

# 지방자치 성과에 대한 주민인식 특징과 전략적 대응

●

김건위 · 최지민 · 안지선

Korea  
Research  
Institute  
for Local  
Administration



## 지방자치 성과에 대한 주민인식 특징과 전략적 대응

Korea Research Institute for Local Administration

연구진	김 건 위(연구위원) 최 지 민(연구위원) 안 지 선(부연구위원)
발행일	2025년 12월 31일
발행인	육 동 일
발행처	한국지방행정연구원
주 소	(26464) 강원특별자치도 원주시 세계로 21(반곡동)
전 화	033-769-9999
판 매 처	정부간행물판매센터 02-394-0337
인 쇄 처	(주)투데이기획 044-862-0242
I S B N	978-89-7865-546-0

이 보고서의 내용은 본 연구진의 견해로서  
한국지방행정연구원의 공식 견해와는 다를 수도 있습니다.

※ 출처를 밝히는 한 자유로이 인용할 수는 있으나 무단전제나  
복제는 금합니다.

## 서 문

우리나라에 지방 자치제도가 부활한 지 30여 년이 지나고 있습니다. 1995년 민선 지방자치단체장 시대가 열린 이래, 지방자치는 양적으로나 질적으로 괄목할 만한 성장을 이루어 왔습니다. 객관적 지표로 평가할 때, 지방자치단체들은 복지 확대, 인프라 구축, 행정서비스 개선 등 다양한 영역에서 가시적인 성과를 창출해 왔습니다. 그러나 이러한 성과에도 불구하고, 많은 지방자치단체장들과 공무원들은 주민들이 우리의 노력을 제대로 인정해주지 않는다는 안타까움을 토로합니다. 반대로 주민들은 지방자치가 우리 삶을 얼마나 나아지게 했는가라는 물음에 회의적인 반응을 보이곤 합니다.

이러한 객관적 성과와 주관적 인식 간의 괴리는 단순히 홍보 부족이나 소통 미흡의 문제가 아닙니다. 이는 지방자치의 본질, 평가 패러다임, 주민참여의 실질성, 그리고 분권의 형식과 내용에 관한 근본적인 물음을 던지고 있습니다. 이 연구는 바로 이 지점에서 출발합니다.

우리는 단순히 괴리의 현상을 기술하는 데 그치지 않고, 왜 이러한 괴리가 발생하는가라는 본질적 물음에 답하고자 하였습니다. 연구 결과, 우리는 이 괴리가 ‘관찰자의 준거틀(observer’s frame) 차이’에서 비롯된다는 통찰에 도달했습니다. 지방정부는 투입-과정 중심의 객관적 지표로 성과를 측정하는 반면, 주민은 결과-영향 중심의 주관적 체감으로 자치를 평가합니다. 이는 마치 서로 다른 언어로 대화하는 것과 같습니다.

이 보고서는 이러한 인식의 간극을 해소하기 위한 다층적이고 입체적인 전략을 제시합니다. 먼저, 평가 패러다임의 전환이 필요합니다. 투입과 과정을 측정하는 데 그칠 것이 아니라, 정책이 주민의 삶에 미친 실질적 결과와 영향을 측정하고, 주민의 주관적 만족도와 체감도를 평가의 핵심 기준으로 삼아야 합니다. 둘째, 실질적 분권을 구현해야 합니다. 형식적 권한 이양을 넘어, 지방자치단체가 자율적으로 의사결정하고 재정을 운용하며, 지역 특성에 맞는 창의적 정책을 실험할 수 있는 환경을 조성해야 합니다. 셋째, 진정한 주민참여를 정착시켜야 합니다. 형식적 절차가 아닌, 주민이 정책의 기획부터 평가까지 전 과정에 실질적으로 참여하고, 그 목소리가 정책에 반영되는 체계를 구축해야 합니다. 넷째, 주민과의 소통 혁신이 필수적입니다. 일방적 흥

보를 넘어, 쌍방향 대화를 일상화하고, 주민이 이해할 수 있는 언어로, 주민이 선호하는 채널을 통해 소통해야 합니다.

이러한 과제들은 결코 쉽지 않습니다. 중앙정부의 제도 개선, 광역자치단체의 조정과 지원, 기초자치단체의 실천적 혁신이 유기적으로 연계되어야 하며, 무엇보다 행정주체들의 인식 전환과 주민 중심 문화의 내재화가 필요합니다. 그러나 이는 반드시 가야 할 길입니다. 지방자치의 진정한 성공은 객관적 지표의 향상이 아니라, 주민이 우리 지역이 나아지고 있다고 체감하고, 내 의견이 정책에 반영된다고 믿으며, 지방자치가 내 삶을 더 나은 방향으로 바꾸고 있다고 확신할 때 비로소 달성됩니다.

이 연구가 지방자치 현장에서 성과와 인식의 간극으로 고민하는 모든 분들께 작은 도움이 되기를 바랍니다. 중앙정부의 정책 입안자, 광역 및 기초 지방자치단체의 단체인 공무원, 지방의회 의원, 그리고 무엇보다 지방자치의 진정한 주인인 주민 여러분께서 이 보고서를 활용하여, 함께 더 나은 지방자치를 만들어 가시기를 기대합니다.

연구 과정에서 귀중한 의견을 주신 전문가 여러분, 설문과 인터뷰에 응해주신 지방자치단체 관계자와 주민 여러분께도 진심으로 감사의 말씀을 전합니다. 이 연구가 대한민국 지방자치의 새로운 도약을 위한 작은 디딤돌이 되기를 소망합니다.

2025년 12월

한국지방행정연구원장 **육동일**

## 요 약

지방자치제 부활 30여 년, 우리나라 지방자치단체들은 복지 확대, 인프라 구축, 행정 서비스 개선 등 다양한 영역에서 객관적으로 측정 가능한 성과를 달성해 왔다. 그러나 이러한 성과에도 불구하고 주민들의 체감도와 만족도는 기대에 미치지 못하는 경우가 빈번하다. 본 연구는 이러한 객관적 성과와 주관적 인식 간의 괴리 현상을 심층적으로 분석하고, 그 원인을 규명하며, 실질적인 해소방안을 제시하는 것을 목적으로 한다.

이 연구는 문헌연구, 통계분석, 설문조사, 심층면접 등 다층적 연구방법을 활용하여 전국 지방자치단체의 객관적 성과지표와 주민 만족도를 비교 분석하였다. 분석 결과, 많은 자치단체에서 객관적 성과는 높으나 주민 만족도는 낮은 괴리 구간이 존재함을 실증적으로 확인하였다. 이러한 괴리의 본질은 단순한 소통 부족이 아니라, 평가주체 간의 ‘관찰자의 준거틀(observer’s frame) 차이’에서 비롯된다. 지방정부는 투입과 과정 중심의 객관적 지표로 성과를 측정하는 반면, 주민은 결과와 영향 중심의 주관적 체감으로 자치를 평가한다. 이는 마치 서로 다른 언어로 대화하는 것과 같아, 구조적으로 소통의 단절을 초래한다. 또한 형식적 분권과 실질적 자치의 괴리, 일방적 홍보와 쌍방향 소통의 부재, 형식적 참여와 실질적 참여의 간극 등이 복합적으로 작용하여 이러한 괴리를 심화시키고 있다.

이 연구는 이러한 괴리를 해소하기 위해 네 가지 기본 방향을 제시하였다. 첫째, 관점의 조정이 필요하다. 투입과 과정 중심의 평가에서 벗어나 결과와 영향 중심으로, 그리고 객관적 지표만이 아닌 주민의 주관적 체감을 포괄하는 평가 패러다임으로 전환해야 한다. 이는 동일한 현실도 누가 어떤 준거틀로 바라보느냐에 따라 다르게 인식된다는 인식론적 전환을 의미한다. 둘째, 평가체계의 혁신이 요구된다. 결과기반관리(Results-Based Management)를 도입하고, 주민체감형 지표를 개발하며, 주민을 포함한 다중이해관계자가 참여하는 평가체계를 구축해야 한다. 이를 통해 정책이 주민의 삶에 미친 실질적 영향을 측정하고, 주민의 목소리를 평가 과정에 직접 반영할 수 있다. 셋째, 실질적 분권을 구현해야 한다. 형식적 권한 이양을 넘어 사무, 재정, 인사의 실질적 이양과 자치입법권의 확대, 그리고 중앙-지방 간 수평적 협력 거버넌스

를 정착시켜야 한다. 법적으로는 지방자치가 보장되어 있으나 실제로는 중앙의 통제, 재정 의존, 제한적 자치입법권 등으로 인해 지방자치단체의 자율성이 제약되고 있는 현실을 개선해야 한다. 넷째, 진정한 주민참여가 필수적이다. 형식적 절차를 넘어 정책의 기획, 집행, 평가 전 과정에 주민이 실질적으로 참여하고, 그 목소리가 정책에 반영되는 체계를 구축해야 한다. 주민참여가 단순한 의견 수렴이나 형식적 동의 절차가 아니라, 실질적 의사결정 과정이 되어야 한다.

상기의 기본방향 하에 이 연구는 구체적인 전략적 대응방안을 제시하였다. 제도적 환경 혁신 차원에서는 정보공개실질화, 책임성 제고, 참여 제도의 내실화가 필요하다. 예산 편성과 집행 과정의 전면 공개, 데이터 개방, 성과평가 결과의 투명한 공개 등을 통해 주민이 지방정부의 활동을 실시간으로 감시하고 평가할 수 있어야 한다. 평가체계 혁신 차원에서는 산출 지표에서 결과·영향 지표로의 전환이 핵심이다. ‘몇 개의 복지시설을 건립했는가’가 아니라 ‘주민의 복지 수준이 얼마나 향상되었는가’, ‘몇 킬로미터의 도로를 포장했는가’가 아니라 ‘주민의 교통 편의성이 얼마나 개선되었는가’를 측정해야 한다. 또한 객관 지표와 주관 지표를 통합하여, 정량적 성과와 주민의 만족도, 체감도, 신뢰도를 함께 평가해야 한다. 이를 위해 빅데이터와 AI를 활용한 실시간 주민 의견 분석, 전자참여 플랫폼 구축 등 ICT 인프라가 필수적으로 요구된다.

주민 소통 혁신 차원에서는 언어, 채널, 방향성의 세 가지 측면에서 근본적 변화가 필요하다. 먼저 행정 전문용어를 배제하고 주민이 이해할 수 있는 쉬운 언어로 소통해야 한다. 복잡한 통계 자료는 인포그래픽, 동영상 등 시각적 콘텐츠로 변환하여 제공해야 한다. 채널 측면에서는 홈페이지, 모바일 앱, SNS, 오프라인 주민센터 등 주민이 선호하는 다양한 채널을 통합 운영하고, 생활공간으로 직접 찾아가는 소통을 일상화해야 한다. 방향성 측면에서는 일방적 홍보에서 쌍방향 대화로 전환해야 한다. 주민의 의견을 경청하고, 실시간으로 피드백하며, 주민의 제안이 실제로 정책에 반영되는 과정을 투명하게 공개해야 한다.

행정계층별 대응방안으로는 중앙정부, 광역자치단체, 기초자치단체가 각자의 역할



을 명확히 하고 유기적으로 협력하는 다층적 거버넌스를 제시하였다. 중앙정부는 「지방자치법」 개정, 사무이양, 재정 분권, 평가체계 개편 등 제도적 기반을 구축하고, 지방자치단체의 혁신을 재정적·기술적으로 지원하는 역할을 담당해야 한다. 광역자치단체는 중앙과 기초 사이에서 조정자이자 촉진자로서, 광역 차원의 통합 전략을 수립하고, 기초자치단체 간 협력을 지원하며, 공동 플랫폼과 인프라를 구축하는 역할을 수행하는 것이 필요하다. 기초자치단체는 최일선 실행 주체로서, 주민과 직접 소통하고, 주민참여형 정책을 실행하며, 성과를 가시화하여 주민이 체감할 수 있도록 하는 역할을 담당한다.

이 연구는 지방자치 성과-인식 괴리가 단순한 기술적 문제가 아닌, 지방자치의 본질과 민주주의의 질에 관한 근본적 과제임을 밝혔다. 지방자치의 진정한 성공은 객관적 지표의 향상이 아니라, 주민이 우리 지역이 나아지고 있다고 체감하고, 내 의견이 정책에 반영된다고 믿으며, 지방자치가 내 삶을 더 나은 방향으로 바꾸고 있다고 확신할 때 비로소 달성될 것이다.

**주제어:** 지방자치, 성과-인식 괴리, 주민참여, 실질적 분권, 주민체감, 평가 패러다임

# 목 차

## 제1장 서론

제1절 연구의 배경과 목적 .....	3
1. 연구 배경 .....	3
2. 연구 목적 .....	5
제2절 연구의 범위와 방법 .....	6
1. 연구 범위 .....	6
2. 연구 방법 .....	7

## 제2장 이론적 논의

제1절 지방자치 성과의 의미 .....	11
1. 지방자치의 개념과 구현 수단 .....	11
2. 지방자치 성과의 특성과 평가의 어려움 .....	15
제2절 개인의 인식에 대한 논의 .....	22
1. 인식의 개념과 학문별 주안점 .....	22
2. 실체와 인식 간의 격차: 위험연구를 통한 발견 .....	25
제3절 지방자치 성과와 주민인식 간의 관계 추론 .....	37
1. 주요 선행연구 검토 .....	37
2. 지방자치 성과의 특징과 주민인식 구조 .....	45
3. 이 연구의 토대 .....	46

## 제3장 정량성과와 주민인식 간 격차 분석

제1절 분석 개요 .....	55
1. 검토 대상 .....	55
2. 메타평가(meta-evaluation)의 기준 .....	60



<b>제2절 지방자치 정량성과 분석</b> .....	<b>62</b>
1. 민선 지방자치 10년 정량성과 평가 .....	62
2. 민선 지방자치 20년 정량성과 평가 .....	68
3. 민선 지방자치 30년 정량성과 평가 .....	76
<b>제3절 지방자치 주민인식 분석</b> .....	<b>82</b>
1. 민선 지방자치 10년 인식조사 결과 .....	82
2. 민선 지방자치 20년 인식조사 결과 .....	85
3. 민선 지방자치 30년 인식조사 결과 .....	88
<b>제4절 소결 및 시사점</b> .....	<b>94</b>
1. 지방자치 성과의 형식적 진전과 한계 .....	94
2. 획일적 평가지표의 한계 .....	95
3. 주민 체감형 지방자치 전환을 위한 과제 .....	95
<b>제4장 정량성과와 주민인식 간 불일치 원인 탐색</b>	
<b>제1절 불일치 원인에 대한 세부 논의</b> .....	<b>99</b>
1. 조사분석의 틀 .....	99
2. 지방자치를 둘러싼 제도적 환경 .....	102
3. 평가 제도와 측정 도구의 제약 .....	113
4. 평가자의 인지적 편향 요소 .....	118
<b>제2절 설문조사를 통한 불일치 원인 탐색</b> .....	<b>125</b>
1. 조사 설계 .....	125
2. 지방자치에 대한 전반적 인식 .....	128
3. 지방자치를 둘러싼 제도적 환경에 대한 인식 .....	132
4. 평가 제도와 측정 도구에 대한 인식 .....	138
5. 개인의 경험과 특성 .....	143

<b>제3절 소결 및 시사점</b> .....	151
1. 제도적 환경: 주민 기대의 다면성과 복잡성 .....	151
2. 평가 구조: 성과 체감 및 정보전달 체계의 한계 .....	152
3. 개인 특성: 참여와 신뢰, 효능감에 따른 인지적 편향성 .....	154
4. 종합적 시사점과 정책 방향 .....	157

## **제5장 지방자치 성과에 대한 주민인식 개선 방안**

<b>제1절 기본 방향</b> .....	161
1. 성과 인식의 관점 조정: 행정 중심에서 주민 중심으로 .....	161
2. 평가 패러다임의 전환: 투입·과정에서 결과·영향으로 .....	161
3. 실질적 분권의 구현: 형식적 자치에서 내용적 자치로 .....	162
4. 진정한 주민참여의 실현: 형식적 참여에서 실질적 참여로 .....	163
<b>제2절 전략적 대응 방안</b> .....	164
1. 제도적 환경 혁신: 자치권-책임성 연계 강화를 통한 정치구조 개선 .....	164
2. 평가 구조 혁신: 주민체감형 지방자치 평가체계 설계 .....	168
3. 주민 소통 혁신: 주민 중심의 정보 제공 및 환류 .....	171
4. 행정계층별 대응 방안 .....	173

## **제6장 결론**

<b>제1절 연구 결과 및 시사점</b> .....	179
1. 연구의 주요 결과 .....	180
2. 이론적·정책적 시사점 .....	182
<b>제2절 연구 한계 및 후속연구 제안</b> .....	187
1. 연구의 한계 .....	187
2. 후속연구 제안 .....	187



---

참고문헌 .....	190
부록: 지방자치 성과에 대한 인식조사 설문지 .....	200
Abstract .....	214

## 표 목차

〈표 2-1〉 지방행정과 지방자치 성과의 관계 .....	19
〈표 2-2〉 공공부문 특징과 지방자치 성과의 관계 .....	19
〈표 2-3〉 지방자치 성과의 특징 .....	20
〈표 2-4〉 지방자치 성과 특징에 따른 가정 .....	21
〈표 2-5〉 학문별 인식 연구의 주안점 비교 .....	25
〈표 2-6〉 실체와 인식 간의 격차 사례: 30개 활동 및 기술에 대한 위험평가 .....	28
〈표 2-7〉 육동일(2017) 연구의 시사점 및 향후 과제 .....	38
〈표 2-8〉 2015년 국민만족도 조사 개요 .....	39
〈표 2-9〉 정부업무평가 시행계획상 국민만족도 결과 활용처 .....	39
〈표 2-10〉 국민만족도 결과 활용 실태와 개선 의견 .....	40
〈표 2-11〉 행정자치부(2015)의 지방자치 20년 인식조사 개요 .....	41
〈표 2-12〉 행정자치부(2015)의 지방자치 20년 ‘성과와 변화’ 인식조사 내용 .....	42
〈표 3-1〉 민선 지방자치 10년, 20년, 30년 평가 정량지표 비교 .....	59
〈표 3-2〉 지방자치 정량성과 메타평가 기준 .....	61
〈표 3-3〉 민선 지방자치 10년 정량지표 .....	62
〈표 3-4〉 민선 지방자치 10년 정량성과 요약 .....	66
〈표 3-5〉 민선 지방자치 20년 정량지표 .....	68
〈표 3-6〉 민선 지방자치 20년 정량성과 요약 .....	73
〈표 3-7〉 민선 지방자치 30년 정량지표 .....	76
〈표 3-8〉 민선 지방자치 30년 정량성과 요약 .....	80
〈표 3-9〉 민선 지방자치 10년 주민인식 요약 .....	83
〈표 3-10〉 민선 지방자치 10년 평가에 대한 메타평가 적용 결과 요약 .....	84
〈표 3-11〉 민선 지방자치 20년 주민인식 요약 .....	86
〈표 3-12〉 민선 지방자치 20년 평가에 대한 메타평가 적용 결과 요약 .....	88
〈표 3-13〉 민선 지방자치 30년 인식조사 항목 .....	89



〈표 3-14〉 민선 지방자치 20년과 30년 주민인식 비교 .....	92
〈표 4-1〉 주요 학자별 공공가치 목록과 유형 분류 .....	102
〈표 4-2〉 설문의 구성: 지방자치단체가 실현해야 하는 공공가치의 다양성 및 상충성 .....	104
〈표 4-3〉 설문의 구성: 의사결정자, 비용부담자, 편익수혜자의 불일치성 .....	106
〈표 4-4〉 법령상 사무총조사 결과에 따른 자치사무 유형별 비중 (2021년 기준) ..	108
〈표 4-5〉 지방재정의 세입 구성 및 규모 (2015~2023년도) .....	110
〈표 4-6〉 지방자치단체 사업유형별 세출예산 비교 (2015~2025년도) .....	111
〈표 4-7〉 설문의 구성: 지방자치단체의 자치권 제약 및 의사결정의 복잡성 .....	112
〈표 4-8〉 설문의 구성: 성과 정의 및 평가대상 선정의 어려움 .....	114
〈표 4-9〉 설문의 구성: 성과 측정 도구의 제한성 및 편향성 .....	117
〈표 4-10〉 설문의 구성: 정책단계별 참여 경험과 기대불일치 수준 .....	119
〈표 4-11〉 설문의 구성: 정보 유입 경로와 선입견 .....	121
〈표 4-12〉 설문의 구성: 지방자치에 대한 자기효능감 .....	123
〈표 4-13〉 설문조사 개요 .....	126
〈표 4-14〉 응답자 일반사항 .....	127
〈표 4-15〉 지방자치에 대한 전반적 인식: 인지도와 관심도 .....	128
〈표 4-16〉 지방자치에 대한 전반적 인식: 필요론과 회의론 .....	130
〈표 4-17〉 응답자 성향에 따른 지방자치 인식 .....	131
〈표 4-18〉 정책 환경: 공공가치의 다양성 및 상충성 .....	133
〈표 4-19〉 정책 환경: 의사결정자와 비용부담자, 편익수혜자의 불일치성 .....	135
〈표 4-20〉 정책 환경: 지방자치단체의 자치권 제약 및 의사결정의 복잡성 .....	137
〈표 4-21〉 평가 도구: 성과 정의 및 평가대상 선정의 어려움 .....	139
〈표 4-22〉 평가 도구: 성과 측정 도구의 제한성 및 편향성 .....	142
〈표 4-23〉 개인 특성: 정책단계별 참여 경험과 기대불일치 수준 .....	144

---

〈표 4-24〉 개인 특성: 정보 유입 경로 .....	146
〈표 4-25〉 개인 특성: 제도 및 행위자에 대한 선입견 .....	148
〈표 5-1〉 지방자치 성과에 대한 주민인식 개선의 기본 방향 .....	163
〈표 5-2〉 전략적 대응 방안: 제도적 환경 혁신 .....	164
〈표 5-3〉 전략적 대응 방안: 평가 구조 혁신 .....	169
〈표 5-4〉 전략적 대응 방안: 주민 소통 혁신 .....	171
〈표 5-5〉 행정계층별 대응 방안: 중앙 단위 .....	174
〈표 5-6〉 행정계층별 대응 방안: 광역 단위 .....	174
〈표 5-7〉 행정계층별 대응 방안: 기초 단위 .....	175

## 그림 목차

[그림 2-1] 행정자치부 (2015)의 지방자치 20년 평가 기본 설계 .....	41
[그림 2-2] 행정자치부 (2015)의 지방자치 20년 ‘자치요소별 평가’ 구조 .....	44
[그림 4-1] 지방자치 정량성과와 주민인식 간의 불일치 원인 탐색을 위한 분석 .....	101
[그림 4-2] 지방자치 고도화에 따른 정부 간 관계 모형 .....	107
[그림 4-3] 우리나라 중앙-지방 간 자원배분 구조 .....	109
[그림 4-4] 지방자치에 대한 전반적 인식: 인지도와 관심도 .....	128
[그림 4-5] 지방자치에 대한 전반적 인식: 필요론과 회의론 .....	130
[그림 4-6] 정책 환경: 공공가치의 다양성 및 상충성 .....	132
[그림 4-7] 정책 환경: 의사결정자와 비용부담자, 편익수혜자의 불일치성 .....	134
[그림 4-8] 정책 환경: 지방자치단체의 자치권 제약 및 의사결정의 복잡성 .....	136
[그림 4-9] 평가 도구: 성과 정의 및 평가대상 선정의 어려움 .....	138
[그림 4-10] 평가 도구: 성과 측정 도구의 제한성 및 편향성 .....	141
[그림 4-11] 개인 특성: 정책단계별 참여 경험과 기대불일치 수준 .....	144
[그림 4-12] 개인 특성: 정보 유입 경로 .....	146
[그림 4-13] 개인 특성: 제도 및 행위자에 대한 선입견 .....	148



# 1

---

## 서론

제1절 연구의 배경과 목적

제2절 연구의 범위와 방법





# 제장 서론

## 제1절 · 연구의 배경과 목적

### 1. 연구 배경

우리나라는 민선 지방자치 30년간 민주적 기반을 강화하고 지역 특성에 맞는 자치행정 구현의 토대를 마련하기 위해 노력해 왔다. 주민의 정치참여 기회를 확대하기 위해 주민투표, 주민조례청구, 주민감사청구, 주민소송, 주민소환, 주민참여예산제도 등을 도입하고, 중앙권한의 지방이양을 촉진하기 위한 제도 정비 노력을 지속하였다. 또한, 지역의 여건과 주민 선호를 반영한 정책 추진 및 생활밀착형 행정서비스 제공을 독려하고, 정책과정 참여자들의 전문성 제고를 통한 정책의 질 향상을 도모하였다(금창호 외 2021). 우리나라 지방자치단체의 조직·운영과 사무·권한 등을 규율하는 핵심 법률인 「지방자치법」 제1조가 지향하는 민주성과 능률성, 국토의 균형적 발전 등을 실현하기 위한 여정이었다고 볼 수 있다.

실체적 변화와 계량지표 실적에도 불구하고, 주민이 인식하는 지방자치의 성과는 그에 상응하지 못하다는 비판이 제기되고 있다. 실제의 성과보다 주민이 체감하는 수준은 크게 낮다는 지적이다. 예컨대 한국지방행정연구원이 2021년 실시한 ‘지방자치의 성과 및 향후 과제 대국민 여론조사’<sup>1</sup>를 통해서도 지방자치 성과에 비해 주민의 체감도가 낮거나 부정적인 기류를 엿볼 수 있다.

해당 조사에서 응답자의 과반 이상(63.5%)은 지방자치의 필요성에 공감하며 필요 없다(15.1%)는 인식을 4배가량 상회하였는데, 분야별 주요 성과에 대한 긍정 평가는 그에 미치지 못하는 것으로 나타났다. 가장 높은 지지를 얻은 행정·민원서비스 품질 향상(43.0%)마저도 긍정 평가가 응답자의 과반을 넘지 못하였다. 그다음으로 높은 지지를 받은 항목은 주민의 시민의식 제고(36.1%), 주민참여 기회 확대(31.0%), 지역경제

1 만 19세 이상 국민 1,000명을 대상으로 한 설문으로, 조사는 2021년 2월 4~15일간 실시함.

수준 개선(27.1%), 지역 간의 격차 해소 및 균형발전 개선(21.7%)의 순이었다. 하위 3개 항목은 부정 평가가 긍정 평가보다 5~30%p가량 높은 것으로 나타났다. 단체장의 업무수행 성과는 불만족(35.8%)이 만족(24.0%) 응답을 크게 앞섰으며, 지방의원의 의정활동 성과는 불만족(35.8%)이 만족(13.0%)을 3배가량 상회하는 것으로 조사되었다(한국지방행정연구원, 2021).

부정적 인식은 지방자치에 대한 성과 정보나 이해의 부족에서 기인하는 것일 수 있다. 앞서 언급한 설문조사에서 지방자치의 성과로 주민참여 기회의 확대를 긍정 평가한 비율(31.0%)보다 부정 평가한 비율(35.3%)이 높게 나타난 점에 주목할 필요가 있다(한국지방행정연구원, 2021). 이는 민선 지방자치 20년을 맞아 2015년 실시한 대국민 여론조사 결과와도 연계된 측면이 있다. 해당 조사<sup>2</sup>에서 일반국민은 ‘주민참여 확대’를 주민생활과 관련한 중요 개선과제(10개 항목<sup>3</sup> 중 5위, 중요도 69.8점/100점 만점) 및 자치요소별 중요 개선과제(7개 항목<sup>4</sup> 중 3위, 74.3점/100점 만점)로 비중 있게 응답하였다(행정자치부, 2015).

이 연구는 지방자치 30년간의 변화와 실제적 성과에도 불구하고, 주민의 성과 체감은 그에 미치지 못하다는 점에 주목한다. 지방자치 성과와 주민 인식 간의 괴리를 확인하고 불일치 원인을 규명함으로써, 향후 정책의 개선방향 설정에 기여하고자 한다. 그동안 지방자치 성과를 조망한 평가 연구는 시기별 분야별로 수행되어 왔으나, 실제로서 존재하는 지방자치 성과에 비해 주민의 성과 인식이 저조한 원인을 탐색한 연구는 찾아보기 어렵다. 지방자치 성과와 주민 인식 간의 격차를 축소할 전략적 대응방안의 모색을 통해 주민의 성과 체감을 높이고 지방자치의 필요성과 위상을 제고하는 데 기여하고자 한다.

- .....
- 2 만 19세 이상 국민 1,002명을 대상으로 한 설문으로, 조사는 2015년 6월 8~19일간 실시함
  - 3 주민안전(70.8점), 지역경제 활성화(70.6점), 환경관리(70.0점), 보건복지(70.0점), 주민참여 확대(69.8점), 지역균형 발전(69.6점), 도로교통(69.0점), 문화여건(68.1점), 행정개혁(66.9점)
  - 4 지방재정 건전성 강화(75.6점), 중앙-지방 및 지방 간 상호협력 확대(74.6점), 주민참여 확대(74.3점), 자치단체장 역량 강화(72.0점), 지방공무원 역량 강화(71.8점), 지방의회 의정역량 강화(67.4점), 중앙권한의 지방이양(60.3점)

## 2. 연구 목적

이 연구는 지방자치의 실제적 성과와 주민이 인식하는 성과 간의 격차를 확인하고 불일치 원인을 밝혀내는 데 목적을 두고 있다. 지방자치 성과에 대한 주민 체감도를 제고하고, 실제 성과와 인식 간의 괴리를 좁힐 수 있는 정책과제를 강구하고자 한다. 민선 지방자치 30년이 걸어온 길을 되짚어 보고, 향후 30년을 위한 정책 방향 설계에 기여하고자 한다.

## 제2절 · 연구의 범위와 방법

### 1. 연구 범위

이 연구의 공간적 범위는 대한민국의 중앙정부와 모든 지방자치단체를 포함한다. 지방자치는 지역의 자율성과 책임성에 기반하는 것으로서, 「대한민국헌법」 제117조 및 제118조에 근거하여 주민과 지방행정부, 그리고 지방의회가 운영의 주체가 된다. 다만, 지방자치를 위한 제도 설계와 분권 수준의 결정 등에 중앙정부 역할을 간과할 수 없으므로, 중앙-지방 간의 관계와 상호작용을 포괄적으로 고려한다.

이 연구의 시간적 범위는 민선 지방자치가 시행된 30년으로 설정한다. 우리나라 지방자치제도의 도입은 1948년 제헌헌법을 기원으로 하나, 본격적인 지방자치의 시작은 1995년부터 볼 수 있다. 1988년 「지방자치법」 전부개정을 통해 광역·기초 의회 의원을 주민이 직접 선출하게 된 것은 1991년부터이나, 광역·기초자치단체장의 선출까지 직선제를 적용하게 된 것은 1995년부터이다. 따라서 1995년부터 2025년 현재에 해당하는 민선 지방자치 30년을 시간적 범위로 한다. 지방자치가 본격화된 시점부터 현재까지의 변화와 성과를 확인하기 위함이다.

이 연구의 내용적 범위는 지방자치 성과의 특징과 주민인식 구조의 이해, 실제적 성과와 인지적 성과 간의 괴리 분석, 불일치 원인의 탐색 및 전략적 대응방안의 모색 등이다. 여기서 지방자치 성과와 주민인식 간의 격차는 메타평가(meta-evaluation) 즉, '평가에 대한 평가'를 통해 확인한다. 행정자치부(2005, 2015)가 10년 단위로 수행한 민선 지방자치 10년 및 20년을 평가결과를 재평가하여 실제적 성과와 인식적 성과 간의 괴리 수준을 진단한다.<sup>5</sup> 실제 성과와 인식 간의 불일치 원인은 문헌검토를 통해 추론하고, 설문조사를 실시해 검증하고자 한다.

.....  
5 본 연구는 경성자료(hard data) 또는 연성자료(soft data)를 통해 민선 지방자치 30년간의 성과를 직접 평가하진 않는다. 본 연구는 지방자치 시행에 따른 변화나 성과 크기에 비해 주민 체감도가 낮다는 점에 주목하여 그 원인을 탐색하는 데 목적을 두고 있다.

## 2. 연구 방법

이 연구는 문헌검토, 실증분석, 의견조사 등을 활용하여 연구 목적을 달성하고자 한다. 문헌검토는 본 연구의 방향을 설정하고 분석 틀을 도출하기 위해 수행한다. 지방자치 성과의 개념과 특징, 개인의 성과 인식에 관한 선행연구 등 각종 문헌자료를 살펴봄으로써, 본 연구의 이론적 토대를 강화한다. 실증분석은 지방자치 성과와 주민 인식 간의 격차를 확인하고, 불일치 원인을 탐색하기 위한 목적에서 수행한다. 지방자치 시행에 따른 실제의 성과와 주민 인식 간의 격차 분석은 앞서 언급한 민선 지방자치 10년·20년 평가의 상위평가(meta-evaluation)를 통해 진행한다. 실제 성과와 주민 인식 간의 불일치 원인 규명을 위해 설문조사를 실시하고 그 결과를 다각도에서 분석한다. 의견조사는 관계 전문가로부터 연구 논의의 타당성을 검증하고, 자료 해석의 보완 사항을 발견하거나 정책 방향 설계의 통찰력을 얻기 위해 수행한다. 전문가 자문회의 개최를 통해 학계 전문가 및 현장 실무자 등의 의견을 청취한다.



# 2

---

## 이론적 논의

**제1절** 지방자치 성과의 의미

**제2절** 개인의 인식에 대한 논의

**제3절** 지방자치 성과와 주민인식 간의 관계 추론





## 제2장

## 이론적 논의

## 제1절 · 지방자치 성과의 의미

## 1. 지방자치의 개념과 구현 수단

## 1) 지방자치의 개념

지방자치(地方自治, local self-government)의 기본 개념은 단순하다. 핵심은 지역의 문제를 스스로 처리한다는 데 있다. 다만, 지방자치라는 개념의 온전한 의미는 국가별 정치·행정의 맥락이나 법·제도의 발전 경로, 국제적 추세나 시대별 사회 변화, 학자별 또는 학문분과별 견해 등에 따른 차이가 존재한다. 우리나라에서 지방자치를 소개하는 교육서들은 지방자치의 개념을 주로 주민자치와 단체자치로 나누어서 비교 설명하는 형태를 취하고 있다(정세욱, 2005; 임승빈, 2023 등). 전자는 영미권 국가, 후자는 독일과 프랑스를 중심으로 발전해 온 것으로 본다.

주민자치(residents' self-government)는 지역문제 해결의 주체를 주민 개개인 또는 지역공동체로 상정한다. 주민의 자발적 참여를 통해 일상생활 문제를 처리해 나가는 데 중점을 둔다. 단체자치(local government autonomy)는 법에 의해 제도적 권한을 지닌 지방자치단체를 지역문제 해결의 주체로 본다. 지방자치단체는 자신이 부여받은 자치권의 범위 내에서 중앙정부로부터 독립된 사무 처리를 수행할 수 있다. 이에 따라 단체자치의 측면에서는 제도적 권한의 범위와 수준, 법률적 자치의 독립성 등이 중점 가치가 된다.

이러한 분류는 지방자치를 이해하고 핵심요소를 도출하는 데 일견 도움을 줄 수 있으나, 양자 간의 유형화를 경계하는 목소리도 적지 않다(이기우·조성호, 2021; 김태영, 2022 등). 엄밀한 의미에서 지방자치는 주민자치일 수밖에 없으며, 단체자치로 일컫는 활동 기저에는 주민의 정치참여가 자리하고 있기 때문이다. 지방자치단체는 주민을 대표하여 입법·행정·재정 등에 관한 자치권을 행사하고 있다. 따라서 두 개념을 분별하여

바라보기보다는 통합적으로 이해하는 것이 적절할 수 있다. 이러한 점을 종합해 볼 때, 지방자치란 해당 지역의 문제를 주민이 직접, 혹은 그들이 선출한 대표자들을 통하여 해결하는 과정이라 정의할 수 있다.

## 2) 지방자치 구현 수단: 지방행정

지방자치를 구현하기 위해서는 지방행정이 필수이다. 지방행정은 일반행정, 즉 국가행정과 비교하여 다음과 같은 특징이 있다(정세욱, 2000: 3-4).

첫째, 지역행정이다. 국가행정은 전국을 단위로 전체성의 요청에 입각하여 통일적·획일적으로 파악하고 일원적으로 실시하는 행정인데 비하여, 지방행정은 국가내의 일정한 지역이나 지방을 단위로 지역성의 요청에 입각하여 개별적으로 파악하고 다원적으로 실시하는 행정임을 특징으로 한다.

둘째, 종합행정이다. 지방행정을 지방자치단체가 처리하는 모든 행정으로 파악할 때에는 종합행정을 특징으로 한다. 지방에 있어서 국가행정사무를 처리하기 위하여 중앙정부가 각 지역별로 설치하는 일선기관인 특별행정기관은 그 기능이 특정적·부분적인데 비하여 지방자치단체의 기능은 포괄적·종합적이다.

셋째, 생활행정이다. 지방행정은 주로 주민들의 일상생활과 직결되는 사무와 지방주민들의 복지증진에 관한 사무를 처리하는 생활행정인 점이 특징이다. 주민이 출생하여 사망할 때까지 생존하고 살아가는데 보편적으로 제기되는 행정수요를 충족함을 그 본무로 한다. 즉, 주택·보건과 위생·상하수도·청소·시장·미곡과 연료·도로·교통·교육·문화·소방·생활보호·사회복지 등 주민들의 일상생활과 직결된 행정수요에 대응하는 것이 지방행정의 임무이다. 그 밖에 도시계획, 생활주변의 소규모 토목공사에 관한 사무도 처리한다.

넷째, 대화행정이다. 지방행정은 중앙행정과는 달리 주민들과 일상적으로 접촉하면서 대화를 통하여 그들의 의견을 청취하고 이를 바탕으로 시책을 결정·집행해 나가는데 그 특징이 있다. 즉 지방행정은 주민과의 신뢰관계를 형성·유지하여야 하는 바, 이를 위하여 가능한 한 주민들의 참여를 촉진하고 주민들로부터 통제를 받으며 주민에게 책임을 지는 행정이어야 한다.

다섯째, 자치행정이다. 지방행정을 일정한 지역을 기초로 하는 단체가 지역 내의 사

무를 지역 주민의 의사에 따라 자체재원을 가지고 스스로 또는 대표자를 통하여 처리하는 행정이라고 파악할 때에는 그것은 바로 자치행정을 의미한다.

### 3) 지방자치 성과의 개념

성과는 조직이나 개인이 목표를 달성하기 위해 투입한 자원과 노력의 결과물을 의미한다. 이는 단순한 활동이나 과정 자체를 넘어, 그 활동의 최종적인 결과와 영향에 초점을 맞추는 개념이다. 성과는 크게 세 가지 수준으로 구분하여 이해할 수 있다.

첫째, 투입(input)이다. 목표 달성을 위해 사용되는 자원과 노력을 의미한다. 예산, 인력, 시간, 정보, 기술 등이 여기에 해당되며, 성과관리에서는 투입이 효율적으로 사용되었는지 평가하는 것이 중요하다. 둘째, 산출(output)이다. 투입을 통해 직접적으로 생산된 물리적 결과물이다. 예를 들어, 공공서비스 제공 건수, 생산된 문서의 양, 교육 이수자 수 등이 산출에 해당한다. 즉, 산출은 단순히 활동의 양적 결과물을 나타낸다. 셋째, 결과(outcome)이다. 산출을 통해 궁극적으로 달성하고자 한 목표와 영향을 의미한다. 이는 산출이 사회나 개인에게 미친 질적인 변화를 나타내며, 가장 본질적인 성과 개념이다. 예를 들어, 쓰레기 수거율 증가(산출)가 쾌적한 도시 환경 조성(결과)으로 이어지는 것이다.

행정학 분야의 성과는 주로 성과관리(Performance management) 개념으로 다루어진다. 이는 조직의 목표 달성도를 체계적으로 측정, 평가하고 개선하는 일련의 과정으로, 효율성과 효과성을 동시에 추구한다. 성과 개념은 단순히 생산량을 늘리는 것을 넘어, 조직의 운영 과정 전반을 혁신하고 궁극적으로 사회적 가치를 창출하는 데 중요한 역할을 한다.

지방자치 성과 개념은 지방자치가 추구하는 본질적인 목표, 즉 주민의 삶의 질 향상과 지역사회 발전을 얼마나 효과적이고 효율적으로 달성했는가에 대한 총체적인 평가를 의미한다. 기존 연구에서는 이 개념을 크게 두 가지 주요 접근법을 통해 정의하고 있다. 첫째는 기능주의적·과정적 접근법(Functional·Procedural Approach)으로 지방자치제도의 운영 과정에 초점을 맞춘다. 즉, 지방자치단체가 얼마나 투명하고 효율적으로 자원을 관리하고, 주민 참여를 확대하며, 민주적인 의사결정 절차를 거쳤는지를 성과의 핵심으로 본다. 이 관점은 주로 슈페터적 민주주의나 신공공관리론(NPM)의 영향

을 받아, 과정상의 효율성과 민주성을 중요한 평가지표로 삼는다. 이는 지방자치가 본연의 역할을 잘 수행했는지를 절차적 측면에서 검증하는 데 유용하다.

둘째는 결과주의적/산출적 접근법(Result/Output-oriented Approach)이다. 이 접근법은 지방자치 제도가 만들어 낸 실질적인 결과에 주목한다. 이는 지방자치단체가 제공하는 공공서비스의 질, 지역주민의 만족도, 지역경제의 성장, 사회적 형평성 증진 등 최종적인 산출물과 영향력을 성과로 간주한다. 이 관점은 공공선택론이나 신거버넌스론의 영향을 받아, 주민의 복리 증진이라는 궁극적 목표를 얼마나 달성했는지를 평가한다. 실제로 정부업무평가 등에서 활용되는 지표들이 이 접근법에 기반한 경우가 많다.

최근 연구는 이 두 접근법을 통합하는 성과관리(Performance Management) 개념으로 발전하고 있다. 이는 과정의 효율성을 통해 최적의 산출을 도출하고, 그 결과를 다시 과정에 환류하여 지속적인 개선을 추구하는 순환적 관점을 강조한다. 따라서 지방자치 성과를 정의할 때는 단순히 한 가지 측면에 국한하지 않고, 지방자치단체의 운영 과정과 그 결과가 주민의 삶에 미치는 영향을 종합적으로 고려해야 할 것이다.

정리하면 지방자치 성과란 지방자치제도가 도입·운영됨으로써 나타나는 정치적·행정적·사회적·경제적 효과를 의미한다. 본질적 목표인 주민의 삶의 질 향상과 지역사회 발전을 달성하기 위하여 지방자치단체(집행부와 의회)가 투입-전환-산출-결과라는 활동으로 그 결과를 달성한 정도를 말한다고 할 수 있다. 여기서는 단순히 제도의 존재 자체가 아니라, 제도가 작동한 결과로 주민과 지역사회에 어떤 변화와 가치를 창출했는지를 평가하는 개념이라 할 수 있다.

이러한 지방자치의 성과는 절대적 수치가 아니라, 중앙집권적 체제와의 비교, 또는 지역 간 비교 속에서 드러나게 된다. 즉, 단일 지표로는 설명 불가능하며, 정치·행정·사회·경제적 효과를 통합적으로 봐야 한다. 또한 실제 행정 서비스 개선과 같은 객관적 성과뿐 아니라, 주민 체감도·인식과 같은 주관적 성과도 중요하게 된다.

## 2. 지방자치 성과의 특성과 평가의 어려움

지방자치에 속한 공공부문의 특징 파악을 통해 지방자치에서의 성과 특성을 파악하고자 한다.

### 1) 공공부문의 특징: 비시장 실패

공공부문은 시장과는 다른 작동 원리를 지니며, 이는 비시장 실패(non-market failure)라는 특성으로 발현된다 (Wolf, 1991; 최병선, 1992: 164-185; 전상경, 2018: 24-33). 이러한 비시장 실패는 공공부문의 수요 및 공급 특성에서 기인한다.

#### (1) 공공부문 수요의 특징

##### ① 시장실패에 대한 일반인들의 인식 고조

가령, 환경오염 등과 같이 시장활동 결과가 사회적으로 최적 상태가 아니라는 인식과 정보가 일반인들 사이에 널리 퍼지게 되면, 정부 개입에 대한 요구가 증진된다. 그런데 공공부문 수요에 영향을 주는 국민들의 인식은 다음과 같은 요인 때문에 왜곡되거나 사실과 동떨어질 수 있다. 첫째, 언론매체나 정치인 및 특수이익집단들은 부정부패, 환경오염과 같은 실제적 시장실패 중에서 뉴스거리가 될 만한 것들을 확대하려는 유인을 갖는다(Wolf, 1988). 둘째, 기존 관행이나 정책에 적대적이지 않을지라도 항상 비판적 태도를 견지하는 정치 및 평론가들의 자기 선택적 편견(self-selection bias)도 한 요인이 될 수 있다.

##### ② 정치적 조직화와 권익 신장

이전에는 정보가 부족하였거나 정치적 과정에서 소극적이었던 이익집단들이 정치적으로 조직화됨에 따라 그들의 권익이 크게 신장되었다. 따라서 실제로 일어나는 시장실패는 그들의 행동에 반영되었고, 이에 대한 국민들 인식의 폭도 그들 집단에 의하여 크게 영향을 받게 된다(Olson, 1982).

##### ③ 정치적 보상구조의 왜곡

각종 시장실패나 사회적 문제에 대한 정부 시정조치의 필요성을 갈망하는 국민들의

요구가 정치과정으로 용해되는 과정에서 때때로 보상은 해결책을 입법화하려는 정치인들이나 공무원에게 돌아간다. 그러므로 보상구조의 왜곡은 정치인들이나 공무원들로 하여금 소위 ‘한건주의’나 ‘인기관리’를 부추겨서 무책임하고 현실성 없는 정부 활동을 확대하려는 경향이 있다(Niskanen, 1971).

#### ④ 정치행위자들의 높은 시간 할인율

정무직의 짧은 임기 때문에 정치인들이 갖는 시간 할인율(time-discount rate)은 일반적으로 사회의 시간 할인율보다도 높다. 정치인들은 종종 미래에 생기는 편익과 비용에 대해서는 무감각한 반응을 보이지만, 현재 또는 가까운 장래에 생기는 편익이나 비용에는 지나치게 집착하려는 경향이 있다. Feldstein(1995)은 정치과정 고유의 근시안(myopia)이라 한다.

이러한 모습은 임기가 확실히 보장되어 있지 않은 행정부 고위직에서도 발견된다. 우리나라 행정부 장관의 평균 임기가 평균 2년이 채 되지 않는 것은 잘 알려진 사실이다. 우리나라의 경우 이러한 문제는 중간관리층에서도 발견된다. 이유는 계급제와 순환보직제 때문일 수 있는데, 현재 맡고 있는 직책이 ‘잠시 거쳐가는’ 업무이기 때문에 장기적 시계를 기대하기가 어렵다.

#### ⑤ 비용과 편익의 분리

정부 정책으로부터 편익을 누리는 집단과 비용을 부담하는 집단이 서로 다른 것을 편익과 비용의 분리라고 한다. 이것을 통해 정부의 적극적 개입뿐만 아니라 비개입까지도 설명할 수 있다. 가령, 미국의 총기 통제가 대표적 사례인데, 총기 통제로부터 편익은 클 것이지만 손해를 보는 집단은 집중되어 있고 조직화가 잘 되어 있다. 흩어져 있는 대다수 국민들의 유인은 조직화된 소수의 저항을 극복할 만큼 충분히 크지 못하다. 따라서 사회적 편익이 크더라도 정부 통제는 일어날 수 없다(Wilson, 1980).

## (2) 공공부문 공급의 특징

### ① 산출물 정의와 측정상의 어려움

공공부문의 산출물은 원칙적으로 정의 자체가 어렵기 때문에 실제로는 부적절하게 정의되는 경우가 많다. 이로 인해 정량적으로 측정하거나 질적으로 평가하는 것이 매우

어렵다. 많은 경우 공공부문 산출물은 의도된 최종산출물의 대용물(proxies)인 중간재적 성격을 띠 뿐이다. 가령, 군대에 투입되는 장비와 인력은 국방이라는 서비스를 산출하기 위한 투입물이지만, 국방서비스는 무형적이기 때문에 최종적으로 의도된 산출물에 어느 정도 기여했는지 측정하기 어렵다(Wolf, 1988).

### ② 독점생산

공공부문 산출물은 독점적 관할권이 법률적으로 위임되거나 단일 기관에 의해 공급되게 된다. 따라서 독점상태가 경쟁으로 연결되는 경우는 거의 없다. 경쟁의 결여는 산출물의 질에 대한 평가를 어렵게 만든다(Tullock, 1965).

### ③ 생산기술의 불확실

공공부문 산출물의 생산기술은 알려져 있지 않은 것이 보통이며, 설령 알려져 있다 하더라도 불확실하고 애매하다. 가령, 교육 부문에서의 불확실한 기술은 Coleman 보고서에 극명하게 드러난다. 사회학자인 콜만이 1966년에 미국 교육정책에 관해 제출한 보고서에 의하면 학생들의 학업성취도는 투입요소라 보는 교사 1인당 학생 수, 시설투자, 교사 봉급, 교육과정의 질 등과 같은 요소보다도 학생들의 가정환경과 동료 학생들의 역할에 의해서 더 많은 영향을 받고 있었다(Coleman et al., 1966).

### ④ 종결 메커니즘의 결여

공공부문의 산출물은 시장 산출물에 적용되는 손익계산서와 같은 업적평가를 위한 분기점(bottom-line)과 연결되어 있지 못한 것이 일반적이다. 분기점의 결여와 밀접히 연관되는 것은 공공부문 활동이 성공적이지 못할 때 그것을 종결시킬 수 있는 신뢰할 만한 종결메커니즘이 결여되어 있다(Wolf, 1988).

## 2) 공공부문 특징에 따른 성과측정의 어려움

공공부문에서 성과측정을 실제로 수행하기란 쉽지는 않다. 성과측정의 핵심인 성과라는 개념 자체가 불분명하고, 상당히 다의적이고 복합적인 의미를 내포하고 있기 때문이다. 일반적으로 성과를 구성하는 요소들은 측정 대상에 따라 투입(input), 행위(activity), 산출(output), 결과(outcome), 영향(impact) 등으로 구분할 수 있다. 이들

요소는 일정 부분 성과를 제시해 주기도 하지만 대부분의 평가활동과 연구들은 투입, 산출, 결과, 영향 등 제반요소들의 상관관계에 의해 그 성과를 분석하고 있다. 성과(performance)의 유사 용어로서 산출과 결과는 어떤 투입이나 원인에 따라 운영되고 있는 시스템의 함수관계나 메커니즘에 의해 변화되어 얻어지는 것을 말한다. 반면, 성과는 기존 시스템이나 프로세스, 방법을 발전시킨 결과로 얻은 것을 말한다. 즉, 성과는 개인이나 조직이 혁신이나 개선에 의해 향상된 결과를 의미한다고 볼 수 있으며, 판단 기준은 다음과 같다.

공공부문의 성과는 산출물 정의와 측정의 어려움, 생산기술의 불확실 등으로 투입지표 중심, 단기성과 중심, 비합리적 가중치 배분 등으로 성과를 종합적으로 측정하기 어렵다. 따라서 공공부문의 경우, 고객만족도와 같은 질적 정보에 대해 정성지표로 표현할 수 있는 방안이 중요해질 수밖에 없다. 문제는 법규범 및 강제성 원리에 입각하여 작동되는 공공부문에 주민 만족과 같은 효과성을 지나치게 강조하게 되면, 좋은 거버넌스, 공정성과 시민권 등의 가치 등이 상대적으로 약해질 수 있다는 점이다(Brewer, 2007). 또한 행정에 대한 정치지도자들의 통제력을 약화시켜 정부의 책임성 저하에 영향을 주고 있다는 지적이 지속적으로 제기되고 있다(Aberbach & Christensen, 2005).

### 3) 지방자치 성과의 특징

상기에서는 지방자치를 실현하는 지방행정, 지방자치가 속한 공공부문 특징, 그리고 공공부문 성과측정의 어려움을 이론적 논의를 통해 설명했다. 이를 지방자치 성과와의 관계에서 논의하여 정리하면 다음과 같다.

#### (1) 지방행정과 지방자치 성과의 관계

지방자치를 실현하는 지방행정의 특징은 주민생활과 관련되어 대화하며 종합적 처리하는 자치행정이라고 할 수 있다. 이를 지방자치 성과와 관련지어 논의하면 다음과 같다.

표 2-1 지방행정과 지방자치 성과의 관계

지방행정의 특징	지방자치 성과와의 관계
지역행정	주민 인지도는 광역자치단체보다 기초자치단체가 높을 가능성
종합행정	성과측정 곤란으로 투입·과정지표 위주의 측정 가능성
생활행정	주민의 일상생활과 밀접한 행정기능의 주민 체감 및 인식의 중요성
대화행정	행정 과정에서의 주민 소통과 참여, 공감 형성의 중요성
자치행정	자치권의 제도적 보장 중요성

### (2) 공공부문 특징과 지방자치 성과의 관계

지방자치는 공공부문의 영역이므로 지방자치 성과와 관련지어 논의하면 다음과 같다.

표 2-2 공공부문 특징과 지방자치 성과의 관계

공공부문의 특징		지방자치 성과와의 관계
수요 측면	시장실패에 대한 일반인 인식고조	지방자치에 대한 기대감 대비 실망감이 높을 가능성
	정치적 조직화와 권익신장	시민단체들의 비판 시각 증대로 성과에 대한 인식이 낮을 가능성
	정치적 보상구조의 왜곡	지방자치에 대한 획기적 개선 어려움(효율성 ↓)
	정치행위자들의 높은 시간 할인율	지방자치에 대한 획기적 개선 어려움(효율성 ↓)
	비용과 편익의 분리	지방자치에 대한 획기적 개선 어려움(중첩형 구조)
공급 측면	산출물 정의와 측정상의 어려움	- 투입지표 또는 과정지표가 많을 가능성 · 모든 성과를 포괄하여 단정 짓기 곤란
	독점생산	- 비교대상이 없어 산출의 질 평가 및 측정 어려움 · 성과 진전에 대한 해석 논란
	생산기술의 불확실	투입 및 과정 지표 위주일 가능성
	중결 메커니즘의 결여	평가 결과의 활용도가 낮을 가능성

출처: Wolf(1991), 최병선(1992), 전상경(2018) 종합하여 연구자 작성

### (3) 지방자치 성과의 특징

상기의 자치행정, 공공부문 특성과 지방자치의 성과와의 관계를 토대로 지방자치 성과 특징을 도출하면 다음과 같다. 이를 행정의 3대 변수인 환경, 구조, 인간으로 유형화 해서 분류하면 다음과 같다.

**표 2-3** 지방자치 성과의 특징

구분	지방자치 성과의 특징
환경	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 제도개선 변화 폭이 낮을 가능성(중첩구조 등)</li> <li>· 정치적 조직화와 권익 신장</li> <li>· 정치적 보상구조의 왜곡</li> <li>· 정치행위자들의 높은 시간 할인율</li> <li>· 비용과 편익의 분리</li> </ul>
구조	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 평가에 있어서 측정 곤란</li> <li>· 투입 및 과정변수 위주일 가능성</li> <li>- 평가대상의 광범위(정확한 목표 타겟집단 설정 곤란)</li> <li>- 성과 단정짓기 곤란(종합행정 및 독점생산)</li> <li>- 성과 진전에 대한 해석 곤란(독점생산)</li> </ul>
인간	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 주민들의 체감 및 인식에서 비판이 높을 가능성 (정보 미흡)</li> <li>· 시장실패에 대한 일반인 인식고조, 정치적 조직화와 권익신장</li> <li>- 주민들의 체감 및 인지가 낮을 가능성(집행부 (서비스 제공)-지방의회 (규제) 순)</li> </ul>

출처: 연구자 작성

#### 4) 지방자치 성과 특성에 따른 가정

지방자치 성과에서의 특징을 통해 다음과 같은 가정을 도출할 수 있다.

첫째, 지방자치 관련 법-제도의 변화는 완만하거나 더딜 가능성이 높을 것이며, 이에 따른 주민들 제도변화의 체감도와 인지도에는 영향이 미미할 것이다. 이러한 원인은 정치적 보상구조의 왜곡, 정치행위자의 높은 시간 할인율, 비용과 편익의 분리 등으로 지방자치에 대한 법-제도의 변화는 크지 않을 가능성이 높을 것이기 때문이다.

둘째, 평가측정의 곤란성은 지표들의 대표성 결여로 이어지게 될 것이다. 지방자치 성과는 측정가능한 투입 및 과정지표 위주로 측정될 가능성이 높기 때문에 지표 대표성에 한계를 가질 수밖에 없게 된다. 이 연구의 대상인 지방자치 성과는 하위 단위 요소들인 투입 및 과정지표 위주로 측정되었을 가능성이 높을 것이며 결국에는 대표성 결여 가능성이 높을 개연성이 크다.

셋째, 평가의 측정 곤란 문제는 결과 반영의 한계에서도 나타나게 될 것이다. 지방자치 성과를 10년 단위로 결과(만족도 등)를 반영하는 것은 그 당시의 결과 반영을 하지 않았기 때문에 정확성이 기본적으로 결여될 수밖에 없는 구조이다. 평가주기가 10년 단위이기 때문에 결과 반영이 즉각적으로 이루어지기 어려워 실제 평가의 정확성이 떨어질 가능성이 높은 이유가 된다. 즉 매년 단위의 측정 결과가 부재하다는 것이다.

넷째, 지방자치 성과에 대한 단언적(확정적) 설명이 설명력이 높을 수 없다는 것이다. 공공부문 특히 지방자치의 성과는 목표가 다차원복합적이라 여러 개의 하위 단위 성과 평가 요소로 구성되게 된다. 따라서 여러 개를 하나로 모아 성과를 단정짓는 것은 곤란할 수밖에 없다. 성과를 단정적으로 설명할 수 있으려면 하위 단위 지표와 최종 결과지표 간 인과관계가 입증되어야 하지만 공공부문은 생산기술이 불확실하기 때문에 쉽지 않을 것이다.

다섯째, 성과 진전에 대한 해석에 있어 주민과 다른 집단간 차이가 나타날 수밖에 없다. 시장실패에 대한 일반인 인식고조, 정치적 조직화와 권익신장 등으로 기본적으로 지방자치 성과에 대한 주민들의 비판적 시각이 높을 것이다. 지방자치 성과평가 시에 주민이 참여하는 평가는 통계 등에 기반한 합리적 평가보다는 비합리적인 가능성이 높다는 것이다. 여기에는 충분한 정보제공이 되는지도 수반되어야 한다.

여섯째, 주민 체감에 있어서 지방의회에 대한 주민 인식은 상대적으로 집행부 대비 낮을 수밖에 없다. 집행부는 기본적으로 서비스를 제공하는(규제기능도 있음) 성격을 갖는 반면, 지방의회는 일종의 규제 역할을 하는 기관 성격을 갖고 있어 주민체감과 인지에 있어서도 차이가 나타날 수밖에 없다. 또한 시장실패에 대한 일반 주민의 인식 고조, 정치적 조직화와 권익 신장에서도 그 원인을 찾을 수 있을 것이다.

**표 2-4** 지방자치 성과 특징에 따른 가정

구분	지방자치 성과 특징에 따른 가정
환경	- 지방자치 관련 법·제도의 변화는 점진적으로 이루어질 가능성이 높다. - 지방자치 관련 법·제도의 변화가 주민 체감도와 인지도에 미치는 영향을 미미할 것이다.
구조	- 지방자치 성과측정의 어려움은 평가지표의 대표성 결여 문제로 이어질 가능성이 높다. - 지방자치 성과에 대한 단언적(확정적) 설명은 존재하기 어렵다. - 지방자치 성과 개선에 대한 해석은 정책집단(일반주민, 공무원, 전문가)에 따라 다를 것이다.
인간	- 실제 성과에 비해 주민 인지도 및 체감도는 낮을 것이다. 특히 집행기관(지방행정부)보다도 의결기관(지방의회)에 대한 성과 체감이 더 낮을 것이다.

출처: 연구자 작성

## 제2절 · 개인의 인식에 대한 논의

### 1. 인식의 개념과 학문별 주안점

지방자치 성과와 주민 인식 간 괴리를 이해하기 위해서는 먼저 인식(perception)이라는 개념 자체에 대한 학문적 이해가 필요하다. 인식은 단순히 객관적 현실을 있는 그대로 받아들이는 것이 아니라, 복잡한 인지적·심리적·사회적 과정을 거쳐 구성되는 주관적 현상이다.

#### 1) 인식의 개념적 정의

##### (1) 심리학적 관점: 지각과 인지의 구분

심리학에서 인식(perception)은 전통적으로 감각 정보의 조직화와 해석 과정으로 정의된다. Merikle 등(2001)은 인식을 의식적 지각을 동반하는 정보 처리 과정으로 정의하면서, 무의식적 지각과 구분했다. 이들의 연구는 인식이 단순한 감각 수용이 아니라 선택적이고 해석적인 과정임을 보여준다.

인식과 인지(cognition)의 관계에 대해서는 학자들 간 논쟁이 있다. Tacca(2011)는 지각과 인지 간 공통점을 탐구하면서, 두 과정이 명확히 구분되기보다는 연속선상에 있다고 주장했다. 후기 시각 단계에서는 우리의 지식과 경험이 지각 과정에 영향을 미치며, 이는 하향식 처리(top-down processing)로 알려져 있다.

##### (2) 사회심리학적 관점: 귀인과 사회적 인지

사회심리학에서는 인식을 사회적 맥락 속에서 이해한다. Heider(1958)의 선구적 연구 이후, 귀인이론(attribution theory)은 사람들이 어떻게 행동의 원인을 지각하고 설명하는지를 탐구해 왔다. Kelley와 Michela(1980)의 고전적 리뷰는 귀인이 단순한 지각 과정이 아니라 동기, 정서, 사회적 맥락의 영향을 받는 복잡한 과정임을 보여주었다.

Higgins와 Bargh(1987)는 사회적 인지와 사회적 지각을 체계적으로 검토하면서, 사람들이 사회적 정보를 처리할 때 다양한 인지적 도식(schemas)과 휴리스틱을 사용한다는 것을 밝혔다. Bodenhausen과 Morales(2013)는 사회적 인지가 맥락, 동기, 목표에 의해 형성되며, 개인차원과 관계적 차원 모두에서 작동한다고 주장했다.

정부 성과에 대한 시민의 인식 역시 이러한 귀인 과정의 영향을 받는다. 시민들은 지방정부의 성과를 평가할 때, 그 성과의 원인을 지방정부의 노력과 능력으로 귀인할 수도 있고, 중앙정부의 정책이나 외부 환경 요인으로 귀인할 수도 있다.

## 2) 공공행정학에서의 인식 연구

### (1) 주관적 성과와 객관적 성과의 괴리

행정학에서는 시민의 주관적 성과 인식과 객관적 성과 측정 간 괴리에 주목해 왔다. Lee와 Kim(2024)은 공공서비스 조직의 객관적 인증(accreditation)과 시민 만족도 간 격차를 분석하면서, 객관적 성과 개선이 반드시 주관적 만족도 향상으로 이어지지 않는다는 것을 발견했다. 이는 시민들이 정부 성과를 평가할 때 객관적 지표뿐만 아니라 다양한 심리적·사회적 요인을 고려한다는 것을 의미한다.

Meier 등(2015)은 성과 격차(performance gap)에 대한 관리자의 의사결정을 베이지안 의사결정이론으로 분석했다. 관리자들은 객관적 성과 정보와 함께 주관적 학습 과정을 통해 성과를 평가하며, 이는 시민들의 인식 과정과 유사한 메커니즘을 갖는다.

