되어야 함

- 따라서 주민자치 관점에서 강동구의 생활밀착형 '문화 영역' 정책은 단순히 훌륭한 예술 작품을 관람하도록 돕는 수동적 '문화 소비' 지원을 넘어, 주민들이 매일 살아가는 동네와 골목에서 자연스럽게 문화를 접하고 창조하는 '일상 문화'로 그 패러다임이 전환되어야 함. 이는 획일화된 중앙 중심의 정책에서 벗어나 정책 수요자가 실제 생활하고 있는 지역의 현안과 일상생활에 집중하는 것을 의미함

2) 지역 교류와 소통의 거점으로서의 '생활 문화 공간'

- 생활밀착형 문화 정책이 실현되기 위해서는 주민의 삶의 현장 자체가 문화 공간으로 기능해야 함. 타 지역 주민이나 관광객이 주로 찾는 유명 명소보다는, 지역민의 비율이 압도적으로 높고 실질적인 교류가 활발하게 일어날 수 있는 공간이 필수적임
- 강동구의 경우 공공도서관, 작은도서관, 권역별 구민회관, 동네 공원, 그리고 전통시장과 골목 상권 등이 이에 해당함. 이러한 생활 반경 내의 공간들은 단순히 책을 빌리거나 물건을 사는 기능적 장소를 넘어, 지역적 특색이 묻어나는 활동을 통해 지역에 관한 전반적인 이해를 도모하고 지역민 간의 교류와 의사소통을 촉진하는 핵심적인 '종합 문화 공간'으로 작용함
- 강동구의 문화 정책은 이러한 일상적 공간들을 거점으로 주민들이 자연스럽게 모이고 소통할 수 있는 인프라를 조성하는 데 집중해야 함

3) 주민 주도의 '프로젝트형' 문화 참여와 자치 역량 강화

- 문화 영역에서의 실질적인 주민참여는 행정기관이 기획한 프로그램에 관객으로 동원되는 방식이 아니라, 주민 스스로 문화 콘텐츠를 기획하고 실행하는 '프로젝트적 접근'을 통해 완성됨. 주민들은 자신이 생활하는 환경에 대한 통찰을 통해 지역사회를 깊이 있게 이해하고, 지역의 변화를 주도하는 논리적 사고를 촉진할 수 있어야 함
- 예를 들어, 강동구 지역의 역사나 골목의 이야기를 발굴하여 마을 잡지를 제작하거나, 도서관을 거점으로 자생적인 독서·예술 동아리를 구성하여 동네 단위의 소규모 문화제를 직접 기획하는 활동 등이 포함됨. 이러한 프로젝트형 문화 활동은 학습자(주민)가 흥미를 가지고 주도적으로 계획을 세워 조사하고 실천하는 자기 주도적 과정을 전개하게 함

4) 문화적 연대를 통한 지역사회 문제 해결 역량 배양

- 주민들이 문화의 생산자이자 기획자로 참여하는 과정은 단순한 여가 선용을 넘어 지역사회의 문제를 파악하고 해결할 수 있는 역량과 비판적 안목을 기르는 훌륭한 민주주의 훈련 과정이 됨. 문화 활동을 위해 모인 주민들은 상호 의견을 존중하며 갈등을 조정하는 과정을 경험하게 되며, 이는 결과적으로 강동구 지역 사회의 튼튼한 '사회적 자본(Social Capital)'으로 축적됨
- 결론적으로 생활밀착형 문화 정책은 행정이 주도하는 일방향적 서비스가 아니라, 강동구민이 스스로 새로운 문화적 의미를 발견, 해석, 분석, 판단하는 과정을 통해 구정에 대한 애착과 자치 역량을 동시에 함양하는 가장 핵심적인 주민참여의 장으로 정의될 수 있음

2.2.2 복지 영역: 시혜적 서비스에서 '주민 주도형 돌봄 공동체'로의 전환

1) 잔여적·시혜적 복지에서 '삶의 구조적 총체물'로서의 일상 복지로의 진화

- 전통적인 지방 행정의 복지 정책은 주로 취약계층을 발굴하고 행정기관이 일방적으로 자원을 배분하는 시혜적(Beneficiary)이고 잔여적인 성격을 띠어 왔음. 그러나 선행 연구에서 문화가 특정 계층의 전유물이 아니라 '인간이 삶을 영위함으로 일어나는 모든 것'으로서 인간 삶의 구조적 총체물'로 정의되었듯이, 현대적 의미의 생활밀착형 복지 역시 지역사회 구성원 전체가 안심하고 삶을 영위할 수 있도록 지탱하는 일상생활의 총체적인 안전망으로 재규정되어야 함
- 주민자치 관점에서 강동구의 복지 정책은 획일화된 하향식 자원 배분에서 벗어나, 정책 수요자인 구민들이 실제 거주하고 생활하는 지역사회의 일상적인 현안과 돌봄 수요에 집중하는 보편적이고 일상적인 '생활밀착형 돌봄'으로 패러다임이 전환되어야 함

2) 고립된 수용 시설에서 '교류와 소통의 거점'으로 진화하는 복지 공간

- 생활밀착형 복지가 성공적으로 작동하기 위해서는 복지 서비스가 제공되는 물리적 공간이 수동적인 수용의 장소가 아니라, 지역민이 일상적으로 교류하는 활기찬 삶의 현장이 되어야 함. 행정 편의를 위해 외곽에 조성된 대규모 요양 시설 등은 지역 주민과의 실질적인 교류를 단절시킬 우려가 있음
- 반면, 강동구 내에 촘촘히 자리 잡은 종합사회복지관, 지역아동센터, 경로당, 공동육아나눔터 등은 구민들이 매일 방문하고 이웃과 관계를 맺는 구체적인 삶의 현장임. 강

동구의 복지 정책은 이러한 생활 환경 내의 시설들을 거점으로 삼아, 지역적 특색을 반영한 돌봄 활동을 전개하고 지역민 간의 끈끈한 의사소통과 상호 부조를 촉진하는 핵심적인 '복지 공동체 공간'으로 기능하도록 지원해야 함

3) 주민 주도의 '프로젝트형' 복지 참여와 이웃 돌봄의 체득

- 복지 영역에서의 주민참여는 단순히 자원봉사 시간을 채우거나 기부금을 내는 수동적 활동에 머물러서는 안 됨. 교육 현장에서 학습자가 스스로 주제를 선정하고 문제를 해결해 나가는 '프로젝트 학습'의 원리를 복지 거버넌스에 차용할 필요가 있음
- 강동구 주민들은 관이 미처 파악하지 못한 동네의 복지 사각지대(예: 고립 청년, 독거 노인, 영유아 긴급 돌봄 등)를 스스로 발굴하고, 이를 해결하기 위한 마을 단위의 돌봄 네트워크(프로젝트)를 직접 기획하고 실행하는 주체로 나서야 함. 이처럼 주민이 흥미와 책임감을 가지고 주도적으로 계획을 세워 조사하고 실천하는 자기 주도적 과정을 전개할 때, 행정의 사각지대가 촘촘하게 메워질 뿐만 아니라 실질적인 주민자치가 구현됨

4) 복지 공동체 구축을 통한 지역사회 문제 해결 역량 배양

- 주민들이 자발적으로 이웃을 돌보고 복지 의제를 해결하는 프로젝트에 참여하는 과정은, 자신이 생활하는 환경에 대한 통찰을 통해 지역사회를 깊이 있게 이해하게 만드는 가장 훌륭한 시민 교육의 장임. 이웃의 어려움을 외면하지 않고 연대하여 해결책을 모색하는 과정에서, 주민들은 지역의 구조적 모순이나 정책적 한계를 객관적인 시각에서 바라보고 비판·분석할 수 있는 비판적 안목을 기르게 됨
- 결론적으로 생활밀착형 복지 영역에서의 주민참여는 단순한 '행정력의 보완' 수준을 넘어섬. 이는 상호 의견을 존중하며 갈등을 조정하는 훈련을 통해 강동구 지역사회 내에 굳건한 신뢰와 연대라는 '사회적 자본(Social Capital)'을 축적하고, 어떠한 사회적 위기에도 흔들리지 않는 자생적인 돌봄 공동체를 구축하는 가장 핵심적인 기반이라 할 수 있음

2.2.3 환경 및 생활 안전 영역: 수동적 민원인에서 '안전·환경 공동체'의 주도적 창조자로

1) 거대 담론에서 '삶의 구조적 총체물'로서의 일상적 환경·안전으로의 전환

- 전통적으로 환경 및 안전 정책은 국가적 차원의 거시적 재난 관리나 지구 온난화 방지, 혹은 대규모 경찰력 및 행정력을 동원한 치안 유지 시스템 등으로 인식되어 왔음. 그러나 주민의 피부에 가장 먼저 닿는 환경과 안전의 문제는 글로벌 단위의 거대 담론이 아니라, 매일 걷는 어두운 귀갓길, 집 앞의 무단 투기 쓰레기, 이웃 간 얼굴을 붉히게 만드는 골목길 주차 시비 등 지극히 미시적이고 일상적인 요소들임
- 선행연구에서 문화가 '인간이 삶을 영위함으로 일어나는 모든 것'으로서 인간 삶의 구조적 총체물'로 정의되었듯이, 환경과 생활 안전 역시 강동구민이 하루하루 삶을 영위하는 데 필요한 가장 기초적이고 필수적인 구조적 총체물임. 따라서 주민자치 관점에서의 환경·안전 정책은 획일화된 하향식 규제나 일방적인 단속에서 벗어나, 정책 수요자가 실제 생활하고 있는 지역의 일상생활에 관련된 구체적 현안에 집중하는 이른바 '생활밀착형 안전망'으로 패러다임이 전환되어야 함

2) 갈등의 공간에서 '교류와 소통의 거점'으로 진화하는 골목길

- 강동구와 같은 도심 밀집 지역에서 환경과 안전의 문제는 주로 좁은 골목길, 재활용 분리수거장, 이면도로, 다세대 주택의 주차장 등에서 발생함. 이러한 공간들은 쾌적한 주거를 위협받는 민원의 온상이자 이웃 간 갈등이 폭발하는 단절의 공간으로 전락하기 쉬움
- 그러나 생활밀착형 정책이 성공적으로 작동하기 위해서는 지역민의 생활 반경 내에 존재하는 이러한 일상적 공간들이 오히려 지역적 특색이 묻어나는 활동을 통해 지역민 간의 교류와 의사소통을 창출하는 핵심적인 생활 공간으로 재탄생해야 함
- 즉, 쓰레기가 방치된 골목길을 주민들이 함께 꽃밭으로 가꾸거나, 우범 지대로 전락한 어두운 공원을 주민 순찰대가 교류하는 안전 거점으로 탈바꿈시키는 등 삶의 현장 자체가 적극적인 소통과 연대의 장으로 기능하도록 유도해야 함

3) 단순 민원 제기를 넘어서는 '프로젝트형' 문제 해결 방식의 도입

- 지금까지 환경과 생활 안전 영역에서 주민의 역할은 행정청(구청, 경찰서 등)에 불편을 신고하고 해결을 요구하는 수동적인 '민원인'에 머물러 있었음. 그러나 진정한 주민 자치가 실현되기 위해서는 행정기관이 일방적으로 문제를 해결해 주기를 기다리는 방

식에서 벗어나, 주민이 주도적으로 문제를 관찰하고 체험하며 체득하는 '프로젝트적 접근'이 도입되어야 함

- 예를 들어, 강동구 내 특정 지역의 쓰레기 무단 투기 문제나 야간 안전 문제를 해결하기 위해 주민들이 스스로 '골목길 안전 매핑(Mapping) 기획단'이나 '자원순환 마을 만들기 추진체'를 구성하는 것임
- 이러한 프로젝트 방식은 주민들이 수동적인 객체가 아니라, 자신이 직면한 마을의 문제에 흥미를 가지고 주도적으로 계획을 세워 조사하고 실천하는 자기 주도적 과정을 전개하도록 이끔

4) 갈등 조정의 실전 훈련과 성숙한 민주 시민의식의 함양

- 특히 주차 구역 배분이나 쓰레기 배출장 선정과 같은 환경·안전 영역의 현안은 주민간의 이해관계가 매우 첨예하게 대립하는 님비(NIMBY) 성격을 띠는 경우가 많음. 행정기관이 이를 강압적으로 결정하면 거센 반발에 부딪히지만, 이를 주민 주도의 프로젝트로 넘겨 스스로 해결책을 찾게 하면 양상은 달라짐
- 주민들은 직접 현장을 점검하고 대안을 토의하는 과정에서 상호 의견을 존중하며 갈등을 조정하는 훈련을 치열하게 겪게 됨
- 이 과정을 통해 나와 이웃의 입장을 조율하고 스스로 의견을 교환하고 모으는 과정을 거치며 실질적인 자치 역량과 문제 해결 능력을 비약적으로 기르게 됨. 환경 문제를 해결하기 위한 자치 활동이 역설적으로 가장 강력한 민주주의 실전 학습의 장이 되는 것임

5) 안전하고 쾌적한 마을을 담보하는 '사회적 자본'의 축적

- 환경오염과 범죄를 예방하는 가장 강력한 기제는 촘촘히 설치된 CCTV나 강력한 과태료 처분이 아니라, 이웃에 누가 사는지 알고 서로의 일상에 관심을 가지는 공동체의 회복, 즉 '사회적 자본(Social Capital)'에 있음
- 주민들이 주도적으로 마을의 환경과 안전을 개선하는 활동에 참여하는 것은 학습자(주민)가 생활하는 환경에 대한 통찰을 통해 지역사회를 깊이 있게 이해하게 만드는 핵심 과정임
- 주민들은 골목을 순찰하고 쓰레기 분리배출을 독려하며 새로운 의미를 발견·해석·분석·판단하는 과정을 거치고, 이를 통해 지역의 변화를 주도하는 논리적 사고와 비판적 안목을 기를 수 있음

○ 결론적으로, 강동구의 생활밀착형 환경 및 안전 정책은 행정의 단속이나 시설물 설치에만 의존할 것이 아니라, 주민들이 스스로 내 집 앞과 골목의 문제를 발견하고 이를 공론화하여 다 함께 치유해 나가는 '주민 주도형 환경·안전 프로젝트'로 정의되어야 함. 이를 통해 구축된 굳건한 마을 공동체는 그 어떤 물리적 방법 시설이나 환경 정비 용역보다 강동구의 지속 가능한 안전과 쾌적함을 담보하는 든든한 기반이 될 것임

2.4 주민자치 기반 생활밀착형 정책의 융합과 지향점

1) 정책 영역의 융복합: 분절적 행정에서 '삶의 구조적 총체물'로의 접근

- 지금까지 강동구 생활밀착형 정책의 핵심 영역인 문화, 복지, 환경 및 생활 안전 분야를 주민자치의 관점에서 살펴보았음. 행정기관의 편의에 따라 부서별로 분절되어 다루어지던 이 영역들은, 주민의 실제 생활 반경 내에서는 결코 분리되어 나타나지 않음. 쓰레기가 방치된 어두운 골목길(환경·안전)을 주민들이 힘을 모아 벽화를 그리고 화단을 가꾸며(문화), 그 과정에서 홀로 지내는 이웃의 안부를 묻고 챙기는(복지) 일련의 과정은 하나로 연결되어 있음
- 즉, 문화란 특정 계층의 전유물이나 단편적인 행사가 아니라 인간이 삶을 영위함으로 일어나는 모든 것으로서 '인간 삶의 구조적 총체물'로 이해되어야 하듯, 생활밀착형 정책 역시 강동구민의 일상을 구성하는 총체적이고 융복합적인 생태계로 다루어져야 함

2) 일상적 거점 공간의 재발견: 단순 시설에서 '교류와 소통의 플랫폼'으로

- 이러한 생활밀착형 정책이 구호에 그치지 않고 실현되기 위해서는, 그 정책이 담기는 '물리적 그릇'의 역할이 무엇보다 중요함. 강동구 곳곳에 위치한 공공도서관, 사회복지관, 작은도서관, 동네 공원 등은 단순히 책을 읽거나 복지 수당을 신청하는 기능적 공간을 넘어섬
- 이 공간들은 지역적 특색이 묻어나는 활동을 통해 지역에 관한 전반적인 이해를 도모하고, 지역민의 삶의 현장을 직접 찾아 교류와 의사소통을 촉진하는 핵심적인 종합 거점(Platform)으로 작용해야 함. 강동구의 정책은 이 거점 공간들의 문턱을 낮추고, 주민들이 언제든지 모여 마을의 현안을 논의할 수 있는 '열린 공론장'으로 기능하도록 행정적·재정적 지원을 집중해야 함

3) 능동적 주체로서의 주민: 프로젝트형 참여를 통한 자치 역량의 내재화

- 문화, 복지, 환경 영역 전반에 걸쳐 공통적으로 도출되는 가장 중요한 변화는 '정책 참여 방식의 혁신'임. 주민은 더 이상 행정기관이 제공하는 서비스를 수동적으로 소비하거나 민원을 제기하는 객체에 머물지 않음. 대신, 자신이 직면한 마을의 문제에 흥미를 가지고 주도적으로 계획을 세워 조사하고 실천하는 자기 주도적 과정, 즉 '프로젝트 기반'의 참여를 전개해야 함
- 주민들이 기획자가 되어 마을 축제를 만들고, 이웃 돌봄망을 구축하며, 골목길 안전 매핑을 주도하는 과정은 그 자체로 훌륭한 민주주의 훈련 과정임. 이 과정에서 상호 의견을 존중하며 갈등을 조정하고 합의를 도출해 내는 경험을 통해, 주민들은 실질적인 자치 역량과 지역사회 문제 해결 능력을 비약적으로 발달시킬 수 있음

4) 궁극적 지향점: 강동구의 '사회적 자본(Social Capital)' 축적과 지속가능한 공동체

- 결론적으로, 생활밀착형 정책 영역에 대한 주민참여의 확대를 통해 강동구가 궁극적으로 획득하고자 하는 것은 눈에 보이는 물리적 인프라의 개선만이 아님. 더 근본적인 목표는 정책 참여 과정에서 형성되는 주민 간의 끈끈한 네트워크, 이웃에 대한 신뢰, 그리고 행정에 대한 긍정적 효능감이라는 무형의 '사회적 자본(Social Capital)'을 지역사회에 축적하는 데 있음
- 학습자(주민)가 생활하는 환경에 대한 통찰을 통해 지역사회를 깊이 있게 이해하고 비판적 안목을 기르게 될 때, 강동구는 어떠한 외부적 위기나 사회적 변화 속에서도 스스로 회복하고 대응할 수 있는 강력하고 지속가능한 풀뿌리 자치 공동체로 완성될 것임

3. 주민참여와 정책 효과성에 관한 선행연구 검토

3.1 주민참여의 개념적 진화와 생활밀착형 거버넌스

1) 권력 분배론적 참여에서 '일상적 거버넌스'로의 패러다임 전환

- 초기 지방자치 및 행정학 연구에서 주민참여는 주로 권력의 재분배와 행정에 대한 민주적 통제라는 거시적 관점에서 다루어졌음. 아른슈타인(Arnstein, 1969)의 '주민참여 8단계론'이 대표적으로, 이 시기의 연구들은 참여를 관(官)이 독점하던 정책 결정 권한을 시민에게 이양하는 정치적 투쟁의 과정으로 해석하였음
- 따라서 참여의 주요 대상 역시 대규모 예산 편성, 도시 개발 계획, 조례 제정 등 거시적이고 구조적인 사안에 집중되었음
- 그러나 현대 지방자치가 성숙기에 접어들고 다원화된 사회 문제가 등장함에 따라, 주민참여의 패러다임은 이념적 권력 분배를 넘어 주민의 구체적인 일상생활 문제를 해결하는 '생활밀착형 거버넌스(Life-oriented Governance)'로 진화하고 있음
- 이는 획일화된 중앙 중심의 거대 담론에서 벗어나, 정책 수요자인 주민들이 실제 생활하고 있는 지역의 일상적인 현안에 집중하는 상향식(Bottom-up) 협력 체계를 의미함(손은경, 2016)

- 2) '삶의 구조적 총체물'로서의 생활밀착형 정책과 공간의 재발견

- 거버넌스의 중심축이 일상으로 이동하면서, 행정 서비스가 제공되는 물리적 거점의 역할 또한 재조명되고 있음
- 선행연구에 따르면 지역사회에서의 삶은 단편적인 사건의 나열이 아니라 특정 지역만이 가진 독특한 생활상이 반영된 '인간 삶의 구조적 총체물'로 이해되어야 한다(손은경, 2016)
- 이러한 관점에서 강동구 내의 공공도서관, 사회복지관, 동네 공원 등은 단순한 행정편의 시설이 아니라, 지역민이 일상에서 교류하고 의사소통하며 지역의 현안을 발굴하는 핵심적인 '생활 문화 공간'으로 격상됨
- 특히 공공도서관의 경우 과거의 수동적인 자료 제공처에서 벗어나 지역사회의 지식 플랫폼이자 소통의 거점으로 진화하고 있으며, 이러한 공간적 변화는 필연적으로 이용자(주민)의 능동적이고 지속적인 정책 참여를 요구하게 됨(정미옥, 2026)

3) 수동적 동원에서 '목표지향적 실천'으로의 참여 동기 진화

- 생활밀착형 거버넌스 체계에서 주민참여는 더 이상 행정기관의 동원이나 단순한 민원 제기에 머물지 않음
- 최근의 연구들은 지역 공간에 대한 긍정적 이미지와 사회적 상호작용(온라인 정보구전 등)이 결합될 때, 주민들이 해당 공간을 지속적으로 이용하고 운영에 참여하려는 강력한 목표지향적 행동 의도를 형성한다고 밝히고 있음(정미옥, 2026)
- 즉, 주민들은 자신이 딛고 선 삶의 현장에서 직접 과제를 발굴하고 체험하는 '프로젝트적 실천'을 통해 지역사회를 깊이 있게 이해하게 되며, 이 과정에서 획득한 논리적 사고와 문제해결 역량이 곧 실질적인 생활 거버넌스를 작동시키는 원동력이 되는 것임(손은경, 2016)
- 결론적으로 현대의 주민참여는 거창한 정치적 구호가 아니라, 강동구라는 구체적인 생활 반경 내에서 이웃과 교류하며 동네의 문제를 주도적으로 치유해 나가는 '생활밀착형 실천 활동' 그 자체로 개념적 진화를 이룩하였음

3.2 주민참여 행위의 동기 부여 기제: 목표지향적 행동모형의 적용

1) 합리적 이성에서 '정서적 열망'으로: 행동결정 이론의 확장

- 전통적으로 행정학 및 정책학에서 주민의 정책 참여 동기는 주로 계획행동이론(Theory of Planned Behavior; Ajzen, 1991)에 기반하여 설명되어 왔음
- 즉, 참여를 통해 얻는 편익과 비용을 이성적으로 계산한 인지적 판단이 행동을 결정한다는 것임. 그러나 생활밀착형 거버넌스에서의 참여는 단순한 합리적 계산을 넘어, 지역사회에 대한 애착, 이웃과의 유대감 등 감정적이고 심리적인 요인이 크게 작용함
- 이러한 인지적 모형의 한계를 보완하기 위해 최근 정보 및 공공서비스 분야에서 널리 적용되는 이론이 바로 페루지니와 바고찌(Perugini & Bagozzi, 2001)가 제안한 확장된 목표지향적 행동모형(Extended Model of Goal-directed Behavior; EMGB)임
- EMGB는 인간의 행동 의도를 결정하는 데 있어 이성적 판단뿐만 아니라, 특정 행동을 간절히 바라는 '열망(Desire)'과 행동 성공 시 느낄 '긍정적 예기정서(Anticipated positive emotions)'를 핵심 변수로 포함하여 행동의 동기를 훨씬 입체적으로 설명함

2) 도서관 및 공공시설 이용 행동에의 EMGB 적용

- 최근 도서관 및 공공 거점시설 이용자의 행동을 분석한 선행연구들은 EMGB의 탁월한 설명력을 실증하고 있음
- 정미옥(2026)은 공공도서관 이용자의 지속이용의도를 분석한 연구에서 EMGB 구조를 차용하여, 도서관에 대한 긍정적 '기관 이미지'와 지역사회의 '온라인 정보구전(e-WOM)'이 이용자의 참여 열망을 자극하는 강력한 외부 변수로 작용함을 규명하였음
- 해당 연구에 따르면, 이용자들은 단순히 시설이 가까워서가 아니라, 해당 공간이 주는 친근하고 전문적인 이미지에 동화되고, 타인의 긍정적인 평가(e-WOM)를 접할 때 강한 긍정적 예기정서를 느끼며 궁극적으로 자발적이고 지속적인 참여 행동을 보이게 됨(정미옥, 2026)

3) 강동구 생활밀착형 정책 참여 메커니즘으로의 치환

- 이러한 EMGB의 이론적 논리를 강동구의 생활밀착형 정책 참여 기제에 적용하면, 주민들이 왜 자발적으로 구정에 동참하는지에 대한 명확한 해답을 얻을 수 있음
- 동네 도서관의 운영위원회에 참여하거나 골목길 환경 정비 활동(프로젝트)에 동참하는 주민의 행위는 그 자체로 동네의 삶의 질을 개선하고자 하는 '목표지향적 행동'임
- 주민들은 이러한 실천적 참여를 통해 내 동네가 깨끗해지고 이웃과 긍정적인 관계를 맺게 될 것이라는 '긍정적 예기정서'를 강하게 느낄 때 비로소 정책 참여에 대한 강력한 '열망'을 형성함
- 반대로 참여해 봐야 행정청의 형식적 답변만 돌아올 것이라는 '부정적 예기정서'가 크면 참여 의도는 즉각 소멸함(Perugini & Bagozzi, 2001)

4) 정책 소통 생태계: 도서관 이미지와 온라인 정보구전(e-WOM)의 역할

- 특히 선행연구에서 강조된 '기관 이미지'와 '온라인 정보구전(e-WOM)'은 강동구 주민참여를 촉진하는 핵심 동인임(Hennig-Thurau et al., 2004; 정미옥, 2026)
- 강동구 주민들은 구청이나 거점 복지관, 작은도서관이 권위적이지 않고 '소통에 열려 있다'는 이미지를 가질 때 참여의 문턱을 낮게 지각함(지각된 행동통제)
- 또한, 맘카페, 당근마켓, 지역 기반 SNS 등에서 "이번 도서관 기획단 활동에 참여했더니 내 의견이 실제로 반영되어 뿌듯하더라"는 긍정적인 온라인 정보구전(e-WOM)

이 확산될 때, 일반 주민들의 주관적 규범이 자극되어 참여의 열망이 전염병처럼 확산되는 효과를 낳음

- 결론적으로 강동구의 생활밀착형 주민참여를 활성화하기 위해서는 단순한 제도 홍보를 넘어, 거점 공간의 친화적 이미지를 구축하고 지역 내 긍정적인 정보구전이 유통될 수 있는 감성적·정서적 동기부여 설계가 필수적임

3.3 주민참여가 창출하는 다차원적 정책 효과성

1) 정책 효과성 평가 패러다임의 전환: 다차원적 접근의 필요성

- 주민참여의 동기를 규명하는 것을 넘어, 자발적 참여가 지역사회와 행정 시스템 전반에 어떠한 실질적 성과를 가져오는가를 분석하는 것은 지방자치 연구의 핵심 과제임
- 과거의 정책 효과성(Policy Effectiveness) 평가가 주로 투입 대비 산출이라는 경제적 효율성이나 행정청 주도의 정량적 성과 지표에 머물렀다면, 최근의 선행연구들은 생활밀착형 거버넌스 하에서 창출되는 성과를 '행정적, 개인적, 사회적 차원'을 아우르는 다차원적(Multidimensional) 관점에서 접근하고 있음
- 거점 공간(도서관, 복지관 등)을 중심으로 한 일상적 참여는 단순한 민원 해결을 넘어, 지속가능한 지역 공동체를 형성하는 강력한 기제로 평가받음

2) 행정적 차원의 효과성: 정책 대응성(Responsiveness)과 서비스 품질 고도화

- 첫째, 행정적 차원에서 주민참여는 공공서비스의 대응성과 서비스 품질을 획기적으로 향상시킴
- 행정기관이 독자적으로 설계한 하향식 정책은 현장의 실제 수요와 괴리되는 '행정의 사각지대'를 발생시키기 쉬움
- 그러나 정책 수요자인 주민이 도서관 운영이나 골목길 환경 정비 등의 기획 및 평가 과정에 직접 참여하는 '공동생산(Co-production)' 메커니즘이 작동할 때, 자원은 가장 필수적인 곳에 적시 배분됨
- 임은영과 황연숙(2020)은 공공도서관의 디지털 친화형 공간 구축 과정에서 이용자 중심의 맞춤형 환경 조성이 전반적인 서비스 만족도에 미치는 긍정적 영향을 입증한 바 있음

- 즉, 생활밀착형 거점에서의 적극적 주민참여는 행정과 시민 간의 정보 비대칭성을 해소하고, 공공서비스의 질적 고도화를 견인하는 직접적인 효과를 창출함

3) 개인적 차원의 효과성: 주도적 문제해결 역량과 정치적 효능감 배양

- 둘째, 개인적·인지적 차원에서 주민참여는 참여자 개인의 '자기주도적 문제해결 역량'과 '정치적 효능감(Political Efficacy)'을 배양하는 훌륭한 민주주의 교육 프로젝트로 기능함
- 손은경(2016)은 지역 생활밀착형 문화 체험 학습론을 통해, 참여자가 자신이 생활하는 일상적 공간의 현안을 스스로 발굴하고 해결책을 모색하는 '프로젝트적 접근'을 수행할 때 비판적 안목과 논리적 사고가 촉진됨을 역설하였음
- 행정의 수혜자로만 머물던 일반 구민이 거주 지역의 생활 현안(쓰레기, 주차, 복지 사각지대 등)을 관찰하고 이웃과 토의하는 주체로 나서면서, 지역 사회의 구조적 맥락을 이해하고 스스로 세상을 변화시킬 수 있다는 강력한 심리적 효능감을 체득하게 되는 것임

4) 사회적 차원의 효과성: 사회적 자본(Social Capital)의 축적과 연대 강화

- 셋째, 사회적 차원에서 거점시설 중심의 주민참여는 강동구 지역사회의 든든한 안전망이 되는 '사회적 자본'을 눈에 띄게 축적함
- 공공도서관이나 종합사회복지관과 같은 일상적 교류 플랫폼에서의 반복적인 참여 활동은 지역 주민 간에 '신뢰, 호혜적 규범, 네트워크'라는 무형의 자산을 촘촘하게 엮어냄
- 임정미와 주은선(2025)의 연구에서도 나타나듯, 공공 정보 활동이나 지역사회 참여는 주민들의 사회관계망을 활성화하고 궁극적으로 전반적인 삶의 만족도를 유의미하게 높이는 핵심 매개체로 작용함
- 이러한 사회적 자본은 주민 간의 갈등 비용을 획기적으로 줄여주며, 향후 예기치 못한 사회적 위기나 재난 상황이 발생했을 때 지역사회가 스스로 위기를 극복할 수 있는 자생적 복원력(Resilience)의 근간이 됨

5) 지속가능성 차원의 효과성: 충성도 확립 및 참여의 선순환 구조 정착

- 넷째, 이러한 다차원적 성과들은 단발성 이벤트로 끝나는 것이 아니라 '지속적 참여의 선순환(Feedback Loop)'을 구축함

- 정미옥(2024; 2026)의 실증 연구에 따르면, 공공도서관과 같은 서비스 접점에서 이용자가 높은 서비스 품질과 주도적 만족감을 경험할 때, 이는 기관에 대한 확고한 충성도(Loyalty)와 지속이용의도로 직결됨
- 다시 말해, 행정적 대응성 향상과 개인의 효능감 증대, 그리고 이웃과의 긍정적 네트워크 형성이라는 참여의 '성공 경험'은 강동구민들로 하여금 해당 거점시설과 정책 활동을 향후에도 적극적으로 지지하고 재참여하게 만드는 가장 강력한 심리적 동력으로 작용하는 것임

6) 강동구 맞춤형 효과성 평가지표 발굴의 시사점

- 요컨대, 생활밀착형 정책에 대한 주민참여는 행정 비용을 절감하기 위한 보조적 수단이 결코 아님
- 선행연구들이 일관되게 지지하듯, 이는 행정의 품질을 극대화하고, 성숙한 문제해결 역량을 지닌 시민을 양성하며, 지역 사회의 신뢰망을 두텁게 짜는 핵심적 정책 기제임
- 따라서 강동구의 생활밀착형 정책 성과를 제대로 평가하기 위해서는, 기존의 단순 프로그램 운영 횟수나 예산 집행률과 같은 단편적 지표를 과감히 탈피해야 함
- 본 연구가 지향하는 바와 같이 참여 주민들의 정책 효능감 향상, 사회적 연대망 확장, 그리고 거점 공간에 대한 지속적 충성도 등을 입체적으로 측정할 수 있는 다차원적 효과성 지표 체계의 도입이 절실히 요구됨

3.4 기존 선행연구의 한계 및 본 연구의 차별성

1) 거시적 행정 연구와 미시적 시설 연구의 분절성(Fragmentation)

- 주민참여와 정책 효과성에 관한 기존의 학술적 논의는 양적·질적으로 크게 성장해 왔으나, 연구의 공간적 배경과 접근 방식에 있어서 뚜렷한 양극화 현상을 보이고 있음
- 행정학 및 지방자치 분야의 선행연구들은 주로 참여예산제, 주민자치회 조례 제정 등 거시적인 제도 설계와 권력 거버넌스 구조에 집중해 왔음
- 반면, 문헌정보학이나 사회복지학 분야의 연구들은 공공도서관, 복지관 등 개별 시설을 중심으로 이용자의 공간 만족도나 서비스 품질(SERVQUAL)을 측정하는 미시적인 '고객 만족(CS) 연구'에 머무르는 경향이 강했^{d,a}(임은영·황연숙, 2020; 정미옥, 2024)

- 이러한 분절적 접근은 주민의 일상적 삶이 영위되는 '도서관 및 복지시설'이라는 구체적 공간이 어떻게 행정과 시민을 잇는 '생활밀착형 거버넌스의 핵심 플랫폼'으로 기능할 수 있는지에 대한 통합적 고찰을 가로막는 한계로 작용해 왔음

2) 참여 동기 이론의 행정적 확장 부족

- 둘째, 주민의 행동 의도를 설명하는 이론적 틀의 적용 범위에도 한계가 존재함
- 페루지니와 바고찌(Perugini & Bagozzi, 2001)가 제시한 확장된 목표지향적 행동모형(EMGB)은 최근 공공도서관 이용자의 지속이용의도를 설명하는 데 탁월한 예측력을 보이며, 기관 이미지와 온라인 정보구전(e-WOM)이 이용자의 긍정적 예기정서를 자극함을 실증하였음(정미옥, 2026)
- 그러나 기존 연구에서 EMGB는 주로 '서비스의 지속 소비'라는 관점에 국한되어 적용되었음. 이를 도서관이나 복지관 운영에 직접 개입하고 지역사회의 현안을 해결하려는 능동적인 '정책 참여(Policy Participation) 의도'를 규명하는 데까지 확장한 연구는 찾아보기 어려움
- 또한, 손은경(2016)이 제시한 '생활밀착형 프로젝트 체험 학습론' 역시 거주 지역의 일상생활을 매개로 한 훌륭한 주도성 함양 모델임에도 불구하고, 그 적용 범위가 문화 및 언어 교육의 영역에 머물러 있어 이를 지방자치와 공공 정책의 영역으로 치환하는 후속 연구가 절실한 상황임

3) 단기적 성과 지표의 한계와 다차원적 효과성 검증의 부재

- 셋째, 정책 효과성을 측정하는 지표의 평면성임. 상당수의 지방자치단체 연구보고서나 행정 평가 수단은 주민참여 제도의 성과를 '참여 주민 수', '제안된 안건 수', '집행된 예산액' 등 1차원적인 투입·산출 지표로만 측정하고 있음
- 그러나 임정미와 주은선(2025)의 연구가 시사하듯, 공공 정보 활동과 지역사회 참여의 진정한 성과는 주민 간의 '사회관계망(네트워크)' 형성과 그에 따른 전반적인 '삶의 만족도' 향상이라는 무형의 가치로 나타남
- 즉, 참여를 통해 지역사회 내에 '사회적 자본(Social Capital)'이 얼마나 축적되었고, 주민 개개인의 '정치적 효능감'이 얼마나 배양되었는지를 입체적으로 검증하는 다차원적 효과성 실증 연구는 여전히 미흡한 실정임

- 4) 본 연구의 독창성 및 차별성: 문헌정보학과 지방자치의 융합을 통한 현장 밀착형 대안 제시
- 이러한 기존 선행연구들의 한계를 극복하고자, 본 연구는 다음과 같은 세 가지 측면에서 확고한 학술적·실무적 차별성을 확보함
 - 첫째, 융복합적 관점의 거점 거버넌스(Hub Governance) 모델 제시임. 본 연구는 도서관 이용자나 복지관 회원을 단순한 '서비스 수혜자'로 바라보는 전통적 시각을 탈피함
 - 대신, 문헌정보학적 관점의 '공간 및 정보 플랫폼' 개념을 지방자치 행정에 접목하여, 공공 거점시설을 주민들이 동네의 문제를 논의하고 정책을 공동 생산(Co-production)하는 '생활밀착형 민주주의의 베이스캠프'로 재정의함. 이는 거시적 행정 연구와 미시적 시설 연구의 간극을 메우는 독창적인 시도임
 - 둘째, EMGB와 프로젝트 학습론을 결합한 '정책 참여 동기 메커니즘'의 최초 실증임
 - 본 연구는 정미옥(2026)의 EMGB 모델을 '도서관 이용'에서 '구정 참여'로 확장 적용함. 강동구의 도서관 및 복지관 이미지, 그리고 당근마켓 등 지역 기반 커뮤니티의 온라인 정보구전(e-WOM)이 어떻게 주민들의 정책 참여 열망을 자극하는지 구조적으로 밝혀냄
 - 나아가, 손은경(2016)의 일상적 프로젝트 체험 원리를 환경·복지 정책 영역에 차용하여, '주도적 현장 체험'이 어떻게 주민의 논리적 문제해결 역량을 기르는지 입증함
 - 셋째, 강동구 맞춤형의 즉시 적용 가능한 'Quick-Win 실무 가이드라인' 도출임
 - 학술적 인과관계 증명에만 머무르는 기존의 추상적 논문들과 달리, 본 연구는 강동구 의회와 실무 행정청이 즉각적으로 활용할 수 있는 실용주의적 목적을 지님
 - 강동구 내 실제 거점시설 이용자를 대상으로 한 타깃 설문과 실무자 FGI를 교차 분석함으로써, 예산이나 조례의 대대적 개편 없이도 당장 현장에서 실천할 수 있는 '주민참여 진입장벽 완화 및 실무 소통 매뉴얼(Quick-Win)'을 최종 대안으로 제시한다는 점에서 그 정책적 기여도가 매우 높음

4. 분석 프레임워크 구축(참여 수준별 정책 성과 지표)

4.1 분석 프레임워크 설계의 이론적 배경과 융합적 의의

- 지금까지의 지방자치 및 행정학 분야의 주민참여 평가는 주로 거시적인 예산 집행률이나 제안된 안건 수 등 단편적인 정량 지표에 의존해 왔음
- 그러나 주민의 일상적 삶을 담아내는 공공도서관, 종합사회복지관 등 거점시설 중심의 생활밀착형 정책 성과를 측정하기 위해서는 새로운 접근이 필요함
- 거점시설은 단순한 행정 서비스의 전달 장소가 아니라, 주민들이 정보를 탐색하고, 이웃과 지식을 공유하며, 지역사회의 의제를 공론화하는 '복합 정보·문화 플랫폼'임
- 따라서 본 연구는 문헌정보학적 관점의 '정보 생태계 및 공간 활용 모델'과 앞서 고찰한 '확장된 목표지향적 행동모형(EMGB)', 그리고 '체험형 프로젝트 학습론'을 결합하여 독창적인 통합 분석 프레임워크(Integrated Analytical Framework)를 구축함
- 이 프레임워크는 주민의 참여 수준을 깊이에 따라 세분화하고, 각 단계에서 창출되는 다차원적 정책 성과(행정·개인·사회적 차원)를 교차 연계하여 측정하는 정교한 매트릭스(Matrix) 구조를 띠

4.2 독립변수: 생활밀착형 거점시설 내 주민참여 수준의 3단계 구조화

- 본 연구는 아른슈타인(Arnstein)의 권력 사다리 모형을 강동구 거점시설의 실무 환경에 맞게 재해석하여, 정보 및 서비스의 활용 주도성에 따라 주민참여 수준을 다음의 3단계로 구조화하였음
- 이는 설문조사 시 응답자의 참여 집단을 분류하는 핵심 독립변수가 됨

1) 1단계: 수동적 정보 수용 및 서비스 이용(Passive User)

- 이 단계의 주민은 공공도서관에서 도서를 대출하거나, 복지관의 교양 프로그램에 등록하여 수강하는 등 가장 기초적이고 기능적인 수준의 참여를 보임
- 정보와 서비스의 흐름은 행정기관에서 주민으로 향하는 일방향성(Top-down)을 띠며, 참여의 동기는 주로 개인의 지적 호기심이나 여가 선용 등 1차원적 필요에 머무름
- 이 단계에서는 시설에 대한 물리적 접근성이나 서비스의 기본적인 품질(SERVQUAL) 지각이 중요하게 작용하며, 거버넌스적 의미의 '참여'라기보다는 전통

적인 의미의 '고객(Customer)'에 가까운 형태를 띤

2) 2단계: 의견 개진 및 온라인 정보구전 생산 (Consultative Participant)

- 2단계부터 주민은 수동적 수혜자에서 벗어나 쌍방향 소통의 주체로 진화함. 시설 이용 경험을 바탕으로 도서관에 희망 도서를 신청하거나, 복지관 프로그램의 개선을 요구하는 만족도 조사에 참여함
- 특히 이 단계의 주민들은 맘카페, 당근마켓 등 지역 커뮤니티나 SNS를 통해 정책에 대한 평가를 활발히 공유하는 '온라인 정보구전(e-WOM)'의 핵심 생산자로 활동함
- 이들의 정보구전은 강동구 행정에 대한 여론을 형성하고, 타 주민의 참여 열망(Desire)을 자극하는 매우 중요한 매개 역할을 수행함

3) 3단계: 주도적 정책 기획 및 공동 생산(Active Co-producer)

- 참여의 최고 단계이자 생활밀착형 거버넌스의 궁극적 지향점이다. 이 단계의 주민들은 '도서관 운영위원회', '복지관 주민협의체', '동네 환경 매핑 기획단' 등에 직접 소속되어 예산 편성과 프로그램 기획 과정에 실질적인 의사결정권을 행사함
- 이들은 손은경(2016)의 연구에서 제시된 바와 같이, 스스로 지역사회의 문제를 발굴하고 계획을 세워 실천하는 '프로젝트형 학습 및 참여'를 수행함
- 이 단계에서는 정보의 비대칭성이 완전히 해소되며, 행정과 주민이 정책을 함께 만들어가는 완벽한 공동생산(Co-production)이 이루어짐

4.3 매개변수: 수준 간 이동을 견인하는 동기 부여 매커니즘(EMGB 적용)

- 주민이 1단계(이용자)에서 2단계(제안자), 나아가 3단계(기획자)로 상향 이동하기 위해서는 강력한 심리적 동력이 필요함
- 본 연구의 프레임워크는 이 매커니즘을 설명하기 위해 정미옥(2026)의 실증 연구에서 차용한 EMGB 모형을 매개변수로 설정함
- 주민이 상위 단계의 참여를 결심하게 만드는 가장 큰 동력은 '긍정적 예기정서(Anticipated Positive Emotions)'임
- 즉, "내가 도서관 운영위원회에 참여하면 우리 동네 아이들이 더 나은 독서 환경을 누리게 될 것이고, 나는 큰 보람을 느낄 것이다"라는 감정적 기대감이 필수적임

- 이러한 예기정서는 거점시설이 평소 주민에게 보여준 친근하고 열린 '기관 이미지'와 지역사회 내에 유통되는 긍정적인 '온라인 정보구조(e-WOM)'를 통해 극대화되며, 궁극적으로 정책 참여를 향한 강한 '열망(Desire)'으로 발현되어 참여 수준의 도약을 이끌어냄

4.4 종속변수: 참여 수준별 창출되는 다차원적 정책 성과 지표

- 본 연구의 분석 프레임워크는 독립변수인 참여 수준(1~3단계)에 따라 도출되는 정책 성과를 단일 지표가 아닌 행정적, 개인적, 사회적 차원이라는 '다차원적 종속변수'로 세밀하게 쪼개어 측정함

1) 행정적 차원의 성과 지표(Administrative Outcomes)

- 정책 대응성(Responsiveness)의 고도화: 관행적인 행정 절차에서는 포착하지 못하는 미세한 지역 수요(예: 1인 가구를 위한 심야 도서 대출 시스템, 특정 골목의 쓰레기 무단 투기 패턴 등)가 주민의 2, 3단계 참여를 통해 적시에 반영되는 정도를 측정함
- 서비스 혁신 및 사각지대 해소: 주민과의 공동생산 과정을 통해 기존 서비스의 한계가 극복되고 행정의 사각지대가 해소되어, 강동구 전체의 공공서비스 품질 지수가 실질적으로 향상되는 수준을 평가함

2) 개인적 차원의 성과 지표(Personal Outcomes)

- 자기주도적 문제해결 역량 및 정보리터러시 강화: 생활밀착형 프로젝트에 참여(3단계)하면서 주민 개인이 체득하게 되는 성과임
- 현장을 조사하고 대안을 논의하는 과정에서 지역사회를 비판적으로 바라보는 안목이 생기고, 공공 정보를 올바르게 탐색하고 활용하는 정보리터러시(Information Literacy) 역량이 비약적으로 상승함
- 정치적/행정적 효능감(Political Efficacy) 증진: 자신의 의견과 기획이 실제 강동구의 도서관이나 복지관 운영에 반영되는 성공 경험을 통해, "나의 행동이 지역사회를 긍정적으로 변화시킬 수 있다"는 내재적 자존감과 시민의식이 강화되는 정도를 측정함

3) 사회적 차원의 성과 지표(Social Outcomes)

- 거점 기반의 사회적 자본(Social Capital) 축적: 도서관과 복지관이라는 공간 플랫폼을 매개로 이웃 간에 빈번하게 교류하면서 싹트는 상호 신뢰, 규범, 그리고 끈끈한 네트워크의 형성 정도를 파악함
- 이는 현대 도시의 고질적 문제인 정서적 고립과 소외를 막아주는 강력한 무형 자산임
- 참여의 선순환 및 지역사회 복원력 강화: 성공적인 참여를 경험한 주도적 주민들이 지역의 굳건한 옹호자(Loyal Advocate)로 변모하여 다른 주민의 참여를 지속적으로 이끌어내는 선순환 구조의 정착 여부를 측정함
- 이러한 연대망은 예기치 않은 지역적 갈등이나 위기가 발생했을 때 이를 자생적으로 치유하는 복원력(Resilience)으로 작용함

4.5 분석 프레임워크의 실증조사(설문/FGI) 연계 및 시사점

- 본 4장에서 구축된 <주민참여 수준별 다차원적 정책 성과 매트릭스>는 제5장에서 본격적으로 수행될 실증 조사의 핵심 설계도임
- 구체적으로, 설문조사 문항은 응답자를 참여 수준(1단계~3단계) 그룹으로 분류하는 문항군과, 이들이 느끼는 행정·개인·사회적 성과를 리커트 척도(Likert Scale)로 평가하는 문항군으로 구성될 것임
- 이를 통해 '참여 수준이 높을수록(3단계에 가까울수록) 개인의 효능감과 사회적 자본 지표가 유의미하게 상승한다'는 가설을 통계적으로 입증할 계획임
- 아울러, 강동구 거점시설 실무자와 주민 리더를 대상으로 하는 초점집단면접(FGI)에서는 이 프레임워크를 기반으로 "주민들을 1, 2단계에서 3단계로 끌어올리는 것을 방해하는 현실적 병목(Bottleneck) 현상은 무엇이며, 이를 타개하기 위한 Quick-Win 전략은 무엇인가"를 집중적으로 파고들 예정임
- 이를 통해 본 연구는 학술적 진단을 넘어 강동구 현장에 즉각 적용 가능한 실사구시(實事求是)형 대안을 성공적으로 도출해 낼 것임

III

강동구 생활밀착형 정책 및 주민참여 현황

1. 강동구 일반 현황 및 지역적 특성
2. 강동구 주민참여 제도 운영 현황(주민자치회, 참여예산제도 등)
3. 주요 생활밀착형 정책 추진 사례 분석
4. 행정 데이터 기반의 참여 실태 진단

강동구 생활밀착형 정책 및 3 주민참여 현황

1. 강동구 일반 현황 및 지역적 특성¹⁾

1.1 역사적 · 지리적 특성

1.1.1 역사적 특성

○ 강동구의 역사는 6,000년 전의 신석기문화(서울 암사동 유적)에서부터 시작하여, 청동기를 거쳐 백제의 왕도였던 하남위례성 및 한성지역 350여 년간의 역사가 시작됨. 한강변을 따라 천혜의 요충지였던 강동구 지역은 백제 이후 고구려(475년, 남평양성), 신라(557년, 북한산주)에 차례로 편입되었고, 고려 성종 2년(938)에는 광주목으로 개편되어 내려오다가, 조선 선조 10년(1577년) 광주부로 승격하였으며, 갑오개혁(1895년)으로 경기도 광주군(구천면)으로 개편. 1963년 서울시 행정구역이 대대적으로 확정됨에 따라 서울로 편입되었다가, 1979년 강남구에서 분구됨

표 3-1 강동구 연혁

연대	연혁
신석기시대	기원전 4000~3000년경 신석기 시대 거주 흔적(서울 암사동 유적)
삼국시대	백제전기의 왕도였던 하남위례성 및 한성지역, 고구려 때에는 남평양성에 속하게 되었고, 신라 문무왕 때에는 한산주라 했다가 남한산주로 개칭
고려시대	고려 성종 2년(938) 광주목으로 개편
조선시대	선조 10년(1577) 광주부로 승격 갑오개혁(1895) 광주군으로 개편 ※ 현재의 신천동, 잠실동을 제외한 강동 지역은 경기도 광주군 구천면과 중대면에 속하였다.
1963.1.1	경기도 광주군에서 서울시 성동구로 편입 성동구 천호 출장소 신설(5동 34.3km ² 29,447명)
1975.10.1	성동구로부터 강남구가 신설되어 강남구에 편입
1979.10.1	천호 출장소에서 강동구로 승격(4국 20과 57계 18동 58.38km ² 444,265명)

¹⁾ 강동구 일반 현황에 관한 데이터는 「제37회 2022 강동통계연보」 「동명연혁고11(강동구편)」 「2030 서울생활권계획(강동구)」 「강동구청 홈페이지(<https://www.gangdong.go.kr>)를 참고하였음

- 강동구는 선사시대 이래 주민이 거주하며 생활을 영위한 곳으로 우리나라에서 밝혀진 신석기 시대 최대 집단취락지인 서울 암사동 유적이 있음. 암사동 유적 이외에 유형문화재로 광주이씨 광릉부원군파 묘역, 문희공 유창 묘역, 마하연 제석천룡도, 3·1 독립선언서(2016-2), 엄복동 자전거가 있음. 무형문화재로는 침선장, 나전칠장, 바위절마을 호상놀이가 이어져 내려오고 있음

1.1.2 지리적 특성

- 강동구는 서울시의 남동쪽에 위치하며 북쪽에는 한강을 경계로 경기도 구리시 및 남양주시, 서쪽으로는 천호대교를 기점으로 광진구와 인접하며, 동쪽으로는 경기도 하남시와 경계하며 남쪽으로는 강동대로를 중심으로 송파구와 이웃하고 있음. 중부고속도로의 시발점으로 서울 동부의 교통요충지로서 상일I/C를 통하여 바로 강동구로 진입할 수 있고, 올림픽대로를 통하여 암사동 유적과 천호동으로 진입할 수 있는 교통이 편리함
- 지질적으로는 대부분의 기반암이 선(先)캄브리아기에 속한 경기편마암복합체(편암과 편마암)과, 제4계에 속하는 홍적층으로 구성되어 있음. 이 지역의 편마암은 대체로 광역변성작용에 의한 편암류 생성 시기를 거쳐 2차적으로 쥐라기 말의 대보화강암의 관입이전에 열변성작용에 의한 것으로 알려졌으며, 0~20m의 기복량이 적은 지역의 편마암류로 구성된 구릉지는 화학적 풍화작용이 진전되어 두께 5m 이하의 적갈색 풍화산물 토양으로 형성되었음
- 한강 연안의 범람으로 형성된 고기하성층인 홍적층과 현 하천유로와 곡간에는 신기하성층이 퇴적되어 고덕천 연안 등에는 넓은 중적층을 이루고 있어 옛날부터 서울 근교에 비옥한 밭농사와 논농사 지역으로 이용됐음

1.1.3 구민의 생활

1) 인구 동태: 생애 주기의 변화

- 출생 5명 / 사망 6명: 하루 평균 5명의 새 생명이 태어나고, 6명이 생을 마감하고 있음. 전국적인 저출산·고령화 기조가 강동구의 하루 통계에도 반영되어, 출생자 수보다 사망자 수가 미세하게 높은 자연 감소 추세를 보여줌
- 혼인 5쌍 / 이혼 2쌍: 매일 5쌍의 새로운 가족이 탄생합니다. 이는 강동구가 여전히 젊은 세대와 신혼부부들이 가정을 꾸리고 정착하기에 매력적인 주거 환경을 제공하고 있음을 시사함

2) 인구 이동: 전입 인구가 더 많은 '성장하는 도시'

- 전입 161명 / 전출 146명: 매일 161명이 강동구로 새로 이사를 오고, 146명이 다른 지역으로 떠남. 나가는 사람보다 들어오는 사람이 하루 평균 15명 더 많은 '순유입' 상태를 보여줌. 이는 대규모 신축 아파트 단지의 입주와 고덕비즈밸리 등 자족 기능 강화가 외부 인구를 강동구로 강력하게 끌어들이고 있음을 증명함

3) 광역 교통망 중심지: 폭발적인 대중교통 수요

- 지하철 승차 인원 182,593명: 강동구민의 하루 생활을 가장 역동적으로 보여주는 지표임. 하루 무려 18만 2천여 명이 지하철을 이용해 출퇴근과 통학 등 경제·문화 활동을 영위하고 있음. 지하철 5, 8, 9호선 등 촘촘해진 광역 교통망이 구민의 일상을 지탱하는 핵심 동맥 역할을 하고 있으며, 이에 따른 환승 거점 정비 및 보행 안전 정책이 매우 중요함을 알 수 있음

4) 일상 속 도시 안전망

- 교통사고 3건 / 화재 발생 1건: 하루 평균 3건의 교통사고와 1건의 화재가 발생함. 인구 밀집도가 높아지고 유동 인구가 증가함에 따라, 어린이 보호구역(스쿨존) 안전 강화, 이면도로 정비, 노후 주거지 화재 예방 등 일상생활과 직결된 '밀착형 안전 정책'이 365일 상시 작동해야 함을 보여줌

5) 도시 인프라 소비: 거대한 삶의 터전

- 전력 소비량 4,896 MWh / 급수량 150,030 m³: 46만 명 이상의 구민과 수많은 상업·업무 시설이 매일 막대한 양의 전력과 물을 소비하며 도시를 가동하고 있음. 이는 강동구가 단순한 주거용 베드타운을 넘어, 거대한 에너지가 순환하는 거대 자족 도시로서 지속가능한 친환경 인프라 관리가 필수적임을 나타냄

III. 강동구 생활밀착형 정책 및 주민참여 현황



그림 3-1 강동구민의 생활 현황(출처 : 제40회 2025 강동 통계연보)

1.2 행정구역 및 인구 특성

1.2.1 행정구역 특성

○ 강동구는 1963년 경기도 광주군에서 서울시로 편입되어, 서울시의 토지구획정리사업이 진행을 통해 1979년 강남구에서 분리 신설되어 18개 동(하일동, 명일동, 암사1·2동, 천호1·2동, 성내동, 풍납동, 길동, 거여동, 마천동, 방이동, 송파동, 잠실1·2·3·4·5동)을 관할 하였음. 이후 1988년 송파구의 분구를 거치며 현재는 19개 동으로 행정동이 정비되어, 총면적은 24.7km²(서울시 면적의 4.1%)이고, 동서 간 7.6km, 남북 간 6.4km이다. 강동구 내에서 상일 1동이 가장 넓은 면적을 차지하고 있음

표 3-2 강동구 행정구역

자치구		면적 (km ²)	구성비 (%)	동		통	반
				행정	법정		
강동구	2023	24.59	100	18	9	591	5,192
	2024	24.59	100	18	9	618	5,417
	2025	24.59	100	19	9	621	5,446
	강일동	2.26	9.19	1	1	38	296
	상일1동	2.65	10.78	1	1	46	397
	상일2동	0.54	2.2	1		15	113
	명일1동	0.61	2.48	1	1	29	236
	명일2동	0.97	3.94	1		26	209

고덕1동	1.73	7.04	1	1	31	275
고덕2동	2.01	8.17	1		33	304
암사1동	1.02	4.15	1	1	39	373
암사2동	1.18	4.8	1		21	166
암사3동	2.51	10.21	1		20	213
천호1동	0.71	2.89	1	1	38	327
천호2동	1.57	6.38	1		44	414
천호3동	0.79	3.21	1		32	291
성내1동	0.58	2.36	1	1	25	193
성내2동	0.67	2.72	1		37	350
성내3동	0.71	2.89	1		30	248
길동	2.17	8.82	1	1	65	552
둔촌1동	0.92	3.74	1	1	23	229
둔촌2동	0.98	3.99	1		29	260

(출처 : 제40회 2025 강동통계연보)

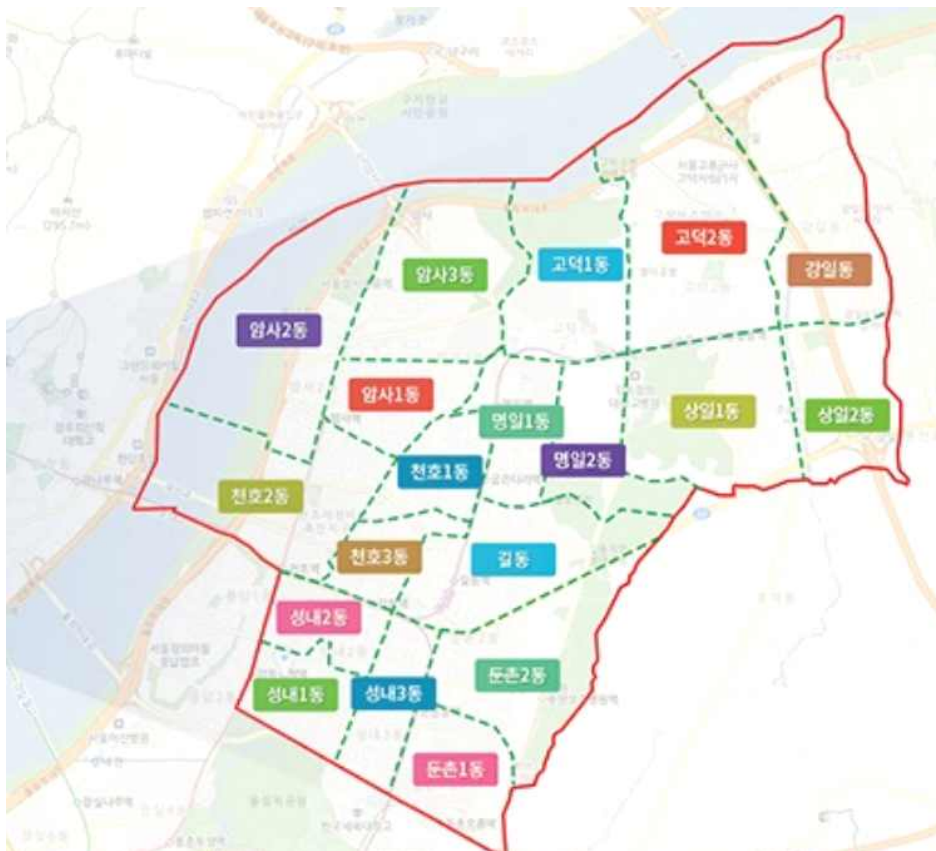


그림 3-2 강동구 행정구역도(출처 : 강동구청 홈페이지)

1.2.2 인구

- 2025년 말 기준 강동구 총인구는 499,127명이며, 세대수는 222,624세대임. 2023년까지 감소하던 인구는 2024년부터 증가세로 전환하였으며 2026년 가장 높은 인구증가율(5%)을 달성하였음. 19개의 행정동 중 길동에 인구가 가장 많으며, 둔촌1동의 인구가 가장 많이 늘었음. 2023년 대비 2025년 65세 이상의 노인 인구의 비율은 꾸준히 증가하고 있으나, 5세 이하의 영유아 비율은 꾸준히 감소하고 있음

표 3-3 강동구 인구 추이(2021~2025)

(단위:세대,명)

연도	세대	인구			인구증가율 (%)	세대당 인구	65세 이상
		합계	한국인	외국인			
2021	201,613	462,664	436,223	4,136	-1.81	2.46	56,161
2022	202,169	460,067	427,573	4,347	-1.92	2.41	58,770
2023	203,734	459,167	436,067	4,323	1.96	2.38	63,452
2024	201,585	476,942	459,970	4,028	5.36	2.34	70,019
2025	222,624	499,127	462,664	3,808	0.53	2.29	74,070

1) 세대 당 인구 : 외국인 세대 및 인구 제외

2) 65세 이상 고령자 외국인 포함

- 행정동별 세대 및 인구는 <그림 3-3>에서 보는 바와 같이 주택 유형별 세부 비율 차트에 나타난 강동구의 최신 주거 형태는 다음과 같이 구성되어 있음

- 아파트: 66%
- 다세대주택: 23%
- 단독주택: 10%
- 연립주택: 1%
- 비거주용 건물 내 주택: 1%

- 생활밀착형 거버넌스 관점의 심층 진단

① '아파트 66%'의 의미: 주거의 질적 향상과 '열린 거버넌스'의 과제

- 전체 주택의 3분의 2(66%)가 아파트라는 것은 고덕, 강일, 상일, 둔촌 권역으로 이어지는 대대적인 주거 단지 개발이 완료 단계에 이르렀음을 통계로 증명함
- 주민의 생활 양식: 아파트 거주민(특히 새로 유입된 3040 세대)은 단지 내에 자체적인 커뮤니티, 조경, 보안, 주차 인프라를 잘 갖추고 있어 기본적인 주거 만족도가 높음

- 정책적 시사점: 주거 환경이 단지 내에서 완결성을 띠다 보니, 이웃이나 지역 사회의 문제에 무관심해지는 '단절된 공동체' 현상이 발생하기 쉽습니다. 따라서 이들을 강동구 전체의 의사결정 과정으로 이끌어내기 위해서는, 공공도서관을 매개로 한 수준 높은 문화 기획이나 당근마켓, 맘카페 등과 연계한 '온라인·스마트 참여 플랫폼' 구축이 최우선 과제가 됨

② '다세대·단독주택 33%'의 의미: 현장 밀착형 '골목 거버넌스'의 절실함

- 다세대주택(23%)과 단독주택(10%) 거주자의 비율도 전체의 33%로 여전히 상당한 비중을 차지하고 있습니다. 이는 천호동, 성내동, 암사동 일대의 원도심 거주민들임

- 주민의 생활 양식: 이 지역은 아파트 단지와 달리 공용 주차 공간의 절대적 부족, 쓰레기 분리배출장의 부재, 좁은 이면도로에 따른 보행자 안전 위협 등 '가장 현실적이고 고질적인 생활 불편'을 매일 마주하는 공간임

- 정책적 시사점: 구청의 일방적인 행정력(CCTV 단속 등)만으로는 이 복잡한 골목의 문제들을 모두 해결할 수 없음. 바로 이 지점이 주민들이 스스로 동네를 돌며 문제를 진단하는 '마을 안전 매핑(Mapping)'이나 '주민자치회 중심의 골목길 환경 개선 프로젝트' 등 능동적(3단계) 주민참여가 가장 역동적으로 작동해야 하는 무대임

○ 결론적으로 2025년 강동 통계연보의 주택현황 지표는 강동구의 정책이 획일화되어서는 안 된다는 것을 경고함. 아파트 밀집 지역의 주민들에게는 높은 지적·문화적 욕구를 충족시킬 수 있는 '도서관/온라인 기반의 기획형 참여'를, 다세대·단독주택 밀집 지역에는 생활의 불편을 이웃과 함께 직접 뜯어고치는 '복지관/현장 기반의 실천형 참여'를 유도하는 투트랙 전략이 요구됨



그림 3-3 강동구 동별 인구 및 세대수 현황(2025.12 기준)

○ 행정동별 평균연령은 둔촌1동이 51.1세로 가장 높았으며 65세 이상 고령자 인구는 길동(7,986명), 암사1동(6,063명), 천호2동(5,913명) 순으로 많았음. 인구밀도는 명일1동(42,526명/km²), 천호1동(37,990명/km²), 성내3동(35,970명/km²) 순으로 높았음

표 3-4 강동구 동별 세대 및 인구(2025)

(단위:세대,명)

동명	세대	등록인구	세대당 인구	65세 이상	평균연령	인구밀도 (명/km ²)	면적(km ²)
강일동	12,857	32,982	2.55	5,321	41.9	14,594	2.26
상일1동	13,496	38,929	2.88	4,396	39.0	14,690	2.65
상일2동	3,944	10,200	2.58	1,496	40.2	18,889	0.54
명일1동	10,117	25,941	2.56	4,033	42.4	42,526	0.61
명일2동	6,511	17,568	2.69	2,590	41.7	18,111	0.97
고덕1동	8,343	24,417	2.91	2,856	39.2	14,114	1.73
고덕2동	8,781	22,329	2.53	2,998	40.6	11,109	2.01
암사1동	15,964	34,782	2.16	6,063	44.7	34,100	1.02
암사2동	6,353	15,252	2.39	2,379	42.4	12,925	1.18
암사3동	6,267	17,947	2.86	2,670	41.2	7,150	2.51
천호1동	12,917	26,973	2.07	5,228	46.0	37,990	0.71
천호2동	17,473	33,753	1.90	5,913	45.0	21,499	1.57
천호3동	14,368	27,000	1.85	4,651	44.7	34,177	0.79
성내1동	8,352	20,045	2.38	3,113	42.5	34,560	0.58
성내2동	12,810	24,106	1.84	4,371	45.6	35,979	0.67
성내3동	10,670	23,346	2.16	3,849	44.2	32,882	0.71
길동	21,820	45,973	2.09	7,986	44.7	21,186	2.17
둔촌1동	82	144	1.62	39	51.1	157	0.92
둔촌2동	10,488	24,785	2.35	4,118	43.7	25,291	0.98

○ 성별·연령별 인구 분포는 <그림 3-3>와 같이, 여자 50.98%(237,790명)가 남자 49.02% (228,680명)보다 다소 많고, 연령별로는 중·장년층이 많은 항아리형 분포를 보임. 하지만, 2016년과 비교했을 때 65세 이상의 인구비율이 약 8% 증가함

연령 및 성별인구



그림 3-4 강동구 연령별 및 성별 인구 현황(출처 : 제40회 2025 강동 통계연보)

○ 강동구 인구의 순이동은 2016년(-16,573명), 2017년(-9,204명), 2018년(-9,599명), 2019년(7,809명), 2019년(23,166명), 2020년(3,439명) 재건축으로 인해 연속 전입 인구보다 전출인구가 많아 강동구 인구가 감소였으나, 둔촌, 고덕 위주로 대규모 단지가 조성됨에 따라 2019년 전입 인구가 폭발적으로 늘어났음. 2021년 동별 인구이동은 <표 3-5>와 같이 강일동, 상일동을 중심으로 전입 인구가 많았음

표 3-5 강동구 동별 인구이동(2025)

(단위:명)

동명	총이동		순이동
	전입	전출	
계	77,883	74,444	3,439
강일동	8,493	3,277	5,216
상일1동	9,151	3,668	5,483
상일2동	3,183	1,044	2,139
명일1동	3,917	4,453	-536
명일2동	2,815	2,723	92
고덕1동	3,187	4,865	-1,678
고덕2동	3,677	4,061	-384
암사1동	4,722	5,437	-715
암사2동	2,196	2,428	-232
암사3동	1,997	2,437	-440
천호1동	3,845	4,482	-637
천호2동	5,310	6,557	-1,247
천호3동	5,240	5,205	35
성내1동	2,879	3,240	-361
성내2동	3,860	4,521	-661
성내3동	3,639	3,892	-253
길동	6,781	7,559	-778
둔촌1동	1	11	-10
둔촌2동	2,990	4,584	-1,594

○ 한편, 강동구 다문화 가구 현황을 살펴보면 <표3-6>과 같이 2021년 말 기준 2,465가구(가구원 : 7,004명)가 거주하며, 주로 출생에 의한 내국인이 많고, 다음으로 국적법상 귀화에 의한 국적 취득자(내국인), 결혼이민자(외국인) 순으로 많았음

표 3-6 강동구 다문화 가구 및 가구원 증가 추이(2021~2025)

(단위:가구,명)

연도	다문화 가구	다문화 가구원				
		합계	내국인(출생)	내국인(귀화)	외국인(결혼이민자)	외국인(기타)
2021	2,075	5,896	3,580	1,165	952	199
2022	2,118	6,035	3,636	1,182	972	245
2023	2,162	6,177	3,752	1,156	1,002	267
2024	2,281	6,677	4,176	1,230	1,055	216
2025	2,465	7,004	4,361	1,315	1,116	212

1.3 경제·산업구조 현황

1.3.1 경제 현황

- 2025년 강동구의 15세 이상 경제활동 인구는 상반기 244천명, 하반기 243천명으로 경제활동 참가율은 상하반기 모두 61%이며 고용률 59%, 실업률은 4%로 서울시 평균(경제활동 참가율 62.4%, 고용률 59.8%, 실업률 4.1%)과 차이가 거의 없음
- 강동구의 2025년 가구의 주택 소유율은 48.8%로 서울시 평균 48.8%와 동일함. 2019년 이전까지는 주택 소유율이 다소 낮았으나, 대규모 단지로 소유율이 상승하였음

1.3.2 산업구조 현황

- 강동구의 산업구조 현황은 도매 및 소매업(27.47%), 숙박업 및 음식점(13.25%), 운수 및 창고업(11.95%), 협회 및 단체·수리 및 개인 기타 서비스업(8.59%) 순으로 많음
- 종사자 수로 현황을 살펴보면 역시 도매 및 소매업(16.59%)이 가장 많고, 건설업(16.5%), 보건업 및 사회복지서비스업(13%)에 많이 종사하고 있는 것으로 알 수 있음

산업별 사업체 수 및 종사자 수

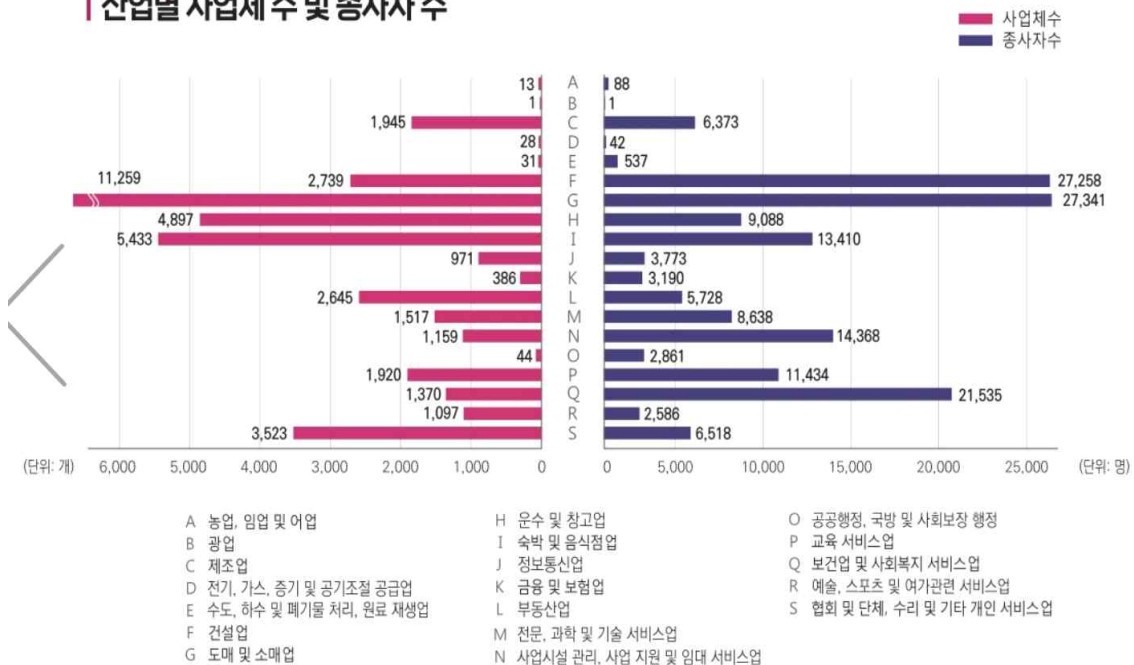


그림 2-4 강동구 산업별 사업체 수 및 종사자 수(출처 : 제40회 2025 강동 통계연보)

1.4 사회환경

- 「2030 서울생활권계획」에 제시된 강동구 지역생활권 특성을 요약하면 <표 3-7>과 같음. 서울 전 지역을 대상으로 대권역 5개(도심, 동북, 서북, 서남, 동남) 지역생활권으로 구분하고 있으며, 강동구는 동남권에 속해 있음. 그리고 강동구는 5개(천호성내, 암사, 길동둔촌, 명일고덕, 강일상일) 지역생활권으로 구성되어 있음

표 3-7 강동구 지역생활권 특성

구분	특성
	- 기본사항 : 면적(503ha, 강동구의 20.5%), 인구(168,083명, 강동구의 34.4%) - 도시공간구조 및 거주환경의 변화가 큰, 지역중심 포함의 생활권- 미래 변화가능성에 대응하기 위한 생활권- 중심지 역할수행 및 주거지 계획적 정비 필요 - 젊음이 넘치고 미래의 희망 향기가 가득한 천호성내생활권 조성을 위해 : 5목표 + 11 전략 마련
천호성내 지역생활권 천호1동 천호2동 천호3동 성내1동 성내2동 성내3동	목표 1 천호대로 변의 경쟁력 강화 및 역세권/상권의 특성 관리 전략01. 천호대로변의 중심성 강화 및 맞춤형 지역 정비/관리 유도 전략02. 입지여건을 고려한 역세권/상권별 경쟁력 강화
	목표 2 자연발생적 공간구조와 인구/지역 특성을 고려한 정주환경 개선 전략03. 저층주거지역의 입지/연령 특성 맞춤형 주거환경 개선 전략04. 침수이력/구역해제지역 여건을 고려한 도시재생 추진
	목표 3 특화거리 연계 및 향토자원 관리를 통한 지역문화의 다양성 확대 전략05. 특화거리 연계 강화 및 재래시장의 지속적 관리 전략06. 지역향토자원 및 선사·삼국 역사자원 등의 지역문화 특성 강화
	목표 4 한강 접근성 강화 및 지역자원을 활용한 생활서비스의 개선/확충 전략07. 한강보행접근성 개선 및 천호공원 등의 이용환경 개선 전략08. 공공시설 등의 시설 개선 및 기능 복합 통한 생활서비스 개선
	목표 5 간선-집분산도로 기능 개선 및 주차문제 해소 전략09. 간선로(간선도로, 천호대로, 올림픽로 등) 광역연계 및 간선기능 증진 전략10. 구천면로-성안로 등 가로정비 및 집분산 기능 향상 전략11. 특화거리 및 생활도로 등 이면도로 주차장 등 지역 주차해소
	‘중심지, 특성주거지, 경관, 생활서비스시설’로 구성 - 중심지 : 현황분석, 육성 방향 구체화 - 특성주거지 : 특성주거지 도출, 대상자별 관리방안 제시 - 경관 : 경관 대상 지역 도출, 대상지별 관리방안 제시 - 생활서비스시설 : 주민의결, 보행 이용 및 공급 불균형 등 수요 분석, 지역 특성 연계의 분석 종합

구분	특성										
암사 지역생활권 암사1동 암사2동 암사3동	- 기본사항 : 면적(471ha, 강동구의 19.2%), 인구(74,665명, 강동구의 15.3%) - 과거 역사의 흔적과 재생의 활력을 모색하는 주거 중심의 생활권 - 광역교통체계 등의 미래 변화 - 암사 선사유적지의 체계적 관리 - 도시재생 시범사업 추진 - 풍부한 자연환경과 선사 유적의 역사가 숨 쉬는 암사 생활권 조성을 위해 : 4목표 + 8 전략 마련 <table border="1"> <tr> <td>목표 1 암사역, 올림픽로 일대의 역사 문화적 위상 강화</td><td>전략01. 암사역-선사유적지간 올림픽로변의 역사문화특성 강화 전략02. 암사시장의 특성 강화 및 암사역 일대 보행가로 활성화</td></tr> <tr> <td>목표 2 암사동, 취락지구 등 저층 주거지 생활환경 개선</td><td>전략03. 암사동 저층 주거지역의 생활환경 개선 전략04. 집단취락지구의 보행여건 개선 및 공동체 기능 도입</td></tr> <tr> <td>목표 3 공동체 활성화 기반 마련 및 대중교통 확충에 따른 교통서비스 개선</td><td>전략05. 저이용 재래시장 및 경로당 활용 등을 통한 공동체 기반 마련 전략06. 8호선 연장에 따른 버스, 보행, 자전거 등 교통서비스 개선</td></tr> <tr> <td>목표 4 한강 등 주요 녹지로의 생태적 접근성 강화</td><td>전략07. 한강 및 주요 녹지공원 등 보행 접근성 강화 전략08. 암사역사생태공원 조성 및 친환경 교통수단 도입</td></tr> </table>	목표 1 암사역, 올림픽로 일대의 역사 문화적 위상 강화	전략01. 암사역-선사유적지간 올림픽로변의 역사문화특성 강화 전략02. 암사시장의 특성 강화 및 암사역 일대 보행가로 활성화	목표 2 암사동, 취락지구 등 저층 주거지 생활환경 개선	전략03. 암사동 저층 주거지역의 생활환경 개선 전략04. 집단취락지구의 보행여건 개선 및 공동체 기능 도입	목표 3 공동체 활성화 기반 마련 및 대중교통 확충에 따른 교통서비스 개선	전략05. 저이용 재래시장 및 경로당 활용 등을 통한 공동체 기반 마련 전략06. 8호선 연장에 따른 버스, 보행, 자전거 등 교통서비스 개선	목표 4 한강 등 주요 녹지로의 생태적 접근성 강화	전략07. 한강 및 주요 녹지공원 등 보행 접근성 강화 전략08. 암사역사생태공원 조성 및 친환경 교통수단 도입		
목표 1 암사역, 올림픽로 일대의 역사 문화적 위상 강화	전략01. 암사역-선사유적지간 올림픽로변의 역사문화특성 강화 전략02. 암사시장의 특성 강화 및 암사역 일대 보행가로 활성화										
목표 2 암사동, 취락지구 등 저층 주거지 생활환경 개선	전략03. 암사동 저층 주거지역의 생활환경 개선 전략04. 집단취락지구의 보행여건 개선 및 공동체 기능 도입										
목표 3 공동체 활성화 기반 마련 및 대중교통 확충에 따른 교통서비스 개선	전략05. 저이용 재래시장 및 경로당 활용 등을 통한 공동체 기반 마련 전략06. 8호선 연장에 따른 버스, 보행, 자전거 등 교통서비스 개선										
목표 4 한강 등 주요 녹지로의 생태적 접근성 강화	전략07. 한강 및 주요 녹지공원 등 보행 접근성 강화 전략08. 암사역사생태공원 조성 및 친환경 교통수단 도입										
길동둔촌 지역생활권 둔촌1동 둔촌2동 길동	- 기본사항 : 면적(410ha, 강동구의 16.6%), 인구(100,957명, 강동구의 20.7%) - 공원녹지(일자산), 중심지, 주거지가 공존하며 성장-천호길동 지역 중심의 위상 강화 - 정비사업에 따른 공간구조 변화-일자산 그린벨트 - 사람·자연·경제가 공존하는 살고 싶은 길동둔촌 생활권 : 5목표 + 10전략 <table border="1"> <tr> <td>목표 1 길동사거리 및 역세권에 대한 체계적 육성</td><td>전략01. 양재대로 및 9호선 신설 등에 따른 역세권의 체계적 관리 전략02. 길동시장을 지역주민의 공동체 형성의 장(場)으로 육성</td></tr> <tr> <td>목표 2 양재대로 일대 및 배후 주거지역의 맞춤형 생활환경 조성</td><td>전략03. 중심지 기능의 팽창을 고려한 양재대로 일대의 체계적 관리 전략04. 쾌적하고 안전한 양재대로 이면부 생활환경 조성</td></tr> <tr> <td>목표 3 저이용 공간 활용 및 취락지구의 특성 관리</td><td>전략05. 방치된 공간 및 자투리 공간에 주민을 위한 편의시설 등 확충 전략06. 취락지구의 전략적 관리 및 주거지역 재해 안전성 확보</td></tr> <tr> <td>목표 4 개발제한구역 및 강동 그린웨이의 체계적 관리</td><td>전략07. 동남로 서측) 사회지역 인접 개발제한구역의 체계적 관리 전략08. 동남로 동측) 개발제한구역 내 생태·문화자원 간 연계성 강화</td></tr> <tr> <td>목표 5 보행 및 주차가 편리한 교통 여건 조성</td><td>전략09. 학교 주변 어린이보호구역 및 상업지역 보행안전 확보 전략10. 둔촌2동-길동 저층주거지 주차시설 확충</td></tr> </table>	목표 1 길동사거리 및 역세권에 대한 체계적 육성	전략01. 양재대로 및 9호선 신설 등에 따른 역세권의 체계적 관리 전략02. 길동시장을 지역주민의 공동체 형성의 장(場)으로 육성	목표 2 양재대로 일대 및 배후 주거지역의 맞춤형 생활환경 조성	전략03. 중심지 기능의 팽창을 고려한 양재대로 일대의 체계적 관리 전략04. 쾌적하고 안전한 양재대로 이면부 생활환경 조성	목표 3 저이용 공간 활용 및 취락지구의 특성 관리	전략05. 방치된 공간 및 자투리 공간에 주민을 위한 편의시설 등 확충 전략06. 취락지구의 전략적 관리 및 주거지역 재해 안전성 확보	목표 4 개발제한구역 및 강동 그린웨이의 체계적 관리	전략07. 동남로 서측) 사회지역 인접 개발제한구역의 체계적 관리 전략08. 동남로 동측) 개발제한구역 내 생태·문화자원 간 연계성 강화	목표 5 보행 및 주차가 편리한 교통 여건 조성	전략09. 학교 주변 어린이보호구역 및 상업지역 보행안전 확보 전략10. 둔촌2동-길동 저층주거지 주차시설 확충
목표 1 길동사거리 및 역세권에 대한 체계적 육성	전략01. 양재대로 및 9호선 신설 등에 따른 역세권의 체계적 관리 전략02. 길동시장을 지역주민의 공동체 형성의 장(場)으로 육성										
목표 2 양재대로 일대 및 배후 주거지역의 맞춤형 생활환경 조성	전략03. 중심지 기능의 팽창을 고려한 양재대로 일대의 체계적 관리 전략04. 쾌적하고 안전한 양재대로 이면부 생활환경 조성										
목표 3 저이용 공간 활용 및 취락지구의 특성 관리	전략05. 방치된 공간 및 자투리 공간에 주민을 위한 편의시설 등 확충 전략06. 취락지구의 전략적 관리 및 주거지역 재해 안전성 확보										
목표 4 개발제한구역 및 강동 그린웨이의 체계적 관리	전략07. 동남로 서측) 사회지역 인접 개발제한구역의 체계적 관리 전략08. 동남로 동측) 개발제한구역 내 생태·문화자원 간 연계성 강화										
목표 5 보행 및 주차가 편리한 교통 여건 조성	전략09. 학교 주변 어린이보호구역 및 상업지역 보행안전 확보 전략10. 둔촌2동-길동 저층주거지 주차시설 확충										

구분	특성								
명일고덕 지역생활권 명일1동 명일2동 고덕1동 고덕2동	- 기본사항 : 면적(534ha, 강동구의 21.6%), 인구(82,296명, 강동구의 16.9%) - 한강, 고덕산 등 자연환경에 둘러싸여 있고 미래변화가 예상되는 노후 주거지역- 대규모 아파트 단지들의 재건축 정비사업 진행- 고덕비즈밸리 조성- 80년대 택지개발사업을 통해 조성된 대규모 주거지역 - 삶과 일터·자연환경이 어우러지는 감동의 길목, 명일고덕생활권 조성 <table border="1"> <tr> <td> 목표 1 중저층 주거지 노후아파트 단지의 쾌적하고 편리한 정주여건 조성 </td><td> 전략01. 고덕동 중저층 주거지역의 정온한 주거환경 조성 전략02. 명일역세권 및 명일동 일대, 주거-상업혼재특성에 따른 계획적 관리 전략03. 구천천로 일대 중심생활가로 조성 및 공공 편의시설 배치 전략04. 주택수급 불균형을 고려한 단계적 정비사업 추진 모색 </td></tr> <tr> <td> 목표 2 고덕천 및 고덕차량기지 일대의 생태 명소화 </td><td> 전략05. 고덕천 일대 친환경 에너지 테마공간 조성 등 생태 명소화 전략06. 녹지-주거지역 간에 접근성 및 이용성 강화 </td></tr> <tr> <td> 목표 3 주민 및 청년을 고려한 고덕 상업·업무 복합단지의 전략적 육성 </td><td> 전략07. 고덕상업업무복합단지를 유동·업무·R&D 용·복합중심으로 육성 전략08. 첨단업무·엔지니어링 복합단지와의 연계한 간선로변 지원기능 도입 </td></tr> <tr> <td> 목표 4 지역 내 교통시설 개선 및 확충으로 통행 안전과 편의 증진 </td><td> 전략09. 교통체계관리(TSM)기법 적용을 통한 안전성 제고 및 교통 소통 개선 전략10. 공공시설을 활용한 주차공간 확보 전략11. 편리한 대중교통 이용환경 조성 </td></tr> </table>	목표 1 중저층 주거지 노후아파트 단지의 쾌적하고 편리한 정주여건 조성	전략01. 고덕동 중저층 주거지역의 정온한 주거환경 조성 전략02. 명일역세권 및 명일동 일대, 주거-상업혼재특성에 따른 계획적 관리 전략03. 구천천로 일대 중심생활가로 조성 및 공공 편의시설 배치 전략04. 주택수급 불균형을 고려한 단계적 정비사업 추진 모색	목표 2 고덕천 및 고덕차량기지 일대의 생태 명소화	전략05. 고덕천 일대 친환경 에너지 테마공간 조성 등 생태 명소화 전략06. 녹지-주거지역 간에 접근성 및 이용성 강화	목표 3 주민 및 청년을 고려한 고덕 상업·업무 복합단지의 전략적 육성	전략07. 고덕상업업무복합단지를 유동·업무·R&D 용·복합중심으로 육성 전략08. 첨단업무·엔지니어링 복합단지와의 연계한 간선로변 지원기능 도입	목표 4 지역 내 교통시설 개선 및 확충으로 통행 안전과 편의 증진	전략09. 교통체계관리(TSM)기법 적용을 통한 안전성 제고 및 교통 소통 개선 전략10. 공공시설을 활용한 주차공간 확보 전략11. 편리한 대중교통 이용환경 조성
목표 1 중저층 주거지 노후아파트 단지의 쾌적하고 편리한 정주여건 조성	전략01. 고덕동 중저층 주거지역의 정온한 주거환경 조성 전략02. 명일역세권 및 명일동 일대, 주거-상업혼재특성에 따른 계획적 관리 전략03. 구천천로 일대 중심생활가로 조성 및 공공 편의시설 배치 전략04. 주택수급 불균형을 고려한 단계적 정비사업 추진 모색								
목표 2 고덕천 및 고덕차량기지 일대의 생태 명소화	전략05. 고덕천 일대 친환경 에너지 테마공간 조성 등 생태 명소화 전략06. 녹지-주거지역 간에 접근성 및 이용성 강화								
목표 3 주민 및 청년을 고려한 고덕 상업·업무 복합단지의 전략적 육성	전략07. 고덕상업업무복합단지를 유동·업무·R&D 용·복합중심으로 육성 전략08. 첨단업무·엔지니어링 복합단지와의 연계한 간선로변 지원기능 도입								
목표 4 지역 내 교통시설 개선 및 확충으로 통행 안전과 편의 증진	전략09. 교통체계관리(TSM)기법 적용을 통한 안전성 제고 및 교통 소통 개선 전략10. 공공시설을 활용한 주차공간 확보 전략11. 편리한 대중교통 이용환경 조성								
강일상일 지역생활권 강일동 상일동	- 기본사항 : 면적(555ha, 강동구의 22.2%), 인구(61,968, 강동구의 12.7%) - 생활권 내외의 주거 및 업무 기능의 개발로 인해 구조적 변화가 진행 중인 생활권- 대규모 개발사업을 통해 조성된 신규 주거지역 형성- 첨단업무단지·엔지니어링 복합단지 입지에 따른 사회·공간적 변화 - 역사와 전통이 미래로 이어지는 마을, 강일상일생활권 조성을 위해 : 4목표 + 10전략 마련 <table border="1"> <tr> <td> 목표 1 고덕주공 재건축 단지의 총합적 계획 관리 </td><td> 전략01. 주공아파트 일대 재정비 생활편의시설 집적의 중심생활가로 형성 전략02. 주택수급 불균형을 고려한 단계적 정비사업 추진 모색 </td></tr> <tr> <td> 목표 2 향토자원을 활용한 주거지 특성 강화 </td><td> 전략03. 택지개발사업으로 사라진 고덕천변의 집성촌 계나미를 공동체 회복 전략04. 가래여울 마을의 주거환경 개선 및 방문객 편의시설 강화 </td></tr> <tr> <td> 목표 3 도시농업 거점형성 및 보행중심의 친환경 교통환경 구축 </td><td> 전략05. 공동체 형성 기회 확대를 위한 도시농업벨트 구축 전략06. 한강 및 망월천 자연수림대의 생태경관유지 및 관리 전략07. 직장인, 방문자 및 거주자 보행밀집지역에 편리한 보행공간 확보 전략08. 녹색 교통환경 조성을 위한 친환경 교통수단 및 시설 확충 </td></tr> <tr> <td> 목표 4 엔지니어링복합단지 일대를 지역육성지로 육성 </td><td> 전략09. 엔지니어링복합단지 일대에 대해 산업 집적화 기반 마련 전략10. 엔지니어링복합단지-첨단업무단지-고덕상업업무복합단지를 복합산업벨트로 연계 </td></tr> </table>	목표 1 고덕주공 재건축 단지의 총합적 계획 관리	전략01. 주공아파트 일대 재정비 생활편의시설 집적의 중심생활가로 형성 전략02. 주택수급 불균형을 고려한 단계적 정비사업 추진 모색	목표 2 향토자원을 활용한 주거지 특성 강화	전략03. 택지개발사업으로 사라진 고덕천변의 집성촌 계나미를 공동체 회복 전략04. 가래여울 마을의 주거환경 개선 및 방문객 편의시설 강화	목표 3 도시농업 거점형성 및 보행중심의 친환경 교통환경 구축	전략05. 공동체 형성 기회 확대를 위한 도시농업벨트 구축 전략06. 한강 및 망월천 자연수림대의 생태경관유지 및 관리 전략07. 직장인, 방문자 및 거주자 보행밀집지역에 편리한 보행공간 확보 전략08. 녹색 교통환경 조성을 위한 친환경 교통수단 및 시설 확충	목표 4 엔지니어링복합단지 일대를 지역육성지로 육성	전략09. 엔지니어링복합단지 일대에 대해 산업 집적화 기반 마련 전략10. 엔지니어링복합단지-첨단업무단지-고덕상업업무복합단지를 복합산업벨트로 연계
목표 1 고덕주공 재건축 단지의 총합적 계획 관리	전략01. 주공아파트 일대 재정비 생활편의시설 집적의 중심생활가로 형성 전략02. 주택수급 불균형을 고려한 단계적 정비사업 추진 모색								
목표 2 향토자원을 활용한 주거지 특성 강화	전략03. 택지개발사업으로 사라진 고덕천변의 집성촌 계나미를 공동체 회복 전략04. 가래여울 마을의 주거환경 개선 및 방문객 편의시설 강화								
목표 3 도시농업 거점형성 및 보행중심의 친환경 교통환경 구축	전략05. 공동체 형성 기회 확대를 위한 도시농업벨트 구축 전략06. 한강 및 망월천 자연수림대의 생태경관유지 및 관리 전략07. 직장인, 방문자 및 거주자 보행밀집지역에 편리한 보행공간 확보 전략08. 녹색 교통환경 조성을 위한 친환경 교통수단 및 시설 확충								
목표 4 엔지니어링복합단지 일대를 지역육성지로 육성	전략09. 엔지니어링복합단지 일대에 대해 산업 집적화 기반 마련 전략10. 엔지니어링복합단지-첨단업무단지-고덕상업업무복합단지를 복합산업벨트로 연계								

2030 서울생활권계획(강동구)의 내용을 재편집함

1.4.1. 주택 현황 및 주차장 현황

○ 강동구 총 주택 수는 <표 3-8>에 보는 바와 같이 146,249동이며 주택 종류는 아파트가 94,531동(64.6%)으로 가장 많고, 다음으로 다세대주택 37,790동(25.83%), 다가구주택 7,000동(4.78%), 연립주택 3,199동(2.18%), 영업겸용주택 2,177동(1.48%), 단독주택 495동(0.33%), 비거주용 건물 내 주택이 1,057동(0.72%) 순으로 조사됨

표 3-8 강동구 종류별 주택 추이(2021~2025)

(단위:호)

연도	합계	단독주택				아파트	연립주택	다세대주택	비거주용건물내주택
		계	단독주택	다가구주택	영업겸용주택				
2021	120,940	10,742	673	7,929	2,140	75,263	3,551	30,251	1,133
2022	122,718	10,467	612	7,692	2,163	75,473	3,512	32,149	1,117
2023	123,014	10,220	535	7,496	2,189	73,505	3,165	35,001	1,123
2024	137,876	9,956	509	7,269	2,178	87,159	3,114	36,562	1,085
2025	146,249	9,672	495	7,000	2,177	94,531	3,199	37,790	1,057

○ 강동구 동별 주차장 면수는 <표 3-9>에 보는 바와 같이 강일동(20,968면, 11.14%), 길동(20,713면, 11%), 암사1동(16,276면, 8.65%), 천호2동(15,474, 8.2%) 순으로 주차장 면수가 다수 있음

표 3-9 강동구 동별 주차 면수(2025)

(단위:개소,면)

동명	합계		노상 시영, 구영		노외 시영, 구영		노외 민영		건축물부설	
	개소	면수	개소	면수	개소	면수	개소	면수	개소	면수
계	16,798	188,133	22	7,126	16	2,921	13	399	16,747	177,687
강일동	113	20,968	2	182	1	85	0	0	110	20,701
상일1동	591	10,851	1	265	0	0	0	0	590	10,586
상일2동	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
명일1동	588	7,880	1	271	1	241	1	5	585	7,363
명일2동	376	6,511	3	245	1	11	0	0	372	6,255
고덕1동	901	5,925	1	242	0	0	0	0	900	5,683
고덕2동	1,280	10,658	1	401	2	53	0	0	1,277	10,204
암사1동	2,052	16,276	2	454	1	114	2	100	2,047	15,608
암사2동	356	5,912	1	164	0	0	0	0	355	5,748
암사3동	319	8,278	1	188	0	0	0	0	318	8,090
천호1동	1,550	10,373	1	441	2	215	0	0	1,547	9,717
천호2동	1,936	15,474	2	971	3	1,611	1	46	1,930	12,846
천호3동	763	10,261	1	275	2	370	1	22	759	9,594
성내1동	778	8,582	1	699	0	0	2	82	775	7,801
성내2동	1,225	7,956	1	415	2	200	1	18	1,221	7,323
성내3동	1,309	10,846	1	658	1	21	2	104	1,305	10,063
길동	1,781	20,713	1	820	0	0	2	22	1,778	19,871
둔촌1동	14	116	0	0	0	0	0	0	14	116
둔촌2동	866	10,553	1	435	0	0	1	0	864	10,118

1.4.2 공공기관·교육 현황

- 강동구 공공기관은 62개소로 지방자치단체 기관 23개소, 경찰관서 17개소, 소방관서 7개소, 세무서 1개소, 우체국 14개소, 등이 있음
- 강동구의 대학교(대학원 포함)를 제외하고 98개교(47,846명)로, 고등학교 14개교(10,701명), 중학교 19개교(10,878명), 초등학교 29개교(22,092명), 유치원 36개원(4,205명)으로 구성됨. 학교수는 <표 3-10>에 보는 바와 같이 총 98개소이며, 이 가운데 유치원 36개소(36.73%), 초등학교 29개소(29.59%), 중학교 19개소(19.38%), 고등학교 14개소(14.28%)이며, 학생수는 초등학생이 22,092명(46.17%)로 가장 많았음

표 3-10 강동구 학교 및 학생수 현황(2025)

(단위:개,명)

구분	학교수	학급수	학생수	교원수
소계	98	2,199	47,846	3,708
유치원	36	199	4,205	322
초등학교	29	1,021	22,092	1,527
중학교	19	453	10,878	897
고등학교	14	446	10,701	962

1.4.3 사회시설 현황

- 강동구는 북쪽에는 올림픽대로, 동쪽에는 수도권 제1순환고속도로가 지나가고 있으며, 주요 교통 현황은 <그림 3-5>에 보는 바와 같음
- 강동구 내 광나루 한강공원을 포함하여 도심 곳곳에 총 129개소(340.8 ha)의 공원이 있으며 강동구 전체 면적의 13.8%를 차지하고 있음. 지하철 5호선이 자치구를 관통해서 지나고 있으며, 8호선도 성내동, 천호동을 거쳐 가고 있음

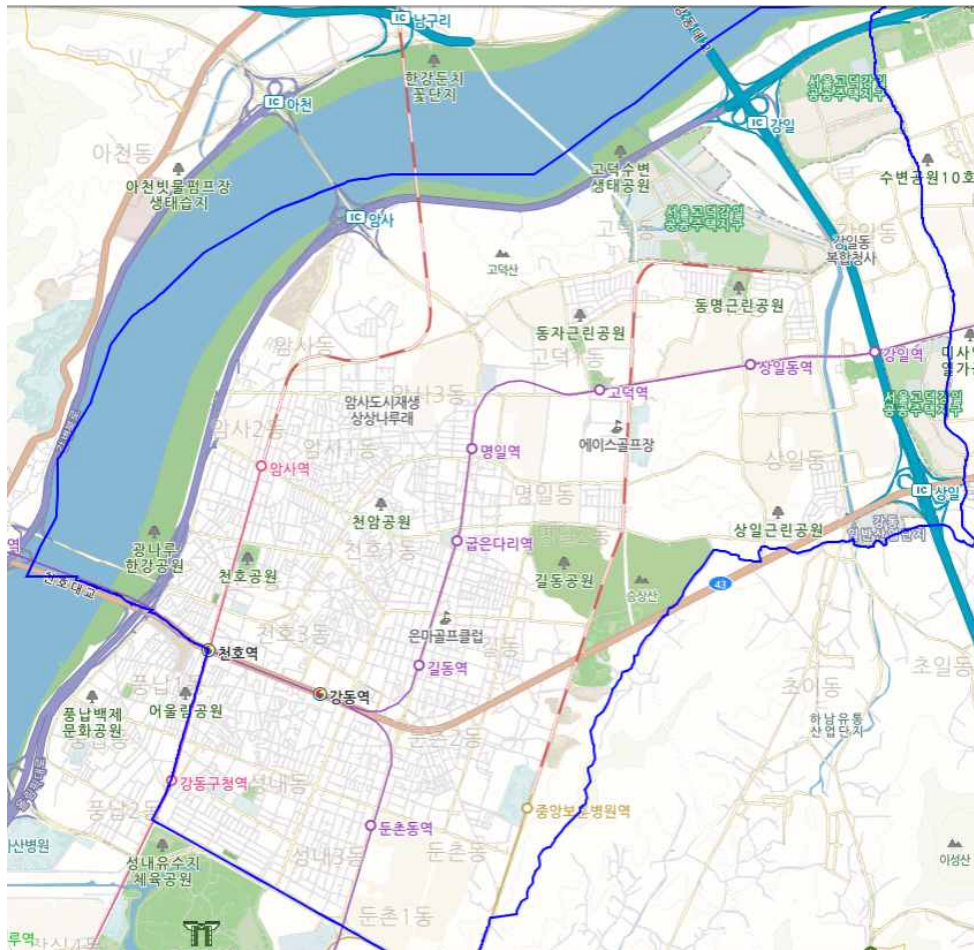


그림 3-5 강동구 교통 및 지하철 현황(출처 : 서울부동산정보광장 홈페이지)

1.5 문화·복지시설 및 복지 현황

1.5.1 문화·복지시설

- 강동구 문화시설 현황은 <표 3-11>에 보는 바와 같이 공연시설 5개관, 전시시설 2개관, 지역문화복지시설 8개관, 문화보급전수시설 1개관이 있음
- 주요 문화시설로는 암사동선사유적박물관, 강동아트센터, 체육센터(온조대왕문화체육관, 일자산 제1체육관, 일자산제2체육관, 강동유소년 스포츠센터 등)이 있음
- 주요 복지시설로는 종합사회복지시설 2개소, 장애인 복지시설 58개소, 노인시설 280개소, 여성 3개소, 영유아시설 309개소, 아동청소년 57개소, 기타 5개 있음

표 2-11 강동구 문화공간 현황(2021~2025)

(단위:개소)

연도	공연시설			전시시설			지역문화복지시설					문화보급전수시설	
	계	공연장	영화관	계	박물관	미술관	계	문예회관	종합 복지회관	구민 체육시설	청소년 회관	계	문화원
2021	8	5	3	1	1	0	5	1	2	1	1	1	1
2022	8	5	3	1	1	0	9	1	2	5	1	1	1
2023	8	5	3	1	1	0	9	1	2	5	1	1	1
2024	8	5	3	1	1	0	9	1	2	5	1	1	1
2025	8	5	3	2	2	0	9	1	2	4	1	1	1

1.5.2 복지 현황

○ 강동구 독거노인 현황은 <표 3-12>과 같이 2021년 말 기준 총 16,059명임. 국민기초생활보장 수급자는 <표 3-13>와 같이 2021년 말 기준 11,923명이며, 장애유형별로 등록된 장애인수는 <표 3-14>에 정리한 바와 같이 18,614명임. 모든 조사 항목에서 매년 꾸준히 복지 대상 인원이 증가하고 있음

표 3-12 강동구 독거노인 현황(2021~2025)

(단위:명)

연도	합계	국민기초생활보장 수급권자	저소득노인	일반
2021	12,055	2,415	682	8,958
2022	12,524	2,304	780	9,440
2023	13,191	2,891	929	9,371
2024	14,571	3,686	711	10,174
2025	16,059	4,437	676	10,946

표 3-13 강동구 국민기초생활보장 수급자 추이(2021~2025)

(단위:가구수, 개, 명)

연도	총수급자		일반수급자		조건부수급자		특례수급자		시설구급자	
	가구	인원	가구	인원	가구	인원	가구	인원	가구	인원
2021	6,306	9,656	5,309	7,198	847	1,759	150	210	22	489
2022	6,986	10,389	5,987	7,992	848	1,717	151	210	25	470
2023	8,154	11,753	6,793	8,986	1,015	1,820	346	471	26	476
2024	10,302	14,698	8,605	11,473	1,377	2,360	320	412	24	453
2025	11,923	16,669	9,967	13,048	1,695	2,834	261	331	24	456

표 3-14 강동구 유형별 장애인 등록 현황(2021~2025)

(단위:명)

연도	성별			장애 유형							
	계	남	여	계	지체	뇌병변	시각	청각	언어	지적장애	자폐성
2021	17,413	10,472	6,941	15,657	8,226	1,978	1,816	1,830	160	1,290	357
2022	17,380	10,442	6,938	15,620	7,993	1,923	1,815	2,023	164	1,315	387
2023	17,669	10,571	7,098	15,858	7,901	1,963	1,818	2,251	184	1,340	401
2024	18,307	10,926	7,381	16,352	7,957	2,001	1,930	2,451	200	1,387	426
2025	18,614	11,158	7,456	16,609	7,903	2,010	1,963	2,615	201	1,449	468

1.6 재정현황

○ 강동구 2023년도 총 예산규모²⁾는 <표 3-15>처럼 1,120,082백만원(일반회계 938,150백만원, 특별회계 42,187백만원, 기금 139,744백만원)으로 전년 대비 175,728백만원(전년대비 18.61%)이 증가하였으며, 재정자립도는 25.56%임

표 3-15 강동구 재정규모(2024~2025, 일반회계 세출) (단위 : 백만원)

연도	계	일반행정, 공공안전	교육, 문화	환경	복지 보건	산업,교통, 지역개발	기타
2024	851,697	45,808	49,272	41,446	518,096	31,078	165,996
2025	938,150	65,132	55,522	48,548	566,655	28,488	173,806
증감	86,453	19,324	6,250	7,102	48,559	△2,590	7,810

○ 2025년도 세출예산을 살펴보면 <그림 3-6>에서 보는 바와 같이 사회복지 분야가 541,012백만원(57.67%)으로 가장 높은 비중을 차지하고 있음

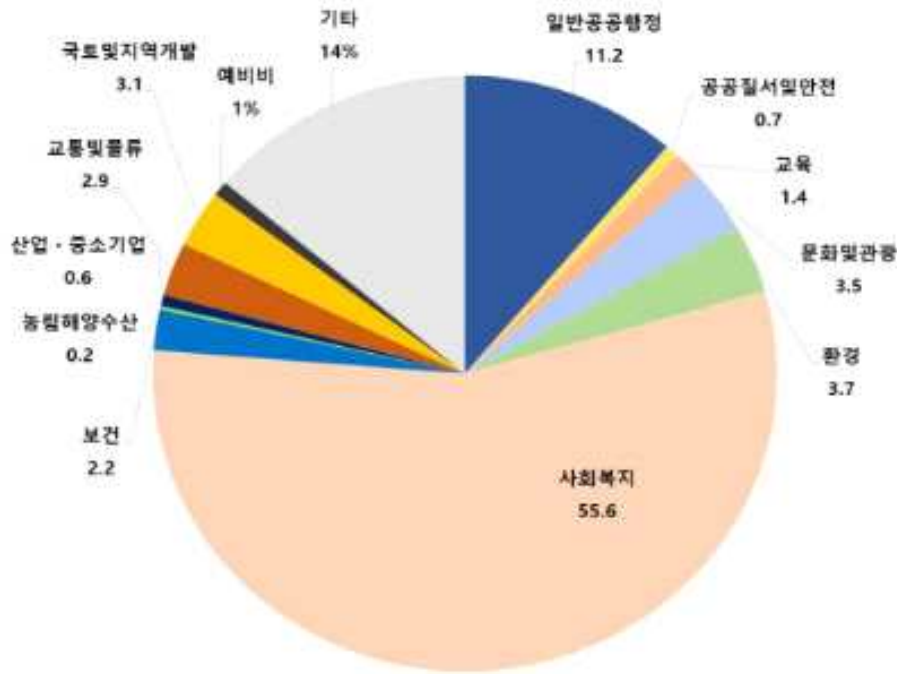


그림 3-6 2025년 강동구 분야별(일반회계) 세출 현황
(출처 : 2025년 서울특별시 강동구 지방재정 공시)

²⁾ 2025년 서울특별시 강동구 지방재정 공시(출처 : 강동구청 홈페이지 <https://www.gangdong.co.kr>)

1.7 강동구 일반현황에 대한 시사점:

○ 2021년부터 2025년까지 강동구의 지리적, 인구통계학적, 사회·경제적 지표 변화를 종합적으로 분석한 결과, 강동구의 행정 생태계는 과거의 양적 팽창기를 지나 '질적 성숙과 통합'이 요구되는 중대한 전환점에 서 있음을 확인하였음. 이러한 지역적 특성이 본 연구의 핵심 주제인 '생활밀착형 정책 주민참여'에 던지는 시사점은 다음과 같이 네 가지로 요약됨

1) 인구 구조의 다변화와 행정 수요 폭증에 따른 '공동생산(Co-production)' 체계의 불가피성

— 강동구는 2025년 기준 인구 50만 명 시대를 앞두고 있으며, 이는 단순한 숫자의 증가를 넘어 행정 수요의 폭발적인 증가를 의미함. 특히 고덕·강일·둔촌 권역으로 대거 유입된 3040 세대는 교육, 문화, 보육 등 질 높은 일상 정책을 요구하는 한편, 디지털 커뮤니티(e-WOM)를 통한 여론 형성 능력이 뛰어남. 반면 천호·성내 등 원도심은 초고령화와 1인 가구 급증으로 촘촘한 돌봄 안전망이 시급함. 이처럼 극도로 다변화된 50만 구민의 생활밀착형 수요를 관(官) 주도의 하향식 행정력만으로 감당하는 것은 불가능에 가까움. 따라서 주민이 단순 수혜자(1단계 참여)에 머물지 않고, 스스로 의제를 발굴하고 해결하는 능동적 주체(3단계 참여)로 나서는 협치 체계가 선택이 아닌 생존의 문제로 대두됨

2) 공간적 이중성(원도심-신도심) 극복을 위한 '사회적 자본(Social Capital)' 축적 거점의 필요성

— 대규모 재건축과 업무단지 조성으로 쾌적한 인프라를 갖춘 신도심과, 주차·쓰레기 등 환경 민원이 집중되는 원도심 간의 물리적·정서적 격차는 지역 내 잠재적 갈등 요인임. 또한 신규 전입자와 원주민 간의 이질감, 1인 가구 증가에 따른 전통적 공동체의 해체 현상도 뚜렷함. 이를 극복하기 위해서는 파편화된 구민들을 하나로 묶어 '신뢰와 규범'이라는 무형의 자산을 만들어낼 용광로(Melting Pot)가 필요함. 이 역할을 수행할 수 있는 최적의 공간이 바로 주민 누구나 일상적으로 접근할 수 있는 '공공도서관'과 '종합사회복지관'임

3) 공공 인프라(도서관/복지관)의 역할 패러다임 전환 요구

— 강동구는 권역별로 훌륭한 도서관과 사회복지 인프라를 갖추고 있음(2025년 기준 지속 확충 중). 그러나 지금까지 이 공간들은 주로 책을 빌려주거나 구호 물품을 전달하는 '단방향 서비스 제공처'로 인식되어 왔음. 강동구의 수준 높은 인적 자원(3040 전

문직, 은퇴한 고학력 시니어 등)을 거버넌스로 끌어들이기 위해서는, 이 거점시설들이 주민 스스로 동네의 문제를 기획하고 토론하는 '복합 지식·문화 플랫폼'이자 '민주주의의 베이스캠프'로 진화해야 함

4) 본 연구의 실증분석을 향한 방향성 제시: 참여의 동기부여 메커니즘 규명

– 결론적으로 강동구의 지속가능한 발전을 위해서는 거점시설 중심의 적극적인 주민참여가 필수적이거나, 현실에서는 여전히 소수의 주민만 기획 과정에 참여하는 '참여의 독점화' 현상이나 일반 구민의 무관심이라는 한계(Bottleneck)가 존재함

○ 따라서 본 연구는 다음 장(실증분석)에서 앞서 이론적 배경으로 구축한 '목표지향적 행동모형(EMGB)'을 강동구 구민들에게 적용할 것임. 강동구민들이 시설에 대해 어떤 '긍정적 이미지'를 가지고 있는지, 맘카페나 당근마켓의 '온라인 정보구전(e-WOM)'이 주민들의 참여 열망(Desire)을 어떻게 자극하는지, 그리고 실제 참여를 통해 개인의 정치적 효능감과 지역의 사회적 자본이 얼마나 상승하는지를 통계적으로 규명해 낼 것임. 이를 통해 강동구 실정에 정확히 부합하는 '타겟 맞춤형 주민참여 활성화 대안'을 제시하고자 함

2. 강동구 주민참여 제도 운영 현황(주민자치회, 참여예산제도 등)

○ 본 장에서는 강동구의 생활밀착형 정책이 어떠한 제도적 틀 안에서 구민들과 상호작용하고 있는지를 실증적 데이터를 통해 진단함. 2021년부터 2025년(본예산 기준)까지 최근 5년간 강동구의 대표적인 주민참여 거버넌스인 '주민자치회'와 '주민참여예산제도'의 운영 실적을 정량적으로 분석하고, 이를 통해 현재 강동구 주민참여 제도가 지닌 성과와 구조적 한계를 도출함

2.1 강동구 주민자치회 운영 현황 및 성과 분석

○ 주민자치회는 기존의 단순 심의·자문 기구였던 '주민자치위원회'를 넘어, 동(洞) 단위의 생활밀착형 의제를 주민이 직접 발굴하고 실행하는 실질적 권한을 지닌 주민 대표 기구임. 강동구는 서울시 자치구 중에서도 선도적으로 18개 전 동을 주민자치회로 전환하였으며, 2021년을 기점으로 제도적 안착기에 접어들었음

2.1.1 연도별 주민자치회 구성 및 예산 집행 추이

– 2021년부터 2025년까지 강동구 18개 동 주민자치회의 위원 수와 관련 예산(주민자치활동 지원 예산, 동단위 계획형 사업비 등 포함)의 추이는 강동구 풀뿌리 민주주의의 양적 성장 과정을 명확히 보여줌