### (2) 시민 인식의 형성 요인

Van de Walle(2017)은 공공서비스에 대한 시민 만족과 불만을 설명하는 이론들을 체계적으로 검토했다. 시민 만족은 서비스 품질, 기대, 공정성, 신뢰 등 다차원적 요인에 의해 결정되며, 단순히 객관적 성과만으로는 설명되지 않는다.

James와 Moseley(2014)의 실험연구는 성과정보 제공이 시민의 인식과 만족도에 미치는 영향을 분석했다. 절대적 성과정보와 상대적 성과정보(비교 정보) 모두 시민의 인식을 변화시킬 수 있지만, 그 효과는 제시 방식과 맥락에 따라 다르다.

Chan 등(2021)은 전자정부 서비스 설계가 시민 만족에 미치는 영향을 다차원적으로 분석했다. 시민들의 서비스 품질 인식이 만족도를 매개하며, 이는 기술적 요인뿐만 아니라 심리적·사회적 요인의 중요성을 보여준다.

### 3) 기대-불일치 이론: 인식 형성의 메커니즘

공공서비스에 대한 시민 인식을 이해하는 핵심 이론 중 하나는 기대-불일치 이론(Expectancy-Disconfirmation Theory)이다. Oliver(1988)의 고전적 연구는 만족도가 사전 기대와 실제 성과 간의 불일치(disconfirmation)에 의해 결정된다는 것을 밝혔다. 실제 성과가 기대를 초과하면 긍정적 불일치(positive disconfirmation)가 발생하여 만족도가 높아지고, 기대에 미치지 못하면 부정적 불일치(negative disconfirmation)가 발생하여 불만족이 생긴다.

Patterson과 Johnson(1993)은 기대-불일치 모델과 서비스 품질의 갭 모델을 통합하여, 소비자 만족과 서비스 품질을 설명하는 통합적 패러다임을 제시했다. Atila Yüksel and Fisun Yüксе(2001)은 기대-불일치 패러다임에 대한 비판적 검토를 통해, 이 이론이 만족도를 설명하는 강력한 틀이지만 동시에 한계도 있음을 지적했다.

지방정부 성과 인식에 이를 적용하면, 주민들의 만족도는 객관적 성과 수준뿐만 아니라 그들이 갖고 있던 사전 기대에 크게 영향을 받는다. 따라서 객관적으로 성과가 개선되더라도, 주민의 기대 수준이 그보다 더 빠르게 상승하면 오히려 불만족이 증가할 수 있다.

### 4) 종합: 학문별 인식 연구의 주안점 비교

지방자치 성과에 대한 주민 인식은 다음과 같은 다층적 과정을 거쳐 형성된다. ① 감각 및 지각 단계: 주민이 접하는 정보의 선택적 수용, ② 인지적 처리 단계: 기존 신념, 편향, 휴리스틱을 통한 정보 해석 ③ 사회적 구성 단계: 미디어, 여론, 준거집단의 영향 ④ 귀인 및 평가 단계: 성과 원인의 귀인과 책임 판단 ⑤ 기대 비교 단계: 사전 기대와 실제 경험의 비교 ⑥ 통합 및 태도 형성: 최종적 만족도 및 정부 신뢰 형성이다.

이러한 복잡한 과정으로 인해, 객관적 성과 개선이 자동적으로 주민 인식 개선으로 이어지지 않는다. 따라서 지방자치단체는 실질적 성과 개선과 함께 주민의 인식 형성 과정에 대한 깊은 이해를 바탕으로 한 전략적 커뮤니케이션이 필요하다.

표 2-5 학문별 인식 연구의 주안점 비교

학문 분야	주요 관심사	핵심 개념	지방자치 적용
심리학	정보 처리 과정, 지각-인지 구분	선택적 지각, 하향식/상향식 처리	주민의 정보 처리 편향 이해
사회심리학	귀인 과정, 사회적 맥락	귀인 오류, 사회적 도식	성과 원인에 대한 주민의 귀인
인지심리학	인지 편향, 휴리스틱	확증 편향, 가용성 휴리스틱	정보 선택과 해석의 왜곡
공공행정학	서비스 품질, 시민 만족	주관적-객관적 성과 격차	성과와 인식 간 괴리 설명
마케팅/서비스학	고객 만족, 기대 관리	기대-불일치, 서비스품질(SERVQUAL)	주민에 대한 기대 관리 전략

출처: 연구자 작성

## 2. 실체와 인식 간의 격차: 위험연구를 통한 발견

### 1) 실제와 인식 간의 불일치 가능성

영국 철학자 코딩튼(Coddington)은 인식은 지식이나 지식 결핍을 나타내는 것이 아니라 오히려 지식의 대용물을 상징한다고 한다. 대용물(surrogates)은 실체(reality) 또는 복잡한 구조의 실체에 관한 진정한 불확실성 보다도 오히려 억측(conjectures)이나 소망 또는 두려움에 더 가까운 것이다(Wolf, 1994 : 45).

실체와 인식간 차이를 다룬 행정학 분야 연구가 있다. 김영평 외(1995)의 연구에서는 위험(실체)과 관련된 인식 연구에서 인식과 위험상황(실체)이 일치하지는 않는 것을 보여주고 있다. 이러한 실체와 인식간의 차이는 공식으로 설명될 수 있다고 한다.

\* 인식(cognition)

$Q^{\wedge} = Q_a + Q_t$

$Q^{\wedge}$  : 인지된 불확실성 수준

$Q_a$  : 실제의 위험수준

$Q_t$  : 왜곡을 초래하는 일시적 교란

인지된 불확실성 수준 = 실제 위험 수준 + 여러 가지 왜곡초래 영향력 때문에 생긴 일시적 교란

실체와 인식간 차이의 대표적 사례로, 1979년 미국 펜실베니아주 Three Mile Island의 원자로 사건에서 극명하게 드러난다(Wolf, 1994: 57). 언론매체가 그 사건을 다른 결과로서 원자로의 노심(core)이 녹아내릴 확률에 대한 일반인들의 인식은 최고가 10%였으며, 최저는 1%였다. 원자로 노심이 녹아내릴 실제 확률은 0.0001에서 0.001 사이보다 더 크지 않았다(Wolf, 1994: 57).

## 2) 실체와 인식 간 격차의 설명 요인

실체에 대한 인식은 많은 편견에 좌우될 수 있고 사람에 따라 상당한 편차가 존재한다. 실체와 인식간 차이에 대한 위험연구에서는 특히 전문가와 일반인들간의 위험에 대한 인식이 상이한 경우도 있다(최병선, 1994 : 32). 결국 객관적 인식과 주관적 인식간의 불일치에는 단순한 과학기술 차원만이 아니라 사회문화적 차원까지 포함하여야 한다. 이러한 성과에 대한 우리나라 주민의 인식 특성을 배제한 지방자치 정책은 실패의 원인이 될 수 있을 것이기 때문이다.

실체의 경우 광범위한 통계적 자료가 이용 가능하다. 가령, 자동차 사고의 빈도수나 비참함이 그 예에 속한다. 어느 경우이나 실체를 해석하고 미래에 대한 함축성을 결정하는 데는 인간의 판단이 필요하다. 일반인들이 가령 위험(risk)을 평가해 보라고 부탁을 받을 경우, 그들은 통계적 자료를 갖고 있지 않다. 일반인들은 자신들이 보고 들은 것의 기억에 바탕한 추론(inference)에 의존하여야 한다. 근래 심리학적 연구는 상기와 같은 상황에서 일반인들이 사용하게 되는 추론규칙(inferential rules)을 확인하였다. 개인 수준에서 객관적 인식과 주관적 인식간의 불일치를 설명하는 요인들은 다음과 같다.

발견적 규칙(heuristics)이라고 알려진 판단규칙들은 귀찮고 복잡한 일을 보다 단순한 것으로 전환시키기 위하여 자주 사용된다. 발견적 규칙은 개인의 경험과 관찰을 중심으로 형성된 심리적 인식 및 판단의 주관적 기준을 의미한다. 따라서 어떤 경우에는 맞지만 다른 경우에는 크고 지속적인 오류를 초래할 수 있다. 발견적 규칙으로서의는 활용가능성(availability), 과신에 의한 인식(overconfidence), 확실성에의 열망(desire for certainty) 등을 들 수 있다(Wolf, 1993). 활용가능성이란 손쉽게 기억할 수 있고 상상할 수 있는 경험 또는 지식에 의하여 평가하는 것이다. 가령, 세상을 떠들썩하게 하는 사건으로 인한 사망률을 더 높게 평가하는 오류가 발생할 수 있다. 과신에 의한 인식은 사람들은 종종 자신의 지식이나 판단을 과신함으로써 오류를 범할 수 있는

데, 이러한 경향은 전문가나 일반인 모두에게 발견될 수 있다.

확실성에의 열망은 사람들이 확실성을 갈망한 나머지, 자신의 주관적 판단을 감소시킬 수 있는 증거나 정보를 의도적으로 차단함으로써 오류를 범할 수 있다.

이외에도 집단적 수준이나 사회적 수준에서의 불일치 요인도 있다. 집단적 수준에서의 불일치 요인은 조직의 운영목표, 상벌체계, 정보 및 의사전달체계 등을 들 수 있으며, 사회적 수준에서의 불일치 요인은 지역적 특수성, 전통, 문화, 가치체계 등을 들 수 있다(정익재, 1994: 54).

### 3) 실체와 인식 간 격차의 대표 사례

인식은 인간의 이성적 판단에 근거하는 것으로 이해되어 왔으나 실제로는 다양한 편향과 제한으로 인해 왜곡될 수 있음을 살펴보았다. 이는 실체와 인식간 격차발생을 지방자치 성과 연구에 적용이 가능하다고 판단된다.

사람들 인식이 얼마나 서로 다를 수 있는가를 보여주는 사례들은 다수의 연구를 통해서도 확인되고 있다. 슬로빅(Slovic), 피쉬호프(Fischhoff), 그리고 리히텐슈타인(Lichtenstein, 1979: 18 -19)은 네 가지 부류의 집단들에게 30가지의 활동 및 기술들에 대한 사망 가능성 위험도를 평가하도록 요구하였다. 첫 번째 집단은 미국 오레곤주의 유진이라는 도시에 있는 40명의 여성투표자연맹집단, 두 번째 집단은 30명의 대학생 집단, 세 번째 집단은 25명으로 구성된 상공인 및 전문가집단, 네 번째 집단은 위험평가업무에 종사하고 있는 사람을 전국에 걸쳐서 선발한 15명 집단이다.

평범한 시민들의 집단인 3개 집단(집단 I, II, III)은 많은 유사성을 지님을 알 수 있다. 오토바이, 자동차, 권총을 비교적 위험성이 높은 것으로 평가하고, 예방접종, 가정용기구, 동력제초기, 미식축구 등은 비교적 안전한 것으로 평가하고 있다. 다만, 일부 매우 뚜렷한 차이도 병존하는데, 상공인 집단(집단III)은 다른 집단들보다 농약과 스프레이통을 비교적 안전한 것으로 간주하고 있다. 위험평가업무에 전문성을 지닌 집단(집단 IV)은 다른 집단들과 매우 뚜렷한 차이를 보이고 있었는데, 전력, 수술, 수영, X-선 등을 더 위험한 것으로 평가한 반면, 원자력, 경찰업무, 등산을 훨씬 덜 위험한 것으로 평가하고 있다.

**표 2-6** 실체와 인식 간의 격차 사례: 30개 활동 및 기술에 대한 위험평가

(단위: 순위)

구분	사망 가능성에 대한 위험평가 순위			
	정책집단 I	정책집단 II	정책집단 III	정책집단 IV
원자력	1	1	8	20
자동차	2	5	3	1
권총	3	2	1	4
담배	4	3	4	2
오토바이	5	6	2	6
알코올 음료	6	7	5	3
자가용 비행	7	15	11	12
경찰 업무	8	8	7	17
농약	9	4	15	8
수술	10	11	9	5
화재 진압	11	10	6	18
대형 건설	12	14	13	13
사냥	13	18	10	23
스프레이 통	14	13	23	26
등산	15	22	12	29
자전거	16	24	14	15
상업 항공	17	16	18	16
전력	18	19	19	9
수영	19	30	17	10
피임	20	9	22	11
스키	21	25	16	30
엑스레이(X-ray)	22	17	24	7
고등학교 및 대학교 미식축구	23	26	21	27
철도	24	23	20	19
식품 방부제	25	12	28	10
식품 염색	26	20	30	21
동력 제초기	27	28	25	28
항생제 처방	28	21	26	24
가정용 기구	29	27	27	22
예방 접종	30	29	29	25

주: 위험도가 가장 높은 항목은 1위, 가장 낮은 항목은 30위로 평가함.

출처: Wolf(1993)

#### 4) 미디어 및 개인 성향 관련 연구

지방자치의 성과와 관련하여 객관적인 데이터와 주민들이 실제로 인지하는 바 사이에 괴리가 발생하는 현상은 위험 인식 연구에서 빈번하게 논의되어 온 '사실과 인식 간의 차이' 개념과 맞닿아 있다. 특히 쓰리마일 아일랜드 원전 사고 사례에서 보듯이, 전문가 집단이 제시하는 객관적인 위험 수치와 대중이 지각하는 위험 수준 사이에는 상당한 격차가 존재하며, 이러한 격차는 단순한 정보 부족을 넘어 다양한 사회심리적, 환경적 요인에 의해 심화될 수 있음이 밝혀진 바 있다.

이러한 사실-인식 간 괴리는 지방자치 성과에 대한 주민 인식 분석에도 중요한 시사점을 제공한다. 주민들이 느끼는 지방자치의 성과 체감도는 단순히 지방정부가 제시하는 양적 성과 지표만으로 형성되는 것이 아니라, 정보를 습득하는 주된 채널인 미디어의 특성, 그리고 정보를 수용하는 개인의 기존 신념, 정치적/문화적 성향 등 다양한 변수에 의해 복합적으로 영향을 받기 때문이다. 미디어가 특정 사안을 보도하는 방식, 개인의 기존 태도와 부합하는 정보에 더 주목하는 경향 등이 결합될 때, 지방자치의 실제 성과가 제대로 평가되지 않거나 왜곡될 수 있는 것이다. 아래는 미디어와 개인의 성향이 위험 지각 또는 여론 인식에 미치는 영향을 탐구한 주요 연구들을 정리한 내용이다.

##### (1) 미디어의 정부성과 인식 형성 효과

미디어는 시민들이 정부 성과를 인식하는 데 결정적인 영향을 미친다. Hong(2013)의 연구에 따르면, 정부 웹사이트와 소셜미디어를 통한 정부와의 상호작용 경험은 시민들의 정부-시민 관계에 대한 인식에 직접적인 영향을 미친다. 특히 Song과 Lee(2016)는 시민들의 소셜미디어 이용이 정부의 투명성 인식을 매개로 정부 신뢰에 영향을 미친다는 것을 실증적으로 밝혔다.

지방정부의 경우, 미디어는 성과 정보의 주요 전달 통로이자 해석의 틀을 제공한다. Glaser와 Denhardt(2000)는 미디어가 시민과 지방정부 간 정보 격차를 해소하는 중요한 행위자이지만, 동시에 시민들의 지방정부 성과 인식을 형성하는 데 결정적 역할을 한다고 지적했다. Sanders와 Canel(2015)의 스페인 지방정부 연구에서도 지방정부의 커뮤니케이션 전략이 시민들의 도시 인식에 직접적 영향을 미치는 것으로 나타났다.

한국의 경우, Shin과 Jhee(2021)는 지방정부의 서비스 전달과 시민 만족도 간의 관계에서 지방정부의 관리역량이 매개효과를 갖는다는 것을 발견했으며, 이 과정에서 시

민들의 인식이 객관적 성과 지표보다 더 중요한 역할을 한다고 주장했다.

### ① 부정성 편향(Negativity Bias)

미디어 보도는 구조적으로 부정적 정보에 편향되는 경향이 있다. Soroka와 McAdams(2015)는 정치 뉴스가 긍정적 내용보다 부정적 내용에 치중되는 현상을 실증적으로 분석했으며, 이러한 경향은 정치적 성향과 무관하게 나타난다고 밝혔다. Lengauer 등(2012)의 체계적 문헌 검토 연구도 정치 뉴스의 부정성이 보편적 현상임을 확인했다.

더욱 중요한 것은, 사람들이 부정적 정보에 더 주목하고 기억하는 심리적 경향을 갖는다는 점이다. Soroka 등(2019)은 17개국을 대상으로 한 비교연구에서 뉴스에 대한 부정성 편향이 생리심리학적 반응으로 나타나며, 이는 문화권을 초월하는 보편적 현상임을 입증했다. Hibbing 등(2014)은 정치적 이념과 무관하게 사람들이 부정적 자극에 더 강하게 반응한다는 것을 행동뇌과학적으로 증명했다.

이러한 부정성 편향은 지방정부 성과 인식에 직접적 영향을 미친다. 객관적으로 성과가 개선되더라도, 미디어가 문제점을 집중 보도하면 시민들은 성과 악화를 인식할 수 있다.

### ② 프레임링 효과(Framing Effect)

같은 정보라도 어떻게 제시되는가에 따라 인식이 달라지는 프레임링 효과는 정부 성과 평가에서도 강력하게 작동한다. Scheufele(2000)는 의제설정, 점화효과, 프레임링이 정치 커뮤니케이션의 인지적 효과를 형성하는 메커니즘을 체계적으로 분석했다.

정부 성과에 대한 프레임링 효과는 특히 주목할 만하다. Baekgaard 등(2019)은 정치인들이 성과정보를 어떻게 프레임링하는가에 따라 정책 선호가 달라진다는 것을 실험연구를 통해 입증했다. Gao 등(2024)은 정부 성과가 좋지 않은 상황에서도 프레임링 방식에 따라 시민 만족도가 달라질 수 있음을 발견했다.

de Benedictis-Kessner(2022)의 연구는 정부가 전략적으로 성과 커뮤니케이션을 관리한다는 것을 보여준다. 경제 성과가 좋을 때는 이를 적극 홍보하지만, 나쁠 때는 침묵하는 경향이 있으며, 이는 시민들의 성과 인식에 체계적 편향을 초래한다.

## (2) 개인성향과 인지적 편향

### ① 당파적 동기화 추론(Partisan Motivated Reasoning)

개인의 정치적 성향은 정보 처리 과정에서 강력한 필터로 작용한다. Leeper와 Slothuus(2014)는 당파적 동기화 추론이 여론 형성에 미치는 영향을 체계적으로 분석했으며, 정당 정체성이 정보 해석의 강력한 프레임으로 작용한다고 주장했다. Nir(2011)의 연구는 동기화 추론이 다수 의견에 대한 인식까지 왜곡시킨다는 것을 밝혔다.

Bisgaard(2019)는 더 나아가, 사람들이 객관적 사실을 정확히 인지하더라도 그 사실의 해석과 귀인(attribution)은 당파적 관점에 따라 이루어진다는 것을 보여주었다. 즉, 같은 경제 지표를 보더라도 지지 정당에 따라 공과(功過)의 귀속이 달라진다. Donovan 등(2020)은 당파적 동기화 추론이 대통령 지지도에 미치는 영향을 분석하면서, 경제 인식이 현실에 의해 일정 부분 제약되지만 당파성에 의한 왜곡이 여전히 강력하다는 것을 확인했다.

### ② 확증편향(Confirmation Bias)

사람들은 자신의 기존 신념과 일치하는 정보를 선호하고, 불일치하는 정보는 무시하거나 반박하려는 확증편향을 보인다. Knobloch-Westerwick 등(2020)의 연구는 정치 정보 선택에서 확증편향, 내집단 편향, 부정성 편향이 복합적으로 작용한다는 것을 밝혔다. Westerwick 등(2017)은 온라인 정치 정보 검색에서 출처 편향과 내용 편향이 모두 나타나며, 이것이 선택적 노출로 이어진다는 것을 실증했다.

Knobloch-Westerwick 등(2015)의 독일-미국 비교연구에서는 온라인 정치 정보 검색 과정에서 확증편향이 보편적으로 나타나며, 이것이 태도 강화로 이어진다는 것을 확인했다. 특히 선거 전 정보 탐색 과정에서 확증편향이 정치적 태도의 강도와 변화에 영향을 미친다.

Lerman과 Acland(2020)는 정부 효율성에 대한 정보를 제공받더라도 당파적 성향에 따라 확증편향이 작동하여 불만족이 지속된다는 것을 실험연구로 입증했다. 이는 객관적 성과정보 제공만으로는 인식 격차를 해소하기 어렵다는 것을 시사한다.

### ③ 정치적 휴리스틱(Political Heuristics)

복잡한 정치 정보를 처리하기 위해 사람들은 다양한 인지적 지름길(heuristics)을 사용한다. Lau와 Redlawsk(2001)는 정치적 의사결정에서 휴리스틱의 장단점을 체계적으로 분석했으며, 휴리스틱이 정보처리 비용을 줄여주지만 때로는 왜곡된 판단으로 이어질 수 있다고 주장했다. Petersen(2015)은 진화심리학적 관점에서 정치적 휴리스틱과 편향의 기원과 구조를 분석했다.

Jost(2017)는 이념적 비대칭성과 정치심리의 본질을 탐구하면서, 정치적 이념에 따라 휴리스틱 처리 방식이 다르다는 것을 밝혔다. 이는 보수와 진보가 같은 정부 성과 정보를 접하더라도 다르게 해석할 수 있음을 시사한다.

지방정부 성과 평가에서 주민들은 정확한 정보를 수집하고 분석하기보다는, 정당 정체성, 단체장의 소속 정당, 과거 경험 등을 바탕으로 판단하는 경향이 있다. Pennycook과 Rand(2019)는 당파적 가짜뉴스에 대한 취약성이 동기화 추론보다는 분석적 추론 능력의 부족에서 기인한다고 주장하면서, 인지적 노력의 중요성을 강조했다.

## (3) 소셜미디어와 에코챔버 효과

### ① 에코챔버와 정치적 양극화

소셜미디어의 확산은 정보 선택의 자유를 확대했지만, 동시에 에코챔버(echo chamber) 현상을 심화시켰다. Barberá(2020)는 소셜미디어와 에코챔버가 정치적 양극화에 미치는 영향을 분석하면서, 소셜미디어 이용이 특정 조건 하에서 양극화를 심화시킬 수 있다고 주장했다. Cinelli 등(2021)의 PNAS 연구는 소셜미디어 플랫폼별로 에코챔버 효과를 정량화했으며, 정치적 정보 유통에서 호모필리(homophily)가 강하게 나타난다는 것을 발견했다.

Garimella 등(2018)은 정치적 담론에서 에코챔버와 게이트키퍼의 역할을 분석하면서, 소셜 네트워크 구조가 의견 형성에 미치는 영향을 규명했다. Gillani 등(2018)의 연구는 사람들이 자신의 에코챔버를 인식하더라도 이를 벗어나기 어렵다는 것을 보여준다.

### ② 제3자 효과(Third-Person Effect)

사람들은 미디어가 자신보다 타인에게 더 큰 영향을 미친다고 인식하는 경향이 있다. Mutz(1989)는 제3자 효과가 여론 형성과 공적 의견 표현에 미치는 영향을 분석했다.

Perloff(2002)는 제3자 효과의 지각적 차원과 행동적 차원을 구분하면서, 미디어 영향력에 대한 왜곡된 인식이 실제 행동 변화로 이어질 수 있다고 주장했다.

Tsfati와 Cohen(2012)은 제3자 효과, 미디어 신뢰, 적대적 미디어 인식이 상호 연결되어 있다고 분석했다. 지방정부 성과에 대한 부정적 보도를 접한 주민들은 자신은 객관적으로 판단한다고 생각하지만 다른 주민들은 미디어에 영향을 받아 잘못 인식할 것이라고 생각할 수 있다.

#### (4) 한국 지방자치 맥락에서의 함의

이상의 이론적 논의는 한국 지방자치 성과와 주민 인식 간 괴리를 이해하는 데 중요한 시사점을 제공한다. 첫째, 미디어의 부정성 편향은 지방정부의 긍정적 성과가 과소 평가되는 구조적 원인이 될 수 있다. 둘째, 당파적 동기화 추론과 확증편향은 객관적 성과정보 제공만으로는 인식 격차를 해소하기 어렵다는 것을 시사한다. 셋째, 소셜미디어 시대의 에코챔버 효과는 지역사회 내 성과 인식의 양극화를 심화시킬 가능성이 있다.

Shinohara(2023)는 일본 지방정부의 재정위기 사례를 분석하면서, 객관적 성과와 시민 인식 간 격차가 존재하며 이것이 정책 대응에 영향을 미친다는 것을 보여주었다. James(2011)의 연구도 시민들의 기대 관리가 성과 인식에 중요하다는 것을 입증했다.

따라서 지방자치단체가 성과를 개선하는 것만큼이나, 그 성과를 어떻게 커뮤니케이션하고 주민들의 인지적 편향을 어떻게 고려할 것인가가 중요한 과제가 된다. 이는 단순한 홍보의 문제가 아니라, 민주적 거버넌스와 정부 신뢰 구축의 핵심적 요소이다.

### 5) 불확실한 실체에 대한 관료의 태도

일반적으로 불확실성에 처했을 때 생각할 수 있는 의사결정자의 선호는 위험회피적(risk averse), 위험선호(risk loving), 위험중립(risk neutral)이다. 관료들의 경우에는 위험회피적 성향(red-tape, 복지부동 등)이 우세한 편이다. 즉, 제도 개선 등과 관련하여 중앙부처는 점진적이고 느린 제도 개선을 추구할 가능성이 높다고 예상할 수 있다.

지방자치 성과의 측정과 평가가 어려운 상황에서 관료들은 다양한 방식으로 불확실성에 대응한다. 이러한 관료의 행동 패턴은 성과와 인식 간 괴리를 더욱 심화시킬 수 있다.

### (1) 목표 모호성과 관료적 대응

공공조직, 특히 지방자치단체는 구조적으로 높은 수준의 목표 모호성(goal ambiguity)에 직면한다. Chun과 Rainey(2005a)는 연방정부 기관을 대상으로 목표 모호성을 네 가지 차원으로 구분했다. 임무 이해 모호성(mission comprehension ambiguity), 지시적 목표 모호성(directive goal ambiguity), 평가적 목표 모호성(evaluative goal ambiguity), 우선순위 목표 모호성(priority goal ambiguity). 이들의 후속 연구(Chun & Rainey, 2005b)는 이러한 목표 모호성이 조직성과 인식에 부정적 영향을 미친다는 것을 실증했다.

지방정부의 경우, 주민 복지 향상, 경제 발전, 환경 보호, 문화 증진 등 다양한 목표를 동시에 추구해야 하며, 이들 간의 우선순위는 명확하지 않다. 이러한 목표 모호성은 관료들로 하여금 측정 가능하고 가시적인 산출물에 집중하게 만들며, 장기적이고 본질적인 성과는 간과하게 만든다.

### (2) 불확실성 회피와 형식주의

관료제는 본질적으로 불확실성을 감소시키기 위해 설계되었지만, 역설적으로 불확실성에 직면했을 때 과도한 형식주의로 대응하는 경향이 있다. Gajduschek(2003)는 관료제의 효율성 논쟁을 재검토하면서, 불확실성 감소(uncertainty reduction)가 관료적 합리성의 핵심 요소이지만 종종 간과된다고 주장했다.

Best(2016)는 '관료적 모호성(bureaucratic ambiguity)' 개념을 통해 관료제가 모호성을 관리하는 동시에 생산하기도 한다는 점을 지적했다. 관료들은 성과 평가의 불확실성에 직면했을 때, 절차적 정당성을 강화하고 형식적 규정 준수를 강조함으로써 자신을 보호하려 한다.

관료주의적 형식주의(red tape) 현상도 이러한 맥락에서 이해할 수 있다. Bozeman(1993)의 고전적 정의에 따르면, 관료주의적 형식주의는 규칙의 원래 목적에 기여하지 못하는 과도한 규정을 의미한다. Kaufmann et al.(2019)의 연구는 관료주의적 형식주의를 단순한 형식화(formalization)와 구별하면서 형식화 이상의 병리적 현상임을 보여주었다.

### (3) 재량권 행사와 일선 관료

성과 측정이 어려운 상황에서 일선 관료(street-level bureaucrats)의 재량권 행사는 특히 중요해진다. Lipsky(1980/2010)의 고전적 연구 이후, 일선 관료의 재량권은 정책집행 연구의 핵심 주제가 되었다. Tummers와 Bekkers(2014)는 Lipsky 이후의 연구들을 체계적으로 검토하면서, 재량권이 정책집행에서 갖는 중요성과 효과에 대한 이론적 틀을 제시했다.

Raaphorst(2017)는 일선 공무원들이 불확실성을 어떻게 경험하고 대처하는지를 사회학적으로 분석했다. 그의 연구에 따르면, 관료들은 불확실성에 직면했을 때 동료들과의 비공식적 논의, 과거 사례에 대한 의존, 상급자의 승인 추구 등 다양한 대처 전략을 사용한다.

Evans(2010)는 일선 관료의 재량권 행사가 전문적 판단과 관리적 통제 사이의 긴장 관계 속에서 이루어진다고 지적했다. 성과 평가의 불확실성은 이러한 긴장을 더욱 심화시킨다. Potipiroon(2022)의 연구는 관료들이 레드테이프로 인식되는 규정에 직면했을 때, 시민 이익을 위해 의도적으로 규칙을 위반하는 '친사회적 규칙 위반(prosocial rule breaking)'을 한다는 것을 보여주었다.

### (4) 위기 상황에서의 관료적 대응

극단적 불확실성 상황에서 관료적 대응의 특징이 더욱 명확히 드러난다. Christensen과 Mortensen(2024)의 COVID-19 위기 연구는 덴마크 중앙정부 관료제가 예측 불가능한 상황에서 제한된 합리성(bounded rationality)에 기반하여 어떻게 대응했는지를 분석했다. 이들은 관료들이 불확실성에 직면했을 때 과거 경험, 제도적 루틴, 전문가 자문에 의존한다는 것을 발견했다.

Bordia 등(2004)의 조직변화 연구는 불확실성의 유형과 그에 따른 구성원의 대응 전략을 체계화했다. 관료들은 전략적 불확실성, 구조적 불확실성, 직무 관련 불확실성에 각각 다르게 반응하며, 정보 추구, 통제 추구, 회피 등의 대처 메커니즘을 사용한다.

### (5) 함의: 측정 가능한 것과 중요한 것의 괴리

불확실한 성과에 대한 관료의 대응은 결국 '측정 가능한 것'과 '중요한 것' 사이의 괴리를 초래한다. Campbell의 법칙(Campbell's Law)이 지적하듯, 어떤 사회지표가 사

회적 의사결정에 더 많이 사용될수록, 그것은 더 많은 부패 압력을 받게 되고, 그것이 모니터하려 했던 사회적 과정을 왜곡시키고 부패시키기 쉽다(Campbell, 1979).

지방자치 맥락에서 이는 다음과 같은 문제로 나타난다. 첫째, 관료들은 측정하기 쉬운 양적 지표(예: 사업 건수, 예산 집행률)에 집중하고, 질적 성과(예: 주민 삶의 질 향상)는 간과한다. 둘째, 단기적으로 가시적인 성과를 추구하며, 장기적 효과는 무시한다. 셋째, 레드테이프와 형식주의로 인해 실질적 성과 개선보다 절차적 정당성 확보에 더 많은 자원을 투입한다.

이러한 관료적 대응 패턴은 객관적 성과와 주민 인식 간 괴리를 더욱 확대시킬 수 있다. 관료들이 중요하다고 생각하는 성과 지표와 주민들이 실제로 체감하는 성과가 다를 수 있으며, 이는 상호 불신과 만족도 저하로 이어질 수 있다.

## 6) 소결

불확실한 실체에 대한 일반인의 인식은 통계나 객관적 사실보다는, 머릿속으로 쉽게 떠오르는 예시와 이미지에 영향받을 가능성이 높다. 물론 정보를 주면서 지속적인 토론 등을 한다면 인식은 개선될 수 있지만, 일반 주민들을 상대로 그렇게 하기에는 무리가 따를 수 있다.

선행연구를 참고하면 실체(위험 등)에 대한 사람들의 인식은 실제 위험상황과 항상 일치하지는 않는 것으로 나타나고 있다. 이렇듯 동일한 상황에 대해 인식이 개별적 또는 집단적으로 서로 다른 것은 ① 특정 사건의 발생빈도에 대한 정확한 정보가 부족하거나 ② 객관적 자료를 이해하고 사용하는데 필요한 개인능력의 차이 때문이다.

결국, 실체와 인식간 차이가 존재하는 것은 인식이 단순히 확률적 지식이나 과거의 통계에 의해서 결정되기보다는 사람들의 인지구조에 의해서 영향을 받는다고 할 것이다(정익재, 1994: 52-53).

## 제3절 · 지방자치 성과와 주민인식 간의 관계 추론

### 1. 주요 선행연구 검토

종합적인 지방자치 성과와 주민인식을 연구한 연구물은 의외로 많지 않다. 대부분 부분적인 자치제도와 특정 정책 대상을 토대로 분석하고 있기 때문이다.

다음으로 성과와 인식간 격차원인을 분석한 연구는 거의 없으나, 만족도 조사결과의 활용 실태분석을 통해 문제점을 도출하는 과정에서 그 격차원인을 조금이나마 파악하게 할 수 있는 연구는 있다.

#### 1) 육동일(2017) 연구

지방자치 성과와 주민인식 연구와 관련해서는 육동일(2017)의 연구가 대표적이다. 민선 25년 지방자치 성과평가를 주민인식 조사를 통해 분석하고 있다. 이 연구에서는 주민 인식조사를 통한 지방자치 성과평가와 분석에 대한 경험적 연구들은 거의 이루어지고 있지 않고 있을 밝히고 있다. 다만, 정재명·최상현(1996), 김경대·이규환(2015), 정준금·김도화·김도엽(2014), 류태건(2014) 논문들이 주민을 대상으로 인식조사를 연구하고 있지만 이 연구에서 다루는 내용과는 다르기 때문에 여기서는 다루지 않는다.

육동일(2017)의 연구에서는 지방자치 활성화를 시키는 독립변수를 거시적 차원에서 국정관리시스템, 자율성, 지방선거, 경쟁과 협력, 분권, 능률성과 형평성, 그리고 자치 의식 교육으로 보고(육동일, 2015), 상기의 변수들을 지난 25년의 지방자치 경험을 통해 주민들이 어떻게 인식하고 있는냐에 따라 지방자치 활성화 여부가 좌우된다고 가정하여 분석하고 있다. 조사는 대전지역 거주민을 대상으로 설문조사를 통해 분석하고 있다. 연구결과는 지방자치와 분권의 성과는 문제점과 부작용을 메울 정도로 양의 결과를 가져왔음을 밝히고 있다.

육동일 연구에서 강조하고 있는 점은 이 연구의 맥락과도 맞닿아 있다. 즉 지방자치와 분권에 대한 강한 의지와 계획을 갖고 추진했던 정부들이 기대한 결과를 지금까지도 못 내고 있는 주요인을 제시하고 있다. 주민들의 무관심과 불신을 자초했다는 것이다. 진지한 검토와 고민없이 무리하게 한꺼번에 추진하고자 했던 정부의 의욕이었다. 그 성과를 주민이 체감하는 가운데 공감대를 형성해 나가야 함에도 불구하고 누구를 위한 자

치와 분권인지, 그리고 수요자인 주민 입장에서 어떠한 성과와 문제점이 있는지를 제대로 파악해서 전달하지 못했음을 제시하고 있다. 그 결과, 국민들은 지방자치와 분권에 대해 무관심 내지 불신으로 일관했고, 추진과정에 동참하지 못하고 말았다는 것이다.

**표 2-7** 육동일(2017) 연구의 시사점 및 향후 과제

구분	연구의 시사점	향후 과제
1	주민들의 무관심과 불신	주민 직접 참여제도와 기회 제공 (온-오프라인 형식)
2	지방자치로 인한 긍정적 변화 및 한계에 대해 주민에게 인식 필요	지역 언론 본연의 역할 필요
3	국정운영 기본틀이 중앙/청와대 중심	지방분권형 협력체계 필요
4	헌법적 길잡이 필요 (확일화 지양)	지역 특색을 살릴 제도 필요
5	일반자치와 교육자치 연계, 자치경질제 실시	체계적 단계적 접근 필요 교육자치 틀 재정비/교육감 선거 재검토
6	정당공천제 개혁	공천에 있어 광역(허용)과 기초(배제)의 분리
7	구자치제 검토	대도시 특성에 맞는 구자치제 검토
8	주민체감도 높은 사무발굴	지방이양일괄법 개정 필요
9	획기적인 세원 이양	국세이양 및 지방교부세 전면 개편
10	지방의회 위상과 역할 재정립	인사권 독립, 인턴보좌관제, 지방의정연수원 설립
11	분권과 균형추진체계의 일원화	대통령직속 지방분권균형발전추진위원회 설치
12	자치역량 강화(지역이 필요한 정책을 쇄신)	정책소통 중요(주민들에게 충분하고 정확, 신속한 정보 제공 필요)

출처: 육동일 (2017).

## 2) 이광민·이석민(2017) 연구

인식조사 결과의 활용 실태 및 문제점 분석하고 있는 연구(이광민·이석민, 2017)가 있다. 이 연구는 1999년부터 실시되어 온 정부업무평가의 국민만족도조사가 투입비용 대비 평가결과 활용도가 낮다는 지적이 있어서 이에 대한 실태 및 영향요인을 분석하고 있다. 조사과정에서의 신뢰성과 결과에 대해 공무원과 전문가 모두가 문제를 제기한 것을 보여주고 있다. 즉, 조사설계의 타당성 제고와 심층분석을 통한 정보제공 필요성을 제시하고 있다.

먼저, 국정과제 국민만족도 조사대상은 일반국민, 전문가, 정책수혜자로 나뉘어진다.

조사가 처음 실시된 2013년에는 140개 국정과제 전체를 조사하지 않고 14대 추진 전략 및 전략별 핵심과제 1~2개만 조사하였다가 2014년도부터 140개 과제 모두를 조사하게 되었음을 밝히고 있다(한국행정연구원, 2015).

**표 2-8** 2015년 국민만족도 조사 개요

구분		주요 내용	
조사 대상	국정과제	일반국민	- 총 8,400명 규모, 140개 국정과제 전체 · 600명 x 14개 책형 (응답자 1인당 10개 국정과제 응답) - 정책수혜자 5,400명 · 600명 x 9개 집단(중소기업인, 농어민, 노인, 청년, 여성, 장애인, 저소득층, 학부모, 문화예술인) - 전문가 142명
		정책수혜자	- 총 5,400명 규모, 9개 집단 관련 29개 국정과제 · 600명 x 9개 집단(중소기업인, 농어민, 노인, 청년, 여성, 장애인, 저소득층, 학부모, 문화예술인)
		전문가	- 총 142명 규모, 140개 국정과제 전체
	정상화과제	일반국민	- 총 2,400명 규모, 부처별 대표과제 1개씩 총 42개 과제 · 600명 x 4개 책형
조사 내용	일반국민·정책수혜자	설문문항	- 인지도, 민주성, 적극성, 대응성, 성과도, 체감만족도 - 정책 제안
		총합점수 산식	- 항목만족도(50%) + 체감만족도(50%) · 항목만족도는 민주성, 적극성, 대응성, 성과도 산술평균
	전문가	면접조사	- 초점집단면접(FGI, Focus Group Interview)

출처: 한국행정연구원(2015: 4-22) 수정 보완

다음 표는 정부업무평가 기본계획에서 제시된 국민만족도 조사결과의 활용방안을 보여주고 있다. 2013년의 경우 국정과제 국민만족도조사가 처음 실시되었으며, 이를 국정과제지원 평가의 한 부분으로 두었으나 별도의 평정 점수로 활용하지는 않았음을 알려준다.

**표 2-9** 정부업무평가 시행계획상 국민만족도 결과 활용처

2013년	2014년	2015년
① 국정과제 평가 ② 국정과제지원 평가	① 국정과제(50%) - 국민만족도(4%)	① 국정과제(50%) - 핵심개혁과제(±1)

2013년	2014년	2015년
<ul style="list-style-type: none"> <li>- 일자리 창출(25%)</li> <li>- 규제 개선(25%)</li> <li>- 부처 간 협업(20%)</li> <li>- 정책 홍보(20%)</li> <li>- 특정시책 이행관리(10%)</li> <li>- 국정과제 국민만족도</li> <li>③ 기관평가</li> <li>- 국정과제평가 및 국정과제지원평가 점수 합산</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>② 정상화과제(25%)</li> <li>- 국민만족도(2.5%)</li> <li>③ 규제개혁(25%)</li> <li>④ 기관공동사항</li> <li>- 홍보(±5)</li> <li>- 협업(±3)</li> <li>- 정부3.0(±3)</li> <li>- 업무태도(±2)</li> <li>- 특정시책(±2)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 국민만족도(5%)</li> <li>② 규제개혁(20%)</li> <li>③ 정책홍보(20%)</li> <li>④ 정상화과제(10%)</li> <li>- 국민만족도(1%)</li> <li>⑤ 기관공동사항</li> <li>- 정부3.0(±5)</li> <li>- 협업(±3)</li> <li>- 특정시책(±2)</li> </ul>

출처: 국무조정실(2013, 2014, 2015)

활용요인에 대한 분석결과를 보면 평가자 특성에 대해서 평가담당 공무원과 전문가들 모두 동일한 견해를 보여주고 있다. 즉, 전문가나 정책수혜자에 비해 일반국민이 국정과제에 대해 모르는 경우가 많으므로 조사대상으로서 적절하지 않다는 의견이 대부분이었다.

**표 2-10** 국민만족도 결과 활용 실태와 개선 의견

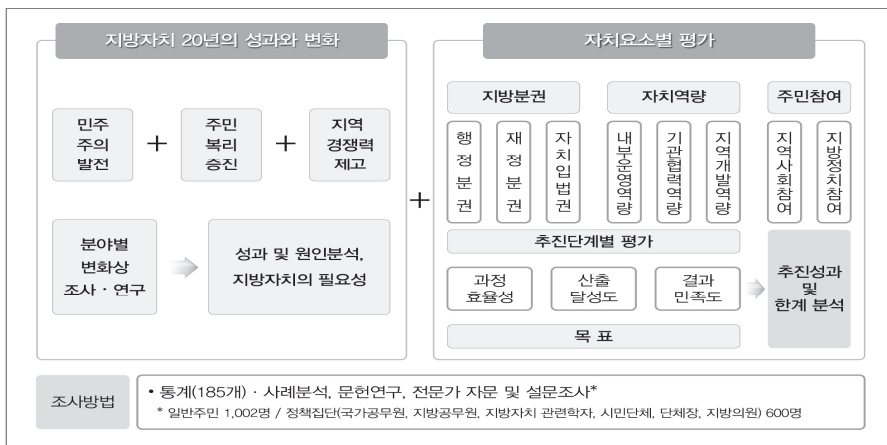
구분		평가담당 공무원 의견	성과관리 전문가 의견
활용 실태	경성적 활용	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 국정과제 평가 반영에 긍정적</li> <li>- 10% 가중치는 적절</li> <li>- 비공개, 시기 문제 등으로 활용 어려움</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 국무조정실 및 중앙행정기관 평가담당 공무원들은 관심 많고 자료 공유 빈번</li> <li>- 워크숍, 학습 등 소통적 활용은 낮음</li> </ul>
	연성적 활용	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 일반국민 인지도가 낮아 평가 반영은 부정적, 의견수렴 차원의 활용이 적절</li> <li>- 비중 최소화나 가점 방식 적용 제안</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 일반국민 조사는 유용한 정보 도출이 어려워 학습 등의 활용에 부정적</li> <li>- 대외 공개 조치가 우선된 필요</li> </ul>
개선 의견	평가자 특성	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 일반국민 조사는 유용한 정보 도출이 어려워 정책수혜자 중심 조사 필요</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 일반국민 인지도가 낮으므로 조사의 타당성 및 신뢰성에 부정적 영향</li> </ul>
	사용자 특성	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 기관별 특성보다는 업무별 특성 존재</li> <li>- 규제업무 vs. 지원업무 차이 분명</li> <li>- 국정과제 주관부처 vs. 협조부처</li> </ul>	-
	조직·문화	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 기관장 관심에 따른 차이 존재</li> <li>- 실무부서는 잘 모르는 경우가 많음</li> </ul>	-
	평가 설계	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 140개 국정과제 전체 조사는 부정적</li> <li>- 정책 설명문 개선 필요하나 한계 존재</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 설문 문항이 다소 많고 포괄적</li> <li>- 140개 국정과제 전체 조사는 무리</li> </ul>

출처: 이광민·이석민(2017) 재구성

### 3) 행정자치부(2015) 연구

행정자치부는 민선 지방자치 10년을 주기로 평가 연구를 진행하고 있다. 지방자치 20년 평가보고서는 크게 ‘성과와 변화’ 및 ‘자치요소별 평가’라는 2개 영역으로 구분할 수 있다. 먼저, ‘성과와 변화’는 민주주의 발전 및 주민생활 변화, 그리고 지역경쟁력 제고를 제도적 변화와 정량적 실적을 대상으로 분석하고 있다.

그림 2-1 행정자치부(2015)의 지방자치 20년 평가 기본 설계



출처: 행정자치부(2015: 11)

‘성과와 변화’ 그리고 ‘자치요소별 평가’에 대한 조사 개요는 다음과 같다. 성과와 변화는 일반국민을 대상으로 하며, 자치요소별 평가는 정책집단을 대상으로 하고 있다.

표 2-11 행정자치부(2015)의 지방자치 20년 인식조사 개요

구분	일반국민	정책집단
모집단	전체 국민	정책집단 (공무원, 학계, 시민단체, 지방의회, 단체장)
표본규모	1,002명	600명(집단별 100명)
표본추출	지역·성·연령별 층화추출	지역별 할당 후 무작위 추출

구분	일반국민	정책집단
표본오차	±3.1%(95% 신뢰수준)	-
조사지역	전국	전국
조사방법	전화설문조사	면접조사
조사기간	2015년 6월	2015년 6월
조사내용	지방자치 20년 성과와 변화	자치요소별 평가

출처: 행정자치부(2015: 59) 재구성

‘성과와 변화’는 민주주의, 지방자치 인지도, 지방행정, 지역경제, 주민생활서비스, 주요 자치요소 성과 진단으로 구성되어 있다. 여기서는 지방자치 실시 20년 기간 긍정적 및 부정적 변화에 대한 인식도는 정량분석과 상호보충성 원칙하에 조사항목을 설정하였고, 이용 가능한 통계의 부족으로 인한 대표성 등의 한계를 보완하고자 변화 분석 취지에 맞도록 항목을 개발하여 조사함을 밝히고 있다.

아울러 민선 지방자치 20년간 전반적인 성과와 함께 주요 개선과제의 중요성을 조사하고 있다. 민주적 지방행정, 행정개혁, 시민참여 확대, 지역경제 활성화, 지역균형발전, 주민안전, 문화·여가, 보건·복지, 환경오염 예방, 도로·교통 등 10개 분야를 대상으로 정책 우선순위를 조사하여 제도개선의 계기로 활용할 것임을 밝히고 있다.

**표 2-12** 행정자치부 (2015)의 지방자치 20년 ‘성과와 변화’ 인식조사 내용

구분	조사 항목	조사 내용	
정치 행정	민주적 지방행정	- 주민의 정책참여 수준 - 주민의견 수렴 - 지방선거 공정성	- 변화에 대한 인식 - 긍정적 변화 요인 - 부정적 변화 요인 - 지방자치가 기여한 수준
	행정개혁	- 민원처리절차 개선 - 행정정보 공개 - 조직, 인력, 예산 등 지방행정 효율성	
	시민의식	- 정책결정과정에 참여하려는 주민 의지와 관심 - 공동체 발전을 위한 주민 노력도 - 주민 참정권	
지역경제	- 지역격차 해소 및 지역균형발전 - 소득, 고용, 경쟁력 등 지역경제		
주민생활 서비스	- 주민안전                   - 도시·환경관리 - 보건·복지                 - 문화·여가		

구분	조사 항목	조사 내용
전반적 성과	- 민선 지방자치 20년의 전반적 성과	- 종합적인 성과 인식
향후 개선과제	- 민주적 지방행정 - 행정개혁 - 시민참여 확대 - 지역경제 활성화 - 지역균형발전 - 재난, 재해 등 주민안전 확보 - 문화·여가·녹지공간 확대 - 보건·복지 확대 - 상하수도 등 환경오염 예방 - 도로정비, 대중교통 확대	- 개선과제별 중요도

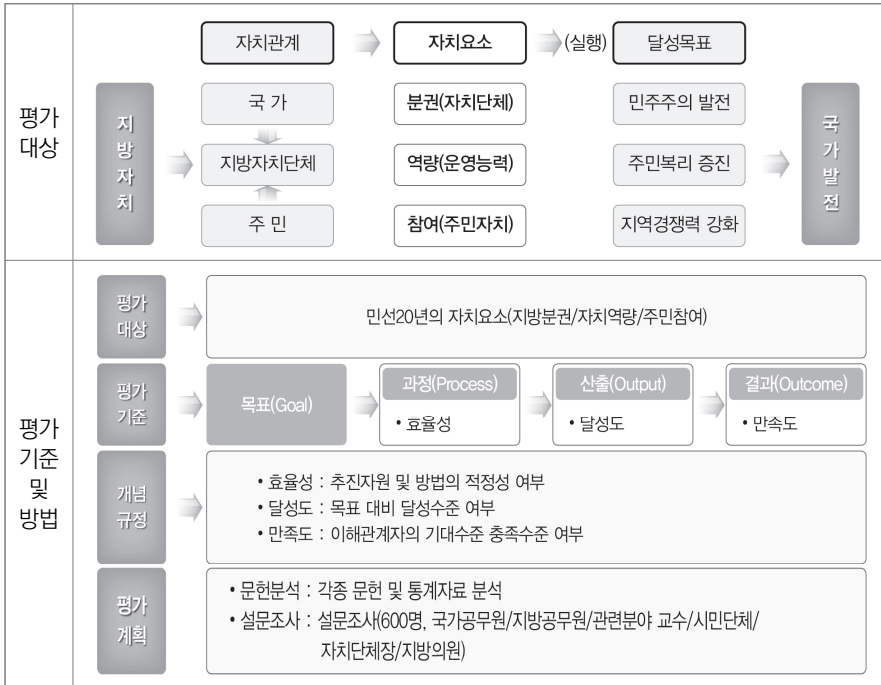
출처: 행정자치부(2015: 62-63) 재구성

‘자치요소별 평가’는 중앙권한의 지방이양, 재정 건전성, 단체장·지방의원·지방공무원 업무수행능력, 시민참여 수준 등과 관련된 성과를 진단하였고, 지방자치 발전을 위한 자치요소별 중요도를 평가하고 있다. 자치요소의 규범성 또는 적정성을 구체적으로 제시하기 어렵다는 점에서 적정성 평가는 현실적으로 적용이 용이하지 않음을 밝히고 있다.

이에 따라 자치요소를 정부정책의 일환으로 간주하여 일반적인 정책평가 모형을 준용하고자 하여 정책평가와 국무총리실의 정부업무평가를 준용하여 자치요소의 평가 기준을 목표(Goal)와 과정(Process), 산출(Output) 및 결과(Outcome)의 평가 영역으로 구조화하되, 목표(Goal)는 평가영역에서 제외하고자 함을 밝히고 있다. 결과는 원칙적으로 특정정책의 영향도를 의미하나 여기에서는 관계자의 만족도를 기준으로 측정하고 있다.

자치요소의 평가영역별 측정지표는 평가내용에 따라 평가영역별 측정지표는 과정의 효율성, 산출의 달성도 및 결과의 만족도로 설계하고, 각각의 측정지표별 조작적 개념을 설정하였고, 측정지표별 개념으로는 효율성은 추진자원 및 방법의 적정성 여부, 산출의 달성도는 목표 대비 달성수준 여부, 결과의 만족도는 이해관계자의 기대수준 충족수준 여부 등으로 규정하고 있다.

**그림 2-2** 행정자치부(2015)의 지방자치 20년 ‘자치요소별 평가’ 구조



출처: 행정자치부(2015: 189, 191-192) 재구성

자치요소의 평가기준별 평가방법은 평가내용에 따라 정성적 및 정량적 평가를 병행 또는 단독으로 적용하고 있다. 과정의 효율성 및 산출의 달성도 평가는 정량적 평가와 정성적 평가를 병행하여 적용하고, 결과의 만족도 평가는 정성적 평가만을 적용하고 있다. 정량적 평가는 각종의 문헌 및 통계자료를 활용하고, 정성적 평가는 이해관계자를 대상으로 설문조사를 실시함을 밝히고 있다.

#### 4) 소결 및 시사점

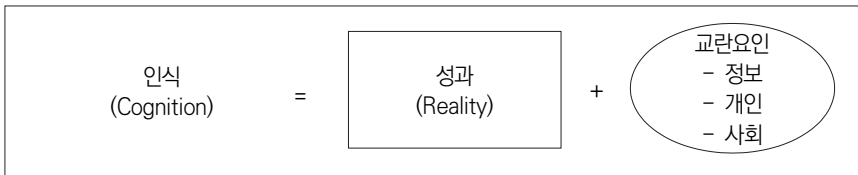
주요 선행연구 검토를 통해 다음과 같은 시사점을 발견할 수 있었다. 국정과제와 관련해 국민 인지도가 낮은데도 불구하고 조사가 실시될 수밖에 없는 평가, 이에 따른 과다하고 포괄적 설문 문항이 만들어질 수밖에 없는 구조, 일반국민보다는 정책수혜자 위

주의 조사 필요성 등 평가설계와 관련되어 살펴보고 있다. 결국 평가 설계가 공급자 위주로 인해 나타난 문제점이 드러날 가능성을 보여주고 있다고 할 것이다.

## 2. 지방자치 성과의 특징과 주민인식 구조

지방자치 성과(reality)와 주민인식 간에는 정확한 정보의 부족과 개인의 자료에 대한 해석 능력에서 차이가 나타난다고 할 수 있다. 앞서 인지된 불확실성 수준 즉 인식은 실체와 교란요인의 합으로 설명될 수 있다.

지방자치 성과는 실체이며 이에 대한 객관적 내용은 제시되게 된다. 다만, 그 성과가 제대로 측정되어 평가되었는지에 대해서는 논쟁이 있을 수 있으나 이는 별개의 문제라 할 수 있다.



출처: 연구자 작성

실체에 대한 교란요인은 성과에 대한 정보제공이다. 첫째, 지방자치 성과에 대해 중앙정부와 지방자치단체 차원에서 충분한 정보제공과 홍보 등이 있어야 한다. 인지도가 낮은 일반 주민들을 상대로 한 조사, 지나치게 많은 기능들을 조사대상으로 하는 점, 제한된 설명문으로 일반 주민 이해에 도움이 크지 않다는 점, 그리고 조사 문항이 구체적이지 않거나(지방자치 성과의 특성) 모호한 점 등은 정보제공을 약화시키는 요인이 된다.

둘째, 정보를 받아들이는 개인의 능력의 문제이다. 응답하는 개인별 측정이 불가하기 때문에 사회문화적 특성을 통해 유추할 수밖에 없다. 가령, 성별, 연령, 학력, 소득수준, 직업, 성장지 등에 따라 정보를 받아들이는 능력의 차이가 나타날 수 있다.

셋째, 일반 주민들은 대부분의 정보를 언론을 통해 받아들이게 된다. 언론 속성상 비판적 일 수밖에 없으나, 지방자치에 대한 제반 변화가 언론을 통해 아직도 일반 주민들에게 제대로 전달되어 체감 전달되고 있지 못한(육동일, 2017 : 22) 측면이 있다. 특히

지역 언론이 지방자치에 대한 인식과 활성화를 위한 역할과 관련해 많은 문제점들이 깊숙이 연결되어 있는(육동일, 2016) 측면도 간과할 수 없다.

### 3. 이 연구의 토대

#### 1) 분석 틀 도출을 위한 정리

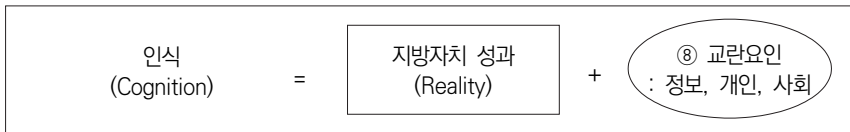
##### (1) 개념 논의 정리

본 연구는 2장에서 지방자치 성과의 특징에 대해 살펴보았고, 그 특징을 환경, 구조, 인간으로 구분하였다. 개인의 인식은 실체(reality)와 교란요인의 합으로 보았으며, 교란요인 파악의 필요성을 확인하였다. 지방자치가 놓인 환경을 고려할 때, 중앙정부 입장에서 지방자치제도 형성, 이에 따른 주민 삶과 괴리된 정책과 경험, 언론의 중앙정부 및 기득권 위주의 정보 전달 등 문제로 결국에는 주민 무관심과 불신이 초래된 것을 확인할 수 있었다. 결국 지방자치가 처한 상황과 정보가 주민에게 잘 알려지거나 비판적 정보 등 교란요인이 주민인식에 영향을 줄 것으로 가정할 수 있다.

##### (2) 주요 선행연구 정리

지방자치 성과 특징과 주민인식 간의 교란요인 추출을 위한 도식화는 다음과 같다.

구분	지방자치 성과 특징에 따른 가정
환경	① 지방자치 제도개선의 변화 폭은 낮을 가능성
구조	② 지방자치 성과측정의 어려움 ③ 지방자치 성과 평가대상의 광범위성 ④ 지방자치 성과 개념에 대한 합의의 어려움 ⑤ 지방자치 성과 진전에 대한 해석의 어려움
인간	⑥ 주민의 성과 체감 및 인식은 부정적일 가능성 ⑦ 주민의 성과 체감 및 인식은 집행기관(지방행정부)보다 의결기관(지방의회)이 저조할 가능성



출처: 연구자 작성

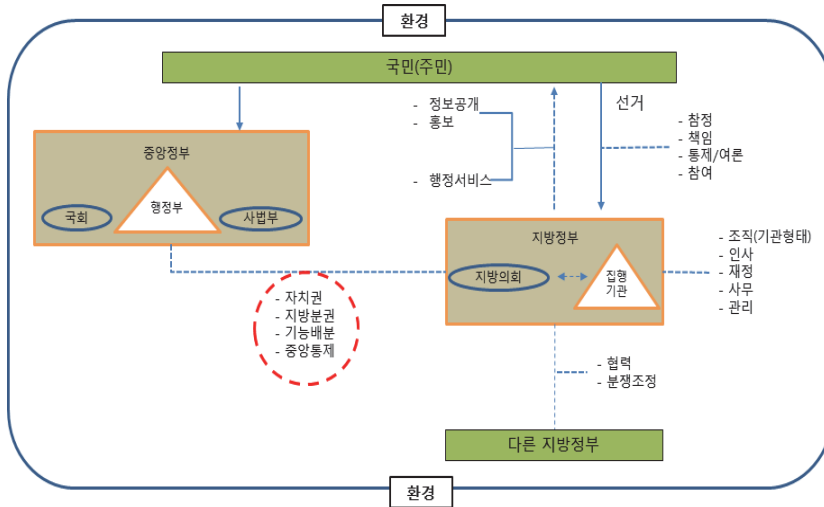
선행연구의 주요 결과로부터 지방자치 성과의 특징과 관련한 변수를 도출하면 다음과 같이 정리해 볼 수 있다. 육동일(2017) 연구에서는 환경과 관련된 제도개선의 미진함과 이에 따른 주민들의 무관심과 불신이 초래됐음을 밝히고 있다. 이광화·이석민(2017) 연구에서는 평가대상의 광범위성의 문제와 체감도와 인지도 낮을 가능성에 따른 신뢰성 저하 가능성을 밝히고 있다.

구분	연구의 시사점	향후 과제	성과 특징
1	주민들의 무관심과 불신	주민 직접 참여제도와 기회 제공 (온-오프라인 형식)	①⑥⑦
2	지방자치로 인한 긍정적 변화 및 한계에 대해 주민에게 인식 필요	지역 언론 본연의 역할 필요	⑧
3	국정운영 기본 틀이 청와대 및 중앙부처 중심	지방분권형 협력체계 필요	①
4	헌법적 길잡이 필요(확일화 지양)	지역특색 살릴 제도 필요	①
5	일반자치와 교육자치 연계, 자치경찰 실시	체계적 단계적 접근 필요 교육자치 틀 재정비/교육감 선거 재검토	①
6	정당공천제 개혁	공천에 있어 광역(허용)과 기초(배제) 분리	①
7	구자치제 검토	대도시 특성에 맞는 구자치제 검토	①
8	주민체감도 높은 사무 발굴	지방이양일괄법 개정 필요	⑥⑦
9	획기적인 세원 이양	국세이양 및 지방교부세 전면 개편	①
10	지방의회 위상과 역할 재정립	인사권 독립, 인턴보좌관제, 지방의정연수원 설립	①⑥⑦
11	분권과 균형추진체계의 일원화	대통령직속 지방분권균형발전추진위원회 설치	①
12	자치역량 강화(지역이 필요한 정책을 쇄신)	정책소통 중요(주민들에게 충분하고 정확, 신속한 정보 제공 필요)	⑧
구분	평가담당 공무원 의견	성과관리 전문가 의견	성과 특징
평가자 특성	- 일반국민 조사는 유용한 정보 도출이 어려워 정책수혜자 중심 조사 필요	- 일반국민 인지도가 낮으므로 조사의 타당성 및 신뢰성에 부정적 영향	③
사용자 특성	- 기관별 특성보다는 업무별 특성 존재 - 규제업무 vs. 지원업무 차이 분명 - 국정과제 주관부처 vs. 협조부처	-	⑦

구분	평가담당 공무원 의견	성과관리 전문가 의견	성과 특징
조직·문화	- 기관장 관심에 따른 차이 존재 - 실무부서는 잘 모르는 경우가 많음	-	-
평가 설계	- 140개 국정과제 전체 조사는 부정적 - 정책 설명문 개선 필요하나 한계 존재	- 설문 문항이 다소 많고 포괄적 - 140개 국정과제 전체 조사는 무리	③

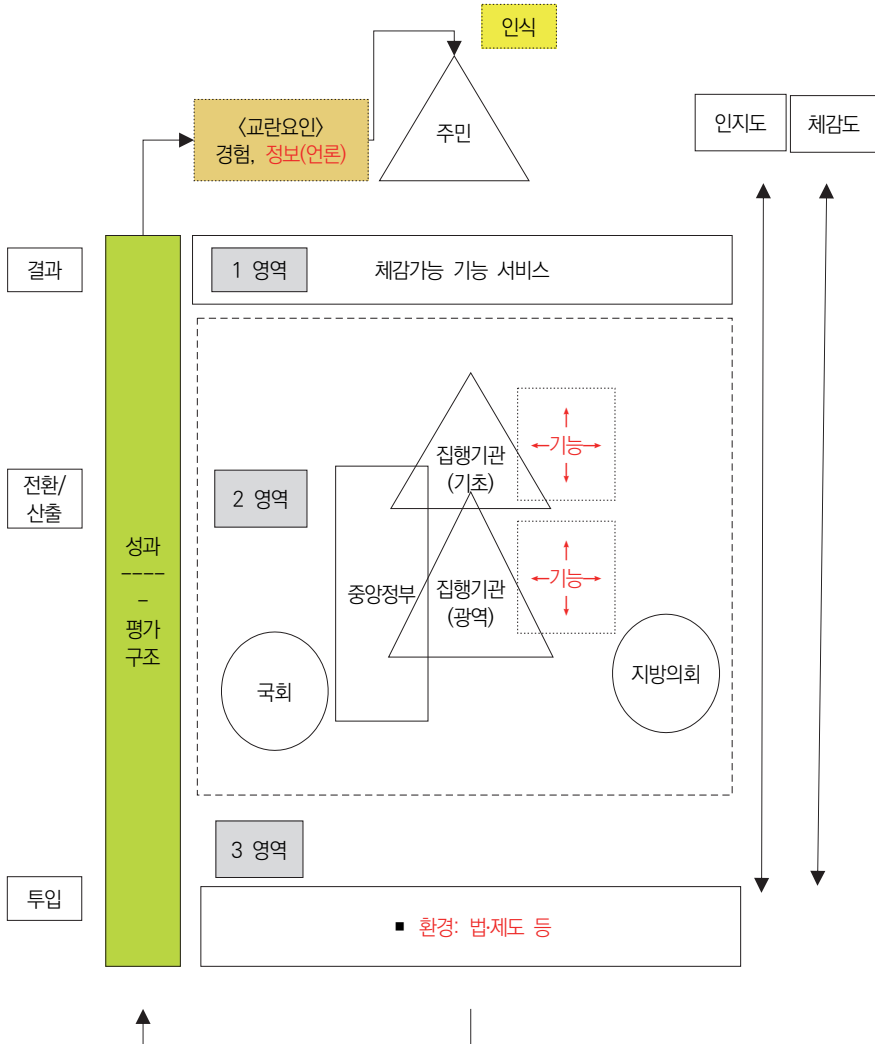
출처: 연구자 작성

상기의 병렬적 내용을 지방자치체계를 통해 입체적으로 나타낼 필요가 있다. 주민, 지방자치단체, 지방의회, 주민, 그리고 타 지방자치단체와의 관계 속에서 기능이 수행되고 있음을 알 수 있다.