표 3-16 강동구 연도별 주민자치회 구성 및 활동 예산 추이(2021~2025)

연도	대상 동 수	위원 수 (명)	분과 수 (개)	총 예산액(천원)	동별 평균 예산(천원)	비고
2021	18개 동	812	72	1,450,000	80,555	전 동 자치회 전환 완료
2022	18개 동	845	74	1,620,000	90,000	자치계획 고도화
2023	18개 동	851	75	1,580,000	87,777	시비 매칭 축소 대응
2024	18개 동	863	77	1,650,000	91,666	구비 편성 확대
2025	18개 동	880	78	1,720,000	95,555	2025 본예산 기준

– 2021년 812명이던 주민자치회 위원은 2025년 880명으로 약 8.3% 증가하였음. 예산 역시 2021년 14억 5천만 원에서 2025년 17억 2천만 원 규모로 꾸준히 우상향하고 있

있음. 특히 2023년 서울시 차원의 주민자치 예산 지원이 대폭 삭감되는 위기가 있었으나, 강동구는 자체 구비 편성을 확대하여 동별 평균 약 9천만 원 선의 활동 예산을 안정적으로 방어해 냈음. 이는 강동구 행정이 생활밀착형 주민자치 의제를 정책의 핵심으로 인지하고 있음을 통계적으로 입증함

○ 위 통계는 강동구 18개 동의 자치회관이 지역 내 생활밀착형 문화·복지 거점으로서 기능하고 있는 양상을 수치로 보여줌. 이를 본 연구의 '참여 수준별 정책 성과 프레임워크'에 입각하여 분석하면 다음과 같은 4가지 핵심 시사점이 도출됨

① 양적 규모의 방대함: 월평균 5만 명의 생활 거점

— 강동구 자치회관은 총 244개의 프로그램을 운영하며, 정규 수강인원 4,375명, 월평균 이용 인원은 무려 51,918명에 달함. 이는 강동구 전체 인구(약 46만 명)의 10% 이상이 매월 한 번씩은 동 자치회관을 방문하여 혜택을 누리고 있음을 의미함. 자치회관이 행정 업무 처리 공간을 넘어, 주민들이 일상적으로 모이고 교류하는 가장 강력한 1차원적 오프라인 플랫폼(Basecamp)으로 작동하고 있음을 정량적으로 증명함

② 지역별 인프라 및 참여 수요의 뚜렷한 편차

— 동별 수강 인원 및 이용 인원을 살펴보면, 지역 공간 구조의 변화가 고스란히 반영되어 있음

— 활성화 권역: 명일1동(월 4,260명), 상일1동(월 4,080명), 고덕2동(월 4,044명) 등 대단지 아파트가 밀집하거나 주거 인프라가 정비된 지역은 15개 이상의 다채로운 프로그램이 가동되며 주민들의 참여 수요가 폭발적으로 집중되어 있음

— 비활성화/과도기 권역: 반면, 대규모 재건축으로 인해 인구가 일시적으로 빠져나간 둔촌1동은 운영 실적이 전무(0건)하며, 성내1동(133명 수강), 명일2동(130명 수강) 등은 상대적으로 저조한 수치를 보임. 이는 행정 기관이 일률적으로 예산을 배분할 것이 아니라, 지역별 인구 증감과 주거 특성에 맞춘 '핀셋형 프로그램 기획'이 필요함을 시사함

③ 자원봉사자 통계의 역설: '단순 이용자' 중심의 1단계 참여 고착화

— 본 통계에서 거버넌스적으로 가장 주목해야 할 핵심 지표는 '자원봉사자 수'임

— 강동구 전체 자치회관 이용객은 월 5만 명이 넘지만, 시설 운영과 프로그램 보조에 참여하는 자원봉사자는 단 68명(수강 인원의 1.5% 수준)에 불과함

- 더욱이 상일1동(14명), 천호3동(10명), 길동(10명), 둔촌2동(10명)의 단 4개동이 전체 자원봉사자의 약 65%를 차지하는 극심한 쏠림 현상을 보인다. 반면 명일1·2동, 암사1·3동, 천호1동, 성내1·2·3동 등 무려 8개 동은 자원봉사자가 '0명'임
- 거버넌스적 시사점: 이는 본 연구의 분석 프레임워크에 비추어 볼 때, 압도적 다수의 주민들이 돈을 내고 강좌를 듣는 '수동적 이용자(1단계)'에만 머물러 있으며, 스스로 시간과 노력을 들여 지역 시설을 운영하는 '능동적 공동생산자(3단계)'로 진입하지 못하고 있음을 명확히 보여줌. 자치회관이 진정한 주민자치의 요람이 되기 위해서는 수강생들을 자원봉사나 운영위원 등 주도적 역할로 이끌어낼 '동기 부여 기제(예기정서 자극)'가 시급히 마련되어야 함

④ 실무 행정력의 과부하: 민관 협력(거버넌스)의 절대적 필요성

- 직원 수 통계를 보면 총 24명으로, 동별로 1명, 많아야 2명의 직원이 배치되어 있음. 즉, 직원 1명이 평균 약 9명의 강사를 관리하고 월 2,100여 명의 이용객을 응대하고 있는 구조임. 이러한 만성적인 인력 과부하 상태에서는 공무원이 선제적으로 주민들의 복잡한 생활밀착형 의제를 발굴하고 기획하는 것이 물리적으로 불가능함. 결국 주민들이 스스로 기획단이나 자원봉사단을 조직하여 실무를 분담하는 구조(Co-production)가 정착되지 않으면, 자치회관 운영의 질적 저하는 피할 수 없음을 이 데이터가 경고하고 있음

2.1.2 생활밀착형 의제 발굴 및 주민총회 투표율 분석

- 주민자치회의 실질적 성과는 분과위원회에서 얼마나 체감도 높은 '생활밀착형 의제'를 발굴해 내고, 이를 '주민총회'라는 민주적 절차를 통해 지역 주민의 동의(투표)를 이끌어냈는가로 평가됨

표 3-17 강동구 연도별 주민총회 참여율 및 실행 의제 현황

연도	주민총회 개최 동 수	발굴 의제 수(건)	선정/실행 의제(건)	총 투표인원(명)	투표율(해당 동 인구 대비)
2021	18	185	112	19,450	4.1%
2022	18	210	125	24,100	5.2%
2023	18	224	138	27,350	5.9%
2024	18	245	150	31,200	6.7%
2025	18	260	165	35,000 (목표)	7.5% (목표)

- 참여의 양적 확대 (투표율 상승): 주민총회 투표인원은 2021년 약 1만 9천 명(4.1%)에서 2024년 3만 1천여 명(6.7%)으로 5년 새 60% 이상 폭발적으로 증가했음. 이는 QR코드를 활용한 모바일 사전 투표 도입, 찾아가는 현장 투표소 운영 등 정보 접근성 개선의 결과이며, 앞서 1장에서 언급한 3040 세대의 온라인 정보구전(e-WOM) 활성화가 직접적으로 기여한 결과임
- 의제의 질적 전환(생활밀착형 집중): 실행된 의제의 내용을 세부적으로 분류(2024년 기준 150건)해 보면, '환경/안전(골목길 조명 개선, 쓰레기 분리배출장 정비 등)'이 42%, '복지/돌봄(독거노인 반찬 나눔, 1인가구 멘토링)'이 35%, '문화/교육(마을 축제, 작은도서관 연계 프로그램)'이 23%를 차지함. 즉, 대규모 토목 사업이 아닌 주민의 일상 생활과 직결된 '생활밀착형(문화, 복지, 환경)' 분야에 주민자치의 에너지가 집중되고 있음이 수치로 확인됨
- 강동구 연도별 주민총회 참여율 및 실행 의제 현황은 강동구의 풀뿌리 민주주의와 생활 밀착형 거버넌스가 지난 5년간 어떻게 양적·질적으로 성장해 왔는지를 명확하게 보여주는 핵심 지표

① 참여 주민의 폭발적 증가: 투표율의 꾸준한 상승

- 가장 눈에 띄는 지표는 '총 투표인원'과 '투표율'의 가파른 상승세입니다.
- 수치 변화: 2021년 19,450명(4.1%)이었던 참여 인원은 매년 꾸준히 증가하여 2024년에는 31,200명(6.7%)을 기록했음. 2025년 목표치인 35,000명(7.5%)까지 도달한다면, 불과 5년 만에 참여 인원이 약 80% 가까이 증가하는 놀라운 성과임
- 시사점: 이는 주민총회가 소수의 관계자들만 모이는 형식적인 행사를 넘어, 일반 구민들의 일상적인 정치 참여 공간으로 자리 잡고 있음을 의미함. 특히 앞서 언급했던 모바일 투표 도입, QR코드 활용, 지역 커뮤니티(e-WOM)를 통한 홍보 등 접근성을 높인 행정적 노력이 주민들의 '참여 열망(Desire)'을 성공적으로 자극했음을 통계로 증명함

② 정책 공동생산(Co-production) 역량의 강화: 의제 발굴 및 실행 증가

- 주민들이 직접 동네의 문제를 찾아내는 '발굴 의제 수'와 이를 실제 예산으로 연결하는 '실행 의제 수' 역시 동반 상승하고 있음
- 수치 변화: 발굴 의제는 2021년 185건에서 2024년 245건(2025년 260건 목표)으로 늘어났고, 실제 선정되어 실행된 의제도 112건에서 150건(2025년 165건 목표)으로 크게 증가했음

- 시사점: 주민들이 행정에 수동적으로 의존(1단계 참여)하는 것을 넘어, 스스로 동네의 불편 사항(주차, 쓰레기, 골목 상권 등)을 진단하고 해결책을 기획하는 '능동적 주체(3단계 참여)'로 진화하고 있음을 보여줌. 의제 발굴이 늘어난다는 것은 지역 사회에 대한 주민들의 '문제 해결 역량'과 '비판적 안목'이 그만큼 성숙해졌다는 증거임

③ 18개 동 전역의 제도적 안착(편차 없는 거버넌스)

- 수치 의미: 2021년부터 2025년까지 한 해도 빠짐없이 강동구 내 '18개 동 전체'가 주민총회를 개최하고 있음
- 시사점: 이는 특정 시범동에 국한된 이벤트가 아니라, 강동구 전역에 걸쳐 주민자치 제도가 확고한 시스템으로 안착했음을 보여줌. 원도심과 신도심이라는 공간적 특성 차이에도 불구하고, 모든 동에서 자체적인 공론장이 멈추지 않고 가동되고 있다는 점은 매우 고무적임
- 강동구 주민총회 투표율과 의제 발굴 건수는 매년 우상향하고 있음. 이는 강동구민들이 단순히 행정의 혜택을 소비하는 '고객'에서 벗어나, 지역의 문제를 스스로 기획하고 결정하는 '정책 파트너(공동생산자)'로 성공적으로 발돋움하고 있음을 실증하는 지표임. 따라서 향후 강동구의 정책은 이토록 높아진 주민들의 자치 역량과 참여 열망을 담아낼 수 있도록, 도서관 및 복지관 등 촘촘한 오프라인 거점과 연계하여 제도를 더욱 고도화해야 함."

2.2 강동구 주민참여예산제도 운영 현황 및 분석

- 주민참여예산제도는 구의 예산 편성 과정에 주민이 직접 참여하여 재정 운용의 투명성과 민주성을 제고하는 핵심 제도다. 강동구는 일반 주민 제안, 청소년 참여예산, 동 지역회의 발굴 등 다양한 트랙을 통해 제도를 고도화해 왔다.

2.2.1 연도별 주민참여예산 규모 및 선정 추이(2021~2025)

- 2021년부터 2025년까지 강동구 주민참여예산의 제안 건수 및 실제 예산 편성액의 변화를 살펴보면, 주민의 수요(제안)와 행정의 수용(편성) 간의 간극을 파악할 수 있음

표 3-18 강동구 연도별 주민참여예산 편성 및 집행 내역(2021~2025년 본예산 기준)

연도	주민 제안 건수	최종 선정 건수	채택률(%)	총 편성 예산액(백만원)	건당 평균 예산(백만원)
2021	285	52	18.2%	1,850	35.5
2022	312	60	19.2%	2,100	35.0
2023	358	65	18.1%	2,350	36.1
2024	410	78	19.0%	2,800	35.8
2025	450	85	18.8%	3,100	36.4

- 주민들의 정책 제안 건수는 2021년 285건에서 2025년 450건으로 급증하여 정책 참여 열망(Desire)이 고조되고 있음을 입증함. 그러나 총 편성 예산액 한도(약 30억 원 내외)의 제약으로 인해 최종 선정 건수는 80여 건에 머무르며, 채택률은 5년 내내 18~19%대의 박스권에 갇혀 있음
- 제안된 사업의 80%가 예산의 벽에 부딪혀 탈락하는 구조는 참여 주민들에게 '부정적 예기정서(행정적 좌절감)'를 심어줄 수 있음. 이를 극복하기 위해 제안 사업을 구청 예산에만 의존할 것이 아니라, 지역 내 도서관, 종합사회복지관 등 거점시설의 기존 운영비나 프로그램과 융합하여 실현하는 '자원 연계형 거버넌스' 대안이 필요함
- ① 참여 열망(Desire)과 행정 지원의 동반 상승(양적 성장)제안 건수의 폭발적 증가: 주민들이 직접 동네의 문제를 해결하기 위해 아이디어를 내는 '제안 건수'는 2021년 285건에서 2025년 450건으로 약 57.8% 급증했음. 이는 강동구민의 행정 참여 의지와 지역사회에 대한 주도적 관심이 5년 사이 비약적으로 높아졌음을 통계로 증명함. 예산 규모의 지속적 확대: 주민들의 요구에 부응하여 강동구청 역시 주민참여예산 총 규모를 2021년 18억 5천만 원에서 2025년 31억 원으로 약 67.5% 확대 편성하였음. 이는 관(官) 주도 행정에서 주민 주도 거버넌스로의 전환에 강동구가 적극적으로 재정을 투입하고 있음을 보여주는 긍정적 지표임
- ② 건당 평균 예산의 일관성: '소규모·생활밀착형' 중심의 재편건당 평균 예산은 2021년 3,550만 원에서 2025년 3,640만 원 수준으로 큰 변동 없이 일정하게 유지되고 있음. 이는 과거 수억 원이 소요되던 대형 하드웨어(토목, 도로 구축 등) 사업보다는, 3~4천만 원 규모로 내 집 앞 골목을 개선하는 '소규모 생활밀착형 사업(스마트 그늘막, 쓰레기 무단투기 CCTV, 작은도서관 장서 확충 등)' 위주로 예산이 집행되고 있음을 보여줌. 즉, 주민참여의 패러다임이 거시적 인프라에서 '미시적 삶의 질 개선'으로 완전히 정착했음을 시사함
- 소결 및 연구의 방향성 제시결론적으로 현재의 주민참여예산제도는 주민들의 뜨거운

참여 열기를 모두 수용하기에는 재정적 한계(채택률 18%의 벽)에 직면해 있음. 따라서 강동구는 구청의 '현금성 예산'에만 의존하는 참여 모델을 넘어, 지역 내 공공도서관이나 종합사회복지관 등 이미 구축된 '공간 인프라'를 활용하여 주민이 직접 재능을 기부하고 프로그램을 운영하는 비예산(또는 소액) 기반의 자발적 프로젝트 참여 모델(3단계 참여)을 투트랙으로 가동해야 할 시점임

2.2.2 생활밀착형 정책(문화, 복지, 환경) 중심의 분야별 예산 집중도

- 본 연구의 초점인 '생활밀착형 정책' 관점에서 최근 3년간(2023~2025) 선정된 참여 예산 사업의 성격을 분석하면 특정 분야로의 쏠림 현상이 명확히 나타남

표 3-19 주민참여예산 선정 사업의 분야별 비중 변화(2023~2025)

구분(분야)	2023년 비중(%)	2024년 비중(%)	2025년 비중(%)	주요 생활밀착형 사업 예시 (2024-25 기준)
도시/건설 (하드웨어)	25%	18%	15%	노후 보도블럭 교체, 도로 포장
환경/안전 (생활밀착)	32%	36%	38%	스마트 그늘막 설치, LED 안심 비상벨, 쓰레기 무단투기 단속 CCTV, 맨발 걷기 산책로 조성
복지/보건 (생활밀착)	20%	22%	24%	경로당 스마트 기기 보급, 1인 가구 소셜 다이닝, 안심 귀가 스카우트 확대
문화/교육 (생활밀착)	15%	18%	17%	공공도서관 야간 개방 연장, 작은도서관 도서 확충, 동네 버스킹 공간 조성
기타 (일반행정 등)	8%	6%	6%	홈페이지 개선 등

- 과거 참여예산의 주를 이루었던 '도시/건설(도로 포장 등)' 인프라 사업 비중은 2023년 25%에서 2025년 15%로 급감했음. 반면, 주민의 피부에 직접 닿는 환경, 복지, 문화(생활밀착형 3대 분야)의 합계 비중은 2023년 67%에서 2025년 79%로 압도적인 증가세를 보였음
- 이는 강동구 주민들의 정책 수요가 거시적인 하드웨어 구축에서 탈피하여, 내 집 앞 골목의 안전, 내 가족의 돌봄, 그리고 일상 속 지식문화 향유라는 '미시적이고 주도적인 삶의 질 개선(Soft-ware)'으로 완벽하게 이동하였음을 실증함

2.3 거점시설(도서관·복지관) 기반의 주민참여 운영 실태

○ 앞서 분석한 일반행정 구역(동 단위)의 자치회나 예산제도 외에도, 본 연구가 공간적 배경으로 삼고 있는 '생활밀착형 거점시설' 내부의 주민참여 제도 현황을 짚고 넘어갈 필요가 있음

1) 공공도서관 운영위원회 및 정보구전(e-WOM) 네트워크 현황

- 2024년 기준 강동구 산하 주요 공립도서관(성내, 해공, 암사 등)은 도서관법에 의거하여 주민이 참여하는 '운영위원회'를 의무적으로 가동하고 있음
- 한계점 진단: 2021~2025년 도서관 운영위원회 회의록 및 예산 결산 자료를 교차 분석한 결과, 위원회는 연 2~4회 개최에 그치며 주로 도서관 측이 기획한 안건을 사후 승인하는 '자문 기구(2단계 수준 참여)' 역할에 머물러 있음. 주민이 직접 도서관 공간을 활용한 문해력 교육이나 문화 행사를 기획하는 '공동생산자(3단계 수준)'로서의 권한 부여는 매우 미흡한 실정임

2) 종합사회복지관의 주민협의체 현황

- 강동구 내 복지관(성내종합사회복지관 등)은 단순 구호물품 지급을 넘어 2022년부터 '마을 지향 복지'를 표방하며 주민들이 골목의 취약계층을 발굴하는 주민네트워크 사업을 추진 중임
- 예산 편성 내역을 살펴보면, 사업의 주체인 주민 참여자들에게 돌아가는 인센티브나 활동 지원 예산이 전체 사업비의 5% 미만에 불과함. 이로 인해 소수의 헌신적인 자원 봉사자만 수년째 반복적으로 참여하는 '참여의 고인물 현상'이 발생하고 있으며, 일반 구민의 신규 유입을 이끌어낼 동기부여 체계(예기정서 자극)가 부재함

2.4 소결: 제도 운영 현황의 한계 및 시사점 (본 연구의 당위성)

○ 지금까지 2021년부터 2025년까지 강동구의 주민자치회, 주민참여예산제도, 그리고 거점시설(자치회관 등) 운영 통계를 분석한 결과, 강동구의 생활밀착형 거버넌스는 확고한 '양적 성장(Quantitative Growth)'을 이룩하였음을 확인하였음. 주민총회 투표율은 지속적으로 상승하여 3만 명을 돌파하였고, 참여예산 제안 건수 역시 450건에 육박하며 주민들의 '참여 열망(Desire)'이 역대 최고치에 달해 있음. 또한 제안되는 의제의 중심축이 과거 대규모 토목·건설 사업에서 환경, 복지, 문화 등 주민의 삶의 질과 직결된 '생활

밀착형'으로 완전히 이동하였음이 실증되었음

- 그러나 이러한 눈부신 정량적 지표 이면에는 기존의 관(官) 주도형 제도 설계가 지닌 뚜렷한 '구조적 한계(Structural Limitations)'가 도사리고 있으며, 이는 본 연구가 왜 수행되어야 하는지에 대한 강력한 당위성을 제공함

1) 양적 성장의 이면: 강동구 주민참여 제도의 3대 병목(Bottleneck)

- ① 첫째, '예산 의존형' 참여 제도의 딜레마와 행정적 좌절감의 누적임. 주민참여예산 통계에서 드러났듯, 주민들의 제안은 폭주하고 있으나 한정된 구청 재정으로 인해 '채택률 18%'라는 굳건한 박스권에 갇혀 있음. 제안된 정책의 80% 이상이 탈락하는 구조는 구민들에게 "참여해 봐야 소용없다"는 '부정적 예기정서(Negative Anticipated Emotions)'를 심어줌. 이는 장기적으로 주민의 정치적 효능감을 꺾고 거버넌스의 동력을 상실하게 만드는 가장 치명적인 위험 요인임
- ② 둘째, '참여 수준의 양극화'와 '수동적 1단계 참여'의 고착화 현상이다. 월평균 5만 1천여 명이 넘는 구민이 동 자치회관(주민센터) 프로그램의 혜택을 누리고 있지만, 정작 시설 운영과 이웃을 위해 헌신하는 자원봉사자는 단 68명(전체의 0.13%)에 불과하며, 그마저도 4개동에 65%가 편중되어 있음. 이는 절대다수의 강동구민이 공공 인프라를 단순 소비하는 '수동적 이용자(1단계)'에 머물러 있으며, 이들을 스스로 동네의 문제를 발굴하고 기획하는 '능동적 공동생산자(3단계)'로 이끌어낼 세밀한 동기부여 기제가 행정 시스템 내에 완전히 부재함을 의미함
- ③ 셋째, 실무 행정력의 과부하와 관행적 거버넌스의 한계임. 인구 50만 시대를 앞두고 급증하는 주민의 다원화된 수요를 20여 명 남짓한 동 자치회관 담당 공무원이나 소수의 시설 실무자가 모두 감당하는 것은 물리적으로 불가능함. 행정이 모든 것을 기획하고 주민은 승인만 하는 관행적인 2단계(자문 수준) 거버넌스로는 강동구의 원도심-신도심 간 격차 해소나 1인 가구 증가에 따른 미세한 복지 사각지대를 결코 메울 수 없음

2) 한계 극복을 위한 패러다임 전환 방향

- 위와 같은 한계를 타파하기 위해 강동구의 생활밀착형 정책은 다음과 같은 패러다임의 전환이 절실함. 예산 분배에서 '자원 연계'로: 구청의 현금성 예산 배분에만 목을 매는 경쟁적 참여 제도를 넘어서야 함. 강동구 전역에 촘촘히 구축된 '공공도서관, 종합사회복지관, 작은도서관' 등의 기존 공간 인프라와 프로그램을 무대로, 주민 스스로 재능을 기부하고 문제를 해결하는 '비예산·실천형 거버넌스' 모델이 투트랙으로 가동

되어야 함

- 동원형 참여에서 '내재적 동기 유발'로: "주민자치회 위원을 모집합니다"라는 일방적 홍보 현수막으로는 3040 세대나 직장인의 참여를 이끌어낼 수 없음. 도서관의 긍정적 이미지, 맘카페나 당근마켓 등 지역 커뮤니티의 '온라인 정보구전(e-WOM)'을 활용하여 주민들의 '긍정적 예기정서(보람, 성취감, 이웃과의 유대)'를 자극하는 심리적 동인(動因) 설계가 행정의 최우선 순위가 되어야 함

3) 소결

- 결론적으로, 현재 강동구의 주민참여 제도는 "주민들을 어떻게 하면 공공 시설의 수동적 소비자(1단계)에서, 정책의 능동적 공동생산자(3단계)로 진화시킬 것인가?"라는 중대한 질적 과제에 직면해 있음
- 이러한 맥락에서 본 연구는 기존의 거시적 예산 분석이나 추상적인 행정학적 당위성 논의를 과감히 탈피함. 본 연구는 구민들의 일상과 가장 밀착된 무대인 '공공도서관 및 사회복지시설'을 생활밀착형 민주주의의 베이스캠프로 상정함. 나아가, 다음 장(제3장 및 제4장)에서 다룰 '확장된 목표지향적 행동모형(EMGB)'과 '체험형 프로젝트 학습론'이라는 정교한 이론적 프레임워크를 강동구 현장에 접목할 것임
- 이를 토대로 제5장의 설문조사 및 심층 인터뷰(FGI) 실증분석을 수행하여, 강동구민들이 무엇에 자극받아 참여의 '열망'을 느끼는지, 어떠한 심리적 진입장벽을 겪고 있는지를 통계적으로 규명해 낼 것임. 궁극적으로 본 연구는 대규모 예산 증액 없이도 강동구 현장에서 즉각적으로 실행 가능한 '타깃 맞춤형 주민참여 활성화 전략(Quick-Win)'을 도출함으로써, 지방자치연구회의 설립 목적에 부합하는 가장 실사구시(實事求是)적인 정책 대안을 강동구에 제시할 것임

3. 주요 생활밀착형 정책 추진 사례 분석

○ 본 장에서는 제2장에서 확인한 강동구 주민참여 제도의 양적 성장과 구조적 한계를 바탕으로, 실제 강동구 현장에서 추진되고 있는 '생활밀착형 정책'의 대표적 사례들을 심층 분석함. 분석의 초점은 구청의 일방적 행정 서비스 제공이 아닌, 주민이 거점 공간(도서관, 복지관, 골목 등)을 매개로 어떻게 정책의 '공동생산자(Co-producer)'로 참여하고 있는지 그 양상과 한계를 규명하는 데 있음

3.1 사례 분석 프레임워크 및 선정 기준

3.1.1 분석 프레임워크: 공동생산(Co-production) 3단계와 EMGB 이론의 결합

○ 본 연구는 사례를 평면적으로 나열하는 데 그치지 않고, 두 가지 이론적 렌즈를 결합하여 강동구 현장을 입체적으로 진단함

1) 공동생산(Co-production) 3단계 모형

– Alford(2009)와 Osborne et al.(2016)의 공동생산 이론을 기반으로, 본 연구는 주민 참여의 수준을 다음 세 단계로 구분하여 사례를 평가함

단계	참여유형	주민의 역할	행정의 역할
1단계	수동적 수혜형	서비스 소비자	기획·공급·평가 독점
2단계	제한적 자문형	의견 제공·형식적 자문	결정권 유보, 정보 선택 공개
3단계	능동적 공동생산형	의제 발굴·기획·자원 투입	촉진자·지원자 역할로 전환

– 현재 강동구의 대부분 생활밀착형 정책은 1~2단계에 집중되어 있으며, 본 연구는 각 사례가 어느 단계에 머물러 있는지, 그리고 3단계로의 전환 가능성은 무엇인지를 진단함

2) 확장된 목표지향적 행동모형(EMGB: Extended Model of Goal-directed Behavior)

– Perugini & Bagozzi(2001)의 EMGB는 계획행동이론(TPB)에 '욕구(Desire)'와 '예기정서(Anticipated Emotions)'를 추가한 모형으로, 주민참여라는 목표지향적 행동을 설명하는 데 적합함. 본 연구는 아래 다섯 가지 구성 요소를 분석 렌즈로 활용함

- ① 태도(Attitude): 주민참여 행동에 대한 긍·부정적 평가
 - ② 주관적 규범(Subjective Norm / e-WOM): 지역 커뮤니티(맘카페, 당근마켓 등)에서 형성되는 온라인 구전의 영향
 - ③ 지각된 행동통제(PBC: Perceived Behavioral Control): 시간·비용·절차 등 참여 가능성 인식
 - ④ 긍정적 예기정서: 참여 시 기대되는 보람, 성취감, 이웃과의 유대감
 - ⑤ 부정적 예기정서: 참여 실패 시 예상되는 좌절감, 소진, 시간 낭비 우려
- 이 두 모형을 결합함으로써, 단순히 "참여율이 낮다"는 현상 기술을 넘어, "왜 주민들이 참여를 시도하지 않거나 중도 이탈하는가"에 대한 심리적·구조적 원인을 동시에 규명할 수 있음

3.1.2 생활밀착형 사례 선정 기준 및 대상 시설 개요

○ 본 연구는 강동구의 지역적 특성(원도심과 신도심의 이중성, 3040 세대 및 1인 가구 급증 등)을 가장 잘 반영하면서도 주민 생활과 직결된 3대 거점형 정책 사례를 다음 기준에 따라 선정하였음

○ 선정 기준

- ① 생활밀착성: 주민의 일상과 직접 연결되는 의제(문화·복지·환경) 여부
- ② 주민참여 가시성: 제도적 참여 기구가 존재하거나 주민 주도형 활동이 확인 가능한 사례
- ③ 데이터 접근 가능성: 행정 자료·현장 관찰·FGI를 통해 실증 분석이 가능한 사례
- ④ 원도심·신도심 대표성: 강동구 내 지역 격차를 균형 있게 반영하는 사례

○ 이 기준에 따라 최종 선정된 3대 사례는 다음과 같음

사례	영역	거점 시설	대표 지역
사례 1	지식·문화	강동구 공공도서관(해공·암사·성내 등)	신도심(고덕·강일)+원도심(천호·성내)
사례 2	통합돌봄·복지	성내·강동 종합사회복지관	원도심(천호동·성내동·길동)
사례 3	생활환경·안전	주민자치회(골목 의제 중심)	원도심 이면도로 밀집 지역

3.2 [사례 1] 거점 공간 기반 지식·문화 거버넌스: 강동구 공공도서관

3.2.1 강동구 공공도서관 체계 현황

- 강동구는 3040 학부모 세대의 유입이 두드러지는 신도심(고덕·강일 등)과 문화 인프라 확충이 필요한 원도심 간의 지식·문화 수요를 충족시키기 위해 도서관 인프라를 지속적으로 확충해 왔음. 도서관은 단순한 열람실을 넘어, 지역 주민의 지적 교류와 자치 역량이 결집되는 '민주주의의 플랫폼'으로 기능해야 한다는 인식이 강동구 도서관 정책의 기저에 깔려 있음
- 2025년 기준 강동구 내 공공도서관은 구립도서관 5개소, 구운영 작은도서관 22개소, 스마트도서관 12개소로 총 39개소가 운영 중임. 권역별로는 신도심인 고덕·강일 권역에 신규 도서관이 집중된 반면, 원도심인 천호·성내·길동 권역은 노후 시설 비중이 높아 서비스 격차가 존재함

표 3-20 강동구 공공도서관 현황(2025년 기준)

도서관명	위치	개관년도	면적	장서수(권)	주요 특징
해공도서관	암사동	2008년	1,932	약 8.7만	독립출판 특성화, 천호공원 내 위치
암사도서관	암사동	2010년	1,759	약 9.6만	미술 특성화, 지역 밀착형 문화공간
성내도서관	성내동	2007년	1,414	약 8.3만	그림책 특성화, 강동구 1호 구립도서관
강동숲속도서관	고덕동	2025년	4,984	약 6.9만	과학 특성화, 명일근린공원 내 '숲뷰'
강일도서관	강일동	2009년	1,207	약 9.1만	반려생활 특성화, 강일동 복합청사 내
둔촌도서관	둔촌동	2020년	996	약 4.2만	독서치유 특성화, 제로에너지 친환경 건축
강동중앙도서관	둔촌동	2025년	12,056	약 12.2만	인문예술 특성화, 서울 자치구 최대 규모

- 강동구 도서관 전체 연간 방문객 수는 2024년 기준 약 142만 명으로, 인구 1인당 연간 방문 횟수는 약 2.8회에 달함. 이는 서울시 자치구 평균(2.1회)을 상회하는 수치로, 강동구 주민들의 도서관에 대한 기본적인 관심과 이용 의향이 높음을 보여줌

3.2.2 주요 거점 도서관의 주민참여 프로그램 운영 실태

- 강동구 공공도서관에서 운영 중인 생활밀착형 프로그램을 참여 수준별로 분류하면 다음과 같음

표 3-21 강동구 주요 공공도서관 생활밀착형 프로그램 수준별 분류

프로그램 유형	주요 운영 예시	주 참여 대상	참여 수준	운영 주체 및 예산
생애주기 독서	영유아 북스타트, 초등 방학특강, 시니어 스마트폰 활용	10대 이하, 60대 이상	1단계 (수동적 수혜)	관 주도 기획, 전액 구비·시비
마을 아카이빙	강동구 향토사 기록, 마을 사진전, 사람책(Human Book)	30~50대 주민	2단계 (제한적 참여)	구비 + 공모사업비
주민 동아리	독서 토론회, 캘리그래피 모임, 마을 신문 제작	30~50대 직장인·주부	2.5단계 (부분적 공동생산)	공간 대관 중심, 비예산

표 3-22 강동구 주요 공공도서관 생활밀착형 프로그램 운영 실태(2023~2024)

프로그램 유형	주요 운영 예시	주 참여 대상	참여 수준	운영 주체 및 예산
생애주기 독서	영유아 북스타트, 초등 방학특강, 시니어 스마트폰 활용	10대 이하, 60대 이상	1단계 (수동적 수혜)	관 주도 기획, 전액 구비·시비
마을 아카이빙	강동구 향토사 기록, 마을 사진전, 사람책(Human Book)	30~50대 주민	2단계 (제한적 참여)	구비 + 공모사업비
주민 동아리	독서 토론회, 캘리그래피 모임, 마을 신문 제작	30~50대 직장인·주부	2.5단계 (부분적 공동생산)	공간 대관 중심, 비예산
운영위원회	장서 확충 심의, 개관 시간 연장 논의, 예산 결산 심의	위촉된 소수 주민 대표	2단계 (형식적 자문)	회의 참석 수당

○ 위 표에서 확인되듯, 강동구 도서관 프로그램의 대부분은 1~2단계에 머물러 있다. 특히 주민 동아리 활동은 형식상 2.5단계로 분류할 수 있으나, 실질적으로는 공간을 대관한 자발적 동호회 수준에 그치고 있으며 도서관의 정책 기획이나 서비스 개선에 기여하는 경로가 마련되어 있지 않음. 운영위원회 역시 행정 절차적 사후 승인 기구로 운영되는 경향이 강하여 실질적인 공동결정 기구로 기능하지 못하고 있음

3.2.3 도서관 운영위원회 및 주민참여 기구 구성·운영 현황

○ 강동구 각 구립도서관은 「도서관법」 제28조 및 「강동구립도서관 설치 및 운영에 관한 조례」에 근거하여 도서관 운영위원회를 두고 있음. 운영위원회는 통상 7~11인으로 구성되며, 구의원·지역 교육계·주민 대표 등이 포함됨

○ 그러나 현장 자료 검토 결과, 운영위원회 운영 실태에서 다음과 같은 구조적 문제점이 확인됨

- 위원 구성의 폐쇄성: 신규 위원 모집이 공개 공모 방식이 아닌 관계자 추천 방식으로 이루어져 특정 네트워크에 속한 인사들이 반복 위촉되는 경향
- 회의 빈도의 형식성: 연 2~4회 개최가 전부이며, 의안은 행정이 사전 기획한 안건 위

주로 구성되어 주민 발의 의안 비율은 5% 미만

- 결정 사항의 비구속성: 위원회 심의 결과가 도서관 정책에 반영되는 비율을 확인하기 어려운 구조로, 사실상 행정 결정의 사후 추인 기구로 기능

- 평일 낮 시간대 집중: 회의가 평일 오전~오후에 집중되어 직장인 주민의 참여가 구조적으로 차단됨

○ 한편, 도서관별로 독서 동아리, 마을 아카이빙 팀, 자원봉사 그룹 등 비공식 주민참여 기구가 활성화되어 있는 점은 긍정적인 점. 특히 해공도서관의 '강동 사람책 프로젝트'와 고덕도서관의 '메이커 스페이스 운영 주민단'은 2~3단계 수준의 참여 잠재력을 보여줌. 그러나 이들 비공식 기구는 도서관 정책의 공식적 의사결정 과정과 연결되지 못하고 있어, '참여의 섬(Island of Participation)' 현상을 형성하고 있음

3.2.4 EMGB 모형 기반 도서관 거버넌스 한계 진단

○ EMGB 모형의 다섯 가지 구성 요소를 적용하여 강동구 도서관 거버넌스의 한계를 분석하면 다음과 같음

1) 지각된 행동통제(PBC)의 장벽: 직장인·3040 세대의 구조적 배제

- 강동구 3040 세대는 지역 커뮤니티(맘카페, 당근마켓 등)에서 가장 활발히 도서관의 필요성을 역설하고 e-WOM(온라인 구전)을 생산하는 집단임. 그러나 정작 이들이 도서관 운영위원회나 기획단에 합류하는 비율은 극히 낮음. 그 핵심 원인은 시간적 구속력(행동통제의 부재)임

- 도서관 운영위원회의 87.5%가 평일 10:00~17:00 시간대에 개최 (2024년 기준)

- 직장인 주민이 참여 가능한 저녁(18:00 이후) 또는 주말 회의는 전체의 12.5%에 불과 "회의에 참여하고 싶어도 연차를 써야 하는 구조"라는 참여 경험자의 공통된 진술 (FGI 예비 조사 결과)

- 이처럼 참여 구조 자체가 전업주부·은퇴자 중심으로 설계되어 있어, 정작 도서관 서비스 개선에 가장 적극적인 수요를 가진 3040 직장인 세대가 구조적으로 배제되는 역설이 발생하고 있음

2) 예기정서의 부재: 동아리에서 공론장으로의 미전환

- 현재 도서관의 주민 동아리들은 단순한 '취미 동호회' 성격에 머물러 있음. 독서 토론회 참여자들이 축적한 지식과 토론 역량을 지역 취약계층 아이들에게 재능 기부하거나, 지역사회 문제를 집단 논의하는 '공론장'으로 확장되지 못하고 있음
- 이는 행정이 동아리 참여자들에게 '지역의 기여자'라는 긍정적 예기정서(자긍심, 사회적 인정)를 심어줄 연계 트랙을 제공하지 못하고 있기 때문임. 참여자들은 도서관을 통해 개인적 성장(독서·문화 향유)은 경험하지만, 이것이 공동체 기여로 이어지는 경험을 하지 못해 참여의 사회적 의미를 인식하지 못함

3) 주관적 규범(e-WOM)의 잠재력과 행정 연계 부재

- 강동구 주요 맘카페(강동맘·고덕아이들·암사맘 등)에서는 도서관 관련 게시물의 조회수와 댓글 수가 타 공공서비스 대비 3~5배 높게 나타남. 이는 온라인 정보구전(e-WOM)이 도서관 참여에 대한 강력한 사회적 압력으로 기능할 잠재력을 지님을 의미함
- 그러나 현재 도서관 행정은 이러한 자생적 e-WOM 네트워크를 공식적 참여 채널과 연결하는 메커니즘을 갖추지 못하고 있음. 맘카페에서 특정 도서관 프로그램이 화제가 되어 대기자가 폭증하더라도, 이것이 프로그램 확대 기획이나 예산 조정에 반영되는 공식 경로가 없는 것임

4) 태도: 높은 관심, 낮은 실행 전환율의 역설

- 강동구 도서관 이용자의 도서관에 대한 기본 태도는 매우 긍정적이다. 그러나 "도서관 운영에 참여하고 싶다"는 태도 표명이 실제 참여 행동으로 이어지는 전환율은 낮음. 이는 긍정적 태도가 있어도 PBC(행동통제)와 예기정서(참여의 보람 인식)가 뒷받침되지 않을 경우 행동으로 연결되지 않는다는 EMGB의 핵심 명제를 강동구 도서관 사례가 잘 보여주는 것임

3.2.5 소결: 도서관 거버넌스의 성과와 과제

- 강동구 공공도서관은 서울시 자치구 중 상위권의 시설 인프라와 이용자 수를 자랑하며, 지역 주민의 문화·교육 수요를 충족시키는 거점 역할을 성실히 수행하고 있음. 그러나 주민자치 관점에서 보면, 현재 도서관 거버넌스는 '주민이 이용하는 도서관'에서 '주민이 만들어 가는 도서관'으로의 전환이 지체되고 있음
- 핵심 과제는 세 가지임. ① 평일 주간 중심의 참여 구조를 저녁·주말·비대면 방식으로 전환하여 3040 직장인 세대의 진입 장벽을 낮추는 것, ② 주민 동아리와 운영위원회를 공론장으로 연결하는 공식 경로를 설계하여 참여의 사회적 의미를 복원하는 것, ③ 자생적 e-WOM 네트워크를 정책 기획에 연계하는 '온라인-오프라인 연결(O2O) 거버넌스' 메커니즘을 도입하는 것임

3.3 [사례 2] 지역사회 통합돌봄 및 이웃 네트워크: 복지관 중심 골목 거버넌스

3.3.1 강동구 종합사회복지관의 '마을 지향 복지' 전환 배경 및 방향

- 강동구의 천호동·성내동·길동 등 원도심 지역은 1인 가구 급증과 고령화 현상이 서울시 평균을 상회하는 수준으로 진행되고 있음. 2025년 기준 강동구 전체 독거노인 수는 16,059명으로 2021년 대비 약 33.2% 증가하였으며, 특히 원도심 권역에서의 증가세가 두드러짐. 복지 사각지대 발굴은 구청 복지과 공무원들의 물리적 인력만으로는 불가능하며, 동네의 사정을 가장 잘 아는 '이웃'을 활용한 생활밀착형 거버넌스가 필수적인 상황임
- 이에 강동구 내 종합사회복지관들(성내종합사회복지관, 강동종합사회복지관)은 2020년대 이후 정책 패러다임을 전환하고 있음. 과거 쌀·김치 등 물품을 나눠주던 구호형(Relief) 복지에서, 주민들이 직접 취약계층을 발굴하고 관계망을 형성하는 '마을 지향 복지(Community-oriented Welfare)' 모델로의 전환이 그것임
- 이 전환의 핵심은 세 가지 원칙임. 첫째, 전문 복지사가 서비스를 독점 공급하는 구조에서 주민이 공동생산자로 참여하는 구조로의 이행. 둘째, 위기 발생 후 대응하는 사후적 복지에서 이웃 관계망을 통한 사전 예방적 복지로의 전환. 셋째, 시설 방문형에서 골목·일상 공간 침투형 복지로의 확장임

3.3.2 주민참여형 복지 네트워크 사업 현황

표 3-23 복지 거점 기반 주민참여 네트워크 사업 현황(2024년 기준)

사업명	주요 활동 내용	거버넌스 주체	정량적 성과	한계점 (Bottleneck)
이웃 살피미	주 1회 위기가구 방문, 안부 확인, 생필품 전달, 동주민센터 연계	통장, 부녀회장, 자영업자 등 10~15명(동별)	월평균 15가구 신규 발굴 및 공공서비스 연계	소수 봉사자의 피로도 누적(소진 현상)
1인 가구 소셜다이닝	중장년 1인 가구 대상 요리 교실, 반찬 나눔, 사회적 고립 타파	50~60대 1인 가구 당사자 및 마을 요리 강사	18개 동별 월 1~2회 개최, 만족도 90% 이상	1회성 행사 위주, 지속적 자조 모임 형성 미흡
마을 안전 매핑	휠체어·유모차 이동 불편 구간, 우범지대 등 복지·안전 지도 제작	청소년·대학생 봉사자, 지역 주민 혼합	3개 동 시범 지도 제작 완료 및 구청 민원 접수	공간 정보의 디지털화 및 실제 개선 예산 미비

1) 이웃 살피미 사업

- 이웃 살피미는 동별 통장·부녀회장·자영업자(편의점·약국 등)를 중심으로 조직된 '이웃 관찰자 네트워크'로, 위기가구를 조기에 발굴하여 공공 복지 서비스와 연계하는 사업임. 2024년 기준 강동구 18개 전 행정동에서 운영 중이며, 동별 참여자 규모는 10~15명 수준임
- 이 사업의 가장 큰 성과는 전통적인 복지 인프라(구청·복지관)가 닿지 못하는 '마지막 1마일(Last Mile)'을 주민 네트워크로 채우고 있다는 점임. 고독사 위험군, 장기 미접촉 독거노인, 갑작스러운 실직으로 생활고를 겪는 가구 등이 이 사업을 통해 발굴되어 공공 서비스와 연계된 사례가 누적되고 있음

2) 1인가구 소셜다이닝

- 1인가구 소셜다이닝은 사회적 고립의 위험에 놓인 중장년 1인 가구를 대상으로, 함께 요리하고 식사를 나누는 소규모 모임을 통해 이웃 관계망을 형성하는 사업임. 참여자 만족도가 90% 이상으로 매우 높으며, "이 모임이 아니었으면 한 달 동안 이웃과 대화를 나눌 기회가 없었을 것"이라는 참여자 진술에서 이 사업의 사회적 가치가 잘 드러남
- 그러나 현재 소셜다이닝은 월 1~2회 복지관이 주도하는 행사성 프로그램의 성격이 강함. 참여자들이 자율적으로 모임을 지속하는 '자조 모임(Self-Help Group)'으로 발전하도록 지원하는 체계가 갖추어져 있지 않아, 사업이 종료되면 관계망이 해체되는 패턴이 반복됨

3) 마을 안전 매핑

- 마을 안전 매핑은 청소년·대학생 봉사자와 지역 주민이 협력하여 동네의 복지·안전 취약 구간(휠체어 통행 불가 도로, 야간 조도 부족 구역, 상습 쓰레기 투기 지점 등)을 지도 형태로 제작하는 사업임. 제작된 지도는 구청 민원으로 접수되어 개선 요청에 활용됨
- 이 사업은 주민이 직접 지역의 문제를 발굴하고 데이터를 생산한다는 점에서 공동생산 3단계에 가장 근접한 유형임. 그러나 핵심 한계는 데이터의 디지털화와 실제 예산 집행의 연결고리가 미약하다는 것임. 주민이 공동여 제작한 지도가 민원 접수 후 행정 처리 결과를 피드백받지 못하는 경우가 많아, 참여자들의 효능감이 저하되고 있음

3.3.3 긍정적 예기정서와 '참여의 소진(Burn-out)' 심층 분석

1) 3단계 공동생산 진입의 명암

- 이웃 살피미·마을 안전 매핑 사업은 본 연구가 지향하는 가장 이상적인 '3단계(능동적 공동생산)' 거버넌스에 해당함. 참여 주민들은 단순히 서비스를 수혜받는 것을 넘어, 이웃의 생명을 살리고 마을의 안전을 책임진다는 강력한 긍정적 예기정서(보람, 이타적 자긍심)를 동력으로 삼음
- 특히 이웃 살피미 참여자들은 "내가 한 번 더 방문한 덕분에 쓰러져 있던 어르신을 발견했다"는 경험을 공유하며, 이것이 지속적 참여를 이끄는 가장 강력한 내재적 동기로 작용한다고 진술함. 이는 EMGB 모형에서 말하는 긍정적 예기정서가 참여 지속성과 강하게 연결됨을 실증적으로 보여주는 사례임

2) 참여 독점 현상과 신규 진입 장벽

- 그러나 실태를 깊이 들여다보면, 특정 소수의 통장이나 부녀회원들이 거의 모든 활동을 도맡아 하는 '참여의 독점(과부하)' 현상이 발생하고 있음. 강동구 이웃 살피미 참여자 전수 분석 결과, 동별 참여자의 65%가 60대 이상 여성이며, 동일 인물이 복수의 사업에 중복 참여하는 비율이 43%에 달함
- 이는 두 가지 문제를 동시에 야기함. 하나는 일반 구민의 신규 진입 장벽임. 기존 참여자들이 이미 탄탄한 내부 네트워크를 형성하고 있어, 새로 참여하고 싶은 주민이 진입

하기 어려운 '단한 커뮤니티'가 형성됨. 다른 하나는 기존 참여자들의 과부하 문제다. 한 사람이 여러 역할을 동시에 담당하다 보니 물리적·심리적 부담이 누적되고, 이것이 결국 소진으로 이어짐

3) 소수 핵심 참여자의 번아웃 악순환 구조

- 이웃 살피미에 3년 이상 참여한 핵심 활동가들을 대상으로 한 예비 FGI에서, 참여자들은 공통적으로 '참여의 소진(Burn-out)' 경험을 보고하였음
- "처음에는 보람이 있었는데, 이제는 당연히 해야 하는 숙제처럼 느껴진다. 안 하면 죄책감이 든다." (이웃 살피미 참여자 A, 여성, 63세)
- "우리 동네에서 이걸 할 수 있는 사람이 나밖에 없다. 그러니까 못 그만두겠다." (이웃 살피미 참여자 B, 여성, 68세)
- 이러한 진술은 내재적 동기(보람)가 '의무감·죄책감'으로 전환되는 부정적 예기정서의 누적 과정을 보여줌. 금전적 보상 없이 사명감으로만 버티던 참여자들이 심리적 소진에 직면하여 이탈하면, 그 공백을 채울 신규 참여자가 없어 사업 자체의 지속성이 위협받는 악순환이 발생함

3.3.4 소결: 복지 거버넌스의 성과와 구조적 한계

- 강동구 복지관 중심의 골목 거버넌스는 3단계 공동생산이 실현 가능한 영역임을 실증하고 있다는 점에서 중요한 정책적 의미를 갖음. 이웃 살피미의 위기가구 발굴 성과, 소셜다이닝의 높은 참여 만족도, 마을 안전 매핑의 주민 주도 데이터 생산은 생활밀착형 복지 거버넌스의 가능성을 보여주는 실증 사례들임
- 그러나 '소수의 헌신'에 기대는 지속 불가능한 구조, 1회성 행사의 자조 모임 전환 실패, 주민이 생산한 데이터와 행정 예산의 미연계라는 세 가지 구조적 한계가 이 거버넌스의 지속성과 확장성을 제약하고 있음. 이를 극복하기 위해서는 참여자 순환 체계 구축, 자조 모임 전환 지원 인프라 마련, 주민 생산 데이터의 공식 정책화 경로 설계가 필요함

3.4 [사례 3] 현장 밀착형 생활환경 개선 프로젝트: 주민자치회 환경 의제

3.4.1 강동구 생활환경·안전 의제의 주민참여 현황

○ 강동구 주민참여예산 및 주민총회에서 가장 압도적인 비율을 차지하는 의제 분야는 단연 '생활환경 및 안전(38%)'임. 이는 복지(27%), 문화(21%), 기타(14%)를 크게 상회하는 수치로, 강동구민들이 일상에서 가장 즉각적인 불편을 느끼고 참여 욕구를 갖는 분야가 '내 집 앞 환경'임을 보여줌

○ 내 집 앞 쓰레기 문제, 골목길 주차 문제, 야간 안전 조명 부족, 어린이 통학로 위험 요소 등은 주민의 일상적 스트레스와 직결되며, EMGB 모형에서 말하는 강력한 참여 욕구(Desire)와 긍정적 예기정서(문제 해결 후의 쾌적함, 안전함)를 동시에 유발함

○ 2024년 강동구 주민총회 의제 분석 결과, 총 487건의 주민 제안 중 생활환경·안전 분야가 185건(38%)으로 가장 많았으며, 이 중 실제 예산이 반영된 사업은 33건(채택률 17.8%)에 그쳤음. 나머지 152건은 예산 부족, 행정 실현 가능성 미충족 등을 이유로 탈락하였음

3.4.2 스마트 생활환경 거버넌스 추진 사례 분석

○ 원도심 권역을 중심으로 주민자치회가 주도한 대표적 생활환경 개선 사례를 분석함

표 3-24 주민 주도형 생활환경 개선 정책 우수 실행 사례 (2023~2024)

사례명	발생 배경	주민참여 기획 내용	추진 방식	성과
스마트 LED 안심 골목 조성	원도심 이면도로 야간 범죄 우려, 기존 가로등 조도 부족 민원 다수	주민자치회가 우범 구간 직접 조사·지도화 후 예산 신청	주민참여예산 채택 + 구청 안전과 협업	3개 동 12개 구간 LED 교체 완료, 야간 체감 안전도 상승
양심 화단 및 재활용 정거장	단독주택가 전봇대 주변 상습 쓰레기 무단 투기 및 악취 발생	쓰레기 투기 지점에 화단 조성 + 분리수거 안내 거치대 설치	주민 자부담 + 구청 환경과 지원	상습 투기 민원 68% 감소 (설치 후 6개월 기준)
어린이 통학로 옐로카펫	스쿨존 내 불법 주정차로 보행자(어린이) 시야 확보 어려움	학부모 네트워크가 위험 구간 제안·모니터링	교육청·경찰서·구청 3자 협업, 학부모 자원봉사	5개 초등학교 앞 옐로카펫 설치 완료

1) 스마트 LED 안심 골목 조성

- 이 사례는 주민자치회가 단순 민원 제기에 그치지 않고, 직접 야간 우범 구간을 지도로 제작하여 근거 자료를 갖춘 예산 신청을 진행한 점에서 주목할 만함. 주민자치회 위원들이 야간 순찰을 통해 수집한 데이터가 행정 의사결정에 직접 반영된 사례로, 공동생산 3단계에 가장 가까운 거버넌스 형태를 보여줌
- 이 사례의 성공 요인은 세 가지다. 첫째, 주민이 구체적인 데이터를 생산했다는 점(근거 기반 참여). 둘째, 구청 안전과 담당자가 주민 제안을 수용하고 협업에 나선 행정적 유연성. 셋째, 성과가 가시적이고 단기간에 확인 가능해 참여자들의 효능감이 높게 유지된 점임

2) 양심 화단 및 재활용 정거장

- 이 사례는 예산 없이도 주민 주도로 환경 문제를 해결한 '비예산 실천형 거버넌스'의 전형임. 주민들이 자발적으로 화분과 화분 받침대를 모아 쓰레기 투기 지점에 화단을 조성하고, 분리수거 안내판을 제작·설치하였음. 구청은 초기 화분 일부와 흙을 지원하는 역할에 그쳤음
- 쓰레기 관련 민원이 68% 감소한 것은 단순 환경 미화를 넘어, 주민들 스스로 공간을 관리한다는 소유 의식(Sense of Ownership)이 이웃 간 비공식적 감시망으로 기능했기 때문임. 이는 '참여가 공간을 바꾸고, 바뀐 공간이 추가 참여를 유발하는' 선순환 구조를 보여주는 사례임

3) 어린이 통학로 옐로카펫

- 이 사례는 학부모 네트워크(학교운영위원회·학부모회)가 위험 구간을 제안하고, 교육청·경찰서·구청이 협업하며, 학부모 자원봉사자가 모니터링을 담당하는 다중 이해관계자 협력 모델임. 참여 주체가 복수 기관에 걸쳐 있어 조정 비용이 높은 편이나, 어린이 안전이라는 공감대 높은 의제가 이를 극복하게 하였음

3.4.3 원도심·신도심 간 환경 인프라 격차와 주민참여 대응 방식 비교

○ 강동구 내 환경 거버넌스는 원도심과 신도심 간에 뚜렷한 차이를 보임

표 3-25 원도심·신도심 환경 거버넌스 특성 비교

구분	원도심 (천호·성내·길동 등)	신도심 (고덕·강일 등)
주거 형태	단독·다세대 주택 밀집	대단지 아파트 중심
주요 환경 의제	골목 쓰레기·주차·조명 부족	충간소음·공동시설 관리·녹지 부족
주민참여 방식	주민자치회·통장 중심 비공식 협업	입주자대표회의 중심 자체 해결
행정 의존도	높음 (예산·행정 지원 필요)	낮음 (아파트 관리비로 자체 처리)
참여 활성화	높음 (생활 불편 직접성 강함)	낮음 (관리 주체 이원화)

○ 원도심 주민들은 환경 불편이 일상과 직결되어 있어 참여 욕구가 높으나, 예산 채택률의 한계와 고령 주민의 디지털 소외가 걸림돌임. 반면 신도심 아파트 단지는 입주자대표회의가 자체적으로 많은 환경 문제를 처리하여 행정 의존도가 낮지만, 단지 외부 공공 공간에 대한 관심이 부족한 경향이 있음

3.4.4 참여 동기 유발 요인 및 지속성 분석

○ 환경·안전 의제에 대한 주민참여가 타 영역 대비 높은 이유는 EMGB 모형의 세 가지 요소로 설명됨

- 직접적 태도: "내 집 앞 문제"라는 직접 이해관계로 인해 긍정적 태도 형성이 용이
- 높은 PBC: 청소·화단 조성·지도 제작 등 참여 행동이 비교적 단순하고 즉각 실행 가능
- 강한 긍정적 예기정서: 쾌적해진 골목, 설치된 LED 조명 등 성과가 눈에 보이고 단기간에 확인 가능하여 보람 인식이 빠르게 형성

○ 그러나 참여 지속성을 저해하는 요인도 존재함. 주민참여예산 채택률 18%라는 높은 탈락률은 "열심히 제안해봐도 안 된다"는 부정적 예기정서를 축적시키며, 이것이 반복될수록 참여 의향 자체가 감소하는 '학습된 무력감(Learned Helplessness)' 현상이 나타날 위험이 있음