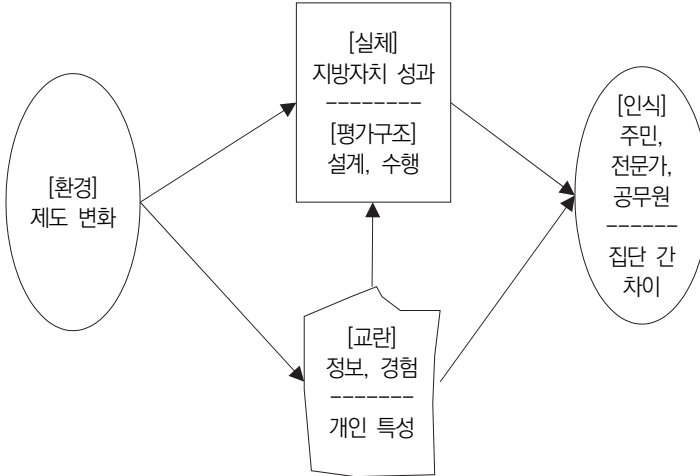
출처: 연구자 작성

이를 입체적 체계를 토대로 지방자치 성과특징과 주민 인식의 논의를 다음과 같은 형태의 틀로 구성할 수 있다.



출처: 연구자 작성

상기의 구조를 단순화시켜 나타내면 다음과 같다.



출처: 연구자 작성

구분	지방자치 성과 특징에 따른 가정
환경	① 지방자치 제도개선의 변화 폭은 낮은 가능성 (자치권 협소 = 중앙부처 권한 비중 ↑ = 지자체 책임 ↑)
구조	② 지방자치 성과측정의 어려움 (산출 위주/단기 지표 위주 = 주민체감 ↓) ③ 지방자치 성과 평가대상의 광범위성 (전문적/복잡한 지표 ↑ = 주민체감 ↓ = 소통 ↓) ④ 지방자치 성과 개념에 대한 합의의 어려움 (자자체 중심 평가 ↑ = 주민 중심 ↓) ⑤ 지방자치 성과 개선에 대한 해석의 어려움 (지자체 관점과 주민 관점의 차이 ↑)
인간	⑥ 주민의 성과 체감 및 인식은 부정적일 가능성 (중앙집권 익숙 ↑ = 지방자치 회의 ↑ / 부정적 언론) ⑦ 주민의 성과 체감 및 인식은 집행기관(지방행정부)보다 의결기관(지방의회)이 저조할 가능성  (중앙-지자체(집행부)-지방의회 순의 신뢰 가능성)

출처: 연구자 작성

구분		지방자치 성과의 특징	
평가구조	환경	① 지방자치 제도개선의 변화 폭은 낮을 가능성 - 이유: 정치적 조직화와 권익신장, 정치적 보상구조의 왜곡, 정치행위자의 높은 시간 할인율, 비용과 편익의 분리	①-1 기존 연구 ①-2 이론적 검토 ①-3 인식 조사
	구조	② 지방자치 성과 측정의 어려움 ③ 지방자치 성과 평가대상의 광범위성 ④ 지방자치 성과 개념에 대한 합의의 어려움 ⑤ 지방자치 성과 개선에 대한 해석의 어려움	② 투입, 과정, 산출, 결과변수 분포 ③ 조사대상의 적절성(일반주민, 수혜자) ③-1. 조사문항의 과다 ③-2. 영역2, 3의 주민조사 적절성 ④ 성과 인식 차이(주민-전문가-공무원) ⑤ 성과 인식 차이(주민-전문가-공무원)
	인간	⑥ 주민 체감과 인식은 비판적일 가능성 - 시장실패에 대한 일반인의 인식 고조, 정치적 조직화와 권익 신장 ⑦ 주민 체감 및 인지는 집행기관(지방행정부)보다 의결기관(지방의회)이 낮을 가능성	⑥ 신뢰도 (주민 인식) ⑥-1. 중앙행정기관, 국회, 광역자치단체, 기초자치단체, 지방의회 ⑦ 체감도 ⑦-1. 중앙행정기관, 국회, 광역자치단체, 기초자치단체, 지방의회
교란요인	⑧-1 경험: 접촉 빈도 ⑧-2 정보: 언론 등 입수 경로 ⑧-3 인식 ⑧-1에 따른 긍정 또는 부정 ⑧-2에 따른 긍정 또는 부정	⑧-1 접촉 빈도: 집행기관, 의결기관 ⑧-2 정보 입수경로: 언론매체 등 ⑧-3 경험에 따른 인상 ⑧-4 정보에 따른 인상	

출처: 연구자 작성



# 3

## 정량성과와 주민인식 간 격차 분석

제1절 분석 개요

제2절 지방자치 정량성과 분석

제3절 지방자치 주민인식 분석

제4절 소결 및 시사점





## 제3장

## 정량성과와 주민인식 간 격차 분석

## 제1절 · 분석 개요

## 1. 검토 대상

## 1) 민선 지방자치 10년 평가

## (1) 평가 구조

해당 평가는 지방자치가 달성해야 할 정책목표와 이를 뒷받침하는 자치요소가 논리적으로 연결되었는지를 검증하는 구조로 설계되었다. 먼저 주민참여, 자치역량, 지방분권이라는 세 개의 핵심 영역을 설정하고, 각 영역마다 목표 달성 정도를 산출(output), 변화도, 결과(outcome), 주민만족으로 이어지는 단계별 시수를 계량화하였다. 이러한 단계별 지표는 다시 종합 성과지수로 통합되어 지방자치의 전반적 기여도를 제시하도록 설계되었다.

## (2) 평가 대상 및 기준

평가 대상은 세 영역을 세분화한 24개 과제로 구성된다. 분권 분야에서는 기능배분·지도감독·자치조직권 등 12개 과제를, 역량 분야에서는 조직·인사·재정·정보화 등 6개 과제를, 참여 분야에서는 주민참여·시민사회·주민참여·지방선거 등 6개 과제를 다루었다. 각 과제는 양호·보통·미흡의 3단계 척도로 채점하며, 과제별 점수를 가중치 없이 평균하여 영역 점수를 만들고, 다시 이를 합산해 전체 성과지수를 산출하도록 기준을 설정하고 있다.

## (3) 평가 방법

자료 수집은 문헌·통계 분석, 전국 단위 구조화 설문, 그리고 객관 지표산출의 세 갈래로 이루어졌다. 문헌·통계 분석 단계에서는 행정안전부 통계와 각 자치단체의 결산

조례 자료를 활용해 기초 데이터를 구축하였다. 설문조사는 중앙공무원·지방공무원·학계·NGO 등 네 집단을 표본으로 선정하여 지방자치 변화에 대한 인식 차이를 파악하였고, 이 과정에서 긍정 54.0%, 변화 없음 39.0%, 부정 7.0%와 같은 응답 분포를 확인하였다. 이어서 재정지표·조직 규모·전자결재율 등 객관 지표를 계산하고, 설문 결과와 교차 검증하여 신뢰도를 높였다. 마지막으로 다섯 개 광역단체와 여덟 개 기초자치단체를 사례로 선정해 면담·현장조사를 실시함으로써 수치화가 어려운 제도 운영상의 강·약점을 질적으로 보완하였다. 종합하면, 본 평가는 ‘정책목표, 자치요소, 성과’라는 논리사슬을 바탕으로 세 영역·스물네 과제를 공통 등급체계로 구조화하고, 계량 분석과 인식조사, 사례 연구를 결합하는 방식으로 수행되었다.

## 2) 민선 지방자치 20년 평가

### (1) 평가 구조

민선 지방자치 20년 평가는 2015년 시점을 기준으로 ① 민주주의 발전과 ② 주민생활 변화를 양대 축으로 두고, 이 두 축을 만들어 낸 ‘지방자치 3대 요소(지방분권, 자치역량, 주민참여)’의 작동 과정을 함께 분석하도록 설계되었다. 먼저, 민주주의 발전은 제도 도입과 참여 확대라는 ‘형식·형태’ 변화를, 주민생활 변화는 행정개혁·지역경제 신장·생활서비스 공급이라는 ‘정책 성과’ 변화를 각각 계량화하였다. 이어서 세부 영역별 성과가 최종적으로 주민복지 증진과 지역경쟁력 강화라는 종합 목표와 어떻게 연결되는지를 종합지수로 제시해 ‘목표, 요소, 성과’라는 3단계 논리사슬을 완성하였다.

### (2) 평가 대상 및 기준

평가 대상은 주민생활 변화 3대 분야와 지방자치 3대 요소로 이중 구분된다. 주민생활 분야는 △지방행정 개혁(제도·형태, 시민의식), △지역경제 신장(소득·고용, 지역경쟁력, 균형발전), △생활서비스 공급(안전, 복지, 도시·환경, 문화·여가)로 나뉜다. 각 분야는 ‘예방역량, 인프라 구축, 시설 확충’ 등 분야별 핵심 준거를 적용해 변화를 측정하였다. 자치 요소 평가는 지방분권(행정·재정·입법), 자치역량(내부·기관협력·지역개발), 주민참여(사회참여·정치참여)로 세분화하고, ‘목표 설정·과정 효율성·산출 달성도·결과 만족도’라는 단계별 기준을 동일하게 적용하였다.

### (3) 평가 방법

자료 수집은 통계·문헌 분석, 설문조사, 전문가 자문의 3원 구조를 취했다. 통계분석은 교통사고 사망률, 복지예산 비중, 1인당 GRDP 등 장기 시계열 데이터를 활용해 객관적 변화를 계량화하였다. 설문조사는 일반주민 1,002명과 정책집단 600명(중앙·지방공무원, 학계, NGO, 단체장, 지방의원) 등 1,602명을 대상으로 실시하여 정성적 인식과 만족도를 파악하였다. 자치요소 평가는 문헌·통계·설문 자료를 종합하고, 필요 시 사례조사를 병행해 과정, 산출, 결과의 연계성을 검증하였다. 최종 단계에서는 전문가 워크숍과 평가위원회 논의를 거쳐 지표 간 가중치를 조정하고, 미래 환경 변화 요인을 반영한 새로운 지방자치 패러다임과 발전 과제를 도출하였다.

## 3) 민선 지방자치 30년 평가

### (1) 평가 구조

민선 지방자치 30년 평가는 2025년 11월 기준 행정안전부(2025) 평가 연구가 완전히 마무리되어서 발간되지는 않았으나, 관련 사항에 대한 개괄적인 내용과 구조를 포함 시켜서 설명하고자 한다. 과거의 평가와 달리 30년 평가는 주민의 체감도를 중심으로 지방자치의 성과를 평가하였다. 지방분권을 평가할 때는 제도적 측면과 주민이 체감하는 실제 성과를 구분해 살펴볼 필요가 있다. 주민참여의 질, 책임성, 자치제도에 대한 주민의 이해도처럼 주민이 직접 경험하는 성과를 중심에 두어야 한다. 이를 위해서는 제도나 분권 지표만으로 판단하는 방식을 넘어서고, 여러 정부 수준이 얽혀 있는 행정 작동 구조를 함께 고려해야 한다. 기존처럼 공급자 중심의 평가에서 머무르기보다 주민이 체감할 수 있는 결과와 만족도를 평가의 핵심으로 삼아야 한다. 성과평가에서는 영역과 주체에 대한 균형 있는 시각이 필요하며, 지방자치 30년의 경험을 단순히 잘했는지 못했는지로 결론내기보다 진전된 부분과 미진한 부분을 함께 살펴야 한다는 문제인식에 근거한다. 또한 중앙·지방·주민으로 구성된 지방자치 구조에서 각 주체의 역할과 책임이 적절하게 확보되었는지도 중요하다. 정책 현장의 목소리와 통계, 사례연구를 동시에 반영해 지방자치 실제로 어떻게 작동하고 어떤 영향을 미치는지를 면밀히 파악해야 하며, 중앙정부와 지방자치단체, 주민 모두가 각자의 역할과 책임을 명확히 인식하고 협력적 거버넌스를 통해 성과를 만들어가도록 유도해야 한다. 이러한 평가 과정에

서는 중앙정부·광역·기초 간 협력이 제대로 이루어지는지, 즉 권한과 역할이 조정되고 중복이나 갈등 없이 협업이 가능한지를 살펴보는 협력 역량 평가도 필요하다. 더불어 고령화, 디지털 전환, 기후위기 등 행정환경의 변화에 따라 주민 요구에 유연하게 대응할 수 있는지 평가하는 미래지향적 요소도 포함되어야 한다.

## (2) 평가 대상 및 기준

민선 지방자치 30년 평가에서는 지방분권과 자치역량, 주민참여의 개별 요소들을 평가대상으로 설정하되 기본적으로 민선 지방자치 20년 평가의 체계를 이어받는 것을 원칙으로 한다. 이번 평가는 자치의 핵심 요소를 자치구조, 자치역량, 참여구조의 세 가지 분석영역으로 나누고 이를 다시 열 개의 세부영역으로 세분화해 구성하였다. 자치구조는 입법자치, 행정자치, 재정자치, 연대협력 등 중앙과 지방 간 관계를 중심으로 제도의 도입과 실제 운영을 분석하며 자치역량은 내부운영역량과 미래대응역량, 특화혁신역량 등을 통해 지방자치단체가 지역 문제를 해결하고 대응할 수 있는 조직의 능력을 평가한다. 참여구조는 지방정치 참여, 제도적 주민참여, 생활권 기반 참여 등 주민과 시민단체의 참여 보장과 실제 참여 실적을 중심으로 분석한다. 이번 평가는 특히 자치 요소 전반의 실질적 성과를 체계적으로 파악하기 위해 제도 성과와 체감 성과를 두 축으로 나누어 분석하는데 이는 제도의 존재 여부를 넘어서 실제 운영 결과와 정책 효과를 중심으로 자치의 내실을 진단하려는 목적에서이다. 이를 위해 지방자치 20년 평가에서 활용된 지표 중 주민 체감과 직접적으로 연관되거나 영향력이 컸던 지표를 중심으로 제도운영성과지표를 재구성하고 거시적 환경 분석 성격의 일부 지표는 생활상지표로 재편하였다. 또한 미래전략과 과제 도출에 활용하기 위해 미래대응역량 관련 신규 지표를 신설하였다. 각 제도운영성과지표는 제도별 목표와 현황, 제도 운영과 관련된 산출지표의 변화와 추이, 우수사례 등으로 구성하여 변화 흐름과 성과를 객관적으로 파악할 수 있도록 하였다.

## (3) 평가 방법

지방자치의 확산과 제도적 성과를 실증적으로 검토하고 사무, 재정, 입법, 참여 분야에서의 문제상황을 도출하기 위해 지방자치의 발전 단계를 세 단계로 구조화할 필요가 있다. 첫 번째 단계에서는 인구, 경제, 복지, 지역인프라 등 생활지표를 중심으로 지방자치의 여건 변화를 종합적으로 살펴본다. 두 번째 단계에서는 성과분석과 성과평가로

나누어 지방자치의 실질적 작동성과에 접근한다. 성과분석은 자치구조, 자치역량, 참여 구조에 걸친 76개 지표를 중심으로 제도적 실적을 정량적으로 평가하는 과정이며, 성과평가는 주민과 전문가 설문을 통해 지방자치의 체감성과와 인식을 정성적으로 파악해 제도적 한계와 개선 방향을 도출한다. 세 번째 단계에서는 앞선 두 단계의 분석 결과를 바탕으로 지방자치의 핵심 병목요인을 규명하고, 민주주의 성숙, 주민복지 확대, 지역경쟁력 강화 등 미래지향적 발전방향과 실행전략을 제시한다.

표 3-1 민선 지방자치 10년, 20년, 30년 평가 정량지표 비교

평가요소		민선 지방자치 10년		민선 지방자치 20년		평가요소		민선 지방자치 30년	
		분석 대상		분석 대상				분석 대상	
지방 분권	행정 분권	기능 배분		기능 배분		자치 구조	자치 행정	사무배분 및 조직 자율성	
		지도 감독		지도 감독				행정서비스 성과	
		자치조직권		자치조직권				자치재정	
	재정 분권	의존재원		의존재원		자주재원 확보 수준			
		자주재원		자주재원		재정 운영 성과			
		재정 운영		재정 운영		자치 입법			
자치 입법권	자치법규		자치법규		자치 입법		자치입법적 제도 자치입법 운영 성과		
기관협력 역량	중앙-지방 관계		중앙-지방 관계		연대협력 구조	연대협력 구조	협력 거버넌스 제도화		
	지방 상호간 관계		지방 상호간 관계				협력의 효과성		
지역개발 역량	지역산업		지역산업		특화혁신 역량	특화혁신 역량	혁신성장 역량		
	지역발전인프라		지역발전인프라				지역특화 역량		
자치 역량	행정 구조	행정구역·계층		행정구역·계층		자치 역량	내부 운영 역량	조직·인사관리 역량 (단체장 및 지방의회는 지방분권 및 참여구조 등으로 이동)	
		기관구성		기관구성					
		행정문화		행정문화					
	운영 시스템	단체장		단체장					
		지방의회		지방의회					
		인사역량		인사역량					
		조직역량		조직역량					
	정보화		정보화		미래 대응 역량				
				재난대응 역량					
						교육·인적자원 역량			

평가요소	민선 지방자치 10년		민선 지방자치 20년		평가 요소	민선 지방자치 30년		
	분석 대상		분석 대상			분석 대상		
						행정·정책 역량		
주민 참여	지역 사회 참여	주민참여	주민참여	참여 구조	제도적 주민참여	법·제도 기반 참여도		
		시민사회	시민사회			행정의 참여지원 역량		
			지역공동체			공동체 자율 활동		
	지방정치 참여	주민참정	주민참정		지방정치 참여	생활권 기반참여	행정의 지원 연계	
		지방선거	지방선거				의정활동 책임성	
							지방선거 자율성	

출처: 행정자치부(2005, 2015), 행정안전부(2025) 바탕으로 연구자 작성

## 2. 메타평가(meta-evaluation)의 기준

지방자치 성과보고서의 타당성을 심층적으로 검증하기 위해서는 구조적 차원과 인간적 차원을 아우르는 메타평가 기준을 적용할 필요가 있다.

먼저 구조적 차원의 메타평가 기준으로는 다음의 네 가지를 설정할 수 있다. 첫째, 성과 측정의 곤란성이다. 이 기준은 성과 평가가 결과보다는 투입과 과정변수 중심으로 편중되어 이루어질 가능성을 점검하는 것이다. 투입 자원과 과정의 준수 여부가 성과 평가를 좌우하게 되면, 주민이 실제로 경험하고 체감하는 성과가 정확히 반영되지 못할 가능성이 있다. 둘째, 성과 평가 대상의 광범위성이다. 이 기준은 지방자치단체가 설정한 정책 목표 집단이 명확하지 않아 평가의 범위와 대상이 모호하고 광범위해지는 문제를 확인하는 것이다. 목표 설정이 명확하지 않으면 평가 결과가 주민의 실질적인 기대와 요구를 충분히 반영하지 못하여 인식과의 괴리가 발생할 수 있다. 셋째, 성과창출 과정의 불명확성이다. 이 기준은 지방자치단체가 제공하는 행정서비스가 종합적이고 다양한 특성을 가지기 때문에 개별 성과 창출 과정이 명확하지 않음을 점검하는 것이다. 행정서비스의 복합적 특성상 특정 서비스의 성과가 다른 서비스와 구분하기 어려워 실제 성과 창출 과정을 명확히 평가하기 어려워진다. 넷째, 성과개선에 대한 해석의 어려움이다. 이 기준은 지방자치단체가 제공하는 서비스의 생산과정과 성과가 비가시적이고 정가가 명확하지 않아 성과 개선 여부를 객관적으로 평가하기 어려운 문제를 지적한다. 이는 주민이 성과를 체감하거나 명확히 인식하는 것을 방해하는 요인이 된다.

다음으로, 인간적 차원의 메타평가 기준은 다음 두 가지이다. 첫째, 성과인식 과정의 편향성이다. 이 기준은 주민들이 지방자치단체의 성과를 인식하는 과정에서 정보가 왜곡되거나 편향되는 문제를 다룬다. 지방자치에 대한 정보가 부정확하거나 편향된 방식으로 전달되면 주민들의 성과 인식이 왜곡될 수 있다. 이는 지방자치단체 내부 보고체계의 문제에서 비롯될 가능성도 있다. 둘째, 성과와 체감도 간의 괴리이다. 이 기준은 주민들이 지방자치단체의 성과를 실제로 체감할 수 있는지에 대한 문제를 지적한다. 지방자치단체 내부의 역할 분담이나 성과정보 전달 체계가 불충분하면 주민들이 실제 제공된 성과를 제대로 인지하지 못해 괴리가 발생하게 된다.

따라서 이와 같은 구조적·인간적 차원의 다각적인 분석 기준을 통해 지방자치 성과보고서의 신뢰성을 객관적으로 진단하고, 공식적 성과와 주민 체감도 사이의 간극을 줄여나갈 실질적인 개선 방안을 모색해야 한다.

**표 3-2** 지방자치 정량성과 메타평가 기준

구분		평가 기준
구조	성과측정의 곤란성	투입 및 과정변수 위주일 가능성
	성과 평가대상의 광범위성	정확한 정책목표 집단 설정 곤란
	성과창출 과정의 불명확성	지방자치단체 행정서비스 제공방식의 종합적 특징(종합행정) 및 공공서비스의 독점생산 과정의 비가시성
	성과 진전에 대한 해석	평가 진전 여부가 평가 시점, 비교 기준, 해석 주체에 따라 상이하게 인식될 가능성
인간	성과 인식 과정의 편향성	편향된 정보(지방자치에 대한 부정편향 정보) 획득에 따른 평가결과 인식의 왜곡 가능성
	성과와 체감도 간 괴리	지방자치단체 내부의 역할 분리(집행기관, 의결기관)에 따른 성과 정보 부족

출처: 연구자 작성

이상의 구조적·인간적 차원의 분석 기준을 종합적으로 활용하여 지방자치 성과보고서의 신뢰도를 객관적으로 진단해야 한다. 또한, 이를 통해 공식적인 성과와 주민 체감도 사이의 간극을 줄여나갈 실질적인 개선 방안을 모색해야 한다.

## 제2절 · 지방자치 정량성과 분석

### 1. 민선 지방자치 10년 정량성과 평가

#### 1) 정량지표 개요

민선 10년 평가는 총 94개의 지표로 구성되어 있다. 이 가운데 인구와 면적 같은 기초 여건을 보여 주는 공통지표가 2개이며, 나머지 88개는 자치요소별 세부 지표로서 지방행정 25개, 지방의회 20개, 지방재정 12개, 지역개발 14개, 주민참여 17개로 세분화된다. 주민생활 관련 지표는 화재·119 출동, 오염배출시설, 1인당 자동차 대수 등 4개가 포함되어 생활 안전과 환경 변화를 보충한다. 이렇게 설계된 지표 체계는 자치 조직·재정·참여 등 거버넌스 전 영역을 폭넓게 아우르면서도, 주민 체감 성과를 파악할 수 있는 생활 지표를 소수이지만 별도로 두어 균형을 시도하였다.

표 3-3 민선 지방자치 10년 정량지표

(단위: 개)

구분	지표수	주요 내용
공통 지표	2	- 인구, 면적 등 기초 여건
자치요소별 지표	88	- 지방행정(25개): 조직·인사·전자정부 등 - 지방의회(20개): 조례·의정비·선거구 편차 등 - 지방재정(12개): 자립도·채무·세입·세출 등 - 지역개발(14개): GRDP·특화자원·인프라 투자 등 - 주민참여(17개): 투표율·자원봉사·주민감사청구 등
주민생활 관련 지표	4	- 화재·119출동, 오염배출시설, 1인당 자동차 대수
합계	94	- 10년 평가 전체 지표 수

출처: 행정자치부(2005)

#### 2) 정량지표에 대한 메타평가 기준 적용 결과

##### (1) 성과 측정의 곤란성

민선 10년 평가지표는 조직 수·공무원 수·재정 규모·조례 건수처럼 정형화된 데이터를 다수 포함하므로 자료 확보가 용이하고, 무인민원발급기나 홈페이지 평가 같은 전자

정부 항목은 산출 결과 지표까지 일부 반영하고 있다. 그러나 전체 94개 지표 가운데 상당수가 예산·인력·회의 일수 등 투입이나 과정 변수에 집중돼 있어 주민 만족이나 정책 효과 같은 결과 성과를 직접 파악하기 어렵다. 특히 주민생활 분야가 네 개 지표에 그쳐 체감 성과를 촘촘히 잡아내기에는 범위가 협소하다.

## (2) 성과 평가대상의 광범위성

지표 체계는 지방행정·지방의회·재정·지역개발·주민참여 등 거버넌스 전 영역을 포괄하여 종합 진단에 유용하다는 장점이 있다. 반면 영역이 넓은 만큼 지표 간 가중치나 우선순위가 설정돼 있지 않아 취약계층이나 농촌 지역처럼 정책적 핵심 대상의 중요도가 평가 과정에서 희석될 위험이 크다. 더구나 주민생활 지표가 소수에 불과해 정책수혜 집단별 실질 목표 달성 여부를 세밀하게 추적하기가 어렵다.

## (3) 성과 창출 과정의 불명확성

분쟁 건수, 협의회 운영 실적, 사무 위탁 건수와 같은 과정 지표를 통해 행정 절차의 움직임일 일정 부분 확인할 수 있다는 점은 긍정적이다. 그럼에도 지방자치의 다기능·종합행정 체제로 작동하기 때문에 개별 지표가 실제 결과에 어떻게 기여했는지 인과 관계가 드러나지 않는다. 또한 공공서비스가 대체로 내부에서 독립적으로 생산되면서 그 과정이 비가시적이어서 투명도나 효율성 변화를 수치상으로 포착하기 어렵다.

## (4) 성과 진전에 대한 해석

1995년부터 2005년까지의 연속 데이터가 제공돼 지표별 향상·악화 추세를 판단할 수 있다는 점은 해석상의 강점이다. 다만 지표 수치가 상승했다고 곧바로 성과 개선으로 결론짓는 경향이 있어, 서비스 생산 과정이 보이지 않는 상황에서 ‘왜’와 ‘어떻게’ 개선되었는지를 설명할 분석력이 부족하다. 예컨대 조례 건수 증가가 실제 정책 효과로 이어졌는지, 단체장 연임이 행정 안정성을 높였는지 등 질적 진전을 해석하는 근거가 충분히 제시되지 않아 결과 평가의 설득력이 떨어진다.

### 3) 민선 지방자치 10년 주요 정량성과

#### (1) 사무 이양 규모

지방 이양 완료 건수는 1995년 503건에서 2005년 923건으로 1.8배 늘어 지방이 직접 처리하는 사무가 크게 확대되었다. 이에 따라 주민밀착형 서비스가 신속해지고 지역 실정에 맞춘 행정 결정권이 강화되었다. 다만, 인력·예산 지원이 4개 사무 81명 134억 원 수준에 머물러 실질적 권한 이전 효과를 제약하고 있으며, 국가 대 지방 사무 비율도 1994년 71.8% 대 25.0%에서 2005년 75.0% 대 28.2%로 큰 변화가 없는 한계가 있다.

#### (2) 재정 분권 수준

지방세 징수액은 1995년 18조 원에서 2004년 38조 원으로 두 배 이상 증가해 자체 수입 기반이 양적으로 확대되었다. 지방채 발행 한도 규제 완화로 낙후 지역 SOC 투자도 가능해졌다. 그러나 국세 대비 지방세 비중은 같은 기간 20~22%에 정체되어 일본 40.3%, 미국 39.6%의 절반 수준에 머무르고, 지방재정에서 이전재원이 차지하는 비중이 48.7%에서 53.0%로 커져 재정 자율성이 오히려 약화되었다.

#### (3) 재정 건전성 및 책임성

지방재정공시 제도 도입과 예산편성 주민의견 수렴 절차로 예산정보 투명성이 높아졌다. 지방채 관리지표 도입 이후 채무비율도 2001년 15.4%에서 2004년 13.1%로 낮아졌다. 반면, 정부감사에 따른 재정상 시정·환수액은 119억 원(1998년)→161억 원(2000년)→292억 원(2002년)으로 급증해 예산 집행상의 비효율과 부적정 사례가 여전히 존재한다.

#### (4) 복지 서비스 만족도

기초생활보장 급여와 노인복지 예산이 1997년 대비 2005년 각각 2.5배와 3.1배 확대되어 취약계층 보호 장치가 강화되었다. 고령자 무료건강검진, 저소득층 보육료 지원 같은 신규 사업이 늘어나면서 노인·아동 대상 서비스 이용률도 상승하였다. 그럼에도 전체 복지 만족도는 15.3%에 그치고, 장애인복지 불만족률이 45.8%로 만족률 7.6%의 여섯 배에 달해 사회적 약자 분야는 성과가 부족하다.

### (5) 지역 재정력 격차

지방교부세 산정방식의 보정계수 신설과 광역·기초 간 재정조정제도 개선으로 일부 군 지역의 재정력지수가 소폭 상승하였다. 그러나 2005년 수도권 1.02, 비수도권 0.43으로 2.4배 격차가 지속되어 광역적 균형발전이 미흡하다.

### (6) 복지 자원 불균형

복지 부문 국고보조사업 매칭비율 조정으로 재정 취약 지자체의 부담이 완화되었고, 사회복지공무원 정원이 1997년 3,600명에서 2005년 8,200명으로 늘어 인력 기반이 강화되었다. 그럼에도 강남구 주민 1인당 복지예산 4,111천 원에 비해 광주 남구는 2,261천 원에 불과하고, 복지공무원 1인당 담당 인구도 수도권 251명, 지방 345명으로 지역 간 격차가 크다.

### (7) 정치 참여 수준

지방선거 투표율은 1995년 48.8%에서 2002년 57.2%로 상승했고, 선거운동 규제 완화·후보자 정보공개 확대로 주민의 정치 참여 기반이 넓어졌다. 주민참여예산제와 주민소환제도 도입되어 직접민주주의 채널도 확충되었다. 그러나 같은 기간 국회의원 총선 투표율보다 여전히 낮고, 2002년 광역의회 당선율이 영남 한나라당 95.4%, 호남 0%로 지역 편중이 심각하다.

### (8) 청렴 및 책임성

전자조달과 행정정보 공개 확대로 계약 투명성이 제고되고, 국민권익위원회 고충민원 처리율이 2001년 77.9%에서 2005년 92.4%로 향상되었다. 동시에 지방자치단체장 기소 건수가 민선 1기 38건, 2기 60건으로 늘어나 고위직 비위 문제는 여전히 개선 과제가 남아 있다.

**표 3-4** 민선 지방자치 10년 정량성과 요약

구분	긍정적 성과	한계 및 문제점
사무 이양 규모	- 이양 사무 수 1.8배 증가 (1995년 503건 → 2005년 923건) - 주민밀착형 서비스 신속성 및 지역 맞춤형 결정권 강화	- 이양사무에 비해 인력·예산 지원 부족 - 국가-지방 사무 비율의 변화 미미 (2005년 기준 75.0% 대 28.2%)
재정 분권 수준	- 지방세 징수액 2배 이상 증가 (1995년 18조 원 → 2004년 38조 원) - 지방채 규제 완화로 낙후 지역 SOC 투자 여력 확보	- 국세 대비 지방세 비중 정체 (주요 선진국의 절반 수준) - 이전재원 의존도 심화로 재정 자율성 약화(48.7% → 53.0%)
재정 건전성 및 책임성	- 재정공시, 주민의견수렴으로 투명성 향상 - 지방채 채무비율 감소 (2001년 15.4% → 2004년 13.1%)	- 감사 지적에 따른 시정·환수액 급증 (1998년 119억 원 → 2002년 292억 원) - 예산집행의 비효율, 부적정 사례 지속
복지 서비스 만족도	- 기초생활보장(2.5배), 노인복지(3.1배) 예산 대폭 확대 - 취약계층 보호 강화 및 신규 사업 통한 서비스 이용률 상승	- 낮은 전반적 만족도(15.3%) - 장애인복지 분야 불만족 심각 (만족 7.6% vs 불만족 45.8%)
지역 재정력 격차	- 지방교부세 제도개선으로 일부 군 지역 재정력 소폭 상승	- 수도권-비수도권 재정격차 여전(2.4배) - 광역적 균형발전 미흡
복지 자원 불균형	- 국고보조 매칭비율 조정으로 지방자치단체 부담 완화 - 사회복지 공무원 인력 증원 (1997년 3,600명 → 2005년 8,200명)	- 1인당 복지예산 및 공무원 1인당 담당 인구의 심각한 지역 간 격차 존재
정치·참여 지표	- 지방선거 투표율 상승 (1995년 48.8% → 2002년 57.2%) - 주민참여예산·소환제 등 직접민주주의 채널 확충	- 여전히 낮은 투표율(총선 대비) - 특정정당의 지역독점 등 심각한 정치적 편중 현상
청렴 및 책임성	- 전자조달·정보공개 확대로 투명성 제고 - 고충민원 처리율 향상 (2001년 77.9% → 2005년 92.4%)	- 지방자치단체장 기소 건수 증가 (민선 1기 38건 → 2기 60건) - 고위직 비위 문제 지속

출처: 행정자치부(2005) 바탕으로 연구자 작성

## 4) 정량성과에 대한 메타평가 기준 적용 결과

### (1) 성과 측정의 곤란성

사무 이양 건수(923건)나 지방세 징수액(18조 원 → 38조 원)의 증가는 양적으로 분

명하지만, 이 지표들은 투입·과정 변수에 머무르고 있다. 실제로 주민에게 전달된 서비스 품질이나 정책 효과를 계량화하는 결과 지표가 부재해 지방분권이 주민 삶을 어떻게 향상시켰는지 파악하기 어렵다. 복지 만족도처럼 결과가 제시된 항목조차 전체 만족률 15.3%라는 낮은 수치만 제시해 복지 확대가 어떤 부분에서 체감되지 못했는지 세부 원인을 드러내지 못한다. 결과적으로 각 지표가 서로 다른 단위를 사용해 종합 비교가 힘들고, ‘향상’ 여부의 판단이 평가자의 주관에 좌우될 위험이 크다.

## (2) 성과 평가대상의 광범위성

사무 이양, 재정, 복지, 참여 등 이질적인 영역을 한꺼번에 포괄하지만, 항목 간 가중치·우선순위가 설정되어 있지 않아 총괄 해석이 어렵다. 예를 들어 지방선거 투표율(57.2%) 상승과 단체장 기소 건수 증가(38→60건)는 서로 상충되는 메시지를 제공하지만, 두 지표가 평가 결과에 어떻게 다른 영향력을 가지는지 설명되어 있지 않다. 또한 복지 분야 내부에서도 장애인복지·보육·노인복지 간 만족 편차가 큰데, 이를 ‘복지’ 한 항목으로 단순 합산해버리면 문제의 심각도가 희석된다. 결과적으로 ‘긍정·부정 성과가 공존한다’는 사실만 나열될 뿐, 어떤 분야가 구조적 개선이 시급한지 식별하기 어렵다.

## (3) 성과 창출 과정의 불명확성

재정력지수 격차(수도권 1.02 vs. 비수도권 0.43)나 복지재원 불균형(서울 강남구 4,111천원 vs 광주 남구 2,261천원)은 결과 수치로는 명확하나, 격차가 어떻게 고착되었는지를 설명하는 과정 자료가 결여돼 있다. 사무 이양이 양적으로 확대됐음에도 인력·예산 지원이 미미한 이유, 지방채 관리지표가 개선됐는데도 시정·환수액이 급증한 이유 등이 계량 질적 데이터를 통해 연결되지 않는다. 참여 지표 역시 투표율 상승이 실제 주민 정치 역량 향상으로 이어졌는지, 혹은 특정 지역의 일당 독점이 어떤 정책결정을 낳았는지를 보여주지 못한다. 이렇게 과정이 불분명하면 원인 진단과 대안 도출이 불가능하다.

## (4) 성과 진전에 대한 해석

‘전년 대비 증가’ 또는 ‘국제 비교에서 열세’와 같은 단순 방향성에 의존해 성과를 해석하고 있다. 지방세 수입 두 배 증가를 ‘자체 수입 기반 강화’로 긍정적으로 평가하면서 서도 국제 대비 비중 정체는 별도 해석 없이 제시해 개선 정도를 과대평가할 소지가 있

다. 복지 예산 확대는 긍정, 장애인복지 불만족은 부정으로 병렬 제시되는데, 양자 사이의 인과·상충 관계를 분석하지 않아 정책 효과성의 진정한 개선 여부가 모호하다. 또한 단체장 기소 증가를 ‘책임성 한계’로만 제시하고, 동시에 전자조달 도입을 ‘청렴 제고’로 평가하여 상반된 신호를 종합하지 못한다. 결과적으로 개선 해석이 지표 간 충돌을 조정하지 못해 정책 시사점이 분명히 드러나지 않는다.

## 2. 민선 지방자치 20년 정량성과 평가

### 1) 정량지표 개요

민선 20년 평가는 227개의 방대한 지표를 통해 기초 여건부터 행정·의회·재정·개발·참여·생활 서비스까지 지방 거버넌스 전 영역을 망라한다. 공통 지표가 13개로 확대돼 인구 구조 변동까지 추적할 수 있으며, 주민생활 지표를 46개로 대폭 늘려 체감 성과를 세밀하게 포착하도록 보완했다. 반면 핵심 다섯 요소(행정·의회·재정·개발·참여)에만 168개가 집중돼 있어, 지표 간 중요도 설정과 중복 관리가 새로운 과제로 부상한다.

표 3-5 민선 지방자치 20년 정량지표

(단위: 개)

구분	지표수	주요 내용	비고
공통지표	13	인구·출생·사망, 노령화율, 외국인 등록, 인구이동 등	기초 여건
지방행정	51	조직·정원, 인사교류, 청렴·교육, 전자정부, 분쟁·협의회 등	행정 운영
지방의회	28	의원 구성, 회기·안건, 조례·재의, 선거·정당 지표 등	의정 활동
지방재정	45	자립·자주도, 세입·세출 구조, 채무·기금, 지방세 29종 등	재정 건전성
지역개발	25	고용·산업·토지, GRDP, 생활SOC·교통, 특화자원, 물가 등	경제·인프라
주민참여	19	투표·소환·투표소, 주민자치·NGO·자원봉사, 참여예산 등	참여 거버넌스
주민생활	46	보건·복지 11, 안전 9, 교육·문화·체육 10, 환경·도시 16	생활 서비스
합계	227	10년 평가 2.4배 규모	

출처: 행정자치부(2015) 바탕으로 작성

## 2) 정량지표에 대한 메타평가 기준 적용 결과

### (1) 성과 측정의 곤란성

민선 20년 평가지표는 보건·안전·환경 등 주민생활 지표를 46개까지 확대해 결과와 체감 성과를 보여주는 데이터의 폭이 크게 넓어졌다. 전자정부 수준, 청렴도, 정보공개율 같은 성과 지향 지표가 새로 포함되어 산출 결과 차원의 측정 가능성도 이전 평가보다 향상되었다. 그럼에도 전체 227개 가운데 행정기구 규모, 공무원 정원, 조례·세출 규모처럼 투입이나 과정만을 보여 주는 항목이 여전히 절반 이상을 차지해 결과 지표의 비중이 충분하다고 보기 어렵다. 결과 지표가 늘긴 했지만 주민 만족도나 정책 효과성을 직접 확인할 수 있는 항목이 드물어 실제 체감 성과와의 연계성은 제한적이다.

### (2) 성과 평가대상의 광범위성

해당 평가는 행정·의회·재정·지역개발·주민참여·주민생활 등 7대 영역, 227개 지표를 통해 지방 거버넌스 전 분야를 아울러 종합 진단 능력이 높아졌다. 특히 고령화, 외국인 유입, 복지 수요 확대 등 새로운 정책 대상도 포괄해 시대 변화에 대응하려는 노력이 엿보인다. 그러나 지표 수가 지나치게 많아 기준치나 우선순위를 설정하지 않으면 핵심 과제가 통계 속에 묻힐 위험이 크다. 취약계층이나 농촌 지역처럼 특정 목표 집단을 세밀하게 들여다볼 수 있는 세부 지표는 여전히 부족해 맞춤형 성과 판단에는 한계가 존재한다.

### (3) 성과 창출 과정의 불명확성

분쟁 건수, 정보공개율, 민원처리 기간, 참여예산 도입 현황처럼 행정 절차 변화를 보여주는 과정 지표가 세분화되어 행정 프로세스의 움직임을 일정 부분 추적할 수 있다는 점은 긍정적이다. 다만 지방자치는 본질적으로 다기능·종합행정 체계이기 때문에 227개 지표가 서로 어떤 인과 경로를 거쳐 최종 성과를 만들어 내는지 설명하기가 쉽지 않다. 특히 공공서비스가 내부적으로 독점·연계 생산되는 과정은 여전히 비가시적이어서 투명성과 효율성의 변화를 숫자로 깔끔히 연결하기 어렵다. 이로 인해 결과가 왜 나타났는지, 어떤 정책 수단이 효과적이었는지 파악하기 위해서는 추가적인 질적 분석이 필수적이다.

#### (4) 성과 진전에 대한 해석

20년치 장기 계열 데이터가 축적되어 각 지표의 향상·악화 추세를 파악하고 방향성을 진단하기는 한층 수월해졌다. 그러나 지표 값이 증가하면 곧바로 개선으로 간주하는 양적 해석에 머무를 가능성이 크고, 산출·과정·결과 지표가 혼재되어 있어 '왜'와 '어떻게' 성과가 개선됐는지 설명력이 부족하다. 예컨대 참여예산액이 늘었다고 해서 실제로 주민 참여의 품질이 높아졌는지, 정책 결정에 반영돼 효과를 냈는지는 별도로 검증되지 않는다. 이런 한계를 해소하려면 수치 변화를 질적 맥락과 연결하고, 지표 간 상충·보완 관계까지 해석하는 노력이 필요하다.

### 3) 민선 지방자치 20년 주요 정량성과

#### (1) 지방민주주의와 주민참여의 발전

민선 단체장·지방의원 직선제 도입 이후 투표율은 1995년 68%에서 2014년 56%로 등락을 거치며 안착하였다. 주민투표·주민소송·주민소환·감사·조례청구 등 직접참여 제도가 일상화되었고, 비영리민간단체 등록 수가 2000년 2,524개에서 2014년 12,252개로, 자원봉사 참여율이 2003년 3.3%에서 2014년 17.6%로 급증하였다. 자치법규 역시 조례 30,358건(1995)에서 63,476건(2014), 규칙 16,193건에서 23,687건으로 늘어 지역 맞춤형 입법 기반이 강화되었다.

#### (2) 주민생활 서비스의 질적 향상

인구 1만 명당 교통사고 사망자는 1995년 2.3명에서 2013년 1.0명으로, 화재 사망자는 1.3명에서 0.6명으로 감소하였다. 소방공무원 수도 같은 기간 4.5명에서 7.9명으로 늘어 대응력이 높아졌다. 또한 복지예산 비중이 1996년 7.5%에서 2013년 27.6%로 확대되고, 인구 10만 명당 사회복지시설 수가 3.3개(2003)에서 15.6개(2012)로 다섯 배 가까이 늘어났다. 주택보급률이 86%(1995)에서 116.7%(2013)로 높아졌고, 노후주택 비율은 15.9%에서 9.7%로 줄었다. 상·하수도 보급률도 68.5%(2003)에서 83.3%(2012)로 개선되었으며, 군 지역에서는 39.8%에서 64.2%로 상승 폭이 컸다. 특히 문예회관 122개(2003)에서 220개(2013), 공공도서관 290개(1998)에서 865개(2013), 체육시설 34,437개(1995)에서 56,124개(2013)로 문화 인프라가 확충되었다.

각 분야에 대해 일반국민의 74%~79%, 정책집단의 79%~89%가 '보통 이상'으로 긍정 평가하였다.

### (3) 지역경제 여건의 개선과 한계

지역경제 여건이 온전히 지방자치의 결과라고 보기는 어렵지만 지난 20년 동안 지역 경제의 전반적 여건이 향상되고 있는 것으로 나타났다. 1인당 GRDP가 1995년 대비 약 2.9배(2014년 2,840만 원) 증가하고, 고용률도 43%에서 50%로 높아졌다. 다만 지역 간 소득 격차 해소 체감도는 낮아 일반국민의 65.8%, 정책집단의 73.1%만이 '긍정'으로 답했다.

### (4) 지방행정 혁신과 시민사회 활성화

주민은 유권자·이해관계자·단체장·지방의원 등 다층적 주체로 활동하며 하향식 국가 운영을 보완하는 '상향식 변화 동력'으로 자리 잡았다. 자치단체 간 경쟁은 생활환경·서비스 개선을 촉진했고, 권력이 분산되면서 중앙정부 실책의 전국 확산 위험이 줄어드는 한편, 중앙 권력 남용에 대한 견제 효과도 강화되었다.

행정혁신의 결과로 보고서에서 중요하게 고려된 것이 무인민원발급 정도인데, 1,335대·514만 건(2005)에서 2,829대·1,990만 건(2014)으로 늘어 민원 접근성이 향상되었다. 정보공개청구는 25,475건(1998)에서 365,806건(2013)으로 14배 증가해 행정 투명성이 커졌고, 시민들은 행정정보 공개·자원봉사·비영리 활동을 통해 지역사회 의사결정에 더욱 적극적으로 참여하고 있다.

### (5) 자치요소별 성과와 과제

첫째, 지방분권 측면이다. 지방분권의 핵심 축인 사무 이양은 지속적으로 확대되어 왔다. 지방정부가 직접 처리하는 지방사무 비율은 1994년 13.4%에서 2013년 32.3%로 크게 증가하며 지역 특성에 맞는 행정 서비스 제공 기반을 마련했다. 또한, 총액인건 비제(2007년 도입), 기준인건비제(2014년 도입) 등을 통해 지방정부의 조직 운영 자율성이 확대되어, 지역 여건에 따라 인력과 조직을 유연하게 운영할 수 있는 토대가 마련되었다. 이는 주민 밀착형 서비스의 신속한 제공과 지역 현안에 대한 대응력 강화로 이어지는 긍정적인 변화이다. 그러나 이양된 사무의 대부분이 중앙정부의 지침에 따라 집행만 하는 집행사무 중심이라는 점은 실질적인 권한 이양의 한계로 지적된다. 또한, 사

무 이양에 상응하는 재정 분권이 미흡하여 지방정부의 재정 부담만 가중되는 결과를 초래하기도 한다. 더불어, 여전히 중앙정부의 중복적이고 과도한 지도감독이 지속되어 지방정부의 자율성을 제약하는 요인으로 작용한다.

둘째, 재정분권 측면이다. 지방정부의 자체 재원 확보 노력이 지속적으로 이루어져 지방소득세와 지방소비세가 신설되는 등 지방세목이 확대되었다. 또한, 지방교부세 및 국고보조금 배분 방식 개편을 통해 재정 취약 지역에 대한 지원이 강화되었다. 특히, 주민참여예산제도 도입은 예산 편성 과정에 주민의 의견을 반영하고 예산 집행의 투명성을 높이는 데 기여했다. 이러한 노력은 지방재정의 자율성과 투명성을 제고하는 중요한 발걸음이었다. 그럼에도 불구하고 지방정부의 재정 자립도는 오히려 하락하는 추세를 보인다. 2005년 63.5%였던 재정자립도는 2014년 50.3%로 낮아져 중앙정부 재원에 대한 의존성이 심화되었다. 이는 지방세 확충 노력에도 불구하고 늘어나는 지방사무와 복지 수요를 자체 재원으로 감당하기 어려운 구조적 문제를 보여준다. 국세와 지방세의 불균형적인 배분 구조는 여전히 지방재정 건전성의 근본적인 한계로 남아 있다.

셋째, 자치입법권 측면이다. 지방의회의 조례 및 규칙 제정 건수는 두 배 이상 증가하며 지역 특성과 주민 요구를 반영한 입법 활동이 활발해졌다. 특히, 일부 지방정부에서는 혁신적인 조례 제정을 통해 중앙정부 정책을 선도하거나 새로운 정책 방향을 제시하는 사례도 나타나, 지방자치의 선도적 역할을 입증했다. 이는 지역 현안에 대한 실질적인 해결 방안을 모색하고 주민 삶의 질을 향상하는 데 기여했다. 하지만 「지방자치법」상 상위 법령과의 충돌 문제와 중앙정부의 포괄적 위임금지 원칙 등은 자치입법권의 실효성을 제한하는 주요 요인이다. 또한, 지역 특성에 맞는 정책을 추진하기 위한 정책 수단(인력, 예산, 전문성 등)이 부족하여 제정된 조례가 실제 집행 과정에서 한계를 드러내는 경우가 많다. 이러한 제약은 지방의회의 입법 활동이 구호에 그치지 않고 실질적인 변화를 이끌어내기 위한 보완이 필요함을 시사한다.

넷째, 조직역량 및 윤리성 측면이다. 유능한 단체장의 리더십은 지역 발전을 견인하고 주민들의 신뢰를 얻는 데 중요한 역할을 했다. 또한, 개방형 직위 확대 및 중앙-지방 간 교류 인사를 통해 전문성과 역량을 갖춘 인재를 확보하고 조직의 활력을 불어넣었다. 정보화 투자 확대는 행정 효율성을 높이고 주민들에게 양질의 서비스를 제공하는 데 기여하며, 지방정부의 조직 역량 전반을 제고하는 데 일조했다. 그러나 이러한 노력에도 불구하고 지방의회에 대한 주민 신뢰는 여전히 낮은 수준에 머무른다. 이는 일부

의원들의 윤리적 문제나 전문성 부족, 그리고 의정 활동의 불투명성 등에서 기인한다. 또한, 지방선거 과정에서의 비리 문제가 지속적으로 발생하여 지방자치의 윤리성이 도전받고 있으며, 이는 공정성과 민주주의에 대한 근본적인 의문을 제기하게 한다.

다섯째, 기관협력역량 측면이다. 지방 4대 협의체(시도지사협의회, 시도의회회장협의회 등)의 활성화, 분쟁조정위원회 운영, 그리고 사무위탁제도 정비 등을 통해 지방정부 간 협력 및 갈등 조정의 제도적 기반이 마련되었다. 이는 광역적인 교통, 환경 문제 해결이나 공동 사업 추진에 긍정적인 영향을 미쳤다. 그러나 여전히 지방정부 간의 갈등 해결 능력은 미흡한 수준이며, 특히 이해관계가 복잡한 대규모 지역 개발 사업에서는 합의 도출이 어렵다. 또한, 많은 지역 개발 사업이 중앙정부의 재원에 크게 의존하고 있어 지방의 주도적인 개발 역량이 제한되는 경향이 있다. 이는 지역 간 불균형 해소와 지속 가능한 발전을 위한 지방정부 자체의 자원 확보 및 협력 모델 강화가 필요함을 보여준다.

마지막으로 주민참여 확대측면이다. 비영리단체 및 자원봉사 활동의 확대는 주민 주도의 문제 해결과 지역 공동체 활성화에 기여했다. 또한, 주민투표, 주민소환, 주민감사 청구제도 도입은 주민들이 지방정부의 정책 결정과 운영에 직접적으로 참여하고 견제할 수 있는 다양한 채널을 마련하여 참여 민주주의를 한 단계 발전시켰다. 하지만 특정 단체나 소수 의견에 보조금 지원이 편중되는 현상이 나타나 참여의 공정성을 저해할 수 있다는 지적이 있다. 또한, 온라인을 통한 주민 참여가 아직 활발하지 못하여 젊은 층이나 정보 소외 계층의 참여를 유도하는 데 한계가 있다. 특히, 주민소송 및 주민소환 절차의 엄격성은 제도의 실효성을 떨어뜨리고, 시민들의 적극적인 참여를 어렵게 만드는 요인이다.

표 3-6 민선 지방자치 20년 정량성과 요약

구분	긍정적 성과	한계 및 문제점
지방민주주의와 주민 참여	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 직접참여 제도 일상화 (주민투표, 소송, 소환 등)</li> <li>- 비영리민간단체 5배가량 급증 (2000년 2,524개 → 2014년 12,252개)</li> <li>- 자원봉사 참여율 10%p 이상 상승 (2003년 3.3% → 2014년 17.6%)</li> <li>- 자치법규(조례·규칙) 2배 이상 증가로 맞춤형 입법 기반 강화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지방선거 투표율 하락세 (1995년 68% → 2014년 56%)</li> <li>- 특정 단체에 보조금 편중 문제</li> <li>- 온라인 등 새로운 방식의 참여 부족</li> <li>- 주민소송·소환 제도의 엄격한 절차로 인한 낮은 실효성</li> </ul>

구분	긍정적 성과	한계 및 문제점	
주민생활 서비스 질적 향상	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 안전 지표 개선 (교통사고 및 화재 사망자 수 감소)</li> <li>- 복지예산 비중 대폭 확대 (1996년 7.5% → 2013년 27.6%)</li> <li>- 사회복지시설 5배가량 증가, 주택보급률 향상</li> <li>- 상하수도 보급률 개선(특히 군 지역)</li> <li>- 문화·체육 인프라 대폭 확충</li> </ul>	(해당 내용에서는 구체적인 한계점이 직접 언급되지 않았으나, 전반적으로 높은 긍정 평가를 받고 있음을 시사)	
지역경제 여건	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 1인당 GRDP 약 2.9배 증가 (2014년 2,840만원)</li> <li>- 고용률 상승(43% → 50%)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지역 간 소득격차 해소의 체감도 낮음 (일반국민의 34.2%가 부정적 또는 보통으로 인식)</li> </ul>	
지방행정 혁신 및 윤리성	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 무인민원발급 확대(약 4배 증가)로 민원 접근성 향상</li> <li>- 정보공개청구 14배 급증으로 행정 투명성 제고</li> <li>- 주민이 상향식 변화 동력으로 작용하며 중앙 권력 견제</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지방의회에 대한 주민 신뢰도 여전히 낮음</li> <li>- 지방선거 비리 등 공직자 윤리성 문제 지속</li> </ul>	
자치 요소별 과제	지방분권	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지방사무 비율 확대 (1994년 13.4% → 2013년 32.3%)</li> <li>- 총액인건비 및 기준인건비제 도입으로 조직 자율성 강화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 집행사무 중심의 이양으로 실질적 권한 부족</li> <li>- 재정지원 미흡 및 중앙의 중복적 지도감독 지속</li> </ul>
	재정분권	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지방소득세·소비세 신설 등 자체재원 확충</li> <li>- 주민참여예산제 통한 재정 투명성 제고</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 재정자립도 하락 (2005년 63.5% → 2014년 50.3%)</li> <li>- 중앙정부에 대한 재정 의존성 심화</li> </ul>
	자치 입법권	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 조례·규칙 제정 활성화 및 일부 혁신 조례의 중앙 정책 선도</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 상위 법령 제약으로 입법 활동에 한계</li> <li>- 정책 추진에 필요한 예산·인력 등 정책수단 부족</li> </ul>
	기관협력	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지방 4대 협의체, 분쟁조정위원회 등 협력 기반 마련</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지방정부 간 갈등 해결 능력 미흡</li> <li>- 지역개발 사업의 과도한 중앙재원 의존</li> </ul>

출처: 행정자치부(2015) 바탕으로 연구자 작성

#### 4) 정량성과에 대한 메타평가 기준 적용 결과

##### (1) 성과 측정의 곤란성

지방자치 이후 교통사고 사망자 수가 인구 1만 명당 2.3명(1995년)에서 1.0명(2013

년)으로 절반 이하로 줄고, 복지예산 비중이 7.5%에서 27.6%로 급증하는 등 주민안전·복지 부문에서 명백한 결과 지표가 확보되었다. 이처럼 일부 영역은 투입이 아닌 결과 중심 데이터를 통해 성과를 가시화한다. 그럼에도 사무 이양 923건이나 지방세 증가액 처럼 과정 투입 지표가 여전히 많아, 주민 체감도와 직결되는 산출 결과 지표가 부족해 종합 효과를 정밀하게 측정하기 어렵다.

## (2) 성과 평가대상의 광범위성

주민안전·복지·환경·문화 등 생활서비스 지표는 대체로 개선되었고, 인식조사에서도 일반국민의 74% 이상이 '보통 이상'으로 평가해 다양한 분야에서 고른 향상을 보여 준다. 그러나 같은 평가 틀 안에 투표율·단체장 기소·재정력지수 등 성격이 다른 60여 지표가 혼재하고, 가중치가 부재해 핵심 현안의 중요도가 희석되는 문제가 남는다. 예를 들어 장애인복지 불만족 45.8%, 수도권과 비수도권의 재정력 격차 2.4배 등의 차이가 뚜렷하지만, 종합 점수에서는 긍정·부정 지표가 단순 평균되어 정책 우선순위를 가리기 어렵다.

## (3) 성과 창출 과정의 불명확성

무인민원 발급기가 1,335대(2005년)에서 2,829대(2014년)로 늘어 민원 편의 향상 과정이 일부 수치로 확인되고, 주민참여 확산이 정보공개청구 14배 증가로 가시화되어 제도-성과 인과관계가 비교적 뚜렷하다. 반면 사무 이양 확대에도 인력·예산 전입이 미미한 배경, 지방채 관리지표 개선과 시정·환수액 급증의 관계 등 부정적 결과를 낳은 과정 데이터는 부족하다. 또한 지역 재정력 격차나 복지 재원 불균형이 어떤 정책 결정과 재정 배분 과정을 통해 고착됐는지 설명이 미흡해 원인-대응 고리가 불투명하다.

## (4) 성과 진전에 대한 해석

주택보급률 86%→116.7%, 상·하수도 보급률 68.5%→83.3%와 같은 뚜렷한 개선 사례는 정책 효과가 체감 수준으로 이어졌음을 보여 주며, 보고서는 이를 긍정적 성과로 적절히 해석한다. 동시에 지방세 수입 두 배 확대를 '자체 수입 기반 강화'로 평가하면서도 국세 대비 비중 정체를 이전재원 의존 확대는 충분히 교정하지 않아 개선 정도를 과대 해석할 여지를 남긴다. 복지예산 증액과 장애인복지 불만족 간 상충 정보를 종합적으로 설명하지 못해, 일부 영역에서는 정책 효과가 실제 체감 개선으로 이어졌는지 판단이 모호하다.

### 3. 민선 지방자치 30년 정량성과 평가

#### 1) 정량지표 개요

민선 지방자치 30년의 성과분석은 지난 30년 동안 지방자치가 어떻게 변화하고 제도가 어떻게 작동해 왔는지를 객관적으로 기술하는 작업으로, 제도적 변화와 실적을 정리하고 이를 확인할 수 있는 대표사례를 함께 제시하는 것을 목적으로 한다. 분석지표는 민선 지방자치 20년 평가 자료를 기본 기반으로 설정되었으며, 당시 지표를 바탕으로 기관이 2024년에 수행한 자체 연구의 정량·정성지표 구성 결과도 반영하여 재정리되었다. 다만 20년 평가 시기와 현재를 비교할 때 사회·경제 환경이 크게 달라져 있어 모든 과거 지표를 그대로 활용하는 데에는 한계가 존재한다. 지표 체계는 자치구조, 자치역량, 참여구조의 세 영역으로 구성된다. 자치구조는 중앙과 지방 간 관계 속에서 자치 제도의 도입과 운영을 보여주는 지표로 구성되며, 자치역량은 지방자치단체가 지역의 문제를 스스로 해결할 수 있는 운영능력과 대응능력을 평가한다. 참여구조는 주민과 시민단체, 지방정치가 행정의사결정 과정에 참여하는 제도적 기반과 실제 참여성과를 측정한다. 최종적으로 선정된 지표는 자치구조 36개(47%), 자치역량 22개(29%), 참여구조 18개(24%) 등 총 76개로 구성되어 있으며 제도 기반 강화, 역량 내실화, 민주적 정당성이라는 세 축을 중심으로 설계되었다. 이 가운데 제도와 재정을 포함한 구조 평가가 가장 큰 비중을 차지한다.

**표 3-7** 민선 지방자치 30년 정량지표

(단위: 개)

구분	지표수	주요 내용
자치구조	36	사무배분 및 조직 자율성, 행정서비스 성과
		자주재원 확보 수준, 재정 운영 성과
		자치입법적 제도, 자치입법 운영 성과
		협력 거버넌스 제도화, 협력의 효과성
자치역량	22	혁신성장 역량, 지역특화 역량
		조직·인사관리 역량
		디지털, 재난대응, 교육·인적자원 역량, 행정·정책 역량
참여구조	18	법·제도 기반 참여도, 행정의 참여지원 역량
		공동체 자율 활동, 행정의 지원 연계
		의정활동 책임성, 지방선거 자율성
합계	76	

출처: 행정안전부(2025) 바탕으로 작성

## 2) 정량지표에 대한 메타평가 기준 적용 결과

### (1) 성과 측정의 곤란성

민선 30년 정량지표는 자치구조·자치역량·참여구조의 세 축에서 총 76개 지표를 구성하여 지방자치의 주요 영역을 균형 있게 담아내고 있다. 특히 혁신성장, 지역특화, 미래대응 등 최근 정책환경을 반영한 지표가 새로 포함되면서 결과와 정책효과를 직접적으로 보여주는 항목이 확대되었다는 점은 의미가 있다. 그러나 전체 지표 가운데 상당수가 권한배분 구조, 재정 투입 구조, 조직·인사와 같은 제도 기반·과정 중심 지표에 집중되어 있어 여전히 투입·과정 변수 위주의 평가가 이루어질 가능성이 크다. 주민참여 확대나 지역혁신 성과처럼 결과나 체감성과를 보여주는 지표가 일부 포함되었더라도 실제 성과산출과 주민 만족도까지 확인할 수 있는 결과 지표의 비중은 충분하다고 보기 어렵다. 이는 지방자치 30년의 실질적 성과를 정량적으로 판단하는 데 한계로 작용한다.