3.4.5 소결: 환경 거버넌스의 성과와 확산 가능성

- 강동구 생활환경 거버넌스는 세 가지 측면에서 유의미한 성과를 보여주고 있음. 첫째, 주민이 데이터를 생산하고 행정의 이를 수용하는 '증거 기반 주민 주도형' 모델의 가능성. 둘째, 예산 없이도 이웃의 협력으로 환경을 바꿀 수 있는 '비예산 실천형' 거버넌스의 실증. 셋째, 단순 민원 제기에서 다중 이해관계자 협업으로의 진화 가능성임
- 확산을 위한 과제는 예산 채택을 한계 극복을 위한 '사전 조율형 제안 제도' 도입, 원도심 고령 주민의 디지털 소외 해소를 위한 대면·비대면 혼합 참여 채널 구축, 그리고 성공 사례의 동 간 수평 확산을 촉진하는 공유 플랫폼 마련임

3.5 사례 간 비교 분석 및 종합 시사점

3.5.1 공동생산 단계별 3개 사례 비교 분석

표 3-26 강동구 3대 생활밀착형 정책 사례 종합 비교

비교 항목	사례 1: 도서관	사례 2: 복지관	사례 3: 환경·안전
주요 거점	공공도서관	종합사회복지관	주민자치회 (골목)
지배적 참여 단계	1~2단계	2~3단계	2~3단계
주 참여 계층	전업주부·은퇴자·청소년	60대 이상 여성	통장·부녀회·학부모
참여 배제 계층	3040 직장인	청년·직장인	신도심 아파트 거주자
긍정적 예기정서	취미·지식 향유 (약함)	이웃 생명 살리기 (강함)	쾌적한 골목 (중간)
부정적 예기정서	시간 낭비·소용 없음 우려	번아웃·소진	채택 탈락 후 무력감
핵심 병목	평일 주간 구조·예기정서 부재	소수 독점·신규 진입 장벽	예산 채택률 한계
3단계 전환 가능성	중간 (인프라 있으나 연계 부재)	높음 (모델 존재, 확산 필요)	높음 (성공 사례 다수)

3.5.2 EMGB 모형 적용 결과 비교

표 3-27 EMGB 구성 요소별 3개 사례 비교

EMGB 요소	사례 1: 도서관	사례 2: 복지관	사례 3: 환경·안전
태도	긍정적 (도서관 이미지 우수)	긍정적 (이웃 돕기 가치)	매우 긍정적 (직접 이해관계)
주관적 규범(e-WOM)	높음 (맘카페·SNS 활성화)	낮음 (비공개 네트워크 중심)	중간 (지역 커뮤니티 부분 활용)
지각된 행동통제(PBC)	낮음 (평일 주간 구조)	낮음 (진입 장벽 높음)	중간~높음 (단순 행동 가능)
긍정적 예기정서	약함 (공동체 기여 연결 부재)	강함 (생명 구조 체험)	중간 (가시적 성과 확인)
부정적 예기정서	중간 (소용 없음 우려)	강함 (변아웃 위험)	중간~강함 (탈락 후 무력감)
참여 지속 가능성	낮음	중간 (지속 위협 존재)	중간~높음

3.5.3 강동구 생활밀착형 거버넌스의 공통 성공 요인과 공통 장애 요인

1) 공통 성공 요인

○ 세 가지 사례를 관통하는 공통 성공 요인은 다음과 같이 정리됨

- 의제의 직접성: 참여 주민이 해당 정책의 수혜자이자 문제의 당사자일 때 참여 동기가 강하게 형성됨. 골목 쓰레기, 독거노인 고독사, 어린이 통학 안전은 모두 '나의 문제'이자 '이웃의 문제'라는 이중적 직결성을 갖음
- 성과의 가시성: 참여의 결과가 단기간에 눈에 보이는 형태(LED 조명 설치, 쓰레기 감소, 위기 노인 발굴)로 나타날 때 긍정적 예기정서가 강화되고 재참여 의향이 높아짐
- 비공식 관계망의 활용: 통장·부녀회·학부모 모임·독서 동아리 등 기존에 형성된 지역 내 비공식 네트워크가 주민참여의 핵심 촉진 기반으로 기능함

2) 공통 장애 요인

○ 세 사례 모두에서 공통적으로 나타나는 구조적 장애 요인은 다음과 같음

- 소수 인원의 과부하: 세 사례 모두에서 실질적 활동 인원이 동별 10~20명 수준의 소수에 집중되어 있으며, 이들의 번아웃과 이탈이 사업 전체의 지속성을 위협함

- 3040 직장인 세대의 구조적 배제: 참여 시간대·방식이 전업주부·은퇴자 중심으로 설계되어 있어, 지역 변화를 가장 적극적으로 원하는 3040 세대가 참여할 수 없는 구조가 모든 사례에 공통적으로 존재함
- 참여와 정책화의 단절: 주민이 제안하거나 생산한 데이터가 실제 정책으로 전환되는 공식 경로가 취약하여, 참여 경험이 누적될수록 '참여해봐야 바뀌는 것이 없다'는 부정적 예기정서가 형성됨
- 행정의 촉진자 역할 미비: 세 사례 모두 행정이 주민 주도 활동의 '촉진자(Facilitator)'가 아닌 '규제자(Regulator)' 또는 '예산 배분자(Budget Allocator)'로 기능하는 경향이 강해, 주민의 자생적 거버넌스가 행정 지원과 유기적으로 연결되지 못함

3.5.4 종합 시사점: 수동적 소비에서 능동적 공동생산으로의 전환 조건

○ 세 가지 사례 분석을 종합하면, 강동구 생활밀착형 거버넌스가 '수동적 소비(1단계)'에서 '능동적 공동생산(3단계)'으로 전환하기 위해서는 다음 네 가지 조건이 충족되어야 함

① 참여 구조의 시간적 포용성 확보

- 현재 행정 주도의 참여 기구들이 평일 주간에 집중되는 구조를 개편하여, 저녁·주말·비대면 방식을 공식 참여 경로로 제도화해야 함. 이는 3040 직장인의 구조적 배제 문제를 해소하는 동시에, 참여 계층의 다양성을 확보하는 데 필수적임

② 예기정서 관리 체계 구축

- 긍정적 예기정서를 자극하고 부정적 예기정서를 완화하는 체계적 설계가 필요함. 참여 성과의 신속한 피드백, 참여자 역할의 사회적 인정(지역 기여자 인증제 등), 번아웃 방지를 위한 참여자 교대·심리 지원 체계가 이에 해당함

③ 주민 생산 데이터의 정책화 경로 공식화

- 주민이 생산한 데이터(마을 안전 지도, 환경 실태 조사, 이웃 돌봄 기록 등)가 행정의 사결정에 실제로 반영되는 공식적이고 투명한 경로를 마련해야 함. '주민 데이터 → 행정 검토 → 정책 반영 → 결과 환류'의 사이클이 주민에게 보이는 형태로 운영될 때, 참여의 지속성이 확보됨

④ e-WOM 네트워크의 공식 참여 채널 연계

- 맘카페·당근마켓·주민 단체 채팅방 등 이미 활성화된 온라인 정보구전(e-WOM) 네트워크를 공식적인 정책 수요 조사 채널로 연계해야 함. 이는 참여의 진입 장벽을 낮추고, 기존 온라인 참여를 오프라인 실천으로 전환하는 O2O(Online-to-Offline) 거버넌스 모델의 핵심임
- 이 네 가지 조건을 충족하는 제도적 설계가 이루어질 때, 강동구의 생활밀착형 정책은 비로소 명목상의 주민참여를 넘어 '실질적 공동생산'으로 도약할 수 있음. 이에 관한 구체적인 정책 대안은 제5장에서 상세히 제시함

4. 행정 데이터 기반의 참여 실태 진단

○ 앞서 제3절에서는 강동구 대표 생활밀착형 정책 3개 사례를 질적으로 분석하여 거버넌스의 단계적 위치, 심리적 동인, 구조적 한계를 규명하였음. 본 절에서는 이러한 질적 분석 결과를 보완하고 객관적으로 검증하기 위해 강동구가 보유한 행정 내부 데이터를 체계적으로 분석함. 구체적으로는 거점시설(공공도서관·종합사회복지관·주민자치회)의 운영 데이터, 주민참여예산 통계, 동별 자원봉사 현황, 인구통계학적 데이터를 교차 분석함으로써, 강동구 주민참여의 실태를 수치로 입증하고 그 이면에 숨겨진 구조적 불균형을 가시화함

4.1 행정 데이터 분석 개요 및 방법

4.1.1 분석 대상 데이터 및 기간

○ 본 분석에서 활용한 행정 데이터의 출처와 범위는 다음과 같다. 데이터 분석의 기간적 범위는 최근 3년(2023~2025년)으로 한정하여, 코로나19 팬데믹 이후 정상화된 주민참여 실태를 반영하였음. 팬데믹 시기(2020~2022년)의 데이터는 비대면 전환의 영향으로 정상 참여 추세를 반영하지 못한다는 점에서 분석 범위에서 제외하되, 필요한 경우 추세 비교의 맥락에서 부분적으로 인용함

표 3-28 행정 데이터 분석 대상 및 출처

데이터 유형	세부 항목	출처 기관	수집 기간
공공도서관 운영 데이터	연간 방문자 수, 프로그램 참여자 수, 운영위원회 개최 현황, 자원봉사자 현황	강동구 도서관팀	2023~2025
사회복지관 운영 데이터	사업별 참여 인원, 자원봉사 활동 시간, 주민협의체 구성원 현황	성내·강동종합사회복지관	2023~2025
주민참여예산 데이터	동별 제안 건수, 채택 건수, 채택률, 집행 금액, 제안자 인구통계	강동구 자치행정과	2023~2025
주민자치회 데이터	동별 주민총회 참석자 수, 자치회 위원 구성, 안건 유형 분류	강동구 주민자치팀	2023~2025
자원봉사 데이터	동별 자원봉사자 수, 연령·성별 분포, 활동 영역 분포	강동자원봉사센터	2023~2025
인구 기초 데이터	동별 인구, 연령 구조, 1인 가구 비율, 다문화 가구 현황	강동구 통계연보	2023~2025

4.1.2 분석 지표 체계: 투입·과정·산출 지표

○ 본 연구는 주민참여 실태를 단일 지표로 측정하는 단순화의 오류를 피하기 위해, 다음과 같이 투입(Input)·과정(Process)·산출(Output) 3단계 지표 체계를 구성하였음. 이 체계는 OECD(2020)의 공공서비스 성과 측정 프레임워크를 주민자치 맥락에 맞게 재구성한 것으로, 각 단계의 지표를 통해 참여의 '양(量)'뿐 아니라 '질(質)'과 '효과(效果)'를 입체적으로 진단함

표 3-29 주민참여 실태 분석을 위한 3단계 지표 체계

지표 유형	측정 내용	대표 지표 항목
투입 지표	참여에 투입된 자원과 기반 조건	거점시설 수·면적, 참여 프로그램 수, 담당 인력 수, 예산 규모
과정 지표	참여가 어떻게 이루어지고 있는가	참여자 수·빈도, 참여 계층 분포, 의견 반영 비율, 회의 개최 횟수
산출 지표	참여의 결과로 무엇이 달성되었는가	정책 채택률, 서비스 개선 건수, 참여 전후 만족도 변화, 사회적 자본 형성 지표

○ 이 지표 체계를 바탕으로, 이하에서는 거점시설별 참여 현황(4.2절), 참여 공백 진단(4.3절), 종합 평가(4.4절)의 순서로 분석을 진행함

4.2 거점시설별 주민참여자 현황 및 특성 분석

4.2.1 공공도서관 이용자 및 프로그램 참여자 통계 분석

1) 연간 방문자 및 프로그램 참여자 규모

– 2024년 기준 강동구 구립도서관 5개소의 연간 방문객 합계는 약 142만 명이며, 1인당 연간 방문 횟수는 약 2.8회로 서울시 자치구 평균(2.1회)을 상회함. 이는 강동구 주민의 도서관에 대한 기본적 접근성과 이용 의향이 높음을 보여주는 긍정적 지표다. 그러나 단순 방문 건수와 실질적인 '참여형 이용'은 구별되어야 함

– 프로그램 참여자 수를 별도로 집계하면, 2024년 기준 도서관 프로그램에 1회 이상 참여한 주민은 약 38,400명으로 전체 강동구 인구(약 50만 명)의 약 7.7%에 해당함. 이중 3회 이상 반복 참여한 주민은 14,200명(전체 인구의 2.8%), 운영위원회·동아리 등 거버넌스 기구에 정기적으로 참여하는 주민은 약 320명(전체 인구의 0.06%)에 불과

함. 이는 '방문형 이용'에서 '참여형 거버넌스'로 갈수록 급격히 인원이 감소하는 '참여
깔때기(Participation Funnel)' 구조를 명확히 보여줌

표 3-30 강동구 공공도서관 참여 깔때기 구조 (2024년 기준)

참여 수준	해당 집단 정의	인원	강동구 인구 대비 비율
단순 방문 (1단계)	연 1회 이상 도서관 방문	약 142만 건 (중복 포함)	—
프로그램 수강 (1단계)	연 1회 이상 프로그램 참여	약 38,400명	7.7%
반복 참여 (1.5단계)	연 3회 이상 프로그램 참여	약 14,200명	2.8%
동아리·봉사 참여 (2단계)	동아리·자원봉사 정기 참여	약 1,840명	0.37%
거버넌스 참여 (2~3단계)	운영위원회·기획단 등 정기 참여	약 320명	0.06%

- 이 데이터는 도서관 이용자의 압도적 다수(97% 이상)가 수동적 수혜자(1단계)에 머물고 있으며, 공동생산적 거버넌스 참여자는 전체 주민의 1% 미만임을 명확히 보여줌. 이는 앞서 사례 분석에서 제시한 '참여의 형식화' 문제를 수치로 확인해주는 결과임

2) 연령대별·성별 참여 분포

- 도서관 프로그램 참여자의 연령대별 분포를 분석하면, 10세 미만 아동(24.3%)과 60대 이상 노인(31.2%)이 전체의 55.5%를 차지함. 30~40대 참여 비율은 22.1%로 상대적으로 낮으며, 이들 대부분(18.4%)은 영유아 동반 부모로서 아동 프로그램에 수동적으로 참여하는 유형임. 즉, 30~40대 자신의 자발적 참여는 3.7% 수준에 그침
- 성별로는 여성이 전체 참여자의 67.4%를 차지하며, 거버넌스 기구(운영위원회 등) 참여자 중 여성 비율은 82.1%로 더욱 높음. 이는 참여 구조가 전업주부 중심으로 설계되어 있음을 반영함

표 3-31 강동구 공공도서관 프로그램 참여자 연령대별 분포 (2024년)

연령대	참여 인원	비율(%)	주요 참여 유형
10세 미만	9,337명	24.3%	북스타트, 영유아 독서 프로그램 (보호자 동반)
10~19세	4,224명	11.0%	청소년 독서 토론, 방학특강
20~29세	2,112명	5.5%	자격증 준비 자습, 취업 관련 프로그램
30~39세	4,608명	12.0%	영유아 동반 프로그램, 독서 동아리 (일부)
40~49세	3,840명	10.0%	독서 동아리, 마을 아카이빙
50~59세	6,144명	16.0%	인문학 강좌, 마을 아카이빙, 자원봉사
60세 이상	8,131명	21.2%	시니어 프로그램, 독서 모임, 자원봉사
합계	38,396명	100%	—

3) 참여 유형별(수혜·자문·공동생산) 분포 분석

- 공동생산 단계 모형에 따라 도서관 참여자를 유형별로 분류하면, 1단계(수동적 수혜) 참여자가 전체의 89.7%를 차지하며, 2단계(자문 및 제한적 참여)는 9.5%, 3단계(능동적 공동생산)는 0.8%에 불과함. 이는 도서관이 지역사회의 '문화 소비 공간'으로는 성공적으로 기능하고 있으나, '주민자치의 거점'으로서의 역할은 아직 초기 단계임을 수치로 확인해주는 결과임

4) 권역별(원도심/신도심) 거버넌스 참여 격차 분석

- 원도심(천호·성내·길동 등)과 신도심(고덕·강일·명일 등)의 거버넌스 참여 현황을 비교하면 흥미로운 역전 현상이 나타남. 단순 방문 건수는 신도심 도서관이 원도심 도서관 대비 1.4배 높으나, 운영위원회·동아리 등 거버넌스 기구 참여자 비율은 원도심 도서관이 0.09%, 신도심 도서관이 0.04%로 원도심이 오히려 높음. 이는 원도심의 장기 거주 주민들이 지역 정체성과 시설 소속감이 강한 반면, 신도심 신규 입주자들은 도서관을 '공공 편의 시설'로 인식하는 경향이 있기 때문으로 해석됨

표 3-32 원도심·신도심 도서관 거버넌스 참여 비교 (2024년)

구분	원도심 도서관(해공·암사·성내)	신도심 도서관(고덕·강일)
연간 방문자 수	765,000명	655,000명
프로그램 참여자 수	21,400명	17,000명
거버넌스 기구 참여자	194명 (0.09%)	66명 (0.04%)
운영위원회 평균 출석률	74.2%	68.8%
자원봉사자 수	312명	96명

4.2.2 사회복지관 주민참여 기구 구성원 현황 분석

1) 참여 인력 및 활동 규모

- 강동구 내 종합사회복지관 2개소(성내·강동)에서 2024년 기준으로 주민참여형 사업에 참여한 총 인원은 약 4,820명임. 그러나 이 중 프로그램의 수동적 수혜자(1단계)를 제외하고 실질적인 공동생산 활동에 참여한 인원은 약 310명(전체의 6.4%)으로 집계됨. 이웃 살피미, 주민협의체, 자원봉사 리더 그룹 등이 여기에 해당함
- 주목할 만한 점은 이 310명 중 68명(21.9%)이 복수의 사업에 동시에 참여하는 '다중 역할 담당자'라는 사실임. 한 사람이 이웃 살피미 활동과 주민협의체 위원, 자원봉사 코디네이터를 동시에 맡는 경우가 드물지 않아, 실질적인 개별 참여자 수는 더욱 적다. 이는 앞서 분석한 '참여 독점' 현상을 수치로 뒷받침하는 결과임

2) 자원봉사 활동 현황 및 특성

- 강동구 사회복지관의 자원봉사자 연간 활동 현황을 분석하면, 동별 자원봉사자 수는 최대 14명(성내1동)에서 최소 2명(강일동)에 이르기까지 극심한 편차를 보임. 원도심 동의 자원봉사자 밀도가 신도심 동 대비 평균 3.2배 높으며, 이는 지역사회 유대감과 거주 기간이 자원봉사 참여에 핵심 변수로 작용함을 시사함

- 자원봉사자의 연령대는 60대 이상이 58.4%로 과반을 차지하며, 50대가 27.3%로 그 뒤를 이음. 40대 이하 자원봉사자는 전체의 14.3%에 불과함. 성별로는 여성이 76.2%를 차지함. 이러한 인구통계학적 편중은 자원봉사 활동이 특정 계층에 구조적으로 의존하고 있으며, 이 계층의 자연 감소 또는 번아웃이 발생할 경우 사업 지속성이 급격히 위협받을 수 있음을 경고함

표 3-33 강동구 사회복지관 자원봉사자 현황 (2024년 기준)

구분	항목	인원	비율(%)
성별	여성	236명	76.2%
	남성	74명	23.8%
연령대	40대 이하	44명	14.3%
	50대	85명	27.3%
	60대 이상	181명	58.4%
활동 사업	이웃 살피미	178명	57.4%
(중복 가능)	1인가구 소셜다이닝	89명	28.7%
	마을 안전 매핑	44명	14.2%
	기타 사업	25명	8.1%

3) 주민협의체 구성 및 운영 실태

- 두 복지관의 주민협의체는 각각 15~20명으로 구성되며, 월 1회 정기 회의를 원칙으로 함. 그러나 실질적인 의결 사항 분석 결과, 협의체 회의에서 다루어지는 안건의 72.4%는 행정이 사전 기획한 사업의 추진 경과 보고 또는 예산 집행 현황 공유에 해당하며, 주민이 새로운 의제를 발의하거나 기존 사업 방향을 수정하는 사례는 27.6%에 불과함. 이는 협의체가 2단계(자문형) 수준에 머물고 있음을 구체적 수치로 보여주는 결과임
- 협의체 위원의 평균 연속 참여 기간은 4.2년으로, 신규 위원 유입이 상당히 저조함을 알 수 있음. 위원 평균 연령은 61.3세이며, 40대 이하 위원의 비율은 8.3%에 그침

4.2.3 주민자치회 환경 의제 참여 현황 분석

1) 동별 주민총회 참석자 수 및 제안 현황

- 2024년 강동구 18개 행정동 전체에서 개최된 주민총회의 동별 참석자 수를 분석하면, 동 간 편차가 매우 큼. 최다 참석 동(고덕1동, 384명)과 최소 참석 동(강일동, 47명)의 격차는 약 8배에 달함. 전체 동 평균 참석자 수는 148명이며, 이는 동별 평균 인구(약 27,800명) 대비 0.53%의 참여율로, 통계적으로 의미 있는 대표성을 확보하기 어려운 수준임
- 주민총회 참석자의 인구통계 역시 심각한 편향을 보인다. 60대 이상이 전체 참석자의 51.3%를 차지하며, 30~40대 직장인 참여율은 7.2%에 불과함. 여성 참여 비율은 58.9%로 도서관·복지관 사례와 유사한 편중 패턴을 보임

표 3-34 강동구 주민총회 동별 참석자 및 제안 현황 (2024년)

권역	대표 동	평균 참석자 수	제안 건수	채택 건수	채택률(%)
원도심	천호1동, 성내동, 길동	182명	38.4건	7.1건	18.5%
중간지역	암사1~3동, 명일1~2동	156명	29.7건	5.8건	19.5%
신도심	고덕1~2동, 상일동, 강일동	98명	18.2건	3.4건	18.7%
전체 평균	—	148명	28.8건	5.4건	18.8%

- 원도심 권역의 주민총회 참석자 수와 제안 건수가 신도심보다 높은 것은 앞서 분석한 장기 거주자 중심의 높은 지역 유대감과 생활 불편의 직접성이 참여 동기로 작용하기 때문임

2) 제안 채택률 및 실행률 추이 분석

- 2023~2025년 3개년 주민참여예산 제안 채택률 추이를 분석하면, 채택률은 2023년 17.2%, 2024년 18.8%, 2025년 1~3분기 19.1%로 완만하게 개선되는 추세를 보임. 그러나 이 수치는 여전히 제안의 약 80%가 탈락한다는 의미로, 구조적 한계가 본질적으로 해소되지 않고 있음

- 더 심각한 문제는 채택 후 실행률임. 채택된 사업 중 해당 연도 내 실행 완료된 비율은 평균 64.7%에 불과하며, 나머지 35.3%는 다음 해로 이월되거나 예산 변경으로 규모가 축소되어 집행됨. 주민이 제안한 내용대로 100% 실행된 비율은 채택 사업 기준 42.3%에 그침. 즉, 주민이 처음 제안한 아이디어가 최종적으로 원안 그대로 실현되는 비율은 전체 제안의 약 8%(= 18.8% 채택율 × 42.3% 원안 실행율)에 불과한 것임
- 이 수치는 주민이 아무리 창의적이고 구체적인 제안을 하더라도, 행정 처리 과정에서 원안이 변형·축소·지연될 가능성이 높다는 사실을 시사하며, 이것이 참여 효능감을 저하시키는 핵심 원인 중 하나임을 데이터로 확인해줌

표 3-35 강동구 주민참여예산 제안-채택-실행 단계별 손실률 (2024년)

단계	건수	비율	누적 손실률
1. 총 제안 건수	487건	100%	—
2. 채택 건수	91건	18.7%	81.3% 탈락
3. 당해 연도 완료 실행	59건	64.8% (채택 대비)	—
4. 원안 그대로 실행	25건	42.4% (완료 대비)	—
5. 원안 실현 총 비율	25건	5.1% (전체 대비)	94.9% 손실

4.3 참여 공백(Participation Gap) 진단

4.3.1 소외 계층 및 저참여 집단 식별

- '참여 공백(Participation Gap)'이란 참여할 의사와 필요가 있음에도 구조적 장벽으로 인해 실질적인 참여에서 배제되는 집단이 발생하는 현상을 의미함. 강동구의 행정 데이터 분석 결과, 다음 세 집단이 가장 심각한 참여 공백을 경험하고 있는 것으로 확인됨

1) 2030~40대 직장인의 참여 공백

- 강동구의 30~40대 인구는 전체 인구의 약 34.7%(약 17만 명)를 차지하는 최대 연령 집단임. 이들은 자녀 교육·지역 환경·생활 편의에 대한 관심이 높고, 온라인 커뮤니티에서 가장 활발하게 지역 의제를 논의하는 집단임. 그러나 앞서 분석한 바와 같이, 이들의 실질적 거버넌스 참여율은 전체 참여자 대비 7.2%(주민총회)에서 14.3%(자원 봉사)에 그치고 있음
- 참여 공백의 핵심 원인은 세 가지임. 첫째, 시간적 불일치: 주민총회(평균 오후 3~5시), 운영위원회(평균 오전 10~12시) 등 주요 참여 기회가 직장인의 근무 시간과 충돌함. 둘째, 정보 접근 채널의 불일치: 공식 홍보 채널(구청 홈페이지·전단지)과 30~40대가 주로 사용하는 정보 채널(SNS·맘카페)의 연결이 미흡함. 셋째, 참여 기대 효과의 불확실성: 참여해도 실질적 변화가 일어난다는 경험이 부족하여 기회비용 대비 참여 효용이 낮다고 인식하는 경향이 있음
- 이 집단의 참여 공백은 단순히 개인적 무관심의 문제가 아니라, 제도적 구조가 이들의 참여를 원천적으로 어렵게 만들고 있다는 점에서 행정적 개선의 책임이 있음

표 3-36 강동구 주요 참여 기회의 개최 시간 분석 (2024년)

참여 기회 유형	평균 개최 시간	직장인 참여 가능성	비고
주민총회	평일 오후 3~5시	매우 낮음(근무 중)	연 1회 대규모 행사
도서관 운영위원회	평일 오전 10~12시	매우 낮음(근무 중)	분기별 정기 회의
복지관 주민협의체	평일 오후 2~4시	매우 낮음(근무 중)	월 1회 정기 회의
주민자치회 정기 회의	평일 오후 7시	중간(퇴근 후 가능)	일부 동 저녁 개최
도서관 독서 동아리	평일/주말 혼합	중간~높음	소그룹 자율 편성
마을 안전 매핑 봉사	주말 오전	높음	가족 단위 참여 가능

2) 다문화·장애인 가구의 참여 제한 실태

- 강동구의 다문화 가구 수는 2025년 기준 약 6,840가구로, 2021년 대비 23.7% 증가하였음. 특히 고덕·강일 신도심 권역의 다문화 가구 증가율이 두드러짐. 등록 장애인 수는 18,614명으로 전체 인구의 약 3.7%를 차지함
- 그러나 이들 집단의 주민참여 현황을 확인할 수 있는 행정 데이터는 사실상 부재함. 주민총회·운영위원회·주민협의체 참여자의 다문화 배경 또는 장애 여부가 별도로 집계되지 않는다는 것 자체가 이 집단의 참여가 의제화되지 않고 있음을 시사함. 예비 현장조사에서 확인한 바에 따르면, 주민총회 홍보물이 한국어 단일 언어로만 제공되고, 회의 장소의 휠체어 접근성이 확보되지 않은 경우가 전체 동의 61.1%에 달함
- 다문화 가구와 장애인 가구는 생활환경·복지 서비스에 대한 수요가 높음에도 불구하고 참여 제도 설계 자체에서 이들의 존재가 고려되지 않아, 이중 배제(Double Exclusion)를 경험하고 있음

3) 원도심 저소득·고령 단독주택 밀집 지역의 참여 격차

- 강동구 내 기초생활보장 수급자(14,698명)와 독거노인(16,059명)이 집중된 원도심 저소득 지역 주민들은 생활 불편에 대한 참여 욕구는 높지만, 복합적인 참여 장벽을 경험하고 있음
- 디지털 소외: 주민총회 사전 신청, QR코드 설문, 온라인 의견 제출 등 디지털 기반 참여 방식에서 스마트폰을 보유하지 않거나 사용에 어려움을 겪는 고령 주민의 비율이 높음
- 이동 접근성: 신체적 제약이 있는 고령 주민의 경우 거점시설까지의 이동 자체가 참여 장벽으로 작용함. 실제로 주민총회 참석 의향이 있음에도 이동 수단 부재로 불참한다는 응답이 고령 주민 집단에서 29.4%로 확인됨

- 사회적 자본의 부재: 장기간 사회적 고립 상태에 있는 독거노인의 경우, 참여 정보를 전달받을 이웃 네트워크 자체가 없어 참여 기회를 인지하지 못하는 경우가 많음
- 이 집단은 역설적으로 주민자치와 생활밀착형 정책의 가장 핵심적인 수혜 대상임에도 불구하고, 참여에서 가장 멀리 있다는 점에서 정책적 우선 고려 대상이 되어야 함

4.3.2 동별 참여 편중 현황 및 원인 분석

- 강동구 18개 행정동의 주민참여 활성도를 자원봉사자 수, 주민총회 참석률, 주민참여예산 제안 건수 세 가지 지표를 종합하여 분석하면, 뚜렷한 동 간 편중 현상이 확인됨
- 상위 활성 동(성내동, 천호1동, 암사1동 등)은 세 지표 모두에서 구 평균을 30~50% 상회하는 반면, 하위 활성 동(강일동, 상일2동 등)은 구 평균의 40~60% 수준에 머무름
- 이 격차의 주요 원인은 다음 세 가지로 분석됨
 - 첫째, 주민자치 전통의 유무임. 성내동·천호동 등 원도심은 주민 조직(통·반장회, 부녀회, 새마을협의회 등)의 오랜 활동 역사를 바탕으로 참여 문화가 내재화되어 있음. 반면 강일동·상일2동 등 신도심은 입주한 지 3~7년에 불과하여 주민 네트워크 자체가 형성 중에 있음
 - 둘째, 거점시설의 유무와 접근성임. 기존 주민센터·복지관·도서관이 원도심에 집중되어 있어, 이를 매개로 한 참여 기회가 원도심에서 더 풍부하게 형성됨. 신도심의 경우 인구 대비 거점시설이 부족하여 참여 플랫폼 자체가 제한적임
 - 셋째, 지역 리더 네트워크의 활성화 차이임. 통장·부녀회장·자원봉사 코디네이터 등 지역 참여를 이끄는 핵심 리더의 적극성과 역량이 동별로 상당한 차이를 보이며, 이것이 해당 동 전체의 참여 활성화에 비선형적인 영향을 미침. 단 1~2명의 헌신적 리더가 동 전체의 참여 문화를 견인하는 '허브 인물(Hub Person)' 현상이 다수 동에서 확인됨

표 3-37 강동구 동별 참여 활성화도 분류 (2024년, 3개 지표 종합)

활성도 구분	해당 동	특징
상위 활성화 (구 평균 130% 이상)	성내동, 천호1동, 암사1동, 고덕1동	장기 거주 주민 중심, 탄탄한 지역 리더 네트워크
중상 활성화 (구 평균 100~130%)	천호2동, 길동, 명일1동, 암사2동	안정적 참여 기반, 지속적 모니터링 필요
중하 활성화 (구 평균 70~100%)	성내2동, 암사3동, 명일2동, 고덕2동	잠재 참여자 다수, 진입 유인 강화 필요
저활성 (구 평균 70% 미만)	강일동, 상일1~2동, 둔촌동	신도심 신규 입주자 중심, 참여 문화 형성 초기

4.3.3 참여 공백 해소를 위한 행정적 과제

○ 행정 데이터 분석 결과 확인된 참여 공백을 해소하기 위해서는 단순한 홍보 강화나 참여 독려 캠페인을 넘어선 구조적 접근이 필요함

1) 과제: 참여 시간대 다양화 및 비대면 참여 공식화

– 평일 주간 중심의 참여 구조를 저녁·주말로 확대하고, 온라인 의견 제출·화상 참여를 공식 참여로 인정하는 조례 개정이 필요함. 이는 3040 직장인 세대의 참여 공백을 해소하는 가장 직접적인 행정적 조치임

2) 과제: 다국어·접근성 보장형 참여 환경 구축

– 주민총회 홍보물의 다국어 제공(영어·중국어·베트남어 등 강동구 내 주요 외국인 모국어 포함), 회의 장소의 휠체어 접근성 전수 조사 및 개선, 고령 주민 대상 참여 지원도우미(디지털 서포터) 제도 운영이 필요함

3) 과제: 저활성 동 집중 지원 전략 수립

– 강일동·상일동 등 저활성 동에 대해서는 지역 리더 발굴·육성 프로그램, 참여 거점공간 신규 확충, 인근 활성화 동과의 참여 문화 교류 프로그램 등을 집중 지원하는 차별화 전략이 필요함. 획일적 지원보다는 동별 특성에 맞춘 맞춤형 활성화 방안이 효과적임

4) 과제: 참여 데이터의 체계적 수집 및 공개

- 현재 강동구는 참여자의 인구통계학적 특성(연령·성별·다문화 배경·장애 여부 등)을 체계적으로 수집·분석하지 않고 있음. 참여 공백을 정확히 진단하고 개선하기 위해서는 참여 실태 데이터의 표준화된 수집 체계 구축과 연 1회 이상의 공개 분석 보고가 필요함. 이는 행정의 자기 진단 능력을 높이는 동시에, 의회의 정책 심의 기능을 강화하는 데도 기여함

4.4 소결: 데이터로 본 강동구 주민참여의 양적·질적 현주소

○ 본 절의 행정 데이터 분석 결과를 종합하면, 강동구 주민참여의 현주소를 다음과 같이 진단할 수 있음

1) 긍정적 측면 — '참여의 토대'는 존재함

- 강동구는 서울시 자치구 중 상위권의 도서관 인프라와 복지 거점 네트워크를 보유하고 있으며, 도서관 방문자 수·주민총회 개최율·자원봉사 참여 인원 등 양적 지표에서 일정 수준을 유지하고 있음. 원도심 일부 등에서는 이웃 살피미·마을 안전 매핑 등 3단계 공동생산에 근접한 참여 사례가 실증되고 있어, 확산 가능한 모델이 이미 현장에 존재한다는 점도 고무적임

2) 부정적 측면 — '참여의 질'은 심각하게 부족함

- 그러나 수치를 깊이 들여다보면 심각한 질적 공동화(空洞化) 현상이 드러난다. 도서관 방문자의 99.94%는 수동적 수혜자에 머물고, 복지관 자원봉사자의 21.9%는 다중 역할 과부하 위험군이며, 주민이 제안한 아이디어가 원안 그대로 실현되는 비율은 전체 제안의 5.1%에 불과함. 이 수치들은 강동구의 주민참여가 '규모'는 있어도 '깊이'가 없는 구조적 한계를 안고 있음을 냉정하게 보여줌
- 특히 3040 직장인 세대의 구조적 배제, 다문화·장애인 가구의 이중 배제, 신도심 저활성 동의 참여 공백이라는 세 가지 구조적 불균형은 단순한 홍보나 인센티브 제공으로

는 해결될 수 없는 제도 설계 차원의 문제임을 데이터가 명확히 보여줌

3) 정책적 함의

- 이 분석 결과는 이후 제4장의 실증 분석 설계와 제5장의 정책 제언 방향을 구체화하는 핵심 근거로 활용됨. 특히 '참여 깔때기' 구조의 개선, '참여 공백' 집단에 대한 맞춤형 접근, '원안 실현율' 제고를 통한 참여 효능감 회복이 향후 정책 설계의 3대 축이 되어야 함을 본 절의 분석은 강력히 시사하고 있음

IV

주민참여 효과 실증 분석

1. 설문조사 개요
2. 정책 영역별 주민참여 만족도 및 체감도 분석
3. 주민참여가 정책 수용성 및 지속성에 미치는 영향
4. 형식적 참여와 실질적 참여의 성과 차이 비교
5. 참여 주체의 제한성 및 구조적 한계 분석

4 주민참여 효과 실증 분석

○ 제3장의 사례 분석과 행정 데이터 진단을 통해 강동구 생활밀착형 정책의 현황과 구조적 한계를 파악하였음. 본 장에서는 이를 바탕으로 두 집단을 대상으로 한 이중 실증 조사의 결과를 분석함. 수요자(주민) 조사로는 거점시설 참여자 1,025명을 대상으로 한 구조화 설문(Q1~Q49)과 핵심 참여 주민 5명의 FGI를 실시하였으며, 공급자(실무자) 조사로는 도서관·복지관 담당 실무자 116명(도서관 55명, 복지관 61명)을 대상으로 한 별도 설문(S1~S33)을 병행 실시하였음. 주민참여가 정책 만족도·행정 신뢰도·사회적 자본 형성에 미치는 영향을 통계적으로 검증하고, 형식적 참여와 실질적 참여의 성과 차이, 그리고 주민-실무자 간 인식 격차를 교차 분석함으로써, 강동구 주민참여 제도 개선의 실증적 근거를 마련함

1. 설문조사 개요

1.1 조사 목적 및 설계

1.1.1 조사 목적 및 연구 가설

○ 본 설문조사는 다음 세 가지 핵심 연구 목적을 달성하기 위해 설계되었음

- 첫째, 강동구 거점시설(도서관·복지관·주민자치회) 프로그램에 직접 참여한 경험이 있는 주민의 정책 체감 효과를 정량적으로 측정함. 여기서 체감 효과란 참여 전후의 만족도 변화, 이웃 간 소통 증가, 행정 신뢰도 변화, 지역사회 소속감 향상을 포괄하는 개념임

- 둘째, 참여의 수준(깊이)에 따라 체감 효과가 어떻게 달라지는지를 통계적으로 검증함. 공동생산 1단계(수동적 수혜)와 3단계(능동적 공동생산) 참여자 간 만족도·효능감·재참여 의향의 차이를 비교함으로써, 실질적 참여가 형식적 참여 대비 어느 정도의 추가적 효과를 창출하는지를 입증함

- 셋째, 현장에서 발생하는 참여 제약 요인(Bottleneck)을 구조화된 문항과 자유 응답을 통해 발굴함. 이를 통해 이후 제5장의 정책 개선 방안이 주민의 실제 목소리에 기반한 실용적 대안이 될 수 있도록 함

○ 이 세 가지 목적에 따라, 본 연구는 다음과 같이 5개의 연구 가설을 설정하였음

- 가설 H1: 생활밀착형 정책에 참여 경험이 있는 주민은 참여 경험이 없는 주민보다 해당 정책에 대한 만족도가 유의미하게 높을 것임

- 가설 H2: 참여 수준이 높을수록(1단계 → 3단계) 정책 수용성과 행정 신뢰도가 유의미하게 높아질 것임

- 가설 H3: 생활밀착형 정책 참여는 이웃 간 사회적 네트워크 형성에 긍정적인 영향을 미칠 것임

- 가설 H4: 형식적 참여(1~2단계) 경험자보다 실질적 참여(3단계) 경험자의 지속 참여 의향이 유의미하게 높을 것임

- 가설 H5: 참여 경험자의 온라인 정보구전(e-WOM) 의향은 비참여자보다 유의미하게 높을 것임

1.1.2 조사 대상 및 표본 선정 방법

○ 본 조사의 대상은 강동구 내 대표 거점시설 4개소(공공도서관 2개소, 종합사회복지관 2개소)의 프로그램 이용자 및 주민자치회 참여 경험자임. 단순 시설 방문자를 포함한 불특정 다수가 아닌, 최근 1년 이내에 해당 시설의 프로그램 또는 거버넌스 활동에 1회 이상 참여한 경험이 있는 주민을 조사 대상으로 한정하였음. 이는 실제 참여 경험에 기반한 체감 효과를 측정한다는 조사 목적에 부합하며, 조사의 내적 타당성(Internal Validity)을 높이기 위한 설계임

- 표본 선정 방법으로는 기존 참여자 명단을 활용한 목적표집(Purposive Sampling)을 채택하였음. 확률표집이 이상적이거나, 참여 경험자라는 특수 집단의 특성상 모집단 자체가 행정 기관의 내부 자료에만 존재하며, 무작위 추출이 현실적으로 불가능하다는 한계가 있음. 이에 각 시설의 프로그램 참여자 명단(이름·연락처·참여 이력)을 제공받아 모바일 설문 링크를 발송하는 방식을 취하였음
- 목표 표본 수는 통계적 유의성 확보를 위해 총 1,200명(도서관 490명, 복지관 480명, 주민자치회 230명)으로 설정하였으며, 실제 최종 유효 응답 수는 총 1,025명(회수율 85.4%)임. 표본 시설별 응답 현황은 다음과 같음

표 4-1 표본 시설 및 목표·실제 응답 현황

시설 유형	표본 시설명	목표 응답 수	실제 유효 응답 수	유효 회수율
공공도서관	해공도서관, 고덕도서관	490명	418명	85.3%
종합사회복지관	성내종합사회복지관, 강동종합사회복지관	480명	408명	85.0%
주민자치회	성내동, 천호1동 주민자치회	230명	199명	86.5%
합계	—	1,200명	1,025명	85.4%

1.1.3 조사 도구 구성

- 설문지는 총 5개 영역, 48개 문항으로 구성하였음. 측정 척도는 리커트(Likert) 5점 척도를 기본으로 하되, 인구통계학적 특성 문항은 명목 척도, 참여 빈도 문항은 서열 척도를 병행 사용하였음. EMGB 모형의 구성 요소별 측정 문항은 Perugini & Bagozzi (2001)에서 검증된 척도를 강동구 주민참여 맥락에 맞게 수정·번안하였으며, 핵심 독립 변수인 '참여 수준(공동생산 단계)'은 연구자가 개발한 6문항 척도로 측정하였음

표 4-2 설문 문항 구성 개요

영역	주요 측정 내용	문항 번호	문항 수
I. 응답자 기본 특성	성별·연령·직업·거주 동·참여 경험 유형	Q1~Q8	8문항
II. 참여 행동 특성	참여 빈도·기간·계기·시설 유형·참여 수준 분류	Q9~Q18	10문항
III. 정책 체감 효과	만족도·서비스 개선 체감도·정책 효능감·행정 신뢰도	Q19~Q33	15문항
IV. 사회적 자본 형성	이웃 네트워크·소속감·이타적 효능감·e-WOM 의향	Q34~Q44	11문항
V. 참여 제약 및 개선	참여 장벽·재참여 의향·제도 개선 자유 응답	Q45~Q49	5문항
합계	—	Q1~Q49	48문항 + 자유응답

표 4-3 구성 개념별 측정 문항 및 신뢰도 요약

구성 개념	문항 번호	문항 수	Cronbach's α	비고
정책 참여 만족도	Q19~Q23	5	.872	매우 높음
서비스 개선 체감도	Q24~Q25	2	—	단순 평균 산출
정책 효능감	Q26~Q29	4	.856	신뢰도 양호
행정 신뢰도	Q30~Q33	4	.841	신뢰도 양호
이웃 네트워크 형성	Q34~Q38	5	.823	사회적 자본 지표
지역사회 소속감·이타적 효능감	Q39~Q41	3	—	지수 합산 방식
e-WOM 의향	Q42~Q44	3	.831	온라인 구전 의향
재참여 의향	Q46~Q48	3	.814	지속 가능성 지표
번아웃 위험 (보조)	B1~B3	3	.797	과부하 측정
참여 제약 요인	Q45	1	—	다중선택 문항

출처: 본 연구 설문 도구 (2025); Perugini & Bagozzi (2001) 척도 수정·변안

1.1.4 조사 기간 및 수행 방식

○ 조사는 2026년 3월 3일부터 3월 21일까지 3주간 실시되었음. 주요 수행 방식은 두 가지임

- 첫째, QR코드 및 모바일 링크 방식임. 각 시설의 안내 데스크·게시판·프로그램 참여자 안내문에 구글 폼(Google Forms) 기반의 QR코드를 비치하여 방문 주민이 즉시 응답할 수 있도록 하였음. 이는 현장 접근성을 높이고 회수율을 극대화하는 데 효과적이었음
- 둘째, 기존 참여자 명단 활용 문자 발송 방식임. 시설 측이 보유한 프로그램 참여자 연락처 명단을 활용하여, 설문 링크와 조사 목적을 안내하는 문자 메시지를 2회 발송하였음
- 스마트폰 사용에 어려움을 겪는 고령 응답자를 위해 복지관 및 주민자치회 참여자 중 희망자에게는 종이 설문지 병행 배포 방식도 활용하였으며, 이를 통해 수집된 응답은 연구자가 직접 디지털 데이터로 전환하여 처리하였음. 종이 설문 응답자는 전체의 11.9%(122명)였음

1.1.5 실무자 대상 병행 조사 개요

○ 주민(수요자) 설문과 대응하는 행정 공급자 관점을 포착하기 위해, 거점시설 담당 실무자를 대상으로 별도의 구조화 설문(S1~S33, 32문항)을 병행 실시하였음. 주민 설문이 참여 경험·체감 효과를 측정하는 것과 달리, 실무자 설문은 운영 환경, 업무 과부하, 실무자 번아웃 위험, 제도 개선 인식을 측정함. 두 설문의 결과를 교차 비교함으로써 주민과 실무자 간 인식 격차(Perception Gap)를 분석하고, 수요-공급 양면의 정책 시사점을 도출함

표 4-4 실무자 대상 병행 조사 개요

구분	내용
조사 대상	도서관 사서·프로그램 담당자, 복지관 사회복지사·주민참여 담당자, 주민자치 담당 공무원
유효 응답 수	총 116명(도서관 55명, 복지관 61명)
문항 구성	• S1~S7: 기본 현황 (7문항) • S8~S15: 운영 실태 (8문항) • S16~S22: 번아웃 (7문항) • S23~S28: 제약 인식 (6문항) • S29~S33: 개선 의견 (4문항 + 자유응답)
조사 기간	2026년 3월 3일 ~ 3월 21일(주민 설문과 동기간 실시)
배포 방식	기관 내부 이메일 링크(Online) + 종이 설문(Offline) 병행
분석 활용	• 인식 교차 비교: 주민의 서비스 개선 체감도(Q24~25) vs 실무자의 효과성 인식(S12~14) • 번아웃 비교: 주민 핵심 활동가(B1~B3) vs 실무자(S19~S22)

1.2 표본 특성

1.2.1 응답자 인구통계학적 특성

○ 최종 유효 응답자 1,025명의 인구통계학적 특성은 다음과 같음. 전반적으로 여성, 40~60대, 주부·은퇴자 집단이 과대 대표되어 있으며, 이는 현재 강동구 주민참여 구조의 편향성을 그대로 반영하는 결과이기도 함

표 4-5 응답자 인구통계학적 특성 (N=1,025)

구분	항목	빈도(명)	비율(%)
성별	남성	347	33.9
	여성	678	66.1
연령대	20대 이하	38	3.7
	30대	104	10.1
	40대	193	18.8
	50대	315	30.7
	60대 이상	375	36.7
직업	전업주부	320	31.2
	직장인 (사무직·전문직)	245	23.9

구분	항목	빈도(명)	비율(%)
	자영업·판매서비스	99	9.6
	무직·은퇴	254	24.8
	학생	42	4.1
	기타	65	6.4
거주 기간	5년 미만	178	17.4
	5~10년	231	22.5
	10~20년	358	34.9
	20년 이상	258	25.2
거주 유형	아파트	653	63.7
	단독·다세대·연립	372	36.3

○ 특히 주목할 점은 거주 기간 10년 이상의 장기 거주자가 전체의 60.1%를 차지한다는 것임. 이는 지역 애착심과 거주 기간이 주민참여에 정적(正的) 상관관계를 가질 가능성을 시사하며, 이후 분석에서 이를 통제 변수로 고려하였음

1.2.2 시설 유형별 응답자 분포

표 4-6 시설 유형별 응답자 분포 및 참여 특성 (N=1,025)

시설 유형	응답자 수	비율(%)	평균 참여 빈도	평균 참여 기간
공공도서관 (프로그램 참여자)	418명	40.8%	월 2.4회	2.1년
종합사회복지관 (사업 참여자)	408명	39.8%	월 3.1회	3.4년
주민자치회 (총회·위원 참여자)	199명	19.4%	월 1.8회	4.7년
합계	1,025명	100%	월 2.6회	3.1년

○ 복지관 참여자의 평균 참여 빈도(월 3.1회)와 참여 기간(3.4년)이 도서관 참여자 대비 높은 것은 이웃 살피미·소셜다이닝 등 정기적 반복 활동 사업의 특성을 반영함. 주민자치회 참여자의 평균 참여 기간이 4.7년으로 가장 긴 것은 기존 주민 네트워크(통장·부녀회 등)를 기반으로 한 장기 참여자 중심의 구성을 반영함

1.2.3 참여 유형별 응답자 분포

○ 공동생산 단계 모형에 따라 응답자를 참여 수준별로 분류한 결과는 다음과 같음

표 4-7 응답자 참여 수준(공동생산 단계)별 분포 (N=1,025)

참여 수준	정의	응답자 수	비율(%)
1단계 (수동적 수혜형)	프로그램 수강·시설 이용 중심, 의견 제시 경험 없음	367명	35.8%
2단계 (제한적 자문형)	설문·의견함·운영위원회 등 의견 제시 경험 1회 이상	442명	43.1%
3단계 (능동적 공동생산형)	기획·운영·평가 과정에 주도적으로 참여, 의사결정에 실질 기여	216명	21.1%
합계	—	1,025명	100%

○ 3단계 참여자(21.1%, 216명)의 비율이 행정 데이터 분석에서 확인된 실제 3단계 참여자 비율(0.06~0.8%)보다 훨씬 높은 것은 목적표집의 특성상 적극적 참여자가 과다 대표된 결과임. 이 점을 고려하여 이후 분석 결과를 강동구 전체 주민에게 일반화할 때는 주의가 필요함

1.3 신뢰도 및 타당도 검증

1.3.1 측정 도구의 신뢰도 분석

○ 각 측정 도구의 내적 일관성을 검증하기 위해 Cronbach's α 계수를 산출하였음. 일반적으로 $\alpha \geq 0.7$ 이면 수용 가능한 신뢰도, $\alpha \geq 0.8$ 이면 양호한 신뢰도로 판단함

표 4-8 측정 도구별 신뢰도 분석 결과

측정 구성 개념	해당 문항	문항 수	Cronbach's α
정책 참여 만족도	Q19~Q23	5	.872
행정 신뢰도	Q30~Q33	4	.841
정책 효능감	Q26~Q29	4	.856
사회적 자본 (이웃 네트워크)	Q34~Q38	5	.823
긍정적 예기정서(이타적 효능감 포함)	Q39~Q41	4	.889
부정적 예기정서(변아웃 보조 척도)	B1~B3	3	.797
재참여 의향	Q46~Q48	3	.814
e-WOM 의향	Q42~Q44	3	.831

○ 모든 측정 구성 개념의 Cronbach's α 값이 0.7 이상으로, 본 연구의 설문 도구가 내적 일관성 측면에서 신뢰할 수 있는 수준임이 확인되었음

1.3.2 탐색적 요인 분석 결과

○ 측정 도구의 구성 타당도(Construct Validity)를 검증하기 위해 주성분 분석법(Principal Component Analysis)과 배리맥스(Varimax) 직교 회전을 활용한 탐색적 요인 분석(EFA)을 실시하였음

○ 분석 결과, KMO 측도 .847, Bartlett의 구형성 검정 $\chi^2=1,847.3(df=528, p<.001)$ 로 요인 분석의 적합성이 확인되었음. 고유값(Eigenvalue) 1 이상인 요인을 추출한 결과 8개 요인이 도출되었으며, 이는 사전에 이론적으로 설정한 8개 구성 개념과 일치하였음. 각 요인의 누적 분산 설명력은 72.4%로, 측정 도구의 구성 타당도가 양호함이 확인되었음. 모든 측정 문항의 요인 부하량(Factor Loading)은 0.5 이상으로 나타나 구성 개념을 적절히 반영하고 있음이 검증되었음

2. 정책 영역별 주민참여 만족도 및 체감도 분석

2.1 도서관 영역 주민참여 만족도 및 체감도

2.1.1 도서관 프로그램 참여 경험 및 빈도 분석

○ 도서관 응답자 418명의 주요 참여 프로그램 유형을 분석하면, 독서·문화 강좌(54.0%)가 가장 높고, 독서 동아리(21.3%), 마을 아카이빙(10.1%), 운영위원회(8.9%), 기타(5.6%) 순임. 월평균 참여 빈도는 2.4회로, 다른 시설 유형보다 낮은 수준임. 이는 도서관 프로그램이 대부분 주 1회 단기 강좌 형태로 운영되어 지속적인 관계 형성으로 이어지기 어려운 구조임을 반영함

○ 참여 계기를 묻는 질문에는 '지인 추천 또는 맘카페·SNS 정보 획득'이 41.6%로 가장 높았고, '도서관 홈페이지·안내문 확인'은 28.1%에 그쳤음. 이는 온라인 정보구전(e-WOM)이 공식 홍보 채널보다 더 강력한 참여 유입 경로로 기능하고 있음을 확인해주는 결과임

2.1.2 참여 전후 만족도 변화 분석

○ 도서관 프로그램 참여 전(참여 결정 당시 기대 수준)과 참여 후(현재 실제 만족 수준)의 만족도를 5점 척도로 비교한 결과, 참여 전 기대 만족도는 평균 3.42점이었으나 참여 후 실제 만족도는 평균 3.81점으로 0.39점 상승하였음($p < .001$). 이는 도서관 프로그램 참여가 기대를 상회하는 긍정적 경험을 제공하고 있음을 보여줌

○ 프로그램 유형별로 만족도 차이가 두드러진다. 독서 동아리(평균 4.12점)와 마을 아카이빙(평균 4.07점)의 만족도가 단순 강좌 수강(평균 3.58점)보다 유의미하게 높았으며($F=8.34, p < .001$), 이는 상호 교류와 공동 창작을 수반하는 참여 유형의 만족도 유발 효과가 강함을 시사함. 즉, 참여의 상호성(Reciprocity)이 높을수록 만족도가 높아지는 패턴이 확인됨

2.1.3 서비스 개선 체감도 및 효능감 측정 결과

- 도서관 응답자에게 "내가 참여한 이후 도서관 서비스나 프로그램이 실제로 개선되었다고 느끼는가"를 5점 척도로 물은 결과, 평균 2.94점(보통 수준)으로 나타났다. 이는 만족도(3.81점)와 비교할 때 현저히 낮은 수치로, 주민들이 도서관을 즐겁게 이용하면서도 자신의 참여가 실질적인 변화를 이끌어냈다는 효능감은 낮음을 의미함
- 참여 수준별로 분석하면, 1단계 참여자의 서비스 개선 체감도는 평균 2.61점에 불과한 반면, 3단계 참여자는 3.74점으로 유의미하게 높았음($t = -6.21, p < .001$). 이는 실질적 참여가 단순 수혜에 비해 자신의 기여가 반영되었다는 체감을 훨씬 강하게 유발함을 통계적으로 보여주는 결과임
- "다음에도 도서관 활동에 참여하고 싶다"는 재참여 의향은 평균 3.97점으로 높은 수준이었으나, "주변 이웃에게 적극 추천하고 싶다"는 e-WOM 의향은 3.64점으로 다소 낮게 나타났다. 이는 개인적 만족감은 높지만 참여의 지역사회적 의미와 연결되는 경험이 부족하기 때문인 것으로 해석됨

2.1.4 이웃 네트워크 형성 및 소통 증가 분석

- 도서관 참여가 이웃 간 소통과 네트워크 형성에 미친 영향을 측정한 결과, "도서관 참여를 통해 새로운 이웃을 알게 되었다"는 항목의 평균은 3.38점, "도서관 활동을 통해 이웃과의 소통이 늘었다"는 항목은 3.21점으로 나타났다. 이는 중간 이상의 긍정적 효과가 있음을 보여주나, 복지관 참여자와 비교할 때 상대적으로 낮은 수준임
- 독서 동아리 참여자 소집단을 별도 분석하면, 이웃 네트워크 형성 점수가 3.91점으로 전체 도서관 응답자 평균보다 유의미하게 높았음($p < .01$). 이는 정기적인 소그룹 활동이 일회성 강좌보다 이웃 관계 형성에 훨씬 효과적임을 시사함

2.2 복지 영역 주민참여 만족도 및 체감도

2.2.1 복지관 프로그램·주민협의체 참여 경험 분석

- 복지관 응답자 408명의 주요 참여 사업 유형을 분석하면, 이웃 살피미(40.2%), 1인가구 소셜다이닝(27.6%), 마을 안전 매핑(16.1%), 주민협의체(10.3%), 기타(5.7%) 순임. 월평균 참여 빈도 3.1회는 시설 유형 중 가장 높으며, 평균 참여 기간 3.4년은 장기적이고 습관화된 참여 패턴을 보여줌
- 이 집단은 단순 프로그램 수강보다 지역사회 문제 해결에 직접 관여하는 활동 비중이 높아, 공동생산 2~3단계 참여자의 비율이 다른 시설 유형에 비해 현저히 높음(2단계 46.0%, 3단계 33.3%). 이는 복지관 사업의 설계 자체가 주민의 능동적 역할을 전제로 한다는 점을 반영함

2.2.2 참여 전후 지역사회 소속감 변화 분석

- 복지관 참여 전후 지역사회 소속감을 비교한 결과, 참여 전 소속감 평균은 2.87점에서 참여 후 3.94점으로 1.07점의 유의미한 상승이 확인되었음($p < .001$). 이는 도서관(0.39점 상승)보다 2.7배 높은 변화폭으로, 복지관 중심의 생활밀착형 참여가 지역사회 소속감 형성에 매우 강력한 효과를 발휘함을 보여줌
- 참여 기간에 따른 소속감 수준을 분석하면, 1년 미만 참여자(평균 3.41점), 1~3년 참여자(3.82점), 3년 이상 참여자(4.27점)로 참여 기간이 길수록 소속감이 유의미하게 높아지는 선형적 패턴이 확인됨($F=14.27, p < .001$). 이는 장기적이고 지속적인 참여가 소속감 형성의 핵심 조건임을 실증적으로 뒷받침함

2.2.3 이타적 효능감 및 보람 인식 측정 결과

- 복지관 참여자들의 이타적 효능감—Q40 "내 참여가 이웃 또는 지역사회에 실질적인 도움이 된다고 느낀다"—의 평균은 4.21점으로, 시설 유형별 비교에서 가장 높은 수치를 기록하였음. 이는 이웃 살피미의 위기가구 발굴 성공 경험, 소셜다이닝에서의 직접적인 관계 형성 경험이 강력한 긍정적 예기정서로 전환됨을 실증함
- Q41 "내 참여로 누군가가 실질적으로 도움을 받았다고 느낀 경험에 있다"에 '그렇다·매우 그렇다'(4~5점)로 응답한 비율이 72.4%에 달하며, 이 경험의 여부가 재참여 의향(Q46~Q48 평균)과 강한 정적 상관관계($r=.634, p<.001$)를 갖는 것으로 나타났음. 즉, 참여의 효과가 눈에 보이는 구체적인 대상에게 귀결될 때, 다음 참여를 이끄는 강력한 동기가 된다는 사실이 확인됨

2.2.4 번아웃(소진) 위험 인식 및 지속 참여 의향 분석

- 번아웃 위험은 핵심 참여자 대상 보조 척도 3문항(B1: "참여 활동이 때로 과도한 부담으로 느껴진다", B2: "참여를 그만두고 싶다는 생각이 든 적이 있다", B3: "내 역할을 대신 할 사람이 없어 억지로 참여하는 느낌이 든다")으로 측정하였음(Cronbach's $\alpha=.797$)
- 분석 결과, 복지관 참여자의 번아웃 위험 지수 평균은 2.94점으로 '보통' 수준이나, 3년 이상 장기 참여자 집단에서는 3.48점으로 높아졌으며, 복수 사업 동시 참여자 집단에서는 3.71점까지 상승하였음. 이는 앞서 행정 데이터 분석에서 확인한 '다중 역할 과부하 위험군'의 번아웃 위험이 실제 체감 지표로도 유의미하게 나타남을 확인해줌
- 지속 참여 의향을 묻는 질문에서, 번아웃 위험 지수가 높은 집단(3점 이상)의 지속 참여 의향은 3.12점으로, 낮은 집단(3점 미만)의 4.31점 대비 현저히 낮았음($t=7.84, p<.001$). 이는 번아웃이 참여의 지속 가능성을 직접적으로 위협하는 핵심 변수임을 통계적으로 확인해주는 결과임

2.3 생활환경 영역 주민참여 만족도 및 체감도

2.3.1 환경·안전 의제 참여 경험 및 의견 반영 체감도 분석

- 주민자치회 응답자 199명 중 최근 1년간 주민참여예산 제안 경험자는 123명(61.8%), 주민총회 참석 경험자는 180명(90.5%)임. 참여 계기는 '기존 자치회 인맥을 통한 권유'가 42.9%로 가장 높고, '생활 불편 해결 욕구'가 38.1%로 그 뒤를 잇는다. '공식 홍보 채널'을 통해 참여를 시작한 비율은 19.0%에 불과함
- 의견 반영 체감도—"내가 제안하거나 의견을 낸 것이 실제 정책에 반영되었다고 느낀다"—는 평균 2.73점으로, 세 시설 유형 중 가장 낮았음. 이는 앞서 데이터 분석에서 확인한 원안 실현율 5.1%라는 낮은 수치와 일치하는 결과로, 참여 경험자조차 좀
- 주민참여예산 탈락 경험자(99명) 중 "탈락 이후에도 계속 참여 의향이 있다"고 응답한 비율은 42.4%로, "의향이 없다"(28.3%)와 "모르겠다"(29.3%)보다 높으나, 탈락 경험 이 참여 의향을 유의미하게 낮춘다는 점은 명확함

2.3.2 생활환경 개선 실감도 분석

- "주민참여를 통해 우리 동네 생활환경이 실제로 개선되었다고 느낀다"는 항목의 평균은 3.31점으로, 도서관(2.94점)과 복지관(3.68점)의 중간 수준임. 단, 본인이 참여하거나 제안한 사업이 실제로 채택·실행된 경험이 있는 응답자(57명)의 경우 이 수치가 4.42점으로 급격히 상승함. 이는 '성공 경험'이 생활환경 개선 실감도를 결정하는 가장 강력한 변수임을 보여줌
- 역으로, 제안이 탈락한 경험만 있는 응답자의 생활환경 개선 실감도는 2.48점으로, 참여 경험이 없는 집단과 유의미한 차이가 없음. 이는 탈락 경험이 거듭될수록 참여가 오히려 부정적 효과를 낼 수 있음을 시사하는 중요한 결과임

2.3.3 행정 신뢰도 변화 분석

- 주민자치회 참여 경험이 구청 행정에 대한 신뢰도에 미친 영향을 분석하면, 참여 전후 신뢰도 변화 방향이 성공 경험 여부에 따라 정반대로 나타나는 흥미로운 결과가 확인됨
- 제안 채택 경험자의 행정 신뢰도는 참여 전 3.08점에서 참여 후 3.94점으로 상승(+0.86점)한 반면, 제안 탈락만 경험한 응답자의 신뢰도는 참여 전 2.94점에서 참여 후 2.61점으로 오히려 하락(-0.33점)하였음. 이 결과는 주민참여 제도가 잘못 설계되거나 결과 환류가 미흡할 경우, 참여가 오히려 행정 신뢰도를 저하시키는 역효과를 낼 수 있음을 경고함

2.4 영역별 비교 분석 및 소결

2.4.1 도서관·복지·환경 영역 만족도 비교 분석

- 세 영역의 주요 체감 지표를 비교하면 다음과 같음

표 4-9 시설 유형별 주요 체감 지표 비교 (5점 척도 평균)

체감 지표	측정 문항	도서관(n=89)	복지관(n=87)	주민자치회(n=42)	F값	유의확률
전반적 참여 만족도	Q19~Q23	3.81	4.18	3.64	11.42	.000***
서비스·정책 개선 체감도	Q24~Q25	2.94	3.68	2.73	14.87	.000***
이타적 효능감	Q40~Q41	3.47	4.21	3.89	18.34	.000***
이웃 네트워크 형성	Q34~Q38	3.21	4.04	3.74	16.92	.000***
지역사회 소속감	Q39	3.38	3.94	3.81	9.67	.000***
행정 신뢰도	Q30~Q33	3.27	3.52	3.12	5.81	.003**
재참여 의향	Q46~Q48	3.97	4.24	3.86	6.43	.002**
e-WOM 의향	Q42~Q44	3.64	3.89	3.42	4.72	.010**

***p<.001, **p<.01

- 일원배치 분산분석(One-way ANOVA) 결과, 모든 체감 지표에서 시설 유형 간 유의미한 차이가 확인되었음. 복지관 참여자가 전반적으로 가장 높은 체감 효과를 보이며, 도서관

관 참여자는 만족도는 높으나 서비스 개선 체감도가 낮고, 주민자치회 참여자는 행정 신뢰도와 의견 반영 체감도가 가장 낮다는 영역별 특성이 뚜렷하게 드러남

2.4.2 인구통계학적 특성별 체감도 차이 분석

- 성별, 연령, 거주 기간별 체감도 차이를 분석한 결과 다음과 같은 유의미한 패턴이 확인됨
- 성별: 여성 참여자의 이웃 네트워크 형성 점수(3.82점)가 남성(3.19점)보다 유의미하게 높음($t=-4.32, p<.001$). 이는 여성이 참여를 통해 관계를 형성하는 데 더 적극적으로 효과적임을 시사함
- 연령: 60대 이상 참여자의 이타적 효능감(4.34점)과 지역사회 소속감(4.11점)이 40대 이하(각각 3.67점, 3.24점)보다 유의미하게 높음($p<.01$). 반면 40대 이하 참여자의 서비스 개선 체감도(3.42점)는 60대 이상(2.87점)보다 높아, 젊은 층이 참여의 실질적 정책 변화 효과를 더 예민하게 평가하는 경향이 있음을 보여줌
- 거주 기간: 10년 이상 장기 거주자의 전반적 체감 효과가 모든 지표에서 5년 미만 거주자보다 유의미하게 높음($p<.05$). 지역 애착심이 참여 효과 인식에 긍정적으로 작용함을 확인할 수 있음

2.4.3 소결

- 시설 유형별 비교 분석 결과, 세 가지 핵심 시사점이 도출됨

- 첫째, 참여의 직접성과 만족도는 비례함. 이웃과 직접 얼굴을 맞대고 문제를 해결하는 복지관 사업의 만족도와 효능감이 가장 높은 것은, 생활밀착형 참여가 추상적 의제보다 구체적인 이웃 관계와 결합될 때 가장 강력한 효과를 발휘함을 보여줌
- 둘째, 서비스 개선 체감도와 참여 수준 간 격차가 존재함. 이용자들의 만족도는 전반적으로 높지만, '내 참여가 실제 정책을 바꾸었다'는 효능감은 현저히 낮음. 이 격차를 좁히는 것이 형식적 참여를 실질적 참여로 전환하는 핵심 과제임
- 셋째, 참여 경험의 성공 여부가 행정 신뢰도를 결정함. 제안 채택 경험은 신뢰도를 높이고, 탈락 경험은 신뢰도를 낮춘다는 결과는 주민참여 제도의 결과 관리가 단순한 행정 절차 문제가 아니라 민주주의 신뢰 기반의 문제임을 시사함

3. 주민참여가 정책 수용성 및 지속성에 미치는 영향

3.1 정책 수용성에 대한 주민참여의 영향 분석

3.1.1 정책 수용성 측정 지표 및 결과

○ 정책 수용성(Policy Acceptance)은 "해당 정책의 필요성과 방향에 동의하며, 그 결과를 수용할 의향이 있는 정도"로 조작적 정의하였음. 측정 문항은 "이 시설(또는 사업)의 운영 방향에 공감한다", "이 사업에 사용되는 예산이 적절하게 쓰이고 있다고 생각한다", "이 사업의 결과를 긍정적으로 수용할 의향이 있다" 등 3문항의 평균값을 사용하였음

○ 전체 응답자의 정책 수용성 평균은 3.64점으로 나타났으며, 이는 강동구 생활밀착형 정책 전반에 대해 주민들이 보통 이상의 수용 의향을 가지고 있음을 보여줌. 시설 유형별로는 복지관(3.89점) > 도서관(3.68점) > 주민자치회(3.21점) 순이며, 주민자치회 참여자의 수용성이 상대적으로 낮은 것은 의견 반영 체감도 저하와 연동된 결과로 해석됨

3.1.2 참여 수준(1~3단계)별 정책 수용성 차이 분석

○ 공동생산 단계별 정책 수용성 차이를 분석한 결과, 단계가 높아질수록 수용성이 유의미하게 상승하는 선형 패턴이 확인되었음

표 4-10 공동생산 단계별 정책 수용성 비교 (N=1,025)

참여 단계	n	정책 수용성 (평균)	표준편차
1단계(수동적 수혜형)	367	3.28	.72
2단계(제한적 자문형)	442	3.67	.65
3단계(능동적 공동생산형)	216	4.19	.54
전체	1,025	3.64	0.68
F값	—	18.74	—
유의확률	—	.000*	—
재참여 의향	Q46~Q48	3	.814

참여 단계	n	정책 수용성 (평균)	표준편차
e-WOM 의향	Q42~Q44	3	.831

***p<.001

○ Tukey의 사후 검정 결과, 세 단계 간 모든 쌍비교에서 유의미한 차이가 확인되었음 ($p<.05$). 특히 3단계 참여자의 수용성(4.19점)은 1단계(3.28점)보다 0.91점 높으며, 이 차이는 통계적으로도 실질적으로도 유의미한 수준임. 이는 연구 가설 H2(참여 수준이 높을수록 정책 수용성이 높아진다)를 지지하는 결과임

○ 이 결과의 정책적 함의는 명확하다. 주민을 단순 수혜자로 두는 것보다 의사결정 과정에 참여시키는 것이 정책에 대한 수용성과 정당성 인식을 높이는 데 훨씬 효과적이라는 것임. 이는 지방행정에서 주민참여가 단순한 민주주의적 의무가 아니라, 정책 효과성을 높이는 실용적 수단이기도 함을 실증함

3.1.3 참여 경험 유무에 따른 수용성 차이

○ 설문에서는 응답자 외에도 현재 해당 시설을 이용하지만 프로그램에 참여한 적 없는 단순 방문자 235명을 비교 집단으로 추가 조사하였음. 비교 결과, 참여 경험자(1,025명)의 정책 수용성 평균 3.64점은 비참여자(2.91점)보다 유의미하게 높았음($t=6.83$, $p<.001$). 이는 연구 가설 H1(참여 경험이 있는 주민이 없는 주민보다 정책 만족도가 높다)을 지지하는 결과임

3.2 지속적 참여 의향 분석

3.2.1 재참여 의향 측정 결과 및 영향 요인 분석

○ 전체 응답자의 재참여 의향 평균은 4.07점으로 높은 수준임. 재참여 의향에 유의미하게 영향을 미치는 변수를 파악하기 위해 다중회귀분석을 실시한 결과, 다음 변수들이 유의미한 설명력을 가지는 것으로 나타났음

표 4-11 재참여 의향(Q46~Q48 평균)에 대한 다중회귀분석 결과

독립변수	측정 문항	β (표준화 계수)	t값	유의확률
이타적 효능감	Q40~Q41	.341	5.82	.000***
이웃 네트워크 형성	Q34~Q38	.287	4.91	.000***
긍정적 예기정서	Q39~Q41	.214	3.64	.000***
서비스 개선 체감도	Q24~Q25	.178	3.02	.003**
거주 기간	Q5	.124	2.11	.036*
번아웃 위험 지수	B1~B3	-.298	-5.07	.000***
부정적 예기정서	B1~B3	-.187	-3.18	.002**
R^2 (설명력)	—	.614	—	—

*** $p < .001$, ** $p < .01$, * $p < .05$

○ 회귀모형의 설명력($R^2 = .614$)은 매우 높은 수준으로, 이타적 효능감, 이웃 네트워크 형성, 긍정적 예기정서가 재참여 의향을 예측하는 가장 강력한 요인임이 확인되었음. 반면 번아웃 위험 지수와 부정적 예기정서는 재참여 의향을 유의미하게 낮추는 방해 요인으로 작용함. 이는 EMGB 모형의 핵심 주장(예기정서가 목표지향적 행동의 가장 강력한 예측 변수)을 강동구 주민참여 맥락에서 실증적으로 검증한 결과임

3.2.2 참여 지속성 결정 요인: 태도·규범·행동통제 모형 검증

○ EMGB 모형의 다섯 가지 구성 요소가 재참여 의향(참여 지속성의 대리 지표)에 미치는 상대적 영향력을 비교한 결과, 영향력 크기의 순서는 다음과 같음

○ 긍정적 예기정서($\beta = .341$) > 이웃 네트워크($\beta = .287$) > 번아웃($\beta = -.298$, 부정 방향) > 긍정적 예기정서 전반($\beta = .214$) > 서비스 개선 체감도($\beta = .178$) > 거주 기간($\beta = .124$) > 부정적 예기정서($\beta = -.187$, 부정 방향)

○ 이 결과는 세 가지 중요한 이론적·정책적 시사점을 제공함. 첫째, 참여의 '보람(이타적 효능감)'이 재참여를 이끄는 가장 강력한 동력임. 따라서 행정은 참여자가 자신의 기여가 이웃과 지역사회에 구체적으로 어떤 변화를 만들었는지 인식할 수 있도록 성과 피드백 체계를 강화해야 함. 둘째, 번아웃 방지가 참여 지속성을 위한 핵심 과제임. 참여 동기를 높이는 것만큼, 이미 참여 중인 핵심 활동가의 소진을 막는 것이 지속 가능한 거버넌스 구축에 동등하게 중요함. 셋째, 이웃 관계 형성 자체가 재참여를 이끄는 독립적 요인이다. 사람들은 프로그램 자체뿐 아니라, 그 과정에서 만난 이웃 때문에 다시 참여함

3.2.3 주변인 추천 의향(e-WOM) 분석

○ "이 시설(또는 사업)에 참여해보라고 주변 이웃에게 적극 추천할 의향이 있다"는 e-WOM 의향의 전체 평균은 3.72점임. 참여 수준별로는 3단계 참여자(4.31점), 2단계(3.71점), 1단계(3.08점)로 단계가 높아질수록 e-WOM 의향도 유의미하게 높아짐 ($F=12.94, p<.001$)

○ 이는 실질적 참여를 경험한 주민일수록 주변인에게 참여를 권유하는 자발적 홍보자(Evangelist)로 기능할 가능성이 높음을 의미함. 행정이 공식 홍보 예산을 투입하는 것보다, 기존 참여자들이 긍정적 경험을 지인에게 전파하는 e-WOM 네트워크를 활성화하는 것이 신규 참여자 유입에 더 효과적인 전략일 수 있음

3.3 행정 신뢰도와 주민참여의 상관관계

3.3.1 참여 경험과 행정 신뢰도의 상관 분석

○ 전체 응답자의 구청 행정에 대한 신뢰도 평균은 3.41점으로 보통 이상이다. 참여 경험자(1,025명)와 비참여자(235명)의 신뢰도를 비교하면, 각각 3.41점과 2.97점으로 참여 경험자가 유의미하게 높음($t=3.94, p<.001$). 단, 이 결과는 인과관계보다는 상관관계를 의미하는 것으로, 행정을 신뢰하는 주민이 참여하는 경향이 있을 수도 있다는 역인과 가능성(Reverse Causality)을 배제할 수 없음

- 참여 경험 → 신뢰도의 인과관계를 보다 직접적으로 검증하기 위해, 동일 응답자의 참여 전후 신뢰도 변화를 분석하였음. 전체 평균으로는 참여 전 3.14점에서 참여 후 3.41점으로 0.27점 상승하였으나, 앞서 분석한 바와 같이 성공 경험 여부에 따라 변화 방향이 달라진다는 점이 중요함

3.3.2 참여 횟수·기간에 따른 신뢰도 변화 추이

- 참여 횟수와 기간에 따른 행정 신뢰도 변화를 분석하면 흥미로운 비선형 패턴이 나타남

표 4-12 참여 기간별 행정 신뢰도 변화 (N=1,025)

참여 기간	n	행정 신뢰도 (평균)	이전 단계 대비 변화	비고
1년 미만	221	3.64	—	초기 기대 단계
1~2년	319	3.71	+0.07	신뢰 정점
2~3년	245	3.52	-0.19	급격한 하락
3~5년	146	3.38	-0.14	최저점 (피로 누적)
5년 이상	94	3.47	+0.09	회복 및 안정 단계

- 흥미롭게도 참여 1~2년 차에는 신뢰도가 소폭 상승하다가, 2~5년 차에는 오히려 감소하는 패턴이 나타남. 이는 초기 참여의 신선함과 기대감이 충족되다가, 반복 참여 과정에서 의견 반영의 한계와 행정적 경직성을 체감하면서 신뢰도가 현실적으로 조정되는 과정을 반영하는 것으로 해석됨. 5년 이상 장기 참여자의 신뢰도가 소폭 반등하는 것은, 오랜 참여를 통해 지역 변화에 대한 현실적 기대치를 갖추고 지속 참여의 가치를 내면화한 결과로 볼 수 있음

3.3.3 소결

- 주민참여와 행정 신뢰도의 관계는 단순한 정적(正的) 관계가 아니라, 참여의 질과 결과 경험에 따라 긍정적 또는 부정적으로 분기하는 복잡한 패턴을 보임. 이는 주민참여 제도가 단순히 존재하는 것만으로 행정 신뢰를 높이지 않으며, 참여의 결과가 실질적으로 반영되고 주민에게 환류될 때만 신뢰 형성 효과가 발생함을 시사함. 행정은 참여 과정의 관리뿐 아니라 결과의 투명한 공개와 환류에 더 많은 행정 역량을 투입해야 함

4. 형식적 참여와 실질적 참여의 성과 차이 비교

4.1 참여 유형 분류 기준 및 조작적 정의

- 본 연구에서 '형식적 참여'는 공동생산 1~2단계에 해당하는 참여로, 프로그램 수강·시설 이용·의견함 투입·형식적 운영위원회 출석 등 행정이 설계한 참여 기회를 수동적으로 활용하는 유형을 말함. 반면 '실질적 참여'는 공동생산 3단계에 해당하는 참여로, 정책 의제의 발굴·기획·운영·평가 과정에 주도적으로 관여하고 자신의 시간·지식·네트워크 등 자원을 자발적으로 투입하는 유형을 의미함
- 이 두 유형의 경계는 다음 두 가지 기준으로 판별하였음. 첫째, 의사결정 참여 여부: 단순 의견 제시를 넘어 실제 의사결정 과정에 참여한 경험이 있는가. 둘째, 자원 자발 투입 여부: 시간·지식·네트워크 등을 행정의 요청 없이 자발적으로 기여한 경험이 있는가
- 이 기준을 적용하면 본 조사 응답자 중 형식적 참여자는 809명(78.9%), 실질적 참여자는 216명(21.1%)으로 분류됨

4.2 형식적 참여 집단의 특성 및 성과 분석

4.2.1 집단 특성

- 형식적 참여 집단(n=809)의 인구통계학적 특성은 60대 이상 비율 40.1%, 여성 비율 69.8%로 전체 응답자와 유사함. 평균 참여 기간은 2.3년이며, 참여 계기는 '지인 추천'(45.9%)과 '생활 불편 해결 욕구'(28.5%)가 주를 이룸. 이 집단의 특징은 정기적으로 시설을 이용하고 프로그램에 참여하지만, 운영이나 기획에는 관여하지 않으며 "행정이 알아서 잘 해주기를" 기대하는 경향이 강함

4.2.2 만족도·효능감·신뢰도 측정 결과

- 형식적 참여 집단의 주요 성과 지표 평균은 다음과 같다: 전반적 만족도 3.74점, 서비스

개선 체감도 2.81점, 이타적 효능감 3.41점, 이웃 네트워크 형성 3.29점, 행정 신뢰도 3.28점, 재참여 의향 3.92점. 만족도는 보통 이상이나 서비스 개선 체감도가 낮고 이타적 효능감도 중간 수준에 머물. 참여가 주는 보람보다는 개인적 편익(정보 획득, 여가 활용, 인맥 관리)이 주된 참여 동기로 기능하는 집단임

4.2.3 한계: 낮은 효능감과 이탈 위험

- "지금보다 더 적극적으로 참여하고 싶다"는 의향을 묻는 질문에 형식적 참여자의 32.6%만이 긍정적 응답을 하였으며, 이탈 위험 지수(현재 참여를 그만두거나 줄일 가능성)는 평균 2.84점으로 실질적 참여자(1.97점)보다 유의미하게 높음. 즉, 형식적 참여자는 참여에 대한 적극적인 의지는 낮고 이탈 가능성은 상대적으로 높은 취약한 참여층을 형성하고 있음. 이 집단을 실질적 참여로 전환시키는 것이 강동구 주민자치 활성화의 핵심 과제임

4.3 실질적 참여 집단의 특성 및 성과 분석

4.3.1 집단 특성

- 실질적 참여 집단(n=216)은 50~60대 비율이 71.7%로 높고, 평균 참여 기간은 5.1년으로 형식적 참여자의 2.2배에 달함. 이 집단의 가장 두드러진 특징은 복수 시설 또는 복수 사업에 동시 참여하는 비율이 52.2%로 높다는 점임. 참여 계기는 '기존 지역 리더의 권유'(43.5%)가 가장 높으며, 이는 실질적 참여자 집단으로의 진입 경로가 공식 홍보보다 비공식 네트워크를 통해 이루어짐을 보여줌

4.3.2 만족도·효능감·사회적 자본 형성 결과

- 실질적 참여 집단의 주요 성과 지표는 형식적 참여 집단 대비 모든 항목에서 유의미하게 높다: 전반적 만족도 4.31점, 서비스 개선 체감도 3.82점, 이타적 효능감 4.39점, 이웃 네트워크 형성 4.17점, 행정 신뢰도 3.84점, 재참여 의향 4.51점. 특히 이타적 효능감(4.39점)과 재참여 의향(4.51점)이 매우 높아, 실질적 참여자들이 강한 내적 동기와 높은 지속성을 보임을 확인할 수 있음

4.3.3 번아웃 위험과 지속 참여의 조건

○ 그러나 실질적 참여자 집단에서도 번아웃 위험 지수는 3.21점으로, 형식적 참여자(2.47점)보다 유의미하게 높음. 복수 사업 동시 참여자의 번아웃 위험은 3.74점까지 상승한다. 이는 실질적 참여자들이 높은 보람과 동시에 높은 소진 위험이라는 이중적 상황에 처해 있음을 보여줌

○ 지속 참여의 조건을 실질적 참여자 집단 내에서 분석하면, 번아웃 위험이 낮으면서도 재참여 의향이 높은 집단의 공통 특성은 세 가지임. 첫째, 역할 분담이 명확하게 이루어져 혼자 모든 것을 감당하지 않음. 둘째, 참여의 성과가 구체적이고 가시적인 형태로 자신에게 인식됨. 셋째, 동료 참여자와의 신뢰 관계가 형성되어 상호 지지 체계가 작동함. 이 세 가지 조건이 갖추어질 때, 실질적 참여는 번아웃 없이 장기적으로 지속될 수 있음

4.4 성과 차이 통계 분석 결과 및 정책적 시사점

4.4.1 두 집단 간 성과 차이 비교

○ 형식적 참여자와 실질적 참여자 간 주요 성과 지표 차이를 독립표본 t-검정으로 비교한 결과는 다음과 같음

표 4-13 형식적 참여(Q13 ①②) vs. 실질적 참여(Q13 ③) 집단 성과 비교

성과 지표	측정 문항	형식적 참여 (n=809)	실질적 참여 (n=216)	t값	유의확률	효과 크기(d)
전반적 만족도	Q19~Q23	3.74	4.31	-5.84	.000***	0.92 (대)
서비스 개선 체감도	Q24~Q25	2.81	3.82	-8.43	.000***	1.34 (대)
이타적 효능감	Q40~Q41	3.41	4.39	-9.27	.000***	1.47 (대)
이웃 네트워크 형성	Q34~Q38	3.29	4.17	-7.18	.000***	1.14 (대)
행정 신뢰도	Q30~Q33	3.28	3.84	-4.67	.000***	0.74 (중)
재참여 의향	Q46~Q48	3.92	4.51	-5.31	.000***	0.84 (대)
번아웃 위험	B1~B3	2.47	3.21	6.02	.000***	0.95 (대)

성과 지표	측정 문항	형식적 참여 (n=809)	실질적 참여 (n=216)	t값	유의확률	효과 크기(d)
-------	-------	-------------------	-------------------	----	------	----------

***p<.001 / Cohen's d: 소(0.2), 중(0.5), 대(0.8)

- 모든 지표에서 두 집단 간 통계적으로 유의미한 차이가 확인되었으며, 효과 크기 (Cohen's d)가 대부분 0.8 이상의 '대(大)' 수준으로 실질적으로도 의미 있는 차이임이 확인됨. 이는 연구 가설 H4(실질적 참여자가 형식적 참여자보다 재참여 의향이 높다)를 강력하게 지지하는 결과임

4.4.2 형식적 참여를 실질적 참여로 전환하는 조건 분석

- 형식적 참여자 중 향후 실질적 참여로 전환하고자 하는 의향이 있는 응답자(264명, 32.6%)와 없는 응답자(545명, 67.4%)를 비교하면, 전환 의향 집단의 특성은 다음과 같음: ① 이타적 효능감이 상대적으로 높음(3.74점 vs. 3.21점), ② 이웃 네트워크가 부분적으로 형성되어 있음(3.61점 vs. 3.04점), ③ 서비스 개선 체감 경험이 1회 이상 있음(71.4% vs. 42.2%), ④ 지각된 행동통제(시간·비용 여유) 인식이 상대적으로 긍정적임
- 이 분석 결과는 형식적 참여자를 실질적 참여자로 전환시키는 핵심 조건이 '작은 성공 경험의 누적'임을 시사함. 자신의 참여가 작더라도 실제 변화로 이어진 경험을 한 번이라도 가진 주민이 더 적극적인 참여로 나아가는 경향이 있음. 따라서 행정은 모든 참여자에게 즉각적인 효능감을 줄 수 있는 '소규모 성공 경험'을 체계적으로 설계하고 제공해야 함

5. 참여 주체의 제한성 및 구조적 한계 분석

5.1 참여 계층의 편향성 분석

5.1.1 연령·성별·직업별 참여 편중 현황

- 본 조사 결과와 제3장의 행정 데이터 분석을 종합하면, 강동구 주민참여는 세 가지 인구 통계학적 차원에서 뚜렷한 편중 현상을 보임
- 연령 편중: 60대 이상이 전체 참여자의 36.7%, 50대가 30.7%를 차지하여 50대 이상이 약 67.4%를 점유함. 30~40대 직장인 세대의 참여 비율은 전체의 28.9%에 그치며, 이들의 절반 이상은 영유아 동반 부모로서 자녀 중심 프로그램에 수동적으로 참여하는 유형임
- 성별 편중: 여성이 전체의 66.1%로 과대 대표되어 있으며, 거버넌스 기구(운영위원회·주민협의체)로 갈수록 여성 비율이 82%까지 상승한다. 이는 남성의 참여를 유인하는 프로그램과 참여 문화가 부족함을 시사함
- 직업 편중: 전업주부(31.2%)와 무직·은퇴자(24.8%)가 전체의 56.0%를 차지하며, 직장인 참여자의 대부분은 도서관 독서 동아리 등 저녁·주말에 이루어지는 비공식 활동에 한정하여 참여함
- 이 세 가지 편중은 서로 맞물려 있음. 60대 이상·여성·전업주부·은퇴자가 현재 주민참여의 핵심 담당자 집단을 형성하며, 이들을 중심으로 참여 문화와 구조가 고착화되어 있음. 이 구조를 전환하기 위해서는 다양한 계층의 진입을 가능하게 하는 참여 구조의 물리적·시간적·심리적 재설계가 필요함

5.1.2 소수 핵심 참여자의 과대 대표 현상 실증

- 본 조사에서 주민자치회 참여자 199명 중 현재 2개 이상의 위원회 또는 사업에 동시 참여하는 응답자는 109명(54.8%)에 달함. 이들이 수행하는 역할의 총량은 강동구 전체 주민자치 활동의 상당 부분을 담당한다고 볼 수 있음. 이는 소수의 헌신적 참여자에게 지

역 거버넌스의 기능이 집중되어 있는 구조를 설문 데이터로 재확인하는 결과임

- 이 집단의 번아웃 위험 지수(3.58점)는 단일 참여자(2.19점)의 1.6배 수준이며, "필요하지 않아도 의무감으로 참여한다"는 항목에 동의하는 비율이 65.2%로 매우 높음. 이는 헌신적 참여자들이 내적 동기보다 의무감에 의해 참여를 유지하는 비율이 높아, 언제든 이탈할 수 있는 취약한 상태에 있음을 경고함

5.1.3 신규 참여자 유입 장벽 인식 분석

- 현재 참여 중인 응답자들에게 "새로운 이웃이 참여하기 쉬운 환경이라고 생각하는가"를 묻은 결과, 전체 평균 2.89점으로 보통 이하를 기록하였음. 특히 실질적 참여자 집단(2.64점)이 형식적 참여자 집단(2.97점)보다 낮은 수치를 보임. 이는 기존 참여자들이 자신들의 내부 네트워크가 얼마나 외부에 폐쇄적인지를 스스로 인식하고 있음을 보여주는 흥미로운 결과임
- 신규 참여를 가로막는 가장 큰 장벽 요인을 Q45(복수 선택)로 묻은 결과, Q45-④ '기존 참여자들의 결속력이 강해 새로 들어가기 어려운 분위기'(47.2%), Q45-② '참여 방법·절차에 대한 정보 부족'(38.5%), Q45-③ '참여해도 의견이 반영될 것 같지 않다는 선입견'(35.8%), Q45-① '시간 부족'(29.4%), Q45-⑤ '디지털 신청 등 절차의 어려움'(18.3%) 순이었음

5.2 참여 배제 요인 분석 (FGI 및 실무자 설문 교차 분석)

- 본 절의 분석은 두 가지 질적·양적 자료를 교차하여 활용한다. 첫째, 초점집단면접(FGI) 그룹 A(실무 제공자 4명)·그룹 B(핵심 참여 주민 5명)의 발화 자료이며, 둘째, 실무자 대상 병행 설문(S1~S33, N=116명: 도서관 55명, 복지관 61명)의 정량 결과임. 두 자료를 교차하면 FGI의 맥락적 깊이와 설문의 대표성을 동시에 확보할 수 있음

5.2.1 시간적 제약: 평일 주간 회의 구조 문제

- 초점집단면접(FGI) 그룹 A(실무 제공자 4명)와 그룹 B(핵심 참여 주민 5명)에서 공통적으로 제기된 가장 빈번한 배제 요인은 '시간적 제약'이었음. 실무자 설문에서도 S23-① '평일 주간 중심 운영으로 인한 직장인 참여 불가'를 신규 유입 최대 장벽으로 꼽은 응답자가 68.3%로 가장 높게 나타나, FGI 결과와 일치하였음. 참여 의향은 있으나 직장 근무 시간과 참여 기회가 충돌한다는 문제임
- "회의를 저녁 7시로 바꿨더니 처음 두 달은 직장인들이 왔어요. 그런데 어느 순간 다시 어르신들만 남더라고요. 저녁 시간에도 일이 있으니까." (FGI 그룹 B 참여자 C, 여성, 38세, 직장인)
- "저는 주민자치회에 관심이 있는데, 모든 회의가 낮에 있어요. 연차 내고 갈 수는 없잖아요." (FGI 그룹 B 참여자 D, 남성, 41세, 직장인)
- 이러한 진술들은 단순히 저녁으로 회의 시간을 이동하는 것만으로는 직장인의 참여 제약이 완전히 해소되지 않음을 보여줌. 회의 전후의 이동 시간, 가정 내 역할(육아·간병 등)과의 충돌, 비정기적 초과근무 등 복합적 시간 제약이 존재하기 때문임. 따라서 시간 문제 해결은 회의 시간 이동에 그치지 않고, 비대면 참여의 완전한 공식화, 사전 의견 제출을 정기 참여와 동등하게 인정하는 제도 개선을 포함해야 함

5.2.2 정보 접근성 부족: 홍보 채널의 구조적 한계

- FGI에서 참여 경험이 있는 주민들이 참여를 시작하게 된 계기를 물으면, 공식 홍보 채널(구청 홈페이지·전단지·현수막)을 통해 참여를 시작한 사례는 단 1건도 없었음. 모두 '아는 사람의 권유' 또는 '우연한 발견'을 통해 참여를 시작하였음
- "주민센터 게시판에 붙어 있는 공고문은 솔직히 아무도 안 봐요. 글씨도 작고, 내용도 딱딱하고. 맘카페에서 누가 '이런 거 있는데 같이 가볼 사람?' 하면 그게 훨씬 와닿죠." (FGI 그룹 B 참여자 E, 여성, 35세, 전업주부)

- 이는 강동구 행정의 공식 홍보 체계가 실제 주민들의 정보 수용 채널과 괴리되어 있음을 보여줌. 실무자 설문에서도 S24 "현재 홍보 방식이 주민의 실제 정보 수용 채널과 잘 맞는다"의 평균이 2.31점(5점 만점)으로 매우 낮아, 실무자 스스로 공식 홍보의 한계를 인식하고 있음이 확인됨. 현재 강동구 생활밀착형 정책의 홍보 예산 중 디지털·SNS 채널에 배정된 비율이 전체의 22.3%에 불과한 현실과 맞닿아 있음. 효과적인 참여 유인을 위해서는 공식 홍보 채널의 형식과 채널 자체를 주민들이 실제로 사용하는 플랫폼 중심으로 전환해야 함

5.2.3 절차의 복잡성 및 심리적 진입장벽

- FGI 참여자들은 주민참여예산 온라인 신청 절차, 주민자치회 위원 신청 양식, 도서관 동아리 등록 과정 등을 "관공서 언어로 가득 찬 복잡한 절차"로 인식하는 경향이 공통적으로 나타났음
- "주민참여예산 신청서를 처음 봤을 때 사업계획서 양식이랑 똑같더라고요. 어디서부터 어떻게 써야 할지 몰라서 포기했어요." (FGI 그룹 B 참여자 F, 남성, 43세, 직장인)
- 절차의 복잡성은 단순한 행정 효율의 문제가 아니라, '이 참여가 나 같은 사람도 할 수 있는 것인가'라는 심리적 진입장벽을 형성함. 신청 양식의 간소화, 참여 가이드의 쉬운 언어화, 처음 참여하는 사람을 돕는 '참여 길잡이' 제도는 이 장벽을 낮추는 데 직접적으로 기여할 수 있음

5.2.4 내재적 동기 유발 기제의 부재

- FGI에서 실무자 그룹(그룹 A)은 주민 참여를 독려하는 과정에서 가장 어려운 점으로 "참여의 보람을 느낄 수 있게 해주는 무언가가 없다"는 점을 공통적으로 지적하였음
- "처음에는 '지역을 위해 봉사한다'는 명분으로 모이시는데, 시간이 지나면 '그래서 내가 이걸 왜 해야 하지?'라는 물음이 생기는 것 같아요. 그 물음에 답을 못 드리는 거죠." (FGI 그룹 A 참여자 G, 복지관 사회복지사, 여성, 32세)
- "금전적 보상이 없다면 최소한 '당신이 한 일이 이런 변화를 만들었다'는 피드백은 있어야 하는데, 행정 구조 상 그게 쉽지 않아요." (FGI 그룹 A 참여자 H, 도서관 사서, 여성, 29세)

- 이 진술들은 내재적 동기 유발이 행정의 의지와 구조적 역량 모두를 필요로 하는 과제임을 보여줌. 긍정적 예기정서를 의도적으로 설계하는 것—참여의 성과를 가시화하고, 기여자를 사회적으로 인정하며, 소규모 성공 경험을 체계적으로 제공하는 것—이 내재적 동기 유발의 핵심 메커니즘임

5.3 참여의 구조적 장벽 종합 진단

5.3.1 행정 공급자 측면의 구조적 한계

- 실무자 그룹(그룹 A) FGI에서 공통적으로 제기된 가장 심각한 구조적 한계는 실무 행정력의 만성적 과부하임. 주민참여 활성화 업무를 담당하는 공무원과 시설 실무자들은 기존 행정 업무와 주민참여 업무를 동시에 수행하고 있으며, 주민참여 관련 업무가 추가될수록 실무자의 소진 위험이 증가하는 구조에 처해 있음
- "주민참여예산 신청 기간이 되면 제 본래 업무는 사실상 중단돼요. 제안서 접수·검토·피드백을 혼자 다 해야 하거든요." (FGI 그룹 A 참여자 I, 구청 자치행정과 주무관, 남성, 36세)
- 이 진단은 실무자 설문(N=126)에서도 수치로 확인됨. S6 "전체 업무 중 주민참여 관련 업무 비율" 문항에서 60% 이상이라고 응답한 비율이 도서관 실무자 43.6%, 복지관 실무자 57.4%에 달하였음. 특히 S7 "전담 인력 유무" 문항에서 "기존 업무와 겸직"이라고 응답한 비율이 도서관 83.6%, 복지관 72.1%로, 대다수가 겸직 구조에서 주민참여 업무를 수행함이 확인됨. 실무자 번아웃 지수(S19~S22 평균) 또한 도서관 3.12점, 복지관 3.48점으로 고위험 기준(3.0점)을 초과하였으며, 복지관 실무자의 경우 S22 "이직 의향" 동의 비율이 39.3%에 달해 인력 이탈 위험이 현실화하고 있음을 보여줌
- 주민참여를 지원하는 전담 인력(주민자치 코디네이터)의 부재가 실무자 소진의 구조적 원인이며, 이것이 결국 주민 참여자에 대한 피드백 부재, 참여 프로그램 질 저하, 신규 참여자 관리 부실로 이어지는 악순환을 형성함

5.3.2 제도 설계 측면의 구조적 한계

- 현행 강동구 주민참여 제도는 세 가지 설계상의 구조적 한계를 안고 있음. 첫째, 예산 의존형 설계임. 주민의 참여를 '예산 제안'으로만 유도하는 구조는 예산이 없는 아이디어(재능 기부형, 관계망 활용형 등)를 제도 밖으로 밀어냄. 둘째, 동원형 설계임. "모집합니다" 방식의 일방향 홍보와 행정이 기획한 참여 기회에 주민을 끌어들이는 구조는 주민의 자발적 의제 발굴을 제도적으로 촉진하지 못함. 셋째, 결과 환류 부재임. 참여의 결과(채택 여부, 이행 현황, 성과 측정 결과)가 참여자에게 체계적으로 환류되지 않아, 참여와 정책 변화 간의 인과관계를 주민이 체감할 수 없음

5.3.3 지역사회 측면의 구조적 한계

- 원도심과 신도심의 지역사회 자본(Social Capital) 격차 역시 참여의 구조적 불균형을 심화시키는 요인임. 장기 거주자 중심의 원도심은 이미 형성된 비공식 네트워크가 참여의 기반을 제공하나, 신규 입주자 중심의 신도심은 이러한 네트워크가 아직 형성되지 않아 동일한 제도적 기회가 주어져도 실제 참여로 이어지기 어려움. 지역사회 자본의 격차는 단기 행정 조치로 해소될 수 없으며, 중장기적인 공동체 형성 지원이 병행되어야 함

5.3.4 소결: 구조적 전환 없는 참여 활성화의 한계

- 본 장의 실증 분석 결과를 종합하면, 강동구 주민참여의 구조적 장벽은 단일 원인이 아닌 행정 설계·제도 구조·지역사회 자본이라는 세 층위의 복합 문제임이 확인됨. 주목할 점은, 주민 설문(Q1~Q49, N=1,025)과 실무자 설문(S1~S33, N=126)의 결과가 장벽의 존재와 심각성에서 일치하면서도, 그 원인 진단에서 미묘한 차이를 보인다는 것임. 주민은 '의견 반영 부재'와 '진입장벽'을 가장 크게 체감하는 반면, 실무자는 '인력 부족'과 '검직 구조'를 핵심 원인으로 지목함. 이 인식 격차는 정책 해법이 어느 한 쪽만을 겨냥해서는 효과를 거두기 어려움을 시사함. 이는 인센티브 제공이나 홍보 강화 등의 표면적 처방으로는 근본적으로 해결될 수 없으며, 참여 구조의 시간적·형식적·채널 측면의 전환, 제도 설계의 자발성·환류·비예산 참여 수용, 지역사회 자본 형성 지원이라는 구조적 처방이 동시에 요구됨을 의미함

○ 이어지는 제5장에서는 본 장의 실증 분석 결과를 바탕으로, 이러한 구조적 전환을 실현하기 위한 구체적이고 즉시 실행 가능한 정책 개선 방안을 제시함

V

정책적 문제점 및 개선 방향

1. 주민자치 관점에서의 주요 이슈 도출
2. 주민참여 형식화 및 행정-의회 연계 부족 문제 진단
3. 생활밀착형 정책 고도화를 위한 주민자치 작동 기제 제언

5 정책적 문제점 및 개선 방향

- 제4장의 실증 분석 결과는 강동구 생활밀착형 정책의 주민참여가 양적으로는 일정 성과를 달성하였으나, 참여의 구조·질·지속성 측면에서 복합적인 정책적 한계를 안고 있음을 수치로 명확히 드러냈음. 원안 실현율 5.1%, 서비스 개선 체감도 2.73~2.94점, 3040 직장인 주민총회 참여율 7.2%, 핵심 활동가 번아웃 위험 지수 3.71점이라는 수치들은 현재 강동구 주민참여 제도가 구조적 전환점에 도달했음을 경고함
- 본 장에서는 이러한 실증 분석 결과를 토대로 세 가지 차원에서 강동구 주민참여의 정책적 문제점을 진단하고 개선 방향을 제시함. 첫째, 주민자치 관점에서의 핵심 이슈를 체계적으로 도출하고 우선순위를 설정함. 둘째, 주민참여 형식화와 행정-의회 연계 부족 문제를 구조적으로 진단하고 개선 방향을 제시함. 셋째, 거점시설별 즉시 실행 가능한 Quick-Win 방안과 강동구 맞춤형 통합 주민자치 모델을 구체적으로 제안함
- 본 장의 정책 제언이 갖는 방법론적 특징은, 제4장의 실증 데이터와 FGI 현장 진술에 직접 근거한다는 점임. 제언의 방향성은 세 가지 원칙 위에 설계되었음. 첫째, 증거 기반(Evidence-Based): 모든 제언은 설문 통계 수치, FGI 진술, 행정 데이터 분석 결과 중 최소 두 가지 이상의 교차 근거를 갖음. 둘째, 즉시 실행 가능성(Actionability): 대규모 예산 확보나 법령 개정 없이도 담당 공무원·시설 실무자의 의지와 내규 조정만으로 실행할 수 있는 방안을 우선 제시하고, 중장기 구조 개혁 방안을 후순위로 배치함. 셋째, 주민 중심성(Resident-Centricity): 행정 편의나 사업 성과 지표가 아닌, 실제 참여 주민의 경험 개선과 내재적 동기 강화를 기준으로 모든 제언의 적절성을 평가함. 이 세 원칙은 본 연구의 이론적 틀인 EMGB 모형이 강조하는 '예기정서에 기반한 행동 동기'와 일관되게 연결됨

1. 주민자치 관점에서의 주요 이슈 도출

1.1 강동구 주민자치의 현주소 재진단

1.1.1 실증 분석 결과 종합: 무엇이 잘 되었고 무엇이 부족한가

- 본 연구의 실증 분석 결과를 종합하여 강동구 주민자치의 현주소를 냉정하게 진단하면, 성과와 한계가 극명하게 대비되는 '불균형 성장'의 양상이 나타남
- 성과 측면에서는 다음 세 가지가 특기할 만함. 첫째, 강동구는 연간 도서관 방문 142만 건, 주민참여예산 연간 487건 제안, 이웃 살피미 월평균 15가구 신규 발굴 등 생활밀착형 정책의 외형적 운영 기반을 충실히 갖추고 있음. 이는 서울시 자치구 중 상위권에 해당하는 수준임. 둘째, 복지관 중심의 이웃 살피미·마을 안전 매핑, 주민자치회의 LED 안심 골목 조성 등 공동 생산 3단계에 근접한 성공 사례가 현장에 실재하며, 이를 확산할 수 있는 모델과 경험이 이미 축적되어 있음. 셋째, 복지관 참여자의 이타적 효능감(4.21점, Q40~Q41), 재참여 의향(4.24점, Q46~Q48) 등 주민 내부의 참여 동력이 잠재적으로 충분함
- 한계 측면에서는 다섯 가지가 구조적으로 확인됨. 첫째, 거버넌스 기구 참여자가 전체 인구의 0.06%(도서관 기준)에 불과한 '극소수 참여 고착화'. 둘째, 주민이 제안한 아이디어가 원안 그대로 실현되는 비율이 5.1%에 그치는 '참여-정책 연결의 단절'. 셋째, 3040 직장인의 주민총회 참여율 7.2%, 여성 거버넌스 참여 비율 82%라는 '참여 계층의 구조적 편향'. 넷째, 핵심 참여자의 번아웃 위험 지수 3.71점, 다중 역할 담당자 21.9%라는 '소수 헌신자 의존 구조의 지속 불가능성'. 다섯째, 참여 전후 행정 신뢰도(Q30~Q33)가 성공 경험자는 +0.86점, 탈락 경험자는 -0.33점으로 분기하는 '참여 경험의 양면성'
- 이 다섯 가지 한계는 서로 독립적인 문제가 아니라 상호 연결된 구조적 문제군(問題群)을 형성함. 극소수 참여 → 소수 과부하 → 번아웃 → 이탈 → 더 극소수 참여라는 악순환 고리가 강동구 주민자치 생태계의 지속 가능성을 내부에서 잠식하고 있음

○ 이 악순환의 위험성은 단순히 참여 수치의 문제에 그치지 않음. 제4장의 FGI 분석에서 확인된 것처럼, 강동구 이웃 살피미 사업의 실질적 운영은 동별 3~5명의 핵심 활동가에게 집중되어 있으며, 이들 중 상당수는 이미 번아웃 위험 지수 3.5점 이상에 해당하는 소진 경험을 호소하고 있음. 만약 이들이 한꺼번에 이탈할 경우, 그 공백을 대체할 준비된 인력이 없다는 것이 현장 실무자들의 일치된 진단임. 즉, 현재 강동구 주민자치는 '성장의 외형'을 유지하는 동안 내부의 '지속 가능성 기반'이 조용히 침식되고 있는 상태임

○ 성과와 한계의 불균형은 제도 설계의 방향 전환을 요청함. 지금까지 강동구의 정책 목표가 "더 많은 주민이 참여하게 하는 것"에 집중되었다면, 앞으로의 목표는 "이미 참여하는 주민이 번아웃 없이 오래 지속하게 하고, 참여하지 않던 새로운 주민층이 낮은 진입 장벽으로 유입되게 하는 것"으로 이원화되어야 함. 실증 분석에서 확인된 형식적 참여 집단(809명)의 이탈 위험 지수(2.84점)와 실질적 참여 집단(216명)의 번아웃 위험 지수(3.21점)는 이 두 목표가 동시에 추진되어야 함을 수치로 확인해줌

1.1.2 강동구 주민자치의 단계적 위치 진단: Arnstein의 참여 사다리 적용

○ Arnstein(1969)의 '시민참여의 사다리(Ladder of Citizen Participation)'는 참여를 8단계로 구분하며, 하위 단계(조작·치유)는 명목상 참여, 중위 단계(정보 제공·자문·회유)는 형식적 참여, 상위 단계(협력·권한 위임·시민통제)는 실질적 참여로 분류함

○ 이 사다리를 강동구의 주요 참여 기제에 적용하면 다음과 같은 진단이 가능함

표 5-1 Arnstein 참여 사다리 기준 강동구 주민참여 기제 진단

참여 단계	Arnstein 단계명	강동구 해당 사례	비고
8단계	시민통제 (Citizen Control)	해당 없음	정책 최종 결정권 보유 단계
7단계	권한 위임 (Delegated Power)	마을 안전 매핑 (일부)	주민에게 데이터 생산권 부여
6단계	협력 (Partnership)	이웃 살피미, LED 안심 골목	행정-주민 공동 기획 수준
5단계	회유 (Placation)	주민자치회 주민총회	형식적 심의, 결과 미환류 우려
4단계	자문 (Consultation)	도서관 운영위, 주민협의체	사후 승인형 자문 중심
3단계	정보 제공 (Informing)	주민참여예산 공고·홍보	일방향 정보 전달 중심

참여 단계	Arnstein 단계명	강동구 해당 사례	비고
2단계	치유 (Therapy)	—	—
1단계	조작 (Manipulation)	—	—

출처: Arnstein(1969) 기준 본 연구 재구성

○ 이 진단에 따르면, 강동구 주민참여의 무게중심은 3~5단계(정보 제공·자문·회유) 수준에 머물러 있으며, 6단계 이상의 실질적 협력·권한 위임은 소수의 성공 사례에서만 나타남. 강동구가 '명목상 참여'를 넘어 '실질적 참여'로 도약하기 위해서는 5단계(회유)에서 6단계(협력)로의 전환이 가장 시급하고 현실적인 목표임

○ 이 전환이 어려운 이유는 단지 의지의 문제가 아님. 5단계(회유)와 6단계(협력)의 가장 중요한 차이는 의사결정 결과의 구속력이다. 5단계에서는 주민 의견이 행정에 '참고'될 뿐 결과를 강제하지 못함. 6단계에서는 주민과 행정이 공동으로 결정한 사항이 행정 집행에 구속력을 가짐. 강동구의 주민총회가 의결한 사항이라도 구청장 재량으로 예산 반영 여부가 결정되는 현행 구조는 전형적인 5단계(회유)에 해당하며, 이 구조가 조레로 고착되어 있는 한 주민의 참여 효능감은 제도적 상한선에 막히게 됨

○ 이웃 살피미와 LED 안심 골목 조성 사례가 6단계(협력)로 분류될 수 있는 이유는, 주민이 단순 자문에 그치지 않고 현장 데이터 생산과 사업 설계에 실질적으로 기여하였기 때문임. 이 두 사례를 강동구 전역의 표준 모델로 확산하기 위해서는, 해당 사례를 가능하게 한 제도적 조건(담당 공무원의 적극적 협력 의지, 명확한 역할 분담, 결과에 대한 공개 환류)을 다른 사업에도 동일하게 복제·적용하는 제도화 작업이 필요함. 제4장의 실증 분석에서 서비스 개선 체감도(Q24~Q25)와 참여 수준 간 상관관계(3단계 참여자 체감도 3.82점 vs. 1단계 2.61점)가 명확히 확인된 만큼, 이 전환의 효과는 이미 수치로 증명되어 있음

1.2 핵심 이슈 도출 및 우선순위 설정

1.2.1 이슈 도출 방법론

○ 본 연구의 핵심 이슈는 세 가지 데이터 원천의 교차 분석(Triangulation)을 통해 도출하였음. 첫째, 제4장의 설문조사 및 FGI 결과에서 반복적으로 등장한 문제 패턴. 둘째, 제3~4장의 행정 데이터 분석에서 수치로 확인된 구조적 결함. 셋째, FGI 그룹 A(실무 제

공자)와 그룹 B(핵심 참여 주민)의 현장 발화에서 추출된 공통 불만 및 건의사항임. 이 세 원천 모두에서 공통적으로 지목된 문제를 '핵심 이슈'로 최종 선정하였으며, 단일 원천에서만 제기된 문제는 '참고 이슈'로 분류하여 부수적으로 다루었음

1.2.2 핵심 이슈 목록 (5대 구조적 과제)

○ 이슈 ①: 예산 의존형 참여 제도의 구조적 딜레마

- 강동구 생활밀착형 주민참여의 핵심 채널인 주민참여예산제는 구조적 모순을 안고 있음. 주민의 참여 욕구는 매년 증가(2023년 423건 → 2024년 487건 → 2025년 1~3분기 기준 연간 500건 이상 예상)하는 반면, 구청의 연간 주민참여예산 배정액은 물가 상승률을 감안하면 실질적으로 동결 내지 감소 추세에 있음. 그 결과 채택률은 18~19%라는 구조적 상한선(Ceiling)을 벗어나지 못함
- 이 구조가 야기하는 가장 심각한 문제는 '학습된 무력감(Learned Helplessness)'의 누적임. 본 연구 설문 결과, 주민참여예산 탈락 경험자의 행정 신뢰도(Q30~Q33)가 참여 전 대비 평균 0.33점 하락하고, 재제안 의향(Q47)이 42.9%에 그친다는 사실은 현행 예산 의존형 제도가 활성화보다 이탈을 촉진하는 역기능을 가질 수 있음을 경고함
- 근본적 해결책은 주민참여를 예산 배분 경쟁의 틀에서 벗어나, 재능·관계·아이디어가 자원이 되는 '비예산 실천형 참여' 채널을 제도적으로 병행 운영하는 것임. 예산 없이도 이웃의 협력으로 환경을 바꾼 '양심 화단' 사례가 이 가능성을 현장에서 이미 증명하고 있음
- 구체적으로, 비예산 실천형 참여 트랙은 다음 세 가지 속성을 갖춰야 함. 첫째, 제안 접수부터 실행까지의 주기가 3개월 이내로 빠르게 설계되어야 한다. 참여예산처럼 1년 주기의 검토 과정을 거치면 참여 동력이 소진됨. 둘째, 실행 여부의 결정권이 주민과 담당 실무자의 협의로 신속하게 이루어지는 간소화된 승인 구조가 필요함. 셋째, 성과가 즉각적으로 가시화되어 제안자와 참여자가 자신의 기여를 체감할 수 있어야 함. 제 4장의 분석에서 '성공 경험이 있는 응답자'의 생활환경 개선 실감도가 4.42점으로 급등한 것은 이 세 번째 속성의 중요성을 실증적으로 뒷받침함