### (2) 성과 평가대상의 광범위성

30년 평가는 자치행정·재정·입법·연대협력, 혁신성장·미래대응·내부운영, 주민참여·생활권참여·정치참여 등 지방자치 전반을 대표하는 핵심 기능을 포괄하고 있어 평가대상의 범위가 매우 넓다는 장점이 있다. 지역특화 인프라, 디지털 전환, 재난대응 같은 새로운 수요도 포함되어 변화된 정책환경을 담아내려는 의지가 보인다. 그러나 지표 수는 76개로 축소되었음에도 각 영역이 여전히 광범위하여 세부 정책집단별 성과를 뚜렷하게 식별하기 어렵다는 한계가 있다. 예를 들어 특정 취약지역의 자치역량이나 특정 집단(청년·고령층)의 참여성과 등 목표집단을 세밀히 구분해 분석할 수 있는 지표는 충분하지 않다. 평가대상이 넓다 보니 정책효과의 우선순위가 숨겨질 위험도 존재하여 해석의 복잡성이 오히려 커질 수 있다.

### (3) 성과 창출 과정의 불명확성

민선 30년 지표는 자치입법 증가, 재정자립도 변화, 협력제도 운영, 주민참여 활성화 등 지방자치의 여러 행정 과정과 구조 변화를 확인할 수 있는 장점이 있다. 그러나 지방자치단체의 행정서비스는 종합행정 형태로 제공되며 내부적으로는 공공서비스가 연계·독점 방식으로 생산되는 특성이 강하다. 이 때문에 지표 간의 인과 경로가 뚜렷하게 드러나지 않는다. 예컨대 협력제도 강화가 실제 정책효과로 이어지는 과정, 지역특화 인

프라 확대가 주민 삶의 질 개선으로 연결되는 경로 등은 정량지표만으로 명확히 설명하기 어렵다. 결과적으로 성과가 어떤 행정 과정에서 만들어졌는지, 개선·악화의 원인이 무엇인지 규명하기 위해서는 추가적인 질적 분석이 필수적이다. 따라서 이러한 사항을 고려하여 주민설문조사를 대폭 강화하여 실시하였다.

#### (4) 성과 진전에 대한 해석

30년간의 제도 발전과 정책 변화가 지표 수준에서 드러남에 따라 자치구조, 역량, 참여 분야의 변화 추세를 파악하는 데는 도움이 된다. 자치입법 증가나 주민참여 확대처럼 개선으로 보이는 신호도 분명히 존재한다. 그러나 지표의 값이 증가하거나 감소한 이유를 직접적으로 설명하기는 여전히 어렵다. 서비스 생산 과정의 비가시성 때문에 지표 변화가 진정한 성과인지 단순한 제도 확대인지 구분하기가 쉽지 않다. 예를 들어 조례 증가가 입법 역량 개선인지, 반복적·행정적 조례 증가인지 판단하기 어렵고 투표를 상승이 지방정치 활성화를 의미하는지, 정치경쟁 약화(무투표 당선 증가)와 함께 나타난 구조적 문제인지 해석이 필요하다. 값의 변동만으로 성과를 단정할 경우 정책 효과 해석이 왜곡될 위험이 있다.

#### (5) 성과 인식 과정의 편향성

정량지표가 제도 기반과 구조적 변화에 치중되어 있어, 주민이 실제로 체감하는 성과와 일치하지 않을 가능성이 존재한다. 지방자치에 대한 부정적 정보나 지역 상황에 따른 편향된 인식이 평가에 영향을 미칠 여지가 있으며, 전문가와 주민이 지표 변화에 대해 다르게 받아들일 가능성도 크다. 예컨대 디지털행정 확대는 전문가 관점에서는 긍정이지만, 인프라가 취약한 농촌지역 주민에게는 체감도가 낮을 수 있다. 이러한 편향 가능성은 정량지표 기반 평가의 해석 시 주의가 필요함을 시사한다.

#### (6) 성과와 체감도 간 괴리

76개 지표 중 상당수가 자치구조·재정·입법 등 제도 기반 측정에 치중되어 있어, 주민이 실제로 경험하는 서비스 품질이나 정책효과와의 연결성이 충분히 담기지 않는다. 지방자치단체 내부에서 집행기관과 의결기관이 분리되어 있어 성과 정보가 행정 전반에 고르게 공유되지 않는 구조적 제약도 존재한다. 이로 인해 제도적 성과가 실제 주민 체감 성과로 이어지는지 확인할 수 있는 매개지표가 부족하므로, 결과적으로 체감도와

정량지표 간의 괴리가 발생할 위험이 크다.

### 3) 민선 지방자치 30년 주요 정량성과

전체 연구결과가 확정되지 않아서 본 보고서에는 개괄적인 변화양상을 간략하게 서술하고자 한다. 지방자치 30년을 종합하면 구조·역량·참여 제도가 전반적으로 확대되며 외형적 성장은 분명했지만, 실질적인 자율성과 책임성, 정책 효과성은 여전히 제한적이라는 한계를 확인하였다.

지방사무 비율은 1994년 13.4%에서 2024년 36.7%로 증가했고 지방공무원 정원 역시 35% 이상 확대되었으며 지방세수입도 2000년대 초 40조 원대에서 2023년 102조 원으로 늘어났다. 주민참여예산제 역시 전국 243개 지자체로 확산되며 사무, 조직, 재정, 입법, 참여 기반이 제도적으로는 완비된 수준에 도달한 것으로 보인다.

그러나 자치구조 측면에서는 지방사무와 조직·재정·입법 권한이 확대되어 제도적 외형은 성장했음에도 교부세·보조금 의존, 입법 품질 미흡, 초광역 협치의 실효성 부족이 지속되고 있다. 2020년 지방일괄이양법을 통한 대규모 이양이 이루어졌으나 실제 행정 기능 분권을 의미하는 특행기관 이관은 제한적이었고, 지방세와 세외수입 기반 확대로 자체사업 비중은 늘었지만 지방재정의 자율성은 여전히 중앙재원 의존 속에서 제약을 받고 있다.

자치역량 측면에서는 정원 확대와 생활밀착 직렬 강화, 재정건전성 확보, 디지털·재난 대응 역량 강화가 성과로 평가되지만 승진정체, 재정투자 억제, 수도권과 지방 간 격차 심화가 동시에 나타난다. 조직·인사·재정 권한을 지방으로 이양해 자율적 운영 여건을 강화하고 권역 단위 혁신·재난 대응 체계를 갖춰야 한다는 과제가 도출된다. 특히 지방채 발행에 소극적인 기조로 인해 혁신과 기반투자 사업이 제약되었고, 그 결과 지역 간 역량 격차가 생활격차로 재생산되는 문제가 확인된다.

참여구조 측면에서는 주민참여예산제와 주민자치회 제도화, 생활권 공동체 활성화, 여성·청년의 정치 참여 확대 등 진전이 있었으나 참여의 실질적 영향력은 여전히 제한적이다. 주민투표와 소환제도는 활용이 저조하고 무투표 당선이 10% 수준에 이르러 지방정치의 경쟁성과 대표성이 취약한 모습도 드러난다. 마을기업과 협동조합 수는 빠르게 증가했지만 재정지원 의존율이 60%를 넘어서며 지속가능성 측면의 검토가 필요하다. 전반적으로 참여의 양적 범위는 넓어졌으나 정책 결정에 영향을 미치는 실질적 효능감은 낮은 상

태로, 주민자치회를 법정 대표기구로 격상하고 주민발안과 주민투표 절차를 실질화하며 지방의회의 책임성과 경쟁성을 강화하는 제도적 보완이 필수적이라는 점이 확인된다.

**표 3-8** 민선 지방자치 30년 정량성과 요약

구분		주요 특징
자치구조	자치행정	- 권한배분 확대 vs 중앙-지방 분쟁 증가
	자치재정	- 재정자율성 강화(자립도, 세외수입)와 한계(교부세·국고보조 의존)
	자치입법	- 자치입법 활성화(조례 증가)와 품질 제약(재의요구)
	연대협력	- 협력 제도화 성과(행정협의회, 지방4대협의체)와 갈등 양면
자치역량	특화혁신	- 혁신성장·산업생태계(창업, 사업체 증가) 긍정적 신호 - 지역특화 인프라 확충(교통 접근성, 마을기업, 생활인구)
	내부운영	- 내부인력 구조의 양면성(임기제 전문성 vs 불안정, 담당인구 과부하) - 다양성·포용성 강화(여성·저소득층 임용 확대)
	미래대응	- 디지털행정, 재난대응 역량은 강화 - 지방의 인프라와 인력 격차는 증가
참여구조	제도적 주민참여	- 직접민주주의 확대(주민투표, 주민소송)로 정당성·책임성 제고
	생활권 기반참여	- 생활권 단위 참여 확대(청년공동체, 자원봉사, NPO 등)
	지방정치 참여	- 정치참여 지표의 이중성(투표율 상승 긍정, 무투표 당선 부정) - 지방의회 견제·책임성 강화(예산심의·조사활동)
종합		- 제도 기반 평가 비중이 가장 큼(자치구조 47%) - 역량 강화 지표가 약 30% 차지 - 참여와 민주적 정당성 지표도 균형 있게 반영(24%)

출처: 행정안전부(2025) 바탕으로 연구자 작성

#### 4) 정량성과에 대한 해석

구체적인 정량성과에 대해서 해당 연구(행정안전부, 2025)가 확정 전이므로, 지표에 드러난 전반적인 문제상황에 대해서 비판적으로 검토하고자 한다. 정량적 제도실적을 종합적으로 살펴본 결과 지방자치 30년의 성과 이면에는 다섯 가지 구조적 문제상황이 드러난다. 첫째, 권한과 재정 간의 불균형이 지속되면서 지역 간 격차가 더욱 심화되고 있다. 1990년대부터 사무 이양은 꾸준히 진행되었으나 이에 상응하는 재정 기반은 충분히 마련되지 않았고, 교부세와 국고보조 중심의 구조가 유지되면서 지자체는 늘어난 사무를 자체재원으로 감당하기 어려운 상황에 놓여 있다. 재정자립도 격차는 2024년

기준 12.6%p에 달해 지역별 정책설계 능력과 인력, 재정 자율성의 차이가 더욱 확대되었으며 지방교부세만으로는 이러한 격차를 해소하기에 한계가 명확하다.

둘째, 지방입법권은 헌법과 법률에 의해 폭넓게 제한되어 있어 구조적 제약이 지속된다. 조례 제정이 양적으로 확대되었음에도 대부분의 지역발전 관련 사항이 상위 법령에 규정되어 있어 지방의회가 정책 실험의 장으로 기능하기 어렵고 자치입법이 지역 특성에 맞는 혁신으로 이어지기 힘든 한계가 나타난다.

셋째, 중앙-지방과 지방 간 협력체계는 제도적으로 구축되어 있음에도 내실이 부족하다. 중앙-지방협력회의 등은 정책 조정보다는 의견 수렴 단계에 머물러 실질적 협력 효과가 제한적이며, 시·도지사협의회나 초광역협력기구 같은 지방 간 협력체계도 공동 재정이나 공동사업 추진 같은 실질적 운영장치가 부족해 선언적 수준에 머무르고 있다. 이로 인해 국가의 균형발전 전략과 권역 단위 공동정책이 유기적으로 연결되지 못하고, 지역 간 불균형 해소나 권역별 통합 대응 역시 제도적 기반에 비해 성과가 낮게 나타난다.

넷째, 행정운영의 자율성 역시 제약되고 있다. 정원 산정, 직급 체계, 보수 기준, 승진 구조 등이 여전히 중앙 기준에 크게 의존하고 디지털·기후·재난 분야에서도 중앙 주도의 체계에 의존하는 경향이 강하다. 총액인건비제와 기준인건비제가 자율성을 일부 확대하긴 했으나 지자체가 자체적으로 조직 역량을 재설계하고 지역별 행정수요에 맞춰 인력을 탄력적으로 배치하기에는 여전히 여러 제약이 존재한다.

다섯째, 정치참여의 외연은 확대되었지만 질적 수준과 책임성은 충분히 확보되지 못하고 있다. 주민참여예산제와 주민자치회 등이 확산되었으나 정책 변화나 주민체감 효과로 이어지지 못하는 사례가 많고, 무투표 당선과 저투표율은 지방민주주의의 대표성을 약화시키고 있다. 주민투표·발안·소환 등 직접참여 제도는 도입되었지만 절차요건이 까다롭거나 법적 구속력이 약해 실효성이 낮으며 참여 의견이 정책에 반영되고 다시 주민에게 환류되는 제도적 장치도 충분하지 않다. 이러한 문제들은 지방자치 30년의 실적이 제도적 확장에 비해 실질적 자치성과로 이어지지 못하고 있다는 점을 보여준다.

## 제3절 · 지방자치 주민인식 분석

### 1. 민선 지방자치 10년 인식조사 결과

#### 1) 인식조사의 주요 결과

##### (1) 조사 항목

민선자치 10년평가에서의 인식조사는 주민이 일상에서 직접 체감하는 행정서비스를 일반행정, 보건복지, 환경관리, 문화·체육, 도시관리, 주민안전의 여섯 영역으로 구분하고, 각 영역마다 만족도와 지난 10년간 변화 방향(긍정·보통·부정)을 동시에 질문하는 방식으로 설계되었다.

이중 복지 영역은 다시 기초생활보장·노인복지·장애인복지·보육시설로, 안전 영역은 시설·재난관리로 세분화하여 세밀한 체감 수준을 파악하도록 하였으며, 서비스별 장애·저조 요인도 함께 조사해 불만족 원인을 구조적으로 추적하도록 하였다.

##### (2) 민선 지방자치 10년에 대한 주민인식

먼저 주민복지 항목의 주요조사 결과는 다음과 같다. 지방자치가 주민복지에 미친 인식을 묻는 질문에 만족 34.6%, 보통 51.5%, 불만족 12.6%로 나타나 전반적으로 긍정 평가가 우세하였다. 지방자치에 따른 변화 인식에 대해서는 ‘긍정적 변화’가 64.7%로 ‘부정적 변화’ 4% 내외를 크게 앞선 것으로 나타났다. 세부 항목별로는 기초생활보장 35.4%, 노인복지 29.7% 만족에 비해 장애인복지 11.6%, 보육시설 6.2% 만족으로 집계되어 복지정책 내 편차를 확인할 수 있었다. 불만족 원인으로는 정책 우선순위의 비합리성 42.9%, 재원 부족 39.7% 등의 순으로 높게 나타나 예산 배분과 정책 설계의 구조적 개선이 필요함을 시사하였다.

다음으로 지역경쟁력 항목의 주요 조사결과는 다음과 같다. 지방자치가 산업경쟁력 강화에 미친 영향을 묻는 질문에 기여했다 42.1%, 보통 49.6%, 기여하지 못했다 8.3%로 집계되어 긍정 평가가 절반 이상을 차지하는 것으로 나타났다. 반면, 물적 인프라 구축(긍정 28.5%, 부정 22.1%)과 생활기반·환경 개선(긍정 31.2%, 부정 29.1%)은 긍정·부정 응답률이 비슷하여 주민 체감도가 낮은 것을 확인할 수 있었다. 특히 낙후지역 개

받은 긍정 19.8%, 부정 29.1%로 부정 인식이 우세해 지역 간 불균형 문제가 여전히 심각하게 인식되고 있다.

표 3-9 민선 지방자치 10년 주민인식 요약

구분		주요 결과	시사점 및 특이사항
주민 복리	전반적 만족도	- 만족: 34.6% - 보통: 51.5% - 불만족: 12.6%	전반적으로 긍정 평가가 우세
	변화 인식	- 긍정적 변화: 64.7% - 부정적 변화: 4.0%	긍정적 변화에 대한 인식이 압도적으로 높음
	항목별 만족도	- 기초생활보장: 만족 35.4% - 노인복지: 만족 29.7% - 장애인복지: 만족 11.5% - 보육시설: 만족 6.2%	기초생활, 노인복지는 만족도가 상대적으로 높으나, 장애인, 보육 분야는 불만족이 더 높아 복지 내부 편차 확인
	불만족 원인	- 정책 우선순위 비합리성: 42.9% - 재원 부족: 39.7%	예산 배분 및 정책 설계의 구조적 개선 필요
지역 경쟁력	산업경쟁력 강화	- 기여: 42.1% - 보통: 49.6% - 미기여: 8.3%	긍정 평가가 절반 이상을 차지
	물적 인프라 구축	- 긍정: 28.5% - 부정: 22.1%	긍정·부정 응답이 비슷하여 주민 체감도는 낮은 편
	생활기반·환경 개선	- 긍정: 31.2% - 부정: 29.1%	긍정·부정 응답이 비슷하여 주민 체감도는 낮은 편
	낙후지역 개발	- 긍정: 19.8% - 부정: 29.1%	부정 인식이 우세하여 지역 불균형 문제가 심각하게 인식

출처: 행정자치부(2005) 바탕으로 연구자 작성

## 2) 인식조사에 대한 메타평가 기준 적용 결과

### (1) 성과 인식 과정의 편향성

조사에서는 모든 응답자를 동일 가중치로 처리했으나, 실제로는 지방자치 실패 사례를 집중적으로 접한 집단이 과소표집되었을 가능성을 배제하기 어렵다. 주민·학계·NGO·공무원 간 비교에서 긍정적 변화 인식은 주민 55.9%, 공무원 65.0%로 높은 반면, 학계는 30.8%로 절반 수준에 그치는 등 집단별 편차가 뚜렷하였다. 이러한 차이

는 정보 획득 경로와 이해관계가 서로 다른 집단을 균형 있게 반영하지 못하면 결과가 과대 또는 과소평가될 수 있음을 시사한다. 특히 낙후지역 개발처럼 부정 비율이 높은 항목이 전체 평균에서는 ‘양호’로 귀결되는 현상은 부정 편향 정보의 반영 부족에서 비롯된 구조적 한계로 해석된다.

## (2) 성과와 체감도 간 괴리

설문 문항은 지방자치단체 전체를 단일 주체로 묶어 평가함으로써 ‘집행부(서비스 제공)’와 ‘지방의회(감사·규제)’의 역할을 구분하지 않았다. 그 결과 집행부가 홍보한 복지 확대나 산업단지 조성 실적은 과도하게 부각되는 반면, 의회의 견제·조정 활동은 주민에게 체감되기 어렵다. 더구나 의회 회의록·조례 제정 현황 등 의정 정보를 주민이 손쉽게 접하기 어렵다는 점이 겹쳐, 실제 성과에 비해 주민 체감도와 정보가 부족해지는 구조가 지속된다. 복지·환경 등 일부 영역에서 ‘관리 방식의 부적절(최대 53.5%)’이 불만족 원인으로 꼽힌 것도 서비스 결과보다 행정 절차에 대한 불신이 체감 만족도를 크게 좌우함을 보여준다. 이러한 정보 비대칭은 특히 물적 인프라나 낙후지역 개발처럼 이해관계가 복잡한 분야에서 공식 성과와 주민 평가 사이의 괴리를 확대시키는 요인으로 작용한다.

**표 3-10** 민선 지방자치 10년 평가에 대한 메타평가 적용 결과 요약

구분	주요 결과	시사점 및 특이사항
성과 인식 과정의 편향성	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 응답자 모두 동률 가중치 적용했으나, 지방자치 실패사례 접한 집단은 과소표집 가능성 존재</li> <li>- 집단별 긍정 인식 차이 큼(주민 55.9%, 공무원 65.0%, 학계 30.8%)</li> <li>- 낙후지역 개발 등 부정 비율 높은 항목이 전체 평균에서는 양호로 나타나는 현상 존재</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 다양한 이해관계자 집단을 균형 있게 반영하는 표본 설계 필요</li> <li>- 정보 획득 경로와 집단별 인식 차이를 고려한 분석 보완 필요</li> <li>- 부정적 정보 반영 부족으로 인한 과대평가 위험 경계</li> </ul>
성과와 체감도 간 괴리	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지방자치단체 전체를 단일 주체로 평가해 집행부와 의회 역할 구분 안 됨</li> <li>- 집행부 성과는 과대 부각, 의회 활동은 주민 체감 어려움</li> <li>- 의정 정보 접근성 낮아 주민 정보 부족 심화</li> <li>- 행정 절차 불신이 체감 만족도에 큰 영향</li> <li>- 복잡한 이해관계 분야에서 공식 성과와 주민 평가 괴리 확대</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 집행부와 의회 역할을 명확히 구분한 평가체계 마련 필요</li> <li>- 주민 대상 의정 정보 접근성 개선 및 소통 강화 필수</li> <li>- 행정 절차 개선과 투명성 제고를 통한 신뢰 회복 중요</li> <li>- 복잡 분야에서는 정보 비대칭 해소를 위한 맞춤형 전략 필요</li> </ul>

출처: 행정자치부(2005) 바탕으로 연구자 작성

## 2. 민선 지방자치 20년 인식조사 결과

### 1) 인식조사의 주요 결과

#### (1) 조사 항목

민선자치 20년 평가는 지방자치에 대한 주민 체감도와 성과인식을 중심으로, 필요성 인식·성과 체감·경제 및 고용 개선·보건복지 향상·민원서비스·행정서비스·주민참여·직접민주주의제도 활용의 여덟 영역을 중심으로 조사되었다. 조사는 각 항목별로 ‘긍정·부정’ 또는 ‘개선·저하’의 변화를 구분해 주민의 체감 정도를 확인하고, 향후 지방자치의 중점 방향에 대한 주민의 인식 순위를 추가로 조사하였다. 특히 해당 조사는 복지, 고용, 행정서비스 등 주민 생활과 밀접한 항목의 변화 인식을 중점으로 하여, 자치의 질적 성숙에 대한 주민 체감도를 확인하는 데 초점을 두었다.

#### (2) 민선 지방자치 20년에 대한 주민인식

조사 결과, 지방자치의 필요성에 대해 ‘필요하다’는 응답이 79.5%로 압도적으로 높게 나타났으며, 불필요하다는 응답은 20.5%에 그쳤다. 이는 자치제도가 주민생활의 필수적 기반으로 인식되고 있음을 보여준다.

성과 체감도에서는 긍정적 인식이 73.0%로, 부정적 인식(27.0%)보다 약 3배 높게 나타났다. 지방자치의 제도적 정착과 정책성과가 주민에게 일정 수준 체감되고 있음을 시사한다. 경제·고용 영역에서는 ‘개선되었다’는 응답이 65.8%, ‘저하되었다’는 응답이 34.1%로, 여전히 지역경제 활성화에 대한 체감 개선이 필요하지만 긍정 인식이 우세하였다. 보건·복지 향상 체감은 긍정 76.5%, 부정 23.5%로 매우 높게 나타나, 주민복지 정책의 확산과 돌봄서비스 확대가 긍정적 영향을 미친 것으로 풀이된다. 민원서비스 개선(긍정 69.2%)과 행정서비스 만족도(긍정 61.3%)도 전반적으로 호의적이지만, 일정 비율의 부정 응답(각각 30.8%, 38.6%)은 서비스 품질의 지역 간 격차를 시사한다.

주민참여의 효능감은 긍정 68.8%, 부정 31.2%로 나타나 제도적 참여 구조에 대한 인식은 대체로 긍정적이다. 다만, 참여가 실질적 성과로 이어지는 체감은 여전히 절반 수준에 머무르고 있어, ‘참여의 질적 심화’가 향후 과제를 보여준다. 직접민주주의제도의 활용 필요성에 대해서는 긍정 67.4%, 부정 32.6%로, 주민의 정책결정 참여에 대한 사회적 요구가 꾸준히 확대되고 있음을 알 수 있다.

마지막으로 지방자치의 향후 중점 방향으로는 주민인권(1순위), 지역경제(2순위), 환경관리·보건복지(3순위)가 꼽혔다. 이는 주민 중심의 복지적 가치와 지역경제 활성화를 동시에 중시하는 경향을 보여준다.

**표 3-11** 민선 지방자치 20년 주민인식 요약

구분	주요 결과	시사점 및 특이사항
지방자치 필요성 인식	- 필요: 79.5% - 불필요: 20.5%	- 자치제도의 필수성에 대한 주민 공감대 확고 - 제도 정착단계에서 안정적 신뢰 형성 완료
지방자치 성과 체감	- 긍정: 73.0% - 부정: 27.0%	- 제도 운영 전반에 대한 긍정 평가가 높은 편 - 다만, 체감 편차는 여전
경제·고용 개선 체감	경제 - 개선: 65.8% 고용 - 저하: 34.1%	- 지역경제 활성화 노력은 일정 부분 성과 창출 - 체감은 지역별 격차 존재
보건·복지 향상 체감	- 긍정: 76.5% - 부정: 23.5%	- 복지정책 확충이 주민에게 직접적으로 체감 - 특히 돌봄·건강서비스 분야 평가 우수
민원서비스 개선	- 긍정: 69.2% - 부정: 30.8%	- 대민서비스 효율화 진전 - 다만, 약 30% 불만족층 존재
행정서비스 만족	- 긍정: 61.3% - 부정: 38.6%	- 전반적 행정 품질에 대한 신뢰 형성 - 공공서비스 일관성 확보는 숙제
주민참여 효능감 (주민참여 산출 달성)	- 긍정: 68.8% - 부정: 31.2%	- 주민참여 제도에 대한 인식은 긍정적 - 다만, 참여의 실질적 성과 체감은 한계
직접 민주주의제도 활용 필요성	- 긍정: 67.4% - 부정: 32.6%	- 참여예산·주민투표 등 직접참여제도 확대 필요성에 대한 인식이 강화
지방자치의 향후 중요성 (중장기 3순위)	- 1위: 주민안전 - 2위: 지역경제 - 3위: 환경관리, 보건·복지	- 주민 중심 가치와 복지·경제 균형발전 요구 존재

출처: 행정자치부(2015) 바탕으로 연구자 작성

## 2) 인식조사에 대한 메타평가 기준 적용 결과

### (1) 성과 인식 과정의 편향성

응답자 구성의 사회적 배경, 생활권, 그리고 지역 간 인프라 및 재정여건의 차이에 따라 인식의 편차가 구조적으로 존재할 가능성이 높다. 특히 수도권과 비수도권 간 인구 집중도 및 생활기반 격차가 지방자치 성과에 대한 체감도에 직접적인 영향을 미쳤을 것

으로 보인다. 수도권 거주민은 상대적으로 행정서비스 접근성과 복지 인프라가 양호해 지방자치의 성과를 긍정적으로 평가한 반면, 비수도권 응답자는 인프라 불균형과 인구 감소, 재정 제약 등 복합적인 요인으로 체감 수준이 낮았을 가능성이 크다. 예를 들어, 지방자치의 필요성과 성과에 대한 긍정 응답이 전체적으로 높게 나타났으나, 이는 상대적으로 행정서비스나 복지혜택을 직접 체감한 집단이 응답 비중에서 우세했을 가능성을 시사한다.

지방자치의 필요성(79.5%)과 성과(73.0%)에 대한 높은 긍정 응답은 제도 자체에 대한 신뢰를 반영하지만, 이는 주로 복지·행정서비스를 직접 경험하는 계층이 응답 비중에서 우세했기 때문으로 해석된다. 반면, 경제·고용 개선(65.8%)이 복지 향상(76.5%)보다 낮게 나타난 것은 주민이 '생활안정 중심의 성과'를 우선적으로 인식한다는 점을 보여준다. 수도권에 비해 산업기반이 취약하고 인구 유출이 지속되는 비수도권의 경우, 지역경제 활성화나 일자리 창출에 대한 체감이 낮을 수밖에 없다. 이로 인해 전체 평균에서는 긍정 응답으로 수렴되더라도, 실제 지역별 편차는 크게 벌어져 있을 가능성이 존재한다.

## (2) 성과와 체감도 간 괴리

조사 문항은 지방자치단체 전체를 단일한 행정주체로 평가하도록 구성되어, 집행부와 지방의회의 역할 구분이 충분히 반영되지 못했다. 그 결과, 집행부가 추진한 복지·행정서비스 성과는 비교적 높게 평가된 반면, 의회의 견제·정책심의 기능에 대한 주민 체감은 낮게 나타났다. 또한 행정서비스 만족(61.3%)보다 민원서비스 개선(69.2%)이 높게 나타난 것은 '단기성과 중심의 체감'이 여전히 강함을 보여준다. 특히 비수도권 지역의 경우, 재정자립도가 낮아 중앙정부 의존도가 높고, 주민이 의회 활동을 직접 접하기 어려운 여건이 겹치면서 체감도가 더 낮게 형성되는 경향이 있다. 이는 수도권의 행정서비스 접근성이 높은 환경에서는 긍정적 인식으로 이어지지만, 재정 여건이 취약하고 인력 확보가 어려운 비수도권에서는 여전히 서비스 품질의 체감 격차가 뚜렷하다는 점을 시사한다.

결국, 지방자치의 제도적 성숙에도 불구하고 주민이 정책성과를 '생활편의 중심'으로 인식하는 경향은 지역 불균형과 재정 제약이라는 구조적 한계 속에서 강화되고 있다. 따라서 정책 집행의 실효성과 주민 체감 간 괴리를 줄이기 위한 구조적 접근, 즉 정보 접근성 제고와 참여형 평가방식이 검토될 필요가 있다.

**표 3-12** 민선 지방자치 20년 평가에 대한 메타평가 적용 결과 요약

구분	주요 결과	시사점 및 특이사항
성과 인식 과정의 편향성	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 응답자의 사회적 배경, 생활권, 지역별 인프라·재정 여건에 따른 인식 편차 존재</li> <li>- 수도권은 행정서비스 접근성 및 복지 인프라 우위로 긍정평가 경향</li> <li>- 비수도권은 인프라 불균형·인구감소·재정제약으로 체감 수준 낮음</li> <li>- 지방자치 필요성(79.5%)·성과(73%)에 대한 긍정 응답 높으나, 실제 경험한 집단의 응답 비중이 높아 구조적 편향 가능성 존재</li> <li>- 복지 향상(76.5%), 경제 고용 개선(65.8%)으로 생활안정 중심의 성과 인식 강화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 수도권 집중과 비수도권 재정 격차가 성과 인식의 구조적 편차를 유발</li> <li>- 행정서비스 경험이 높은 집단 중심의 응답이 제도 성숙도를 과대평가할 가능성</li> <li>- 성과평가 시 인프라 접근성·생활권별 가중치를 반영한 보정 필요</li> </ul>
성과와 체감도 간 괴리	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 조사문항이 지방자치단체를 단일 행정주체로 간주하여 집행부·의회 역할 구분 미흡</li> <li>- 복지·행정서비스 성과는 높게 평가, 의회 견제·정책심의 기능은 낮게 인식</li> <li>- 민원서비스 개선(69.2%), 행정서비스 만족(61.3%)으로 단기성과 중심 체감 지속</li> <li>- 비수도권은 재정자립도 낮고 중앙정부 의존도가 높아 체감도 저하 경향</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지방자치 평가는 '행정성과 중심'에 편중되어 제도 균형성 저하 우려</li> <li>- 수도권 대비 비수도권 주민의 행정서비스 체감 격차 확대</li> <li>- 성과와 체감 간 간극 해소를 위해 정보 접근성 제고 및 참여형 평가제도 도입 필요</li> </ul>

출처: 행정자치부(2015) 바탕으로 연구자 작성

### 3. 민선 지방자치 30년 인식조사 결과

#### 1) 인식조사의 주요 결과

##### (1) 조사 항목

민선자치 30년 인식조사의 가장 큰 진전은 지방자치의 제도적 발전이 곧바로 주민 삶의 개선으로 이어지지 않았다는 문제인식에서 출발한다는 것이다. 해당 평가에서는 직접적으로 제도와 주민체감 사이의 간극을 확인하고자 하였다. 주민의 시각에서 지방자치 제도가 실제로 어떤 효용을 갖고 있는지, 앞으로 어떤 역량을 갖추어야 하는지를 종합적으로 조사하였다. 주민 체감도 중심의 평가 관점을 도입해 지방자치의 성과를 다시 해석하고자 한 것으로, 이를 위해 주민 설문조사뿐 아니라 전문가와 지방자치 관계자에 대한 설문, 자문, 면담 등을 함께 실시하여 문제의 원인을 다층적으로 진단하였다. 이러한 조사 결과는 지방자치를 주민 중심 구조로 재설계하는 데 필요한 실질적 시사점

을 제공하며, 중앙과 지방의 협력·연대 방식이 주민 관점에서 어떻게 보완되어야 하는지 구체적인 방향을 제시하는 기반이 된다.

**표 3-13** 민선 지방자치 30년 인식조사 항목

구분	일반주민	공무원 및 전문가
응답자 특성	성별	성별
	연령	연령
	거주지역	거주지역
	근무지역	근무지역
생활변화 체감도	인구변화에 대한 체감도	-
	경제변화에 관한 체감도	
	재난 및 안전사고 발생빈도에 관한 체감도	
	교육 및 의료여건 체감도	
	지역 인프라에 관한 체감도	
지방자치 전반에 관한 인식	지방자치에 대한 인지수준	지방자치에 대한 인지수준
	지방자치의 필요성에 관한 인식	지방자치의 필요성에 관한 인식
	지방자치제도의 전반적 성과 인식	지방자치제도의 전반적 성과 인식
	지방자치제도의 주민 삶의 질 개선 기여도	지방자치제도의 주민 삶의 질 개선 기여도
	거주지역 지자체 추진사업 전반의 만족도	거주지역 지자체 추진사업 전반의 만족도
	거주지역 지자체 추진 정책/사업의 지역환경 변화 적합성	거주지역 지자체 추진 정책/사업의 지역환경 변화 적합성
	지방자치 정보습득 매체	지방자치 정보습득 매체
		지방자치단체의 자치권 지방자치단체의 현재 사무이양 수준 사무이양 수준
지방자치 참여경험	지자체 및 지방의회 민원제기 경험 여부 및 만족도	지자체 및 지방의회 민원제기 경험 여부 및 만족도
	행정정보청구에 관한 경험	행정정보청구에 관한 경험
	주민참여에 관한 경험	주민참여에 관한 경험
	지역현안(숙원사업)에 관한 경험	지역현안(숙원사업)에 관한 경험
지방자치 성과평가 인식	지방선거	지방선거
	지방의회	지방의회
	주민참여제도	주민참여제도
	지방자치단체 행정·민원서비스	지방자치단체 행정·민원서비스

구분	일반주민	공무원 및 전문가
	전반에 대한 평가 인식	전반에 대한 평가 인식
	분야별 행정서비스 평가 인식	분야별 행정서비스 평가 인식
	행정정보공개를 통한 책임성 확보	행정정보공개를 통한 책임성 확보
	사회적 통제를 통한 지자체 책임성 강화	사회적 통제를 통한 지자체 책임성 강화
	지자체 정책중단 및 실패 원인에 관한 인식	지자체 정책중단 및 실패 원인에 관한 인식
	지역의 자율성 및 특화 수준	지역의 자율성 및 특화 수준
	국토의 균등한 발전과 성장	국토의 균등한 발전과 성장
자치역량 인식	주민의 자치역량	주민의 자치역량
	지방자치단체 및 지방의회 자치역량	지방자치단체 및 지방의회 자치역량
	추가문항 (추가) 지방자치단체가 가진 조직문화	(추가) 공무원 인사관리에 있어 필요한 대안
	(추가) 지방자치단체 간 협력방식	
지방자치 미래전략 인식	지방자치의 미래를 위한 해결과제	지방자치의 미래를 위한 해결과제
	지방자치의 미래를 위한 대응전략	지방자치의 미래를 위한 대응전략

출처: 행정안전부(2025) 바탕으로 연구자 작성

이번 조사는 주민 인식조사를 중심으로 지방자치 성과를 다각도로 검증하기 위해 구성되었으며, 조사 틀은 다섯 개의 평가 축과 네 가지 비교 분석 방식으로 이루어졌다. 다섯 개의 평가 축은 생활상의 변화 체감, 제도 활용 경험, 성과 체감과 원인 인식, 자치역량 평가, 미래 과제와 전략으로 구성되며, 지방자치의 작동성과 체감도를 종합적으로 확인하는 데 초점을 두었다. 비교 분석 방식은 실증지표와의 대조, 10년 전 민선 20년 평가와의 비교, 지역 유형별 편차 분석(대도시·중소도시·읍면, 5극3특 권역), 그리고 공무원·전문가 집단과의 비교로 구성해 주민의 인식이 어떤 맥락에서 형성되는지를 세밀하게 파악할 수 있도록 설계되었다. 주민조사는 전국 18세 이상 2,000명을 대상으로 2025년 8월 11일부터 8월 17일까지 웹조사 방식으로 실시했으며 지역·성·연령 비례할당을 적용해 대표성을 확보했다. 표본의 약 84%가 10년 이상 거주자로 구성되어 지역 경험을 충분히 반영하고 있으며, 모든 문항은 5점 척도로 응답하도록 설계되었다. 공무원·전문가 조사는 총 700명을 대상으로 2025년 8월 19일부터 29일까지 진행되었고 지방공무원 비중을 확대하여 특정 지역이나 직군 편중을 최소화했다. 이번 조사는 20년 평가 대비 표본규모가 두 배로 증가하고 조사 방식이 전화에서 웹으로 전환되었으

며, 척도는 7점에서 5점으로 단순화되었다. 또한 생활상 체감과 경험 관련 문항을 신설하고 보기카드를 도입해 응답의 정확성과 적합성을 높였다는 점에서 한층 정교해진 조사를 구현했다.

## (2) 민선 지방자치 30년에 대한 주민인식

민선 20년과 30년의 주민 인식을 비교한 결과, 지방자치제도의 정착과 함께 주민 인식 전반에서 긍정적 변화가 확산된 것으로 나타난다. 다만 설문문항 개편과 응답척도 변경으로 인해 시점 간 수치 비교에는 신중한 해석이 요구된다. 그럼에도 분석 결과를 종합하면 지방자치의 필요성과 성과에 대한 긍정 인식은 뚜렷하게 확대되고 부정적 응답은 전반적으로 감소하였다. 지방자치가 ‘불필요하다’는 응답은 20.5%에서 18%로 줄었고, 행정서비스에 대한 부정 평가 역시 38.6%에서 15%로 크게 개선되었다. 특히 보건과 복지 서비스 향상 체감, 민원서비스 개선, 직접민주주의 제도 활용 필요성 등에서 주민들의 긍정적 전환이 나타났으며, 이는 코로나19 대응을 비롯한 지방정부의 현장 대응력 강화, 주민참여 제도의 확산, 생활밀착형 서비스 개선이 신뢰 향상으로 이어진 효과로 해석된다.

반면 지역경제와 고용 개선에 대한 체감은 여전히 정체되어 있고, 지방정책의 연속성이 부족하다는 인식은 89%에 달할 만큼 뿌리 깊게 남아 있으며 지역 간 불균형 완화의 한계 역시 개선되지 못했다. 지난 10년간 주민 만족도와 신뢰 수준은 높아졌으나 이는 주로 행정서비스와 복지, 참여 기회 확대 등 생활에 밀접한 영역에서의 개선에 집중되어 있으며, 지역경제·고용, 정책 연속성, 불균형 해소 등 구조적 문제는 여전히 정체된 상태다. 제도 변화가 체감 개선으로 이어지지 못한 이유는 지방자치 개혁이 주민 중심보다는 중앙과 지방 간 권한 조정에 치중되었기 때문이다. 지난 10년간의 분권 논의는 ‘누가 권한을 갖는가’에 집중되었고, 그 권한이 주민에게 어떤 변화를 가져오는가는 후속 논의에서 충분히 다뤄지지 못했다. 이 때문에 제도는 바뀌었지만 주민이 체감할 수 있는 행정 변화를 만들어내지 못했다. 또한 주민자치회나 주민조례발안제 등 참여 제도가 제도화되었음에도 의결권과 예산권이 없어 실질적 영향력이 제한되었고 참여 과정이 정책결정이나 재정배분으로 이어지지 않는 구조적 제약도 확인된다.

종합하면 지난 10년 동안 지방자치의 신뢰 기반은 분명히 강화되었으나 지역의 자립성과 정책 지속가능성은 여전히 취약한 상황이다. 민선 20년에는 주민안전, 지역경제, 환경관리가 주요 과제였던 반면 민선 30년에는 지역경제 성장, 고용안정, 인구감소 대

응, 재난대응 등 보다 구조적 성격의 과제가 부상했고, 지역 특화산업 육성 역량이나 지방자치가 불균형 해소에 기여하는 정도에 대해서도 주민 인식은 여전히 낮아 국가 의존적 구조가 지속되고 있다. 결국 지방자치 30년은 제도의 외형적 확산이 주민 인식 개선과 생활체감 향상으로 이어진 긍정적 면이 있으나 지역경제 정체, 정책 연속성 부족, 지역 간 격차 심화 인식처럼 풀지 못한 과제도 남아 있어 제도의 완성이나 성공으로 단정하기 어렵다는 점이 분명하게 드러난다.

**표 3-14** 민선 지방자치 20년과 30년 주민인식 비교

구분		민선 지방자치 20년 인식	민선 지방자치 30년 인식	변화 흐름
지방자치 필요성 인식		- 필요: 79.5% - 불필요: 20.5%	- 필요: 82% - 불필요: 18%	필요성 인식 개선(↑)
지방자치 성과 체감		- 긍정: 73% - 부정: 27%	- 긍정적: 74% - 부정적: 26%	성과 체감 인식 개선(↑)
경제·고용 개선 체감	경제	- 개선: 65.8% - 저하: 34.1%	- 개선: 65% - 저하: 35%	개선 체감 인식 저하(↓)
	고용		- 증가: 63% - 감소: 36%	개선 체감 인식 저하(↓)
보건·복지 향상 체감		- 긍정: 76.5% - 부정: 23.5%	- 긍정: 90% - 부정: 10%	개선 인식 긍정(↑)
민원서비스 개선		- 긍정: 69.2% - 부정: 30.8%	- 긍정: 84% - 부정: 16%	개선 인식 긍정(↑)
행정서비스 만족		- 긍정: 61.3% - 부정: 38.6%	- 긍정: 85% - 부정: 15%	긍정 인식 개선(↑)
주민참여 효능감 (주민참여 산출 달성)		- 긍정: 68.8% - 부정: 31.2%	- 긍정: 78% - 부정: 22%	주민참여 효능감 동의(↑) * 20년 설문은 공무원, 전문가, 의원 등의 답변임
직접 민주주의제도 활용 필요성		- 긍정: 67.4% - 부정: 32.6%	- 긍정: 90% - 부정: 10%	필요성 인식 개선(↑)
지방자치의 향후 중요성 (중점과제 3순위)		- 1위: 주민안전 - 2위: 지역경제 - 3위: 환경관리, 보건·복지	- 1위: 지역경제 성장 고용 안정 - 2위: 인구 감소 대응 - 3위: 재난 거버넌스 구축 및 대응	

출처: 행정자치부(2015), 행정안전부(2025) 바탕으로 연구자 작성

## 2) 인식조사에 대한 메타평가 기준 적용 결과

### (1) 성과 인식 과정의 편향성

민선 30년 주민인식 결과는 전반적으로 지방자치의 필요성과 성과에 대한 긍정 응답이 확산된 것으로 나타났으나, 이러한 흐름은 응답자의 생활환경, 지역 인프라, 정책 경험의 차이에 따른 구조적 편향 가능성을 내포한다. 행정서비스·복지·민원 편의와 같이 생활밀착형 성과가 크게 개선된 영역에서는 긍정 인식이 뚜렷하게 늘었는데, 이는 서비스 접근성이 높은 집단과 지역에서 응답 비중이 상대적으로 높았음을 시사한다. 코로나 19 대응 경험이나 참여제도 확산 등의 제도적 변화가 주민 인식 개선에 기여했으나, 이는 주로 행정접점이 많은 집단에 유리하게 작용했을 가능성이 있다. 반면 지역경제·고용 체감이 정체인 결과는 산업기반 취약, 인구유출, 재정제약 등 구조적 한계를 겪는 비수도권의 체감이 긍정 인식 확산 속에서도 상대적으로 낮게 유지되었음을 보여준다. 지방정책의 연속성 부족, 지역 간 불균형에 대한 인식이 개선되지 않은 점도 이러한 편차를 뒷받침한다. 결국 전체 평균은 긍정적으로 수렴되고 있으나, 실제 체감은 지역·계층별로 상이할 가능성이 높아 주민인식 결과를 해석할 때 응답집단의 생활 환경 차이를 고려할 필요가 있다.

### (2) 성과와 체감도 간 괴리

조사 결과는 지방자치의 외형적 확산과 생활형 서비스 개선의 성과를 주민이 긍정적으로 평가했음을 보여주지만, 이는 지방자치단체 내부의 역할 구분, 정책수단의 작동 방식, 지역 간 역량 차이가 충분히 반영되지 않았다는 한계를 동반한다. 복지·민원 서비스와 같은 단기·가시적 성과는 높게 평가된 반면, 지역경제 개선, 고용안정, 인구감소 대응과 같이 구조적 성과는 체감이 여전히 낮다. 지방정책의 연속성 부족에 대한 인식(89% 동의)은 지방정치·행정 체계 전반에 대한 신뢰와 체감 간 간극이 큼을 의미한다. 주민자치회, 주민발안, 주민투표 등 참여제도가 확대되었음에도 실제 정책결정이나 예산 편성으로 이어지지 않아 참여 영향력이 낮게 체감되는 것도 구조적 괴리를 심화시키는 요인이다. 수도권 대비 인구·재정·인력 여건이 취약한 지역에서는 이러한 체감 격차가 더욱 크게 나타날 가능성이 높다. 종합하면, 주민은 생활편의 중심의 성과는 체감하지만 경제·고용·정책연속성 등 지방자치의 구조적 성과는 인식하지 못하는 현상이 지속되고 있어, 제도 성과와 주민 체감 간 간극을 줄이기 위한 참여 기반 강화와 성과 반영 방식 개선이 필요함을 보여준다.

## 제4절 · 소결 및 시사점

본 장은 지방자치의 정량성과 주민의 정성인식 사이에 존재하는 괴리의 원인을 현상학적으로 살펴보기 위해 지표의 특성과 결과를 확인하였다.

### 1. 지방자치 성과의 형식적 진전과 한계

지난 20년간 지방자치는 제도적 기반을 꾸준히 확장해왔다. 행정조직의 확대, 사무 이양, 복지예산의 증가, 조례 제정 등 정량지표상 분권 수준은 지속적으로 개선되었다. 그러나 이러한 수치는 주로 권한 이전 여부나 재정분권률, 조직규모 등 ‘분권의 형식’을 측정하는 데 집중되어 있었다. 실제 주민이 경험하는 ‘자치의 내용’ 즉 생활여건, 행정 접근성, 지역서비스 품질은 평가에서 충분히 포착되지 못하였다.

그 결과 수도권과 비수도권의 구조적 불균형이 정량적 수치에서는 희석되거나 ‘균형적 발전’으로 포장되는 경향이 나타났다. 수도권은 높은 인구밀도와 민간투자, 기반시설 집중으로 인해 행정 효율성과 서비스 체감도가 자연히 높아진 반면, 비수도권은 인구 감소와 재정 제약, 인프라 노후화 속에서 동일한 정책을 적용받더라도 효과가 미미하게 나타났다. 그럼에도 불구하고 현행 평가지표는 이러한 구조적 여건을 감안하지 않고 전국 단일 기준으로 성과를 평가함으로써, 실질적 지역격차를 가리고 자치의 질적 성숙을 왜곡시켜왔다.

이러한 맥락에서 지방자치의 평가지표가 ‘분권의 유무’만을 측정하는 수준에 머물러 있는 것은 주민 체감형 자치로 나아가는 데 있어 근본적인 한계로 지적될 수 있다. 실제 자치의 성숙도를 평가하기 위해서는 ‘분권의 정도’보다 ‘분권의 실효성’ 즉 주민이 체감하는 결과의 질을 반영해야 한다. 권한이 이전되었다 하더라도 그것이 지역의 삶의 질로 이어지지 않는다면, 제도적 분권은 형식적 절차에 불과하다.

지난 평가를 종합하면 행정조직 확대, 정보공개 강화, 사무 이양, 복지지출 증가 등 내부적인 성과는 꾸준히 누적되어 왔으나, 주민이 실제로 체감하는 변화는 생활편의 중심에 머무르고 있다. 수도권은 인구 집중과 민간투자 유입, 교통·의료·문화시설의 고밀도 분포로 인해 행정서비스 접근성이 높고, 이에 따라 지방자치의 성과를 긍정적으로 평가하는 비율이 높게 나타난다. 반면 비수도권은 인구 감소와 재정자립도 하락, 인프

라 노후화, 전문인력 부족 등이 복합적으로 작용하면서 정책 성과를 체감하기 어려운 구조에 놓여 있다. 이로 인해 동일한 정책이라도 지역에 따라 전혀 다른 평가가 이루어지는 현상이 반복되고 있다. 그러나 실제 지방자치 성과의 평가지표는 이러한 격차에 대한 고려는 없다.

## 2. 획일적 평가지표의 한계

현재의 획일적 평가지표는 세 가지 문제를 내포한다. 첫째, 투입 중심의 분권 측정으로 인해 결과 중심 평가가 미흡하다. 예컨대 사무이양 건수나 지방재정 비율이 늘어도, 주민이 실제로 느끼는 서비스 품질이나 행정 접근성은 여전히 불균형하다.

둘째, 지역 간 환경 차이를 반영하지 못하는 단일 평균 평가가 이루어지고 있다. 수도권의 높은 행정효율성이 전국 평균을 상향시키면서, 비수도권의 성과 부진이 통계적으로 희석된다. 기존 평가지표는 투입과 과정 중심으로 구성되어 결과와 주민 체감이 충분히 반영되지 못했으며, 광범위한 영역을 단일 평균으로 산출함으로써 지역별 편차가 희석되는 것이다.

셋째, 성과의 체감도와 정책 실효성 간 연계 부재로 인해, 지방자치의 제도적 완성도는 높아도 주민이 체감하는 변화는 제한적이다. 사무 이양 역시 집행사무 중심으로 이루어져 지역의 실질적인 결정권과 재정 자율성이 충분히 확보되지 못하였다. 복지 확대나 민원처리 개선처럼 홍보가 쉬운 분야는 부각된 반면, 지방의회의 견제와 조정 기능은 주민에게 잘 전달되지 않아 정보의 비대칭이 심화되었다. 그 결과 행정 내부의 정량적 개선과 주민의 생활 체감 간의 간극이 누적되었고, 특히 비수도권의 체감 열위가 구조화되는 결과를 낳았다.

## 3. 주민 체감형 지방자치 전환을 위한 과제

향후 지방자치는 주민이 실질적으로 느끼는 변화를 중심으로 설계되는 ‘체감형 자치’로 전환해야 한다. 핵심 방향은 주민이 직접 누리는 영역 중심으로 권한과 재원을 재배치하고, 지역별 여건에 맞는 맞춤형 자치를 보장하며, 주민 참여가 정책 결정과 집행으로 이어지는 정치 효능감을 회복하는 것이다.

첫째, 생활권 사무의 실질적 이양이 필요하다. 영유아와 어르신 돌봄, 기초보건, 생활

폐기물 처리, 생활도로 정비, 통학 안전, 생활체육시설 관리 등 주민 접점 업무를 자치 단체의 고유사무로 확정해야 한다. 표준 지침은 최소 기준만 제시하고, 집행 방식은 지역이 자율적으로 선택할 수 있도록 해야 한다. 또한 인허가 절차를 생활권 단위로 통합하여 처리 기간을 단축하고, 책임과 권한의 일치를 보장해야 한다.

둘째, 재정체계를 체감 개선 중심으로 재편해야 한다. 교부세 산정 방식에 인구감소율, 고령화율, 생활인프라 노후도, 서비스 제공거리 등 지역 여건 변수를 반영해 비수도권의 구조적 불리함을 보정해야 한다. 중앙보조사업의 일정 비율을 성과 연동 인센티브로 전환하여 주민 체감 개선에 성공한 자치단체를 우대하고, 공유재산 수익사업의 초과수입을 생활서비스 재투자에 귀속시키는 등 재정 운용의 자율성과 책임성을 동시에 강화해야 한다.

셋째, 성과지표를 생활결과 중심으로 재구성해야 한다. 주민이 직접 느끼는 변화를 측정할 수 있는 지표를 도입해야 하며, 보행사고 다발구역 해소율, 통학로 안전체감도, 방문돌봄 충족률, 생활쓰레기 민원 처리시간, 대중교통 접근성 비율, 주민제안 정책의 집행률 등 구체적인 생활지표를 중심으로 재편할 필요가 있다. 지표 산정 시 수도권과 비수도권의 여건 차이를 반영한 가중치를 부여하여, 동일한 성과라도 열악한 지역의 개선 노력을 더 인정하는 방식으로 형평성을 확보해야 한다.

수도권과 비수도권 간 구조적 차이를 반영하지 못한 획일적 분권지표는 지방자치의 현실을 왜곡할 뿐만 아니라, 정책 자원의 효율적 배분을 어렵게 만든다. 결국 지방자치의 정량적 성과는 꾸준히 축적되고 있지만, 주민 체감은 여전히 불균형적이다. 그 괴리의 중심에는 인구와 인프라의 불균형, 재정의 제약, 정보 비가시성이 자리하고 있다. 이제 성과의 무게 중심을 내부 산출에서 생활의 결과로 이동시키고, 권한과 책임을 생활권 최전선으로 옮겨야 한다. 맞춤형 자치와 체감 중심 평가, 그리고 참여의 실질화가 결합될 때 정량성과와 정성인식의 간극은 줄어들 것이다.

# 4

## 정량성과와 주민인식 간 불일치 원인 탐색

제1절 불일치 원인에 대한 세부 논의

제2절 설문조사를 통한 불일치 원인 탐색

제3절 소결 및 시사점





## 제4장

## 정량성과와 주민인식 간 불일치 원인 탐색

## 제1절 · 불일치 원인에 대한 세부 논의

## 1. 조사분석의 틀

본 장은 민선 지방자치 30년간의 성과가 주민에게 온전히 전달되지 못하는 원인을 탐구한다. 제도 변화나 계량지표 실적으로 확인되는 정량적 성과와 주민이 체감하는 지방자치 성과 간의 불일치 원인은 단일한 요인으로 설명하기 어렵다. 실체(reality)와 인식(cognition) 간의 괴리는 정책환경, 평가도구, 개인의 특성 등 다양한 요인의 복합적 작용에 의해 발생한다.

이러한 현상을 규명하기 위해 본 연구는 구조주의적 접근(structuralist approach)과 구성주의적 접근(constructivist approach)을 통합한 분석 틀을 활용한다. 실체로서의 현상은 ‘구조적 제약’과 ‘행위자의 관점’이 상호작용하는 과정 속에서 이해된다. 개인의 인식은 제도와 사회구조 등 거시적 요인에 의해 형성되는 한편으로, 그의 위치와 경험 등에 따른 해석의 산물로 볼 수 있다(Giddens, 1984; March & Olsen, 1989; Bromley & Meyer, 2015). 본 연구의 분석 틀은 행위자가 사회 규칙과 자원 등의 구조적 제약을 받는 동시에, 자신의 세계를 능동적으로 해석하고 재생산하는 주체(actor)로서 기능한다는 이론적 통찰에 기반을 둔다.

## 1) 구조주의적 접근: 제도와 구조의 제약

구조주의적 접근(structuralist approach)은 행위자의 인식과 선택이 제도, 권력, 사회구조 등 거시적 요인에 의해 제약된다고 본다(March & Olsen, 1989; DiMaggio & Powell, 1983). 제도화된 규범과 분배 구조 속에서 행위자의 가능성과 한계가 규정된다고 보는 것이다. 불평등한 교육·경제 구조가 개인의 사회적 이동 경로나 기회를 규정하게 되는 현상을 예시로 들 수 있다.

이러한 구조적 제약은 지방자치의 성과에도 영향을 미친다. 지방자치 운영의 실효성은 중앙-지방 간의 권력배분 구조, 사무·기능과 재정분권 수준, 법·제도 규율 체계 등의 거시제도 환경에 의해 좌우된다. 우리나라는 과거부터 형성된 중앙집권적 통치 구조와 불균등한 세원배분 구조 등에 기인하는 의사결정의 종속성이 지방자치단체의 정책 자율성 및 신속한 행정수요 대응을 근본적으로 제약하고 있다(하혜수, 2020; 이재원·홍준현, 2023; 조인영·이병량, 2021). 또한, 중앙-광역-기초로 이어지는 수직적 계층구조 속에서 중첩된 행정서비스 전달체계의 복잡성은 지방자치 성과에 대한 정보 접근성 및 주민 체감도를 저해하는 요인으로 작용하고 있다(OECD, 2019; Dick-Sagoe, 2020; Lee, 2023).

## 2) 구성주의적 접근: 행위자의 관점

구성주의적 접근(constructivist approach)은 사회 현실을 고정불변의 객관적 실체로 전제하기보다는, 행위자의 경험이나 관점에 따라 역동적으로 구성되는 주관의 산물로 바라본다(Berger & Luckmann, 1966). 어떠한 정책이나 사건은 그 자체로 완결된 의미를 갖는 것이 아니라, 행위자에 따라 서로 다른 의미로 구성된다고 보는 것이다. 예컨대 도시 재개발 정책은 부동산 소유자에게 자산가치 상승의 기회로 인식되지만, 임차인에게는 주거 불안의 위협으로 받아들여질 수 있다(Gu, 2024). 복지정책의 확대는 진보성향 주민에게 사회적 약자 보호와 평등 실현을 위한 진전으로 해석되지만, 보수성향 주민에게는 재정 부담과 의존성을 심화시키는 조치로 간주된다(Hayo & Neumeier, 2017; Qi & Haselswerdt, 2024). 정부에게는 행정 효율성 제고를 위한 정책 시도가 주민에게는 권리의 제약으로 경험될 수 있다(Mohammadi et al., 2018; Chikerema et al., 2024).

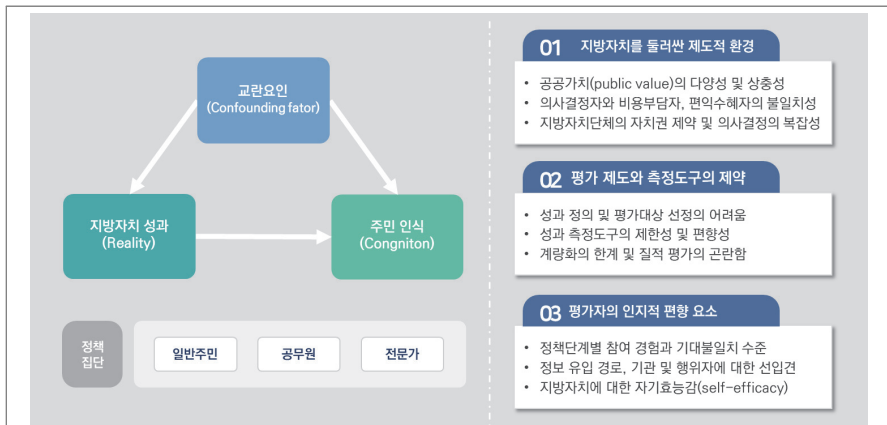
이러한 관점은 정책집단 간의 인식 격차가 단순히 정보 부족에 따른 것이 아닐 수 있음을 시사한다. 지방자치 정량적 성과와 주민 체감도 간의 불일치 원인을 파악하기 위해서는 주민이 어떠한 맥락 속에서 지방자치를 경험하고 인식하고 있는지 탐색할 필요가 있다.

### 3) 통합적 분석 틀: 구조-행위자 상호작용

본 연구의 분석 틀은 Giddens(1984)의 구조화(structuration) 이론을 기반으로, 행위자와 구조 간의 변증법적 관계를 전제한다. 행위자는 자신을 둘러싼 세계의 제약 속에서 그 세계의 의미를 능동적으로 구성하며 제도와 구조의 변화 및 적응을 유도한다. 즉, 주민의 정책 인식은 단순히 외부 환경에 의해 결정되는 것이 아니라, 구조적 제약 속에서 자신이 지각하고 경험하며 의미부여한 해석의 산물에 해당한다.

이러한 통합적 접근은 개인 차원의 인식 개선과 함께 구조적인 제도 개혁이 균형 있게 추진되어야 함을 시사한다. 본 연구는 지방자치 정량성과와 주민 체감도 간의 괴리를 단순히 정보의 부족이나 소통 문제로 축소하지 않고, 행위자의 관점과 구조적 제약 간의 상호작용이 이루어진 결과로 이해하고자 한다. 우리나라 지방자치의 맥락에서 제도 개선의 시사점을 도출하고, 정책집단의 인식과 경험을 고려한 전략적 대응방안을 모색하고자 한다. 이를 통해 주민의 성과 체감을 높이고 지방자치의 필요성과 위상을 제고하는 데 기여하고자 한다. 본 연구의 분석 틀은 뒤이어서 논의하는 ‘지방자치를 둘러싼 제도적 환경’, ‘평가 제도와 측정 도구의 제약’, ‘평가자의 인지적 편향 요소’ 등의 세부 논의를 포괄하는 상위 개념의 틀로 기능한다.

그림 4-1 지방자치 정량성과와 주민인식 간의 불일치 원인 탐색을 위한 분석



출처: 연구자 작성

## 2. 지방자치를 둘러싼 제도적 환경

### 1) 공공가치(Public Value)의 다양성 및 상충성

지방자치단체를 비롯한 공공조직은 정책을 통해 공공의 선(善)을 달성하여야 하는 의무를 지닌다(Waldo, 1948; Wamsely, 1990). 공공의 선은 사회 전체의 번영과 행복에 긍정적인 영향을 미치는 가치 구현을 의미한다는 점에서 Mark H. Moore가 주창한 공공가치 창출(Creating Public Value)의 개념과 맞닿아 있다. Moore(1995)는 신공공관리론(New Public Management)이 지배적 논리로 자리하던 시기에 공공부문이 실현하여야 하는 사회적으로 바람직한 가치들을 공공가치(public value)라는 이름으로 일컬으며, 이것의 확보를 위한 전략적 관리의 필요성을 강조하였다(Moore, 1995).

그의 연구 이후로, 공공가치 유형을 분류하기 위한 시도가 이루어져 왔으나, 학자마다 그 구성 목록(inventory)과 정의상에 편차가 존재한다(Bozseman, 2002; Jørgensen & Bozeman, 2007; Meynhardt, 2009; Talbot, 2009 등). 그럼에도 불구하고 대표적으로 언급되는 가치에는 합법성(legality), 민주성(democracy), 형평성(equity), 공정성(fairness), 효율성(eficiency), 효과성(effectiveness), 투명성(transparency), 대응성(responsibility), 책무성(accountability), 지속가능성(sustainability) 등이 있다. 현대사회에 이르러 정책환경의 불확실성과 급변성이 잦아지고, 사회적 난제(wicked problem)가 등장함에 따라 최근에는 회복탄력성(resilience), 민첩성(agility) 등도 공공부문이 추구해야 할 중요한 가치로서 주목받고 있다(Moon, 2020).