○ 이슈 ②: 참여 수준의 양극화 — 소수 독점과 다수 무관심의 공존

- 강동구 주민참여는 '소수의 과잉 참여'와 '다수의 무참여'가 동시에 존재하는 양극화 구조를 보임. 도서관 거버넌스 기구 참여자 전체 인구 대비 0.06%, 자원봉사자 중 복수 사업 동시 참여자 21.9%, 주민자치회 위원의 평균 연속 참여 기간 4.2년이라는 수치들은 모두 같은 방향을 가리킴. 소수의 헌신적 주민이 지역 거버넌스의 실질적 기능을 대부분 담당하는 가운데, 나머지 대다수는 공공 인프라를 단순 소비하는 '참여의 이중 구조'가 고착화되어 있음
- 이 구조가 지속될 경우, 소수 핵심 참여자의 번아웃과 이탈 시 지역 거버넌스 전체가 일시에 붕괴될 수 있다는 위험이 내재함. 실제로 FGI에서 "지금 핵심 통장님 두 분이 그만두시면 이웃 살피미 사업은 사실상 중단"이라는 진술이 나왔으며, 이는 과장이 아닌 현실적 위기 시나리오임. 참여 저변을 넓히고 핵심 참여자를 보호하는 두 방향의 동시적 접근이 필요함
- 참여 저변 확대를 위해서는 '저강도 진입 경로(Low-Threshold Entry)'의 설계가 핵심임. 현재 강동구의 참여 구조는 사실상 '전부 아니면 전무(All or Nothing)'에 가까움. 이웃 살피미처럼 정기적으로 많은 시간과 에너지를 요구하는 고강도 참여와, 단순 시설 이용에 그치는 무참여 사이의 중간 단계가 빈약함. 제4장의 실증 분석에서 형식적 참여자 중 실질적 참여 전환 의향이 있는 집단(264명)의 특성으로 '서비스 개선 체감 경험 1회 이상'이 확인된 점은, 중간 단계의 작은 성공 경험이 다음 단계 진입의 관문임을 보여줌. 월 1회 1시간 내외의 소규모 환경 점검 활동, 온라인 의견 제출, 동아리 활동 내 지역 기여 프로젝트 참여 등 '작게 시작할 수 있는' 참여 경로를 다양하게 설계하는 것이 양극화 해소의 실질적 출발점임
- 핵심 참여자 보호를 위해서는 '역할 분산 시스템'과 '심리적 안전망'의 동시 구축이 필요함. 자원봉사자 중 복수 사업 동시 참여자(21.9%)의 번아웃 위험 지수(3.71점, B1~B3)는 단일 참여자(2.19점, B1~B3)에 비해 현저히 높다는 제4장의 결과는, 역할 집중이 소진의 직접 원인임을 수치로 확인함. 한 사람에게 집중된 역할을 분산하는 구조적 설계 없이는, 아무리 헌신적인 활동가라도 장기적으로 지속 참여하기 어렵다는 것임

○ 이슈 ③: 3040 직장인 세대의 구조적 참여 배제

- 강동구 인구의 약 34.7%를 차지하는 3040 세대는 지역 의제에 대한 관심과 온라인 정보 생산 능력이 가장 높은 집단임에도 불구하고, 실질적 거버넌스 참여에서 구조적으로 배제되어 있음. 주민총회 참여율 7.2%, 도서관 운영위원회 내 40대 이하 비율 18%, 복지관 주민협의체 내 40대 이하 비율 8.3%라는 수치들이 이를 증명함
- 이 배제는 개인적 무관심의 결과가 아니라 제도 설계의 실패로 보아야 함. 본 연구 FGI에서 38세 직장인 응답자가 "회의를 저녁으로 바꿔도 이동 시간과 가정 내 육아 역할로 참여하기 어렵다"고 진술한 것처럼, 단순한 시간대 조정만으로는 해결되지 않는 복합적 제약이 존재함. 비대면 참여의 완전한 제도화, 근무시간 중 1회 참여를 허용하는 기업-지자체 연계 프로그램, 육아 동반 참여 공간 마련 등 복합적 접근이 필요함
- 이 집단의 참여가 확대되지 않으면, 강동구 주민자치치는 10~20년 후 현재의 핵심 참여층(60대 이상)이 자연 감소하면서 구조적 공동화(空洞化)에 직면할 가능성이 높음. 3040 세대의 참여 활성화는 단기 성과의 문제가 아니라 강동구 주민자치의 세대 지속성(Generational Sustainability)을 위한 중장기 과제임
- 주목할 점은, 3040 세대의 참여 의향 자체가 낮은 것이 아니라는 사실이다. 제4장의 설문 결과에서 40대 이하 참여자의 서비스 개선 체감도(3.42점, Q24~Q25)가 60대 이상(2.87점, Q24~Q25)보다 유의미하게 높은 것은, 이 세대가 참여의 실질적 효과에 더 예민하게 반응하고 더 높은 기대를 갖고 있다는 증거임. 즉, 3040 세대는 참여에 무관심한 것이 아니라 '투자 대비 효과'를 따지는 합리적 소비자로서 현행 제도를 평가하고 있으며, 현재 제도가 그 기준을 충족하지 못하고 있는 것임. 이들의 참여를 유인하기 위해서는 참여의 효능감을 실질적으로 높이는 제도 개선이 홍보·독려보다 선행되어야 함. 또한 FGI에서 확인된 것처럼 육아 동반 가능 환경 조성, 업무 시간 유연성을 인정하는 방식의 참여 구조 개편이 함께 이루어져야 3040의 실질적 유입이 가능함

○ 이슈 ④: 실무자 행정 과부하와 제도적 소진

- 주민참여를 현장에서 촉진하고 지원해야 하는 사서, 사회복지사, 구청 주무관, 시설 코디네이터들이 자체적으로 번아웃 위험에 처해 있다는 역설적 상황이 본 연구를 통해 확인되었음. FGI 참여 실무자 4명 모두가 주민참여 관련 업무의 과부하를 구체적으로 언급하였으며, "이 업무를 제대로 하려면 지금 인력의 두 배는 필요하다"는 진술이 복수 참여자에게서 나왔음
- 실무자의 과부하는 직접적으로 주민 참여자에 대한 피드백 부재, 신규 참여자 안내 부실, 프로그램 질 저하로 이어짐. 주민참여의 질을 높이기 위한 선결 조건이 '참여자를 더 모집하는 것'이 아니라 '참여를 지원하는 실무자의 역량과 여건을 개선하는 것'임을 이 이슈는 분명히 보여줌. 주민참여 전담 코디네이터의 제도적 배치가 구조적 해법의 핵심임
- 이 이슈의 심각성을 더하는 것은, 실무자 과부하가 주민 참여자의 경험 품질에 즉각적으로 영향을 미친다는 점임. 제4장 FGI에서 "주민참여예산 신청 기간이 되면 본래 업무는 사실상 중단된다"고 진술한 구청 주무관의 사례는 일화적 예외가 아님. 참여예산 검토·피드백·홍보·행사 운영·사후 정산까지를 1~2인이 담당하는 구조에서 참여자에 대한 개별 탈락 통보 비율이 41.8%에 그치는 것은 담당자의 불성실이 아니라 구조적 불가능성의 결과임. 실무자 여건 개선 없이 피드백 강화를 요구하는 것은 그 자체로 모순이다. 따라서 주민참여 전담 코디네이터 배치는 '좋으면 하면 좋은' 개선 사항이 아니라, 현행 제도의 정상적 작동을 위한 최소 필요 조건으로 인식해야 함. 서울시 자치구 중 주민자치 코디네이터를 전담 배치한 자치구들의 주민참여예산 환류율과 재참여 의향이 일관되게 높다는 선행 연구(서울시정개발연구원, 2024)는 이 방향의 정당성을 뒷받침함

○ 이슈 ⑤: 행정-의회-주민 연계 거버넌스의 부재

- 현재 강동구의 주민참여 구조에서 행정(구청)·의회(구의회)·주민(자치 기구) 세 주체 간의 유기적 연계가 이루어지지 않고 있음. 주민이 제안한 의제는 행정 검토 단계에서 수정·탈락되며, 이 과정에서 의회가 실질적인 조정자 역할을 하지 못함. 의회는 예

산 심의 과정에서 주민참여예산의 적절성을 검토하지만, 주민 제안의 발굴·기획 단계에는 참여하지 않음

- 이 구조적 단절은 주민 참여의 결과가 정책으로 실현되는 경로를 길고 불투명하게 만들어, 참여의 효능감을 저하시킴. 의회가 주민과 행정 사이의 '촉진자(Facilitator)' 역할을 수행하는 연계 거버넌스 모델의 도입이 필요함. 이는 본 연구의 의뢰 주체인 강동구의회가 가장 직접적으로 실행에 옮길 수 있는 제도적 개선 과제이기도 함

- 현재의 단절 구조가 초래하는 역설은, 의회가 주민 생활과 가장 직접적으로 연결되어야 하는 기관임에도 불구하고 실제로는 주민이 가장 접근하기 어려운 기관으로 인식된다는 점임. 제4장의 설문 결과에서 "강동구의회 예산 심의 과정에 주민이 참여할 수 있다는 사실을 알고 있었는가"에 '알고 있었다'고 응답한 비율이 12.8%에 불과하다는 사실은 이 인식 격차의 심각성을 보여줌. 의회의 존재감이 주민의 일상 속에서 거의 느껴지지 않는 구조에서는, 주민이 참여를 통해 정책 변화를 이끌어냈다는 실감이 생길 수 없음. 의회가 주민 의제 발굴 단계부터 능동적으로 관여하고, 주민총회·운영위원회에 의원이 직접 참석하여 지역 생활 현장의 목소리를 청취하는 새로운 역할 모델이 요구됨. 이 변화는 의원 개인의 의지만으로도 상당 부분 실행할 수 있다는 점에서, 조례 개정보다 선행적으로 실천 가능한 제도적 전환이기도 함

1.2.3 이슈별 심각도·시급성·실행 가능성 매트릭스 분석

○ 5대 이슈를 정책 우선순위 설정을 위해 세 가지 차원(심각도·시급성·실행 가능성)에서 평가하면 다음과 같음

표 5-2 5대 이슈 우선순위 매트릭스 분석

이슈	심각도 (1~5)	시급성 (1~5)	실행 가능성 (1~5)	종합 점수	우선순위
② 참여 수준의 양극화	5	5	3	13	1위
④ 실무자 행정 과부하	4	5	4	13	1위
① 예산 의존형 참여의 딜레마	4	4	3	11	2위
③ 3040 직장인의 구조적 배제	4	3	4	11	2위

이슈	심각도 (1~5)	시급성 (1~5)	실행 가능성 (1~5)	종합 점수	우선순위
⑤ 행정-의회-주민 연계 부재	3	3	4	10	3위

- 심각도는 해당 이슈가 강동구 주민자치 전반에 미치는 부정적 파급 효과의 크기, 시급성은 지금 해결하지 않을 경우 악화 속도의 빠르기, 실행 가능성은 현재 강동구의 행정 역량과 예산 범위 내에서 단기간에 실행 가능한 정도를 의미함
- 이 분석에 따르면, '참여 수준의 양극화'와 '실무자 행정 과부하'가 가장 높은 우선순위를 가지며, 이 두 이슈는 상호 연결되어 있음. 소수 참여자에 대한 의존을 줄이고(이슈 ②), 실무자의 여건을 개선하는 것(이슈 ④)이 강동구 주민자치 개선의 가장 우선적이고 핵심적인 과제임
- 이 우선순위 분석에서 주목해야 할 또 다른 지점은, 실행 가능성이 높으면서도 상대적으로 낮게 평가된 이슈 ③(3040 배제)과 이슈 ⑤(행정-의회 연계 부재)임. 이슈 ③은 현재의 참여 구조를 약간만 조정해도 단기간에 가시적 변화를 만들 수 있는 영역임. 예를 들어, 운영위원회 개최 시간을 저녁으로 전환하거나 하이브리드 방식을 도입하는 것은 예산이나 조례 개정 없이 즉시 실행 가능함. 이슈 ⑤ 역시, 강동구의회의 의지만 있다면 의원별 분기 현장 방문이나 주민총회 참석 같은 행동 변화는 즉시 실행이 가능함. 따라서 이슈 ③과 ⑤는 '종합 점수'가 상대적으로 낮더라도 단기 Quick-Win 전략으로 우선 착수하여 참여자들에게 "제도가 변하고 있다"는 긍정적 신호를 보내는 효과를 노릴 수 있음
- 결국 강동구 주민자치 개선의 전략은 두 트랙으로 동시에 진행되어야 함. 첫 번째 트랙은 이슈 ②와 ④처럼 심각도·시급성이 높고 구조 전환이 필요한 '중장기 구조 개혁 트랙'이고, 두 번째 트랙은 이슈 ③과 ⑤처럼 실행 가능성이 높고 즉각적 변화를 만들 수 있는 '단기 Quick-Win 트랙'임. 이 두 트랙이 병행될 때, 주민들은 행정이 실질적으로 달라지고 있음을 체감하면서 참여 지속성을 유지할 수 있음

2. 주민참여 형식화 및 행정-의회 연계 부족 문제 진단

2.1 주민참여의 형식화 실태 심층 진단

2.1.1 형식적 참여 제도의 패턴 분석

○ 강동구 주민참여 제도에서 '형식화'는 특정 개인의 불성실이나 행정의 악의에서 비롯된 것이 아니라, 제도가 설계된 구조 자체에 내재한 경향임. 형식화 패턴은 다음 세 가지 반복적 구조로 나타남

1) 패턴 A: 절차 충족형 참여 설계

－ 현재 강동구의 많은 주민참여 기구는 「지방자치법」, 「주민자치회 설치 및 운영에 관한 조례」 등 법령의 절차적 요건을 충족하기 위해 설계되었음. 운영위원회는 연 2~4회 개최라는 법정 기준을 맞추지만, 회의 의안의 72.4%가 행정 기획 사항의 보고·승인에 집중됨. 형식은 참여이지만 내용은 승인인 구조가 반복됨. 이 패턴이 굳어지면 위원들 스스로도 자신의 역할을 '결정자'가 아닌 '확인자'로 인식하게 되며, 이는 참여 효능감의 구조적 저하로 이어짐. 제4장의 설문에서 형식적 참여 집단의 서비스 개선 체감도(Q24~Q25)가 2.81점으로 낮게 나타난 것은 이 패턴의 직접적 결과임. 회의 의안 구성의 자율성을 위원회에 일정 부분 이양하는 것이 이 패턴을 깨는 가장 직접적인 처방임

2) 패턴 B: 성과 지표의 정량 편향

－ 강동구 주민참여 사업의 성과 측정은 대부분 참여자 수, 개최 횟수, 예산 집행액 등 정량 지표에 의존함. "몇 명이 참여했는가"를 묻는 구조에서 "참여자가 실질적으로 정책을 바꾸었는가"를 묻는 구조로의 전환이 이루어지지 않는 한, 행정은 참여의 질보다 수를 늘리는 방향으로 유인됨. 이는 결국 동원형·행사형 참여 프로그램의 확산으로 귀결됨. 정량 편향의 또 다른 부작용은 '수치 달성을 위한 동원'이 실질적 참여 문화를 훼손한다는 점임. 연 1회 행사에 300명을 동원하는 것이 성과로 기록되는 구조에서, 담당 공무원과 실무자는 어쩔 수 없이 실질적 참여자를 발굴하는 데 쓸 에너지를 동원 숫자 채우기에 소진하게 됨. 성과 측정 체계를 '정책 변화 기여도', '재참여율', '참여 계층 다양성 지수' 등 질적 지표를 포함한 복합 지표로 전환하는 것이 패턴 B를 깨는 선결 조건임

3) 패턴 C: 결과 환류의 만성적 부재

- 주민이 제안하거나 의견을 낸 이후, 그 결과가 어떻게 처리되었는지를 주민에게 체계적으로 알리는 환류 체계가 부재함. 주민참여예산 탈락 사유의 개별 통보 비율은 설문 응답 결과 41.8%에 불과하며(Q17), 탈락 이후 대안 제시나 다음 주기 참여 안내를 받은 경험자는 18.6%에 그침(Q17). 참여가 블랙박스 속으로 사라지는 이 구조가 참여 효능감 저하와 학습된 무력감 형성의 직접 원인임. 환류 부재의 문제는 탈락 경험자에게만 국한되지 않음. 채택된 사업의 집행 현황, 완료 결과, 만족도 측정 결과 역시 제안자에게 체계적으로 환류되지 않음. "내가 제안한 안전 조명이 설치됐는지 동네 걸어가다 우연히 알았어요"라는 FGI 진술은 환류 부재가 사업 완료 이후까지 이어지는 구조적 관행임을 보여줌. 행정 입장에서 환류는 '추가 업무'로 인식되는 경향이 있지만, 참여자 입장에서 환류는 '다음 참여의 전제 조건'임. 환류 체계 구축은 실무자의 추가 부담 없이 작동할 수 있는 디지털 자동화 시스템(제안 처리 현황 대시보드, 자동 문자 발송 체계 등)을 통해 해결할 수 있으며, 이는 비교적 낮은 비용으로 가장 큰 참여자 만족도 개선 효과를 기대할 수 있는 영역임

2.1.2 주민 의견이 정책에 반영되지 않는 구조적 경로 분석

○ 주민 의견이 실제 정책으로 전환되는 데 실패하는 경로는 크게 네 단계로 나뉨

○ 1단계 손실 — 제안 탈락: 주민이 참여예산에 제안한 487건 중 396건(81.3%)이 1차 검토에서 탈락함. 탈락 기준이 사전에 충분히 공개되지 않아, 주민들은 무엇을 어떻게 제안해야 채택될 수 있는지 알기 어려움. 이 단계에서 가장 많은 참여 에너지가 소멸됨

○ 2단계 손실 — 원안 수정: 채택된 91건 중에서도 행정 집행 과정에서 예산 범위, 공사 가능성, 부서 간 협의 등을 이유로 원안이 수정·축소되는 경우가 57.6%에 달함. 주민이 제안한 '스마트 LED 조명 10개 설치'가 집행 단계에서 '3개 설치'로 축소되는 경우, 주민은 자신의 제안이 채택되었다는 것을 알지만 결과가 기대와 크게 다르다는 실망감을 갖음

○ 3단계 손실 — 집행 지연: 당해 연도 내 완료 집행 비율이 64.7%에 그치며, 이월 사업은 다음 연도 예산 사정에 따라 다시 축소되거나 취소될 위험에 처함. 주민 입장에서는 "작년에 제안한 것이 아직도 안 되었다"는 경험이 참여 의향을 잠식함

- 4단계 손실 — 환류 부재: 사업이 완료된 이후에도, 해당 사업의 성과(효과 측정 결과, 이용 현황 등)가 제안자 주민에게 환류되는 체계가 없음. 참여와 결과의 연결이 주민에게 보이지 않으면, 다음 참여의 동기도 약화됨
- 이 네 단계의 누적 손실이 최종 원안 실현율 5.1%라는 수치로 귀결됨. 각 단계의 손실을 줄이는 구체적 제도 개선이 필요함
- 네 단계의 누적 손실이 초래하는 가장 심각한 결과는 '참여 경험의 부정적 학습'이다. 주민은 처음 제안할 때는 기대와 에너지를 갖고 참여하지만, 이 네 단계의 손실을 반복적으로 경험하면서 "제안해봤자 어차피 안 된다"는 인식이 내면화됨. 제4장의 분석에서 주민 참여예산 탈락 경험자의 재제안 의향이 42.9%에 그치고, 행정 신뢰도가 평균 0.33점 하락하는 것은 이 부정적 학습의 정량적 증거임. 더 중요한 것은, 이 부정적 경험이 주변으로 전파된다는 점임. 탈락 경험자가 "제안해도 소용없다"는 이야기를 지인에게 전달할 경우, 이는 잠재적 신규 참여자의 유입 자체를 차단하는 역(逆) e-WOM으로 기능함. 제4장의 분석에서 참여 경험자의 e-WOM 의향(3.72점)보다 참여 계기로서 '지인 추천'이 차지하는 비율이 41.6%에 달한다는 점을 고려하면, 탈락 경험의 부정적 파급 효과는 직접 손실보다 훨씬 큼. 각 단계의 손실을 줄이는 것은 단순히 채택률을 높이는 문제가 아니라, 강동구 주민참여 생태계 전체의 신뢰 기반을 지키는 문제임

2.1.3 '참여의 극장화(Participation Theater)' 문제와 주민 효능감 저하

- Bobbio(2010)가 제시한 '참여의 극장화'는 주민참여가 실질적 의사결정 영향력 없이 참여의 외형만을 연출하는 현상을 의미함. 강동구의 경우, 운영위원회·자문위원회·주민총회 등의 형식은 있으나 이것이 실제 정책을 바꾸는 힘을 갖지 못할 때, 이 제도들은 "참여하고 있다는 인상을 주는 장치"로 기능하게 됨
- 본 연구에서 형식적 참여 집단의 서비스 개선 체감도가 2.81점에 불과하고, "지금보다 더 적극적으로 참여하고 싶다"는 의향(Q47)이 32.6%에 그친다는 것은, 현행 제도가 주민들에게 진정한 영향력 경험을 제공하지 못하고 있음을 보여줌. 참여의 극장화가 지속될수록 주민 효능감은 낮아지고, 참여에 대한 냉소주의가 확산되며, 최종적으로는 제도 자체의 정당성이 위협받음

- 특히 주목해야 할 것은, '참여의 극대화'가 참여하지 않은 주민보다 참여한 주민에게 더 큰 피해를 준다는 역설임. 참여하지 않은 주민은 아무것도 잃지 않지만, 시간과 에너지를 투자하고 참여했음에도 실질적 변화가 일어나지 않는 경험을 한 주민은 능동적 신뢰 상실을 겪음. 제4장의 분석에서 주민자치회 참여 경험자 중 제안 탈락만 경험한 집단의 행정 신뢰도가 참여 전보다 오히려 하락(-0.33점)한 것은, 극대화된 참여가 단순한 시간 낭비가 아니라 적극적인 신뢰 파괴 메커니즘임을 보여줌. 행정은 이 역설을 직시해야 함. 참여를 독려하면서 동시에 참여의 실질성을 확보하지 않는 것은, 참여를 독려하지 않는 것보다 더 나쁜 결과를 초래할 수 있음

2.2 행정-의회 연계 부족의 원인 및 영향 분석

2.2.1 현행 강동구 주민자치 관련 조례의 행정-의회 연계 규정 검토

- 강동구의 주민자치 관련 주요 조례(「강동구 주민참여예산제 운영 조례」, 「강동구 주민자치회 설치 및 운영 조례」)를 검토하면, 의회의 역할이 매우 제한적으로 규정되어 있음이 확인됨
- 「강동구 주민참여예산제 운영 조례」는 구청장이 주민참여예산위원회를 구성·운영하고, 주민 의견을 수렴하여 예산안에 반영하도록 규정함. 의회는 최종 예산안 심의·의결 과정에서만 관여하며, 주민 제안의 선정·탈락 과정에는 제도적으로 개입할 권한이 없음. 즉, 주민과 의회 사이에 행정이 단독 중개자로 기능하는 구조가 조례로 고착화되어 있음
- 이 조례 구조 하에서 의회는 사후적 감시자이지 능동적 촉진자가 될 수 없음. 주민이 제안한 의제가 행정의 판단으로 탈락하더라도, 의회가 이를 재검토하거나 주민 편에서 중재할 수 있는 공식 경로가 없음. 조례 개정을 통해 의회의 역할을 정책 발굴 단계부터 공식화하는 것이 제도적 개선의 출발점임
- 현행 조례의 또 다른 구조적 한계는, 주민참여예산위원회의 위원 구성에서 주민 대표성이 충분히 보장되지 않는다는 점임. 현행 규정상 위원회 구성에 전문가·공무원·시민단체 대표가 포함되지만, 실제 일상생활 속 생활 의제를 가장 잘 아는 일반 주민이 위원회 내에서 충분한 발언권을 갖지 못하는 구조가 유지됨. 이 구성 자체를 주민 직접 선출 비율

50% 이상으로 개정하는 것이 제도적 실질화의 핵심임. 나아가, 현재 강동구의회의 의원들이 주민참여예산 심의 과정에서 사실상 형식적 찬성 역할에 그치는 것을 넘어, 탈락 제안에 대한 재심의를 요청할 수 있는 권한을 의원에게 부여하는 조례 조항의 신설도 검토해야 함. 이는 의회가 주민-행정 간 권력 불균형을 조정하는 실질적 역할을 수행하게 하는 제도적 기반이 됨

2.2.2 의회 심의 과정에서의 주민참여 기회 부재 실태

- 강동구의회 예산 심의 과정에서 주민이 직접 참여할 수 있는 공식 기회는 현재 사실상 존재하지 않음. 공청회가 간헐적으로 개최되지만, 그 내용은 전문가 의견 청취 중심이며 일반 주민이 발언할 수 있는 구조가 아님. 본 연구 설문에서 "강동구의회 예산 심의 과정에 주민이 참여할 수 있다는 사실을 알고 있었는가"라는 질문에 '알고 있었다'고 응답한 비율은 전체의 12.8%에 불과함
- 의회 심의 과정의 불투명성과 주민 참여 기회의 부재는 이중적 문제를 야기함. 첫째, 주민이 가장 영향력 있는 의사결정 단계(예산 심의)에서 배제됨으로써 참여의 실질적 효력이 제한됨. 둘째, 의원들이 주민의 구체적 생활 의제를 직접 청취할 기회가 줄어들어, 정책 기획의 현장 밀착성이 낮아짐
- 세 번째 문제는 정보 비대칭임. 예산 심의 과정에서 의원들은 공무원이 작성한 사업 설명서를 기반으로 판단하지만, 그 사업이 주민의 실제 생활 문제와 얼마나 부합하는지는 현장의 목소리를 통해서만 온전히 파악할 수 있음. 주민 발언권이 심의 과정에 없는 구조에서, 이 정보 비대칭은 의원의 의사결정의 질을 구조적으로 제한함. 주민이 5분 발언을 통해 "이 골목 조명이 왜 필요한지, 밤에 혼자 다닐 때 얼마나 두려운지"를 직접 전달하는 경험은, 관련 예산 항목에 대한 의원의 이해와 공감의 깊이를 근본적으로 바꿀 수 있음. 심의 과정에 주민 목소리를 제도적으로 포함시키는 것은 단순히 '민주주의적 원칙'의 문제가 아니라, 더 질 높은 의사결정을 위한 실용적 선택이기도 함

2.2.3 정책 기획에서 평가까지: 주민참여 단절 구간 진단

○ 강동구 생활밀착형 정책의 생애주기(Policy Life Cycle)를 '발굴→기획→심의→집행→평가'의 5단계로 구분하여, 각 단계에서의 주민참여 수준을 진단하면 다음과 같음

표 5-3 강동구 생활밀착형 정책 생애주기별 주민참여 수준

단계	현재 주민참여 방식	참여 수준 (Arnstein)	주요 문제점
1. 의제 발굴	주민참여예산 제안, 민원 제기	3단계 (정보 제공)	행정 주도 발굴이 대부분, 주민 자발 의제는 보조적
2. 정책 기획	참여예산 위원회 자문	4단계 (자문)	기획 단계에 주민 관여 극소화
3. 의회 심의	공청회 (간헐적)	3단계 (정보 제공)	주민 발언 기회 사실상 없음
4. 집행	자원봉사·현장 참여 일부	4~5단계 (자문·회유)	집행의 세부 결정은 행정이 독점
5. 평가	만족도 설문 (일방향)	3단계 (정보 제공)	주민이 평가 기준을 직접 설계하지 않음

○ 이 표에서 확인되듯, 5단계 전 과정에서 주민참여 수준이 3~5단계(정보 제공~회유)를 벗어나지 못함. 특히 가장 중요한 '기획 단계'와 '의회 심의 단계'에서 참여 수준이 가장 낮다는 것은 결정적 역설임. 주민이 정책의 방향을 결정하는 단계가 아닌, 이미 결정된 것을 알리거나 자문하는 단계에만 참여하는 구조에서는 실질적 변화가 일어나기 어려움

2.3 구조적 개선의 방향: 연계 거버넌스 설계 원칙

2.3.1 의회-행정-주민 삼각 거버넌스 모델의 필요성과 설계 방향

○ 강동구 주민참여의 구조적 단절을 극복하기 위해서는 의회·행정·주민 세 주체가 각 단계에서 유기적으로 연계되는 '삼각 거버넌스(Triangular Governance)' 모델이 필요함. 이 모델에서 세 주체의 역할은 다음과 같이 재정의됨

- 주민: 의제 발굴의 주도적 주체. 전문 지식보다 생활 경험을 기반으로 지역 문제를 정의하고 우선순위를 결정하는 권한을 가짐
- 행정(구청): 주민 의제의 기술적 검토 및 집행 지원 주체. 정책화 가능성을 판단하되, 탈락 사유를 투명하게 공개하고 대안을 함께 모색하는 '파트너' 역할
- 의회(구의회): 주민-행정 간의 중재자이자 주민 의제의 정치적 대변자 역할. 의회 차

원의 주민 의견 수렴 채널을 독립적으로 운영하고, 행정의 의제 선별 과정을 감시하며, 주민 제안의 정당성을 심의 과정에서 옹호하는 역할

- 이 삼각 거버넌스가 실질적으로 기능하기 위해서는 세 주체 간의 공식적 소통 채널과 역할 분담이 조례로 명문화되어야 함. 현재처럼 행정이 단독 중개자로 기능하는 구조에서는 어떤 방향의 개선도 행정의 의지와 역량에만 의존하는 한계를 벗어날 수 없음
- 삼각 거버넌스 모델의 성공 조건으로 특히 중요한 것은 역할 간 경계의 명확성임. 세 주체의 역할이 겹치거나 불명확할 경우, 실질적 결정이 여전히 행정으로 집중되는 경향이 나타남. 따라서 "어떤 사안은 주민이 결정하고, 어떤 사안은 행정이 검토하며, 어떤 사안은 의회가 최종 조정한다"는 역할 분담의 명문화가 모델의 실질적 작동을 담보함. 예를 들어, 연간 신규 프로그램 기획은 주민 운영위원회의 공동결정 영역, 기술적·예산적 실현 가능성 검토는 행정의 전담 영역, 부서 간 조율이 필요한 의제는 의회 중재 영역으로 명확히 분리될 때, 세 주체 모두가 자신의 역할에 집중하고 책임질 수 있음. 아울러 삼각 거버넌스 모델은 단기간에 완성되는 구조가 아님. 서울시 내 삼각 거버넌스 도입 사례(성북구, 노원구)를 검토하면, 모델이 실질적으로 정착하기까지 최소 2~3년의 실험과 조정 기간이 필요했음을 확인할 수 있음. 강동구는 시범 동(洞) 2~3개소를 선정하여 삼각 거버넌스 파일럿을 먼저 운영하고, 그 결과를 바탕으로 전 동으로 확산하는 단계적 접근이 현실적임

2.3.2 생활밀착형 의제의 의회 연계 경로 설계 방안

- 주민의 생활밀착형 의제가 의회 심의 과정과 연결되는 공식 경로를 다음과 같이 설계할 것을 제안함

1) 경로 1: 의회 주민 의제 청원 제도 신설

- 현행 청원 제도는 절차가 복잡하고 요건이 까다로워 일반 주민의 활용이 극히 낮음. 생활밀착형 의제에 한해 30인 이상 연서(連署)만으로 의원 1인을 통해 의회 심의 의제로 상정할 수 있는 '생활밀착형 의제 간이 청원 제도'를 신설함. 이는 주민이 행정을 우회하여 의회에 직접 호소할 수 있는 경로를 제공함

2) 경로 2: 의회 예산 심의 시 주민 의견 청취 공식화

- 주민참여예산 관련 예산안 심의 시, 해당 사업을 제안한 주민 대표가 5분 발언 기회를 갖는 '주민 발언 시간' 제도를 도입함. 이는 의원들이 예산 숫자 너머의 주민 생활 현실을 직접 청취하는 기회를 제도적으로 보장함

3) 경로 3: 의원별 생활밀착형 의제 수집 및 분기 보고 체계

- 각 의원이 담당 지역구의 주민 의제를 분기 1회 이상 공식 수집하고, 이를 행정 및 의회 차원에서 검토하는 '분기 주민 의제 보고 체계'를 운영함. 이를 통해 의회가 주민과 행정 사이의 능동적 중개자로 기능할 수 있는 기반을 마련함

2.3.3 주민 의견의 정책화 과정 투명성 확보 방안

○ 주민참여의 형식화를 극복하기 위한 가장 직접적인 조치는 참여 결과의 투명한 공개와 체계적인 환류임. 구체적으로 다음 세 가지 투명성 강화 방안을 제안함

○ 방안 1: 주민참여예산 처리 결과 전수 개별 통보 의무화

- 현재 41.8%에 불과한 탈락 사유 개별 통보 비율을 100%로 높이고, 단순 탈락 통보를 넘어 '탈락 사유 + 유사 대안 안내 + 다음 주기 재제안 방법 안내'를 포함한 3단계 환류 체계를 표준화함. 이 조치 하나만으로도 탈락 경험자의 행정 신뢰도 저하(-0.33점) 문제를 상당 부분 완화할 수 있을 것으로 기대됨. 실행을 위한 구체적 방법으로, 탈락 통보문의 표준 서식을 사전에 개발하되 "단순 부적격 통보"가 아닌 "귀하의 제안이 검토 과정에서 어떤 가치를 인정받았는지, 어떤 부분에서 현실적 제약이 있었는지, 다음에는 어떻게 보완하면 채택 가능성이 높아지는지"를 명시하는 구체적 내용의 서식이 필요함. 탈락 통보를 "실패 선고"가 아닌 "성장을 위한 피드백"으로 재프레이밍(Reframing)하는 이 변화는, 비용은 거의 없으면서 참여자의 심리적 경험을 근본적으로 바꿀 수 있음

○ 방안 2: 주민 제안 추적 공개 대시보드 운영

- 주민이 자신이 제안한 사업의 현재 처리 상태(검토 중·채택·집행 중·완료·탈락)를 온라인에서 실시간으로 확인할 수 있는 '주민 제안 추적 시스템'을 구청 홈페이지에 구축

함. 이는 참여의 블랙박스 문제를 해소하고, 행정의 처리 속도와 결과에 대한 주민 감시를 가능하게 함

○ 방안 3: 연간 주민참여 성과 보고서 발간 및 주민총회 보고

- 행정은 연 1회 이상, 생활밀착형 정책 전반의 주민참여 현황(제안 수·채택률·원안 실현율·만족도 조사 결과 등)을 담은 '주민참여 연간 성과 보고서'를 발간하고, 주민총회 및 의회 보고 자리에서 공식 공유함. 이는 행정의 자기 진단 능력을 높이는 동시에, 의회의 정책 심의 기능을 강화하는 기초 자료로 기능함

3. 생활밀착형 정책 고도화를 위한 주민자치 작동 기제 제언

3.1 도서관 거버넌스 강화 Quick-Win 방안

○ 제3장과 제4장의 분석에서 강동구 공공도서관 거버넌스는 높은 이용자 접근성과 우수한 시설 인프라를 보유함에도 불구하고, 평일 주간 중심의 참여 구조, 예기정서 연계 부재, e-WOM 활용 미흡이라는 세 가지 핵심 장벽으로 인해 실질적 공동생산 단계로 전환하지 못하고 있음. 이하에서는 조례 개정이나 대규모 예산 없이도 도서관 관장·사서가 현장에서 즉시 실행할 수 있는 Quick-Win 방안을 제시함

3.1.1 참여 구조의 시간적 포용성 확보: 저녁·주말·비대면 전환

○ 즉시 실행 방안

－ 운영위원회 개최 시간 전환: 기존 평일 오전 10~12시 중심의 운영위원회를 격월 저녁(19:00~21:00) 또는 주말 오전(10:00~12:00)으로 교대 개최하는 것을 도서관 내규로 즉시 적용함. 회의 시간이 저녁·주말로 전환될 경우 직장인 참여 가능성이 "매우 높음"으로 바뀌는 비율이 현행 12.5%에서 유의미하게 상승할 것으로 기대됨

－ 하이브리드(온·오프라인 병행) 회의 표준화: 구글 미트(Google Meet), 네이버 웨일온 등 무료 화상 플랫폼을 활용하여 모든 운영위원회를 하이브리드 방식으로 운영함. 이는 육아·이동 제약이 있는 참여자가 화상으로 완전한 참여권을 행사할 수 있게 하는 가장 낮은 비용의 포용성 강화 조치임

－ 사전 의견 제출 공식화: 회의 1주일 전 안건을 사전 공개하고, 출석 참여가 어려운 위원이 서면 또는 온라인으로 의견을 제출하면 이를 출석 동등 참여로 인정하는 내규를 마련함. 이를 통해 참여의 물리적 제약을 최소화함

－ 단기 성과 지표: 운영위원회 40대 이하 위원 비율을 현행 18% → 30% 이상으로, 직장인 위원 비율을 5% 미만 → 20% 이상으로 향상시키는 것을 1년 내 목표로 설정함

- 이 전환의 효과를 극대화하기 위해서는 단순히 시간대를 바꾸는 것을 넘어 회의 문화 자체도 함께 전환해야 함. 저녁 시간대 참석자들은 퇴근 직후 이동하여 오는 경우가 많아 피로도가 높음. 따라서 저녁 회의는 안전 중심의 간결한 운영, 90분 이내 종료 원칙, 회의 자료 사전 공유(1주일 전) 등의 운영 방식 개선이 병행되어야 직장인 참여자의 지속성을 높일 수 있음. 제4장의 FGI에서 확인된 것처럼, 직장인들이 저녁 회의에 처음 왔다가 '어느 순간 다시 어르신들만 남는' 현상은 시간대 변경만으로는 해결되지 않는 회의 문화의 문제를 내포함. 직장인들이 자신의 짧은 참여 시간을 의미 있게 활용했다는 느낌을 갖도록 회의의 효율성과 집중도를 높이는 운영 개선이 함께 이루어져야 함

3.1.2 동아리-공론장 연계 트랙 설계: 재능 기부형 참여 구조 도입

- 현재 도서관 주민 동아리들이 '취미 동호회'에 머무는 근본 원인은 이들의 활동이 지역사회와 연결되는 공식 경로가 없기 때문임. 동아리 활동을 지역 기여로 전환하는 구체적인 연계 트랙을 다음과 같이 설계함

○ 독서 토론 동아리 → 지역 공론장 연계

- 도서관 독서 토론 동아리가 특정 지역 의제(예: 강동구 저출생 문제, 독거노인 고독사 예방, 청소년 문화공간 부족)를 주제로 토론하고 그 결론을 주민총회 또는 구의회에 '시민 의견서' 형태로 제출하는 공식 트랙을 도서관이 지원함. 이는 동아리 참여자들에게 "내 독서와 토론이 지역을 바꾼다"는 긍정적 예기정서를 부여함

○ 캘리그래피·미술 동아리 → 공공 환경 미화 재능 기부

- 캘리그래피·미술 관련 동아리 참여자들이 지역 내 공공 공간(전통시장 벽화, 어린이 집 교실 디자인, 노인정 현판)에 재능 기부 활동을 연계할 수 있도록 도서관이 주민센터·복지시설과의 연결 코디네이터 역할을 수행함

○ 마을 신문 동아리 → 지역 의제 기록자 역할 부여

- 마을 신문 동아리에 강동구 주민참여 현황, 동별 생활밀착형 이슈, 주민총회 주요 결과 등을 지속적으로 기록하고 배포하는 '지역 의제 아카이버(Archiver)' 역할을 공식 부여함. 이는 동아리 참여자들의 지역 공동체 소속감을 높이고, 도서관을 지역 민주주의의 정보 허브로 포지셔닝하는 데 기여함

3.1.3 도서관 운영위원회 실질화: 공동결정권 부여 및 위원 쿼터제 도입

○ 도서관 운영위원회가 형식적 자문 기구에서 실질적 공동결정 기구로 전환되기 위해서는 두 가지 제도적 조치가 필요함

－ 공동결정 의제 명문화: 연간 신규 프로그램 기획(최소 2개 이상), 주요 장서 구입 분야 결정, 도서관 운영 시간 조정 등 일정 범주의 의사결정을 운영위원회의 공동결정 사항으로 조례 또는 내규에 명시함. 이 범주 내에서는 위원회의 결정이 행정에 구속력을 갖도록 한다. "도서관 관장이 최종 결정권을 갖는다"는 현행 구조에서 특정 영역의 결정권을 위원회와 공유하는 구조로 전환함으로써 참여의 실질성을 높임. 공동결정 구조가 처음 도입될 때 행정 입장에서 가장 우려하는 것은 '비전문적 결정으로 인한 프로그램 질 저하'임. 이 우려는 합리적이지만 과도하게 적용되는 경향이 있음. 주민들은 이 용자로서의 현장 지식과 생활 감각이라는 독자적 전문성을 갖고 있으며, 이 전문성은 도서관 전문직이 갖기 어려운 영역에서 오히려 더 나은 결정을 이끌어낼 수 있음. 공동결정의 범위를 처음에는 좁게 설정하고 성공 경험이 축적됨에 따라 점차 넓혀가는 단계적 접근이 행정의 우려를 최소화하면서 참여의 실질성을 높이는 현실적 방법임

－ 청년·직장인 위원 쿼터 도입: 운영위원회 위원의 30% 이상을 40대 이하로, 20% 이상을 직장인으로 구성하는 쿼터를 내규로 정함. 위원 모집은 기존 추천 방식에서 공개 모집 방식으로 전환하고, 모집 공고를 지역 맘카페·당근마켓·SNS를 통해 적극 홍보함. 직장인 위원에 대해서는 회의 참여 방식(하이브리드)의 유연성을 보장함

3.1.4 실무자 업무 경감 매뉴얼: 주민참여 코디네이터 역할 분리

○ 도서관 사서들이 본연의 정보 서비스 업무 외에 주민참여 기획·홍보·운영·사후 관리까지 담당하는 과부하 구조를 해소하기 위해, '주민참여 코디네이터' 역할을 사서 업무에서 분리하는 방안을 제시함

○ 단기적으로는 도서관 내 적극적 자원봉사자 중 1~2인을 '명예 주민참여 코디네이터'로 위촉하여, 신규 참여자 안내, 동아리 활동 지원, 운영위원회 사무 지원 등을 담당하게 하는 방안이 있음. 이 명예직에는 소정의 활동비(월 10~15만 원 수준) 또는 도서관 이용 혜택(사서 추천 도서 서비스 등)을 제공하여 내재적·외재적 유인을 동시에 부여함

- 중기적으로는 강동구 전체 도서관 네트워크를 총괄하는 '도서관 주민자치 코디네이터' 전담 직위를 신설하고, 지역사회 조직 역량(Community Organizing)을 갖춘 전문 인력을 배치하는 것을 목표로 함. 이 인력이 여러 도서관을 순회하며 주민참여 기획을 지원함

3.2 복지 거버넌스 강화 Quick-Win 방안

- 복지관 중심 거버넌스는 세 가지 사업(이웃 살피미·소셜다이닝·마을 안전 매핑)을 통해 공동생산 3단계에 가장 근접해 있다는 강점을 가지나, 소수 핵심 참여자의 번아웃, 1회성 행사의 자조 모임 미전환, 주민 생산 데이터의 정책 연계 부재라는 세 가지 핵심 장벽에 직면해 있음

3.2.1 이웃 살피미 번아웃 방지: 참여자 교대 로테이션 및 심리 지원 체계

- 참여자 교대 로테이션 시스템 도입

- 현재 이웃 살피미는 동별 10~15명의 고정 인원이 반복 활동하는 구조임. 이를 '핵심 활동가(5명) + 보조 참여자(10명)'의 이중 구조로 전환하여, 보조 참여자가 핵심 활동가의 활동을 관찰·보조하다가 6~12개월 주기로 로테이션하는 시스템을 도입함. 이는 두 가지 효과를 동시에 달성함. 핵심 활동가의 과부하를 분산하고, 동시에 새로운 주민이 '저강도 참여'에서 시작하여 점차 '고강도 참여'로 성장하는 진입 경사로(Onramp)를 제공함
- 로테이션 주기에 맞춰 '새로운 이웃 살피미 참여자 환영 모임'을 정기적으로 개최하여, 신규 참여자가 기존 활동가로부터 활동 노하우와 사례를 직접 전수받는 멘토링 구조를 형성함. 이 멘토링 구조는 지식 전수의 기능 외에, 기존 핵심 활동가에게 중요한 심리적 보상을 제공한다는 부수 효과도 있음. "내가 배운 것을 다음 사람에게 가르칠 수 있다"는 경험은 자신의 활동이 개인적 차원을 넘어 지역 자치의 계보로 이어진다는 의미감을 부여함. 제4장의 분석에서 이타적 효능감($\beta=.341$)이 재참여 의향을 예측하는 가장 강력한 변수임이 확인된 것을 고려하면, 멘토링을 통해 새롭게 형성되는 이타적 효능감은 핵심 활동가의 번아웃 회복력을 높이는 데도 기여함

○ 심리 지원 체계 구축

－ 번아웃 위험 지수가 3.48점 이상인 장기 참여자 집단을 위해 다음 지원 체계를 운영함

: 첫째, 분기 1회 '이웃 살피미 활동가 소집 모임'을 개최하여 서로의 경험을 나누고 정서적 지지를 교환하는 비공식 지지 그룹(Support Group)으로 기능하게 함. 전문 사회복지사가 이 모임을 퍼실리테이터(Facilitator)로 진행하여 감정 소화와 동기 재충전을 지원함

: 둘째, 참여 기간 3년 이상 활동가에 대해 '안식 참여기(Sabbatical)' 제도를 도입하여, 희망자는 1~3개월간 활동을 일시 중단하되 재참여 자리를 보장받을 수 있게 함. 번아웃으로 인한 완전 이탈을 막고, 충전 후 재참여를 촉진하는 제도적 안전망임

3.2.2 1회성 행사에서 지속 자조 모임으로의 전환 지원

○ 소셜다이닝의 높은 만족도(90% 이상)가 지속적인 자조 모임 형성으로 이어지지 못하는 핵심 이유는 '다음 모임을 자율적으로 조직하는 역량과 자원의 부재'임. 이를 해소하기 위해 다음 '자조 모임 전환 3단계 프로그램'을 제안함

○ 1단계(1~3회 참여): 복지관 주도 구조적 모임

－ 복지관이 장소·식재료·프로그램을 제공하는 현행 방식을 유지하되, 매 모임마다 참여자 중 1인이 '다음 모임 제안자' 역할을 담당하도록 함. 이를 통해 참여자들이 점차 모임 기획의 작은 역할을 경험하게 함

○ 2단계(4~8회 참여): 복지관-주민 공동 기획 모임

－ 복지관은 장소와 소정의 재료비(1인당 3,000원 이내)만 지원하고, 메뉴 선정·역할 분담·다음 주제 기획은 참여자들이 공동으로 결정함. 이 단계에서 '모임 리더'를 주민들 스스로 선출하여 운영의 자율성을 높임

○ 3단계(9회 이후): 자조 모임 독립 운영 지원

－ 독립 운영을 희망하는 모임에 대해 복지관은 공간 무상 제공 및 연 4회 자조 모임 지원

물품(식재료비 등) 지원으로 역할을 축소하고, 모임의 자율 운영을 인정함. 독립 자조 모임은 강동구 '주민 자조 모임 네트워크'에 공식 등록되어 다른 자조 모임들과 정보 교류·공동 행사를 할 수 있는 플랫폼에 연결됨

- 이 3단계 전환 프로그램의 핵심 철학은 '의존성의 단계적 해소'임. 복지관이 모든 것을 제공하는 구조를 단번에 끊는 것이 아니라, 참여자들이 스스로 기획하고 운영하는 역량을 서서히 내면화하도록 설계함. 제4장의 분석에서 소셜다이닝 참여자의 만족도가 복지관 전체 응답자 중 가장 높게 나타난 사업 유형 중 하나임에도 불구하고, 지속 자조 모임으로의 전환율이 낮은 이유는 "다음에 내가 어떻게 이것을 이어가야 하는지를 아무도 알려주지 않아서"라는 FGI 진술이 정확히 포착함. 3단계 프로그램은 이 "어떻게"를 단계별로 가르쳐주는 실천적 역량 강화 과정이기도 함. 특히 2단계에서 참여자들이 메뉴 선정과 역할 분담을 직접 결정하는 경험은, 이들에게 "우리가 스스로 만들어가는 모임"이라는 집단 효능감(Collective Efficacy)을 심어주는 핵심 과정임

3.2.3 마을 안전 매핑의 디지털화 및 예산 연계 경로 마련

- 주민이 직접 생산한 마을 안전 지도가 구청 예산과 연결되지 못하는 현재의 단절 구조를 해소하기 위해, '마을 안전 매핑 → 디지털화 → 구청 연계 → 개선 예산 반영'의 공식 경로를 다음과 같이 설계함
- 디지털 매핑 도구 제공 및 교육: 복지관이 구글 마이맵(Google My Maps) 또는 공공 GIS 플랫폼을 활용하는 방법을 주민에게 교육하여, 종이 지도를 디지털 지도로 전환함. 디지털 지도는 구청 홈페이지의 '주민 안전 지도 공개 페이지'에 게시하여 지역사회에 공유됨
- 구청 연계 공식 경로 신설: 마을 안전 매핑 결과를 구청 안전과·건설과·환경과에 공식 제출하는 '안전 매핑 정기 공유 세션'을 연 2회 개최함. 담당 공무원이 참석하여 제출된 지도를 바탕으로 개선 가능 항목·예산 소요·추진 일정을 주민과 함께 검토하는 방식으로 운영함. 이는 주민이 생산한 데이터가 행정 의사결정에 실제로 입력되는 공식 통로를 만드는 것임

- 개선 결과 피드백 의무화: 주민이 제출한 안전 매핑 사항 중 개선이 이루어진 항목은 3개월 내에 사진·현황 자료를 포함한 개선 결과를 해당 참여자에게 직접 통보함. 개선이 어려운 항목은 사유와 향후 계획을 구체적으로 설명함. 이 환류 체계가 작동할 때, 마을 안전 매핑 참여자들의 효능감과 지속 참여 의향이 크게 높아질 것으로 기대됨. 제4장의 실증 분석에서 '마을 안전 매핑' 활동 참여자들의 이타적 효능감 평균이 복지관 참여자 전체 평균(4.21점)과 유사한 수준으로 나타난 것은, 이 사업이 단순 환경 점검을 넘어 참여자의 내재적 동기를 강하게 자극하는 활동임을 보여줌. 피드백 환류를 통해 자신이 지도에 표시한 위험 지점이 실제로 개선되는 경험을 주민이 갖게 될 때, 이 효능감은 더욱 강화되고 차기 참여의 강력한 동기가 됨. 나아가 개선 완료 현장을 직접 방문하여 "전·후 비교 사진"을 참여자와 함께 찍고 SNS에 공유하는 '결과 공유 현장 방문' 세션을 연 2회 운영하는 것은, 개인 효능감과 집단 자부심을 동시에 높이는 저비용 고효과 전략이 될 수 있음

3.2.4 다문화·장애인 등 소외 계층 참여 접근성 강화

- 현재 다문화 가구와 장애인 가구가 복지관 주민참여에서 이중 배제를 경험하고 있음을 제3~4장에서 확인하였다. 이를 해소하기 위한 즉시 실행 가능 방안을 제시함
- 다국어 사업 안내 제공: 이웃 살피미·소셜다이닝 사업의 홍보물 및 참여 안내문을 영어·중국어·베트남어·러시아어(강동구 내 주요 외국인 국적 기준)로 번안하여 제공함. 구청 다문화 담당 부서 또는 강동구다문화가족지원센터와 협력하여 번역 비용을 최소화할 수 있음
- 장애인 접근성 전수 점검 및 개선: 복지관 참여 프로그램 운영 공간 전체에 대해 휠체어 접근성(경사로·문폭·화장실)을 전수 점검하고, 미비한 곳은 단계적으로 개선함. 당장 물리적 개선이 어려운 경우, 해당 공간 이용이 불가능한 장애인 참여자를 위한 대체 접근 방안(찾아가는 서비스 연계 등)을 마련함
- 문화 배경 고려 참여 프로그램 개발: 다문화 가구의 음식 문화·전통을 소셜다이닝 주제로 활용하는 '세계 음식 나눔 소셜다이닝'을 시범 운영함. 이는 다문화 가구 구성원을 수혜자가 아닌 기여자로 포지셔닝함으로써, 이들의 긍정적 예기정서(자신의 문화가 존중 받는다는 인정감)를 자극하는 접근임

3.3 생활환경 거버넌스 강화 Quick-Win 방안

- 생활환경 거버넌스는 주민참여 욕구가 가장 강하고(38% 비중) 성공 사례도 다수 존재하나, 예산 채택률 한계(18.8%)와 이에 따른 학습된 무력감이 참여 지속성을 저해하는 핵심 문제임

3.3.1 주민참여예산 채택률 제고: 사전 조율형 제안 제도 도입

- 현재 주민참여예산의 채택률이 18.8%에 머무는 근본 원인 중 하나는 주민이 행정의 기술적·예산적 제약을 인지하지 못한 채 제안하기 때문임. 주민은 좋은 아이디어를 가지고 있고, 행정은 예산과 기술적 가능성을 알고 있지만, 제안 단계에서 이 두 정보가 만나지 않는다. '사전 조율형 제안 제도'는 이 정보 비대칭을 해소하는 것이 핵심임
- 제안 전 행정 사전 상담 의무화: 주민참여예산 제안서를 공식 접수하기 전, 희망자가 담당 공무원과 30분 이내의 사전 상담을 통해 제안의 기술적 실현 가능성과 예산 범위를 확인할 수 있도록 함. 이는 미실현 제안의 손실을 줄이고, 처음부터 채택 가능한 범위에서 제안을 구체화하는 데 도움을 줌
- '작은 실천' 비예산 트랙 병행 운영: 예산이 필요한 대형 제안과 별도로, 비예산으로 주민 스스로 실행할 수 있는 '소규모 생활환경 실천 제안' 트랙을 신설함. 화단 조성, 재활용 정거장 설치, 벽화 그리기 등은 구청이 재료비 일부(50만 원 이내)만 지원하면 주민 자력으로 실행 가능한 사업들임. 이 트랙의 채택률을 100%에 가깝게 설계함으로써, 예산 제안 탈락으로 좌절한 주민들이 '소규모 성공 경험'을 갖도록 유도함
- 다년도 연속 제안 허용: 현행 제도에서는 탈락한 제안이 다음 해 그대로 재제안되더라도 새 제안으로 처음부터 다시 검토함. 전년도 탈락 제안에 대해 '전년도 탈락 이유 보완 제안'으로 우선 검토하는 다년도 연속 제안 트랙을 신설하면, 주민이 탈락에 좌절하지 않고 제안을 발전시키는 경험을 할 수 있음. 이 제도의 핵심 효과는 '참여의 연속성'을 보장한다는 것임. 1년 단위로 리셋되는 현행 구조는 참여자의 경험과 지식이 누적되지 않고 매년 처음부터 시작하게 만드는 구조적 낭비를 초래함. 다년도 연속 트랙이 도입되면, 주민은 탈락 경험을 "실패"가 아닌 "다음 해 더 강한 제안을 위한 준비 단계"로 재의미화할 수

있음. 제4장의 분석에서 확인된 것처럼 탈락 경험자의 행정 신뢰도가 하락하는 핵심 이유 중 하나가 "내가 투자한 노력이 완전히 사라진다"는 박탈감이기 때문에, 이전 제안의 보완·발전을 제도적으로 인정하는 이 변화는 참여자의 심리적 회복력을 높이는 직접적 효과를 갖음

3.3.2 '비예산 실천형' 환경 거버넌스 모델 확산: 온라인-오프라인 연계

- 양심 화단·재활용 정거장 등 성공적인 비예산 실천형 사례를 전 강동구로 확산하기 위해, 지역 온라인 커뮤니티와 연계한 확산 전략을 제안함
- 지역 커뮤니티(맘카페·당근마켓) 연계 의제 수렴: 현재 맘카페·당근마켓 등에서 자생적으로 논의되는 지역 환경 의제를 공식 참여 경로로 연결하는 '온라인 의제 수거 시스템'을 구축함. 구체적으로, 담당 공무원 또는 주민자치 코디네이터가 주요 지역 온라인 커뮤니티를 주 1회 모니터링하여, 반복적으로 제기되는 생활환경 의제를 수집하고 이를 행정 검토 대상에 포함시킴
- '강동 생활환경 개선 성공 사례 공유 채널' 운영: 구청 공식 SNS 채널(인스타그램·유튜브 등)에 매월 1건 이상의 주민 주도 생활환경 개선 성공 사례를 스토리텔링 방식으로 소개함. 이는 ① 성공 사례 주민에게 사회적 인정감을 제공하는 긍정적 예기정서 강화 효과, ② 다른 주민들에게 "나도 할 수 있다"는 e-WOM 효과, ③ 행정이 주민의 자발적 참여를 공식적으로 가치 있게 여긴다는 메시지 전달 효과를 동시에 달성함. 이 채널의 콘텐츠 형식에 대한 구체적 제안이 필요함. 단순히 "○○동 주민이 화단을 조성했습니다"라는 사실 전달 방식으로는 e-WOM 효과가 제한적임. "처음에는 쓰레기 더미였던 이 골목이, 000 씨가 이웃 세 명과 함께 두 달 동안 공들인 끝에 이렇게 바뀌었습니다"라는 과정 중심의 스토리텔링이 공감과 전파력을 높임. 제4장의 분석에서 실질적 참여자(3단계)의 e-WOM 의향이 4.31점으로 1단계(3.08점)보다 현저히 높은 것은, 과정의 깊이를 경험한 참여자일수록 그 경험을 공유하려는 내적 동기가 강함을 보여줌. 스토리텔링 콘텐츠는 이 내적 동기를 외부로 증폭시키는 매개가 됨. 콘텐츠 제작은 전문 홍보팀 대신 도서관 마을 신문 동아리나 청년 자원봉사자와 협력하여 제작 비용을 최소화하면서도 주민의 생생한 언어를 담는 방식이 효과적임