**표 4-1** 주요 학자별 공공가치 목록과 유형 분류

구분	분류 관점	설명 및 예시
Jørgensen & Bozeman (2007)	사회적 기여	- 사회 전체에 긍정적인 영향을 미치는 가치 - 예) 공익, 사회 응집력, 인간 존엄, 지속가능성
	의사결정 과정	- 의사결정의 정당성 확보에 필요한 가치 - 예) 민주주의, 다수결, 시민 참여, 소수집단 보호
	정치와의 관계	- 행정과 정치의 역할, 협력과 견제의 균형을 위한 가치 - 예) 정치적 충성심, 책무성, 대응성
	외부환경과의 관계	- 시장 등 외부환경과의 상호작용에 관한 가치 - 예) 개방성, 투명성, 중립, 질충, 경쟁, 협력
	내부 기능과 구조	- 행정조직의 내부 운영과 안정성 보장을 위한 가치 - 예) 안정성, 적응성, 생산성, 효과성, 혁신

구분	분류 관점	설명 및 예시
	행태와 윤리	- 공직자 개인의 행동과 태도, 윤리에 관한 가치 - 예) 청렴, 정직, 도덕성, 성실성, 사명감
	시민과의 관계	- 시민과 정부 간의 관계를 조율하는 가치 - 예) 합법성, 형평성, 공정성, 사용자 지향성 등
정정길 (2008)	본질적 가치	- 인간의 존엄성과 헌법적 기본권에 근거한 궁극적 가치 - 시대와 상황을 초월하여 수호해야 할 공공행정의 목적 - 예) 자유, 정의, 평등, 인간 존엄
	수단적 가치	- 본질적 가치를 실현하기 위한 절차적·기능적 가치 - 공공행정의 목적을 달성하기 위한 수단 또는 방법 - 예) 합리성, 합법성, 형평성, 민주성, 효율성

출처: Jørgensen & Bozeman(2007), 정정길(2008) 바탕으로 재구성

이러한 가치들은 개개의 측면에서 공공부문이 지향하여야 할 필요성과 타당성을 지니나, 총체적인 시계에서는 상호 충돌의 가능성을 내포한다. 사회적으로 바람직한 가치들을 모두 실현하거나 균등한 비중으로 동시에 추구하는 데에는 현실적으로 제약이 따를 수밖에 없는 것이다. 예컨대 정책의사결정의 속도를 높이기 위한 시도는 민주적 절차나 참여 기회의 위축을 가져올 수 있다. 반대로 모든 이해관계자를 파악하고 의견을 수렴하기 위한 시도는 속도감 있는 행정처리나 업무 능률 저하에 영향을 미칠 수 있다. 또한, 집단별·시대별·사안별로 특정한 시도의 해석이 달라질 수 있다. 초창기에는 경제적 효율성 제고에 기여한 것으로 평가된 정책이 장기적으로는 특정 계층의 배제를 유발하여 사회적 형평성을 저해한 것으로 평가될 수 있다.



## 2) 의사결정자와 비용부담자, 편익수혜자의 불일치성

공공조직이 민간조직에 비해 다양한 공공가치(public value)의 실현을 주문받는 데에는 정책의 결정자와 비용을 부담하는 자, 그리고 편익의 수혜자가 일치하지 않는 것에서 기인한다. 가격 기제(price mechanism)에 바탕을 둔 시장에서는 구매력을 가진 자가 비용을 부담하고 편익을 누린다. 이윤의 창출을 본질적인 가치로서 도모하여야 하는 민간조직의 입장에서 의사결정의 중심은 구매력을 가진 자일 수밖에 없다. 물론 2000년대에 들어서며 기업의 사회적 책임(Corporate Social Responsibility)을 강조하는 목소리가 확대되고, 환경·사회·투명(ESG) 경영이 필수요소로 자리하게 됨에 따라 이제는 민간조직의 의사결정도 한층 복잡해졌다고 볼 수 있다(안지선·장용석, 2022). 그럼에도 불구하고, 민간조직의 정책과정은 상대적으로 의사결정자와 비용부담자, 편익수혜자 간의 일치성이 높다고 볼 수 있다.

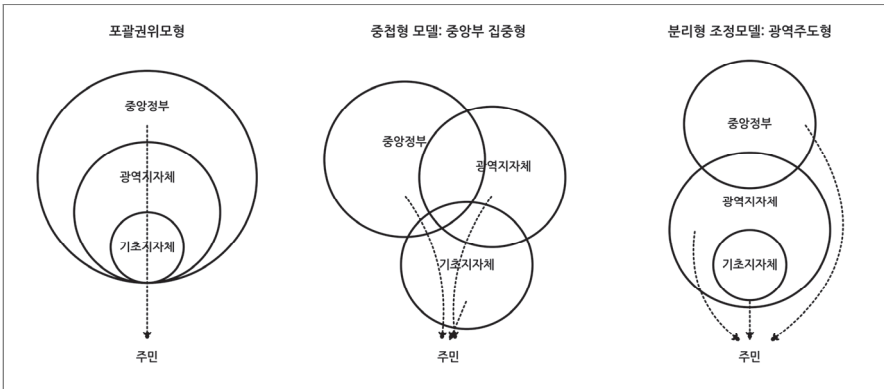
공공조직의 운영과 정책 추진을 위한 자금은 기본적으로 조세를 통해 조달된다. 납세 의무를 지는 개인 또는 조직은 법률이 정하는 바에 따라 세금을 납부하여야 한다. 가격 기제가 작동하는 시장과 달리, 공공조직은 세금을 납부한 자의 반대급부가 반드시 그 사람에게만 돌아오진 않는다. 납세자의 세금이 모두 그 사람의 편익 증진을 위해서만 쓰여진 것은 아니다. 여기에 비용을 부담하고 혜택을 누릴 사람을 결정하는 주체도 달라진다(하연섭, 2020). 입법부와 행정부 등 공공조직은 국민으로부터 권한을 위임받아 주요 정책의사결정을 대신하게 한다. 이들은 기본적으로 국민의 집합적 의사에 부합하는 결정을 내릴 것으로 기대되나, 그 기대에 부응하지 않을 수도 있다. 공무원과 선출직 정치인들은 자신의 이익 극대화를 위한 합리적 의사결정 과정에서 국민의 기대에 벗어나는 왜곡된 행태를 낳곤 한다. 예컨대 득표 극대화(vote maximization)를 추구하는 정치인들은 재선(re-election)을 위해 선거주기에 맞는 성과창출이 가능한 사업에만 집중하는 등 단기적 시계 하의 의사결정을 한다. 또한, 예산을 통해 위신을 높이고자 하는 공무원들은 사회적 비용과 편익의 최적 수준을 벗어난 의사결정을 할 유인을 갖는다(Downs, 1957; Niskanen, 1971). 이처럼 공공조직의 정책과정은 민간조직과 비교하여 의사결정자와 비용부담자, 편익수혜자 간의 불일치성이 높다고 볼 수 있다.



### 3) 지방자치단체의 자치권 제약 및 의사결정의 복잡성

현행 법·제도상 우리나라는 중앙정부가 지방자치단체보다 우월한 지위를 가지며 많은 사무·권한과 재원이 중앙정부의 통제하에 놓여 있다. 지방자치를 위한 지방분권의 중요성이 강조되며 중앙권한의 지방이양 조치들이 지속적으로 전개되어 왔으나, 여전히 중앙집권적 요소가 강한 정부 간 관계를 이루고 있다. Deli S. Wright(1988)가 소개한 정부 간 관계 모형을 우리나라의 맥락에 적용해 본다면, 당초의 포괄권위모형에서 벗어나 중첩권위모형에 이른 것으로 판단된다. 중앙정부와 광역자치단체, 기초자치단체로 이어지는 수직적 계층구조 속에 중첩적인 행정서비스 전달 체계가 형성되어 있다고 볼 수 있다.

그림 4-2 지방자치 고도화에 따른 정부 간 관계 모형



주: 점선은 서비스 전달 구조를 나타낸 것임.

출처: Deli S. Wright(1988)의 정부 간 관계 모형을 우리나라 지방자치 맥락에 맞춰 재구성

예컨대 한국지방행정연구원(2021)이 수행한 사무총조사 결과에 따르면, 우리나라 지방자치단체가 수행하는 총사무의 18.4%만이 자치사무에 해당한다. 법령의 범위 안에서 지방자치단체가 자주적으로 처리할 수 있는 사무는 20%에 불과한 것이다. 나머지 81.6%는 원칙적으로 국가사무에 해당하나, 국방과 외교 등을 제외한 상당수의 사무는 지방자치단체가 국가로부터 사무 처리를 위임받아 수행하게 된다. 여기서 위임은 이양과 구별되는 개념으로, 사무 처리자의 행위성에 큰 차이를 지닌다. 위임은 지방자치단체가 중앙정부를 대신하여 중앙정부가 상정한 방향에 부합하도록 사무 처리하는 것을

말한다. 반면, 이양은 지방자치단체가 중앙정부로부터 권한을 넘겨받아 독립으로 사무 처리할 수 있는 것을 의미한다(이미애·안지선, 2023). 즉, 위임사무의 수행은 지방자치 단체의 의지가 아닌 중앙정부 요구에 따른 대리자(agent)로서 역할 수행이라고 볼 수 있다.

자치사무일지라도 해당 지방자치단체가 단독으로 결정하여 처리할 수 있는 사무는 20%가량에 불과하다. 광역 또는 기초자치단체가 직접 처리하는 사무는 약 55%로 파악되며, 40%가량은 지방자치단체 간의 공동사무로 확인된다(한국지방행정연구원, 2021). 단독사무에 버금가는 비중으로 사무 처리의 수행과 책임이 다수 행위자로부터 중첩되어 있는 것이다. 이러한 전달체계의 복잡성은 주민의 입장에서 자신이 경험하는 행정서비스가 누구의 권한과 책임에 따른 것이며, 어떠한 정책의 결과가 누구의 성과 혹은 실패인지 분별하기 어렵게 만든다.

**표 4-4** 법령상 사무총조사 결과에 따른 자치사무 유형별 비중(2021년 기준)

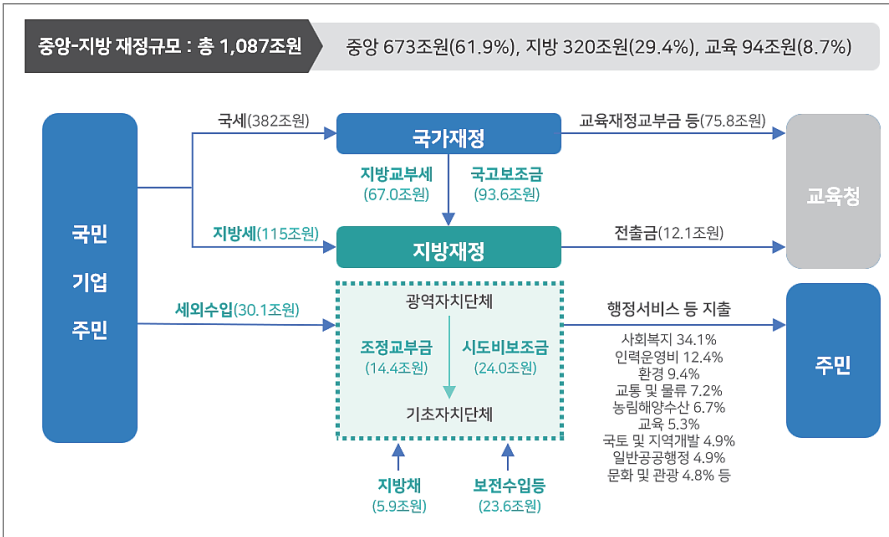
(단위: 건, %)

구분	자치사무 총계	광역 자치단체 사무	광역			기초 자치단체 사무	기초		자치단체 간 공동사무
			시·도 직접처리	시·도 위탁	시·군·구 위임		시·군·구 직접처리	시·군·구 위탁	
건수	11,068	3,342	3,018	185	139	3,246	3,085	161	4,480
비율	100.0	30.2	27.3	1.7	1.3	29.3	27.9	1.5	40.5

주: 해당 조사에서 자치사무는 총 11,068개로, 전체 사무의 18.4%에 해당하는 것으로 집계됨.  
출처: 한국지방행정연구원(2021). 재구성

한편, 현재 우리나라는 불균형적인 세원배분 구조로 인하여 재원의 상당량을 중앙정부가 걷어서 지방자치단체로 이전하는 상황이다. 중앙과 지방 간의 세입 규모는 2025년 예산 기준으로 국세 382조원(76.9%), 지방세 115조원(23.1%)인 반면, 지출 규모는 중앙 673조원(61.9%), 지방 414조원(38.1%)으로 불균형적인 상태이다. 지방의 재정 지출 규모는 세부적으로 자치단체(일반재정) 320조원(29.4%), 교육청(교육재정) 94조원(8.7%)로 구분할 수 있다.

그림 4-3 우리나라 중앙-지방 간 자원배분 구조



주: 2025년도 본예산 기준. 다만, 지방재정과 지방교육재정은 2025년도 당초예산 기준 통합재정지출액 (일반회계+특별회계+기금)을 합산한 내역임.

출처: 행정안전부(2025). 2025년도 지방자치단체 예산 및 기금 개요. 바탕으로 연구자가 작성

현행 지방세는 재산과세(보유과세, 거래과세) 중심 구조를 형성하고 있어 국세에 비하여 세수의 신장성과 안정성 측면에서 취약성을 지닌다. 주요 지방세목은 부동산 경기 등에 민감한 영향을 받으며, 지방세 비과세 및 감면에 관한 대부분의 사항은 법률 즉, 중앙정부에 의해 결정되고 있다. 지방재정의 자원별 세입 현황을 살펴보면, 세입결산액 총계기준으로 자체재원보다는 이전재원의 증가세가 가파른 경향을 확인할 수 있다.

**표 4-5** 지방재정의 세입 구성 및 규모 (2015~2023년도)

(단위: 조원, %)

구분	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	연평균 증감률
합계	297.3 (100.0)	325.1 (100.0)	339.7 (100.0)	361.7 (100.0)	409.4 (100.0)	474.0 (100.0)	502.1 (100.0)	528.2 (100.0)	515.6 (100.0)	7.1
자체재원	98.5 (33.1)	105.2 (32.4)	110.0 (32.4)	113.9 (31.5)	121.1 (29.6)	133.6 (28.2)	148.4 (29.6)	153.7 (29.8)	148.0 (28.7)	5.2
지방세수입	71.9 (24.2)	76.5 (23.5)	81.5 (24.0)	85.5 (23.6)	91.8 (22.4)	103.6 (21.9)	114.5 (22.8)	120.5 (23.4)	114.2 (22.1)	6.0
세외수입	26.6 (8.9)	28.7 (8.8)	28.5 (8.4)	28.5 (7.9)	29.4 (7.2)	30.0 (6.3)	33.9 (6.8)	33.2 (6.4)	33.8 (6.6)	3.0
이전재원	133.3 (44.8)	141.5 (43.5)	153.1 (45.1)	164.8 (45.6)	196.3 (48.0)	242.0 (51.0)	253.4 (50.5)	272.3 (52.8)	254.1 (49.3)	8.4
중앙 → 지방	111.2 (37.4)	117.5 (36.1)	126.8 (37.3)	137.0 (37.9)	164.9 (40.3)	201.6 (42.5)	211.0 (42.0)	226.8 (44.0)	211.5 (41.0)	8.4
지방교부세	35.0 (11.8)	38.0 (11.7)	44.4 (13.1)	49.0 (13.6)	57.5 (14.0)	50.4 (10.6)	59.1 (11.8)	81.7 (15.8)	68.4 (13.3)	8.7
국고보조금	76.2 (25.6)	79.5 (24.4)	82.4 (24.3)	88.0 (24.3)	107.4 (26.2)	151.2 (31.9)	151.9 (30.3)	145.1 (28.1)	143.1 (27.8)	8.2
광역 → 기초	22.1 (7.4)	24.1 (7.4)	26.4 (7.8)	27.7 (7.7)	31.4 (7.7)	40.4 (8.5)	42.3 (8.4)	45.5 (8.8)	42.6 (8.3)	8.5
자치구 조정교부금	4.5 (1.5)	5.3 (1.6)	5.8 (1.7)	6.1 (1.7)	6.5 (1.6)	6.8 (1.4)	7.7 (1.5)	8.9 (1.7)	8.4 (1.6)	8.1
시·군 조정교부금	5.6 (1.9)	6.1 (1.9)	6.9 (2.0)	6.7 (1.9)	7.3 (1.8)	7.7 (1.6)	10.1 (2.0)	10.2 (2.0)	8.6 (1.7)	5.5
시·도비 보조금	12.0 (4.0)	12.7 (3.9)	13.7 (4.0)	14.9 (4.1)	17.6 (4.3)	25.9 (5.5)	24.5 (4.9)	26.4 (5.1)	25.6 (5.0)	9.9
지방채	6.4 (2.2)	5.0 (1.5)	2.3 (0.7)	2.0 (0.5)	3.5 (0.9)	6.9 (1.5)	6.4 (1.3)	3.6 (0.7)	3.2 (0.6)	-8.3
보전수입등 및 내부거래	59.1 (19.9)	73.3 (22.6)	74.2 (21.8)	81.0 (22.4)	88.4 (21.6)	91.5 (19.3)	93.9 (18.7)	98.6 (19.1)	110.3 (21.4)	8.1

주: 세입결산 총계기준

출처: 행정안전부 지방재정통합공개시스템(지방재정365) 조회하여 재구성

지방자치단체가 집행하는 재정사업의 상당수는 지방자치단체의 의지가 아닌 중앙정부 결정에 따른 보조사업으로써, 최근 10년간 그 비중이 우상향하는 증가 추세에 있다. 이로 인해 지방자치단체는 지역 특성이나 행정수요 등을 반영한 자체적인 정책사업 추진에 한계를 마주하고 있다. 지역 실정에 맞는 맞춤형 정책 추진의 여력이 부족해질수

록 주민의 지방자치 성과 체감도는 더욱 저하될 가능성이 있다. 또한, 중앙정부로부터의 재원 획득 유인을 갖는 지방자치단체로서는 해당 지역의 여건에 맞지 않거나 추진의 우선순위가 낮은 정책일지라도 그 정책을 시행함으로써, 정부가 시행하는 각종 평가 등에 부응하려는 형태를 보일 가능성을 배제할 수 없다.

표 4-6 지방자치단체 사업유형별 세출예산 비교 (2015~2025년도)

(단위: 억원, %)

구분	합계	정책사업					행정운영 경비	재무활동
		소계	보조사업		자체사업			
			규모	비율	규모	비율		
A+D+E	A=B+C	B	B/A	C	C/A	D	E	
2015	1,732,590	1,387,209	727,032	52.4	660,177	47.6	247,453	97,927
2016	1,845,825	1,507,896	767,527	50.9	740,369	49.1	261,313	76,616
2017	1,931,532	1,579,299	780,628	49.4	798,671	50.6	279,483	72,750
2018	2,106,784	1,743,063	860,788	49.4	882,275	50.6	300,771	62,950
2019	2,310,152	1,923,749	973,636	50.6	950,113	49.4	321,207	65,195
2020	2,532,262	2,130,826	1,104,086	51.8	1,026,740	48.2	336,161	65,276
2021	2,630,917	2,193,121	1,212,977	55.3	980,144	44.7	352,256	85,541
2022	2,883,083	2,401,819	1,324,657	55.2	1,077,162	44.8	369,908	111,331
2023	3,054,109	2,554,295	1,398,192	54.7	1,156,103	45.3	388,473	111,341
2024	3,100,818	2,592,579	1,469,800	56.7	1,122,779	43.3	402,209	106,030
2025	3,260,149	2,718,024	1,563,598	57.5	1,154,426	42.5	416,403	125,721
서울	502,000	400,212	192,101	48.0	208,111	52.0	63,505	38,282
부산	182,955	147,480	90,006	61.0	57,474	39.0	23,566	11,909
대구	121,036	101,226	61,223	60.5	40,003	39.5	17,109	2,702
인천	166,394	140,625	82,798	58.9	57,827	41.1	18,848	6,921
광주	79,625	64,035	40,586	63.4	23,449	36.6	10,222	5,368
대전	72,141	59,215	38,167	64.5	21,047	35.5	10,578	2,349
울산	62,799	52,497	30,123	57.4	22,374	42.6	7,859	2,443
세종	18,788	14,831	7,155	48.2	7,677	51.8	2,722	1,235
경기	656,173	559,745	298,443	53.3	261,302	46.7	72,286	24,142
강원	151,939	125,342	74,428	59.4	50,914	40.6	24,173	2,425
충북	125,302	105,954	62,557	59.0	43,396	41.0	16,992	2,356
충남	186,681	160,542	98,456	61.3	62,086	38.7	23,814	2,325
전북	169,614	144,272	96,758	67.1	47,514	32.9	22,894	2,448
전남	199,033	167,896	102,731	61.2	65,165	38.8	29,055	2,082
경북	258,520	219,328	134,714	61.4	84,613	38.6	33,362	5,830
경남	235,474	197,394	121,500	61.6	75,895	38.4	30,922	7,157
제주	71,675	57,431	31,851	55.5	25,579	44.5	8,497	5,748

주: 당초예산 총계기준

출처: 행정안전부(각연도). 지방자치단체 예산 및 기금 개요. 바탕으로 연구자가 작성

**표 4-7** 설문문의 구성: 지방자치단체의 자치권 제약 및 의사결정의 복잡성

구분	설문 항목과 의도																													
설문 항목	<p>Q. 최근 자료에 따르면, 우리나라 지방자치단체가 중앙정부로부터 독립되어 자체적으로 결정하고 집행할 수 있는 사무는 전체 사무의 약 18.4%에 해당합니다. 귀하는 중앙정부와 지방자치단체의 <u>사무(업무) 부담률이 어떻게 되어야 한다고</u> 생각하십니까?</p>																													
	<table border="1"> <tr> <td>중앙정부가 대부분의 사무를 담당</td> <td>←</td> <td>→</td> <td>지방자치단체가 대부분의 사무를 담당</td> </tr> <tr> <td>%</td> <td>0</td> <td>10 20 30 40 50 60 70 80 90 100</td> <td>%</td> </tr> </table>	중앙정부가 대부분의 사무를 담당	←	→	지방자치단체가 대부분의 사무를 담당	%	0	10 20 30 40 50 60 70 80 90 100	%																					
	중앙정부가 대부분의 사무를 담당	←	→	지방자치단체가 대부분의 사무를 담당																										
	%	0	10 20 30 40 50 60 70 80 90 100	%																										
<p>Q. 우리나라 지방자치단체의 정책사업 예산 중에서 지방자치단체가 <u>자체적으로</u> 결정하고 집행할 수 있는 예산은 평균 42.5%가량에 해당합니다. 귀하는 이 비율이 얼마가 되어야 바람직하다고 생각하십니까?</p>																														
<table border="1"> <tr> <td>현재보다 축소</td> <td colspan="8">← 현재(42.5%) →</td> <td>현재보다 확대</td> </tr> <tr> <td>10% 미만</td> <td>10~19</td> <td>20~29</td> <td>30~39</td> <td>40~49</td> <td>50~59</td> <td>60~69</td> <td>70~79</td> <td>80~89</td> <td>90% 이상</td> </tr> <tr> <td>①</td> <td>②</td> <td>③</td> <td>④</td> <td>⑤</td> <td>⑥</td> <td>⑦</td> <td>⑧</td> <td>⑨</td> <td>⑩</td> </tr> </table>	현재보다 축소	← 현재(42.5%) →								현재보다 확대	10% 미만	10~19	20~29	30~39	40~49	50~59	60~69	70~79	80~89	90% 이상	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	⑩
현재보다 축소	← 현재(42.5%) →								현재보다 확대																					
10% 미만	10~19	20~29	30~39	40~49	50~59	60~69	70~79	80~89	90% 이상																					
①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	⑩																					
설문 의도	<p>Q. 귀하는 지방자치단체가 지역 실정에 맞는 <u>정책을 스스로 설계하고 실행할 만한</u> 능력과 권한이 <u>충분하다고</u> 생각하십니까?</p>																													
	<table border="1"> <tr> <th>구분</th> <th>전혀 그렇지 않다</th> <th>별로 그렇지 않다</th> <th>보통이다</th> <th>어느 정도 그렇다</th> <th>매우 그렇다</th> </tr> <tr> <td>능력</td> <td>①</td> <td>②</td> <td>③</td> <td>④</td> <td>⑤</td> </tr> <tr> <td>권한</td> <td>①</td> <td>②</td> <td>③</td> <td>④</td> <td>⑤</td> </tr> </table>	구분	전혀 그렇지 않다	별로 그렇지 않다	보통이다	어느 정도 그렇다	매우 그렇다	능력	①	②	③	④	⑤	권한	①	②	③	④	⑤											
	구분	전혀 그렇지 않다	별로 그렇지 않다	보통이다	어느 정도 그렇다	매우 그렇다																								
능력	①	②	③	④	⑤																									
권한	①	②	③	④	⑤																									
<p>Q. 귀하는 어떠한 정책이 실패하거나 문제가 생겼을 때, 중앙정부와 지방자치단체, 제3의 기관 중 어느 곳이 책임져야 하는지 <u>모호하다고</u> 느낀 적이 있습니까?</p>																														
	<table border="1"> <tr> <th>전혀 없다</th> <th>거의 없다</th> <th>드물다</th> <th>자주 느낀다</th> <th>매우 자주 느낀다</th> </tr> <tr> <td>①</td> <td>②</td> <td>③</td> <td>④</td> <td>⑤</td> </tr> </table>	전혀 없다	거의 없다	드물다	자주 느낀다	매우 자주 느낀다	①	②	③	④	⑤																			
전혀 없다	거의 없다	드물다	자주 느낀다	매우 자주 느낀다																										
①	②	③	④	⑤																										
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지방자치단체의 사무·권한 제한성, 예산 종속성, 의사결정 복잡성 등에 대한 인식 확인</li> <li>- 저조한 성과 체감의 원인이 지방자치 구조와 제도에 대한 이해 부족에서 기인하는지 확인</li> <li>- 주민 입장에서 중앙-지방 간의 권한 및 책임 소재를 분명히 판단하기 어려운 상황 확인</li> </ul>																													

출처: 연구자 작성

### 3. 평가 제도와 측정 도구의 제약

#### 1) 성과 정의 및 평가대상 선정의 어려움

지방자치는 지역사회에서 발생한 공공의 문제를 주민이 직접, 혹은 주민이 선출한 대표자를 통하여 해결할 수 있도록 하는 제도적 장치이자 실천적 과정에 해당한다. 이러한 특성은 지방자치가 특정한 영역에 국한되지 않고, 주민의 삶과 연관된 모든 사안들을 포괄하여 관심 있게 다루는 데 기여한다. 주민의 편의와 복리 증진을 위해 지방자치 사무 처리의 책임을 부여받은 지방자치단체를 종합행정기관으로 일컫는 것과 무관하지 않다(이미애·안지선, 2023). 예를 들어 각 지방자치단체는 관할구역의 일반행정, 재정·금융, 도시계획, 교통·물류, 재난·안전, 교육, 문화·관광, 환경, 사회복지, 보건, 농림·해양·수산, 산업 등 다양한 영역의 지역 문제에 대응하고 있다. 이는 부문별로 전문 기능을 나누어 수행하는 중앙행정기관과 차이를 갖는다. 일례로, 기획재정부는 재정과 경제 정책, 국토교통부는 국토 이용에 관한 개발·관리 정책, 보건복지부는 보건·의료 및 사회복지정책에 관한 사무를 담당하고 있다.

이처럼 지방자치에 요구되는 복합적이고 다양한 기능 수행은 지방자치 성과의 개념을 특정하기 어려운 근본적 한계를 내포한다. 지방자치 성과 정의의 어려움은 지방자치 성과의 평가대상을 선정하는 데에도 제한을 가한다. 지방자치 성과 개념에 대한 중론 또는 합의된 기준이 형성되지 않은 만큼, 무엇을 평가대상으로 설정할 것인지의 시작에서부터 어려움에 봉착하게 되는 것이다. 이로 인해 선행연구들은 특정한 행정부의 시책 사업 목록을 나열하거나, 주요 정책 영역을 대별하여 제시한 후, 각 부문의 성과 수준을 평가하는 방식을 적용하고 있다. 전자의 사례는 동일한 행정부의 성과를 시계열적으로 추적하기에는 용이하나, 시책사업 목록이 크게 다른 행정부와의 엄정한 비교 분석에는 한계를 갖는다. 후자의 사례는 주택, 교통, 복지, 경제, 환경, 안전 등 주요 정책 영역별로 성과평가를 할 수 있어 상이한 행정부 간의 시계열적 비교가 가능하다는 이점을 지닌다. 다만, 학자마다 정책 영역별 분류에 차이가 있고 항목 간의 경계가 불명확한 측면이 존재한다. 여러 가지 기능을 목적하는 정책·사업의 경우에는 평가 항목의 분류가 더욱 어렵다. 예컨대 ‘여름철 온열환자 응급조치’에 관한 성과는 학자에 따라 사회복지 영역으로 분류할 수도 있고, 재난안전 영역으로 배치하여 평가할 수도 있다.

**표 4-8** 설문문의 구성: 성과 정의 및 평가대상 선정의 어려움

구분	설문 항목과 의도						
설문 항목	Q. 귀하는 다음과 같은 지방자치 성과를 체감한 적이 있으십니까?						
	구분	전혀 없다	거의 없다	가끔 있다	자주 있다	매우 자주 있다	(의도)
	민원 응대나 행정서비스가 빨라지고 편리해졌다고 느낌	①	②	③	④	⑤	생활체감
	정비가 필요한 도로교통, 공원, 문화 시설 등이 제때 개선되고 있다고 느낌	①	②	③	④	⑤	
	지역정책을 추진하기 전에 주민 의견을 청취하고 설명을 구하는 모습을 봄	①	②	③	④	⑤	민주성
	주민 의견을 반영하여 지역정책을 실행하거나 개선하는 것을 봄	①	②	③	④	⑤	
	지역축제나 문화행사가 활발해져 공동체 분위기가 좋아짐을 느낌	①	②	③	④	⑤	공동체 활력
	마을공동체 등 주민 주도 활동이 늘어서 지역이 더 활기를 띠게 됐다고 느낌	①	②	③	④	⑤	
	우리 지역의 수상 소식, 또는 신규 공모사업 유치 소식을 접함	①	②	③	④	⑤	정책역량
	지역의 정책·사업 결과를 알기 쉽게 정리한 정보를 다양한 매체로 전달 받음	①	②	③	④	⑤	
Q. 귀하가 지방자치의 성과로 받아들이기 어려운 상황은 무엇입니까? '동의한다' 쪽에 가까울수록 지방자치의 성과로 보기 어려운 상황입니다.							
구분	전혀 동의하지 않는다	동의하지 않는다	보통이다	동의한다	매우 동의한다	(의도)	
통계 수치상 성과가 좋아졌다고 하는데, 나의 생활에는 변화가 없는 상황	①	②	③	④	⑤	지표와 체감 괴리	
나의 주변에 성과를 체감했다는 사람이 거의 없는 상황	①	②	③	④	⑤		
주민 의견을 듣지 않고 정책을 일방적으로 추진하고 있다고 느끼는 상황	①	②	③	④	⑤	민주성 부족	
주민 생활에 불편을 주는 사업임에도 충분한 고려 없이 추진한 상황	①	②	③	④	⑤		
단체장 개인의 업적처럼 지나치게 홍보한다는 느낌을 받는 상황	①	②	③	④	⑤	정치적 과잉	
동일한 성과가 반복 소개되어 실제보다 과장되었다는 인상을 받는 상황	①	②	③	④	⑤		

구분	설문 항목과 의도																			
	구분	전혀 동의하지 않는다	동의하지 않는다	보통이다	동의한다	매우 동의한다 (의도)														
	해당 정책이 중앙정부의 지침이나 평가 대응을 위한 것으로만 보이는 상황	①	②	③	④	⑤														
	지역 실정에 맞지 않는 전시성(보여주기식) 사업이 진행되고 있다고 느끼는 상황	①	②	③	④	⑤														
	지역의 정책·사업에 문제가 생겼으나, 책임지거나 해명하지 않는 상황	①	②	③	④	⑤														
	해당 정책의 취지나 결과, 성과를 판단할 정보가 부족하다고 느끼는 상황	①	②	③	④	⑤														
	<p>Q. 앞서 '지방자치 성과'를 떠올리는 과정에서 귀하는 다음 중 어떠한 범위를 주로 생각하며 응답하십니까?</p> <p>① 지방자치단체 : 전체 지방자치단체          ② 광역자치단체 : 광역시·도          ③ 기초자치단체 : 시·군·구          ④ 하부행정기관 : 읍·면·동</p> <p>Q. 지방자치단체가 추진한 정책·사업의 성과 또는 효과가 나타나는 속도는 전반적으로 어떠하다고 생각하십니까?</p> <table border="1" style="width: 100%; text-align: center;"> <tr> <td colspan="3">느리다 (뒤늦게 체감된다)</td> <td colspan="4">빠르다 (즉시 체감된다)</td> </tr> <tr> <td>①</td> <td>②</td> <td>③</td> <td>④</td> <td>⑤</td> <td>⑥</td> <td>⑦</td> </tr> </table>						느리다 (뒤늦게 체감된다)			빠르다 (즉시 체감된다)				①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
느리다 (뒤늦게 체감된다)			빠르다 (즉시 체감된다)																	
①	②	③	④	⑤	⑥	⑦														
설문 의도	- 지방자치 성과 개념의 불명확성, 성과의 귀속 대상 혹은 평가대상 특성의 모호성 확인 - 주민이 지방자치 성과를 판단하는 기준, 지방자치 성과로 인정하지 않는 요소 확인																			

출처: 연구자 작성

## 2) 성과 측정 도구의 제한성 및 편향성

지방자치의 성과를 측정하기 위해 활용되는 지표와 수단들은 의견상 객관적이고 중립적인 형태를 취하고 있으나, 실제로는 다층적인 제약과 편향성을 내포하고 있다. 어떠한 성과를 평가하기 위한 도구들은 기본적으로 해당 평가를 설계한 자의 의도와 그가 인식하는 범위 내에서 구성된다. 설계자로부터 평가를 요청받은 자는 평가자가 규정한 선택지 내에서만 답을 고르고 평가를 수행할 수밖에 없다. 해당 성과에 대한 다면적 해

석과 경험을 반영하기 어려운 구조적 한계를 가지는 것이다. 예컨대 지방자치 30년을 평가하기 위한 설문조사나 평가지는 무엇을 지방자치의 성과 중 하나로 볼 것인지 고민하여 결정한 설계자의 인식이 투영되어 있다. 설문지나 평가지를 받아 본 응답자는 제시된 항목 내에서만 자신의 평가 인식을 반영할 수 있다. 설계자가 제공하지 않은 다른 항목이 더욱 중요한 성과라고 생각할지라도 이를 드러낼 수 없는 것이다. 또한, 설계자가 배치한 항목의 순서는 그것을 의도하든 의도하지 않았든 응답자의 휴리스틱(heuristics)에 영향을 미칠 수 있다. 이는 결과적으로 성과에 대한 왜곡된 평가와 해석을 유도할 가능성이 높다. 실제 현상과는 괴리감 있는 평가 결과가 도출되는 원인이 여기에 있을 수 있다.

한편, 지방자치의 성과는 객관적 수치 자료를 통해 평가하는 경우에도 측정 도구의 제한성 및 편향성에 따른 문제를 마주할 수 있다. 구득 가능한 정량 자료, 종단적(longitudinal) 또는 횡단적(cross-sectional)으로 비교 가능한 자료들로 평가 항목을 구성하다 보면, 평가지표로써 활용 가능한 요소는 한정될 수밖에 없다. 예를 들어 정책·사업의 평가지표로써 투입(input)이나 과정(process)을 확인하는 지표는 지양하고, 산출(output)이나 결과(outcome)를 나타내는 지표를 지향해야 하는 것이 일반적이거나, 성과평가의 현실에서는 후자보다 전자의 자료가 자주 활용된다. 투입·과정지표는 단시간에 계량화된 자료 확보가 용이한 반면, 산출·결과지표는 해당 사실을 확인할 수 있는 계량화된 자료 확보가 어렵고 장기적 관찰이 필요한 경우가 많기 때문이다. 이러한 측정 도구의 제한성 및 편향성은 지방자치의 실제 성과를 과소 또는 과대평가하거나 누락하는 등 왜곡된 결과를 초래할 수 있다.

표 4-9 설문문의 구성: 성과 측정 도구의 제한성 및 편향성

구분	설문 항목과 의도																																			
설문 항목	Q. 귀하는 지방자치단체가 추진하는 정책·사업에 대해 어떠한 유형의 정보를 자주 접하고 있다고 생각하십니까?																																			
	<table border="1"> <thead> <tr> <th>정보의 유형 및 예시</th> <th>전혀 접하지 않는다</th> <th>거의 접하지 않는다</th> <th>가끔 접한다</th> <th>자주 접하는 편이다</th> <th>매우 자주 접한다</th> <th>(의도)</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>정책·사업에 투입하는 예산, 인력 등의 자원 정보 • 예산 100억원 투자 • 인력 500명 투입</td> <td>①</td> <td>②</td> <td>③</td> <td>④</td> <td>⑤</td> <td>투입</td> </tr> <tr> <td>투입한 자원을 사용하여 나타나는 활동 정보 • 공정률 30%, 무사고 30일 • 신청자격 검토율 65%</td> <td>①</td> <td>②</td> <td>③</td> <td>④</td> <td>⑤</td> <td>과정</td> </tr> <tr> <td>정책·사업을 완료하여 생성된 산출물 정보 • ○○체육시설 완공 • 신청자 200명 지급 완료</td> <td>①</td> <td>②</td> <td>③</td> <td>④</td> <td>⑤</td> <td>산출</td> </tr> <tr> <td>산출물을 통해 나타나는 궁극적 효과나 영향 정보 • 고용률 10%p 증가 • 누적관광객 ○○명 증가</td> <td>①</td> <td>②</td> <td>③</td> <td>④</td> <td>⑤</td> <td>결과</td> </tr> </tbody> </table>	정보의 유형 및 예시	전혀 접하지 않는다	거의 접하지 않는다	가끔 접한다	자주 접하는 편이다	매우 자주 접한다	(의도)	정책·사업에 투입하는 예산, 인력 등의 자원 정보 • 예산 100억원 투자 • 인력 500명 투입	①	②	③	④	⑤	투입	투입한 자원을 사용하여 나타나는 활동 정보 • 공정률 30%, 무사고 30일 • 신청자격 검토율 65%	①	②	③	④	⑤	과정	정책·사업을 완료하여 생성된 산출물 정보 • ○○체육시설 완공 • 신청자 200명 지급 완료	①	②	③	④	⑤	산출	산출물을 통해 나타나는 궁극적 효과나 영향 정보 • 고용률 10%p 증가 • 누적관광객 ○○명 증가	①	②	③	④	⑤	결과
	정보의 유형 및 예시	전혀 접하지 않는다	거의 접하지 않는다	가끔 접한다	자주 접하는 편이다	매우 자주 접한다	(의도)																													
	정책·사업에 투입하는 예산, 인력 등의 자원 정보 • 예산 100억원 투자 • 인력 500명 투입	①	②	③	④	⑤	투입																													
	투입한 자원을 사용하여 나타나는 활동 정보 • 공정률 30%, 무사고 30일 • 신청자격 검토율 65%	①	②	③	④	⑤	과정																													
정책·사업을 완료하여 생성된 산출물 정보 • ○○체육시설 완공 • 신청자 200명 지급 완료	①	②	③	④	⑤	산출																														
산출물을 통해 나타나는 궁극적 효과나 영향 정보 • 고용률 10%p 증가 • 누적관광객 ○○명 증가	①	②	③	④	⑤	결과																														
Q. 지방자치단체가 제공하는 정책·사업 관련 정보는 일반주민이 이해하기 쉽고 명확하게 전달되고 있다고 생각하십니까?																																				
<table border="1"> <thead> <tr> <th>전혀 그렇지 않다</th> <th>그렇지 않은 편이다</th> <th>보통이다</th> <th>그런 편이다</th> <th>매우 그렇다</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>①</td> <td>②</td> <td>③</td> <td>④</td> <td>⑤</td> </tr> </tbody> </table>	전혀 그렇지 않다	그렇지 않은 편이다	보통이다	그런 편이다	매우 그렇다	①	②	③	④	⑤																										
전혀 그렇지 않다	그렇지 않은 편이다	보통이다	그런 편이다	매우 그렇다																																
①	②	③	④	⑤																																
Q. 지방자치단체가 홍보하는 정책이나 사업의 성과 정보는 실생활에 얼마나 유용하게 느껴지십니까?																																				
<table border="1"> <thead> <tr> <th>전혀 유용하지 않다</th> <th>별로 유용하지 않다</th> <th>보통이다</th> <th>다소 유용하다</th> <th>매우 유용하다</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>①</td> <td>②</td> <td>③</td> <td>④</td> <td>⑤</td> </tr> </tbody> </table>	전혀 유용하지 않다	별로 유용하지 않다	보통이다	다소 유용하다	매우 유용하다	①	②	③	④	⑤																										
전혀 유용하지 않다	별로 유용하지 않다	보통이다	다소 유용하다	매우 유용하다																																
①	②	③	④	⑤																																
설문 의도	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 주민이 자주 접하는 지방자치 성과 정보의 유형 확인</li> <li>- 주민이 제공받는 정보의 가독성과 충분성, 신뢰성 등 확인</li> </ul>																																			

출처: 연구자 작성

## 4. 평가자의 인지적 편향 요소

### 1) 정책단계별 참여 경험과 기대불일치 수준

지방자치는 주민의 삶에 가장 밀접하게 연결된 행정체계이자 민주주의 실천의 기반으로, 주민 참여가 그 핵심 요소로 강조된다. 그러나 제도의 필요성에 공감하고, 주민 참여의 중요성을 인정하는 사회적 공감대가 형성되어 있음에도 불구하고, 주민의 정책 참여는 여전히 저조한 수준에 머물러 있다. 이는 단순히 주민의 무관심에 의한 결과라기보다는 주민 참여를 어렵게 만드는 여건과 구조적 제약, 참여에 따르는 부담감 등이 복합적으로 작용한 결과라 할 수 있다. 대부분의 주민은 경제활동으로 인한 장시간의 노동, 보살핌이 필요한 가족의 돌봄, 학업과 시험 준비 등의 현실적 요인들로 인하여 지방자치를 위한 활동에 자발적인 참여 노력과 시간을 투자하기 어렵다. 설령 참여 의지를 가지고 있다고 하더라도 지방자치제도와 정책에 대한 정보 부족, 주민이 정책과정에 미치는 영향력에 대한 회의감 등은 주민의 지방자치 자기효능감(self-efficacy)을 약화시켜 적극적 참여로 이어지지 못하게 만든다. 이러한 상황 속에서 지방자치 경험이 부족한 주민은 지방자치 시행에 따른 변화나 성과를 부정적으로 인식할 가능성이 높다.

지방자치 경험을 지닌 주민이라 하더라도 정책단계별 과정 중 어느 단계에 참여해 왔는지에 따라 지방자치 성과 인식이 상이할 수 있다. 일반적으로 정책과정은 의제설정 (agenda setting), 정책 결정(decision making), 정책 집행(implementation), 평가 및 환류(evaluation & feedback)의 네 가지 단계로 구분할 수 있다. 원칙적으로 지방자치는 모든 유형의 정책과정에 주민의 참여를 독려한다고 볼 수 있으나, 실제 현실에서 주민의 참여는 의제 설정 단계에 집중되는 경향이 많다. 사안에 따라 달라질 수 있겠으나, 정책 결정이나 평가 단계에서는 주민을 대표하는 정부 관료와 정치인, 학계 전문가 등 소수의 집단으로 참여가 제한되는 경우가 다분하다. 참여 경험이 특정한 정책 단계에 편중되어 있거나, 기대한 참여 수준과 실제 경험 간의 괴리가 클수록 주민의 성과 체감은 더욱 낮아질 것으로 예상할 수 있다.

표 4-10 설문문의 구성: 정책단계별 참여 경험과 기대불일치 수준

구분	설문 항목과 의도						
	Q. 귀하는 어떠한 방식으로 지방자치에 참여해 오셨습니까?						
	정책단계별 활동 및 예시		전혀 경험 없다	드물게 참여한다	가끔 참여한다	자주 참여한다	매우 자주 참여한다
	[의제 설정] 함께 논의하고 해결할 지역문제를 설정하는 단계 • 지역문제를 제안하거나 의견을 제출 • 지역정책 아이디어 공모나 토론회 참여 • 주민자치회 또는 의제발굴 회의 참여		①	②	③	④	⑤
	[정책 결정] 문제해결을 위한 방법을 결정하는 단계 • 주민참여예산사업 제안 또는 투표 • 공청회, 설명회 등에서 의견 제시 • 주민대표로 정책 관련 위원회 활동		①	②	③	④	⑤
	[정책 집행] 결정한 정책을 실행하거나 적용하는 단계 • 마을기업, 주민협약체 등 활동 참여 • 민관협력 프로젝트에 참여 • 정책 관련 자원봉사, 캠페인 등 참여		①	②	③	④	⑤
설문 항목	Q. 성공적인 지방자치를 위해 다음 중 어느 단계에서 주민의 참여가 가장 활발하게 이루어져야 한다고 생각하십니까? 총합이 100%가 되도록 배분해 주십시오.						
	정책단계별 활동		참여 활동 예시			비중	
	①	의제 설정 함께 논의하고 해결할 지역문제를 설정하는 단계	• 지역문제를 제안하거나 의견을 제출 • 지역정책 아이디어 공모나 토론회 참여 • 주민자치회 또는 의제발굴 회의 참여			%	
	②	정책 결정 문제해결을 위한 방법을 결정하는 단계	• 주민참여예산사업 제안 또는 투표 • 공청회, 설명회 등에서 의견 제시 • 주민대표로 정책 관련 위원회 활동			%	
	③	정책 집행 결정한 정책을 실행하거나 적용하는 단계	• 마을기업, 주민협약체 등 활동 참여 • 민관협력 프로젝트에 참여 • 정책 관련 자원봉사, 캠페인 등 참여			%	
④	평가·환류 정책의 효과를 평가하고 개선점을 확인하는 단계	• 주민 만족도 조사나 정책평가에 응답 • 정책 모니터링단, 감사단 등에 참여 • 정책에 대한 개선 의견 제출			%		
		총합			100%		
설문 의도	- 주민의 지방자치 경험, 정책단계별 참여 경험의 구조 파악 - 주민이 이상적으로 생각하는 정책단계별 참여 비중 확인						

출처: 연구자 작성

## 2) 정보 유입 경로와 선입견

지방자치 성과에 대한 주민 인식은 실제 성과나 효과만으로 형성되는 것이 아니라 성과 정보를 획득하는 주요 경로와 특징, 그 정보를 해석하는 개인의 인지적 판단과 정서에도 강한 영향을 받는다. 즉, 주민이 지방자치 시행에 따른 변화와 성과를 평가하는 과정에는 ‘발생한 사실’보다도 ‘발생한 사실이 어떻게 전달되고 받아들여지는가’가 중요한 문제로 작용한다고 볼 수 있다. 물론 성과를 평가할 정보의 양 자체가 부족하거나 정보 획득의 빈도가 적은 경우에도 온전한 평가가 이루어지기 어렵겠으나, 다양한 매체의 출현과 정보의 홍수로 일컬어지는 현 시대적 상황을 감안한다면 정보 획득 경로의 특성과 선입견이 영향이 더욱 확대되고 있다고 볼 수 있다.

주민이 지방자치 성과 정보를 접하는 경로는 크게 공식 채널과 비공식 채널로 양분할 수 있다. 공식 채널의 예시로는 지방자치단체의 공식 홈페이지나 SNS, 공공시설의 게시판, 정부기관이 발행한 보도자료나 연구보고서 등이다. 공식 채널은 정책 입안자의 의도가 반영된 매체로써, 해당 정책·사업의 필요성과 긍정적 성과를 알리는 데 주력한다. 반면에 언론 보도, 개인이 제작한 영상물, 가족·지인 또는 커뮤니티 등 비공식 채널을 통한 정보는 공식 채널보다는 부정적 성과 정보를 공유하는 편이다. 주로 해당 정책·사업에 노정되었거나 예견되는 문제 상황에 집중한다. 특히 언론은 전통적으로 공공조직에 대한 감시자 역할을 해오며 비판적인 시각을 견지해 왔다. 성과의 홍보보다는 오류나 갈등, 비효율을 조명하는 성격이 강하다. 따라서 주민이 어떠한 채널을 통해 지방자치 성과 정보를 자주 접하는지에 따라 그 성과 인식이 긍정적 혹은 부정적으로 편향될 가능성을 배제할 수 없다. 지방자치 관련 기관(제도) 및 사람(행위자)에 대한 선입견은 동일한 성과 정보를 받아들이는 데에도 영향을 미친다. 둘 중 하나라도 불신도가 높다면 지방자치 성과를 의미 있게 받아들이기 어렵다.

표 4-11 설문의 구성: 정보 유입 경로와 선입견

구분	설문 항목과 의도									
설문 항목	Q. 귀하께서는 지방자치 성과에 대한 정보를 어떠한 경로를 통해 접하고 계십니까?									
	구분	전혀 없다	거의 없다	가끔 있다	자주 있다	매우 자 주 있다	(의도)			
	시·군·구청/주민센터 등 공공기관의 게시판, 대중교통이나 길거리에 부착된 공공 안내문	①	②	③	④	⑤	공식 채널			
	정부나 지방자치단체가 만든 공식 홈페이지, 블로그, SNS, 보도자료, 소책자 등	①	②	③	④	⑤				
	국회나 지방의회가 만든 공식 홈페이지, 블로그, SNS, 보도자료, 소책자 등	①	②	③	④	⑤				
	신문, 방송, 포털 뉴스 등 언론 보도	①	②	③	④	⑤	비공식 채널			
	가족, 친구, 동료 등 주변 사람	①	②	③	④	⑤				
	개인이나 민간단체가 만든 콘텐츠 (카페/블로그 게시물, 유튜브 영상, SNS 등)	①	②	③	④	⑤				
	Q. 귀하는 지방자치단체가 제공하는 공식 홈페이지 게시물이나 보도자료, 간행물 등의 정보를 얼마나 신뢰하십니까?									
	전혀 신뢰하지 않는다		신뢰하지 않는 편이다		보통이다		신뢰하는 편이다		매우 신뢰한다	
	①		②		③		④		⑤	
	Q. 귀하는 지방자치단체가 제공하는 공식 홈페이지 게시물이나 보도자료, 간행물 등의 정보가 얼마나 충분하다고 생각하십니까?									
	전혀 충분하지 않다		충분하지 않은 편이다		보통이다		충분한 편이다		매우 충분하다	
	①		②		③		④		⑤	
	Q. 귀하께서는 다음의 기관을 얼마나 신뢰하십니까?									
구분	전혀 신뢰하지 않는다	신뢰하지 않는 편이다	보통이다	신뢰하는 편이다	매우 신뢰한다					
중앙행정기관: 기획재정부, 교육부, 국토교통부, 보건복지부, 소방청 등	①	②	③	④	⑤					
광역자치단체: 특별시청, 광역시청, 도청 등	①	②	③	④	⑤					
기초자치단체: 읍면동 행정복지센터	①	②	③	④	⑤					
국회	①	②	③	④	⑤					
광역의회: 특별시의회, 광역시의회, 도의회 등	①	②	③	④	⑤					
기초의회: 시의회, 군의회, 구의회	①	②	③	④	⑤					

구분	설문 항목과 의도					
	Q. 귀하께서는 다음의 행위자를 얼마나 신뢰하십니까?					
	구분	전혀 신뢰하지 않는다	신뢰하지 않는 편이다	보통이다	신뢰하는 편이다	매우 신뢰한다
	국가공무원	①	②	③	④	⑤
	지방공무원	①	②	③	④	⑤
	광역자치단체장: 특별시장, 광역시장, 도지사 등	①	②	③	④	⑤
	기초자치단체장: 시장, 군수, 구청장	①	②	③	④	⑤
	국회의원	①	②	③	④	⑤
	광역의원: 특별시의원, 광역시의원, 도의원 등	①	②	③	④	⑤
	기초의회: 시의원, 군의원, 구의원	①	②	③	④	⑤
설문 의도	- 주민이 지방자치 성과 정보를 자주 접하는 채널 확인, 정보의 유입 경로와 인식의 흐름 파악 - 지방자치 관련 제도(기관) 및 행위자(개인)에 대한 신뢰도 확인					

출처: 연구자 작성

### 3) 지방자치에 대한 자기효능감(self-efficacy)

주민이 자신을 지방자치의 주체로 인식하고, 참여를 통해 변화를 이끌어 낼 수 있다고 믿는 ‘지방자치 자기효능감’의 수준도 지방자치 성과 인식에 중요한 영향을 미칠 수 있다. 자기효능감(self-efficacy)은 자신의 수행능력에 대한 확신을 의미하는 개념이다. 특정한 상황에서 적절한 행동을 통해 목표를 달성해 낼 수 있을 것이라는 신념을 가리킨다(Bandura, 1977). 이러한 효능감은 행위자의 선택과 노력의 지속성, 그리고 결과의 해석 등에 영향을 미친다.

지방자치 맥락에서 주민의 자기효능감은 자신의 참여를 통해 지역의 문제를 개선할 수 있을 것이라는 믿음으로 이해해 볼 수 있다(Kim & Lee, 2021). 연구에 따르면, 자기효능감이 높은 주민일수록 지역의 정책과정에 적극적으로 참여하고, 정책 성과를 긍정적으로 평가하는 경향이 있다(Bandura, 1997; Lim & Lee, 2021; Lim & Cho, 2020). 능동적인 참여나 탐색을 통한 정보 획득의 영향도 있겠으나, 인지적 평가 과정에서 일종의 유대감을 형성하게 되어 긍정적인 평가를 내릴 가능성이 높다는 해석이다. 이를 적용해 본다면, 지방자치 자기효능감이 낮은 주민은 제도 개선이나 실적 향상이라는 사실이 존재하더라도 자신과는 무관한 일로 인식할 가능성이 높으며, 결과적으로 지방자치의 성과를 체감하기 어려울 수 있다.

표 4-12 설문문의 구성: 지방자치에 대한 자기효능감

구분	설문 항목과 의도						
설문 항목	Q. 귀하는 '지방자치'가 무엇을 의미하는지 알고 계십니까? (인지도)						
	전혀 모른다	들어본 적은 있으나 잘 모른다	어느 정도 알고 있다	매우 잘 알고 있다			
	①	②	③	④			
	Q. 귀하는 거주지역의 행정이나 지방자치에 대해 평소 얼마나 관심을 갖고 계십니까? (관심도)						
	전혀 관심 없다	별로 관심 없다	다소 관심 있다	매우 관심 있다			
	①	②	③	④			
	Q. 다음은 지방자치제도에 대한 귀하의 전반적인 인식을 알아보기 위한 질문입니다. 각 설명에 대해 귀하께서는 얼마나 동의하시는지 응답해 주십시오.						
	구분	전혀 동의하지 않는다	동의하지 않는다	보통이다	동의한다	매우 동의한다	(의도)
	지방자치단체는 지역의 실정에 맞는 정책을 수립하고 실행하고 있으며, 이는 중앙정부 주도의 정책보다 더 효과적이다.	①	②	③	④	⑤	필요성
	지방자치는 지역주민의 목소리를 반영하여 더 민주적인 행정을 가능하게 한다.	①	②	③	④	⑤	필요성
우리나라처럼 국토가 좁고 인구가 밀집된 환경에서는 지방자치가 필요하지 않다고 생각한다.	①	②	③	④	⑤	회의론	
지방자치로 인해 행정이 중복되고 비효율적으로 운영되는 경우가 많다.	①	②	③	④	⑤	회의론	
지방자치단체 없이 중앙정부가 모든 지역을 직접 관리하는 방식이 더 합리적이라고 생각한다.	①	②	③	④	⑤	회의론	
지방자치가 있어야 지역주민이 진정한 의미의 주인이 될 수 있다고 생각한다.	①	②	③	④	⑤	필요성	
지방자치는 오늘날 우리 사회에 필요한 제도라고 생각한다.	①	②	③	④	⑤	종합평가	

구분	설문 항목과 의도			
설문 의도	- 지방자치에 대한 인지도 및 관심도 수준과 그에 따른 개인별 인식 편차 확인			
	인지도	관심도	분류 유형	
	부족	부족	잘 모르고, 관심 없음	완전 비관여형, 무인자·무관심형
	부족	충분	잘 모르지만, 관심 있음	학습 잠재형, 인지적 무지형
	충분	부족	알고 있지만, 관심 없음	저관여 이해자형, 정서적 무관심형
	충분	충분	알고 있고, 관심 있음	적극 관여형, 핵심 수용층
- 지방자치 필요성에 얼마나 공감하는지, 필요성 자체를 근본적으로 부정하는지 개인의 특성 분류				

출처: 연구자 작성

## 제2절 · 설문조사를 통한 불일치 원인 탐색

### 1. 조사 설계

#### 1) 조사 대상 및 방법

본 연구는 지방자치 30년간의 제도 변화와 지표 실적에 비해 주민의 성과 체감이 저조한 현실에 주목한다. 지방자치 정량성과와 주민인식 간의 불일치 원인을 탐색하기 위하여 크게 정책환경, 평가도구, 개인의 특성에 관한 설문조사를 설계한다. 이는 제4장 제1절에서 논의한 내용 - 지방자치를 둘러싼 제도적 환경, 평가 제도와 측정 도구의 제약, 평가자의 인지적 편향 요소와 연관된다. 정책집단별로 지방자치 활동과 성과에 관한 인식 수준을 파악하고 비교 분석함으로써, 지방자치 정량성과와 주민인식 간의 괴리 원인을 규명하고자 한다. 이를 통해 향후 정책 개선의 방향을 구상하고, 지방자치 성과 체감도 향상을 위한 전략적 대응 방안을 모색하고자 한다.

조사대상은 전국에 거주하는 만 19세 이상 국민이다. 일반주민, 공무원, 전문가로 나누어 조사를 진행하였다. 응답내역의 객관성과 신뢰성을 담보하고, 일관된 방법으로 설문조사를 진행하기 위해 실제 모집단은 만 19~69세 국민으로 설정하였다. 조사규모는 유효표본 1,250명이다. 일반주민은 조사시점의 성별·연령별·지역별 인구수를 고려하여 1,000명을 표집하였다. 공무원은 국가공무원과 지방공무원을 균등하게 할당하여 총 200명의 응답 사례를 구축하였다. 전문가는 학계 및 연구기관에 종사하는 지방행정 관련 연구자 50명을 표본으로 선택하였다. 조사방법은 전자매체를 활용한 온라인 조사이다. 구조화된 설문지가 담긴 웹사이트 링크를 휴대전화 문자(SMS)와 전자우편(e-mail)을 통해 전달하고 응답내역을 수집하였다. 설문조사는 2025년 9월 3일부터 9월 12일 까지 진행되었다.

**표 4-13** 설문조사 개요

구분	일반주민	공무원	전문가
조사 대상	전국 만 19~69세 남녀	국가·공무원, 지방공무원	지방행정 관련 전문가
표집 규모	1,000명	200명	50명
표집 방법	성별·연령별·지역별 인구비례할당	국가·지방공무원 균등할당	학계 및 연구기관 관련자 판단표집
조사 방법	(주)마이크로밀 엠브레인 통계조사 시스템을 활용한 온라인 조사		
조사 기간	2025.09.03. ~ 2025.09.11		2025.09.05.~2025.09.12

조사 내용	구분		설문 내용
	1. 지방자치를 둘러싼 제도적 환경	공공가치의 다양성 및 상충성	
의사결정자와 비용부담자, 편익수혜자의 불일치성			- 세금 사용의 효율성 - 세금 혜택의 체감도 및 형평성 - 예산 사용에 대한 주민 영향력
지방자치단체의 자치권 제약 및 의사결정의 복잡성			- 중앙-지방의 적정 사무 분담률 - 지자체 예산, 능력, 권한 인식 - 책임소재의 판단, 역할 인식
2. 평가 제도와 측정 도구의 제약		지방자치 성과 정의 및 평가대상 선정의 어려움	
3. 평가자의 인지적 편향 요소	지방자치 성과 측정 도구의 제한성 및 편향성		- 획득하는 성과 정보의 유형 - 성과 정보의 명확성, 유용성
	정책단계별 참여 경험과 기대불일치 수준		- 지방자치 참여 방식 - 주민참여 활성화 기대 방식
	정보 유입 경로와 선입견		- 지방자치 성과 정보 획득 경로 - 공식채널의 신뢰성 및 충분성 - 기관 및 행위자에 대한 신뢰도
4. 응답자 일반사항	지방자치에 대한 자기 효능감		- 인지도, 관심도, 제도의 필요성
	성별, 연령, 거주지, 최종학력, 직업 등		

주1: 일반주민 표집을 위한 지역은 총 6개 권역으로써, ① 수도권(서울·인천·경기), ② 강원권, ③ 충청권(대전·세종·충북·충남), ④ 호남권(광주·전북·전남), ⑤ 영남권(대구·경북·부산·울산·경남), ⑥ 제주권으로 분류함.

주2: 일반주민 표집 시, 과소대표 문제를 보완하기 위하여 권역별 최소 표본을 보장한 후 비례할당을 실시함.  
출처: 연구자 작성

## 2) 응답자 일반사항

이 조사의 응답자는 1,250명으로, 정책집단 구분에 따라 일반주민 1,000명(80.0%), 공무원 200명(16.0%), 전문가 50명(4.0%)이 참여하였다. 성별은 남성이 642명(51.4%), 여성이 608명(48.6%)으로 균형 있게 구성되었다. 연령 분포는 19~29세 182명(14.6%), 30대 235명(18.8%), 40대 294명(23.5%), 50대 323명(25.8%), 60대 216명(17.3%)으로 세대별 분포가 고른 편이다. 거주지역은 지역별 인구분포를 고려하여 수도권 562명(45.0%), 강원권 112명(9.0%), 충청권 147명(11.8%), 호남권 133명(10.6%), 영남권 260명(20.8%), 제주권 36명(2.9%)의 응답 사례가 구축되었다.

표 4-14 응답자 일반사항

(단위: 명, %)

구분		인원	비율	구분		인원	비율
성별	남성	642	51.4	정책 집단	일반주민	1,000	80.0
	여성	608	48.6		공무원	200	16.0
연령	19~29세	182	14.6		전문가	50	4.0
	30~39세	235	18.8	농·임·어업	7	0.6	
	40~49세	294	23.5	판매·서비스업	85	6.8	
	50~59세	323	25.8	생산·기술·노무	112	9.0	
	60~69세	216	17.3	사무·경영·관리	359	28.7	
거주지역	수도권	562	45.0	직업	공무원	200	16.0
	강원권	112	9.0		전문·자유직	172	13.8
	충청권	147	11.8		전업주부	135	10.8
	호남권	133	10.6		학생	40	3.2
	영남권	260	20.8		무직	106	8.5
	제주권	36	2.9		기타	34	2.7
	시	678	54.2		최종 학력	고등학교 졸업 이하	218
	군	72	5.8	대학교 졸업		823	65.8
구	500	40.0	대학원 재학 이상	209		16.7	
총 사례수						1,250	100.0

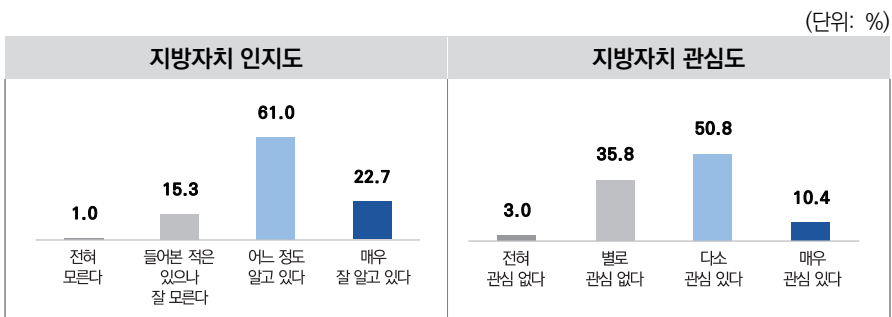
출처: 연구자 작성

## 2. 지방자치에 대한 전반적 인식

### 1) 인지도와 관심도

전체 응답자의 83.7%는 지방자치가 무엇인지 알고 있으며, 61.2%는 거주지역의 행정이나 지방자치에 관심이 있는 것으로 나타난다. 응답자 특성별로 살펴보면 남성, 고연령대, 강원권·호남권 거주자, 고학력자의 지방자치 인지도와 관심도가 상대적으로 높은 편이다. 일반주민은 공무원과 전문가에 비해 지방자치 인지도 및 관심도가 낮은 경향을 보인다.

그림 4-4 지방자치에 대한 전반적 인식: 인지도와 관심도



출처: 연구자 작성

표 4-15 지방자치에 대한 전반적 인식: 인지도와 관심도

(단위: 점, %)

구분	인지도			관심도			
	평균 (4점 만점)	비율		평균 (4점 만점)	비율		
		부족	충분		부족	충분	
전체	3.05	16.3	83.7	2.69	38.8	61.2	
정책집단	일반주민	2.96	19.0	81.0	2.60	42.7	57.3
	공무원	3.37	5.5	94.5	2.96	26.5	73.5
	전문가	3.58	6.0	94.0	3.32	10.0	90.0
성별	남성	3.15	12.6	87.4	2.75	34.4	65.6
	여성	2.95	20.2	79.8	2.62	43.4	56.6

(단위: 점, %)

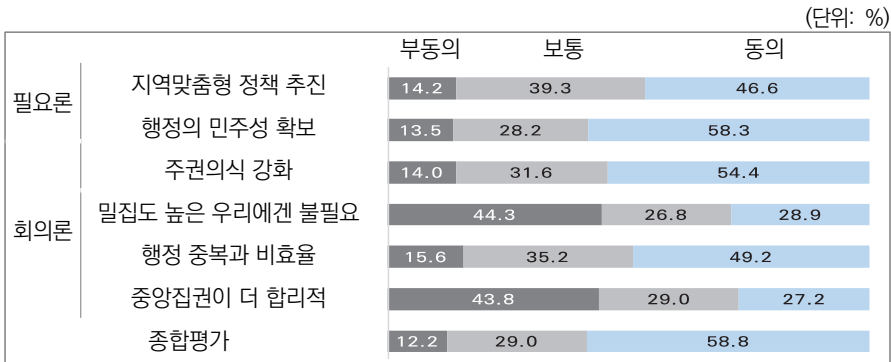
구분	인지도			관심도			
	평균 (4점 만점)	비율		평균 (4점 만점)	비율		
		부족	충분		부족	충분	
연령	19~29세	2.81	30.2	69.8	2.48	49.5	50.5
	30~39세	2.99	18.3	81.7	2.59	44.3	55.7
	40~49세	3.10	16.0	84.0	2.73	39.1	60.9
	50~59세	3.12	11.1	88.9	2.76	33.7	66.3
	60~69세	3.16	10.6	89.4	2.80	31.0	69.0
거주지역	수도권	3.01	19.0	81.0	2.65	41.3	58.7
	강원권	3.22	8.9	91.1	2.96	24.1	75.9
	충청권	3.10	15.6	84.4	2.71	38.1	61.9
	호남권	3.18	10.5	89.5	2.82	30.8	69.2
	영남권	3.00	16.5	83.5	2.58	43.8	56.2
	제주권	3.00	19.4	80.6	2.64	41.7	58.3
최종학력	고졸 이하	2.80	29.8	70.2	2.52	45.4	54.6
	대학 졸업	3.06	14.7	85.3	2.66	40.1	59.9
	대학원 이상	3.28	8.6	91.4	2.96	26.8	73.2

출처: 연구자 작성

## 2) 필요론과 회의론

전체 응답자의 과반 이상(58.8%)은 지방자치의 필요성에 강한 동의를 하는 것으로 조사된다. 행정의 민주성 확보(58.3%), 주권인식 강화(54.4%), 지역맞춤형 정책 추진(46.6%)의 측면에서 지방자치 필요성을 높게 인식하는 것으로 나타난다. 그럼에도 불구하고, 응답자의 절반가량은 지방자치로 인한 행정 중복과 비효율(49.2%)에 강한 공감을 하는 것으로 나타난 점을 눈여겨 볼 필요가 있다. 지방자치의 필요성은 인정하나, 운영 방식과 성과 개선이 필요하다는 인식이 반영된 결과로 판단된다.

**그림 4-5** 지방자치에 대한 전반적 인식: 필요론과 회의론



출처: 연구자 작성

**표 4-16** 지방자치에 대한 전반적 인식: 필요론과 회의론

(단위: %)

구분	필요론			회의론			종합평가	
	맞춤형 정책추진	민주성 확보	주권역시 강화	밀집도상 불필요	중복과 비효율	집권화가 합리적		
전체	46.6	58.3	54.4	28.9	49.2	27.2	58.8	
정책집단	일반주민	45.5	57.4	54.1	27.0	46.7	26.4	58.5
	공무원	49.0	59.0	51.5	39.5	59.0	34.5	56.0
	전문가	58.0	74.0	72.0	24.0	60.0	14.0	76.0
성별	남성	47.2	55.9	51.6	36.9	53.4	34.7	55.3
	여성	45.9	60.9	57.4	20.4	44.7	19.2	62.5
연령	19~29세	38.5	56.0	50.5	26.9	39.0	26.4	59.9
	30~39세	38.7	52.8	48.9	24.3	43.4	21.7	57.0
	40~49세	51.4	54.4	55.4	27.9	48.3	25.5	58.5
	50~59세	51.4	63.2	56.7	31.0	52.0	29.1	60.7
	60~69세	48.1	64.4	58.8	33.8	61.1	33.3	57.4
거주지역	수도권	46.1	59.4	52.7	29.4	45.9	25.8	59.4
	강원권	50.0	61.6	56.3	29.5	53.6	25.9	56.3
	충청권	45.6	61.9	57.1	23.8	52.4	24.5	61.2
	호남권	50.4	64.7	61.7	30.1	61.7	32.3	66.2
	영남권	45.0	50.0	52.3	30.0	48.8	29.6	53.8
	제주권	44.4	52.8	52.8	27.8	30.6	27.8	55.6
최종학력	고졸 이하	41.7	61.0	52.8	25.2	42.2	24.3	60.1
	대학 졸업	46.9	56.3	53.1	29.6	49.8	27.5	57.8
	대학원 이상	50.2	63.6	61.2	29.7	54.1	29.2	61.2

출처: 연구자 작성

### 3) 응답자 성향에 따른 지방자치 인식

전술한 지방자치 인지도와 관심도, 필요성 판단 기준을 근거로, 다음과 같이 응답자 성향을 유형화해 볼 수 있다. 전반적으로 지방자치 관심도가 높을수록 필요성에 대한 평가도 긍정적인 것으로 나타난다. 지방자치로 인한 행정의 중복과 비효율의 발생은 모든 유형에서 공감하는 문제로 확인된다.

표 4-17 응답자 성향에 따른 지방자치 인식

(단위: 점, %)

구분	필요론			회의론			종합평가	
	맞춤형 정책추진	민주성 확보	주권의식 강화	밀집도상 불필요	중복과 비효율	집권화가 합리적		
전체	46.6	58.3	54.4	28.9	49.2	27.2	58.8	
지방자치 인지·관심	완전 비관여형 (인지↓관심↓)	20.8	36.8	42.4	15.3	34.0	20.1	45.8
	학습 잠재형 (인지↓관심↑)	35.0	60.0	48.3	16.7	33.3	18.3	56.7
	저관여 이해형 (인지↑관심↓)	29.3	46.3	42.5	30.2	50.4	24.3	47.5
	적극 관여형 (인지↑관심↑)	61.1	68.4	63.1	32.1	53.0	30.8	67.1
구분	인지도			관심도				
	평균 (4점 만점)	비율		평균 (4점 만점)	비율			
전체	3.05	16.3	83.7	2.69	38.8	61.2		
지방자치 필요성	필요론자	3.22	8.6	91.4	2.95	21.6	78.4	
	회의론자	3.17	8.7	91.3	2.52	51.6	48.4	

출처: 연구자 작성

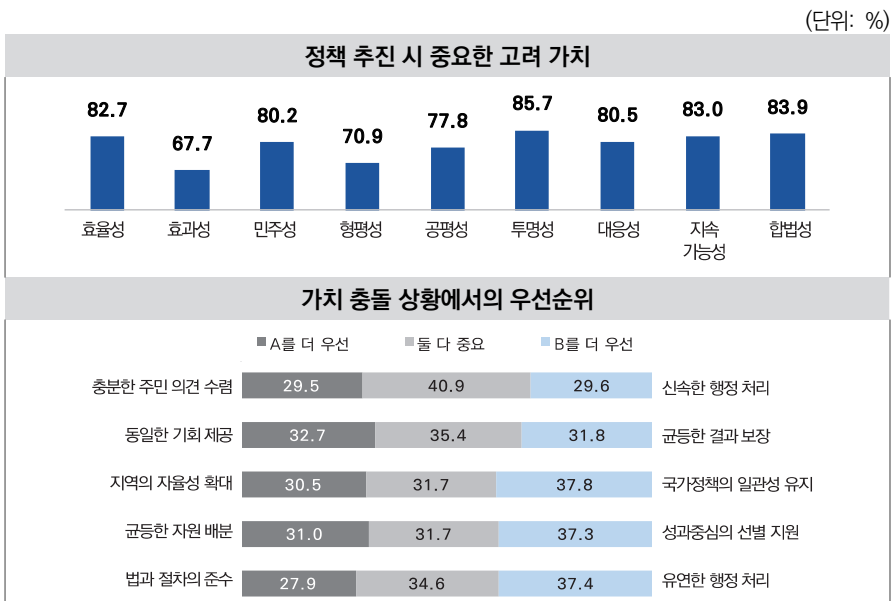
### 3. 지방자치를 둘러싼 제도적 환경에 대한 인식

#### 1) 공공가치의 다양성 및 상충성

지방자치단체가 정책을 추진하는 과정에서 중요하게 고려해야 할 가치로, 전체 응답자의 60% 이상은 선택지에 위치한 공공가치 모두를 비중 있게 다룰 필요가 있음을 피력하였다. 가장 높은 동의를 얻은 투명성(85.7%)을 비롯하여 80% 이상 동의를 얻은 항목이 9개 항목 중 6개에 해당한다. 가장 낮은 수치를 보인 항목인 효과성도 응답자 과반 이상(67.7%)의 지지를 받은 것으로 나타난다.

가치 충돌의 상황에서 지방자치단체가 어떠한 가치를 우선해야 하는지 묻는 질문에 응답자들은 양자택일이 아닌 양자추구의 노력을 희망하는 것으로 조사되었다. ‘둘 다 중요하다’는 응답이 어느 한 쪽을 더 우선해야 한다는 응답률을 상회하거나, 대등한 수준으로 집계되었다.

그림 4-6 정책 환경: 공공가치의 다양성 및 상충성



출처: 연구자 작성

표 4-18 정책 환경: 공공가치의 다양성 및 상충성

(단위: %)

구분	효율성	효과성	민주성	형평성	공평성	투명성	대응성	지속 가능성	합법성	
전체	82.7	67.7	80.2	70.9	77.8	85.7	80.5	83.0	83.9	
정책집단	일반주민	81.5	66.3	79.1	71.8	77.1	85.0	78.6	80.7	82.5
	공무원	89.5	71.5	87.0	70.0	82.0	87.0	86.5	93.0	90.0
	전문가	80.0	80.0	74.0	56.0	76.0	94.0	94.0	88.0	88.0
성별	남성	82.9	69.0	76.8	67.9	76.0	84.1	77.6	82.4	82.7
	여성	82.6	66.3	83.7	74.0	79.8	87.3	83.6	83.6	85.2
연령	19~29세	83.0	67.0	73.6	70.3	71.4	80.8	76.4	78.0	81.9
	30~39세	78.7	66.4	76.6	63.4	75.3	83.4	76.2	82.6	79.1
	40~49세	76.9	67.3	80.3	62.6	76.5	85.0	82.0	82.7	81.0
	50~59세	84.5	66.3	83.6	79.9	81.4	88.9	82.0	85.1	87.6
	60~69세	92.1	72.2	84.3	77.3	82.4	88.4	84.3	84.7	89.4
거주지역	수도권	82.9	66.7	80.4	70.5	77.0	87.0	79.5	81.0	84.2
	강원권	86.6	69.6	80.4	62.5	82.1	88.4	86.6	88.4	86.6
	충청권	84.4	71.4	80.3	68.7	76.2	85.0	79.6	84.4	83.0
	호남권	85.7	75.2	86.5	82.0	88.0	88.0	84.2	90.2	89.5
	영남권	79.2	64.6	76.5	70.8	75.4	81.5	78.5	81.5	80.0
	제주권	75.0	55.6	77.8	72.2	63.9	80.6	80.6	75.0	83.3
최종학력	고졸 이하	79.4	61.0	73.4	70.2	78.4	81.2	74.3	77.1	79.4
	대학 졸업	82.5	67.0	80.4	71.4	76.3	85.3	81.0	83.5	84.0
	대학원 이상	87.1	77.5	86.1	69.4	83.3	91.9	84.7	87.1	88.5
지방자치 인지·관심	완전 비관여형 (인지↓관심↓)	66.0	53.5	68.1	61.1	63.2	75.7	65.3	68.1	70.8
	학습 잠재형 (인지↓관심↑)	78.3	53.3	73.3	61.7	73.3	73.3	71.7	73.3	75.0
	저관여 이해형 (인지↑관심↓)	80.4	64.5	77.7	66.9	74.2	85.6	78.3	80.6	80.9
	적극 관여형 (인지↑관심↑)	87.7	73.3	84.4	75.6	83.0	88.8	85.4	87.9	88.8
지방자치 필요성	필요론자	95.2	80.3	95.9	81.4	90.0	97.4	96.3	95.2	95.9
	회의론자	86.5	64.3	67.5	53.2	65.1	91.3	77.0	84.9	86.5

출처: 연구자 작성

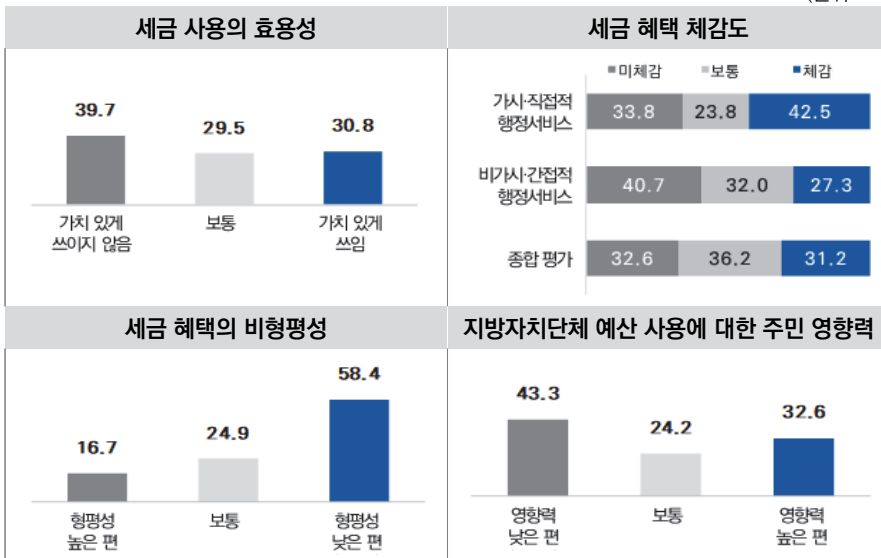
## 2) 의사결정자와 비용부담자, 편익수혜자의 불일치성

전체 응답자의 40%가량은 지방자치단체의 세금이 가치 있게 쓰이고 있지 않으며, 세금 혜택의 체감도를 낮게 평가하는 것으로 조사된다. 자신보다 타인이 더 많은 세금 혜택을 보고 있다는 응답은 과반을 상회하였으며, 지방자치단체의 예산 사용에 주민의 영향력이 낮게 인식하는 응답자가 40% 이상으로 나타났다. 이러한 결과는 공공 예산의 특징 중 하나인 의사결정자와 비용부담자, 편익수혜자 간의 불일치에서 기인한다.

세금 사용의 효용성과 혜택의 체감도, 그리고 비형평성에 대한 인식은 일반주민보다 공무원 및 전문가의 긍정 응답률이 높은 것으로 확인된다. 지방자치단체 예산 사용에 대한 주민 영향력은 일반주민과 전문가에 비해 공무원의 인식이 상대적으로 관대한 경향을 보인다.

그림 4-7 정책 환경: 의사결정자와 비용부담자, 편익수혜자의 불일치성

(단위: %)



출처: 연구자 작성

표 4-19 정책 환경: 의사결정자와 비용부담자, 편익수혜자의 불일치성

(단위: %)

구분	세금 사용의 효용성		세금 혜택 체감도		세금 혜택의 비형평성		지자체 예산의 주민 영향력		
	낮음	높음	낮음	높음	낮음	높음	낮음	높음	
전체	39.7	30.8	32.6	31.2	16.7	58.4	43.3	32.6	
정책집단	일반주민	41.1	28.3	35.9	27.4	16.8	57.0	44.8	30.5
	공무원	35.0	39.5	22.0	43.5	17.5	62.0	33.0	43.0
	전문가	30.0	46.0	10.0	58.0	12.0	72.0	54.0	32.0
성별	남성	41.0	34.6	33.0	33.2	16.5	56.2	43.8	35.0
	여성	38.3	26.8	32.2	29.1	16.9	60.7	42.8	29.9
연령	19~29세	36.8	32.4	24.7	37.4	24.7	54.4	34.1	40.7
	30~39세	42.1	28.1	30.2	31.1	16.6	57.4	38.7	34.9
	40~49세	36.1	30.6	30.3	29.6	17.7	59.9	37.4	37.1
	50~59세	38.4	35.9	34.4	33.4	12.4	60.7	46.4	31.3
	60~69세	46.3	25.0	42.6	25.0	15.3	57.4	59.3	19.0
거주지역	수도권	41.5	27.8	31.3	29.4	13.3	59.6	44.3	31.0
	강원권	40.2	35.7	35.7	34.8	20.5	58.0	45.5	34.8
	충청권	37.4	31.3	35.4	32.0	16.3	57.8	46.3	31.3
	호남권	36.8	36.1	27.8	39.8	19.5	52.6	30.1	41.4
	영남권	39.2	32.7	35.8	30.0	21.5	59.2	45.0	31.2
	제주권	33.3	27.8	27.8	22.2	13.9	58.3	44.4	33.3
최종학력	고졸 이하	39.0	29.8	35.3	31.7	15.1	58.7	42.7	29.8
	대학 졸업	39.9	29.9	32.6	29.6	17.5	57.7	43.0	32.8
	대학원 이상	39.7	35.4	30.1	36.8	15.3	60.8	45.0	34.4
지방자치 인사·관심	완전 비관여형 (인지↓관심↓)	43.8	14.6	43.1	21.5	22.2	54.2	40.3	27.8
	학습 잠재형 (인지↓관심↑)	21.7	38.3	26.7	30.0	11.7	61.7	40.0	33.3
	저관여 이해형 (인지↑관심↓)	49.0	18.8	40.5	17.6	17.9	53.1	50.4	22.9
	적극 관여형 (인지↑관심↑)	35.9	39.3	27.2	39.9	15.5	61.6	40.7	38.2
지방자치 필요성	필요론자	28.3	43.1	24.9	45.0	20.1	53.5	41.3	40.9
	회의론자	81.0	8.7	59.5	11.9	18.3	60.3	66.7	20.6

출처: 연구자 작성

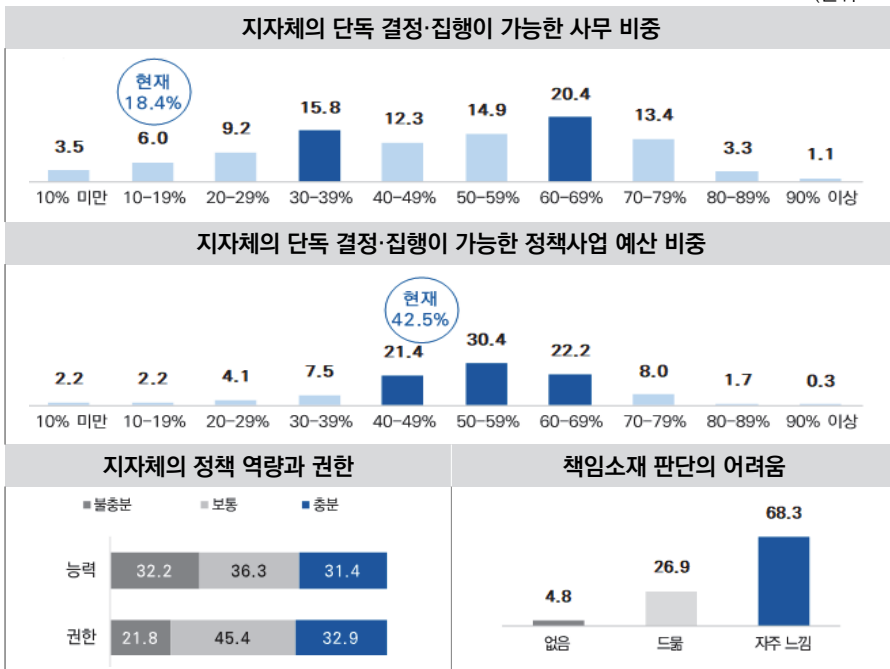
### 3) 지방자치단체의 자치권 제약 및 의사결정의 복잡성

응답자의 과반 이상은 지방자치단체에게 현재보다 더 많은 사무와 권한을 이양하고, 더 큰 자율성을 보장할 필요가 있음을 제기하였다. 중앙정부와 지방자치단체 간의 적정한 사무 분담률은 평균 47.9%로, 현행 18.4%보다 2.6배가량 높은 수치를 보였다. 지방자치단체가 독자적으로 결정하고 집행할 수 있는 정책사업 예산의 비중 역시 현행 42.5%보다 상향해야 한다는 응답률이 높게 나타났다.

지방자치단체의 정책 추진 역량과 권한은 비교적 충분하다는 인식이 지배적인 것으로 판단된다. 권한의 부족(21.8%)보다는 능력의 부족(32.2%)을 우려하는 시선이 더 강한 것으로 집계되었다. 한편, 응답자들은 정책 실패의 상황에서 책임소재를 판단하기 어려운 상황을 자주 접하는 것으로 조사되었다(68.3%).

그림 4-8 정책 환경: 지방자치단체의 자치권 제약 및 의사결정의 복잡성

(단위: %)



출처: 연구자 작성

표 4-20 정책 환경: 지방자치단체의 자치권 제약 및 의사결정의 복잡성

(단위: %)

구분	중앙-지방 적정 사무 분담률	지자체의 정책 역량과 권한				책임소재 판단 어려움 자주 느낌	
		능력		권한			
		평균	불충분	충분	불충분		충분
전체	47.9	32.2	31.4	21.8	32.9	68.3	
정책집단	일반주민	48.2	31.5	30.0	19.7	32.7	65.9
	공무원	45.3	34.0	37.5	26.5	37.0	79.5
	전문가	51.2	40.0	36.0	44.0	20.0	72.0
성별	남성	47.4	35.2	30.5	24.0	33.6	69.5
	여성	48.4	29.1	32.4	19.4	32.1	67.1
연령	19~29세	47.6	23.1	34.1	17.6	36.8	52.7
	30~39세	46.3	37.9	27.2	23.0	29.4	71.9
	40~49세	47.5	29.6	33.0	20.1	32.0	69.0
	50~59세	48.9	32.8	32.2	24.8	32.5	73.7
	60~69세	48.9	36.6	30.6	21.8	35.2	68.5
거주지역	수도권	46.6	30.6	30.2	18.7	33.8	68.3
	강원권	47.8	40.2	31.3	39.3	24.1	74.1
	충청권	49.2	34.0	34.7	20.4	36.7	65.3
	호남권	49.7	24.1	38.3	13.5	36.8	73.7
	영남권	49.0	35.0	29.6	25.0	31.9	64.6
	제주권	48.9	36.1	25.0	27.8	22.2	69.4
최종학력	고졸 이하	50.5	25.7	28.0	20.2	28.0	52.3
	대학 졸업	47.3	33.2	31.8	21.0	34.5	72.4
	대학원 이상	47.8	35.4	33.5	26.3	31.6	68.9
지방자치 인지·관심	완전 비관여형 (인지↓관심↓)	46.9	26.4	18.1	19.4	25.0	49.3
	학습 잠재형 (인지↓관심↑)	50.5	20.0	28.3	11.7	36.7	60.0
	저관여 이해형 (인지↑관심↓)	45.2	41.1	22.0	24.6	26.4	66.3
	적극 관여형 (인지↑관심↑)	49.2	30.2	39.0	21.7	37.3	73.9
지방자치 필요성	필요론자	52.7	21.9	51.3	19.3	37.2	71.4
	회의론자	25.5	82.5	7.1	46.0	22.2	81.0

출처: 연구자 작성

## 4. 평가 제도와 측정 도구에 대한 인식

### 1) 성과 정의 및 평가대상 선정의 어려움

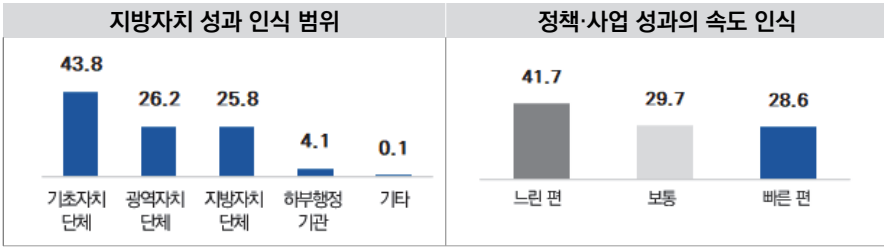
지방자치 성과 체감도를 묻는 질문에 전체 응답자의 30%가량은 체감한 적이 없는 편이라는 부정적 응답을 보였다. 특히 민주성과 정책역량에 대한 체감도가 20%대에 불과한 것으로 나타났다. 상대적으로 높은 수치를 보인 일상생활 체감 역시 약 30%에 불과한 가운데, 지방자치 성과로 받아들이기 어려운 상황들은 각 항목마다 공감도가 50%를 상회하는 것으로 조사되었다. 정책집단별로 살펴보면, 전문가와 주민에 비해 일반주민의 성과 체감이 1.5~2배가량 낮은 것으로 확인된다.

지방자치 성과를 인식하는 공간적 범위는 시·군 지역 거주자의 경우 기초자치단체 응답률이 높았으나(약 50%), 자치구 거주자는 광역자치단체 응답률(41%)이 높았다. 전자에 비해 후자가 대도시 광역행정의 특성을 지닌 영향으로 판단된다. 한편, 정책·사업 성과의 속도 체감에는 응답자의 41.7%가 부정적으로 평가하며 더딘 체감을 지적하였다. 공무원에 비해 일반주민과 전문가의 부정평가가 두드러지는 것으로 나타났다.

그림 4-9 평가 도구: 성과 정의 및 평가대상 선정의 어려움

(단위: %)

지방자치 성과 체감 상황				지방자치 성과로 받아들이기 어려운 상황					
		■ 없는 편	■ 가끔	■ 자주			■ 미동의	■ 보통	■ 동의
생활 체감	민원응대/행정서비스 개선 체감	25.4	45.8	28.8	지표와 체감 괴리	생활 체감 미흡	6.1	29.4	64.6
	생활시설 개선 체감	21.8	43.8	34.4		성과 체감 소식 부재	7.8	30.4	61.8
민주성	주민의견 청취 경험	37.0	39.8	23.3	민주성 부족	주민의견 미반영	2.1	38.2	49.7
	주민의견 반영 경험	32.6	41.7	25.7		주민불편 사업 추진	2.1	37.9	50.0
공동체 활력	공동체 활성화 체감	19.9	41.0	39.0	정치적 과잉	개인 지적 홍보 인식	3.2	29.1	61.7
	주민주도 활동 증가 체감	34.3	38.3	27.4		성과 과장 인식	7.7	32.7	59.6
정책 역량	지역성과 수상 소식 인지	33.1	40.5	26.4	중앙 정보 주도	중앙정부 자침 대응 인식	3.3	38.6	53.0
	정책 사업 결과 정보 수신	32.6	39.2	28.2		전시성 사업 인식	7.0	30.4	62.6
					책무성 부족	책임 해명 부재	3.2	31.9	59.9
						정책 관련 정보 부족	6.0	31.8	62.2



출처: 연구자 작성

표 4-21 평가 도구: 성과 정의 및 평가대상 선정의 어려움

(단위: %)

구분	성과 체감 상황				성으로 받아들이기 어려운 상황					
	생활 체감	민주성	공동체 활력	정책 역량	지표와 체감 괴리	민주성 부족	정치적 과잉	중앙정부 주도	책무성 부족	
전체	31.6	24.5	33.2	27.3	63.2	49.8	60.6	57.8	61.0	
정책 집단	일반주민	28.6	21.1	31.4	24.2	63.1	49.4	58.9	55.9	59.6
	공무원	40.8	38.0	41.0	38.0	64.8	51.5	66.0	63.3	65.3
	전문가	56.0	39.0	39.0	47.0	60.0	52.0	75.0	76.0	74.0
성별	남성	30.3	24.8	31.3	28.6	65.4	53.0	66.1	60.9	65.3
	여성	33.0	24.2	35.2	25.9	60.9	46.5	54.9	54.6	56.6
연령	19~29세	32.1	29.7	36.8	33.8	62.4	49.2	51.1	52.5	52.7
	30~39세	30.2	23.0	31.3	24.9	66.8	48.1	51.7	54.0	58.7
	40~49세	29.1	24.0	33.2	27.2	63.3	46.9	62.6	59.4	62.1
	50~59세	31.1	26.5	35.0	26.9	61.3	52.6	65.9	60.7	62.5
	60~69세	36.8	19.4	29.6	25.0	62.7	52.1	67.8	60.2	66.9
거주 지역	수도권	30.2	24.0	32.7	26.2	62.7	46.0	58.4	54.8	58.6
	강원권	35.3	29.5	38.4	34.8	59.8	52.7	62.9	66.1	62.5
	충청권	32.3	27.2	36.1	27.9	60.5	52.0	60.5	58.8	63.9
	호남권	33.5	28.6	35.7	30.5	63.2	53.4	66.5	61.7	62.0
	영남권	32.7	21.0	29.4	26.2	67.1	54.0	61.5	58.8	63.8
최종 학력	제주권	25.0	15.3	31.9	13.9	63.9	48.6	61.1	54.2	58.3
	고졸 이하	26.4	19.5	31.2	25.9	52.1	43.3	49.8	46.1	51.6
	대학 졸업	32.4	24.8	33.4	26.1	64.9	50.2	62.5	58.9	62.3
	대학원 이상	33.7	28.2	34.7	33.3	68.2	55.0	64.6	66.0	66.0
	지방 자치 인자 관심	완전 비관여형 (인지↓관심↓)	18.4	8.3	19.4	13.5	52.4	35.8	41.3	41.3
학습 잠재형 (인지↓관심↑)		25.8	25.8	29.2	25.0	50.0	43.3	54.2	53.3	55.8
저관여 이해형 (인지↑관심↓)		21.7	14.1	23.5	18.9	69.9	49.6	58.9	59.8	59.1

구분		성과 체감 상황				성으로 받아들이기 어려운 상황				
		생활 체감	민주성	공동체 활력	정책 역량	지표와 체감 괴리	민주성 부족	정치적 과잉	중앙정부 주도	책무성 부족
지방자치 필요성	적극 관여형 (인지↑관심↑)	39.6	32.7	41.1	34.3	63.3	53.4	66.0	60.6	65.0
	필요론자	44.6	33.3	50.7	35.5	60.4	45.2	57.2	53.2	58.2
	회의론자	14.7	7.1	10.7	10.3	89.3	76.2	88.9	84.1	82.9

출처: 연구자 작성

(단위: %)

구분		성과 인식 범위				정책·사업 성과의 속도	
		지방 자치단체	광역 자치단체	기초 자치단체	하부 행정기관	느림 (늦게 체감)	빠름 (즉시 체감)
정책 집단	전체	25.8	26.2	43.8	4.1	41.7	28.6
	일반주민	26.0	26.9	42.6	4.4	42.1	27.3
	공무원	26.0	18.5	52.0	3.5	37.5	36.5
	전문가	22.0	42.0	36.0	0.0	50.0	24.0
성별	남성	23.1	28.3	45.5	3.1	42.2	29.9
	여성	28.8	23.8	42.1	5.1	41.1	27.3
연령	19~29세	26.9	24.2	42.9	6.0	36.3	33.0
	30~39세	27.7	20.9	47.7	3.8	45.5	29.4
	40~49세	21.8	31.3	43.5	3.4	45.2	25.9
	50~59세	28.2	23.2	44.3	4.0	39.0	30.3
거주 지역	60~69세	25.0	31.0	40.3	3.7	41.2	25.5
	수도권	24.4	25.3	46.3	4.1	41.3	27.9
	강원권	28.6	12.5	54.5	4.5	47.3	23.2
	충청권	28.6	25.9	43.5	2.0	42.2	34.0
	호남권	21.8	27.8	47.4	3.0	41.4	31.6
최종 학력	영남권	24.6	33.5	36.2	5.4	40.8	28.8
	제주권	52.8	25.0	16.7	5.6	36.1	22.2
	고졸 이하	23.9	27.5	39.9	8.3	34.9	29.8
지방 자치 인지·관심	대학 졸업	26.7	25.9	44.3	3.0	41.8	28.6
	대학원 이상	24.4	25.8	45.9	3.8	48.3	27.8
	완전 비관여형 (인지↓관심↓)	25.0	28.5	38.2	8.3	42.4	18.8
	학습 잠재형 (인지↓관심↑)	25.0	25.0	38.3	11.7	31.7	36.7
	저관여 이해형 (인지↑관심↓)	25.2	26.7	45.2	2.6	50.1	16.7
지방자치 필요성	적극 관여형 (인지↑관심↑)	26.4	25.5	44.8	3.3	38.3	35.7
	필요론자	21.9	27.1	47.2	3.7	35.7	35.7
	회의론자	27.8	20.6	48.4	3.2	70.6	8.7

출처: 연구자 작성

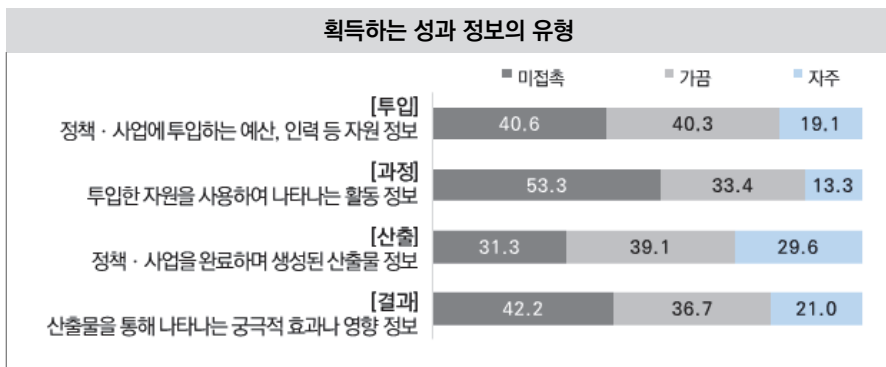
## 2) 성과 측정 도구의 제한성 및 편향성

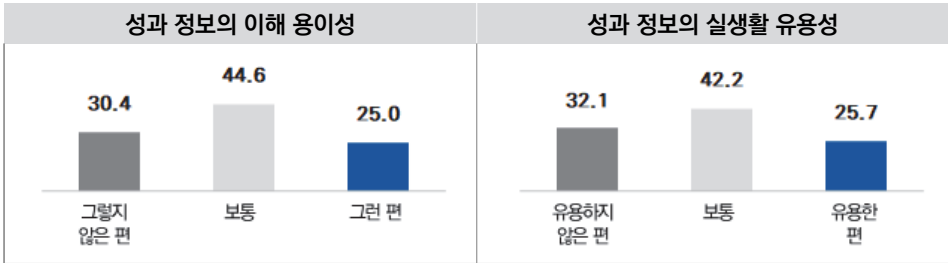
전체 응답자의 30%가량은 지방자치단체의 정책·사업 성과를 평가할 정보가 충분하지 않은 것으로 인식하고 있다. 응답자의 약 40%는 지방자치 성과정보를 접하고 있으며, 약 20%는 접촉 빈도가 높은 것으로 나타났다. 접촉 빈도를 높여 평가한 응답자들은 투입(19.1%), 과정(13.3%) 단계의 정보보다 산출(29.6%), 결과(21.0%) 단계의 정보가 더욱 공유되고 있다고 응답하였다. 반면, 성과 정보의 접촉 빈도를 낮게 평가한 응답자들은 과정(53.3%), 결과(42.2%), 투입(40.6%), 산출(31.3%) 단계의 순으로 점점이 드물다고 응답하였다. 과정 정보를 제외한 모든 유형의 정보는 일반주민보다 공무원 및 전문가와의 접점이 잦은 것으로 확인된다.

지방자치단체가 제공하는 정책·사업의 정보가 이해하기 쉬운 형태로 전달되고 있는지 묻는 질문에는 긍정 응답(25.0%)보다 부정 응답(30.4%)이 더 높게 조사되었다. 해당 정보의 실생활 유용성을 묻는 질문에도 긍정(25.7%)보다 부정 응답(32.1%)이 높게 나타나, 정보의 전달 방식과 내용 구성의 재검토가 필요함을 시사하였다. 일반주민보다는 공무원과 전문가가 성과 정보의 이해 용이성 및 실생활 유용성을 더 긍정적으로 평가하는 경향을 보인다.

그림 4-10 평가 도구: 성과 측정 도구의 제한성 및 편향성

(단위: %)





출처: 연구자 작성

표 4-22 평가 도구: 성과 측정 도구의 제한성 및 편향성

(단위: %)

구분	획득하는 성과 정보의 유형				이해 용이성		실생활 유용성		
	투입	과정	산출	결과	부정	긍정	부정	긍정	
전체	43.3	37.8	48.8	42.9	30.4	25.0	32.1	25.7	
정책집단	일반주민	41.3	36.9	46.4	41.1	32.4	22.0	33.8	22.8
	공무원	49.4	41.8	56.9	48.9	23.0	36.0	23.5	37.0
	전문가	58.5	41.5	64.5	54.5	20.0	42.0	32.0	38.0
성별	남성	44.4	38.9	49.1	43.8	31.2	27.3	34.1	24.5
	여성	42.0	36.7	48.4	41.9	29.6	22.7	29.9	27.0
연령	19~29세	45.9	39.4	52.9	46.4	22.0	36.8	23.6	30.2
	30~39세	46.0	36.9	52.8	43.8	27.2	24.7	31.9	24.7
	40~49세	45.3	39.6	50.1	44.6	27.2	26.5	34.4	24.8
	50~59세	42.0	38.0	46.7	42.0	33.7	21.1	32.8	25.7
	60~69세	37.3	34.8	42.1	37.7	40.3	19.4	35.2	24.1
거주지역	수도권	41.6	37.6	48.3	41.9	30.1	25.3	31.7	25.8
	강원권	49.3	39.3	55.1	45.5	27.7	25.9	39.3	29.5
	충청권	42.3	36.6	50.5	46.4	29.9	23.8	29.3	23.1
	호남권	45.7	39.3	50.0	44.9	26.3	29.3	25.6	27.8
	영남권	43.8	38.1	46.4	41.3	34.6	23.8	35.0	24.2
	제주권	41.0	34.7	41.7	38.2	30.6	16.7	30.6	25.0
최종학력	고졸 이하	40.6	38.9	45.4	39.8	33.9	22.5	28.9	23.4
	대학 졸업	42.6	37.2	47.8	42.3	29.5	24.7	32.2	25.3
	대학원 이상	48.7	39.5	56.1	48.3	30.1	29.2	34.9	29.7
지방자치 인사·관심	완전 비관여형 (인지↓관심↓)	33.5	30.7	38.4	32.8	38.9	11.1	45.1	10.4

구분		획득하는 성과 정보의 유형				이해 용이성		실생활 유용성	
		투입	과정	산출	결과	부정	긍정	부정	긍정
	학습 잠재형 (인지↓관심↑)	44.2	42.9	47.5	43.8	23.3	18.3	21.7	23.3
	저관여 이해형 (인지↑관심↓)	36.4	32.6	43.0	38.0	36.7	14.7	40.5	15.2
	적극 관여형 (인지↑관심↑)	48.5	41.4	53.8	47.2	26.2	33.5	26.2	34.0
지방자치 필요성	필요론자	46.3	38.7	54.8	46.7	24.9	29.4	25.7	32.7
	회의론자	35.3	26.6	41.9	32.5	58.7	10.3	66.7	8.7

출처: 연구자 작성

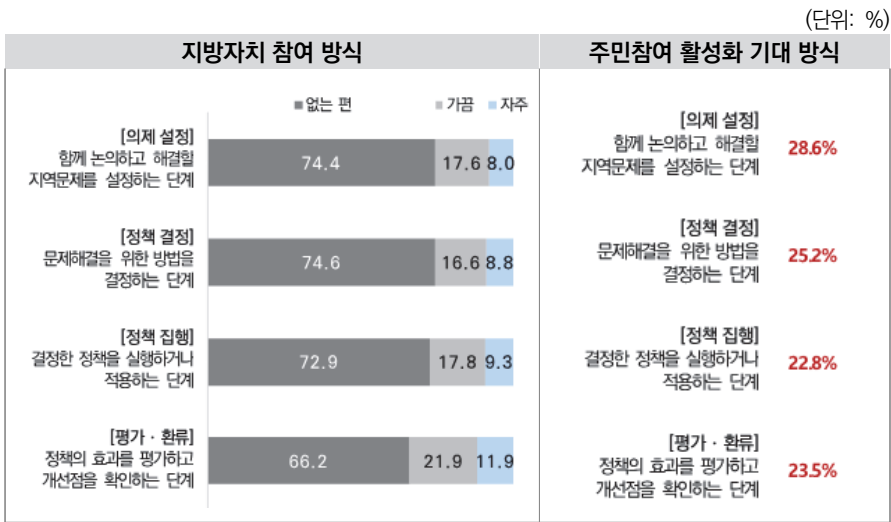
## 5. 개인의 경험과 특성

### 1) 정책단계별 참여 경험과 기대불일치 수준

전체 응답자의 70%가량은 지방자치 참여 경험이 부재한 편으로, 약 10%만이 빈도 높은 참여 경험을 지닌 것으로 파악된다. 주된 참여 방식은 지역문제를 설정하고 해결 방법을 결정하는 정책 추진의 사전 단계보다, 결정한 정책을 실행하고 그 효과를 평가 및 환류하는 사후 단계 비중이 더 많은 것으로 나타난다. 전반적으로 일반주민보다는 공무원과 전문가의 참여 빈도가 높은 것으로 확인된다.

성공적인 지방자치를 위해 주민 참여가 활성화될 필요가 있는 방식을 묻는 질문에는 정책 추진의 사전 단계에 해당하는 의제 설정(28.6%)과 정책 결정(25.2%)이 사후 단계에 해당하는 정책 집행(22.8%) 및 평가·환류(23.5%) 단계보다 더 높은 선택을 받았다. 응답자 특성에 관계없이 의제 설정 단계의 주민 참여 활성화를 기대하는 공감대가 큰 편이다. 한편, 어떠한 참여 방식이든 주민 참여 활성화를 기대하는 비율보다 현재의 참여 수준이 10~20%p가량 저조한 기대불일치 상황에 유의할 필요가 있다.

**그림 4-11** 개인 특성: 정책단계별 참여 경험과 기대불일치 수준



출처: 연구자 작성

**표 4-23** 개인 특성: 정책단계별 참여 경험과 기대불일치 수준

(단위: %)

구분	지방자치 참여 방식				지방자치 활성화 기대 방식				
	의제 설정	정책 결정	정책 집행	평가 환류	의제 설정	정책 결정	정책 집행	평가 환류	
전체	20.9	20.8	22.2	27.0	28.6	25.2	22.8	23.5	
정책집단	일반주민	19.3	19.8	21.0	25.7	28.4	25.0	23.1	23.5
	공무원	26.0	22.9	26.6	29.3	29.0	25.7	22.5	22.8
	전문가	33.0	32.5	28.0	45.5	30.3	25.7	19.2	24.8
성별	남성	24.3	24.1	25.2	29.0	29.4	25.4	21.7	23.6
	여성	17.4	17.3	19.1	25.0	27.7	25.0	24.1	23.3
연령	19~29세	22.8	22.1	24.6	28.2	27.2	23.8	22.3	26.7
	30~39세	21.2	20.7	21.4	28.0	27.9	24.9	23.8	23.4
	40~49세	20.7	21.3	22.0	26.7	28.9	25.6	22.3	23.2
	50~59세	22.1	21.4	23.3	27.9	29.1	25.5	23.2	22.2
	60~69세	17.6	18.2	19.7	24.3	29.1	25.5	22.4	23.0
거주지역	수도권	20.4	19.9	20.9	27.7	28.5	24.9	22.5	24.1
	강원권	21.9	21.4	25.0	27.2	27.5	26.9	22.3	23.3
	충청권	21.1	20.1	22.8	25.5	29.6	24.3	22.3	23.8
	호남권	24.8	24.2	25.8	30.3	28.8	24.6	24.1	22.6
	영남권	19.9	21.7	22.1	25.7	28.6	25.8	23.0	22.7
	제주권	18.1	16.0	19.4	20.1	27.1	25.7	26.1	21.1

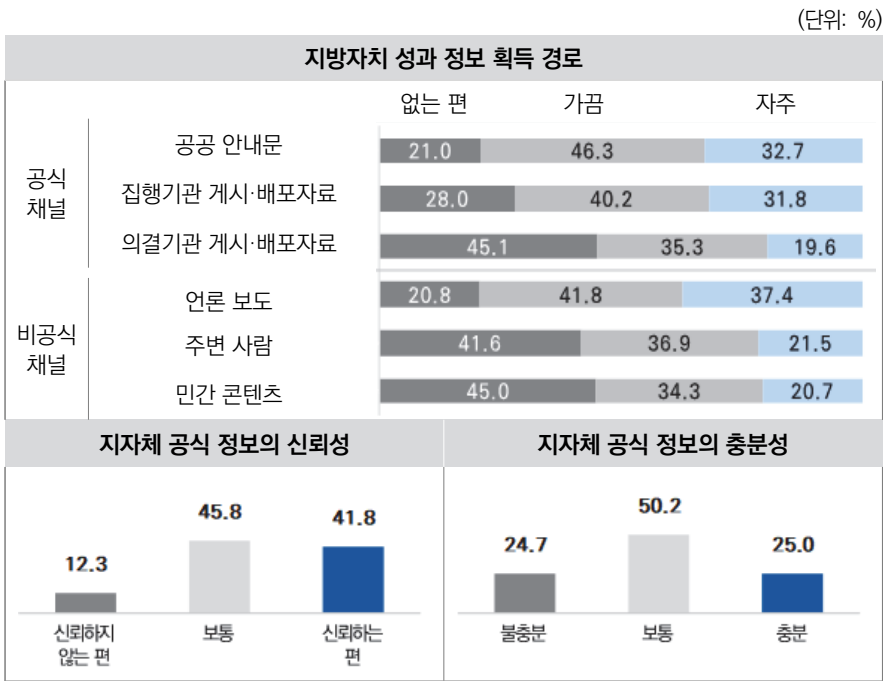
구분		지방자치 참여 방식				지방자치 활성화 기대 방식			
		의제설정	정책결정	정책집행	평가환류	의제설정	정책결정	정책집행	평가환류
최종학력	고졸 이하	20.9	21.0	22.8	27.5	26.5	25.7	23.7	24.1
	대학 졸업	19.7	19.7	21.1	25.0	28.8	25.0	23.1	23.1
	대학원 이상	25.7	24.8	26.0	34.6	29.6	25.3	20.9	24.2
지방자치 인자·관심	완전 비관여형 (인지↓관심↓)	13.4	14.1	14.8	17.7	27.1	25.2	24.0	23.8
	학습 잠재형 (인지↓관심↑)	25.0	25.8	25.8	30.4	25.7	27.5	23.1	23.7
	저관여 이해형 (인지↑관심↓)	12.5	11.9	14.7	17.9	29.4	25.3	22.5	22.8
	적극 관여형 (인지↑관심↑)	26.2	26.1	27.0	33.1	28.7	24.9	22.7	23.7
지방자치 필요성	필요론자	18.0	19.2	20.5	27.4	29.1	25.7	23.0	22.3
	회의론자	12.5	9.5	10.1	19.2	30.3	24.2	20.9	24.6

출처: 연구자 작성

## 2) 정보 유입 경로

지방자치 성과 정보의 주된 유입 경로는 언론 보도(54.7%), 공공 안내문(52.6%), 집행기관의 게시·배포자료(50.6%) 순인 것으로 확인된다. 의결기관의 게시·배포자료(40.9%)는 주변 사람(42.7%)이나 민간 콘텐츠(41.1%)보다도 접촉 빈도가 낮은 것으로 나타난다. 지방자치단체가 제공하는 공식 정보의 신뢰성에 대해 응답자의 41.8%는 긍정적으로 응답하며 부정 응답(12.3%) 수치를 3배가량 상회하였다. 그러나, 공식 정보의 충분성에 대해서는 긍정 평가와 부정 평가 응답률이 각각 25.0%와 24.7%로 대등한 수준을 보였다. 일반주민은 공무원과 전문가에 비해 지방자치 성과 정보의 접촉 빈도가 낮고, 공식 정보의 신뢰성과 충분성 역시 낮게 인식하는 것으로 나타난다.

그림 4-12 개인 특성: 정보 유입 경로



출처: 연구자 작성

표 4-24 개인 특성: 정보 유입 경로

(단위: %)

구분	성과 정보 획득 경로						지자체 공식 정보				
	공공 안내문	집행기관 공식자료	의결기관 공식자료	언론 보도	주변 사람	민간 콘텐츠	신뢰성		충분성		
							부정	긍정	부정	긍정	
전체	52.6	50.6	40.9	54.7	42.7	41.1	12.3	41.8	24.7	25.0	
정책집단	일반주민	50.9	48.6	40.2	52.6	42.0	40.7	13.1	38.9	26.5	22.8
	공무원	59.5	57.8	44.5	62.8	47.1	43.6	9.0	50.0	15.0	33.5
	전문가	59.5	63.0	41.5	63.5	40.0	39.5	10.0	68.0	28.0	36.0
성별	남성	51.7	48.6	40.0	54.1	41.6	40.3	15.4	36.6	26.6	24.6
	여성	53.6	52.7	41.9	55.2	43.9	41.9	9.0	47.4	22.7	25.5
연령	19~29세	58.1	52.5	45.1	56.0	49.5	48.6	11.0	46.2	17.0	33.5

구분		성과 정보 획득 경로						지자체 공식 정보			
		공공	집행기관	의결기관	언론	주변	민간	신뢰성		충분성	
		안내문	공식자료	공식자료	보도	사람	콘텐츠	부정	긍정	부정	긍정
	30~39세	55.7	55.2	43.2	56.7	43.5	42.8	9.4	46.0	26.4	25.5
	40~49세	53.5	49.9	40.1	55.4	41.2	38.5	12.6	41.8	23.5	25.2
	50~59세	49.8	49.9	39.9	54.3	42.6	39.9	13.3	40.6	24.1	27.6
	60~69세	47.6	45.9	37.7	50.8	38.5	38.3	14.8	35.6	31.9	13.4
거주지역	수도권	53.3	50.1	40.9	51.3	40.5	39.9	10.1	44.0	25.3	26.7
	강원권	54.7	58.7	40.0	65.0	48.0	41.7	17.0	44.6	29.5	25.0
	충청권	51.2	50.3	41.8	55.3	45.1	44.9	13.6	40.1	21.1	26.5
	호남권	54.3	52.6	44.4	59.4	48.9	45.7	8.3	45.1	16.5	27.8
	영남권	50.4	47.5	40.1	54.1	41.3	39.5	17.7	36.2	29.6	19.2
	제주권	50.7	48.6	33.3	58.3	40.3	36.1	2.8	36.1	11.1	25.0
최종학력	고졸 이하	46.8	46.3	38.5	50.8	43.9	40.3	13.3	34.9	24.3	22.0
	대학 졸업	53.3	50.8	41.0	55.3	42.8	41.2	11.2	42.4	24.3	23.8
	대학원 이상	55.9	54.4	42.9	56.1	41.1	41.6	15.8	46.9	26.8	33.0
지방자치 인식·관심	완전 비관여형 (인지↓관심↓)	44.1	38.7	32.3	46.7	36.6	35.8	16.0	21.5	28.5	11.8
	학습 잠재형 (인지↓관심↑)	51.7	50.4	45.8	57.5	42.5	49.2	5.0	38.3	16.7	20.0
	저관여 이해형 (인지↑관심↓)	47.7	45.2	35.5	48.3	38.9	33.8	16.4	31.7	30.2	18.2
	적극 관여형 (인지↑관심↑)	56.8	55.7	44.9	59.1	45.9	45.0	10.2	51.2	22.0	31.5
지방자치 필요성	필요론자	59.0	57.5	44.3	60.9	45.0	44.9	4.8	62.5	21.9	34.6
	회의론자	44.4	42.5	29.0	50.4	32.9	27.0	36.5	19.0	46.0	11.1

출처: 연구자 작성

### 3) 제도 및 행위자에 대한 선입견

조사 응답자들은 대체로 제도(기관)보다 행위자(개인)의 신뢰가 저조한 경향을 보인다. 예컨대 제도 및 행위자에 대한 부정 응답은 중앙행정기관과 국가공무원(15.6% vs. 16.0%), 광역자치단체와 광역자치단체장(19.8% vs. 40.6%), 기초자치단체와 기초자치단체장(22.2% vs. 44.5%)을 비교하여 살펴볼 경우, 일관된 경향성을 확인할 수 있

다. 양자 간의 차이는 집행기관뿐만 아니라 의결기관에서도 나타난다. 국회와 국회의원(54.0% vs. 66.6%), 광역의회와 광역의원(49.2% vs. 64.4%), 기초의회와 기초의원(54.9% vs. 65.4%) 간에도 동일한 양상을 엿볼 수 있다. 한편, 집행기관과 그 소속자에 대한 신뢰도는 의결기관 및 그 행위자에 대한 신뢰도보다 긍정적인 편이다. 이는 응답자 특성에 관계없이 동일하게 나타난다.

**그림 4-13** 개인 특성: 제도 및 행위자에 대한 선입견

(단위: %)

제도(기관) 신뢰도				행위자(개인) 신뢰도			
	■ 낮음	■ 보통	■ 높음		■ 낮음	■ 보통	■ 높음
중앙행정기관	15.6	40.1	44.3	국가공무원	16.0	47.5	36.5
광역자치단체	19.8	44.6	35.7	지방공무원	19.8	44.1	36.1
기초자치단체	22.2	45.4	32.5	광역자치단체장	40.6	39.8	19.5
하부행정기관	18.6	45.4	36.0	기초자치단체장	44.5	38.5	17.0
국회	54.0	30.6	15.4	국회의원	66.6	23.5	9.9
광역의회	49.2	36.5	14.3	광역의원	64.4	27.1	8.5
기초의회	54.9	33.0	12.2	기초의원	65.4	25.6	9.0

출처: 연구자 작성

**표 4-25** 개인 특성: 제도 및 행위자에 대한 선입견

(단위: %)

구분	제도(기관) 신뢰도							
	집행기관				의결기관			
	중앙행정기관	광역자치단체	기초자치단체	하부행정기관	국회	광역의회	기초의회	
전체	57.4	54.2	52.4	54.0	35.2	37.5	34.0	
정책집단	일반주민	56.2	53.4	51.8	53.3	35.2	39.0	36.0
	공무원	62.0	56.1	55.4	56.6	35.1	32.0	27.5
	전문가	64.0	63.5	52.5	57.5	37.0	29.0	20.5

구분		제도(기관) 신뢰도						
		집행기관				의결기관		
		중앙행정 기관	광역시·지 단체	기초자치 단체	하부행정 기관	국회	광역의회	기초의회
성별	남성	57.4	53.2	50.1	52.6	34.7	35.4	31.9
	여성	57.4	55.3	54.8	55.5	35.9	39.7	36.2
연령	19~29세	60.6	57.0	55.8	55.1	42.7	48.9	46.2
	30~39세	58.7	54.0	52.4	52.3	35.3	36.8	34.3
	40~49세	58.2	54.8	53.0	54.3	35.2	35.5	32.1
	50~59세	56.3	53.2	51.8	54.9	36.1	37.3	33.2
	60~69세	54.1	52.7	49.7	53.2	27.7	31.6	27.1
거주지역	수도권	56.9	54.2	52.3	53.5	34.8	38.0	34.7
	강원권	58.9	56.9	52.2	54.9	34.2	33.0	27.9
	충청권	59.5	55.3	53.9	55.8	36.9	36.2	33.3
	호남권	59.4	55.6	54.3	56.6	38.7	42.1	38.0
	영남권	55.6	51.8	50.5	52.2	33.7	36.3	32.9
	제주권	58.3	53.5	55.6	55.6	36.8	40.3	38.2
최종학력	고졸 이하	55.7	53.2	52.1	53.7	37.3	42.9	38.9
	대학 졸업	57.2	53.8	52.5	53.7	34.1	35.9	32.7
	대학원 이상	59.9	56.9	52.3	55.6	37.4	38.0	33.9
지방자치 인식·관심	완전 비관여형 (인지↓관심↓)	51.9	50.0	48.8	52.4	33.3	40.8	37.0
	학습 잠재형 (인지↓관심↑)	54.6	53.3	51.3	57.1	43.3	47.9	42.5
	저관여 이해형 (인지↑관심↓)	54.8	52.3	49.7	50.7	30.9	33.8	30.6
	적극 관여형 (인지↑관심↑)	60.1	56.1	54.5	55.7	37.1	37.7	34.3
지방자치 필요성	필요론자	64.3	62.9	62.3	61.7	43.9	45.1	40.9
	회의론자	51.0	41.5	32.1	39.9	17.1	14.5	10.1

출처: 연구자 작성

(단위: %)

구분		행위자(사람) 신뢰도						
		집행기관				의결기관		
		국기공무원	지방공무원	광역자치단체장	기초자치단체장	국회의원	광역의원	기초의원
전체		54.8	53.7	42.4	40.2	27.3	29.1	28.3
정책집단	일반주민	52.9	51.7	42.3	40.5	27.6	30.6	30.4
	공무원	62.3	62.0	41.9	38.4	25.0	23.1	20.5
	전문가	62.5	60.5	48.5	40.5	31.0	23.0	18.5
성별	남성	55.0	53.2	42.3	39.6	28.4	28.0	27.1
	여성	54.6	54.3	42.6	40.8	26.2	30.2	29.6
연령	19~29세	56.0	55.4	46.0	43.4	32.0	38.6	37.6
	30~39세	54.8	52.6	41.8	38.5	27.7	28.4	27.0
	40~49세	55.4	53.4	41.6	38.8	27.2	27.0	27.0
	50~59세	54.3	54.4	42.2	41.7	28.8	28.4	27.2
	60~69세	53.7	53.0	41.7	38.8	21.1	25.8	25.2
거주지역	수도권	53.7	52.0	42.8	40.7	26.6	29.6	29.0
	강원권	60.3	58.9	42.9	37.9	25.9	22.5	20.8
	충청권	57.3	55.6	41.3	41.0	29.8	30.4	30.1
	호남권	56.2	57.5	44.2	41.0	29.9	32.3	31.4
	영남권	53.0	52.3	41.4	39.6	26.5	28.1	27.8
	제주권	52.8	53.5	41.0	36.1	29.2	31.3	26.4
최종학력	고졸 이하	51.4	52.2	45.3	44.0	30.8	35.0	36.0
	대학 졸업	55.0	53.7	41.2	39.2	26.1	27.6	27.0
	대학원 이상	57.7	55.3	44.4	39.7	28.7	28.9	25.5
지방자치 인자 관심	완전 비관여형 (인지↓관심↓)	46.5	46.7	38.0	37.7	26.2	31.9	31.1
	학습 잠재형 (인지↓관심↑)	44.6	47.1	38.3	40.0	32.5	34.6	36.3
	저관여 이해형 (인지↑관심↓)	52.1	50.4	38.3	35.6	22.4	23.8	23.5
	적극 관여형 (인지↑관심↑)	58.7	57.3	45.7	42.9	29.5	30.6	29.4
지방자치 필요성	필요론자	60.1	59.9	49.7	48.7	33.6	35.5	33.4
	회의론자	50.0	45.2	25.6	18.7	8.7	6.9	6.0

출처: 연구자 작성

## 제3절 · 소결 및 시사점

본 연구는 구조주의와 구성주의를 통합한 이론적 틀을 구축하고, 국민 1,250명(일반 주민 1,000명, 공무원 200명, 전문가 50명)을 대상으로 한 설문조사를 실시하였다. 이를 통해 지방자치 30년간의 성과가 주민에게 온전히 체감되고 있지 못한 원인을 탐색하였다. 주민의 성과 인식은 지방자치를 둘러싼 정치·행정체제와 평가제도 등의 구조적 제약하에 형성되는 한편으로, 자신의 경험과 신념 등에 따른 능동적 해석을 통해 구성된다. 본 조사의 결과는 지방자치 정량성과와 주민인식 간의 괴리가 제도와 구조, 행위자 간의 상호작용에 의한 다층적 현상임을 보여준다. 주민의 지방자치 성과 체감도 향상을 위해서는 제도적 환경에 대한 개선뿐만 아니라 개인의 인식 구조와 참여 방식, 행정의 신뢰 회복 등이 병행되어야 함을 시사한다.

### 1. 제도적 환경: 주민 기대의 다면성과 복잡성

#### 1) 공공가치의 모순적 기대와 균형 요구

국민은 지방자치단체의 다양한 공공가치 실현을 기대하고 있으며, 상충 가능한 가치들에 대해서도 균형적인 접근을 요구하고 있다. 선택지에 위치한 모든 공공가치를 비중 있게 다룰 것을 주문하고 있으며, 가치 충돌의 상황에서 어느 한 쪽을 명확히 선택하기 보다는 둘 다 중요하다는 데 많은 의견을 모았다(그림 4-6) 참고). 예컨대 민주성과 효율성이라는 전통적인 대립 구도에서 ‘충분한 주민의견 수렴(29.5%)’이나 ‘신속한 행정 처리(29.6%)’ 중 어느 하나를 더 우선해야 한다는 응답보다 둘 다 중요하다는 응답(40.9%)의 비중이 높았다. ‘동일한 기회 보장’(32.7%)과 ‘균등한 결과 보장’(31.8%)이라는 형평성(equality) 대 공평성(equity)의 선택에서도 어느 한 쪽을 중시하기보다 동시 추구를 기대하는 의견(35.4%)이 많았다. 이러한 경향성은 국민의 복합적인 기대 구조를 반영하는 것으로, 지방자치 정책 설계 시 주민의 다면적 요구를 균형적으로 고려할 필요가 있음을 시사한다.

## 2) 권한 확대와 역량 우려의 이중성

중앙집권적 체제하에서 지방자치단체는 지역의 특수성을 고려한 정책·사업 추진에 한계가 있다. 지방자치단체의 주도적인 노력으로 우수한 성과를 창출하더라도 이를 지방자치의 성과로 주민에게 각인시키는 데 어려움이 있다. 본 조사 응답자의 과반 이상은 지방자치단체에게 현재보다 더 많은 사무 권한을 이양하고 재정 자율성을 보장할 필요가 있다는 인식을 보였다. 응답자들이 제시한 중앙-지방 간의 적정 사무 분담률은 평균 47.9%로, 지방자치단체가 단독으로 결정하여 처리할 수 있는 사무 비중을 현행 18.4%보다 2.6배가량 높일 것을 주문하였다(〈표 4-20〉 참고). 정책사업 예산의 경우에도 지방자치단체가 현행 42.5%보다 상향된 50~59% 구간(30.4%) 및 60~69% 구간(22.2%)까지 예산의 결정과 집행 자율성을 갖도록 해야 한다는 응답자 비율이 과반 이상을 보였다. 다만, 지방자치단체의 권한 부족(21.8%)보다 능력 부족(32.2%)을 우려하는 응답 결과에 주목할 필요가 있다(〈그림 4-8 참고〉).