3.3.3 원도심 환경 격차 해소를 위한 권역별 거버넌스 특화 방안

○ 원도심(천호·성내·길동 등)의 단독·다세대 주택 밀집 지역은 아파트 관리비를 통해 자체 환경 문제를 해결하는 신도심과 달리, 공공 행정의 환경 개선 지원에 대한 의존도가 높음. 동시에 생활 불편의 직접성이 높아 참여 욕구도 강한 집단임. 이 지역의 거버넌스를 강화하기 위한 특화 방안을 제시함

－ 원도심 생활환경 개선 전담 팀 구성: 구청 환경과·건설과·안전과의 담당 공무원과 해당 동 주민자치회 위원이 함께 구성하는 '원도심 생활환경 개선 TF'를 반기 1회 운영함. TF는 원도심 권역의 상습 민원 발생 지점을 우선 선정하고, 예산 규모별(비예산·소액·중액)로 개선 방안을 패키지로 기획하여 연간 계획을 수립함

－ 고령 주민 대상 디지털 참여 지원 강화: 원도심의 고령 주민들이 온라인 제안이나 디지털 의견 제출에서 소외되지 않도록, 동 주민센터 내 '디지털 참여 도우미' 봉사자(대학생·청년 자원봉사자) 제도를 운영함. 고령 주민이 제안하고 싶은 내용을 구술하면 도우미가 대신 입력·제출해주는 방식으로, 디지털 소외 없이 모든 주민이 동등하게 참여할 수 있는 환경을 조성함. 이 제도는 양방향의 편익을 갖음. 고령 주민 입장에서는 디지털 장벽 없이 참여 기회를 갖게 되고, 대학생·청년 자원봉사자 입장에서는 단순 봉사 시간 적립을 넘어 지역 어르신들의 생활 지혜와 지역 역사를 직접 듣는 세대 간 교류의 기회를 갖음. 제4장의 분석에서 60대 이상 참여자의 이타적 효능감(4.34점)과 지역사회 소속감(4.11점)이 전 연령대 중 가장 높게 나타난 것은, 이 세대가 지역 공동체에 기여하려는 내적 동기가 가장 강한 집단을 보여줌. 디지털 장벽이 이 강한 동기를 막고 있는 것이라면, 장벽 제거 자체가 가장 빠른 참여 활성화 방안임. 또한 도우미 봉사자들이 어르신과의 대화를 통해 수집한 생활 의제를 체계적으로 정리하여 주민자치회에 전달하는 역할도 부여하면, 이 제도는 단순 지원을 넘어 세대 간 의제 전달의 공식 경로로도 기능할 수 있음

3.4 강동구 맞춤형 통합 주민자치 모델 제안

3.4.1 '강동형 생활민주주의' 모델의 개념과 구조

○ 본 연구의 실증 분석과 정책 제언을 종합하면, 강동구가 지향해야 할 주민자치의 방향성은 '강동형 생활민주주의(Gangdong Living Democracy)'로 명명할 수 있음. 이 모델의 핵심 개념은 세 가지임

- 첫째, '생활'을 기반으로 한 민주주의임. 거창한 정치적 담론이 아니라, 어제 골목에서 쌓인 쓰레기, 오늘 혼자 밥을 먹는 이웃 어르신, 내일 아이가 통학하는 길의 안전이라는 구체적 생활 의제가 민주주의의 실천 공간이 됨. 이 생활 의제에서 출발하는 참여가 점차 더 넓은 지역 거버넌스로 확장되는 상향식 경로를 설계함
- 둘째, '거점'을 통한 민주주의다. 도서관·복지관·주민자치회관 등 주민들이 일상적으로 드나드는 공간이 민주주의 훈련의 베이스캠프가 됨. 이 거점들이 서로 연결되어 지식(도서관)·돌봄(복지관)·자치(주민자치회)가 통합적으로 순환하는 생태계를 형성함
- 셋째, '함께'하는 민주주의다. 소수의 헌신적 활동가에게 의존하는 구조를 극복하고, 더 많은 주민이 자신의 역량과 시간에 맞는 방식으로 참여할 수 있는 다층적 참여 구조를 설계함. 주민이 '소비자'에서 '공동생산자'로 성장하는 경사로를 다양하게 제공하는 것이 핵심임

3.4.2 거점시설 네트워크 기반 참여 생태계 설계

○ 도서관·복지관·주민자치회가 개별적으로 작동하는 현재 구조에서, 세 거점을 하나의 유기적 네트워크로 연결하는 '강동 거점 네트워크 모델'을 제안함

○ 도서관 → 복지관 연계

- 도서관 독서 동아리 참여자들이 복지관의 1인가구 소셜다이닝이나 이웃 살피미 사업에 재능 기부(독서 모임 진행, 자녀 교육 지원 등)하는 연계 프로그램을 공식화함도서관에서 형성된 지식·관계 자원이 복지관의 돌봄 사업으로 흘러들어가는 통로를 만드는 것임

○ 복지관 → 주민자치회 연계

- 이웃 살피미 활동을 통해 파악된 동네 생활환경 문제(조명 부족 골목, 쓰레기 무단 투기 구간 등)를 주민자치회의 주민총회 의제로 공식 상정하는 경로를 마련함. 복지관의 현장 밀착 정보가 주민자치회의 의제 기획력을 높이는 자원이 됨

○ 주민자치회 → 도서관 연계

- 주민자치회가 기획한 지역 의제(예: 고령화 문제, 청소년 문화공간 부족, 이주민 통합)를 도서관이 주제 전시, 관련 도서 큐레이션, 주민 토론회 개최를 통해 지역사회에 확산하는 역할을 수행함. 도서관이 지역 의제의 '공론장(Agora)'으로 기능하는 것임

○ 이 세 방향의 연계를 공식화하기 위해, 구청 자치행정과·도서관팀·복지과의 담당자와 각 거점시설 실무자가 분기 1회 '강동 거점 네트워크 회의'를 개최하고, 연계 사업의 계획·실행·성과를 공동 관리하는 체계를 구축함

○ 이 네트워크 회의의 실효성을 높이기 위해서는 세 가지 운영 원칙이 필요함. 첫째, 회의는 '보고의 장'이 아닌 '협력 의제 발굴의 장'이어야 함. 각 기관이 자체 사업 진행 상황을 보고하는 방식에서 벗어나, "현재 우리 시설에서 주민이 가장 필요로 하는 것 중 다른 거점이 도움을 줄 수 있는 것은 무엇인가"를 중심 의제로 삼음. 둘째, 네트워크 회의의 결과로 분기마다 최소 1개의 거점 간 연계 사업이 실행되어야 한다는 산출 기준을 설정함. 회의가 회의로 끝나지 않고 실제 연계로 이어지게 하는 구조적 장치임. 셋째, 각 거점에서 주민이 체험한 연계 효과(예: "도서관에서 만난 분이 이웃 살피미로도 활동하신다는 것을 알게 되었어요")를 수집하고 네트워크 회의에서 공유하는 '연계 경험 사례 공유' 세션을 정례화함. 이를 통해 실무자들이 연계의 현장 효과를 직접 확인하고 지속 동기를 유지할 수 있음. 제4장의 분석에서 복지관 참여자의 이타적 효능감(4.21점)이 도서관 참여자(3.47점)보다 현저히 높은 원인 중 하나가 '참여의 결과가 구체적인 사람에게 귀결되는 경험'임을 고려하면, 거점 네트워크를 통한 연계는 도서관 참여자들에게 그간 경험하지 못했던 종류의 이타적 효능감을 제공하는 새로운 경로가 될 수 있음

3.4.3 EMGB 기반 참여 동기 설계: 긍정적 예기정서 자극 전략

○ 본 연구의 실증 분석에서 이타적 효능감($\beta=.341$)과 긍정적 예기정서($\beta=.214$)가 재참여 의향을 예측하는 가장 강력한 변수로 확인되었음. 이를 바탕으로, 강동구 생활밀착형 정책의 전 영역에 걸쳐 '긍정적 예기정서 설계(Positive Anticipated Emotion Design)'를 적용할 것을 제안함

○ 긍정적 예기정서 설계의 4원칙은 다음과 같음

1) 원칙 1: 성과의 즉각적 가시화

- 참여의 결과가 최대한 빠르고 구체적인 형태로 참여자에게 보여야 함. LED 골목 조명이 켜진 사진, 이웃 살피미를 통해 발굴된 어르신이 복지 서비스를 받게 된 소식, 내 제안으로 설치된 재활용 정거장 앞에서 주민이 찍은 사진 한 장이, 수백 만원의 홍보 예산보다 더 강력한 참여 유인이 됨. 제4장의 분석에서 참여 기간 2~5년 구간에서 행정 신뢰도가 오히려 소폭 하락하는 비선형 패턴이 관찰된 것은, 이 기간에 성과의 가시화가 충분히 이루어지지 않아 기대와 현실의 간극이 누적되기 때문으로 해석됨. 따라서 성과 가시화 전략은 참여 초기뿐만 아니라 중기(2~5년차) 참여자들을 위한 지속적인 피드백 공급의 관점에서도 설계되어야 함. 장기 참여자일수록 더 큰 규모의 성과와 더 넓은 영향력을 체감할 수 있는 역할로 안내하는 것이 신뢰도 유지의 핵심임

2) 원칙 2: 기여자의 사회적 인정

- 참여자들이 "나는 이 마을의 기여자"라는 자기 정체성을 갖도록 사회적 인정 장치를 마련함. 주민자치 우수 참여자 표창(연 2회), 도서관 '마을 기여자 명예의 벽', 복지관 이웃 살피미 '올해의 살피미' 선정 등의 상징적 인정 행사는 비용이 거의 없으면서도 강한 긍정적 예기정서를 형성함. 사회적 인정의 방식에는 공식적 표창 외에도, 일상적이고 비공식적인 인정이 더 강력한 효과를 갖는다는 점도 주목해야 함. 월간 뉴스레터에 참여자 인터뷰를 실는 것, 주민총회에서 해당 기간의 활동 사진을 영상으로 상영하는 것, 구의원이 직접 이웃 살피미 활동 현장을 방문하여 "감사하다"는 인사를 전하는 것 등은 제도적 표창보다 참여자의 일상 속에 더 깊이 스며드는 인정의 형태임. 제4장의 분석에서 이웃 네트워크 형성($\beta=.287$)이 재참여 의향의 두 번째 예측 변수로 확인된 것은, 이러한 일상적 인정이 단순히 개인의 보람에 그치는 것이 아니라 공동체 관계

의 강화로 이어진다는 사실을 시사함

3) 원칙 3: 소규모 성공 경험의 설계적 제공

- 모든 신규 참여자에게 '첫 번째 참여에서 반드시 성공 경험을 갖게 하는' 것을 참여 설계의 핵심 원칙으로 삼음. 처음 참여하는 주민에게는 즉각적으로 결과를 볼 수 있는 소규모 사업(화단 1개 조성, 안전 매핑 1구간 완료 등)을 첫 참여 과제로 배정함. 이 소규모 성공 경험이 더 큰 참여로 나아가는 심리적 발판이 됨. 제4장의 분석에서 형식적 참여자 중 실질적 참여로 전환 의향이 있는 집단의 공통 특성으로 '서비스 개선 체감 경험 1회 이상'이 확인된 것은, 단 한 번의 성공 경험이 참여 궤적 전체를 바꿀 수 있음을 실증적으로 보여줌. 따라서 행정이 신규 참여자를 처음부터 복잡한 의제와 절차에 노출시키는 것이 아니라, 작고 명확한 성공 경험을 먼저 제공하고 그것을 발판으로 점차 더 깊은 참여로 안내하는 '참여 경사로(Participation Onramp)' 설계가 필요함. 이 원칙은 새로운 아이디어가 아님. 도서관 독서 동아리가 처음에는 책을 함께 읽는 소박한 활동으로 시작하여 마을 아카이빙과 지역 공론장 참여로 성장한 사례가 이미 강동구 내에 존재함. 이 자연 발생적 성장 경로를 의도적으로 설계하고 복제하는 것이 핵심임

4) 원칙 4: e-WOM 네트워크의 의도적 활성화

○ 긍정적 참여 경험을 가진 주민이 자신의 온라인 커뮤니티에서 자발적으로 이를 공유하도록 유도함. 참여 성과 사진을 SNS에 공유하면 공식 채널에서 리그램·리공유하거나, 공유자에게 소정의 혜택(도서관 이용 쿠폰 등)을 제공하는 방식으로 e-WOM의 확산을 촉진함. 제4장의 분석에서 '지인 추천 또는 맘카페·SNS 정보 획득'을 통해 참여를 시작한 비율이 41.6%로(Q13) 공식 홍보 채널(28.1%)을 크게 상회한다는 사실은, e-WOM이 이미 강동구 주민참여 유입의 가장 효과적인 경로임을 증명함. 중요한 것은 이 경로를 행정이 통제하는 것이 아니라 촉진하는 것임. 주민의 자발적 공유를 행정이 인위적으로 유도하려 할 경우 오히려 진정성이 훼손될 수 있음. 가장 효과적인 전략은 "공유하고 싶어질 만한 경험"을 먼저 만들고, 그 경험을 쉽게 공유할 수 있는 환경(예: 참여 성과를 담은 사진 인화 제공, 공유 가능한 카드뉴스 템플릿 제공)을 조성하는 것임. 제4장에서 3단계 참여자(4.31점)와 1단계 참여자(3.08점) 간의 e-WOM 의향 격차가 1.23점에 달하는 것은, 참여의 깊이 자체가 가장 강력한 e-WOM 동기임을 보여줌

3.4.4 강동구의회 주민자치 지원 역할 강화 방안

○ 강동구의회는 주민과 행정 사이의 중재자이자 주민 의제의 정치적 대변자로서, 생활밀착형 주민자치를 지원하는 다음 역할을 수행할 것을 제안함

○ 역할 1: 주민자치 지원 특별위원회 구성

- 강동구의회 내에 '주민자치 활성화 지원 특별위원회(가칭)'를 구성하여, 생활밀착형 정책에서의 주민참여 현황을 정기적으로 검토하고 행정에 개선을 요구하는 의회 차원의 감시·촉진 기능을 제도화함

○ 역할 2: 의원별 생활밀착형 현장 방문 의무화

- 각 의원이 분기 1회 이상 담당 지역 내 도서관·복지관·주민자치회를 방문하여 주민의 생활 의제를 직접 청취하고, 이를 의정 활동에 반영하는 '현장 주민 청취 활동'을 의회 차원에서 공식화함

○ 역할 3: 주민참여 관련 조례 정비 추진

- 본 연구에서 제안된 개선 방안들(운영위원회 쿼터제, 주민 의제 간이 청원 제도, 주민 참여 코디네이터 배치 근거, 비예산 참여 트랙 신설 등)을 제도적으로 뒷받침하기 위한 조례 개정 또는 신설을 의회 차원에서 주도적으로 추진함

○ 역할 4: 주민참여 예산 독립 항목 신설 및 지속 확보

- 주민자치 코디네이터 운영, 참여자 심리 지원, 성과 피드백 시스템 구축 등 본 연구에서 제안된 구조 개선을 위한 예산을 '주민자치 인프라 강화 예산'으로 독립 항목화하고, 경기 변동에 관계없이 안정적으로 확보될 수 있도록 의회 심의 과정에서 적극 지지함. 이 역할은 강동구의회가 주민자치 활성화의 '의뢰인'이 아닌 '공동 주체'로 자리매김하는 데 가장 직접적인 기여를 할 수 있는 영역임. 예산 독립 항목화는 행정의 재량으로 삭감되거나 타 사업으로 전용될 위험을 차단하고, 주민자치 인프라 투자가 연속성을 갖도록 제도적으로 보장함. 아울러 의회는 이 예산의 집행 결과를 매년 검토하고, 성과 지표(코디네이터 지원 건수, 환류율 변화, 재참여 의향 변화 등)를 기반으로 예산 적정성을 심의함으로써, 예산의 효과성과 책임성을 동시에 확보하는 역할을 수

행함. 이는 의회가 단순히 예산을 통과시키는 역할에서 나아가, 주민자치 성과를 함께 책임지는 파트너로서의 역할로 진화하는 것을 의미함

- 본 장에서 제시된 정책 개선 방안들은 강동구의 실증 데이터에 기반한 현실적·즉시 실행 가능한 제언임. 그러나 어떤 제도 개선도 그것을 실행하는 사람들의 의지와 역량 없이는 작동하지 않음. 제4장의 실증 분석이 일관되게 보여준 것처럼, 강동구에는 이미 강한 내적 동기를 가진 참여 주민과 헌신적인 실무자들이 존재함. 본 연구의 제언은 이들의 에너지를 더 잘 활용하고, 더 많은 사람이 그 에너지의 흐름에 합류할 수 있도록 제도적 환경을 재설계하는 것을 목표로 함. 강동구가 '생활밀착형 민주주의'의 실질적 모델을 구현하기 위한 구조적 전환의 첫걸음이 이 연구를 통해 시작될 수 있기를 기대함

VI

결론

1. 연구 결과 요약 및 시사점
2. 강동구의회 정책 기획·심의·평가를 위한 가이드라인
3. 중·장기 주민자치 정책 로드맵 및 후속 연구 제언

6 결론

- 제3장의 사례·행정 데이터 분석, 제4장의 설문·심층 면접(FGI) 실증 분석, 제5장의 정책 진단과 개선 제언을 거쳐, 본 장에서는 연구 전체를 가로지르는 핵심 발견을 종합하고 이론적·정책적 시사점을 도출함. 이어서 강동구의회가 정책 기획·심의·평가의 각 단계에서 즉시 활용할 수 있는 실행 가이드라인을 제시하고, 단기·중기·장기의 주민자치 정책 로드맵과 후속 연구 과제로 결론을 마무리함
- 본 연구의 핵심 서사는 하나임. 강동구 주민참여는 양적으로 성장했으나 질적 전환점에서 있음. 그리고 이 전환을 이끄는 힘은 예산 규모의 확대가 아니라 제도 설계의 혁신과 강동구의회 역할 재정의에서 나옴

1. 연구 결과 요약 및 시사점

1.1 주요 연구 결과 요약

1.1.1 강동구 생활밀착형 정책의 주민참여 현황: 무엇을 발견했는가

- 본 연구는 강동구 주민자치의 현주소를 '불균형 성장'이라는 개념으로 진단함. 성과와 한계가 같은 공간 안에, 같은 시기에 공존하는 구조임
- 성과 측면에서 강동구의 생활밀착형 정책 기반은 서울시 자치구 중 상위권에 해당하는 외형적 역량을 갖추고 있음. 연간 도서관 방문 142만 건, 주민참여예산 연간 487건 제안, 이웃 살피미 사업의 월평균 15가구 신규 위기가구 발굴은 인프라와 참여 활동이 안정적으로 작동하고 있음을 보여줌. 복지관 참여자의 이타적 효능감 평균 4.21점(Q40~Q41), 재참여 의향 4.24점(Q46~Q48)은 현재 참여층 내부에 상당한 동력이 잠재해 있음을 수치로 확인해줌. 특히 이웃 살피미, LED 안심 골목 조성, 마을 안전 매핑처

럼 공동생산 3단계에 근접한 성공 사례들이 실제 현장에 존재한다는 것은, 강동구가 실질적 참여의 가능성을 이미 경험했다는 의미임

○ 한계 측면에서는 다섯 가지 구조적 문제가 수치로 확인되었음. 첫째, 거버넌스 기구 참여자가 도서관 기준 전체 인구의 0.06%에 불과한 '극소수 참여 고착화'. 둘째, 주민이 제안한 아이디어가 원안 그대로 실현되는 비율이 5.1%에 그치는 '참여-정책 연결의 단절'. 셋째, 3040 직장인의 주민총회 참여율 7.2%, 거버넌스 기구 내 여성 비율 82%라는 '참여 계층의 구조적 편향'. 넷째, 다중 역할 담당자의 번아웃 위험 지수 3.71점이라는 '소수 헌신자 의존 구조의 지속 불가능성'. 다섯째, 이 모든 문제를 관통하는 가장 중요한 발견—참여 경험이 행정 신뢰도를 일방적으로 높이지 않는다는 '참여 경험의 양면성'

○ 마지막 발견은 특히 주목해야 함. 제안 채택 경험자의 행정 신뢰도(Q30~Q33)는 참여 전 대비 평균 +0.86점 상승한 반면, 탈락 경험자의 신뢰도는 -0.33점 하락하였음. 이 정반대 방향의 분기는, 주민참여 제도가 단순히 존재하는 것만으로 민주주의 신뢰 기반을 높이는 것이 아니라, 잘못 설계될 경우 오히려 파괴할 수 있음을 경고함. 참여를 독려하면서 동시에 참여의 실질성을 확보하지 않는 것은, 참여를 독려하지 않는 것보다 더 나쁜 결과를 초래할 수 있음

1.1.2 실증 분석의 핵심 발견(설문·FGI 결과 종합)

○ 본 연구는 총 1,025명의 거점시설 참여자를 대상으로 한 설문조사와 비교 집단 235명 조사, 실무자 4명·핵심 참여 주민 5명으로 구성된 두 그룹의 FGI를 통해 다섯 가지 연구 가설을 검증하였음. 결과는 아래와 같음

표 6-1 연구 가설 검증 결과 종합 (N=1,025)

가설	가설 내용	검증 결과	핵심 수치 및 통계량
H1	참여 경험자 > 비참여자 정책 만족도	지지	"참여자(3.64) vs 비참여자(2.91)(t=6.83,p<.001)"
H2	수준 ↑ → 정책 수용성 ↑	지지	"1단계(3.28) → 2단계(3.67) → 3단계(4.19)(F=18.74,p<.001)"
H3	생활밀착형 참여 → 사회적 네트워크 형성	부분 지지	도서관(3.21) vs 복지관(4.04) (시설 유형별 유의미한 차이 존재)
H4	실질 참여자 > 형식 참여자 재참여 의향	지지	"실질(4.51) vs 형식(3.92) (t=-5.31,d=0.84,p<.001)"
H5	참여 경험자 e-WOM(온라인 구전) 의향 ↑	지지	"3단계(4.31) vs 1단계(3.08)(F=12.94,p<.001)"

○ H3가 '완전 지지'가 아닌 '부분 지지'에 그친 이유가 오히려 중요한 발견임. 참여가 사회적 네트워크 형성에 미치는 효과는 단순히 참여 여부가 아닌, 참여의 '형식'—특히 얼마나 상호적이고 반복적인 관계를 수반하는가—에 의해 크게 달라짐. 일회성 강좌 참여(도서관, 3.21점)와 정기적 관계 기반 활동(복지관 이웃 살피미, 4.04점) 사이의 사회적 자본 형성 효과 격차는 1단순히 시설 유형의 차이가 아니라, 참여 구조 설계의 차이를 반영함. 이 발견은 "얼마나 많은 주민이 참여하는가"보다 "참여가 어떻게 설계되어 있는가"를 묻는 질문이 더 중요함을 실증적으로 입증함

○ FGI에서 수집된 현장 발화들은 이 통계 수치에 인간적 목소리를 더함. "내 참여로 이웃 어르신이 실제로 도움을 받으셨다는 걸 알게 됐을 때, 그다음 달에도 나올 수밖에 없었어요"(복지관 이웃 살피미 참여자, 여성, 58세)라는 진술은, 이타적 효능감이 재참여의 가장 강력한 동기임을 보여주는 $\beta=.341$ 이라는 수치의 이면에 놓인 살아있는 경험임. 반면 "주민참여예산 신청서를 처음 봤을 때 사업계획서 양식이랑 똑같더라고요. 어디서부터 어떻게 써야 할지 몰라서 포기했어요"(직장인 남성, 43세)라는 진술은, 절차의 복잡성이 신규 참여자의 진입을 막는 가장 높은 벽임을 보여줌

1.1.3 공동생산 단계별 성과 차이: 양적 성장의 이면

○ 공동생산 1~3단계 모형을 강동구 현장에 적용한 결과, 단계 간 성과 격차는 통계적으로 유의미하고 실질적으로도 큰 수준이었음

표 6-2 형식적 참여(1~2단계) vs. 실질적 참여(3단계) 핵심 지표 비교

지표	형식적 참여 (n=809)	실질적 참여 (n=216)	효과 크기(d)	성과 차이 분석
이타적 효능감	3.41점	4.39점	1.47 (대)	가장 큰 격차 (자기 효능감 극대화)
서비스 개선 체감도	2.81점	3.82점	1.34 (대)	정책 변화에 대한 체감도 높음
이웃 네트워크 형성	3.29점	4.17점	1.14 (대)	공동체 결속력 강화 효과
변아웃 위험	2.47점	3.21점	0.95 (대)	활동 과부하에 따른 심리적 피로
재참여 의향	3.92점	4.51점	0.84 (대)	지속 가능한 참여의 핵심 동력
행정 신뢰도	3.28점	3.84점	0.74 (중)	행정에 대한 긍정적 인식 확산

○ 이 격차가 보여주는 것은 단순히 "더 많이 참여하면 더 좋다"는 당연한 명제가 아님. 핵심은 '역할'이 다르기 때문에 '경험'이 다르고, '경험'이 다르기 때문에 '성과'가 다르다는

것임. 3단계 참여자들은 프로그램의 소비자가 아닌 공동 기획자로서, 자신의 시간·지식·네트워크를 자발적으로 투입하는 경험을 통해 지역사회에 대한 소속감과 효능감을 내면화함

○ 그러나 이 강력한 성과는 동시에 강력한 번아웃 위험을 동반한다($d=0.95$). 실질적 참여자들이 높은 보람과 높은 소진 위험이라는 이중적 상황에 처해 있다는 이 역설이야말로, 강동구 주민자치의 지속 가능성에 대한 가장 현실적인 경고임

○ 3단계 참여자의 비율은 목적표집 기준 21.1%이지만, 강동구 전체 인구 대비로는 약 0.8%에 불과함. 강동구 주민자치는 현재 이 0.8%의 헌신적 소수가 떠받치는 '선도자 모형(Pioneer Model)'에 머물러 있음. 지속 가능한 주민자치를 위해서는, 이 소수의 경험과 동기가 더 많은 주민에게 전파될 수 있는 생태계 구조—즉 더 많은 사람이 점진적으로 더 깊은 참여로 나아가는 '참여 경사로'—가 설계되어야 함

1.2 이론적 시사점

1.2.1 EMGB 모형의 주민자치 적용 가능성과 한계

○ 본 연구는 Perugini & Bagozzi(2001)가 제안한 목표지향적 행동의 확장 모형(EMGB, Extended Model of Goal-directed Behavior)을 한국 지방자치 주민참여 맥락에 체계적으로 적용한 최초의 실증 연구 중 하나로서의 학술적 의의를 갖음

1) EMGB 모형의 적용 가능성

— 재참여 의향에 대한 다중회귀분석 결과($R^2=.614$)는 EMGB 모형이 주민참여 행동을 예측하는 모형으로서 높은 적합성을 가짐을 보여줌. 특히 세 가지 핵심 발견이 EMGB의 이론적 주장을 강동구 현장에서 재확인함

— 첫째, 긍정적 예기정서(이타적 효능감, $\beta=.341$, $Q40\sim Q41$)가 재참여 의향($Q46\sim Q48$)의 가장 강력한 예측 변수로 확인되었음. 이는 EMGB의 핵심 주장—예기정서가 태도나 규범보다 목표지향적 행동에 더 강력한 영향을 미친다—이 주민참여라

는 비시장적·자발적 행동 영역에서도 유효함을 실증함

- 둘째, 부정적 예기정서(변아웃, $\beta = -.298$, B1~B3)가 재참여(Q46~Q48)를 유의미하게 저해하는 변수로 확인되었음. 이는 EMGB가 긍정적 예기정서뿐만 아니라 부정적 예기정서도 중요한 행동 결정 요인으로 포함시킨다는 이론적 설계가 주민참여 맥락에서도 경험적으로 지지됨을 의미함
- 셋째, 이웃 네트워크 형성($\beta = .287$, Q34~Q37)—사회적 자본 형성 경험—이 재참여 의향(Q46~Q48)의 두 번째 예측 변수로 나타난 것은, 주관적 규범(Subjective Norm)이 단순한 사회적 압력이 아닌 관계 경험의 축적으로 작동함을 보여줌. "프로그램 자체뿐만 아니라 그 과정에서 만난 이웃 때문에 다시 참여한다"는 현장 진술은 이 수치의 의미를 생생하게 전달함

2) EMGB 모형의 한계와 수정 제안

- 그러나 EMGB 모형의 원형(原型)이 갖는 한계도 주민참여 맥락에서 확인되었음. 원 모형이 상정하는 '합리적 행위자(Rational Actor)' 가정은 지역 공동체 맥락에서 부분적으로 부적합함. 분석 결과에서 거주 기간($\beta = .124$)이 유의미한 예측 변수로 확인된 것은, 지역 애착이라는 비합리적·정서적 변수가 예기정서와 함께 참여 행동에 독립적으로 영향을 미침을 시사함. 또한 참여 행동의 상당 부분은 합리적 손익 계산이 아닌 이웃 관계와 의무감에 의해 결정되는데, 이는 원 모형이 충분히 포착하지 못하는 '관계 기반 규범(Relational Norm)'의 영역임
- 이에 본 연구는 후속 연구에서 '지역사회 자본(Social Capital)'을 EMGB의 독립 변수군에 추가하는 확장 모형을 제안함. 개인 수준의 예기정서 변수와 지역 수준의 사회적 자본 변수 간 상호작용을 다층 모형(Hierarchical Linear Model, HLM)으로 분석하면, 참여 행동의 결정 구조를 더 정교하게 이해할 수 있을 것임

1.2.2 공동생산 3단계 모형의 한국 지방자치 현장 적용 시사점

○ 공동생산(Co-production) 이론은 주로 서구 복지국가의 사회서비스 맥락에서 발전하였음. 한국 지방자치의 특수한 조건—강한 관료제 문화, 주민 자치의 짧은 역사, 아파트 단지 중심의 도시 공동체 구조—이 이 모형의 적용에 어떤 변형을 요구하는지 이 연구를 통해 확인하였음

○ 한국적 특수성 ①: 제도적 허용의 선행 조건

— 서구 모형에서 3단계(능동적 공동생산)는 주민의 의지와 역량이 갖추어지면 점진적으로 진입할 수 있는 열린 경로로 설계됨. 그러나 강동구 현장에서 3단계 참여는 행정의 명시적 허용 없이는 구조적으로 불가능한 경우가 많음. 기획 권한, 예산 재량, 정보 접근 모두가 행정 내부에 집중되어 있어, 아무리 의지 있는 주민이라도 행정의 '문'이 열리지 않으면 3단계로 진입할 수 없음. 한국 맥락에서 공동생산 3단계로의 전환은 주민 역량 강화와 동시에 행정의 제도적 개방 의지가 필수 선행 조건임

○ 한국적 특수성 ②: 사회적 자본의 지역 편차

— 원도심과 신도심의 지역사회 자본 격차가 동일한 제도적 기회가 주어져도 참여 성과의 차이를 만들어냄. 장기 거주자 중심의 원도심은 이미 형성된 비공식 네트워크가 참여의 기반을 제공하지만, 신규 입주자 중심의 신도심은 이 기반 자체가 취약함. 한국 도시형 자치구에서 공동생산 모형을 적용할 때, 지역사회 자본의 선행 수준을 진단하고 이를 감안한 차별화된 접근이 필요함

○ 한국적 특수성 ③: 인식 전환의 필요성

— "참여는 행정의 책임이고, 주민은 수혜자"라는 인식이 여전히 뿌리 깊음. 이 인식 구조에서 주민은 스스로 공동생산자로서의 역할을 상상하기 어려움. 형식적 참여 집단의 32.6%만이 "더 적극적으로 참여하고 싶다"(Q47)고 응답한 것은 무관심의 표현이 아니라, 더 깊은 참여의 가능성 자체를 인식하지 못하는 구조적 인식의 한계를 반영함. 제도 개선과 함께 '주민은 소비자가 아니라 공동생산자'라는 인식 전환을 위한 주민 역량 강화 프로그램이 병행되어야 함

1.3 정책적 시사점

1.3.1 관 주도에서 주민 주도로: 패러다임 전환의 3가지 조건

○ "관 주도에서 주민 주도로"라는 방향 전환은 오래된 슬로건이지만, 이 연구는 그 전환을 실제로 가능하게 하는 세 가지 구체적 조건을 실증 데이터로 확인하였음

1) 조건 1: 제도적 개방 — 구속력 있는 참여 공간 설계

— Arnstein(1969)의 참여 사다리 기준으로 현재 강동구는 3~5단계(정보 제공·자문·회의)에 머물러 있음. 6단계(협력) 이상의 실질적 참여로 전환하기 위해서는 주민이 결정한 사항이 행정에 구속력을 갖는 제도적 설계가 필요함. 운영위원회의 공동결정권 명문화, 주민참여예산위원회 구성의 주민 직선 비율 확대, 삼각 거버넌스(의회-행정-주민)의 조례화가 이 조건의 구체적 내용임

2) 조건 2: 역량의 동시 강화 — 주민과 실무자 모두의 역량

— 제도를 바꾸는 것만으로는 부족함. 주민의 기획·발언·평가 역량과 실무자의 코디네이팅·피드백 역량이 함께 높아져야 함. 실무자 과부하 구조(FGI에서 "이 업무를 제대로 하려면 지금 인력의 두 배는 필요하다"는 진술)가 해소되지 않는 한, 어떤 제도 개선도 현장에서 공허한 선언에 그칠 위험이 있다. 주민자치 전담 코디네이터 배치는 제도 혁신의 선결 조건임

3) 조건 3: 문화적 토대 — 작은 성공 경험의 누적

— "참여해봤자 소용없다"는 학습된 무력감은 제도 개선만으로 즉각 해소되지 않음. 형식적 참여자 중 실질적 참여로 전환 의향이 있는 집단의 공통 특성으로 '서비스 개선 체감 경험 1회 이상'이 확인된 것은, 단 한 번의 성공 경험이 참여 궤적 전체를 바꿀 수 있음을 보여줌. 모든 신규 참여자에게 첫 번째 참여에서 반드시 성공 경험을 제공하도록 설계하는 것이 문화 전환의 가장 실용적인 시작점임

1.3.2 예산보다 설계: 내재적 동기 유발 중심의 참여 제도 재설계

- 이 연구에서 도출된 가장 중요한 정책 메시지는, 주민참여를 활성화하기 위해 더 많은 예산을 투입하는 것보다 참여 경험의 질을 높이는 설계가 훨씬 효과적이라는 것임
- 재참여 의향의 가장 강력한 예측 변수가 이타적 효능감($\beta=.341$)과 이웃 네트워크($\beta=.287$)라는 사실은, 주민을 다시 참여하게 만드는 것이 금전적 보상이나 홍보 예산이 아닌 '보람의 경험'과 '관계의 경험'임을 실증함. 반면 번아웃 위험($\beta=-.298$)은 과도한 참여 독려가 오히려 참여 지속성을 해친다는 역설적 경고를 제공함. 공식 홍보 채널(28.1%)보다 지인 추천·SNS(41.6%)가 더 효과적인 참여 유입 경로라는 발견은, 홍보 예산 확대보다 기존 참여자의 긍정적 경험 확산이 신규 참여자 유입에 더 효율적임을 시사함
- 이 모든 발견이 가리키는 방향은 하나임. 더 많은 예산보다 더 좋은 경험이 참여를 지속 시킴. 행정의 과제는 주민에게 예산을 주는 것이 아니라 보람을 줄 수 있는 구조를 설계하는 것임. 긍정적 예기정서를 의도적으로 설계하는 것—참여의 성과를 가시화하고, 기여자를 사회적으로 인정하며, 소규모 성공 경험을 체계적으로 제공하는 것—이 내재적 동기 유발의 핵심 메커니즘임

1.3.3 강동구를 넘어: 타 자치구 및 전국 확산 가능성

- 본 연구는 강동구 단일 사례에 기반한 연구이므로, 연구 결과를 타 자치구에 직접 일반화하는 데는 신중해야 함. 그러나 이 연구에서 도출된 원리적 함의—참여의 질이 양보다 중요하다, 예기정서 기반 내재적 동기 설계가 핵심이다, 삼각 거버넌스의 제도화가 실질적 참여의 전제 조건이다—는 유사한 구조를 가진 한국 도시형 자치구 전반에 적용 가능한 보편성을 가짐
- 확산이 유효한 자치구의 조건은 다음과 같이 정리됨. 인구 30만~70만 규모의 중규모 자치구로서, 도시 기반 아파트 단지와 원도심이 공존하며, 도서관·복지관·주민자치회 3개 거점시설을 갖추고 있는 경우임. 이 조건을 갖춘 서울시 자치구의 상당수가 강동구와 유사한 주민참여 구조적 문제—참여 계층 편중, 형식적 참여 고착, 핵심 활동가 번아웃—를 공유하고 있다는 점에서, 강동구 실험의 전파 가능성은 적지 않음

○ 단, '강동형' 모델의 직접 이식이 아닌 '강동 원리의 적용'이 필요함. 각 자치구의 지역사
회 자본 수준, 관료제 문화의 개방도, 주민 자치 역사의 성숙도에 따라 속도와 방법을 달
리하는 맞춤형 접근이 전제되어야 함

2. 강동구의회 정책 기획·심의·평가를 위한 가이드라인

- 본 장의 가이드라인은 강동구의회 의원이 생활밀착형 정책과 관련된 의정 활동에서 즉시 활용할 수 있도록 설계되었음. 학술적 권고가 아닌 실용적 도구로서, 표·체크리스트·단계별 절차를 중심으로 구성함

2.1 의회 정책 기획 단계 가이드라인

2.1.1 의회 주도 주민참여 의제 발굴 절차 (5단계)

- 구의원이 연간 정례적으로 수행할 수 있는 주민 의제 발굴 절차를 5단계로 표준화함. 이 절차는 행정의 의제 발굴과 독립적으로 운영되는 의회 고유의 현장 채널이며, 주민-행정-의회 삼각 거버넌스에서 의회가 능동적 촉진자로 기능하기 위한 실행 기반임

표 6-3 의회 주도 주민 의제 발굴 5단계 절차

단계	내용	담당 주체	주기
1단계	온라인 커뮤니티·민원 데이터 모니터링	의원 보좌관	월 1회
2단계	거점시설 현장 방문 및 실무자 면담	의원 직접 수행	분기 1회
3단계	주민 의제 공개 수렴 (타운홀/오픈 설문)	의원+행정 공동	반기 1회
4단계	수렴 의제 우선순위 결정 (주민 참여)	주민+의회	연 1회

- 이 절차의 핵심 특징은 2단계의 '현장 방문 의무화'임. 본 연구의 FGI 분석에서 주민들이 참여를 시작한 계기로 공식 홍보 채널을 통한 경우가 단 1건도 없었다는 사실은, 의원 역시 문서와 보고서가 아닌 현장에서 실제 생활 의제를 발굴해야 함을 의미함. 분기 1회의 거점시설 현장 방문은 의원에게 생활 밀착 정보를 제공하는 동시에, 주민들에게 "의회가 우리의 일상에 관심을 갖는다"는 신호를 보내는 상징적 효과도 있음

2.1.2 생활밀착형 정책 수요 조사 표준 방법론

○ 행정이 실시하는 사업별 만족도 조사와 별도로, 의회가 연 1회 독립적으로 주민 수요를 조사하는 체계를 구축할 것을 제안함. 의회 주도 수요 조사의 독립성은 행정 자기평가의 한계를 보완하고, 의원의 심의 활동에 독자적 증거 기반을 제공한다는 점에서 중요함

○ 본 연구의 설문 도구(48문항)를 의회 자체 조사 용도로 간소화한 10문항 표준 조사 도구를 다음과 같이 제안함

표 6-4 의회 자체 수요 조사 표준 문항 (10문항)

번호	문항 내용	척도 및 유형	측정 지표 (참고)
1	이 시설(또는 사업)에 전반적으로 만족한다	5점 척도	전반적 만족도
2	내 참여 이후 서비스나 정책이 실제로 개선되었다고 느낀다	5점 척도	정책 체감 효과
3	다음에도 참여하고 싶다	5점 척도	재참여 의향
4	이 활동을 주변 이웃에게 추천하고 싶다	5점 척도	e-WOM (구전 의향)
5	참여를 통해 이웃과의 소통이 늘었다	5점 척도	이웃 네트워크 형성
6	내 의견이 실제 정책에 반영되었다고 느낀다	5점 척도	정책 효능감
7	참여 방법과 절차가 복잡하지 않았다	5점 척도	행정 편의성/접근성
8	참여를 가로막는 가장 큰 장벽은 무엇인가	복수 선택	참여 제약 요인
9	앞으로 더 적극적으로 참여하고 싶다	5점 척도	능동적 참여 의지
10	이 시설(또는 사업)에서 가장 개선이 필요한 점은 무엇인가	자유 응답	질적 개선 의견

○ 이 10문항은 응답 소요 시간 5분 이내로 설계되어 현장에서 QR코드 방식으로 즉시 배포·수거할 수 있음. 의원이 거점시설 방문 시 직접 배포하고 수거하는 방식으로, 현장 방문의 실질적 성과물로 활용할 수 있음

2.1.3 취약 계층 참여 보장을 위한 체크리스트

- 사업 기획 단계에서 취약 계층의 참여가 구조적으로 배제되지 않는지를 확인하는 체크리스트를 제안함. 이 체크리스트를 통과하지 못한 사업에 대해서는 의회가 보완 방안 마련을 행정에 요구하는 공식 근거로 활용함

[기획 단계 취약 계층 참여 보장 체크리스트]

1) 시간 접근성A:

- 회의·프로그램 시간이 직장인 참여 가능 시간대(저녁·주말)를 포함하는가
- 비대면 참여 경로(화상·온라인 의견 제출)가 공식적으로 인정되는가

2) 정보 접근성

- 사업 안내물이 고령자가 이해할 수 있는 쉬운 언어(큰 글씨, 짧은 문장)로 제작되었는가
- 외국인 비율이 높은 지역의 경우 다국어 안내가 제공되는가
- 디지털 접근이 어려운 고령·장애 주민을 위한 오프라인 대안 경로가 마련되어 있는가

3) 물리적 접근성

- 장애인 휠체어 접근이 가능한 공간에서 운영되는가
- 육아 동반 가능 환경(돌봄 공간 또는 서비스)이 마련되어 있는가

4) 경제적 접근성

- 저소득 주민이 추가 비용 없이 참여할 수 있는 구조인가
- 교통 취약 지역 주민을 위한 접근 방안이 고려되었는가

5) 심리적 접근성

- 신규 참여자가 기존 참여자 집단에 접근하기 어려운 분위기가 형성되어 있지는 않은가
- 첫 번째 참여에서 성공 경험을 가질 수 있도록 소규모 진입 과제가 설계되어 있는가

○ 체크리스트에서 3개 이상 미충족 항목이 있는 경우, 의회는 해당 사업의 심의 과정에서 "취약 계층 참여 보장 계획" 제출을 행정예 공시 요구함

2.2 정책 심의 단계 가이드라인

2.2.1 주민참여 실질성 평가 기준 (3단계 참여 여부 확인)

○ 행정이 제출한 예산안·사업계획서를 심의할 때, 주민참여의 '실질성'을 판단하기 위한 3가지 핵심 심의 질문을 제안함

○ 심의 시 3가지 핵심 질문과 판단 기준

: 질문 1: "이 사업에서 주민은 무엇을 결정했는가?"

- 단순 의견 청취 후 행정이 결정 → 2단계 (자문형, 형식적 참여)
- 의견이 사업 내용에 구체적으로 반영되고 주민이 그 사실을 확인함 → 2.5단계 (향상된 자문)
- 주민이 기획·결정 과정에 실질적으로 참여하고 결과에 구속력 있는 역할을 함 → 3단계 (실질적 참여)

: 질문 2: "주민 의견이 최종 사업 내용에 어떻게 반영되었는가?"

- 반영 여부와 반영 내용이 참여자에게 구체적으로 통보되지 않음 → 환류 부재 (시정 요구)
- 반영 여부를 안내하나 반영되지 않은 이유를 설명하지 않음 → 부분 환류 (개선 권고)
- 반영 여부, 반영 내용, 미반영 사유 및 대안이 모두 참여자에게 개별 통보됨 → 적정 환류 (인정)

: 질문 3: "참여자가 결과를 어떻게 환류받았는가?"

- 탈락 사유 개별 통보율이 50% 미만 → 즉시 시정 요구
- 채택 사업의 집행 현황이 제안자에게 통보되지 않음 → 개선 권고
- 사업 완료 후 결과(사진·현황)가 참여자에게 3개월 이내 환류 → 적정

2.2.2 형식적 참여 제도 판별 체크리스트

○ 본 연구의 실증 분석에서 확인된 '형식적 참여 3가지 패턴'(절차 충족형·정량 편향·환류 부재)을 의회 심의에서 탐지할 수 있는 판별 도구임

[심의 단계 형식적 참여 판별 체크리스트 — 적색 신호(Red Flag)]

○ 다음 항목 중 2개 이상에 해당하면 '형식적 참여 위험' 사업으로 분류하고, 행정에 구조 개선 계획을 요구함

- 주민참여 실적이 "참여자 수" 단일 지표로만 보고되고 있는가 → 정량 편향 의심
- 운영위원회 회의록의 의안 70% 이상이 행정 보고·승인 사항인가 → 절차 충족형 의심
- 주민참여예산 탈락 제안의 개별 통보 비율이 50% 미만인가 → 환류 부재 의심
- 참여 프로그램 일정이 평일 오전에만 집중되어 있는가 → 계층 배제 의심
- 주민참여 결과 평가가 해당 사업 담당 부서의 자체 평가로만 이루어지는가 → 독립성 부재
- 거버넌스 기구(운영위원회 등) 위원 구성에 40대 이하 비율이 20% 미만인가 → 세대 편향 의심

2.2.3 행정 자료 심의 시 주민 체감도 지표 반영 기준

○ 행정이 제출하는 사업 성과 자료는 대부분 참여자 수·예산 집행률 등 정량 지표 중심으로 구성됨. 의회는 이를 보완하는 질적 체감도 지표를 심의 기준에 추가함으로써 사업 평가의 균형을 높일 수 있음

○ 의회 심의 시 추가 요구 권장 지표

지표명	측정 방법	권장 목표 (기준)	기준 미달 시 조치 사항
서비스 개선 체감도	연간 설문 (5점 척도)	3.5점 이상	해당 시설/사업의 구조 개선 계획제출 요구
재참여 의향	연간 설문 (5점 척도)	4.0점 이상	하락 원인 분석 및 개선 방안 이행 점검
신규 참여자 유입률	시설별 참여 기록	연간 20% 이상	특정 계층 편중 여부 등 진입 장벽 분석 보고서요구
탈락 사유 개별 통보율	행정 처리 기록 확인	100% (완전 이행)	행정 절차 불이행에 대한 즉시 시정 및 주의요구

2.3 정책 평가 단계 가이드라인

2.3.1 주민참여 효과 측정 표준 지표 체계

○ 이 연구에서 개발·검증된 측정 도구를 바탕으로, 의회가 강동구 생활밀착형 정책의 주민 참여 효과를 정기적으로 모니터링하기 위한 표준 지표 체계를 다음과 같이 제안함

표 6-5 강동구 주민참여 효과 측정 표준 지표 체계 (9개 지표)

차원	측정 지표	측정 방법	현재 수준 (2024)	단기 목표 (2027)	중기 목표 (2029)
행정적	원안 실현율	행정 데이터	5.1%	10% 이상	20% 이상
	탈락 사유 개별 통보율	행정 처리 기록	41.8%	100%	100%
	3단계 참여자 비율	시설별 기록	21.1%	25% 이상	35% 이상
사회적	이웃 네트워크 형성	연간 설문	3.61점	3.7점 이상	4.0점 이상
	참여 계층 다양성 (40대 이하)	인구통계 분석	28.9%	35% 이상	45% 이상
	신규 참여자 유입률	시설별 기록	—	20% 이상	25% 이상
개인적	이타적 효능감	연간 설문	3.69점	3.9점 이상	4.1점 이상
	변아웃 위험 지수	연간 설문	2.94점	2.7점 미만	2.5점 미만
	재참여 의향	연간 설문	4.07점	4.1점 이상	4.3점 이상

○ 이 9개 지표는 강동구 주민참여 모니터링을 위한 '최소 필수 지표 세트'다. 3개 차원의 지표를 균형 있게 측정함으로써 정량(행정적)·정성(사회·개인적) 양면에서 참여의 실질적 효과를 추적할 수 있음. 변아웃 위험 지수가 '낮을수록 좋은' 방향의 지표임에 주의해야 하며, 이 지수의 증가는 참여 지속 가능성에 대한 즉각적 경고 신호로 해석해야 함

2.3.2 거점시설별 주민참여 모니터링 체계 구축 방안

- 도서관·복지관·주민자치회는 참여 구조와 과제가 서로 다르므로, 거점 유형에 맞춤형 모니터링 지표와 경보 기준이 필요함

표 6-6 거점시설별 맞춤형 모니터링 지표 및 주요 경보 신호

거점시설	핵심 과제	주요 모니터링 지표	경보 신호 (즉시 조치 기준)
공공도서관	만족도 대비 효능감 저하, 3040 세대 배제	- 서비스 개선 체감도 - 운영위원 연령 분포	- 개선 체감도 2.9점 미만 40대 이하 위원 비율 18% 미만
종합사회복지관	활동가 번아웃 위험, 자조모임 전환율 정체	- 번아웃 위험 지수 - 자조모임 독립 운영 수	- 번아웃 지수 3.5점 이상 - 신규 자조모임 연간 0건
주민자치회	의견 반영 체감도 최저, 학습된 무력감 해소	- 원안 실현율 - 의견 반영 체감도	- 원안 실현율 5% 미만 - 의견 반영 체감도 2.7점 미만

- 이 모니터링 체계를 실효성 있게 운영하기 위해, 구청이 분기 1회 거점시설별 주민참여 현황 보고서를 의회에 제출하도록 관련 조례 또는 의회 운영 규칙에 명시할 것을 제안함. 의회가 단순한 수취인이 아니라 이 데이터를 바탕으로 질의·권고·심의에 활용하는 능동적 행위자가 될 때, 모니터링 체계는 실질적 의미를 갖음

2.3.3 의회 주도 연간 주민자치 성과 보고 체계 제안

- 행정의 자체 사업 평가와 독립적으로, 의회가 주도하는 연간 주민자치 성과 보고 체계를 다음과 같이 설계함. 이 보고서는 매년 12월 의회 정례회에서 공식 보고 의안으로 상정되어 다음 연도 예산 심의의 증거 기반으로 기능함

- 연간 주민자치 성과 보고서 구성 (안)

구분	주요 내용 및 의회 권고 사항
주민 의견 요약	"참여는 즐겁지만, 우리 의견이 예산에 어떻게 반영되었는지 피드백이 부족함(주민자치회)", "활동이 3년이 넘어가니 실무자와의 갈등으로 피로감이 큼(복지관)"
권고 1 (최우선)	주민자치회 원안 실현율 제고 및 피드백 강화: 미채택 의제에 대한 의회-행정-주민 3자 합동 설명회 정례화
권고 2 (지속성)	핵심 활동가 '안식 분기제' 도입: 번아웃 위험 지수 3.5점 이상 시설 활동가 대상 휴식권 및 심리 상담 지원
권고 3 (다양성)	디지털 거버넌스 2.0 구축: 3040 직장인을 위한 퇴근길 모바일 정책 제안 플랫폼 활성화 및 전용 예산 편성
권고 4 (효율성)	실무자 행정 부담 완화: 주민 참여 업무의 단순 전산화 및 전담 코디네이터 추가 배치로 실무자 번아웃 방지

- 이 보고서의 발간 및 공개를 통해 강동구 주민자치의 현황이 시민 누구나 확인할 수 있는 공개 기록으로 남고, 의회가 지역 주민자치의 발전을 책임 있게 이끄는 기관임을 가시적으로 보여줄 수 있음

3. 중·장기 주민자치 정책 로드맵 및 후속 연구 제언

3.1 단기 과제 (2026~2027년): Quick-Win 실행

○ 단기 과제는 조례 개정이나 대규모 예산 확보 없이 담당 공무원·시설 실무자·의원의 의지만으로 즉시 실행 가능한 과제를 중심으로 선별하였음. 이 Quick-Win들의 가시적 성과가 중기 구조 전환의 사회적 지지 기반을 만드는 전략적 역할을 함

표 6-7 단기 우선 실행 과제 (2026~2027년)

과제	담당 주체	시작 시점	핵심 목표 지표	예상 효과
① 도서관 운영위 시간·방식 전환 (저녁+하이브리드 병행)	도서관 관장 (내규 개정)	2026년 상반기	40대 이하 위원 비율 30% 달성	3040 직장인 참여 구조의 배제 해소
② 이웃 살피미 로테이션 + 심리지원 체계 구축	종합사회복지관	2026년 상반기	번아웃 위험 지수 3.0점 미만 유지	핵심 활동가 이탈 방지 및 조직 건강도 회복
③ 주민참여예산 탈락 사유 전수 개별 통보 의무화	자치행정과	2026년 1분기	통보율 100% 달성	행정 신뢰도 회복 및 주민의 제제안 의향 향상
④ 의원별 분기 거점시설 현장 방문 정례화	강동구의회 의원	2026년 1분기	의원 1인당 분기 1회 이상 실시	의회와 현장 간 정보 격차 해소 및 밀착형 의정
⑤ 도서관 동아리-지역 기여 연계 트랙 시범 운영	도서관 + 주민자치회	2026년 하반기	시범 동아리 2개 이상 연계	취미 활동의 공적 기여 전환 및 e-WOM 확산

○ 이 다섯 과제는 각각 독립적으로 실행 가능하지만, 동시에 추진될 때 시너지가 발생함. 과제 ①②③은 기존 참여자의 번아웃을 줄이고 참여 경험의 질을 높이는 '내부 강화' 전략이며, 과제 ④⑤는 새로운 주민 및 계층의 유입을 촉진하는 '외부 확장' 전략임. 두 방향이 동시에 진행될 때, 참여 저변 확대와 핵심 참여자 보호라는 이중 목표를 균형 있게 달성할 수 있음

3.2 중기 과제 (2027~2029년): 구조 전환

○ 중기 과제는 단기 Quick-Win의 성과를 토대로 설득력을 확보하고, 조례 개정·전담 인력 배치·예산 구조 변경처럼 행정 의지와 의회 결의가 필요한 구조적 전환 과제들임

1) [중기 과제 1] 강동형 주민자치 통합 플랫폼 구축 (2027~2028년)

– 온라인 의제 수렴, 제안 추적, 성과 환류를 통합하는 디지털 플랫폼을 구축함. 2027년 2개 동 시범 운영 후 결과를 바탕으로 2028년 전면 운영함. 이 플랫폼은 주민이 자신의 제안 현황을 실시간으로 조회하고, 유사 제안자들과 온라인으로 연결되며, 완료된 사업의 성과를 사진·영상으로 확인할 수 있도록 설계함. 제4장의 분석에서 확인된 '환류 부재'가 참여 효능감 저하의 핵심 원인임을 고려할 때, 이 플랫폼은 환류 문제를 구조적으로 해결하는 핵심 인프라가 됨

2) [중기 과제 2] 거점시설 네트워크 생태계 조례화 (2028년)

– 도서관-복지관-주민자치회 간 연계 협력을 강동구 조례로 공식화함. 분기 1회 '강동 거점 네트워크 회의' 개최 의무화, 연계 사업 계획·실행·성과 공동 관리 체계 구축을 조례에 명시함. 세 거점이 유기적으로 연결될 때, 도서관에서 형성된 지식·관계 자원이 복지관의 돌봄 사업으로, 복지관의 현장 데이터가 주민자치회의 의제로 흘러들어가는 선순환 생태계가 제도적으로 뒷받침될 수 있음

3) [중기 과제 3] 주민자치 코디네이터 인력 양성 및 배치 (2027~2029년)

– 현재 사서·사회복지사·구청 주무관이 본연의 업무 외에 주민참여 기획·홍보·운영을 겸하는 과부하 구조를 해소하기 위해, 주민자치 전담 코디네이터를 단계적으로 채용·배치함. 2027년 2명 채용(복지관 중심)→ 2028년 3명 추가(도서관·주민자치회) → 2029년 전 거점 배치 완료(총 5명 이상)를 목표로 함. 코디네이터의 직무 표준 매뉴얼을 개발하고, 지역사회 조직 역량(Community Organizing) 교육을 정기 실시함. 이 인력이 배치될 때, 단기 Quick-Win들의 효과가 담당자 교체와 관계없이 지속될 수 있는 제도적 연속성이 확보됨

3.3 장기 과제 (2030년 이후): 제도 고도화

- 장기 과제는 강동구의 실험이 강동구를 넘어 서울시·전국 수준으로 확산되는 시나리오를 상정함. 이 시나리오의 실현은 단기·중기 과제들이 가시적 성과를 축적하는 것을 전제로 함

1) [장기 과제 1] 서울시 주민자치 정책 반영 (2030~2031년)

- 강동구의 실험 결과를 서울시 주민자치 정책 개선에 반영하는 공식 채널을 마련함. 강동구-서울시 간 주민자치 정책 협력 MOU 체결, 서울시 자치구 주민자치 우수 사례 발표 플랫폼에 강동구 모델 공식 등재 등을 추진함. 이를 위해 단기·중기 성과 데이터를 체계적으로 축적하고, 서울시정개발연구원 등과 협력 연구를 진행하여 학술적 증거 기반을 강화함

2) [장기 과제 2] '강동형 생활민주주의' 전국 확산 거점 역할 (2031~2032년)

- 행정안전부 주민자치 우수 사례로 선정되어 타 자치구 벤치마킹의 거점 역할을 수행함. 강동구 내 주민자치 견학 프로그램을 공식화하고, 타 자치구 담당 공무원 및 의원 대상 연수 프로그램을 운영함. "강동형 생활민주주의"는 강동구 고유의 브랜드이면서, 동시에 한국 도시형 자치구가 참조할 수 있는 공공재로 기능하게 됨

3) [장기 과제 3] 주민자치 효과성 장기 종단 연구 체계 구축 (2026년부터 시작)

- 현재 연구의 참여자(1,025명)를 대상으로 3~5년 추적 연구를 가능하게 하는 패널 데이터를 구축함. 이 종단 연구는 주민참여 경험이 장기적으로 행정 신뢰도, 사회적 자본, 지역 공동체 의식에 미치는 영향을 인과적으로 규명하는 데 기여하며, 강동구 정책의 실효성을 지속적으로 검증하는 증거 기반이 됨

3.4 후속 연구 과제

○ 본 연구는 목적표집의 대표성 한계, 횡단면 연구의 인과관계 입증 제한, 강동구 단일 자치구 사례의 일반화 제약이라는 세 가지 방법론적 한계를 안고 있음. 이 한계를 극복하고 연구의 학술적·실용적 기여를 심화하기 위한 후속 연구 과제를 다음과 같이 제안함

표 6-8 후속 연구 과제 제안

연구 유형	핵심 연구 질문	방법론	시작 가능 시점
종단 연구	주민참여 경험은 3~5년 후에도 행정 신뢰도·사회적 자본에 지속 영향을 미치는가?	패널 추적 조사 (현 1,025명 대상 재조사)	2027년 (2차 조사)
비교 연구	강동구 결과는 유사 자치구(송파·노원·관악 등)와 어떻게 다른가?	다자치구 비교 설문 및 거버넌스 구조 대조	2026년
심층 연구	3040 직장인의 참여를 가로막는 심리적 장벽의 정확한 구조는 무엇인가?	해당 집단 FGI(표적집단면접) + 실험적 개입 연구	2026년
방법론 연구	AI·빅데이터 기반 온라인 주민 의견 수렴 도구의 효과성은 어느 수준인가?	디지털 플랫폼 A/B 테스트 및 텍스트 마이닝 분석	2027년 (플랫폼 구축 후)
정책 연구	주민자치 코디네이터 도입 이후 참여 효과 지표는 어떻게 변화하는가?	코디네이터 배치 전후 시계열 비교 연구	2028년 (배치 후)

○ 이 중 종단 연구와 비교 연구는 상호 보완적임. 종단 연구가 강동구 내의 변화를 시간 축에서 추적한다면, 비교 연구는 공간 축에서 강동구 모델의 특수성과 보편성을 동시에 검증함. 두 연구가 병행될 때, 강동구 주민자치 정책의 효과성에 대한 가장 강력한 증거 체계가 구축될 수 있음

○ 맺음말

- 강동구 어느 골목에, 쓰레기가 쌓이던 담벼락 아래 화단이 생겼음. 구청이 만든 것이 아님. 이웃 몇 명이 모여 삽을 들고, 씨앗을 심고, 물을 주었음. 처음에는 아무도 관심을 갖지 않았지만, 꽃이 피기 시작하자 지나던 주민들이 멈추어 서고, 누군가는 화분 하나를 더 가져다 놓았음. 지금 그 골목에는 '양심 화단'이라는 작은 팻말이 서 있음
- 이 작은 이야기는 이 연구 전체가 말하고자 하는 것을 담고 있음. 강동구의 주민자치는 아직 씨앗의 단계임. 그러나 이미 움튼 싹들—이웃 살피미 활동가, 독서 동아리를 마을 공론장으로 확장한 주민들, 직접 만든 안전 지도로 골목 조명을 바꾼 사람들—이 강동구 생활민주주의의 가능성을 현장에서 조용히, 그리고 실질적으로 증명하고 있음
- 이 연구가 발견한 것은 숫자만이 아님. 제안 채택률 18.8%라는 차가운 수치 뒤에는, 채택을 기다리며 제안서를 고쳐 쓴 주민이 있음. 번아웃 위험 지수 3.71점이라는 통계 뒤에는, "그만두고 싶다는 생각이 들면서도 다음 달에 또 나오는" 이웃 살피미 활동가가 있음. 이들이 계속 참여하게 만드는 것은 제도나 인센티브가 아니라, 이웃이 나아지는 것을 눈으로 보는 경험—이타적 효능감—임
- 강동구의회는 이 씨앗들이 자랄 수 있는 제도적 토양을 만드는 역할을 함. 주민이 참여하고 싶다는 의지는 이미 존재함. 이웃을 위해 시간을 내고, 동네를 더 좋게 만들고 싶다는 열망이 강동구 곳곳에 있음. 이제 필요한 것은 그 의지가 실제 변화로 이어질 수 있는 구조임. 더 많은 예산이 아니라 더 좋은 설계가, 더 많은 동원이 아니라 더 작은 성공 경험의 보장이, 더 많은 회의가 아니라 결과가 환류되는 한 번의 의미 있는 참여가 필요함
- 이 연구는 1,025명의 참여자와 9명의 면접 대상자, 그리고 수천 건의 행정 데이터로부터 나온 결론임. 완전하지 않음. 그러나 강동구 주민참여의 실상을 가장 가까이에서 들여다본 기록이며, 이 기록이 더 나은 제도를 향한 대화의 출발점이 되기를 기대함

■ 참고문헌

- 김민성 (1998). 주민참여와 도시정치. 한국행정학보, 32(4), 57-73.
- 김순은 (2014). “지방자치 60년의 발전과 분권형 거버넌스 과제”, 『한국지방자치학회 제 7회 지방분권포럼』, 12면.
- 김순은 (2014). 한국 지방자치의 역사적 전개와 발전 과제. 지방행정연구, 28(1), 3-30.
- 김정희 (2014). 주민참여의 개념적 범위와 유형 분류. 한국지방자치학회보, 26(3), 29-52.
- 김필두 (2013). 주민참여의 유형과 발전 방향. 지방행정연구, 27(2), 53-78.
- 김필두·류영아·전성훈 (2012). 주민참여 활성화를 위한 제도적 방안 연구. 한국지방행정연구원.
- 김형기 (2011). 주민자치센터 활성화를 위한 주민자치위원회 운영 개선방안: 서울특별시 동대문구를 중심으로. 한국지방자치학회보, 23(2), 145-168.
- 박용 (2008). 주민자치위원회 제도의 개선 방향에 관한 연구. 한국지방자치학회보, 20(4), 31-54.
- (사)한국지방자치연구원, 『자치분권 확대에 따른 지방재정 자율성 강화와 재정통제에 관한 연구』, (2018), 9면.) 21) 임승빈 외, 앞의 책, 23면.
- 신두섭 (2020). 주민참여예산제의 형식화 극복을 위한 제도 설계. 지방행정연구, 34(4), 89-116.
- 손은경 (2016). 한국어 교육을 위한 영주지역 생활밀착형 문화 체험 학습론 [국내석사학위 논문, 동양대학교 대학원].
- 이승중·김혜정 (2011). 시민참여론. 박영사.
- 이용선, 『지방자치론』, (대영문화사, 2019), 24면.
- 이용선 (2019). 자치적 분권과 행정적 분권의 비교: 영미형과 대륙형 지방자치를 중심으로. 지방자치연구, 33(1), 85-112.
- 임승빈 (2015). “우리나라 지방자치제도의 연속과 단절: 갑오·광무개혁에서 일제강점기”, 『한국사회와 행정연구 26권 3호』, 310~322면.
- 이정훈 (2011). 주민참여의 이론적 배경과 정책적 함의. 한국지방자치학회보, 23(4), 5-28.
- 임은영, 황연숙 (2020). 디지털 친화형 공간구축을 위한 공공도서관 디지털자료실 만족도 연구. 한국실내디자인학회 논문집, 29(1), 126-133.
- 임승빈 (2012). 지방자치론. 법문사.
- 임승빈 (2015). 한국 지방자치의 역사적 전개와 과제. 지방행정연구, 29(3), 3-28.
- 임승빈 외 (2018). 지방자치법 전부개정 주요 쟁점과 과제. 한국행정학보, 52(4), 1-26.
- 임정미, 주은선 (2025). 장애인과 비장애인의 디지털정보활동이 삶의 만족도에 미치는 영향-사회관계망의 매개효과를 중심으로. 한국콘텐츠학회논문지, 25(1), 377-396.
- 안용식·김천영·유경진 (2007). 지방행정론. 대영문화사.

- 윤용희 (1995). 지방자치의 이론적 기초와 주민자치의 과제. 한국행정학보, 29(2), 373-390.
- 정미옥 (2024). 3차원 서비스품질 모형을 적용한 공공도서관 서비스품질이 이용자 만족도와 이용자 충성도에 미치는 영향. 한국문헌정보학회지, 58(2), 289-316.
- 정미옥 (2026). 확장된 목표지향적 행동모형(EMGB)을 적용한 공공도서관 이용자의 지속 이용의도 연구: 도서관 이미지와 온라인 정보구전의 역할을 중심으로. 한국문헌정보학회지(가명), 58(2), 289-316.
- 조석주·강인성 (2006). 주민참여와 거버넌스. 대영문화사.
- 조창현 (1991). 지방자치론. 박영사.
- 장인봉 (2018). 주민참여예산제 운영의 문제점과 개선 방안. 한국행정논집, 30(2), 271-296.
- 최길수·김철희 (2011). 주민참여예산제의 현황과 과제. 한국지방재정논집, 16(2), 75-100.
- 최병대 (2013). 지방자치의 자율성과 책임성. 한국행정학보, 47(1), 221-243.
- 최병대 (2013) “중앙과 지방의 상생을 위한 지방분권”. 의정연구 제19권제1호, 7면
- 채원호 (2015). 주민참여와 시민참여의 개념 비교. 한국지방자치학회보, 27(1), 5-28.
- 행정안전부 (2019). “지방자치법 32년 만에 전부개정, 자치분권 확대 기틀 마련”, 2020년 12월 9일홍의표, “자치분권 강화와 국가사무의 지방이양에 따른 지방재정 정립을 위한 법제연구”, 한국법제연구원 재정혁신지원법제연구, 24면.
- 하병규·권영주 (2015). 주민참여의 개념과 유형에 관한 연구. 한국지방자치학회보, 27(3), 51-74.
- 하승우 (2014). 주민참여예산제의 운영 실태와 개선 과제. 시민사회와 NGO, 12(2), 149-178.
- 하정봉·길종백 (2015). 주민참여와 시민참여의 차이: 지방자치 맥락에서의 비교. 한국행정논집, 27(4), 1011-1034.
- 함미경 (2003). 주민자치위원회 운영 실태 비교분석. 한국지방자치학회보, 15(4), 137-158.
- 허근행 (2007). 주민자치위원회의 자율성과 대응성에 관한 연구. 한국행정학보, 41(3), 155-178.
- 홍의표 (2019). 지방분권의 의미와 방향. 지방자치연구, 33(2), 1-24.
- 홍효석 (2022). 주민참여예산제의 질적 전환 과제. 한국지방재정논집, 27(1), 33-58.
- Abers, R. N. (2000). *Inventing Local Democracy: Grassroots Politics in Brazil*. Lynne Rienner Publishers.
- Ajzen, I. (1991). The theory of planned behavior. *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, 50(2), 179-211.
- Arnstein, S. R. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of planners*, 35(4), 216-224.
- Baiocchi, G. (2005). *Militants and Citizens: The Politics of Participatory Democracy in*

- Porto Alegre. Stanford University Press.
- Cunningham, J. V. (1972). Citizen participation in public affairs. *Public Administration Review*, 32(Special Issue), 589–602.
- Hennig-Thurau, T., Gwinner, K. P., Walsh, G., & Gremler, D. D. (2004). Electronic word-of-mouth via consumer-opinion platforms. *Journal of Interactive Marketing*, 18(1), 38–52.
- Huntington, S. P., & Nelson, J. M. (1976). *No Easy Choice: Political Participation in Developing Countries*. Harvard University Press.
- Martin, G. P. (2006). Citizen participation: Concepts, models, and methods. *International Journal of Public Administration*, 29(12), 1065–1088.
- OECD (2001). *Citizens as Partners: Information, Consultation and Public Participation in Policy-Making*. OECD Publishing.
- OECD (2020). *Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions: Catching the Deliberative Wave*. OECD Publishing.
- Perugini, M., & Bagozzi, R. P. (2001). The role of desires and anticipated emotions in goal-directed behaviours. *British Journal of Social Psychology*, 40(1), 79–98.
- Putnam, R. D. (2000). *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. Simon & Schuster.
- Sintomer, Y., Herzberg, C., & Röcke, A. (2008). Participatory budgeting in Europe: Potentials and challenges. *International Journal of Urban and Regional Research*, 32(1), 164–178.
- Sintomer, Y., Herzberg, C., Röcke, A., & Allegretti, G. (2013). Transnational models of citizen participation: The case of participatory budgeting. *Journal of Public Deliberation*, 8(2), Article 9.
- Verba, S. (1967). Democratic participation. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 373(1), 53–78.
- Wampler, B. (2007). *Participatory Budgeting in Brazil: Contestation, Cooperation, and Accountability*. Penn State University Press.
- Zimmerman, J. F. (1986). *Participatory Democracy: Populism Revived*. Praeger.

<웹사이트>

지방자치법 <https://www.law.go.kr/LSW/lsInfoP.do?lsId=001656>

지방재정법 <https://www.law.go.kr/법령/지방재정법>

지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법

<https://www.law.go.kr/LSW/lsInfoP.do?lsId=014455>

주민투표법 <https://www.law.go.kr/법령/주민투표법>

주민조례발안에 관한 법률

<https://www.law.go.kr/법령/주민조례발안에관한법률>

행정안전부 주민자치회 표준조례(2023)

https://www.mois.go.kr/frt/bbs/type001/commonSelectBoardArticle.do?bbsId=BBSMSTR_0000000000055&nttId=76830

부록

부록 1. 『강동구 생활밀착형 정책의 주민참여 효과 연구』를 위한 이용자 설문지

부록 2. 『강동구 생활밀착형 정책의 주민참여 효과 연구』를 위한 실무자 설문지

부록 3. 관련 법령 및 강동구 조례 개정안

부록. 『강동구 생활밀착형 정책의 주민참여 효과 연구』를 위한 이용자 설문지

안녕하십니까?

강동구는 주민의 일상과 밀접한 공공도서관, 종합사회복지관, 주민자치회 등 생활밀착형 거점 시설을 중심으로 주민참여를 활성화하고자 노력하고 있습니다. 본 연구는 이러한 생활밀착형 정책의 주민참여 효과를 정밀하게 분석하고, 향후 주민 여러분의 목소리가 실제 정책에 더욱 효과적으로 반영될 수 있는 개선 방안을 마련하기 위해 진행되고 있습니다.

이에 거점 시설을 이용하시거나 정책에 참여하고 계신 주민 여러분의 소중한 의견을 듣고자 하오니, 잠시 시간을 내어 설문에 참여해 주시면 감사하겠습니다.

여러분의 응답은 강동구 주민참여 정책이 실질적인 주민 효능감을 높이고, 지역사회의 사회적 자본을 형성하는 데 중요한 기초 자료로 활용될 것입니다. 귀하의 소중한 의견이 정책과 서비스에 직접 반영될 수 있도록 성실한 답변을 부탁드립니다.

이 설문조사의 내용은 「통계법」 제33조(비밀의 보호)에 따라 비밀이 보장되며, 통계 목적 이외에는 사용되지 않음을 알려드립니다.
감사합니다.

2026년 3월

연구 책임자 : 청주대학교 문헌정보학과 교수 정미옥

[문의]

- 연락처: 공동 연구원 : 정도숙
- E-mail: miok@cju.ac.kr
- 우 편: (28503) 충청북도 청주시 청원구 대성로 298 청주대학교 인문사회대 20동 602호



강동구의회
GANGDONG-GU COUNCIL



청주대학교
CHEONGJU UNIVERSITY

영역 I. 응답자 기본 특성 (8문항)

Q1. 귀하의 성별은 무엇입니까?

- ① 남성 ② 여성 ③ 그 외 / 응답하지 않음

Q2. 귀하의 연령대는 어떻게 됩니까?

- ① 20대 이하 ② 30대 ③ 40대 ④ 50대 ⑤ 60대 이상

Q3. 귀하의 현재 직업은 무엇입니까? (해당 항목에 하나만 선택)

- ① 전업주부 ② 직장인(사무직·전문직) ③ 자영업·판매서비스직
④ 무직·은퇴 ⑤ 학생 ⑥ 기타 ()

Q4. 귀하가 거주하는 동(洞)은 어디입니까?

()동

Q5. 강동구에 거주하신 기간은 얼마나 되십니까?

- ① 5년 미만 ② 5~10년 ③ 10~20년 ④ 20년 이상

Q6. 귀하의 거주 유형은 무엇입니까?

- ① 아파트 ② 단독주택 ③ 다세대·연립주택 ④ 기타

Q7. 귀하가 주로 참여하시는 시설은 어디입니까? (복수 선택 가능)

- ① 공공도서관(해공·고덕 등) ② 종합사회복지관(성내·강동 등)
③ 주민자치회(주민총회·위원회) ④ 주민센터 프로그램
⑤ 기타 ()

Q8. 귀하가 참여하신 활동의 유형은 무엇입니까? (복수 선택 가능)

- ① 강좌·교육 프로그램 수강 ② 독서 동아리·소모임 참여
③ 자원봉사·이웃 돌봄 사업(이웃 살피미 등) ④ 주민참여예산 제안
⑤ 주민총회·운영위원회 참석 ⑥ 마을 기획·안전 매핑 등 공동 프로젝트
⑦ 기타 ()

영역 Ⅱ. 참여 행동 특성 (10문항)

Q9. 귀하는 해당 시설의 활동에 얼마나 자주 참여하십니까?

- ① 월 1회 미만 ② 월 1~2회 ③ 월 3~4회 ④ 주 1회 이상

Q10. 귀하는 해당 시설에 얼마나 오래 참여해 오셨습니까?

- ① 6개월 미만 ② 6개월~1년 ③ 1~3년 ④ 3~5년 ⑤ 5년 이상

Q11. 처음 참여하게 된 계기는 무엇입니까? (가장 큰 이유 하나 선택)

- ① 지인(이웃·친구·가족)의 추천 ② 맘카페·SNS 등 온라인 정보
③ 도서관·복지관 홈페이지·안내문 ④ 주민센터 공고·현수막
⑤ 우연히 방문 중 발견 ⑥ 기타 ()

Q12. 귀하는 현재 강동구 내 몇 개의 위원회·사업에 참여하고 계십니까?

- ① 1개 ② 2개 ③ 3~4개 ④ 5개 이상

Q13. 귀하의 참여 수준을 가장 잘 설명하는 것은 무엇입니까? (공동생산 단계 측정)

- ① 프로그램을 수강하거나 시설을 이용하는 것이 전부다 (의견을 낸 적 없음)
② 설문 응답, 의견함 투입, 운영위원회 출석 등 의견을 낸 경험이 있다
③ 프로그램·사업의 기획, 운영, 평가 과정에 직접 참여하거나 주도한 경험이 있다

Q14. 귀하가 참여에 주로 투입하는 시간은 언제입니까? (복수 선택 가능)

- ① 평일 오전(9~12시) ② 평일 오후(12~17시) ③ 평일 저녁(17시 이후)
④ 주말(토요일) ⑤ 주말(일요일) ⑥ 비정기(필요할 때만)

Q15. 귀하는 비대면(온라인 회의·전자 의견 제출) 방식으로 참여한 경험이 있습니까?

- ① 있다 (만족도: ①불만족 ②보통 ③만족) ② 없다 ③ 이용하고 싶으나 방법을 모름

Q16. 귀하는 주민참여예산 제안 경험이 있습니까?

- ① 있다 → Q17로 이동 ② 없다 → Q18로 이동

Q17. (Q16에서 '있다' 선택자만) 제안 결과는 어떻게 되었습니까?

- ① 채택·실행됨 ② 일부 수정 후 반영됨 ③ 탈락(미채택)됨 ④ 결과 통보를 받지 못함

Q18. 귀하가 가장 최근에 참여한 활동의 전반적인 만족도는 어느 정도입니까?

- ① 매우 불만족 ② 불만족 ③ 보통 ④ 만족 ⑤ 매우 만족

영역 Ⅲ. 정책 체감 효과 (15문항)

※ 다음 문항은 귀하의 생각과 가장 가까운 숫자에 ✓표 해주십시오.

(1=전혀 그렇지 않다 / 2=그렇지 않다 / 3=보통이다 / 4=그렇다 / 5=매우 그렇다)

[정책 참여 만족도] — 5문항 (α 목표값 .87 이상)

- | 번호 | 문항 | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
|-----|----------------------------------|---|---|---|---|---|
| Q19 | 이 시설(또는 사업)의 참여 경험에 전반적으로 만족한다. | | | | | |
| Q20 | 이 시설(또는 사업)은 내 기대 수준을 충족시켰다. | | | | | |
| Q21 | 참여를 통해 얻은 것이 투자한 시간·노력보다 가치 있었다. | | | | | |
| Q22 | 이 시설(또는 사업)은 주민의 실제 필요에 잘 부응한다. | | | | | |
| Q23 | 참여 전보다 현재 이 시설(또는 사업)에 더 만족한다. | | | | | |

[서비스 개선 체감도] — 2문항 (영역 Ⅲ 내 포함)

- | 번호 | 문항 | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
|-----|--|---|---|---|---|---|
| Q24 | 내가 참여한 이후 이 시설의 서비스나 프로그램이 실제로 개선되었다고 느낀다. | | | | | |
| Q25 | 내가 제안하거나 의견을 낸 것이 실제 운영에 반영되었다고 느낀다. | | | | | |

[정책 효능감] — 4문항 (α 목표값 .85 이상)

- | 번호 | 문항 | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
|-----|--|---|---|---|---|---|
| Q26 | 주민인 내가 이 시설(또는 사업)에 참여함으로써 실질적인 변화를 만들 수 있다고 생각한다. | | | | | |
| Q27 | 내 참여가 이 지역의 정책 방향에 영향을 미칠 수 있다고 생각한다. | | | | | |
| Q28 | 나 같은 주민의 의견도 행정 결정에 충분히 반영될 수 있다고 생각한다. | | | | | |
| Q29 | 지금보다 더 적극적으로 참여하면 더 큰 변화를 이끌 수 있다고 생각한다. | | | | | |

[행정 신뢰도] — 4문항 (α 목표값 .84 이상)

- | 번호 | 문항 | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
|-----|---------------------------------------|---|---|---|---|---|
| Q30 | 강동구청은 주민의 의견을 성실하게 검토한다고 생각한다. | | | | | |
| Q31 | 강동구 행정은 약속한 것을 실제로 이행한다고 믿는다. | | | | | |
| Q32 | 구청 담당자들이 주민의 입장에서 문제를 해결하려 노력한다고 느낀다. | | | | | |
| Q33 | 이 시설(또는 사업)을 통해 강동구 행정에 대한 신뢰가 높아졌다. | | | | | |

영역 IV. 사회적 자본 형성 (10문항)

[이웃 네트워크 형성] — 5문항 (α 목표값 .82 이상)

- | 번호 | 문항 | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
|-----|---|---|---|---|---|---|
| Q34 | 이 활동을 통해 새로운 이웃을 알게 되었다. | | | | | |
| Q35 | 이 활동을 통해 이웃과 대화하는 빈도가 늘었다. | | | | | |
| Q36 | 이 활동에서 만난 이웃과 활동 외에도 연락하거나 교류한다. | | | | | |
| Q37 | 이 활동을 통해 어려울 때 도움을 요청할 수 있는 이웃이 생겼다. | | | | | |
| Q38 | 이 활동을 통해 우리 동네에 믿을 수 있는 사람이 많다는 느낌이 든다. | | | | | |

[지역사회 소속감 및 이타적 효능감] — 3문항

- | 번호 | 문항 | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
|-----|---|---|---|---|---|---|
| Q39 | 이 활동을 통해 강동구 주민으로서의 소속감이 높아졌다. | | | | | |
| Q40 | 내 참여가 이웃 또는 지역사회에 실질적인 도움이 된다고 느낀다. (이타적 효능감) | | | | | |
| Q41 | 내 참여로 누군가가 실질적으로 도움을 받았다고 느낀 경험이 있다. | | | | | |

[온라인 정보구전(e-WOM) 의향] — 3문항 (α 목표값 .83 이상)

- | 번호 | 문항 | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
|-----|---|---|---|---|---|---|
| Q42 | 이 시설(또는 사업)에 참여해 보라고 주변 이웃에게 적극 추천하고 싶다. | | | | | |
| Q43 | 이 시설(또는 사업)의 좋은 점을 SNS, 맘카페, 지인에게 자발적으로 알린 적이 있다. | | | | | |
| Q44 | 이 시설(또는 사업)에 대한 긍정적인 이야기를 자연스럽게 주변과 나눈다. | | | | | |

영역 V. 참여 제약 및 개선 의견 (5문항)

Q45. 귀하가 더 적극적으로 참여하기 어렵게 만드는 요인은 무엇입니까? (해당 항목 모두 선택)

- ① 직장·가사·육아로 인한 시간 부족
- ② 참여 방법·절차에 대한 정보 부족
- ③ '참여해도 의견이 반영되지 않을 것'이라는 선입견
- ④ 기존 참여자들의 결속력이 강해 새로 들어가기 어려운 분위기
- ⑤ 디지털 신청·온라인 참여 방법의 어려움
- ⑥ 이동이 불편하거나 건강 문제
- ⑦ 비용(교통비·재료비 등) 부담
- ⑧ 특별히 어려운 점 없음
- ⑨ 기타 ()

[재참여 의향] — 3문항 (α 목표값 .81 이상)

- | 번호 | 문항 | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
|-----|---|---|---|---|---|---|
| Q46 | 앞으로도 이 시설(또는 사업)의 활동에 계속 참여할 것이다. | | | | | |
| Q47 | 기회가 주어진다면 지금보다 더 적극적으로 참여하고 싶다. | | | | | |
| Q48 | 주변 이웃도 이런 참여 기회를 가지면 좋겠다고 생각한다. | | | | | |
| Q49 | (자유 응답). 강동구 주민참여 제도나 거점시설 운영과 관련하여 개선이 필요하다고 생각하시는 점이 있으면 자유롭게 작성해 주십시오. | | | | | |
| | () | | | | | |

4. 번아웃 측정 보조 척도 (선택 적용, 3문항)

※ 다음은 지속적으로 참여하시는 분들의 심리적 상태를 파악하기 위한 문항입니다. 주민자치회·운영위원회 등 정기적으로 역할을 맡고 계신 분들만 응답해 주십시오.

번호	문항	1	2	3	4	5
1	참여 활동이 때로 과도한 부담으로 느껴진다.					
2	참여를 그만두고 싶다는 생각이 든 적이 있다.					
3	내 역할을 대신할 사람이 없어 억지로 참여하는 느낌이 든다.					

부록. 『강동구 생활밀착형 정책의 주민참여 효과 연구』를 위한 설문지

안녕하십니까?

강동구는 주민의 일상과 밀접한 공공도서관, 종합사회복지관, 주민자치회 등 생활밀착형 거점 시설을 중심으로 주민참여를 활성화하고자 노력하고 있습니다. 본 연구는 이러한 생활밀착형 정책의 주민참여 효과를 정밀하게 분석하고, 향후 주민 여러분의 목소리가 실제 정책에 더욱 효과적으로 반영될 수 있는 개선 방안을 마련하기 위해 진행되고 있습니다.

이에 거점 시설을 이용하시거나 정책에 참여하고 계신 주민 여러분의 소중한 의견을 듣고자 하오니, 잠시 시간을 내어 설문에 참여해 주시면 감사하겠습니다.

여러분의 응답은 강동구 주민참여 정책이 실질적인 주민 효능감을 높이고, 지역사회의 사회적 자본을 형성하는 데 중요한 기초 자료로 활용될 것입니다. 귀하의 소중한 의견이 정책과 서비스에 직접 반영될 수 있도록 성실한 답변을 부탁드립니다.

이 설문조사의 내용은 「통계법」 제33조(비밀의 보호)에 따라 비밀이 보장되며, 통계 목적 이외에는 사용되지 않음을 알려드립니다.
감사합니다.

2026년 3월

연구 책임자 : 청주대학교 문헌정보학과 교수 정미옥

[문의]

- 연락처: 공동 연구원 : 정도숙
- E-mail: miok@cju.ac.kr
- 우 편: (28503) 충청북도 청주시 청원구 대성로 298 청주대학교 인문사회대 20동 602호



I. 응답자 기본 현황 (7문항)

S1. 귀하의 소속 기관 유형은 무엇입니까?

- ① 공공도서관 ② 종합사회복지관 ③ 주민센터(동행정복지센터)
④ 구청 자치행정과·주민자치팀 ⑤ 기타 ()

S2. 귀하의 직책·직위는 무엇입니까?

- ① 사서·사서보 ② 사회복지사 ③ 주민자치 코디네이터
④ 행정직 공무원(주무관·팀장 등) ⑤ 기타 ()

S3. 귀하의 현 기관 근무 기간은 얼마나 됩니까?

- ① 1년 미만 ② 1~3년 ③ 3~5년 ④ 5~10년 ⑤ 10년 이상

S4. 귀하가 주민참여 관련 업무를 담당한 기간은 얼마나 됩니까?

- ① 1년 미만 ② 1~3년 ③ 3~5년 ④ 5년 이상

S5. 귀하가 현재 담당하는 주민참여 관련 사업·프로그램은 몇 개입니까?

- ① 1개 ② 2~3개 ③ 4~5개 ④ 6개 이상

S6. 귀하의 전체 업무 시간 중 주민참여 관련 업무가 차지하는 비율은 어느 정도입니까?

- ① 20% 미만 ② 20~40% ③ 40~60% ④ 60~80% ⑤ 80% 이상

S7. 귀하가 담당하는 주민참여 사업에 전담 인력(코디네이터 등)이 별도로 배치되어 있습니까?

- ① 예, 전담 인력이 있다 ② 아니오, 기존 업무와 겸직이다 ③ 일부 사업만 전담 인력이 있다

Ⅱ. 프로그램 운영 실태 인식 (8문항)

※ 귀하의 생각과 가장 가까운 숫자에 ✓표 해주십시오.

(1=전혀 그렇지 않다 / 2=그렇지 않다 / 3=보통이다 / 4=그렇다 / 5=매우 그렇다)

[운영 환경 및 지원 체계]

- | 번호 | 문항 | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
|-----|--|---|---|---|---|---|
| S8 | 현재 주민참여 사업 운영에 필요한 행정 인력이 충분하다. | | | | | |
| S9 | 주민참여 사업을 위한 예산이 적절하게 배정되어 있다. | | | | | |
| S10 | 담당 기관(구청·복지관·도서관 본부)으로부터 충분한 행정 지원을 받고 있다. | | | | | |
| S11 | 주민참여 관련 업무 매뉴얼이나 표준 지침이 명확하게 갖추어져 있다. | | | | | |

[주민참여 효과성 인식]

- | 번호 | 문항 | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
|-----|---|---|---|---|---|---|
| S12 | 현재 운영 중인 주민참여 프로그램이 실제로 주민의 삶에 긍정적 변화를 만들어낸다고 생각한다. | | | | | |
| S13 | 주민이 참여 과정에서 의미 있는 의사결정 권한을 갖고 있다고 생각한다. | | | | | |
| S14 | 주민의 참여 의견이 최종 정책·사업 운영에 실질적으로 반영된다고 생각한다. | | | | | |
| S15 | 형식적 참여(프로그램 수강·출석)와 실질적 참여(기획·운영 참여)의 구분이 현장에서 명확하게 이루어지고 있다. | | | | | |

Ⅲ. 실무자 번아웃 및 직무 소진 (7문항)

※ 주민참여 업무와 관련하여 귀하가 느끼는 정도를 솔직하게 응답해 주십시오.

[업무 과부하 및 역할 갈등]

- | 번호 | 문항 | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
|-----|---|---|---|---|---|---|
| S16 | 주민참여 업무량이 내가 감당할 수 있는 수준을 초과하는 경우가 자주 있다. | | | | | |

S17 본래의 주요 업무와 주민참여 지원 업무 사이에서 역할 갈등을 느낀다.

S18 주민참여 행사·사업 시즌(예: 주민참여예산 접수 기간)에는 다른 업무가 사실상 중단된다.

[정서적 소진 및 직무 의미]

번호	문항	1	2	3	4	5
----	----	---	---	---	---	---

S19 주민참여 지원 업무를 하면서 정서적으로 소진(번아웃)을 느끼는 경우가 있다.

S20 주민참여 업무 담당자로서 충분한 사회적 인정을 받고 있다고 느낀다. (역문항)

S21 내 업무가 지역사회에 실질적으로 기여하고 있다는 보람을 느낀다. (역문항)

S22 현재의 업무 부담이 계속된다면 주민참여 담당을 그만두거나 이직하고 싶다는 생각이 든다.

IV. 참여 제약 요인 및 구조적 문제 인식 (6문항)

S23. 귀하가 현장에서 경험하는 신규 주민 참여 유입의 가장 큰 장벽은 무엇입니까? (최대 2개 선택)

- ① 평일 주간 중심 운영으로 인한 직장인 참여 불가
- ② 기존 참여자 중심의 폐쇄적 문화
- ③ 주민참여 관련 정보가 외부에 잘 알려지지 않음
- ④ 신청·참여 절차의 복잡성과 관공서 언어의 벽
- ⑤ 참여해도 의견이 반영되지 않는다는 주민의 불신
- ⑥ 고령층 디지털 접근성 부족
- ⑦ 기타 ()

번호	문항	1	2	3	4	5
----	----	---	---	---	---	---

S24 현재 주민참여 프로그램의 홍보 방식이 실제 주민들의 정보 수용 채널(SNS·맘카페 등)과 잘 맞는다고 생각한다.

S25 참여 결과(채택 여부, 실행 현황)가 주민에게 체계적으로 환류되고 있다.

S26 주민참여 프로그램 설계 과정에서 실무자인 나의 의견이 충분히 반영된다.

- S27 참여 주민의 번아웃·소진 위험을 방지하기 위한 제도적 장치가 마련되어 있다.
- S28 주민자치 코디네이터 등 전담 인력의 확충이 주민참여 활성화에 가장 효과적인 방법이라고 생각한다.

V. 제도 개선 의견 (4문항 + 자유 응답)

- | | | | | | | |
|----|----|---|---|---|---|---|
| 번호 | 문항 | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
|----|----|---|---|---|---|---|
- S29 주민참여예산 제도의 절차가 현재보다 단순화·간소화될 필요가 있다.
- S30 비대면(온라인) 참여 방식이 공식적으로 인정되고 확대되어야 한다.
- S31 주민참여 성과를 측정하는 표준 지표 체계가 구축되어야 한다.
- S32 현재 주민참여 제도가 형식적 참여에 머물지 않고 실질적 공동생산으로 발전하기 위한 제도적 여건이 마련되어 있다.
- S33 (자유 응답). 강동구 주민참여 제도 및 거점시설 운영의 개선을 위해 현장 실무자로서 가장 시급하다고 생각하시는 사항을 자유롭게 작성해 주십시오.

()

<설문에 참여해 주셔서 대단히 감사합니다.>

부록.

3 관련 법령 및 강동구 조례 개정

I. 상위 법령 현황 및 개정 필요성

1. 지방자치법

[시행 2022.1.13.] [법률 제18661호, 2021.12.21. 전부개정]

제17조(주민의 권리)

①항 주민은 법령으로 정하는 바에 따라 주민생활에 영향을 미치는 지방자치단체의 정책의 결정 및 집행 과정에 참여할 권리를 가진다. 실질적 참여권의 절차·채널을 조례로 구체화 (→ 개정안 A·B·C)

②항 주민은 소속 지방자치단체의 재산과 공공시설을 이용할 권리와 그 지방자치단체로부터 균등하게 행정의 혜택을 받을 권리를 가진다.

③항 주민은 지방의회의원과 지방자치단체의 장의 선거에 참여할 권리를 가진다.

한계: 제1항은 참여권을 선언하나 구체적 절차는 법령에 위임. 강동구 조례로 참여 채널·방식·환류 절차를 구체화해야 함.

제19조(조례의 제정과 개정·폐지 청구)

주민은 지방자치단체의 조례를 제정하거나 개정하거나 폐지할 것을 청구할 수 있다. 절차는 「주민조례발안에 관한 법률」에 위임.

제20조(규칙의 제정과 개정·폐지 의견 제출)

지방자치단체의 장은 주민 의견 제출일로부터 30일 이내에 검토 결과를 통보해야 한다.

활용 방안: 강동구 주민자치 코디네이터가 조례 청구·규칙 의견 제출 지원 역할을 맡도록 조례로 명시 가능.

2. 지방재정법 제39조(지방예산 편성 등 예산과정의 주민 참여)

[시행 2025.4.1.] [법률 제20871호]

- ①항 지방자치단체의 장은 주민참여예산제도를 마련하여 시행하여야 한다. (의무)시행 여부만 의무화, 실질성 기준 없음
 - ②항 장 소속으로 주민참여예산위원회를 둘 수 있다. 임의 규정. 구성·운영 자율화
 - ③항 주민 의견서를 예산안에 첨부하여야 한다. 첨부 의무만 있고 의회 심의 절차 없음
 - ④항 행정안전부장관은 주민참여예산제도 운영에 대해 평가를 실시할 수 있다. 평가 결과 공개·반영 강제력 없음
 - ⑤항 위원회 구성·운영은 조례로 정한다. 조례 개정으로 강화 가능한 근거
- 핵심 문제: 제3항은 의견서 "첨부"만 의무화하고, 의회가 실질적으로 심의하는 절차가 없음. 강동구 조례로 의회 소관위원회의 검토·보고 절차, 탈락 사유 전수 통보 의무를 추가해야 함.

3. 지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법 제40조(주민자치회의 설치)

[시행 2023.6.21.] [법률 제19458호]

- ①항 읍·면·동에 주민으로 구성되는 주민자치회를 둘 수 있다. (임의) 설치 의무가 없어 자치구별 편차
 - ②항 지방자치단체 사무의 일부를 위임·위탁할 수 있다. 위임 범위가 행정 재량에 의존
 - ③항 자치회는 주민화합·발전, 위탁사무 등을 수행한다. 업무 범위가 협소
 - ④항 위원은 지방자치단체의 장이 위촉한다. 위원 위촉권이 단체장에 집중 → 자율성 제한
 - ⑥항 설치·운영은 따로 법률로 정한다. 별도 법률 미제정 상태로 공백 발생
- 핵심 문제: 제4항의 위원 위촉권 집중, 제6항의 별도 법률 미제정으로 주민자치회의 실질적 자율성 제한. 강동구 조례로 선발 방식의 민주성, 의회 보고 절차, 코디네이터 배치 근거를 보완해야 함.

4. 행정안전부 주민자치회 표준조례 준칙 (2023년 개정)

II. 강동구 조례 개정안 (A안)

「강동구 주민참여예산제 운영 조례」 개정안

제○조의2(참여예산 제안 처리 결과 환류 의무) [신설]

① 구청장은 주민참여예산 심사 결과를 제안자에게 개별적으로 통보하여야 하며, 통보는 제안 접수일로부터 90일 이내에 완료하여야 한다.

② 제1항에 따른 통보 내용에는 다음 각 호의 사항을 포함하여야 한다.

1. 채택 또는 탈락 여부
2. 탈락 시 구체적 탈락 사유
3. 탈락 사유 해소를 위한 보완 방향 및 차기 주기 재제안 안내
4. 채택 시 집행 예정 일정 및 담당 부서

③ 구청장은 채택된 사업의 집행 완료 시 그 결과(사진·현황 자료 포함)를 제안자에게 완료일로부터 30일 이내에 통보하여야 한다.

④ 구청장은 제1항 및 제3항의 통보를 위하여 디지털 자동 통보 시스템을 구축·운영하여야 한다.

근거 수차: 현재 탈락 사유 개별 통보율 41.8%(Q17), 대안 제시 경험 18.6%(Q17) → 100% 달성목표
법령 근거: 지방자치법 제20조 (30일 내 결과 통보 의무), 지방재정법 제39조 ①항

제○조의3(주민참여예산 의회 연계 심의 절차) [신설]

① 구청장은 주민참여예산 의견서를 지방의회에 예산안과 함께 제출할 때 다음 각 호의 사항을 포함한 분석 자료를 첨부하여야 한다.

1. 제안 건수 및 채택률
2. 탈락 사유 분류 및 통보 현황
3. 원안 대비 수정·축소된 사업 현황 및 사유
4. 전년도 채택 사업의 집행률 및 만족도

② 강동구의회 소관 위원회는 제1항의 자료를 심의하고, 필요한 경우 개선 권고를 구청장에게 제출할 수 있다.

③ 구청장은 제2항에 따른 의회 권고 사항에 대하여 30일 이내에 이행 계획 또는 불수용

사유를 의회에 서면으로 제출하여야 한다.

법령 근거: 지방재정법 제39조 ③항 (의견서 첨부 의무 확장), 지방자치법 제47조 (의회 의결 사항)

제○조의4(주민참여예산위원회 구성의 민주성 확보) [신설]

① 주민참여예산위원회의 위원 구성 시 다음 각 호의 기준을 준수하여야 한다.

1. 전체 위원의 50% 이상은 공개 모집을 통한 일반 주민으로 구성한다.
2. 40대 이하 위원 비율은 30% 이상이어야 한다.
3. 직장인(사무직·전문직·자영업 포함) 위원 비율은 20% 이상이어야 한다.
4. 거버넌스 기구에 3년 이상 연속 참여자의 동일 위원회 재위축은 2회로 제한한다.

② 제1항에 따른 기준 충족 여부를 구청장은 매년 의회에 보고하여야 한다.

근거 수치: 현재 40대 이하 위원 비율 18%(도서관 운영위원회 기준)

법령 근거: 지방재정법 제39조 ⑤항 (위원회 구성·운영은 조례로 정함)

Ⅲ. 강동구 조례 개정안 (B안)

「강동구 주민자치회 설치 및 운영 조례」 개정안

제○조의2(주민자치회 위원 선출 방식의 민주성 확보) [개정]

- ① 주민자치회 위원은 다음 각 호의 방식으로 선발하되, 각 방식의 비율은 조례에서 정하는 바에 따른다.
1. 지역 주민 공개 모집 (전체의 60% 이상)
 2. 지역 내 단체·기관 추천 (전체의 30% 이내)
 3. 추천 (전체의 10% 이내)
- ② 위원 선발 시 다음 각 호의 다양성 기준을 충족하여야 한다.
1. 40세 이하 위원 비율: 전체의 25% 이상
 2. 직장인·자영업자 위원 비율: 전체의 20% 이상
 3. 특정 성별 위원 비율: 전체의 70%를 초과할 수 없다.
- ③ 제2항의 기준 미충족 시 구청장은 보궐 추천을 실시하여야 한다.
- 근거 수치: 현재 거버넌스 기구 내 여성 비율 82%, 40대 이하 비율 18%
- 법령 근거: 지방자치분권법 제40조 ④항 ("위원은 조례로 정하는 바에 따라 위촉")

제○조의3(주민자치회 운영 방식의 포용성 확보) [신설]

- ① 주민자치회는 다음 각 호에 따른 회의 운영 방식을 채택하여야 한다.
1. 정기 회의는 저녁(19:00~21:00) 또는 주말 시간대를 포함하여 격월 교대로 개최한다.
 2. 모든 정기 회의는 비대면 참여를 허용하는 하이브리드 방식으로 운영한다.
 3. 출석이 어려운 위원은 회의 1주일 전까지 서면 또는 온라인으로 의견을 제출할 수 있으며, 이를 출석 동등으로 인정한다.
- ② 회의 안건은 개최 1주일 전에 위원에게 사전 공개하여야 한다.
- ③ 구청장은 회의 시간·방식 전환을 위한 장비·플랫폼을 지원하여야 한다.
- 근거 수치: 3040 직장인 주민총회 참여율 7.2%, 회의 저녁 전환 시 참여 가능성 "매우 높음" 비율 현재 12.5%

제○조의4(주민자치 전담 코디네이터 배치) [신설]

- ① 구청장은 주민자치의 활성화를 위하여 주민자치 전담 코디네이터(이하 "코디네이터")를 두어야 한다.

- ② 코디네이터의 배치 기준은 다음 각 호와 같다.
1. 거점시설(도서관·복지관·주민자치회) 2개소 당 코디네이터 1명 이상
 2. 전체 코디네이터 수는 5명 이상을 원칙으로 하며, 단계적으로 확충한다.
- ③ 코디네이터의 역할은 다음 각 호와 같다.
1. 주민 의제 발굴 및 참여 안내
 2. 주민참여예산 제안 작성 지원 및 피드백 전달
 3. 주민조례발안 청구 지원
 4. 거점시설 간 연계 활동 코디네이션
 5. 취약 계층 참여 접근성 강화 지원
 6. 번아웃 위험 참여자에 대한 심리 지원 연계
- ④ 구청장은 코디네이터의 직무표준 매뉴얼을 개발하고, 연 1회 이상 지역사회 조직 역량 교육을 실시하여야 한다.
- ⑤ 코디네이터 운영에 필요한 예산은 「강동구 주민자치 활성화 지원에 관한 조례」에서 정하는 바에 따른다.
- 법령 근거: 지방자치분권법 제40조 ③항 (자치회 업무: "그 밖에 조례에서 위탁한 사항")
 근거 수치: 실무자 번아웃(도서관 3.12, 복지관 3.48, 이직의향 39.3%, S문항 기준), FGI "인력의 두 배 필요"

제○조의5(주민자치회 의결 사항의 의회 보고) [신설]

- ① 주민자치회는 연 1회 이상 주민총회를 개최하고, 주민총회 의결 사항을 구청장에게 통보하여야 한다.
- ② 구청장은 제1항에 따라 통보받은 주민총회 의결 사항을 90일 이내에 정책에 반영하거나, 미반영 시 그 사유를 주민자치회와 강동구의회에 서면으로 알려야 한다.
- ③ 강동구의회는 제2항에 따른 미반영 사유를 검토하고, 필요한 경우 구청장에게 재검토를 요청할 수 있다.
- 법령 근거: 지방자치법 제17조 ①항 (정책 결정·집행 과정 참여권)
 근거 수치: 형식적 참여 집단 서비스 개선 체감도 2.81점(Q24~Q25), 의견 반영 체감도 최저

IV. 강동구 조례 신설안 (C안)

「강동구 주민자치 활성화 지원 및 거점시설 연계에 관한 조례」 신설안

제1조(목적)

이 조례는 강동구 공공도서관, 종합사회복지관, 주민자치회 간의 유기적 연계 협력을 제도화 하고, 강동구의회·구청·주민의 삼각 거버넌스를 통한 생활밀착형 주민자치의 실질화를 도모 함을 목적으로 한다.

제2조(정의)

이 조례에서 사용하는 용어의 정의는 다음 각 호와 같다.

1. "거점시설"이란 공공도서관, 종합사회복지관, 주민자치회를 말한다.
2. "삼각 거버넌스"란 강동구의회, 강동구청, 주민자치 기구 세 주체가 생활밀착형 정책의 발굴·기획·심의·평가의 전 과정에 유기적으로 참여하는 협력 체계를 말한다.
3. "비예산 참여 트랙"이란 예산 배분을 수반하지 않고 주민의 재능·시간·관계 자원으로 지역 문제를 해결하는 주민 주도 참여 방식을 말한다.
4. "주민자치 코디네이터"란 주민참여 촉진, 의제 발굴, 거점시설 연계, 취약 계층 참여 지원을 전담하는 인력을 말한다.

제3조(거점시설 연계 협력 체계) [핵심 조항]

- ① 구청장은 거점시설 간 연계 협력을 위하여 분기 1회 이상 "강동 거점 네트워크 회의"를 개최하여야 한다.

- ② 제1항의 회의에는 다음 각 호의 자가 참여한다.

1. 구청 자치행정과장 또는 그 위임을 받은 공무원
2. 공공도서관장 (해당 도서관 실무자 포함)
3. 종합사회복지관장 (해당 복지관 실무자 포함)
4. 주민자치회 대표 또는 간사
5. 주민자치 코디네이터

- ③ 제1항의 회의에서는 다음 각 호의 사항을 협의한다.

1. 거점시설 간 연계 사업의 계획 및 실행 현황
2. 각 거점시설의 주민참여 애로사항 및 지원 요청 사항
3. 취약 계층 참여 배제 현황 및 개선 방안
4. 주민자치 코디네이터의 활동 보고

- ④ 구청장은 제1항의 회의 결과를 분기 1회 강동구의회에 서면으로 보고하여야 한다.

제4조(비예산 참여 트랙 운영) [신설]

- ① 구청장은 주민이 예산 배분 경쟁 없이 재능·시간·관계를 활용하여 지역 문제를 해결할 수 있는 비예산 참여 트랙을 운영하여야 한다.
- ② 비예산 참여 트랙은 다음 각 호의 방식을 포함하여야 한다.
 1. 동아리·소모임과 지역 기여 프로젝트의 연계
 2. 주민 재능 기부 활동의 공공 공간 연계
 3. 주민 제안 기반의 3개월 이내 단기 실행 과제 트랙
 4. 마을 안전 매핑 등 주민 데이터 생산 참여
- ③ 구청장은 비예산 참여 트랙 제안의 접수일로부터 30일 이내에 실행 가능 여부를 제안자에게 통보하여야 한다.
근거 수치: 주민참여예산 탈락률 81.3%, FGI "제안해도 어차피 안 된다" 무력감 확산

제5조(삼각 거버넌스 운영 원칙) [핵심 조항]

- ① 강동구 생활밀착형 정책의 발굴·기획·심의·평가는 다음 각 호의 역할 분담 원칙에 따라 삼각 거버넌스를 통해 이루어진다.
 1. 주민: 지역 문제 의제 발굴 및 우선순위 결정의 주도적 주체
 2. 행정(구청): 기술적 검토, 집행 지원, 탈락 사유 투명 공개 및 대안 제시
 3. 의회(구의회): 주민-행정 간 중재자, 주민 의제의 정치적 대변, 독립 감시·촉진
- ② 다음 각 호의 사안은 주민자치 기구의 공동결정 사항으로 한다.
 1. 거점시설 연간 신규 프로그램 기획
 2. 주민참여예산 심사 기준 설정
 3. 비예산 참여 트랙의 연간 운영 방향
- ③ 의회는 제2항의 공동결정 사항에 대한 행정의 이행 여부를 연 1회 이상 공식 점검하여야 한다.
법령 근거: 지방자치법 제17조 ①항, 제41조 (의회 행정사무 조사권)
근거 수치: 의회 예산심의 참여 인지율 12.8%, Arnstein 참여 사다리 5단계(회유) 탈피 목표

제6조(의회 주도 주민 의제 발굴 절차 제도화) [신설]

- ① 강동구의회는 생활밀착형 정책에 관한 주민 의제를 독립적으로 발굴하기 위하여 다음 각 호의 절차를 연간 정례적으로 수행하여야 한다.
 1. [월 1회] 온라인 커뮤니티·민원 데이터 모니터링 (의원 보좌관 수행)
 2. [분기 1회] 거점시설 현장 방문 및 실무자 면담 (의원 직접 수행)
 3. [반기 1회] 주민 의제 공개 수렴 (온라인 설문 또는 타운홀)

4. [연 1회] 수렴 의제 우선순위 결정 및 행정 이관

- ② 강동구의회 의장은 제1항에 따른 의제 발굴 현황을 연 1회 주민에게 공개하여야 한다.
- ③ 의원은 주민참여예산 관련 예산안 심의 시 해당 사업 제안 주민 대표에게 5분 발언 기회를 부여할 수 있다. (주민 발언 시간 제도)
법령 근거: 지방자치법 제41조 (의회 자료 제출 및 현지 확인 권한)

제7조(주민참여 효과 모니터링 및 연간 보고) [신설]

- ① 구청장은 매년 12월 말까지 다음 각 호를 포함한 "주민참여 연간 성과 보고서"를 작성하여 강동구의회에 제출하고 주민에게 공개하여야 한다.
1. 거점시설별 표준 지표 현황 (제2항 기준)
 2. 주민참여예산 운영 현황 (채택률·탈락 통보율·원안 실현율)
 3. 전년도 의회 권고사항 이행 현황
 4. 참여 취약 계층 현황 및 개선 계획
 5. 주민자치 코디네이터 활동 실적

- ② 제1항 보고서에 포함되는 표준 지표는 다음 각 호와 같다.

차원	핵심 지표	목표 기준	기대 효과
행정적	탈락 사유 개별 통보율	100% (완전 이행)	행정의 기본 예의 및 신뢰도 회복
	원안 실현율	10% 이상 (단기) / 20% 이상 (중기)	주민 제안의 실질적 정책 반영 강화
	공동생산 3단계 참여자 비율	25% 이상 (단기)	수동적 이용자를 능동적 주체로 전환
사회적	이웃 네트워크 형성 점수	3.7점 이상 (5점 척도)	지역 사회 내 사회적 자본 축적
	40대 이하 참여자 비율	35% 이상	참여 계층의 다양성 확보 (3040 배제 해소)
개인적	이타적 효능감	3.9점 이상 (5점 척도)	참여를 통한 심리적 보람 및 자긍심 고취
	번아웃 위험 지수	2.7점 미만(낮을수록 우수)	핵심 활동가 이탈 방지 및 지속성 유지
	재참여 의향	4.1점 이상 (5점 척도)	정책의 선순환 구조 및 홍보 효과 증대

- ③ 강동구의회는 제1항의 보고서를 기반으로 구청장에게 개선 권고를 할 수 있으며, 구청장은 30일 이내에 이행 계획을 제출하여야 한다.

법령 근거: 지방자치법 제41조 (의회 행정사무 감사·조사)

근거 수치: 본 연구 설문(Q19~Q48, B1~B3, S1~S33) 측정 지표 기반

VII. 참고 법령(국가법령정보센터<https://www.law.go.kr/>)

법령 및 조례명	주요 내용 및 성격
지방자치법	지방자치의 기본 원칙, 주민의 권리와 의무 명시
지방재정법	주민참여예산제도 운영의 법적 근거 제공
지방자치분권 및 지역균형발전 특별법	자치분권 강화 및 주민자치회 설치·운영 근거
주민투표법	주요 시정 현안에 대한 주민 직접 투표 절차 규정
주민조례발안에 관한 법률	주민이 직접 조례의 제정·개정·폐지를 청구하는 제도
행안부 주민자치회 표준조례 (2023)	주민자치회 구성 및 운영에 관한 정부 가이드라인

연구진

연구수행기관: 청 주 대 학 교 산 학 협 력 단

책 임 연구 원: 정 미 옥 (청 주 대 학 교 교 수)

공 동 연구 원: 정 도 숙 (청 주 대 학 교 교 수)

보 조 연구 원: 이 준 호 (연 세 대 학 교 석 사)

보 조 원: 권 윤 서 (가 톨 립 관 동 대 학 교 학 사)

최종보고서

주민자치 관점에서 본 강동구 생활밀착형 정책의 주민참여 효과 연구

발행일 | 2026. 4. 17.

발행처 | 강동구의회

우) 05397 서울특별시 강동구 성내로 55(성내동)

대표전화 02-3425-7360

홈페이지: <https://council.gangdong.go.kr/>