이러한 결과는 주민들이 지방자치의 확대 필요성을 인식하고 있으나, 그 권한의 행사와 실행 능력에는 불확실성을 갖고 있음을 시사한다. 주민의 지방자치 인식은 과거 경험과 제도적 맥락에 영향을 받는다. 중앙집권적 행정체제의 전통에 익숙한 주민에게 지방자치 성과는 여전히 중앙정부의 정책이나 국가적 성과와 구분되지 않는 경우가 많다. 이러한 경로의존성은 지방자치 30년간의 변화와 정량성과에도 불구하고 주민의 인식 변화가 제한적인 이유를 설명해 준다. 단순히 성과를 개선하는 것만으로는 주민의 인식 변화를 이끌어내기 어렵다. 인식 형성의 기본 틀 자체를 변화시킬 수 있는 장기적이고 체계적인 접근이 필요하다.

## 2. 평가 구조: 성과 체감 및 정보전달 체계의 한계

### 1) 성과 체감 구조의 복잡성

지방자치 필요성에 관한 응답에서도 주민의 복합적인 기대와 인식을 엿볼 수 있다. 조사 응답자의 상당수는 지방자치 개념을 이해하고(83.7%), 필요성에 공감하고 있으나(58.8%), 지방자치에 따른 행정 중복과 비효율을 우려(49.2%)하는 것으로 나타났다(〈표 4-15〉, 〈표 4-16〉 참고). 응답자 과반 이상이 지닌 지방자치 관심도(61.2%)에 비해 실제의 성과 체감은 20~30%대에 불과한 것으로 조사되었다(〈표 4-15〉, 〈표 4-21〉

참고). 제도의 가치와 당위성은 인정하나, 운영 방식에 대한 비판적 인식이 공존하고 있으며, 지방자치 성과가 주민의 일상적 경험으로 충분히 전달되지 못하고 있음을 시사한다.

주목할 만한 점은 저조한 성과 체감도(20~30%대)보다 '성파로 받아들이기 어려운 상황'에 대한 높은 수준의 공감도이다. 설문항목 10개 모두 50~60%대의 높은 지지를 받았다. 그 중에서도 '통계 수치상 성과가 좋아졌다고 하는데, 나의 생활에는 변화가 없는 상황'(64.6%), '지역 실정에 맞지 않는 전시성 사업이 진행되고 있다고 느끼는 상황'(62.6%), '해당 정책의 취지나 결과, 성과를 판단할 정보가 부족하다고 느끼는 상황'(62.2%) 등에 대한 공감도가 높게 나타났다(그림 4-9) 참고). 이러한 결과는 행정의 입장에서 정책 성과로 여겨질 수 있는 것들이 주민 입장에서는 성과로 받아들이기 어려울 수 있음을 시사한다. 주민의 기대와 성과체감 구조의 복잡성에 유의하며, 불필요한 정보 왜곡이나 잘못된 인상관리를 하고 있는 점은 없는지 검토가 필요하다.

## 2) 성과 정보 전달 방식의 한계

본 조사의 결과는 지방자치단체의 정보 제공 방식 개선과 효과적인 소통 전략의 필요성을 제기한다. 지방자치단체가 제공하는 정책·사업 정보가 이해하기 쉬운 형태로 제공되고 있는지 묻는 질문에는 응답자 25.0%만이 긍정적으로 답하였다. 해당 정보의 실생활 유용성을 긍정 평가한 응답자는 25.7%에 불과한 것으로 나타났다(표 4-22) 참고). 공식 정보의 신뢰성은 41.8%가 긍정적으로 답변하였으나, 공식 정보의 충분성에는 25.0%만이 긍정적인 응답을 보였다(그림 4-12) 참고).

한편, 주민이 획득하는 성과 정보는 과정(53.3%), 결과(42.2%), 투입(40.6%), 산출(31.3%)의 순으로 접촉 빈도가 적은 것으로 나타났다(그림 4-10) 참고). 지방자치단체가 정책·사업을 추진하는 과정상의 정보는 주민 접점이 많지 않을 수 있겠으나, 정책·사업의 궁극적 효과나 영향에 관한 결과 정보와의 접점이 저조하다는 점은 생각해 볼 여지가 있다. 정보 접근성의 문제는 주민의 참여와 소통, 성과 체감을 저해하는 요인으로 작용할 수 있다. 수요자를 고려한 정보 전달 방식과 내용에 대한 근본적인 개선이 필요함을 시사한다.

### 3) 집단별 성과 인식 관점의 차이

본 조사 결과에서 나타나는 특징 중 하나는 일반주민과 공무원, 전문가 간의 인식 차이이다. 예컨대 지방자치 개념에 대한 인지도는 일반주민이 81.0%로, 공무원 94.5%, 전문가 94.0%보다 15%p가량 낮다. 지방자치 관심도는 일반주민 57.3%에 비해 공무원 73.5%, 전문가 90.0%로 큰 차이를 확인할 수 있다(〈표 4-15〉 참고). 지방자치 성과 체감 역시 일반주민 약 25%에 비해 공무원 약 40%, 전문가 약 45%로, 인식의 차이를 보인다(〈표 4-21〉 참고). 그 외에도 성과정보의 접촉 빈도와 이해의 용이성 및 실생활 유용성, 공식 정보의 신뢰성 및 충분성, 지방자치 참여 경험 등에서도 나타난다(〈표 4-22〉, 〈표 4-23〉, 〈표 4-24〉 참고). 일반주민보다는 공무원, 공무원보다는 전문가의 긍정 응답 비율이 높았다. 이러한 차이는 정보 접근성의 차원을 넘어 정책 생산자와 수혜자 간의 근본적인 관점에서 비롯된 것일 수 있다. 공무원과 전문가들은 거시적 성과 지표와 정책의 장기적 효과에 주목하는 반면, 일반주민은 생활밀착형 서비스와 개인적 체감에 더 큰 중요성을 부여하는 경향이 있다. 지방자치 성과평가와 정책 소통의 과정에서 다중적 관점을 고려해야 할 필요가 있음을 시사한다.

## 3. 개인 특성: 참여와 신뢰, 효능감에 따른 인지적 편향성

### 1) 주민 참여의 형식화 및 기대 불일치

본 조사에서 전체 응답자의 약 70%는 정책과정의 지방자치 참여 경험이 없는 편이라고 응답하였다. 정책의제의 설정, 문제해결 방법의 결정, 정책 집행과 평가·환류 등의 과정에 높은 참여 경험을 지닌 응답자는 10%에 불과한 것으로 나타났다(그림 4-11) 참고). 지방자치의 근본인 주민참여가 매우 형식적인 수준에 머물러 있음을 시사한다. 이러한 결과는 단순히 주민의 관심 부족만으로 설명할 수 없으며, 주민참여 기회의 제한적 제공, 참여 결과의 정책 반영 한계, 참여 과정의 형식성 등 구조적인 문제가 복합적으로 작용한 결과로 판단된다.

본 조사 응답자들이 주민참여 활성화가 필요하다고 답변한 정책 단계는 의제설정(28.6%), 정책결정(25.2%), 평가·환류(23.5%), 정책집행(22.8%) 순으로 조사되었다(그림 4-11) 참고). 응답자들은 정책 추진의 사후 단계(정책집행, 평가·환류)보다 사전 단계(의제설정, 정책결정)에 더 많은 기대를 모으고 있으나, 실제의 참여 경험은 정책

추진의 사전 단계인 의제설정(20.9%), 정책결정(20.8%)보다 사후 단계에 해당하는 정책집행(22.2%), 평가·환류(27.0%)에 더 집중되어 있다. 정책의 기획과 결정 단계에서의 주민참여 기회가 제한적이며, 주민의 참여 욕구와 실제 참여 기회 간의 불일치를 보여준다. 또한, 응답자의 43.3%는 지방자치단체 예산 사용에 대한 주민의 영향력이 낮다고 인식하고 있다(그림 4-7) 참고). 이러한 결과는 주민들이 지방자치단체의 실질적인 정책결정 과정에서 소외감을 느끼고 있음을 시사한다. 주민참여 기회의 부족 또는 형식화, 영향력 행사의 회의감, 기대와 실제 간의 불일치 경험 등은 주민의 지방자치 성과 체감을 낮추며 부정적 인식을 형성하는 데 영향을 줄 수 있다는 점을 유의할 필요가 있다.

## 2) 신뢰와 효능감에 따른 성과 인식 격차

### (1) 제도(기관) 및 행위자(개인) 신뢰

본 조사에서 주목할 만한 발견 중 하나는 지방자치 관련 제도(기관)에 대한 신뢰보다 행위자(개인) 신뢰가 현저히 낮게 나타난 점이다. 집행기관의 경우에는 중앙행정기관(44.3%), 광역자치단체(35.7%), 기초자치단체(32.5%)의 순으로 기관 신뢰도가 낮았다. 개인 신뢰도 역시 국가공무원(36.5%)보다 지방공무원(36.1%), 광역자치단체장(19.5%)보다 기초자치단체장(17.0%)에 대한 신뢰도가 낮았다(〈표 4-25〉 참고). 의결기관의 경우에도 국회(15.4%), 광역의회(14.3%), 기초의회(12.2%) 등 기관에 대한 신뢰도보다 국회의원(9.9%), 광역의원(8.5%), 기초의원(9.0%) 등 개인 신뢰도가 크게 낮았다(〈표 4-25〉 참고). 기관 신뢰도와 개인 신뢰도 간의 격차는 집행기관보다 의결기관에서 더욱 컸으며, 전반적으로 의결기관보다는 집행기관의 기관·개인 신뢰도가 1.5~2배가량 높은 것으로 나타났다(그림 4-13) 참고).

이러한 결과는 주민들이 지방자치의 필요성 자체는 인정하나, 이를 구현하는 정치적 행위자들, 특히 선출직 공직자들에 대해 회의적 시각을 가지고 있음을 의미한다. 지방자치의 성과가 존재하더라도 이를 구현하고 전달하는 행위자들에 대한 신뢰가 부족할 경우, 지방자치의 성과가 주민에게 온전히 체감되기 어려울 수 있음을 시사한다. 지방자치제도 개선과 함께 정치적 리더십의 신뢰 회복이 병행되어야 할 것으로 보인다.

## (2) 지방자치 인지도 및 관심도

본 조사는 지방자치에 대한 인지도와 관심도를 기준으로 응답자 유형을 분류하고 심층 분석을 실시하였다. 분류 유형은 총 4가지로, 지방자치 인지도와 관심도가 모두 낮은 '완전 비관여형(11.5%)', 관심은 있으나 정확한 인지는 부족한 '학습 잠재형(4.8%)', 인지도는 있으나 관심이 부족한 '저관여 이해자형(27.3%)', 높은 인지도와 관심도를 지닌 '적극 관여형(56.4%)'이다(〈표 4-12〉 참고).

응답자 유형별로 지방자치 성과 인식에 뚜렷한 차이를 보였다. 전반적으로 지방자치 필요성과 성과 체감도, 참여도, 정보 접촉 빈도, 신뢰도 간의 긍정적인 상관관계의 경향성을 확인할 수 있다(〈표 4-17〉, 〈표 4-21〉, 〈표 4-22〉, 〈표 4-23〉, 〈표 4-24〉 등 참고). 알면 알수록 관심을 갖게 되고, 관심을 가질수록 성과를 체감하며, 체감할수록 참여하게 되고, 참여할수록 신뢰하게 되는 선순환 구조가 존재하는 것으로 판단된다. 주민의 지방자치 인지도와 관심도에 따른 차별화된 접근 전략이 필요하다. 인지도와 관심도가 모두 높은 적극 관여형에게는 더욱 심화된 참여 기회를 제공하고, 인지도는 있으나 관심이 부족한 저관여 이해자형에게는 정서적 관여도를 높일 수 있는 체감형 정책 제공이 필요하다. 지방자치 인지도는 낮으나 관심도는 높은 학습 잠재형에게는 이해하기 쉬운 교육과 정보를 제공이 필요하며, 인지도와 관심도가 모두 낮은 완전 비관여형에게는 지방자치의 직접 혜택을 체험할 수 있는 기회 제공이 필요할 것으로 보인다.

## (3) 지방자치 필요론 및 회의론

본 조사는 지방자치 필요성에 대한 근본적인 태도를 기준으로, 조사 응답자를 지방자치 필요론자와 회의론자로 분류한 심층 분석도 수행하였다(〈표 4-12〉 참고). 분석 결과, 두 집단은 지방자치 성과 체감, 정책단계별 참여 의사와 경험 등 지방자치에 관한 거의 모든 측면에서 극명한 대조를 보이는 것으로 나타났다. 두 집단 간의 극명한 대조는 지방자치 필요성에 대한 태도가 단순한 정도의 차이가 아니라 질적으로 다른 세계관을 반영하고 있음을 보여준다. 필요론자들은 지방자치를 통해 민주주의와 지역 발전이 가능하다는 확신을 가지고 있는 반면, 회의론자들은 지방자치가 오히려 비효율과 혼란을 가중시킨다는 근본적인 의구심을 가지고 있다.

이러한 관점의 차이는 지방자치 관련 제도(기관) 및 행위자(개인)에 대한 신뢰 구조에서 비롯된 것일 수 있다. 지방자치 관련 제도(기관)에 대해 필요론자들은 집행기관 약

60%, 의결기관 약 40% 신뢰도를 갖고 있는 반면, 회의론자들은 집행기관 약 40%, 의결기관 약 10%의 신뢰도로 확인되었다. 행위자(개인)의 경우, 필요론자들은 집행기관 종사자 약 55%, 의결기관 종사자 30%인 반면, 회의론자들은 집행기관 약 30%, 의결기관 약 7%로 신뢰도상의 현격한 차이를 보였다(〈표 4-25〉 참고). 즉, 필요론자들은 지방자치 관련 제도(기관) 및 행위자(개인)에 대해 높은 신뢰를 보이고 있으나, 회의론자들은 극도로 낮은 신뢰를 보이는 것으로 나타났다. 이는 지방자치에 대한 태도가 단순히 정책성과의 문제가 아니라 제도(기관) 및 행위자(개인)에 대한 근본적인 신뢰의 문제일 수 있음을 시사한다. 회의론자들의 설득을 위해서는 단순 홍보나 정보 제공으로는 부족하며, 실제 경험을 통한 신뢰 회복이 중요할 것으로 판단된다. 이들이 직접 체감할 수 있는 성과를 창출하고, 투명하고 책임 있는 운영을 통해 불신을 해소할 수 있어야 할 것이다. 지방자치 필요론자들은 지방자치의 확대와 심화를 위한 핵심 동력이 될 수 있으므로, 높은 참여 의사와 책임의식을 활용한 전략 모색이 요구된다. 이들을 통한 주민자치의 모범 사례를 만들고, 다른 집단들에게 긍정적인 영향을 미칠 수 있도록 해야 할 것이다.

#### 4. 종합적 시사점과 정책 방향

##### 1) 다층적 접근의 필요성: 구조-행위자의 상호작용 고려

본 조사의 결과는 지방자치 성과와 주민 인식 간의 괴리가 단일한 요인으로 설명될 수 없는 복합적 현상임을 보여준다. 제도적 환경의 제약, 평가 도구의 한계, 개인의 인지적 편향요소가 상호작용하면서 주민의 지방자치 성과 체감을 저해하고 있다. 주민의 지방자치 성과 체감도 향상을 위해서는 다음과 같은 다층적 접근이 필요하다. 첫째, 제도적 환경 개선을 통한 실질적 분권의 실현이다. 중앙-지방 간 사무 배분의 재조정, 재정 자율성 확대, 지방자치단체의 자치역량 강화가 병행되어야 한다. 둘째, 평가제도와 정보 전달 방식의 혁신이 요구된다. 투입 중심에서 결과 중심으로 성과 정보의 초점을 전환하고, 주민이 이해하기 쉬운 형태로 정보를 제공해야 한다. 특히 통계적 성과와 생활 체감 간의 간극을 줄일 수 있는 새로운 측정지표 및 전달 방식의 설계가 필요하다. 셋째, 주민 참여의 실질화 및 정치적 신뢰 회복이 필요하다. 형식적 참여를 지양하고, 의제설정과 정책결정 단계에서의 실질적 주민참여 기회를 확대해야 한다. 참여 결과의

정책 반영 및 환류 체계 구축도 필요하다. 이와 함께 선출직 공직자들의 리더십과 책무성 강화를 통한 정치적 신뢰 회복도 이루어져야 할 것이다.

## 2) 중장기적 시계의 맞춤형 소통 전략 필요성

본 조사에서 나타난 일반주민, 공무원, 전문가 간의 현격한 인식 차이는 각 집단의 특성을 고려한 맞춤형 접근과 장기적 관점에서의 노력이 병행되어야 할 필요성을 제기한다. 일반주민에게는 전문적 지표보다 생활밀착형 성과정보 제공에 중점을 둘 필요가 있다. 이를 위해 공무원과 전문가는 정책설계 및 평가과정에서 주민의 관점을 반영한 제도 설계 및 교육·훈련 강화를 위해 노력해야 할 것이다. 경로의존성을 지닌 인식 구조의 변화를 위해서는 단기적인 성과 개선을 넘어선 장기적이고 체계적인 접근이 필요하다. 제도 개선, 평가방식 혁신, 주민 참여와 신뢰 회복이 종합적으로 추진되어야 하며, 지방자치에 대한 올바른 이해 증진, 참여 문화 확산, 민주적인 거버넌스 구축 등을 통해 주민의 인식을 자체를 점진적으로 변화시켜 나가야 할 것이다.

KOREA RESEARCH INSTITUTE FOR LOCAL ADMINISTRATION

# 5

## 지방자치 성과에 대한 주민인식 개선 방안

제1절 기본 방향

제2절 전략적 대응 방안



## 제5장

지방자치 성과에 대한  
주민인식 개선 방안

## 제1절 · 기본 방향

## 1. 성과 인식의 관점 조정: 행정 중심에서 주민 중심으로

지방자치는 주민들이 직접 지역사회의 문제해결에 참여하고, 지역 특성을 반영한 정책을 수립·집행하며 삶의 질을 향상시키는 것을 목표로 한다. 그러나 지방자치단체(이하 지자체)가 보고하는 객관적인 성과지표와 주민들이 실제 체감하는 주관적인 인식 사이에는 상당한 괴리가 지속적으로 발생하고 있다. 이러한 괴리는 행정의 효율성을 저해할 뿐만 아니라 주민 불신과 무관심을 심화시켜 지방자치의 본질적 목표 달성을 어렵게 만든다.

이는 근본적으로 관찰자의 관점 차이에서 비롯된다. 지자체는 자신들이 세운 목표, 투입한 자원, 달성한 수치 등 '객관적인 지표'를 중심으로 성과를 평가한다. 반면 주민들은 자신들의 일상, 피부로 와닿는 변화, 주변과의 비교, 기존 기대치 등 '주관적인 경험'을 중심으로 성과를 판단한다. 지자체가 수년간 준비하여 완성한 사업이 주민에게는 '이거 뭐 한 것도 없는데 벌써 몇 년 지났네' 또는 '우리에게 이득은 언제 오는가?'로 체감될 수 있는 것이다.

따라서 지자체는 주민들이 다양한 '관찰자의 프레임'을 가지고 있음을 인정하고, 획일적인 성과 측정 및 홍보 방식에서 벗어나 주민의 입장에서 성과를 재해석하고 맞춤형 소통 전략을 수립해야 한다. 성과 인식의 관점을 행정 중심에서 주민 중심으로 전환하는 것이 지방자치 개선의 출발점이다.

## 2. 평가 패러다임의 전환: 투입·과정에서 결과·영향으로

주민이 지방자치의 성과를 체감하지 못하는 근본적인 이유는 제도의 문제보다 참여의 깊이와 정보의 불균형 때문이다. 주민은 정책 과정에 실질적으로 참여하지 못하거

나, 참여하더라도 행정의 언어로만 이루어지는 절차 속에서 영향력을 느끼지 못한다. 반대로 행정은 주민의 불편을 체계적으로 수집하거나 생활 속 체감으로 번역해 내는 능력이 부족하다. 결국 양쪽이 서로 다른 언어로 자치를 이야기하는 셈이다.

기존의 평가는 투입(예산 규모)과 과정(행정 절차 준수)에 치중하여 주민의 실질적인 삶의 질 변화를 포착하지 못한다. 따라서 평가의 기준점을 실질적 결과와 영향으로 이동시켜야 한다. 주민이 실제로 느끼는 생활 편의성 개선, 만족도 향상, 공동체 활성화 등을 중심으로 평가를 강화하여 공식적인 평가와 주민의 체감 성과 사이의 괴리를 적극적으로 줄여나가야 한다.

이를 위해서는 지역별·세대별 맞춤형 평가지표 개발이 필수적이다. 획일적인 성과 목표에서 벗어나 각 지역의 고유한 특성, 인구 변화 추세, 주민 우선순위를 정밀하게 반영하는 유연하고 적응적인 평가 시스템을 구축해야 한다.

### 3. 실질적 분권의 구현: 형식적 자치에서 내용적 자치로

지방자치의 가치를 '주민의 체감'이라는 기준으로만 재단할 수는 없다. 민주적 가치, 권한의 분산, 지역의 자율성은 단기적인 효용이 아니라 사회적 지속성을 위한 기반이다. 그러나 이러한 가치는 현재의 실제 모습을 제대로 반영해야만 의미를 가진다.

우리 사회는 인구 감소와 국토 불균형이라는 구조적 현실에 직면해 있다. 수도권에는 전체 인구의 절반 이상이 밀집되어 있는 반면, 지방의 인구 기반은 붕괴 수준으로 약화되고 있다. 이러한 불균형은 행정 수요와 재정 여건, 인프라 접근성, 생활서비스 수준 전반에 영향을 미친다.

특히 재정자립도가 하락하면서 지자체는 실질적인 정책 효과보다 예산 절감이나 행정 절차 준수와 같은 과정 중심의 평가에 치중하게 된다. 이는 '분권의 형식'은 존재하나 '내용적 자치'는 제한되는 상황을 초래한다. 따라서 실질적 지방자치는 인구와 자원의 집중구조를 완화하고, 각 지역이 처한 인구·재정·산업 여건을 반영한 상황 맞춤형 자치성과 평가로 전환되어야 한다.

#### 4. 진정한 주민참여의 실현: 형식적 참여에서 실질적 참여로

시민의식 향상과 고령화 진행에 따라 주민 참여 개념도 새롭게 정립할 필요가 있다. 2024년 기준 65세 이상 고령층 인구 비율은 약 19.5%였으나, 2040년에는 35.3%까지 급격히 증가할 것으로 전망된다.

주민 참여 확대 시 가장 큰 우려는 책임 소재가 불분명해질 수 있다는 점이다. 정책 결정 과정에 주민이 참여하는 것은 긍정적이나, 참여의 범위와 역할이 모호할 경우 실패한 정책에 대한 책임 역시 분산될 위험이 있다. 따라서 정책의 기획, 실행, 평가 과정에서 지자체와 주민의 역할과 책임을 명확하게 규정하고 투명하게 관리해야 한다.

또한 세대 간 정보 격차는 지자체의 정책 성과 전달을 가로막는 장벽이 된다. 이 연구의 조사에서 주민의 정책사업 정보 접촉률은 전반적으로 낮았으며, 특히 고령층·비수도권 거주자·지방자치 회의론자 집단에서 현저히 낮았다. 반면 19~49세 핵심 수용층 및 지방정부 신뢰도가 높은 집단은 정책정보 접근률이 높았다.

따라서 청년층에게는 디지털 플랫폼을 적극 활용하고, 고령층에게는 익숙한 오프라인 방식을 병행하는 등 세대별 눈높이에 맞는 다각화된 참여 방식과 소통 창구를 마련해야 한다. 동시에 정보 취약 계층을 대상으로 찾아가는 설명회나 맞춤형 안내자료 배포 등 특별한 소통 전략을 수립하고 실행하는 것이 필수적이다.

표 5-1 지방자치 성과에 대한 주민인식 개선의 기본 방향

기본 방향	핵심 원칙	지향점
1. 관점의 조정	행정중심 → 주민중심 전환	객관적 지표와 주관적 체감의 균형
2. 평가 패러다임 전환	투입·과정 → 결과·영향 중심	실질적 삶의 질 변화 측정
3. 실질적 분권 구현	형식적 자치 → 실질적 자치	지역 맞춤형 정책 자율성 확보
4. 진정한 주민참여	형식적 참여 → 실질적 참여	정책 결정권한의 실질적 공유

출처: 연구자 작성

## 제2절 · 전략적 대응 방안

기본 방향에서 제시한 원칙들을 실현하기 위해서는 제도적 환경, 평가 구조, 소통 방식, 행정 계층별로 구체적이고 실행 가능한 전략이 필요하다.

### 1. 제도적 환경 혁신: 자치권-책임성 연계 강화를 통한 정치구조 개선

현행 지방자치의 제도적 환경은 다음과 같은 구조적 문제를 내포하고 있다. 첫째, 중앙집권적 성과평가 체계로 인해 지역 특색을 살리거나 주민체감형 평가가 용이하지 않다. 둘째, 단기 성과주의의 정치구조는 선거 주기에 맞춘 가시적 성과 추구로 장기적 주민 복리 증진 정책의 추진 동력이 부족하다. 셋째, 주민참여예산제, 주민자치회 등이 실질적 권한 없이 형식적으로 운영되고 있다. 넷째, 계층적·지역적 격차로 인한 정보 비대칭이 구조화되어 있다고 할 것이다.

표 5-2 전략적 대응 방안: 제도적 환경 혁신

대응 방안	세부 실행 방안	기대효과
지방정치 투명성 제고	- 지방의회 회의록 실시간 공개 시스템 구축 - 의원 활동 평가지표 공개 - 주민 참관 확대 및 온라인 생중계	의정 신뢰도 향상, 주민 감시 강화
임기 중 성과평가 검토	- 단체장 임기 중간 주민평가제 시행 - 공약 이행을 중간점검 및 공개 - 미이행 사유 구체적 설명 의무화	정책 책임성 강화, 단기 성과주의 완화
주민참여예산 권한 강화	- 참여예산 비중 확대 - 주민제안 사업 우선순위 결정권 부여 - 온·오프라인 통합 속의 플랫폼 구축	주민 체감도 향상, 참여 실효성 제고

출처: 연구자 작성

#### 1) 지방정치의 투명성 및 책무성 제고

##### (1) 임기 중간 성과평가제 도입 검토

지방자치단체장 및 지방의원에 대한 임기 중간 시점에 주민 대상의 성과 공개 및 평가 제도를 도입하여, 선거 직전이 아닌 상시적인 주민 신뢰 확보에 집중하도록 정치적

유인을 재설계해야 한다. 이는 장기적인 관점에서 지역 이슈 중심의 선거 환경을 조성하고, 정치인의 단기 성과주의를 억제하는 효과를 가져올 수 있다.

현재 지방자치단체장과 지방의원에 대한 평가는 사실상 다음 선거에서만 이루어진다. 4년 임기 동안 주민들이 공식적으로 평가할 기회가 없고, 문제가 발견되어도 임기가 끝날 때까지 기다려야 한다. 이는 책무성을 약화시키고 단기 성과주의를 강화한다. 따라서 임기 중간 시점에 주민 대상의 성과 공개 및 평가 제도를 하는 방안의 검토가 필요하다. 시점은 취임 후 2년이 경과한 시점에 실시하는 것이 바람직하다. 이는 초반의 적응 기간을 고려하면서도, 남은 임기 동안 개선할 기회를 제공하는 적절한 시점이다. 주체는 무작위 추첨으로 선발된 주민평가단이 주축이 되는 방안도 검토할 필요가 있으며, 전문가 평가와 언론 평가를 보완적으로 활용하며, 무작위 추첨은 특정 지지층이나 반대층의 편향을 방지하고 대표성을 확보하는 방법의 하나로 생각된다. 내용은 선거 공약 이행률, 주요 정책 성과, 주민 만족도, 투명성·청렴도, 소통 노력 등을 종합적으로 평가하되, 단순히 양적 성과뿐만 아니라 질적 측면과 과정의 투명성도 평가대상에 포함하는 방안도 검토되어야 할 것이다.

이를 통해 정치인으로 하여금 선거 직전이 아닌 상시적인 주민 신뢰 확보에 집중하도록 정치적 유인(political incentives)을 재설계하는 효과를 가질 것이다. 장기적인 관점에서 지역 이슈 중심의 선거 환경을 조성하고, 정치인의 단기 성과주의를 억제하는 효과를 가져올 수 있다. 임기 중간평가는 주민들에게 ‘우리의 의견이 반영된다’는 효능감을 제공하며, 정치인과 주민 간의 소통을 상시화하는 계기가 될 것이다. 정치인 입장에서 중간평가를 통해 주민의 평가를 확인하고 남은 임기 동안 개선할 수 있는 기회를 갖게 되는 이점이 있다.

## (2) 지방의회의 투명성 강화

지방의회는 항상 이슈화되는 의정 활동비, 국외 출장 내역, 주요 안건 심의 과정 등을 상시적으로 투명하게 공개해야 할 것이다. 지방의회 회의록을 실시간으로 공개하고, 주민 참관을 확대하며, 온라인 생중계를 시행하여 의정 신뢰도를 향상시키고 주민 감시를 강화해야 할 것이다.

지방의회는 지방자치의 핵심 기관으로서 단체장을 견제하고 예산을 심의하며 조례를 제정하는 중요한 역할을 수행한다. 그러나 현실에서는 전문성 부족, 낮은 투명성, 단체

장과의 유착 등으로 인해 주민 신뢰도가 매우 낮다고 할 수 있다.

전문성 제고 방안으로 지원 인력 확충이 검토되어야 할 것이다. 현재 지방의회는 상임위원회별 전문위원이 1~2명에 불과하여, 복잡한 예산안이나 조례안을 심도 있게 검토하기 어렵다. 상임위원회별 전문위원을 최소 3~5명으로 확대하고, 분야별 전문가(법률, 재정, 도시계획, 복지 등)를 배치하는 것을 고려해야 한다. 다음으로 지방의원들의 교육 강화가 수반되어야 한다. 당선 후 의정 활동에 필요한 기본 교육(예산 심의 방법, 조례 제정 절차, 정책 평가 기법 등)을 의무화하고, 연간 일정 시간 이상의 보수 교육을 이수하도록 제도화하는 방안의 검토가 필요하다.

지방의회에는 조직권 및 예산권 강화가 뒷받침되어야 한다. 지방의회가 독자적으로 조직을 구성하고 예산을 편성할 수 있는 권한을 확대하여, 단체장으로부터 독립적인 기관으로서의 위상을 제고해야 한다. 현재는 의회 사무기구의 인사와 예산이 단체장의 영향을 받는 경우가 많아, 실질적인 견제 기능이 약하다고 볼 수 있다.

투명성 및 윤리성 강화 방안으로는 의정 활동비 전면 공개를 통해 의원들이 지급받는 모든 활동비(월정 수당, 회의 수당, 출장비, 자료 구입비 등)의 사용 내역을 항목별로 상세히 공개해야 한다. 영수증을 포함한 증빙 자료를 온라인에 게시하여 누구나 열람할 수 있도록 해야 할 것이다. 국외 출장 투명화도 필요하다. 국외 출장은 사전에 목적, 일정, 예상 경비를 공개하고, 사후에 성과 보고서를 제출하도록 의무화한다. 불필요한 관광성 출장을 방지하기 위해 주민평가단의 사전 심사를 도입하는 방안도 검토할 수 있다. 주요 안건 심의 과정 공개가 강화되어야 한다. 예산안, 중요 조례안 등 주요 안건의 심의 과정을 실시간으로 생중계하고, 회의록을 즉시 공개해야 한다. 현재는 본회의만 공개되고 상임위원회는 비공개인 경우가 많은데, 실제 심도 있는 논의는 상임위원회에서 이루어지므로 이를 공개하는 것이 필요하다. 이해충돌 방지차원에서 의원이 자신이나 친인척과 이해관계가 있는 안건의 심의·의결에 참여하지 못하도록 하는 이해충돌 방지 규정을 강화해야 한다. 위반 시 제재를 엄격히 하여 실효성을 확보한다.

## 2) 주민 참여 및 통제 권한의 실질적 강화

### (1) 주민참여예산의 권한 강화

주민참여예산제에서 주민의 역할을 단순 제안권 수준을 넘어, 소규모 생활권 예산에

대한 최종 결정권을 주민에게 위임하는 방안을 검토해야 한다. 참여예산 비중을 확대하고, 주민제안 사업에 우선순위 결정권을 부여하며, 온·오프라인 통합 속의 플랫폼을 구축을 고려해야 한다.

현행 주민참여예산제는 대부분 자문적 성격에 그치고 있으며, 최종 결정권은 여전히 단체장과 의회가 갖는다. 주민들이 제안한 사업이 행정의 검토 과정에서 배제되거나, 의회 심의 과정에서 삭감되는 경우가 있을 수 있다. 이는 주민들에게 ‘참여해도 소용없다’는 무력감을 심어준다. 따라서 주민참여예산제에서 주민의 역할을 단순 제안권 수준을 넘어, 소규모 생활권 예산에 대한 최종 결정권을 주민에게 위임하는 방안을 검토할 필요가 있다. 참여예산 비중이 확대가 필요한데, 전체 예산 중 주민참여예산의 비중을 현행 평균 3%에서 최소 10%로 상향 조정도 고려할 필요가 있다. 재정 규모가 큰 지자체는 더 높은 비율을 설정할 수 있을 것이다. 가령, 결정권 위임 범위는 읍면동 단위의 소규모 생활 밀착형 사업(마을 도로 보수, 공원 조성, 문화 프로그램, 안전시설 등)에 대해서는 주민이 직접 최종 결정권을 갖는 방안이 검토되어야 할 것이다.

속의 과정 강화를 위해 단순히 온라인 투표로 끝나는 것이 아니라, 제안된 사업들에 대한 충분한 정보 제공, 주민 토론회 개최, 전문가 의견 청취 등 속의 과정을 거친 후 투표하도록 설계한다. 이는 무지한 다수의 결정이 아니라 정보에 기반한 동의(informed consent)를 확보하는 방법이다. 온·오프라인 통합 플랫폼 구축을 통해 모바일 앱과 웹 사이트를 통해 언제 어디서나 제안, 토론, 투표에 참여할 수 있도록 하되, 디지털 소외 계층을 위해 주민센터나 마을회관에서 오프라인 참여도 가능하도록 한다.

결과 공개 및 환류는 주민이 선정한 사업의 추진 과정을 단계별로 공개하고, 완료 후 만족도 조사를 실시하여 다음 해 참여예산에 반영해야 할 것이다. 이를 통해 주민이 정책 성과를 ‘내가 만든 성과’로 인식하게 하여 참여 효능감 및 성과 체감을 동시에 제고한다. ‘우리 마을 공원은 내가 투표해서 만든 것’이라는 주인의식은 만족도를 크게 높인다. 또한 예산 사용의 투명성과 효율성도 높아진다. 주민들이 직접 결정한 만큼 사업에 대한 감지도 강화되고, 불필요한 사업은 자연스럽게 배제될 수 있다.

## (2) 주민주도형 성과지표 개발 의무화

현행 성과평가 지표는 대부분 행정 내부나 중앙정부에서 개발하며, 주민의 의견은 형식적으로만 반영된다. 그 결과 평가 지표가 주민의 실제 관심사나 우선순위와 동떨어지

는 경우가 많다. 따라서 지자체 성과평가 지표 개발 시 주민 대표가 일정 비율 이상 참여하는 주민평가위원회 구성을 의무화할 것을 검토할 필요가 있다. 위원 구성은 주민평가위원회는 무작위 추첨으로 선발된 일반 주민, 시민단체 추천 주민, 전문가로 구성한다. 무작위 추첨은 특정 계층이나 이익집단의 과도한 영향력을 방지하는데 몹을 할 것이다.

위원회의 역할과 권한은 평가 지표의 개발, 가중치 설정, 평가 결과의 해석에 실질적으로 참여하며, 단순 자문이 아닌 공동 결정 권한을 갖는다. 지역별 특성 반영을 위해 지역별로 주민들이 중요하게 생각하는 가치가 다르므로, 맞춤형 평가지표 설계 권한을 지자체에 부여한다. 예를 들어 고령화가 심한 지역은 돌봄 서비스 관련 지표의 비중을 높이고, 청년 인구가 많은 지역은 일자리·문화 관련 지표의 비중을 높일 수 있을 것이다.

평가 기준 자체를 주민 관점으로 전환함으로써, 평가 결과와 주민 체감의 괴리를 근본적으로 줄일 수 있다. 또한 주민들이 평가 과정에 참여함으로써 지자체의 어려움과 제약도 이해하게 되어, 일방적인 비난이 아닌 건설적인 개선 방향을 모색할 수 있을 것이다.

## 2. 평가 구조 혁신: 주민체감형 지방자치 평가체계 설계

지방자치단체 성과 평가는 다음과 같은 구조적 한계를 내포하고 있다. 첫째, 투입-산출 중심의 평가로 사업의 투입 예산, 행정 절차 준수, 사업 완료 여부 등 양적 성과에 집중되어 주민 삶에 미친 질적 변화를 포착하지 못한다. 둘째, 하향식 평가 방식으로 중앙 정부 또는 상급 부서 중심의 평가 기준 설정이 지역별 특성과 주민 요구의 다양성을 반영하기 어렵다. 셋째, 객관성 편향으로 계량화가 용이한 객관적 지표를 선호하여 주민 만족도, 삶의 질 변화 등 주관적이고 체감적인 지표의 중요성이 간과된다. 넷째, 단기적 성과 중심으로 가시적이고 즉각적인 성과에 집중하여 장기적인 관점에서 주민 삶의 질을 변화시키는 정책의 효과를 포착하지 못한다.

표 5-3 전략적 대응 방안: 평가 구조 혁신

대응 방안	세부 실행 방안	기대효과
결과·영향 중심 지표 전환	- 투입지표(예산집행률) 비중 축소 - 결과지표(주민 만족도, 체감도) 상향 조정 반영 - 생활 밀착형 지표 개발 (예: 출퇴근 시간 단축률)	정책만족도, 생활편의성 개선도, 주민 체감 변화율
주민참여형 다면평가	- 주민평가단 구성 (무작위 추첨) - 정책별 전·후 주민 체감도 조사 - 평가결과의 정책 환류 시스템 구축	정책 전후 비교 주민평가단 점수, 개선 요구사항 반영률
ICT 기반 실시간 평가	- 앱 기반 정책 만족도 조사 - 빅데이터 분석을 통한 민원 패턴 파악 - AI 감성분석으로 주민 의견 실시간 모니터링	실시간 만족도 점수, 민원 감소율, 긍정/부정 의견 비율

출처: 연구자 작성

## 1) 성과지표의 전환: 결과 및 영향 중심으로의 재정의

행정 절차 준수나 사업 완료 여부(output)를 넘어, 정책이 주민의 삶에 미친 실질적인 긍정적 변화(outcome)를 측정하는 지표를 확대해야 한다. 질적지표의 도입 및 가중치 확대가 필요하다. 주민 만족도, 삶의 질 체감도, 서비스 친절도, 공동체 활성화 지수, 지역 자부심 등 주민의 주관적 웰빙(subjective well-being) 관련 지표의 평가 가중치를 현행에서 상향 조정하여, 지자체의 노력이 주민의 일상생활 변화에 초점을 맞추도록 유도해야 한다.

데이터 기반 측정 강화도 필요하다. 빅데이터, 소셜 미디어 분석, IoT 센서 등을 활용하여 주민의 생활 패턴 변화, 감성 변화 등을 간접적으로 측정하고, AI 기반 민원 데이터 분석을 통해 주민 체감도를 실시간으로 파악해야 한다. 정책 생애주기 평가체계 구축을 통해 단기 성과 중심에서 벗어나 정책의 기획-집행-평가-환류 전 과정에 걸친 통합적 평가체계를 구축하고, 정책 영향평가를 통해 장기적인 주민 체감 효과 측정을 제도화하는 방안을 검토해야 할 것이다.

## 2) 주민 참여형 다면평가 모델 도입

평가의 주체를 기존 중앙 또는 상급 기관에서 주민으로 확장하고, 다양한 평가 주체의 관점을 통합하는 다면평가 시스템을 확립해야 한다. 주민 평가단 및 ombudsman 제도

를 활용하여 무작위 추첨으로 선발된 주민평가단을 구성하고, 특정 정책이나 서비스에 대해 직접 현장을 확인하고 의견을 제시하며 평가에 참여하는 제도화를 시도해야 한다.

온라인 공론장 및 투표 시스템을 구축하여 특정 정책이나 서비스의 성과에 대해 주민들이 온라인상에서 논의하고 투표를 통해 의견을 표출할 수 있도록 해야 한다. 앱 기반 정책 만족도 조사를 월 단위로 정도 실시하고, 실시간 만족도 점수를 공개하는 방안의 검토도 필요하다. 정성적 평가 데이터 수집을 위해 정책 효과에 대해 주민 설문조사 외에 심층 인터뷰나 표적집단 면접(FGI)을 정례화하여 주민의 생생한 목소리를 수집해야 한다.

다면적 평가결과의 시각화 및 환류체계를 구축하여 지자체 내부 평가, 중앙정부 평가, 외부 전문가 평가, 주민 평가 결과를 투명하게 공개하고 상호 비교하며, 주민-공무원 간 워크숍을 정례화하여 평가결과의 개선 방안을 함께 논의해야 한다.

### 3) 평가의 유연성 강화 및 ICT 기반 인프라 구축

지역 맞춤형 지표 개발을 위해 각 지자체가 지역의 핵심 과제와 주민 우선순위를 반영한 자체 평가지표를 개발하고 운영할 수 있도록 자율권을 부여해야 한다. 인구 구조, 산업 특성, 지리적 여건 등 지역별 특수성을 반영한 가중치를 차등 적용해야 한다.

ICT 기반의 온라인 통합 평가 플랫폼을 구축하여 주민들이 손쉽게 평가에 참여하고, 평가 결과 및 피드백을 실시간으로 확인할 수 있도록 해야 한다. 빅데이터 및 인공지능(AI) 기반 분석을 통해 민원 데이터, 소셜 미디어, IoT 센서 등의 다양한 데이터를 통합하고, 주민 만족도 및 정책 효과를 정량적·정성적으로 분석하는 시스템을 도입해야 한다.

### 3. 주민 소통 혁신: 주민 중심의 정보 제공 및 환류

지자체와 주민 간 인식의 괴리를 해소하기 위해서는 행정정보의 난해함과 일방향적 소통 방식을 극복하고 주민 관점에 맞춘 소통 전략을 수립해야 한다.

표 5-4 전략적 대응 방안: 주민 소통 혁신

대응 방안	세부 실행 방안	실행 예시
언어의 단순화	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 행정용어 순우리말 전환 가이드라인 제작</li> <li>- 정책 설명서 '초등 6학년 이해 수준' 작성</li> <li>- 전문용어 필수 사용 시 즉시 설명 병기</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- '재정건전성 제고'</li> <li>→ '살림살이 튼튼하게'</li> <li>- '보행자 통행 환경 개선'</li> <li>→ '걷기 편한 길 만들기'</li> </ul>
다채널 소통체계	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 세대별 맞춤 채널 운영</li> <li>• 20~30대: SNS, 유튜브 숏츠</li> <li>• 40~50대: 블로그, 카카오톡</li> <li>• 60대 이상: 마을회관 게시, 전화 안내</li> <li>- 채널별 콘텐츠 형식 차별화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 청년: 1분 숏폼 영상</li> <li>- 장년: 상세 정책브리핑</li> <li>- 노년: 큰 글씨 안내문</li> </ul>
과정 중심 성과공유	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 정책 추진 단계별 진행상황 공개</li> <li>- '정책 타임라인' 웹페이지 운영</li> <li>- 주민 제안 사업 처리과정 실시간 알림</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- '도로 보수 요청 등 (단계별 알림)</li> </ul>
쌍방향 피드백 구조	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 정책 시행 후 30일 이내 설문조사 의무화</li> <li>- 주민 의견 반영 결과 공개</li> <li>- 연 2회 '주민과의 대화' 라이브 방송</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 온라인 설문조사</li> <li>- 의견 반영률 공개</li> <li>- 실시간 Q&amp;A</li> </ul>
시각적 콘텐츠 강화	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 인포그래픽 의무화 (예산, 통계 등)</li> <li>- 정책 효과 '비포-애프터' 사진 공개</li> <li>- 주민 인터뷰 동영상 제작</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 복잡한 예산서</li> <li>→ 1장 요약 인포그래픽</li> <li>- 도로 개선 전후 사진 비교</li> </ul>
개인 맞춤형 메시지	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 생애주기별 정책 알림 서비스</li> <li>• 신혼부부: 주거지원 정책</li> <li>• 영유아 가정: 육아 지원</li> <li>• 고령자: 복지 서비스</li> <li>- 지역별 맞춤 정보 제공 (읍면동 단위)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 앱 푸시 알림</li> <li>- 맞춤형 뉴스레터</li> <li>- 동 단위 카카오톡 채널</li> </ul>

출처: 연구자 작성

#### 1) 언어의 단순화 및 정보 접근성 제고

생활 밀착형 언어 사용을 의무화하여 공식 문건 및 홍보자료에서 행정 전문용어를 배제하고, 주민의 일상생활과 직접적으로 연관되는 쉽고 구체적인 언어로 정보를 재구성해야 한다. 예를 들어 '재정건전성 제고'를 '살림살이 튼튼하게'로, '보행자 통행 환경 개선'을 '걷기 편한 길 만들기'로 표현해야 한다. 직관적 메시지 전달 강화를 위해 정책

의 목표나 성과를 ‘○○기반 조성 사업 추진 현황’과 같은 추상적 표현 대신 ‘우리 동네 골목길 확장 완료, 통행 편의 2배 증가’와 같이 주민에게 직접적으로 와닿는 표현으로 변환해야 한다.

## 2) 다채널 소통 및 과정 중심의 성과공유체계 확립

온·오프라인 채널 확장을 통해 공식 웹사이트, SNS(인스타그램, 유튜브, 틱톡 등), 지역 커뮤니티, 주민센터, 아파트 게시판, 지역 언론 등 다각적인 채널을 동시에 활용해야 한다. 채널별 맞춤 콘텐츠 제작을 위해 각 채널의 특성과 주 이용층을 고려하여 콘텐츠 형태를 차별화해야 한다. 20~30대에게는 SNS 및 유튜브 숏츠(1분 숏폼 영상), 40~50대에게는 블로그 및 카카오톡(상세 정책브리핑), 60대 이상에게는 마을회관 게시 및 전화 안내(큰 글씨 안내문)를 제공해야 한다.

실시간 정보 업데이트 및 과정 중심 성과공유를 위해 정책 및 사업의 기획 단계부터 예상되는 효과를 구체적으로 예고하고, 진행 과정(단계별 진척도, 예상 완료 시점 등)을 실시간으로 업데이트하여 공개해야 한다. 예를 들어 ‘도로 보수 요청’ → 접수 → 현장 조사 → 예산편성 → 시공 → 완료의 각 단계에서 문자 알림을 발송해야 한다.

## 3) 쌍방향 소통 활성화 및 피드백 순환 구조 구축

주민 의견 수렴 채널 다양화를 통해 댓글, 온라인 설문, 주민 간담회, 정책 제안 시스템 등 주민들이 자유롭게 의견을 개진할 수 있는 양방향 소통 창구를 확대해야 한다. 정책 반영 및 환류 공개를 의무화하여 수렴된 주민 의견이 정책 결정 과정에 어떻게 반영되었는지, 또는 반영되지 않았다면 그 사유는 무엇인지 공개해야 한다.

## 4) 시각적 콘텐츠의 전략적 활용 및 정보 디자인 혁신

시각적 콘텐츠의 적극적 활용을 위해 정책의 핵심 내용과 성과를 인포그래픽, 짧은 영상, 카드뉴스 등 시각적으로 명료하게 이해할 수 있는 형태로 제작해야 한다. 복잡한 예산서를 1장 요약 인포그래픽으로, 도로 개선 사업을 전후 사진 비교로 제시해야 한다.

스토리텔링 기법의 도입을 통해 정책 추진 배경, 과정, 주민 삶에 미치는 영향 등을

스토리텔링 방식으로 전달하여 정보에 대한 공감대를 형성하고 기억 지속력을 강화해야 한다. 주민 인터뷰 동영상을 제작하여 실제 수혜자의 목소리를 전달해야 한다.

### 5) 주민 개인별 체감 중심의 메시지 전달

'나' 중심의 효익 강조를 위해 모든 정책 메시지는 '이 정책이 당신의 삶을 어떻게 변화시키는가?'에 대한 구체적인 답변을 제공해야 한다. 예를 들어 '출퇴근 시간 10분 단축', '자녀 학원비 부담 5만원 감소'와 같이 개인에게 직접적으로 와닿는 구체적이고 정량화된 이익을 명확히 제시해야 한다.

생애주기별 맞춤형 알림 서비스를 구축하여 신혼부부에게는 주거지원 정책, 영유아 가정에게는 육아 지원, 고령자에게는 복지 서비스 정보를 앱 푸시 알림, 맞춤형 뉴스레터, 동 단위 카카오톡 채널을 통해 제공해야 한다. 사례 중심의 홍보를 통해 정책 수혜를 받은 실제 주민의 사례를 발굴하여 구체적인 변화를 보여줌으로써, 잠재적 수혜자들의 공감과 기대감을 높여야 한다.

## 4. 행정계층별 대응 방안

주민의 지방자치 성과 체감도를 실질적으로 향상시키기 위해서는 각 행정계층 간의 유기적인 협력과 역할 분담이 필수적이다.

### 1) 중앙 단위

중앙정부와 지방정부는 상호 간의 긴밀한 협의를 통해 주민의 필요에 부응하는 정책을 추진해야 한다. 이양사무 협의체를 상시적으로 가동하여 이양된 사무의 원활한 수행을 위한 중앙-지방 간의 역할 조정 및 재정적 지원 방안을 지속적으로 논의해야 한다. 이를 통해 이양 사무에 대한 책임 소재를 명확히 하고, 지방정부의 자율성을 보장하면서도 중앙정부 차원의 지원을 유지하여 주민 서비스 공백을 방지할 수 있다.

역할 재정립을 통해 중앙은 기준 설정, 재정 지원, 평가를, 광역은 조정·지원, 광역 사무를, 기초는 주민 밀착 집행을 담당하도록 법령을 개정하고, 역할 중복으로 인한 민원을 감소시켜야 한다.

**표 5-5** 행정계층별 대응 방안: 중앙 단위

대응 방안	세부 실행 방안	추진체계	성과지표
이양사무 협의체 상시 가동	- 중앙-광역-기초 3자 협의체 운영 - 이양 가능 사무 발굴 및 시범사업 추진 - 사무 이양 시 재정·인력 패키지 지원	행안부 주관 17개 광역 참여	연간 이양 사무 수, 이양 만족도
역할 재정립	- 중앙: 기준 설정, 재정 지원, 평가 - 광역: 조정·지원, 광역 사무 - 기초: 주민 밀착 집행	법령 개정 추진	역할 중복, 민원 감소율

출처: 연구자 작성

## 2) 광역 단위

광역자치단체는 중간 계층의 행위자로서 기초자치단체의 자치 역량을 강화하고, 광역적인 관점에서 정책 효과를 극대화하는 역할을 수행해야 한다. 성과평가 제도를 주민 체감형으로 대폭 강화하여 기존의 양적 지표 중심의 평가에서 벗어나, 주민 만족도, 삶의 질 향상, 사회적 자본 형성 등 질적 지표를 포함한 다면적인 평가 시스템을 구축하고, 그 결과를 정책 수립 및 자원 배분에 적극적으로 반영해야 한다.

정책실험실 운영을 통해 새로운 정책을 시범 실시한 후 확대하고, 실패 사례를 공유하여 학습체계를 구축해야 한다. 광역-기초 협력 강화를 위해 공동 정책 발굴 회의를 개최하고, 자원 매칭 사업을 확대해야 한다.

**표 5-6** 행정계층별 대응 방안: 광역 단위

대응 방안	세부 실행 방안
주민체감형 성과평가	- 기존 계량지표 50% + 질적지표 50% 구성 - 시군구 주민만족도 조사 - 평가결과를 재정인센티브와 연계
정책실험실 운영	- 새로운 정책 시범 실시 후 확대 - 실패 사례 공유 및 학습체계 구축
광역-기초 협력 강화	- 공동 정책 발굴 회의 월 1회 - 자원 매칭 사업 확대

출처: 연구자 작성

### 3) 기초 단위

주민과 가장 가까이에서 호흡하는 기초자치단체는 지방자치 성과에 대한 주민 인식을 좌우하는 핵심 주체이다. 주민 참여 플랫폼을 구축하여 온라인 주민참여 통합플랫폼을 개발하고, 정책제안-검토-결정-실행-평가 전 과정을 공개하며, 모바일 접근성을 최우선으로 설계해야 한다.

투명한 정보공개를 통해 주요 정책 의사결정 과정, 예산 편성-집행 과정을 시각화하고, 공약 이행 현황 대시보드를 운영해야 한다. 찾아가는 소통을 강화하여 읍면동 순회 간담회를 월 2회 개최하고, 마을회관, 경로당, 아파트 단지를 방문하여 정책을 설명하며, 장애인, 다문화 가정 대상 통역 지원을 제공해야 한다. 주민숙의제를 정착시켜 주요 정책 결정 전 숙의과정을 의무화하고, 시민배심원단을 무작위 추첨으로 선정하여 숙의 회의를 거쳐 최종 권고안을 제출하고 정책에 반영하도록 의무화해야 한다.

**표 5-7** 행정계층별 대응 방안: 기초 단위

대응 방안	세부 실행 방안	실행 예시
주민참여 플랫폼 구축	- 온라인 주민참여 통합플랫폼 개발 - 제안-검토-결정-실행-평가 전 과정 공개 - 모바일 접근성 최우선 설계	- 정책 아이디어 제안 게시판 - 투표 및 설문 기능 - 진행상황 트래킹 시스템 - 포인트 적립 등 참여 인센티브
투명한 정보공개	- 주요 정책 의사결정 과정 공개 - 예산 편성-집행 과정 시각화 - 공약 이행 현황 대시보드 운영	- 정책결정회의록 공개 - 예산 집행 내역 월별 공개 - 분기별 공약 이행을 발표
찾아가는 소통	- 읍면동 순회 간담회 - 정책 현장 설명회 - 취약계층 맞춤 설명 서비스	- 마을회관 방문 설명 - 경로당, 아파트 단지 등 - 장애인, 다문화가정 대상 통역 지원
주민숙의제 정착	- 주요 정책 결정 전 숙의과정 의무화 - 시민배심원단 운영(사안별 30명) - 숙의 결과의 구속력 강화	- 무작위 추첨 배심원 선정 - 최종 권고안 제출 - 정책 반영 의무화

출처: 연구자 작성



# 6

---

## 결론

**제1절** 연구 결과 및 시사점

**제2절** 연구 한계 및 후속연구 제안





## 제6장

## 결론

## 제1절 · 연구 결과 및 시사점

우리나라는 올해로 민선 지방자치 30년을 맞이하였다. 그동안의 지방자치는 단순히 중앙권한의 이양을 넘어, 지역사회의 역동성을 증진시키고 주민 삶의 질을 향상에 기여하며 여러 가지 긍정적인 성과를 창출하였다. 주요 성과는 다음과 같다.

첫째, 민주주의의 심화 및 주민 참여 확대이다. 지방자치는 주민이 자신들의 대표를 직접 선출하고 지역 정책 결정 과정에 참여할 수 있는 기회를 제공함으로써 풀뿌리 민주주의의 기반을 강화한다. 주민소환, 주민투표, 주민참여예산제 등 다양한 직접민주주의 제도의 도입 및 활성화는 주민의 정책 관심도를 높이고, 지역공동체 의식을 함양하는 중요한 계기가 되었다. 이는 중앙정부 중심의 정책 집행으로는 담아낼 수 없는 지역 특유의 다양한 이해관계와 수요를 반영하는 통로가 된다.

둘째, 지역 특성을 반영한 정책 및 행정 서비스 제공이다. 중앙정부가 일률적으로 제공하기 어려운 지역별 특수성 및 고유한 수요를 지방자치단체가 직접 파악하고 이에 맞는 맞춤형 정책을 수립, 집행함으로써 행정 서비스의 효과성과 효율성을 제고하였다. 예를 들어, 지역별 특화 산업 육성, 문화 콘텐츠 개발, 노인 및 보육 시설 확충 등 지역 주민의 삶에 실질적으로 필요한 정책들이 자율적으로 추진되며 주민 만족도를 높이는 데 기여하고 있다.

셋째, 행정의 책임성 및 효율성 증진이다. 지방자치는 지역 주민에게 직접 선출된 단체장과 지방의회가 주민의 감시와 통제를 받는 구조를 형성한다. 이는 지방행정의 투명성과 책임성을 강화하고, 정책 실패에 대한 즉각적인 피드백을 통해 개선을 유도한다. 또한, 지역 현안에 대한 신속한 의사결정 및 집행은 중앙 정부의 관료적 절차에 비해 행정의 효율성을 높이는 요인으로 작용한다.

넷째, 지역균형 발전의 기틀 마련이다. 각 지방자치단체가 스스로의 발전을 위한 전략을 수립하고 실행하는 과정에서 지역 간 경쟁과 협력을 통해 전 국토의 균형 있는 발

전을 도모하는 기틀을 제공한다. 이는 수도권 집중 현상 완화와 지방의 자생적 성장 동력 확보에 중요한 역할을 수행하며, 장기적으로 국가 전체의 지속 가능한 발전에 기여하는 바가 크다.

## 1. 연구의 주요 결과

민선 지방자치 30년간 우리나라는 민주주의 가치를 실현하고, 지방자치 기반을 강화하며, 주민생활 여건을 개선하고, 특색 있는 지역발전을 도모하기 위한 노력을 경주해왔다. 그에 따른 제도적 변화와 지표 실적의 개선이 이루어져 왔으나, 주민이 체감하는 성과와는 상당한 괴리가 있다는 지적이 제기되어 왔다. 본 연구는 지방자치의 정량성과와 주민이 인식하는 성과 간의 불일치 현상에 주목하여 그 원인을 다각도로 분석하였다. 이를 통해 지방자치 성과에 대한 주민 체감도를 제고하고, 민선 지방자치 향후 30년을 위한 정책방향 설계 전략 등을 모색해 보았다.

### 1) 지방자치 성과와 주민인식 간의 괴리 확인

본 연구는 민선 지방자치 30년간 축적된 공식 성과와 주민이 체감하는 성과 간에 상당한 괴리가 있음을 실증적으로 확인하였다. 본 연구는 제3장에서 행정자치부(2005, 2015)가 발표한 민선 지방자치 10년 및 20년 평가에 대한 메타평가를 수행하였다. 분석 결과, 행정조직의 확대, 사무이양 건수의 증가, 자치법규 제·개정 활성화 등 정량지표상의 분권 수준은 지속적으로 향상된 것을 확인하였다. 다만, 성과평가를 위한 지표들이 주로 사무·기능이나 권한, 재정과 조직 등 '분권의 형식'을 측정하는 데 집중되어 있었고, 투입과 과정 중심의 평가에 치우쳐 있다는 한계를 발견하였다.

본 연구는 제4장에서 지방자치 성과에 대한 정책집단별 인식조사를 수행하였다. 분석 결과, 응답자의 약 60%는 지방자치의 필요성에 공감하고 있으나, 실제의 성과 체감은 20~30%대에 불과한 것으로 나타났다. 일상의 변화나 정책의 직접적인 효과를 경험하지 못했다는 응답이 지배적이었다. 지방자치를 이끄는 주요 기관의 신뢰도는 집행기관(지방행정부) 약 40%, 의결기관(지방의회) 약 15%에 불과한 것으로 조사되었다. 이러한 결과는 정부가 집계하는 정량적 성과와 주민이 일상에서 경험하는 지방자치 성과 체감의 사이에 상당한 간극이 존재함을 보여준다.

## 2) 불일치 원인의 다층적 구조 규명

본 연구는 민선 지방자치 30년간의 성과가 주민에게 온전히 전달되고 있지 못한 원인을 정책 환경, 평가 도구, 개인 특성이라는 세 가지 측면에서 탐색하였다. 주민의 지방자치 성과 인식은 우리나라의 정치·행정체제와 평가 제도 등의 구조적 제약하에 형성되는 한편으로, 자신의 경험과 신념 등에 따른 해석을 통해 구성된다는 점에 착안하여 분석 틀을 설계하였다. 문헌자료와 정책집단별 인식조사 결과를 검토한 결과, 지방자치를 둘러싼 제도적 환경의 제약, 평가 제도와 측정 도구의 한계, 평가자의 인지적 편향 요소 등이 상호작용하면서 주민의 지방자치 성과 체감을 저해하고 있는 것을 확인할 수 있었다. 본 연구가 확인한 주요 내용은 다음과 같다.

### (1) 지방자치를 둘러싼 제도적 환경의 제약

우리나라 지방자치는 제도적 환경 측면에서 여전히 중앙집권적 구조의 강한 제약 하에 놓여 있다. 지방자치단체가 수행하는 전체 사무 중에서 자치사무는 18.4%에 불과하며, 중앙-광역-기초로 이어지는 수직적 계층구조는 행정서비스 전달체계를 복잡하게 만들고 있다. 지방자치단체가 추진하는 정책사업 예산의 상당수는 중앙정부 결정에 따른 보조사업으로 구성되어 있다. 이로 인해 주민은 자신이 경험하는 행정서비스의 권한과 책임 소재를 분별하기 어려우며, 지방자치단체는 지역 특성과 주민 요구를 반영한 자율적인 정책 추진에 한계를 갖고 있다. 여기에 지방자치단체가 실현하여야 하는 다양한 공공가치와 상충되는 가치들의 균형 요구 등 주민 기대의 다면성과 복잡성은 지방자치의 성과 체감을 복잡하게 만드는 데 기여하고 있다.

### (2) 평가 제도와 측정 도구의 한계

지방자치는 주민의 삶과 연관된 모든 사안을 포괄하는 종합행정의 성격을 지니고 있다. 이러한 특성은 지방자치의 성과가 무엇인지 명확하게 정의하고 평가대상을 선정하는 것에서부터 근본적인 제약을 가하고 있다. 평가의 여건상 구득 가능한 정량자료, 행정의 관점에서 정책·사업 진도를 파악할 수 있는 자료들이 우선적으로 검토되다 보니, 지방자치 성과를 평가하는 과정에는 투입·과정지표가 주로 활용되고 있다. 주민의 삶의 질 개선이나 만족도와 같은 정성적 판단을 요하는 결과지표는 상대적으로 부족하다. 또한, 전문가나 정책실무자의 관점에서 평가가 설계되고, 전국에 동일한 기준으로 평가를 시행하다 보니, 주민의 실제 경험이나 체감도와는 동떨어진 응답일지라도 무언가를 선

택하여 답하고, 그 결과가 성과로써 공표되는 문제가 발생하고 있다. 획일적 평가로 인해 주민의 생활 여건과 지역 특성에 따른 편차를 포착하기 어려운 점도 문제로 지적된다. 무엇보다 정책·사업의 성과를 평가할 만한 정보가 주민에게 충분하지 않고 이해하기 어려운 형태로 제공되고 있는 점도 지방자치 정량성과와 주민 인식 간의 괴리를 형성하는 요인으로 작용하고 있다.

### (3) 평가자의 인지적 편향 요소

개인의 지방자치 참여 경험과 신뢰, 효능감 등에 따른 차이도 지방자치 성과 체감에 영향을 미친다. 대다수 주민은 경제활동 등으로 인해 지방자치 활동에 자발적으로 참여할 시간과 여력이 부족하며, 지방자치제도나 정책·사업에 대한 기대 불일치, 제한적인 참여 기회의 제공, 참여 과정의 형식화, 참여 결과의 정책 반영 한계 등으로 인하여 지방자치 효능감이 저조한 실정이다. 주민이 지방자치 성과 정보를 획득하는 주된 경로는 언론으로, 전통적으로 비판적 시각을 견지해 온 매체에 해당한다. 이로 인해 주민의 지방자치 성과 인식이 저조하거나 부정적으로 편향되었을 가능성을 배제할 수 없다. 또한, 지방자치 관련 제도(기관)와 행위자(개인)에 대한 신뢰도가 현저히 낮은 점도 지방자치 성과 인식에 영향을 미친다. 실제적인 성과가 존재하더라도 이를 수행하고 전달하는 자에 대한 신뢰가 부족할 경우, 주민의 성과 체감이 어려울 수 있다. 알면 알수록 관심 갖고, 관심 가질수록 성과를 체감하고, 체감할수록 참여하며, 참여할수록 신뢰하게 되는 선순환 구조가 존재하므로, 평가자의 인지적 편향 요소에 영향을 미치는 주요 요소들에 대한 전략적 관리와 대응이 필요하다.

## 2. 이론적·정책적 시사점

### 1) 이론적 시사점

#### (1) 성과평가의 이원성 인식: 객관적 실체와 주관적 구성의 공존

본 연구는 지방자치 성과가 단순히 측정가능한 객관적 지표로만 존재하는 것이 아니라, 주민이 일상생활 속에서 경험하고 해석하는 주관적 인식으로도 구성된다는 점을 입증하였다. 구조주의(제도와 환경의 제약)와 구성주의(개인의 능동적 해석)를 결합한 분석 틀을 바탕으로, 주민을 지방자치 성과의 수동적인 수혜자가 아닌 능동적인 평가자이

자 의미 구성자임을 제시하였다. 이는 향후 공공정책의 평가 연구가 ‘무엇을 달성하였는가’에 주목하는 것을 넘어 ‘주민이 어떻게 이해하고 있는가’라는 인식론적 차원을 함께 고려해야 함을 시사한다.

## (2) 성과와 인식 격차의 다층적 발생 구조 규명

본 연구는 지방자치 성과와 주민 인식 간의 불일치 현상을 체계적으로 설명할 수 있는 통합적 분석 틀을 제시하였다. 지방자치 성과에 대한 주민의 인식은 다양한 교란요인이 점철되어 형성된다. 주민의 저조한 성과 체감을 단순히 정보 부족이나 소통 문제만으로 설명할 수 없다. 본 연구는 지방자치 정량성과와 주민 인식 간의 괴리가 제도적 환경, 평가 구조, 개인 특성이라는 세 가지 층위에서 기인하며, 각 층위별 요소들이 상호작용한 결과임을 보여준다. 어느 한 차원만으로는 현상을 충분히 설명할 수 없으며, 각 차원이 어떻게 연결되고 상호작용하는지 파악해야 한다. 본 연구가 제시하는 다층적인 발생 구조의 규명은 향후 지방자치 연구뿐만 아니라 공공정책의 성과 연구에도 의미 있는 기여를 한다. 본 연구는 공공부문의 특성으로 여겨지는 성과의 광범위성과 복잡성, 성과 측정의 어려움, 평가주체에 따른 관점의 차이 등을 종합적으로 고려한 다층적 접근의 필요성을 입증하며, 후속 연구들에 적용될 수 있는 이론적 틀을 제공한다.

## (3) 실체와 인식 간의 연구 확장: 위험인식에서 성과인식으로

본 연구는 위험연구(risk studies) 분야에서 논의되어 온 실체와 인식 간의 격차 문제를 지방자치 영역에 적용하여, 공공정책 분야에서는 성과의 실체와 인식이 어떻게 다르게 구성되는지를 이론적으로 규명하였다. 개인의 인식은 단순한 실체의 반영이 아니라, 정보의 전달 방식, 개인의 경험과 선입견, 사회적 맥락 등 다양한 교란요인에 의해 구성된다. 이를 차용하여 주민의 성과 인식이 일상적 체감, 주변과의 비교, 기대 일치 여부 등에 의해 형성되고 있음을 보여주었다. 본 연구의 결과는 공공행정 및 평가연구가 객관적인 성과 측정뿐만 아니라 주민의 인식 형성 구조를 함께 고려해야 함을 시사한다. 특히 평가주체(일반주민, 공무원, 전문가)에 따라 동일한 사안이 서로 다르게 인식될 수 있음에 주목할 필요가 있으며, 다양한 이해관계자의 관점을 균형 있게 반영할 필요가 있음을 시사한다. 본 연구는 실체와 인식 간의 연구를 보다 정교화하고 학제적으로 발전시킬 수 있는 가능성을 제공한다.

#### (4) 지방자치 성과 개념의 재정의 필요성

본 연구는 지방자치 성과를 바라보는 관점의 전환이 필요함을 시사한다. 전통적으로 행정학과 정책학에서는 성과를 투입-과정-산출-결과의 논리 모형에 따라 객관적으로 측정 가능한 것으로 간주해 왔다. 그러나 본 연구의 결과는 지방자치와 같이 주민의 삶 전반에 걸쳐 영향을 미치는 종합행정 영역의 경우, 객관적 지표만으로는 그 성과를 온전히 포착할 수 없음을 보여준다. 주민들은 통계상의 수치보다는 자신의 일상생활에서 체감되는 변화, 즉 생활 편의의 향상, 서비스 품질의 개선, 지역사회에 대한 자부심 등을 성과로 인식한다. 따라서 지방자치 성과는 객관적 지표와 주관적 체감을 모두 포괄하는 통합적 개념으로 재정의될 필요가 있다.

#### (5) 주민 참여와 체감 간의 선순환 구조 발견

본 연구는 주민의 참여와 지방자치 성과 체감 간에 선순환 구조가 존재함을 시사한다. 정책과정에 참여 경험이 있는 주민일수록 지방자치 성과를 긍정적으로 평가하는 경향이 있으며, 성과를 체감하는 주민일수록 향후 참여 의지가 높아진다. 이는 주민참여가 정책의 민주적 정당성을 확보하는 차원을 넘어, 지방자치 성과 인식과 이해를 높이는 중요한 수단이 될 수 있음을 보여준다. 다만, 현재와 같은 형식적이고 제한적인 참여로는 이러한 효과를 기대하기 어려우며, 다양한 참여 기회의 제공과 함께 실질적인 의사결정 권한을 수반하는 참여로 발전해야 한다는 점을 시사한다.

## 2) 정책적 시사점

### (1) 주민 체감형 평가체계로의 전환

민선 지방자치 30년간의 제도적 진전과 정량지표 개선에도 불구하고 주민의 체감도가 낮다는 것은 현행 평가체계가 주민의 삶과 유리되어 있음을 의미한다. 정책적으로 지방자치 성과평가 체계를 투입-과정지표 중심에서 결과지표 중심으로 전환하고, 정량지표 중심에서 정량 정성지표를 균형 있게 반영하는 방향으로 개편해야 한다. 예산 집행률이나 사업 완료 건수보다는, 교통 혼잡도 개선률, 생활환경 만족도 증가율, 민원처리 체감 속도 등 주민이 일상에서 느끼는 변화를 측정하고 평가하는 지표 비중을 대폭 확대해야 한다. 또한, 전국 단일 지표가 아닌 지역 특성(인구구조, 재정 여건, 지리적 조

진)을 반영한 맞춤형 지표를 개발해야 한다. 전국 동일 기준의 획일적 평가에서 벗어나 지역의 여건과 주민의 우선순위를 반영할 수 있는 평가지표 개발이 필요하다. 인구 감소와 고령화가 심각한 지역에서는 성장 중심의 평가지표보다는 생활의 질과 돌봄 인프라에 초점을 맞춘 지표를 활용해야 하며, 청년층이 많은 지역에서는 일자리와 문화여가 인프라에 중점을 둔 평가가 적합할 것이다. 지역과 주민의 특성을 반영한 맞춤형 평가 및 정책 설계는 주민 체감도를 높이는 데 핵심적인 기여를 할 수 있다. 지역별로 주민참여형 평가지표 개발 과정을 도입하고, 주민평가단을 운영하여 성과평가에 주민의 목소리를 직접 반영하는 방안 등을 고려할 필요가 있다.

## (2) 실질적 분권과 자치역량 강화

형식적 분권을 넘어 실질적 분권을 달성하고 자치역량을 강화해야 한다. 현재와 같이 자치사무가 제한적이고 대부분의 재정사업이 중앙정부의 보조사업으로 운영되는 구조에서는, 지방자치단체가 주민의 요구에 신속적·탄력적으로 대응하기 어렵다. 정책적으로 중앙-지방 간의 사무와 재정의 실질적 재배분이 필요하다. 주민생활과 밀접한 사무에 대해서는 과감한 권한 이양을 추진하고, 세원배분 체계 등을 개편하여 지방자치단체의 재정자립도 및 자율성을 높여야 한다. 그와 동시에 지방자치단체의 권한과 자율성 확대에 따른 책임성 확보를 위한 조치도 병행되어야 한다. 중앙-광역-기초로 이어지는 복잡한 행정체계를 단순화하고, 각 계층의 역할과 책임을 명확히 함으로써 주민들이 성과의 책임소재를 분명히 인식할 수 있도록 해야 한다. 주민 중심의 성과평가 및 환류체계의 강화 등도 필요하다.

## (3) 정보 제공과 소통 방식의 혁신: ‘우리 지역’이 아닌 ‘나’의 삶으로

지방자치 성과 정보를 주민이 쉽게 이해하고 접근할 수 있는 형태로 제공해야 한다. 행정용어와 전문지표 중심의 성과보고서는 일반주민이 이해하기 어렵다. 주민은 추상적인 행정 정보보다는 자신의 일상생활에 직접 연결되는 구체적이고 개인화된 정보를 기대한다. 주민의 일상 언어로, 구체적인 사례와 이야기 화법을 활용하여 ‘나의 생활이 어떻게 나아졌는가’를 중심으로 정보를 제공해야 한다. 예컨대 ‘우리 지역이 이렇게 발전했습니다’보다는 ‘당신의 출퇴근 시간이 15분 단축되었습니다’와 같은 개인화된 정보 제공이 필요하다. 정보 전달을 위한 인포그래픽, 영상 등 시각적 매체를 적극 활용하고, 세대별·집단별 특성에 맞는 맞춤형 소통 채널을 구축해야 한다. 특히 청년층에게는

소셜미디어와 모바일 플랫폼을, 고령층에게는 오프라인 대면 소통과 지역 미디어를 활용하는 등 다채널 접근이 필요하다.

무엇보다 일방적 정보 제공을 넘어 쌍방향 소통 체계를 구축해야 한다. 주민의 의견을 수렴하고, 그것이 정책에 어떻게 반영되었는지를 구체적으로 환류하는 과정이 필수적이다. 정책의 기획 단계부터 집행, 평가에 이르기까지 진행 상황을 실시간으로 공개하고, 주민이 제안한 아이디어가 채택되어 실제로 구현된 사례를 적극적으로 알림으로써 참여의 효능감을 높여야 한다. 이러한 과정은 주민이 자신을 지방자치의 주체로 인식하고 지방자치 성과를 체감하며 긍정적인 평가를 내리는 데 영향을 줄 수 있다.

#### (4) 지방정치의 책임성과 투명성 강화

본 연구의 결과에서 지방자치를 이끄는 양대축인 의결기관과 집행기관에 대한 주민 신뢰도가 현저히 낮게 나타난 점에 주목할 필요가 있다. 이는 지방정치의 책임성 강화가 시급함을 시사한다. 선출직 공직자들의 책임성과 투명성을 제고하기 위한 제도적 장치가 필요하다. 정책적으로 임기 중간 성과평가제를 도입하여 단체장과 의원들이 단기적이고 가시적 성과에만 집중하지 않도록 하고, 장기적 관점에서 지역발전을 추구하도록 유도해야 한다. 집행기관보다 더 저조한 신뢰를 받고 있는 의결기관의 전문성 강화를 위한 교육과 지원, 그리고 투명성 강화를 위한 주민과의 정기적 소통 채널(지역구 간담회, 온라인 플랫폼 등) 운영을 의무화할 필요가 있다. 또한, 주민의 실질적인 통제 권한을 강화해야 한다. 주민투표와 주민소환 제도의 요건을 완화하여 주민이 지방정치를 견제하고 통제할 수 있는 실효성 있는 수단을 마련해야 한다. 선출직 공직자들이 주민에 대한 책임성을 더욱 명확하게 인식하도록 하고, 주민은 자신의 목소리가 실제로 반영된다는 효능감을 가질 수 있도록 노력해야 한다.

## 제2절 · 연구 한계 및 후속연구 제안

### 1. 연구의 한계

본 연구는 탐색적 연구의 성격을 갖고 있다. 민선 지방자치 30년간의 성과를 경성자료(hard data) 또는 연성자료(soft data)를 통해 직접 평가하지 않고, 관계기관의 평가 자료를 통한 상위평가(meta-evaluation)를 실시하였다. 지방자치 시행에 따른 변화나 성과의 크기에 비해 주민 체감도가 낮다는 문제제기에 주목하여 괴리의 현상과 원인 탐색에 중점을 두었다. 지방자치 성과와 주민 인식 간의 불일치 원인을 제도적 환경, 평가 구조, 개인 특성이라는 세 가지 층위에서 다각도로 살펴보고, 선행연구와 통계자료 등을 제시하며 논의를 전개하였다. 다만, 주요 검증이 횡단면 조사자료에 근거하고 있어 명확한 인과관계의 규명에는 한계를 갖고 있다. 다양한 요인들이 복합적으로 작용하는 상황에서 각 요인의 상대적 영향력을 확인하기 어려운 점도 본 연구의 분석 및 설계상의 제약점이다. 향후 종단적 연구설계나 실험 방법 등을 활용하여 인과관계 규명 및 상대적 영향력 등을 엄밀하게 밝혀낼 필요가 있다.

본 연구는 기존 평가자료의 재평가나 설문조사를 중심으로 한 양적연구에 주로 의존하고 있다. 주민이 지방자치 성과를 어떻게 경험하고 해석하는지, 그들의 일상에서 지방자치 성과가 어떠한 의미를 갖는지 더욱 깊이 있게 이해하기 위해서는 심층적인 면접 조사나 참여관찰 등이 필요했을 수 있다. 성과 체감도가 낮은 집단이나 지역을 대상으로 한 질적연구의 수행으로, 수치상으로는 포착할 수 없는 주민의 생생한 경험이나 목소리를 담아 내지 못한 점은 본 연구의 한계이다. 또한, 본 연구가 제안한 정책방안들은 이론적 논의와 선행연구, 전문가 의견 등에 기초하여 제시된 것이나, 실제의 추진이 주민 인식에 어떠한 변화를 가져오는지 검증하지 못하였다. 정책 실험을 통한 효과 검증을 하지 못한 점 역시 본 연구의 한계로 남는다.

### 2. 후속연구 제안

본 연구의 주요 결과와 한계를 바탕으로, 다음과 같은 후속연구를 제안한다. 첫째, 민선 지방자치에 관한 시계열 지표와 자료를 구축하고, 시간의 흐름에 따른 지방자치 성과와 인식의 변화 궤적을 추적하는 종단 연구가 필요하다. 관련 자료가 존재된다면 주

요 제도 변화의 시점을 전후하여 주민 인식이 어떻게 변화하였는지 분석하고, 제도 변화의 실질적 효과 및 주민 체감을 평가할 수 있을 것이다. 이를 위해서는 장기적인 관점에서 일관된 조사 체계를 구축하고 정기적으로 자료를 축적하는 노력이 필요하다. 일반 연구자가 수행하기 어려운 것이므로, 관계기관의 관심과 협조가 필요할 것이다.

둘째, 유형별 비교 연구 및 맞춤형 정책효과 연구가 필요하다. 지방자치에 대한 기대와 요구는 지역, 세대, 정책집단, 효능감 등에 따라 상이할 수 있다. 지역은 도시와 농촌, 수도권과 비수도권, 인구 규모 등으로 세분화할 수 있고, 효능감은 지방자치에 대한 인지도와 관심도 등을 기준으로 구분할 수 있다. 각 유형별로 지방자치 성과와 주민 인식의 특성을 심층적으로 비교 분석함으로써, 지방자치 성과 체감도 향상에 영향을 주는 요인과 장애 요인을 파악할 필요가 있다. 예를 들어 정책과정의 어느 단계에서 주민 참여를 북돋을 때 성과 체감이 효과적인지 등에 대한 상대적 영향력은 각 유형별로 차이가 있을 수 있다. 유형별 특성에 맞는 정책 실험을 설계하고 그 효과를 비교 평가할 수 있다면, 실효성 있는 맞춤형 정책 방안을 설계하는 데 기여할 수 있을 것이다.

셋째, 지방정치 신뢰 회복에 관한 연구가 필요하다. 본 연구의 결과는 지방정치인과 지방행정에 대한 주민의 저조한 신뢰가 지방자치의 성과 체감에 영향을 주는 요인일 수 있음을 시사한다. 지방자치를 이끄는 양대축인 의결기관과 집행기관의 신뢰 회복을 위한 구체적인 방안과 그 효과를 검증하는 연구가 요구된다. 투명성 강화, 책임성 제고, 주민과의 소통 방식 개선 등 다양한 신뢰 구축 전략을 실험하고, 어떠한 접근이 가장 효과적인지 밝혀낼 필요가 있다. 특히 정치적 양극화가 심화되는 상황에서 지방정치가 주민 통합과 신뢰 회복의 장이 될 수 있는 방안을 모색하는 연구가 필요하다.

넷째, 디지털 전환 시대의 새로운 소통 방식 연구가 필요하다. 디지털 기술의 발전은 지방자치의 소통 방식을 근본적으로 변화시키고 있다. 소셜미디어, 모바일 앱, 빅데이터, 인공지능 등 새로운 기술을 활용한 주민참여와 정보제공 방식이 주민의 성과 인식에 미치는 영향을 실증적으로 분석하는 연구가 필요하다. 예를 들어 실시간 정책 정보 제공 플랫폼이나 주민참여형 성과평가 앱을 개발하여 시범 운영하고 그 효과를 측정하는 연구를 수행할 수 있다. 또한, 세대별로 선호하는 소통 채널과 정보 형태가 다르므로, 세대별 맞춤형 디지털 소통 전략의 효과를 비교 분석하는 연구도 의미가 있을 것이다. 미디어 환경 변화와 주민 인식의 동태적 분석, 개인 성향과 심리 변인의 심층적 탐색, 정책영역별 성과 인식 격차 비교 등으로의 연구 확장도 필요하다.

민선 지방자치 30년은 우리나라 민주주의와 지방분권의 역사에 중요한 이정표가 된다. 본 연구가 밝힌 지방자치 성과와 주민 인식 간의 괴리는 앞으로 해결해야 나가야 할 과제이자, 지방자치를 더욱 발전시킬 수 있는 기회이기도 하다. 정치·행정체제의 개선, 평가체계의 전환, 소통 방식의 혁신 등을 통하여 주민이 진정으로 체감할 수 있는 지방자치를 구현해야 한다. 민선 지방자치 다음 30년은 주민의 삶의 질 향상과 지역발전이라는 지방자치의 본래 목적을 온전히 실현하였다고 평가받는 시기가 되어 있기를 기대해 본다.



## 참고문헌

- 김영평·최병선·소영진·정익재. (1995). “한국인의 위험인지와 정책적 함의”. 『한국행정학보』, 29(3): 935-956.
- 김태영. (2022). “주민자치에 대한 이해와 오해”. 『한국지방행정학보』, 19(3): 153-173.
- 김필·김건위·전대욱·주희진·안지선. (2025). 「주민 중심의 지방자치 발전 방안 연구」.  
강원: 한국지방행정연구원.
- 금창호·강영주·고경훈·권오철·김건위 외 19인. (2021). 「지방자치 30년 평가와 자치분권 미래비전 및 추진전략」. 강원: 한국지방행정연구원.
- 안지선·장용석. (2022). “배태된 행위자(embedded actor)와 역능적 행위자(empowered actor)로서의 지방정부: 조직론 관점에 기반한 지방자치단체의 불용액 영향요인 분석”. 『한국행정학보』, 56(4): 259-296.
- 육동일. (2017). “한국지방자치의 성과평가와 발전과제에 관한 실증적 연구: 대전시민들의 인식조사를 중심으로”. 『한국지방자치학회보』, 29(1): 29-55.
- 이광희·이석민. (2017). “정부업무평가의 국민만족도 조사결과 활용실태 분석 및 개선방안”. 『정부학연구』, 23(2): 95-126.
- 이기우·조성호. (2021). “풀뿌리자치를 위한 읍·면자치의 도입 방안”. 『GRI연구논총』, 23(4): 291-320.
- 이미애·안지선. (2023). “중앙권한의 지방이양에 따른 인천시 대응과제”. 『Issue Brief』, 7: 1-19.
- 이재원·홍준현. (2023). 「2023년, 지방재정제도의 진단과 차세대 재정분권 의제」. 서울: 한국지방세연구원.
- 임승빈. (2023). 「지방자치론」 제16판. 서울: 법문사.
- 전상경. (2018). 「정책분석의 정치경제」. 제5판. 서울: 박영사.
- 정세욱. (2005). 「지방자치학」 제6판. 서울: 법문사.
- 정정길. (2008). 「행정학의 새로운 이해」 증보판. 서울: 대명출판사.
- 조인영·이병량. (2021). “한국의 중앙정부-지방정부 관계의 쟁점과 과제”. 『한국조직학회보』, 18(3): 67-104.
- 최병선. (1992). 「정부규제론: 규제와 규제완화의 정치경제」. 서울: 법문사.



- 하연섭. (2022). 「정부예산과 재무행정」 제4판. 서울: 다산출판사.
- 하혜수. (2020). “우리나라의 지방분권 수준은 왜 낮은가: 지방분권가설에 관한 탐색적 연구”. 「한국지방행정학보」, 17(2): 25-47.
- 행정자치부. (2005). 「지방자치 10년 평가」. 서울: 행정안전부.
- 행정자치부. (2015). 「지방자치 20년 평가」. 서울: 행정자치부.
- 한국행정연구원. (2015). 「2015년 국민만족도조사 결과보고서」. 서울: 한국행정연구원.
- 행정안전부. (각연도). 「지방자치단체 예산 및 기금 개요」. 세종: 행정안전부.
- Aberbach, J. D., & Christensen, T. (2005). “Citizens and consumers: An NPM dilemma”. *Public Management Review*, 7(2): 225-246.
- Baekgaard, M., Belle, N., Serritzlew, S., & Sicilia, M. (2019). “Performance information in politics: How framing, format, and rhetoric matter to politicians' preferences”. *Journal of Behavioral Public Administration*, 2(2): 1-13.
- Barberá, P. (2020). “Social media, echo chambers, and political polarization”. In N. Persily & J. A. Tucker (Eds.), *Social media and democracy: The state of the field, prospects for reform* (pp. 34-55). Cambridge University Press.
- Beeri, I., Uster, A., & Vigoda-Gadot, E. (2019). “Does performance management relate to good governance? A study of its relationship with citizens' satisfaction with and trust in Israeli local government”. *Public Performance & Management Review*, 42(2): 241-279.
- Berger, P. L., & Luckmann, T. (1966). *The social construction of Reality: A Treatise in the Sociology of Knowledge*. Middlesex, England: Penguin Books Dtd.
- Best, J. (2016). “Bureaucratic ambiguity”. In M. Gross & L. McGoey (Eds.), *Routledge international handbook of ignorance studies* (pp. 37-44). Routledge.
- Bisgaard, M. (2019). “How getting the facts right can fuel partisan-motivated reasoning”. *American Journal of Political Science*, 63(4): 824-839.
- Bodenhause, G. V., & Morales, J. R. (2013). “Social cognition and perception”.

- In I. B. Weiner (Ed.), *Handbook of Psychology* (2nd ed., Vol. 5, pp. 225-246). John Wiley & Sons.
- Bordia, P., Hobman, E., Jones, E., Gallois, C., & Callan, V. J. (2004). "Uncertainty during organizational change: Types, consequences, and management strategies". *Journal of Business and Psychology*, 18(4): 507-532.
- Bozeman, B. (1993). "A theory of government "red tape"". *Journal of Public Administration Research and Theory*, 3(3): 273-304.
- Bozeman, B. (2002). "Public-Value Failure: When Efficient Markets May Not Do". *Public Administration Review*, 62(2): 145-161.
- Brewer, G. A. (2007). "Citizen or customer? Complaints handling in the public sector". *International Review of Administrative Sciences*, 73(4): 549-556.
- Bromley, Patricia., & Meyer, John W. (2015). *Hyper-organization: Global organizational expansion*. Oxford, UK: Oxford University Press.
- Carstensen, M. B., Sørensen, E., & Torfing, J. (2023). "Why we need bricoleurs to foster robust governance solutions in turbulent times". *Public Administration*, 101(1): 36-52.
- Campbell, D. T. (1979). "Assessing the impact of planned social change". *Evaluation and Program Planning*, 2(1): 67-90.
- Chan, F. K. Y., Thong, J. Y. L., Brown, S. A., & Venkatesh, V. (2021). "Service design and citizen satisfaction with e-government services: A multidimensional perspective". *Public Administration Review*, 81(5): 874-894.
- Chikerema, A. F., Chakunda, V., & Mukunyadze, T. (2024). "Exploring the impact of locking down citizen's voice on citizen participation in local government budgeting during COVID-19 public restrictions in Zimbabwe". *Discover Global Society*, 2(1): 96.
- Christensen, J. G., & Mortensen, P. B. (2024). "Coping with the unforeseen: Bounded rationality and bureaucratic responses to the COVID-19 crisis". *Journal of Public Policy*, 44(1): 40-61.
- Christensen, T., & Lægreid, P. (2011). "Democracy and administrative policy:

- Contrasting elements of new public management (NPM) and post-NPM". *European Political Science Review*, 3(1): 125-146.
- Chun, Y. H., & Rainey, H. G. (2005a). "Goal ambiguity in U.S. federal agencies". *Journal of Public Administration Research and Theory*, 15(1): 1-30.
- Chun, Y. H., & Rainey, H. G. (2005b). "Goal ambiguity and organizational performance in U.S. federal agencies". *Journal of Public Administration Research and Theory*, 15(4): 529-557.
- Cinelli, M., De Francisci Morales, G., Galeazzi, A., Quattrocioni, W., & Starnini, M. (2021). "The echo chamber effect on social media". *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 118(9): e2023301118.
- Coleman, J. S., Campbell, E. Q., Hobson, C. J., McPartland, J., Mood, A. M., Weinfeld, F. D., & York, R. L. (1966). *Equality of Educational Opportunity*. Washington, DC: U.S. Government Printing Office.
- Dick-Sagoe, C. (2020). "Decentralization for improving the provision of public services in developing countries: A critical review". *Cogent Economics & Finance*, 8(1): 1-13.
- DiMaggio, P., & Powell, W. W. (1983). "The iron cage revisited: Collective rationality and institutional isomorphism in organizational fields". *American Sociological Review*, 48(2): 147-60.
- Donovan, K., Kellstedt, P. M., Key, E. M., & Lebo, M. J. (2020). "Motivated reasoning, public opinion, and presidential approval". *Political Behavior*, 42(4): 1201-1221.
- Evans, T. (2010). "Professionals, managers and discretion: Critiquing street-level bureaucracy". *The British Journal of Social Work*, 41(2): 368-386.
- Feldstein, M. (1995). "Fiscal policies, capital formation, and capitalism". *European Economic Review*, 39(3-4): 399-420.
- Gajduschek, G. (2003). "Bureaucracy: Is it efficient? Is it not? Is that the question? Uncertainty reduction: An ignored element of bureaucratic rationality". *Administration & Society*, 34(6): 700-723.

- Gao, X., Wang, Q., & Shen, X. (2024). "Is citizen satisfaction affected by the equivalent framing effect? A study based on situations involving poor government performance". *International Review of Administrative Sciences*, 90(1): 108-125.
- Garimella, K., De Francisci Morales, G., Gionis, A., & Mathioudakis, M. (2018). "Political discourse on social media: Echo chambers, gatekeepers, and the price of bipartisanship". *Proceedings of the 2018 World Wide Web Conference*, 913-922.
- Gillani, N., Yuan, A., Saveski, M., Vosoughi, S., & Roy, D. (2018). "Me, my echo chamber, and I: Introspection on social media polarization". *Proceedings of the 2018 World Wide Web Conference*, 823-831.
- Glaser, M. A., & Denhardt, R. B. (2000). "Local government performance through the eyes of citizens". *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, 12(1): 49-73.
- Giddens, A. (1984). *The Constitution of Society: Outline of the Theory of Structuration*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Gu, H. (2024). "Differential impacts of urban revitalization projects on land prices: A case study of Seongnam", *South Korea. Cities*, 154: 105256.
- Heider, F. (1958). *The Psychology of Interpersonal Relations*. New York: Wiley.
- Hibbing, J. R., Smith, K. B., & Alford, J. R. (2014). "Differences in negativity bias underlie variations in political ideology". *Behavioral and Brain Sciences*, 37(3): 297-307.
- Higgins, E. T., & Bargh, J. A. (1987). "Social cognition and social perception". *Annual Review of Psychology*, 38(1): 369-425.
- Hong, H. (2013). "Government websites and social media's influence on government-public relationships". *Public Relations Review*, 39(4): 346-356.
- James, O. (2011). "Managing citizens' expectations of public service performance: Evidence from observation and experimentation in local government". *Public Administration*, 89(4): 1419-1435.

- James, O., & Moseley, A. (2014). "Does performance information about public services affect citizens' perceptions, satisfaction, and voice behaviour? Field experiments with absolute and relative performance information". *Public Administration*, 92(2): 493-511.
- Jørgensen, T. B., & Bozeman, B. (2007). "Public values: An inventory". *Administration & society*, 39(3): 354-381.
- Jost, J. T. (2017). "Ideological asymmetries and the essence of political psychology". *Political Psychology*, 38(2): 167-208.
- Kaufmann, W., Borry, E. L., & DeHart-Davis, L. (2019). "More than pathological formalization: Understanding organizational structure and red tape". *Public Administration Review*, 79(2): 236-245.
- Kelley, H. H., & Michela, J. L. (1980). "Attribution theory and research". *Annual Review of Psychology*, 31(1): 457-501.
- Knobloch-Westerwick, S., Johnson, B. K., & Westerwick, A. (2015). "Confirmation bias in online searches: Impacts of selective exposure before an election on political attitude strength and shifts". *Journal of Computer-Mediated Communication*, 20(2): 171-187.
- Knobloch-Westerwick, S., Mothes, C., & Polavin, N. (2020). "Confirmation bias, ingroup bias, and negativity bias in selective exposure to political information". *Communication Research*, 47(1): 104-124.
- Lau, R. R., & Redlawsk, D. P. (2001). Advantages and disadvantages of cognitive heuristics in political decision making. *American Journal of Political Science*, 45(4), 951-971.
- Lee, W. (2023). "Challenges of Multi-Level Governance to Optimize Public Service Delivery". *Review of Public Administration and Management*, 11(3): 11.405.
- Lee, J. B., & Kim, S. (2024). "Understanding gaps between objective and subjective performance measures: Accreditation of public service organizations and citizen satisfaction". *The American Review of Public Administration*, 54(1): 3-18.

- Leeper, T. J., & Slothuus, R. (2014). "Political parties, motivated reasoning, and public opinion formation". *Political Psychology*, 35: 129-156.
- Lengauer, G., Esser, F., & Berganza, R. (2012). "Negativity in political news: A review of concepts, operationalizations and key findings". *Journalism*, 13(2): 179-202.
- Lerman, A. E., & Acland, D. (2020). "United in states of dissatisfaction: Confirmation bias across the partisan divide". *American Politics Research*, 48(5): 594-607.
- Lipsky, M. (2010). *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public service*. 30th Anniversary Expanded Edition. New York: Russell Sage Foundation.
- March, J. G., & Olsen, J. P. (1989). *Rediscovering institutions: The Organizational Basis of Politics*. New York, NY: The Free Press.
- Malle, B. F. (2022). "Attribution theories: How people make sense of behavior". In D. Chadee (Ed.), *Theories in social psychology* (2nd ed., pp. 72-95). Wiley-Blackwell.
- Meier, K. J., Favero, N., & Zhu, L. (2015). "Performance gaps and managerial decisions: A Bayesian decision theory of managerial action". *Journal of Public Administration Research and Theory*, 25(4): 1221-1246.
- Merikle, P. M., Smilek, D., & Eastwood, J. D. (2001). "Perception without awareness: Perspectives from cognitive psychology". *Cognition*, 79(1-2): 115-134.
- Meynhardt, T. (2009). "Public Value Inside: What is Public Value Creation?". *International Journal of Public Administration*, 32(3-4): 192-219.
- Mohammadi, S. H., Norazizan, S., & Nikkhah, H. A. (2018). "Conflicting perceptions on participation between citizens and members of local government". *Quality & quantity*, 52(4): 1761-1778.
- Moon, M. J. (2020). "Fighting COVID-19 with agility, transparency, and participation: Wicked policy problems and new governance challenges". *Public Administration Review*, 80(4): 651-656.
- Moore, M. H. (1997). *Creating Public Value: Strategic Management in Government*.

- Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Morgeson, F. V., & Petrescu, C. (2011). "Do they all perform alike? An examination of perceived performance, citizen satisfaction and trust with US federal agencies". *International Review of Administrative Sciences*, 77(3): 451-479.
- Mutz, D. C. (1989). "The influence of perceptions of media influence: Third person effects and the public expression of opinions". *International Journal of Public Opinion Research*, 1(1): 3-23.
- Nir, L. (2011). "Motivated reasoning and public opinion perception". *Public Opinion Quarterly*, 75(3): 504-532.
- Niskanen, W. A. (1971). *Bureaucracy and representative government*. Chicago: Aldine-Atherton.
- OECD. (2019). *Making Decentralisation Work: A Handbook for Policy-Makers*. OECD Multi-level Governance Studies. Paris: OECD Publishing.
- Oliver, R. L. (1988). "Response determinants in satisfaction judgments". *Journal of Consumer Research*, 14(4): 495-507.
- Olson, M. (1982). *The rise and decline of nations: Economic growth, stagflation, and social rigidities*. New Haven: Yale University Press.
- Patterson, P. G., & Johnson, L. W. (1993). "Disconfirmation of expectations and the gap model of service quality: An integrated paradigm". *Journal of Consumer Satisfaction, Dissatisfaction and Complaining Behavior*, 6: 90-99.
- Pennycook, G., & Rand, D. G. (2019). "Lazy, not biased: Susceptibility to partisan fake news is better explained by lack of reasoning than by motivated reasoning". *Cognition*, 188: 39-50.
- Perloff, R. M. (2002). "The third-person effect". In J. Bryant & D. Zillmann (Eds.), *Media effects: Advances in theory and research* (2nd ed., pp. 489-506). Mahwah, NJ: Lawrence Erlbaum Associates.
- Petersen, M. B. (2015). "Evolutionary political psychology: On the origin and structure of heuristics and biases in politics". *Political Psychology*, 36:

45-78.

- Potipiroon, W. (2022). "Rule formalization, bureaucratic red tape, and prosocial rule breaking among street-level bureaucrats: A citizen-centered perspective". *Public Performance & Management Review*, 45(5): 1019-1045.
- Qi, H., & Haselswerdt, J. (2024). "Ideology, information, and social welfare preferences". *American Politics Research*, 52(1): 41-51.
- Raaphorst, N. (2017). *Uncertainty in bureaucracy: Toward a sociological understanding of frontline decision making*. Erasmus University Rotterdam.
- Sanders, K., & Canel, M. J. (2015). "Mind the gap: Local government communication strategies and Spanish citizens' perceptions of their cities". *Public Relations Review*, 41(6): 777-784.
- Scheufele, D. A. (2000). "Agenda-setting, priming, and framing revisited: Another look at cognitive effects of political communication". *Mass Communication & Society*, 3(2-3): 297-316.
- Shin, G., & Jhee, B. K. (2021). "Better service delivery, more satisfied citizens? The mediating effects of local government management capacity in South Korea". *Asia & the Pacific Policy Studies*, 8(3): 393-410.
- Shinohara, S. (2023). "Bad government performance and citizens' perceptions: A quasi-experimental study of local fiscal crisis". *International Review of Administrative Sciences*, 89(3): 731-748.
- Slovic, P., Fischhoff, B., & Lichtenstein, S. (1979). "Rating the Risks". *Environment: Science and Policy for Sustainable Development*, 21(3): 14-39.
- Song, C., & Lee, J. (2016). "Citizens' use of social media in government, perceived transparency, and trust in government". *Public Performance & Management Review*, 39(2): 430-453.
- Soroka, S., & McAdams, S. (2015). "News, politics, and negativity". *Political Communication*, 32(1): 1-22.
- Soroka, S., Fournier, P., & Nir, L. (2019). "Cross-national evidence of a negativity bias in psychophysiological reactions to news". *Proceedings of the National*

- Academy of Sciences*, 116(38): 18888-18892.
- Talbot, C. (2009). "Public Value — The Next "Big Thing" in Public Management?". *International Journal of Public Administration*, 32(3-4): 167-170.
- Tacca, M. C. (2011). "Commonalities between perception and cognition". *Frontiers in Psychology*, 2: 358.
- Tullock, G. (1965). *The Politics of Bureaucracy*. Washington, DC: Public Affairs Press.
- Tummers, L., & Bekkers, V. (2014). "Policy implementation, street-level bureaucracy, and the importance of discretion". *Public Management Review*, 16(4): 527-547.
- Tsfati, Y., & Cohen, J. (2012). "Perceptions of media and media effects: The third person effect, trust in media and hostile media perceptions". In E. Scharrer (Ed.), *The international encyclopedia of media studies* (Vol. 5, pp. 553-568). Wiley-Blackwell.
- Van de Walle, S. (2017). "Explaining citizen satisfaction and dissatisfaction with public services". In A. Farazmand (Ed.), *The Palgrave handbook of public administration and management in Europe* (pp. 227-241). Palgrave Macmillan.
- Westerwick, A., Johnson, B. K., & Knobloch-Westerwick, S. (2017). "Confirmation biases in selective exposure to political online information: Source bias vs. content bias". *Communication Monographs*, 84(3): 343-364.
- Wolf Jr., C. (1993). *Market or Governments: Choosing between Imperfect Alternatives*. 2nd Edition. Cambridge, MA: The MIT Press. 천상경 역(1991). 「시장과 정부: 불완전한 선택대안」. 서울 : 교문사.
- Waldo, D. W. (1948). *The Administrative State: A Study of Political Theory of American Public Administration*. New York, NY: Roland Press Company.
- Wilson, J. Q. (1980). *The Politics of Regulation*. New York, NY: Basic Books.
- Wright, D. S. (1988). *Understanding Intergovernmental Relations*. 3rd ed. Pacific Grove, CA: Brooks-Cole.
- Yüksel, A., & Yüksel, F. (2001). "The expectancy-disconfirmation paradigm: A critique". *Journal of Hospitality & Tourism Research*, 25(2): 107-131.



## 부록

## 지방자치 성과에 대한 인식조사 설문지

### 지방자치 성과에 대한 인식조사

안녕하십니까? 한국지방행정연구원은 민선 지방자치 30년의 성과를 돌아보고 향후 발전방향을 모색하기 위한 기본연구과제를 수행하고 있습니다. **본 조사는 지방자치 활동과 성과에 대한 정책집단(주민, 공무원, 전문가)의 인식을 조사하기 위한 설문조사에 해당합니다.**

귀하께서 응답해 주신 귀중한 의견은 『통계법』 제33조(비밀의 보호)에 의거하여 오직 연구목적으로만 사용되오니 잠시 시간을 내주시면 감사하겠습니다.

- 연구책임자: 김건위 연구위원 ☎ 033-769-9855, e-mail: cigma@krila.re.kr
- 공동연구자: 안지선 부연구위원 ☎ 033-769-9853, e-mail: jsahn@krila.re.kr



2025년 9월

#### Q. 응답자 일반사항 (표본 선정)

SQ1. 귀하의 성별은 무엇입니까?

- ① 남자    ② 여자

SQ2. 귀하의 연령은 어떻게 되십니까? 출생연도 4자리 수를 입력해 주십시오.

(     )년

SQ3. 귀하의 거주지역은 어디입니까?

(     )시·도, (     )시·군·구

SQ4. 귀하의 주된 직업은 무엇입니까?

- ① 농·임·어업 종사자
- ② 판매·서비스업 (영업, 판매원, 음식/숙박 서비스 등)
- ③ 생산·기술·노무직 (제조, 건설, 조립, 운전, 기능직 등)
- ④ 사무·경영·관리직 (회사 사무, 경영관리 등)
- ⑤ 공무원 (국가공무원, 지방공무원에 한함)
- ⑥ 전문·자유직 (교수, 의사, 변호사, 연구원, 예술인, 프리랜서 등)
- ⑦ 전업주부
- ⑧ 학생
- ⑨ 무직 (실업/구직자 포함)
- ⑩ 기타

SQ4-1. (SQ4 질문에 ⑤번 응답자만) 귀하의 직업이 “공무원”이라고 하셨는데, 다음 중 어디에 해당합니까?

- ① 국가공무원
- ② 지방공무원

### A. 지방자치에 대한 전반적 인식

A1. 귀하는 ‘지방자치’가 무엇을 의미하는지 알고 계십니까?

전혀 모른다	들어본 적은 있으나 잘 모른다	어느 정도 알고 있다	매우 잘 알고 있다
①	②	③	④

A2. 귀하는 다음과 같은 지방자치 요소에 대해 얼마나 알고 계십니까?

지방자치 요소		전혀 모른다	들어본 적은 있으나 잘 모른다	어느 정도 알고 있다	매우 잘 알고 있다
지방 분권	기능배분	①	②	③	④
	행정분권	①	②	③	④
	자치조직권	①	②	③	④

	재정분권	이전재원	①	②	③	④
		자주재원	①	②	③	④
		지방재정조정제도	①	②	③	④
	자치입법권	자치법규	①	②	③	④
		행정구조	지방행정계층	①	②	③
자치 역량	행정구조	기관구성 다양화	①	②	③	④
		내부운영	단체장	①	②	③
	지방의회		①	②	③	④
	인사역량		①	②	③	④
	조직역량		①	②	③	④
	정보화		①	②	③	④
	행정문화		①	②	③	④
	기관협력	중앙-지방 관계	①	②	③	④
		지방 상호 관계	①	②	③	④
	지역개발	지역산업	①	②	③	④
생활 인프라		①	②	③	④	
주민 참여	사회참여	주민참여	①	②	③	④
		시민사회	①	②	③	④
		지역공동체	①	②	③	④
	정치참여	주민참여	①	②	③	④
		지방선거	①	②	③	④

본 조사는 지방자치 활동과 성과에 대한 정책집단(주민, 공무원, 전문가)의 인식을 조사하기 위한 설문조사입니다. 아래 관련 용어별 설명을 반드시 읽고, 다음 페이지로 이동해 주십시오.

**\* 지방자치란**

해당 지역의 문제를 주민이 직접, 또는 주민의 투표로 선출한 대표자들을 통하여 처리하는 활동을 의미합니다.

**\* 지방자치단체란**

주민을 대신하여 특정지역의 문제를 처리할 수 있는 권한을 가진 공공단체를 의미합니다. 광역자치단체(특별시, 광역시, 도 등)와 기초자치단체(시, 군, 구)로 구분할 수 있습니다.

**\* 중앙정부란**

국가의 정책과 전체 사무를 관장하는 최고 권력기관을 의미합니다. 우리나라의 경우에는 다음과 같은 부·처·청을 가리킵니다.

예: 기획재정부, 교육부, 외교부, 법무부, 문화체육관광부, 보건복지부, 환경부, 국토교통부, 식품의약품안전처, 국세청, 질병관리청, 검찰청, 경찰청 등

A3. 귀하는 거주지역의 행정이나 지방자치에 대해 평소 얼마나 관심을 갖고 계십니까?

전혀 관심 없다	별로 관심 없다	다소 관심 있다	매우 관심 있다
①	②	③	④

A4. 다음은 지방자치제도에 대한 귀하의 전반적인 인식을 알아보기 위한 질문입니다.  
각 설명에 대해 귀하께서는 얼마나 동의하시는지 응답해 주십시오.

구분	전혀 동의하지 않는다	동의 하지 않는다	보통이다	동의한다	매우 동의한다
지방자치단체는 지역 실정에 맞는 정책을 수립하고 실행하고 있으며, 이는 중앙정부 주도의 정책보다 더 효과적이다.	①	②	③	④	⑤
지방자치는 지역주민의 목소리를 반영하여 더 민주적인 행정을 가능하게 한다.	①	②	③	④	⑤
우리나라처럼 국토가 좁고 인구가 밀집된 환경에서는 지방자치가 필요하지 않다고 생각한다.	①	②	③	④	⑤
지방자치로 인해 행정이 중복되고 비효율적으로 운영되는 경우가 많다.	①	②	③	④	⑤
지방자치단체 없이 중앙정부가 모든 지역을 직접 관리하는 방식이 더 합리적이라고 생각한다.	①	②	③	④	⑤
지방자치가 있어야 지역주민이 진정한 의미의 주인이 될 수 있다고 생각한다.	①	②	③	④	⑤
지방자치는 오늘날 우리 사회에 필요한 제도라고 생각한다.	①	②	③	④	⑤

## B. 제도적 환경에 대한 인식

B1. 지방자치단체가 정책을 추진할 때, 중요하게 고려해야 할 가치는 무엇이라고 생각하십니까?

구분	설명 및 예시	전혀 중요하 지 않다	별로 중요하지 않다	보통이다	중요하다	매우 중요하다
효율성	투자한 비용 대비 효과적인 성과 창출, 신속한 결정 중시	①	②	③	④	⑤
효과성	많은 자원을 들이더라도 목적인 결과의 성취, 정책목표 달성이 중요	①	②	③	④	⑤
민주성	주민의 참여, 다양한 의견을 수렴하기 위한 과정을 중시	①	②	③	④	⑤
형평성	모두에게 동일한 방식, 동등한 기회, 균등한 자원 배분을 중시	①	②	③	④	⑤
공평성	상황에 따른 차등적 방식·기회·자원 배분을 중시, 사회적 약자 배려	①	②	③	④	⑤
투명성	정보 공개, 명확한 절차, 이해하기 쉬운 설명의 제공	①	②	③	④	⑤
대응성	상황 변화에 적절한 대처, 주민 요구에 부합하는 맞춤형 서비스	①	②	③	④	⑤
지속 가능성	장기적 관점, 미래세대와의 공존, 현재 상태의 유지와 발전을 고려	①	②	③	④	⑤
합법성	법과 제도에 부합하는 정책, 사회적 규범의 준수를 중시	①	②	③	④	⑤
기타	(자유롭게 기술)					

B2. 다음과 같은 가치가 충돌하는 상황에서 지방자치단체가 어느 쪽을 우선해야 한다고 생각하십니까?

	A를 더 우선		둘 다 중요			B를 더 우선		
A	←-----→							B
충분한 주민 의견 수렴	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	신속한 행정 처리
동일한 기회 제공	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	균등한 결과 보장
지역의 자율성 확대	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	국가정책의 일관성 유지
균등한 자원 배분	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	성과중심의 선별 지원
법과 절차의 준수	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	유연한 행정 처리

B3. 세금이 지방자치단체를 통해 가치 있게 쓰이고 있다고 생각하십니까?

여기서 '가치 있게 쓰이고 있다'는 세금이 낭비 없이 효율적으로 사용되고, 지역 주민의 삶을 실질적으로 개선하며, 투명하게 집행되고 있음을 의미합니다.

전혀 가치 있게 쓰이고 있지 않다			←-----→				매우 가치 있게 쓰인다	
①	②	③	④	⑤	⑥	⑦		

B4. 세금이 자신에게 돌아오는 혜택을 얼마나 체감하고 계십니까?

	전혀 체감하지 못한다			←-----→				매우 체감한다	
가시적이고 직접적인 행정서비스 (도로 정비, 쓰레기 수거, 민원 상담 등)	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦		
비가시적이고 간접적인 행정서비스 (환경 개선, 공공질서 유지, 정책개발 등)	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦		
종합 평가: 행정서비스 전반	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦		

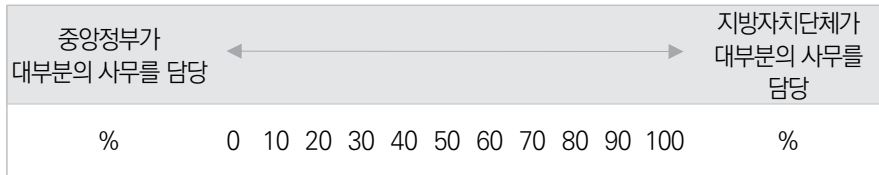
B5. 세금이 자신보다 다른 사람에게 더 많은 혜택을 주고 있다고 느끼십니까?



B6. 지방자치단체의 예산 사용에 주민은 얼마나 영향력을 행사할 수 있다고 느끼십니까?



B7. 최근 자료에 따르면, 우리나라 지방자치단체가 중앙정부로부터 독립되어 자체적으로 결정하고 집행할 수 있는 사무는 전체 사무의 약 18.4%에 해당합니다.  
 귀하는 중앙정부와 지방자치단체의 사무(업무) 분담률이 어떻게 되어야 한다고 생각하십니까?



B8. 우리나라 지방자치단체의 정책사업 예산 중에서 지방자치단체가 자체적으로 결정하고 집행할 수 있는 예산은 평균적으로 42.5%가량에 해당합니다.  
 귀하는 이 비율이 얼마가 되어야 바람직하다고 생각하십니까?



B9. 귀하는 지방자치단체가 지역 실정에 맞는 정책을 스스로 설계하고 실행할 만한 능력과 권한이 충분하다고 생각하십니까?

구분	전혀 그렇지 않다	별로 그렇지 않다	보통이다	어느 정도 그렇다	매우 그렇다
능력	①	②	③	④	⑤
권한	①	②	③	④	⑤

B10. 귀하는 어떠한 정책이 실패하거나 문제가 생겼을 때, 중앙정부와 지방자치단체, 제3의 기관 중 어느 곳이 책임져야 하는지 모호하다고 느낀 적이 있습니까?

전혀 없다	거의 없다	드물다	자주 느낀다	매우 자주 느낀다
①	②	③	④	⑤

### C. 지방자치 성과에 대한 인식

C1. 귀하는 다음과 같은 지방자치 성과를 체감한 적이 있으십니까?

구분	전혀 없다	거의 없다	가끔 있다	자주 있다	매우 자주 있다
민원 응대나 행정서비스가 빨라지고 편리해졌다고 느낌	①	②	③	④	⑤
정비가 필요한 도로교통, 공원, 문화시설 등이 제때 개선되고 있다고 느낌	①	②	③	④	⑤
지역정책을 추진하기 전에 주민 의견을 청취하고 설명을 구하는 모습을 봄	①	②	③	④	⑤
주민 의견을 반영하여 지역정책을 실행하거나 개선하는 것을 봄	①	②	③	④	⑤
지역축제나 문화행사가 활발해져 공동체 분위기가 좋아짐을 느낌	①	②	③	④	⑤
마을공동체 등 주민 주도 활동이 늘어서 지역이 더 활기를 띠게 됐다고 느낌	①	②	③	④	⑤
우리 지역의 수상 소식, 또는 신규 공모사업 유치 소식을 접함	①	②	③	④	⑤
지역의 정책·사업 결과를 알기 쉽게 정리한 정보를 다양한 매체로 전달 받음	①	②	③	④	⑤

C2. 귀하가 지방자치 성과로 받아들이기 어려운 상황은 무엇입니까?

‘동의한다’ 쪽에 가까울수록 성과로 보기 어려운 상황입니다.

구분	성과로 보기 어려움				
	전혀 동의하지 않는다	동의하지 않는다	보통이다	동의한다	매우 동의한다
통계 수치상 성과가 좋아졌다고 하는데, 나의 생활에는 변화가 없는 상황	①	②	③	④	⑤
나의 주변에 성과를 체감한 사람을 찾기 어려운 상황	①	②	③	④	⑤
주민 의견을 듣지 않고 정책을 일방적으로 추진하고 있다고 느끼는 상황	①	②	③	④	⑤
주민 생활에 불편을 주는 사업임에도 충분한 고려 없이 추진한 상황	①	②	③	④	⑤
단체장 개인의 업적처럼 지나치게 홍보한다는 느낌을 받는 상황	①	②	③	④	⑤
동일한 성과가 반복 소개되어 실제보다 과장되었다는 인상을 받는 상황	①	②	③	④	⑤
해당 정책이 중앙정부의 지침이나 평가 대응을 위한 것으로만 보이는 상황	①	②	③	④	⑤
지역 실정에 맞지 않는 전시성(보여주기식) 사업이 진행되고 있다고 느끼는 상황	①	②	③	④	⑤
지역의 정책·사업에 문제가 생겼으나, 책임지거나 해명하지 않는 상황	①	②	③	④	⑤
해당 정책의 취지나 결과, 성과를 판단할 정보가 부족하다고 느끼는 상황	①	②	③	④	⑤

C3. 앞서 '지방자치 성과'를 떠올리는 과정에서 귀하는 다음 중 어떠한 범위를 주로 생각하며  
응답하십니까?

구분	설명 및 예시
지방자치단체	전체 지방자치단체
광역자치단체	광역시·도
기초자치단체	시·군·구
하부행정기관	읍·면·동
기타	(자유롭게 기술)

C4. 지방자치단체가 추진한 정책·사업의 성과 또는 효과가 나타나는 속도는 전반적으로 어떠하다고 생각하십니까?

느리다 (뒤늦게 체감된다)		←—————→					빠르다 (즉시 체감된다)	
①	②	③	④	⑤	⑥	⑦		

C5. 귀하는 지방자치단체가 추진하는 정책·사업에 대해 어떠한 유형의 정보를 자주 접하고 있다고 생각하십니까?

정보의 유형 및 예시	전혀 접하지 않는다	거의 접하지 않는다	가끔 접한다	자주 접하는 편이다	매우 자주 접한다
정책·사업에 투입하는 예산, 인력 등 자원 정보 • 예산 100억원 투자 • 인력 500명 투입					
투입한 자원을 사용하여 나타나는 활동 정보 • 공정률 30%, 무사고 30일 • 신청 자격 검토율 65%					
정책·사업을 완료하며 생성된 산출물 정보 • ○○체육시설 완공 • 신청자 200명 지급 완료					
산출물을 통해 나타나는 궁극적 효과나 영향 정보 • 고용률 10%p 증가 • 누적관광객 ○○명 증가					

C6. 지방자치단체가 제공하는 정책·사업 관련 정보는 일반주민이 이해하기 쉽고 명확하게 전달되고 있다고 생각하십니까?

전혀 그렇지 않다	그렇지 않은 편이다	보통이다	그런 편이다	매우 그렇다
①	②	③	④	⑤

C7. 지방자치단체가 홍보하는 정책이나 사업의 성과 정보는 실생활에 얼마나 유용하게 느껴지십니까?

전혀 유용하지 않다	별로 유용하지 않다	보통이다	다소 유용하다	매우 유용하다
①	②	③	④	⑤

#### D. 개인의 경험과 특성

D1. 귀하는 어떠한 방식으로 지방자치에 참여해 오셨습니까?

정착단계별 활동 및 예시	전혀 경험 없다	드물게 참여 한다	가끔 참여 한다	자주 참여 한다	매우 자주 참여 한다
[의제 설정] 함께 논의하고 해결할 지역문제를 설정하는 단계 • 지역문제를 제안하거나 의견을 제출 • 정책 아이디어 공모나 토론회 참여 • 주민자치회 또는 의제발굴 회의 참여	①	②	③	④	⑤
[정책 결정] 문제해결을 위한 방법을 결정하는 단계 • 주민참여예산사업 제안 또는 투표 • 공청회, 설명회 등에서 의견 제시 • 주민대표로 정책 관련 위원회 활동	①	②	③	④	⑤
[정책 집행] 결정한 정책을 실제로 실행하거나 적용하는 단계 • 마을기업, 주민협의회 등 활동 참여 • 민관협력 프로젝트에 참여 • 정책 관련 자원봉사, 캠페인 등 참여	①	②	③	④	⑤
[평가·환류] 정책의 효과를 평가하고 개선점을 확인하는 단계 • 주민 만족도 조사나 정책평가 응답 • 정책 모니터링단, 감사단 등 참여 • 정책에 대한 개선 의견 제출	①	②	③	④	⑤

D2. 성공적인 지방자치를 위해 다음 중 어느 단계에서 주민의 참여가 가장 활발하게 이루어져야 한다고 생각하십니까? 총합이 100%가 되도록 배분해 주십시오.

정책단계별 활동 및 예시			비중
의제설정	함께 논의하고 해결할 지역문제를 설정하는 단계	<ul style="list-style-type: none"> <li>지역문제를 제안하거나 의견을 제출</li> <li>정책 아이디어 공모나 토론회 참여</li> <li>주민자치회 또는 의제발굴 회의 참여</li> </ul>	%
정책결정	문제해결을 위한 방법을 결정하는 단계	<ul style="list-style-type: none"> <li>주민참여예산사업 제안 또는 투표</li> <li>공청회, 설명회 등에서 의견 제시</li> <li>주민대표로 정책 관련 위원회 활동</li> </ul>	%
정책집행	결정한 정책을 실제로 실행하거나 적용하는 단계	<ul style="list-style-type: none"> <li>마을기업, 주민협의회 등 활동 참여</li> <li>민관협력 프로젝트에 참여</li> <li>정책 관련 자원봉사, 캠페인 등 참여</li> </ul>	%
평가·환류	정책의 효과를 평가하고 개선점을 확인하는 단계	<ul style="list-style-type: none"> <li>주민 만족도 조사나 정책평가 응답</li> <li>정책 모니터링단, 시민감사단 등 참여</li> <li>정책에 대한 개선 의견 제출</li> </ul>	%
총합			100%

D3. 귀하께서는 지방자치 성과에 대한 정보를 어떠한 경로를 통해 접하고 계십니까?

지방자치 성과정보 획득처	전혀 경험 없다	드물게 접한다	가끔 접한다	자주 접한다	매우 자주 접한다
시·군·구청/주민센터 등 공공기관의 게시판, 대중교통이나 길거리에 부착된 공공 안내문	①	②	③	④	⑤
정부나 지방자치단체가 만든 공식 홈페이지, 블로그, SNS, 보도자료, 소책자 등	①	②	③	④	⑤
국회나 지방의회가 만든 공식 홈페이지, 블로그, SNS, 보도자료, 소책자 등	①	②	③	④	⑤
신문, 방송, 포털 뉴스 등 언론 보도	①	②	③	④	⑤
가족, 친구, 동료 등 주변 사람	①	②	③	④	⑤
개인이나 민간단체가 만든 콘텐츠(카페/블로그 게시글, 유튜브 영상, SNS 등)	①	②	③	④	⑤
기타 (자유롭게 기술)	①	②	③	④	⑤

D4. 귀하는 지방자치단체가 제공하는 공식 홈페이지 게시글이나 보도자료, 간행물 등의 정보를 얼마나 신뢰하십니까?

전혀 신뢰하지 않는다	신뢰하지 않는 편이다	보통이다	신뢰하는 편이다	매우 신뢰한다
①	②	③	④	⑤

D5. 귀하는 지방자치단체가 제공하는 공식 홈페이지 게시글이나 보도자료, 간행물 등의 정보가 얼마나 충분하다고 생각하십니까?

전혀 충분하지 않다	충분하지 않는 편이다	보통이다	충분한 편이다	매우 충분하다
①	②	③	④	⑤

D6. 귀하께서는 다음의 기관을 얼마나 신뢰하십니까?

구분	전혀 신뢰하지 않는다	신뢰하지 않는 편이다	보통이다	신뢰하는 편이다	매우 신뢰한다
중앙행정기관 • 기획재정부, 교육부, 국토교통부, 보건복지부, 소방청 등	①	②	③	④	⑤
광역자치단체 • 특별시청, 광역시청, 도청, 특별자치도청 등	①	②	③	④	⑤
기초자치단체 • 시청, 군청, 구청	①	②	③	④	⑤
하부행정기관 • 읍·면·동 행정복지센터	①	②	③	④	⑤
국회	①	②	③	④	⑤
광역의회 • 특별시의회, 광역시의회, 도의회, 특별자치도의회 등	①	②	③	④	⑤
기초의회 • 시의회, 군의회, 구의회	①	②	③	④	⑤

## 4-7. 귀하께서는 다음의 행위자를 얼마나 신뢰하십니까?

구분		전혀 신뢰하지 않는다	신뢰하지 않는 편이다	보통이다	신뢰하는 편이다	매우 신뢰한다
국가공무원		①	②	③	④	⑤
지방공무원		①	②	③	④	⑤
광역자치단체장	• 특별시장, 광역시장, 도지사, 특별자치도지사 등	①	②	③	④	⑤
기초자치단체장	• 시장, 군수, 구청장	①	②	③	④	⑤
국회의원		①	②	③	④	⑤
광역의원	• 특별시의원, 광역시의원, 도의원, 특별자치도의원 등	①	②	③	④	⑤
기초의원	• 시의원, 군의원, 구의원	①	②	③	④	⑤

**Q. 응답자 일반사항 (사회경제적 배경 추가)**

SQ5. 귀하의 최종학력은 어떻게 되십니까?

- ① 중학교 졸업 이하
- ② 고등학교 졸업
- ③ 대학교 졸업
- ④ 대학원 재학 또는 졸업

SQ6. 귀댁의 가구원 수는 몇 명입니까? 본인을 포함하여 함께 살고 계신 가구원 수를 모두 말씀해 주십시오,

- ① 혼자 살고 있다
- ② 2명
- ③ 3명
- ④ 4명
- ⑤ 5명 이상



## Abstract

### **The Local Autonomy Performance – Perception Gap: Characteristics of Resident Awareness and Strategic Responses**

Over three decades since the reinstatement of local autonomy in South Korea, local governments have achieved objectively measurable outcomes and demonstrable progress across various domains, including welfare expansion, infrastructure development, and administrative service enhancement. Despite these achievements, resident satisfaction and experiential perceptions frequently lag behind expectations. This study aims to analyze the structural disconnect between objective performance and subjective resident perception, identify its root causes, and propose substantive solutions.

Employing a multi-method methodology including literature review, statistical analysis, surveys, and in-depth interviews, the research comparatively analyzed objective performance indicators alongside resident satisfaction across local governments. Empirically, it confirmed the existence of a significant “discrepancy zone” where high objective performance coexists with low resident satisfaction. This gap is not merely a failure of communication but stems fundamentally from a “difference in evaluative frames of reference”. Local governments assess success using input and process-focused metrics, whereas residents evaluate autonomy based on outcomes, impacts, and their own subjective experience. This structural difference creates a communication barrier, as if they are conversing in different languages. Furthermore, the gap is compounded by the mismatch between formal decentralization and substantive autonomy, the lack of two-way communication that has long been overshadowed by

one-sided publicity, and the chasm between ceremonial and genuine participation.

The study proposes four strategic directions to bridge this gap. First, a recalibration of perspective is needed: moving the evaluation paradigm away from input and process metrics toward outcome, impact, and the inclusion of residents' subjective experiential assessments—an epistemological shift acknowledging that reality is perceived differently based on the observer's frame. Second, evaluation system innovation is essential: adopting Results-Based Management (RBM), developing resident-experience-based indicators, and establishing an evaluation framework that directly incorporates the perspectives of multi-stakeholders, including residents. Third, substantive decentralization must be realized: requiring the genuine transfer of functions, fiscal power, and personnel authority, the expansion of autonomous legislative rights, and the institutionalization of horizontal intergovernmental governance. Fourth, authentic resident participation is indispensable: requiring a transition from ceremonial procedures to substantive, comprehensive involvement in the entire policy planning, execution, and evaluation cycle.

Based on these fundamental directions, the study proposes concrete strategic responses. Institutional innovation requires the meaningful enhancement of information disclosure, accountability, and participatory mechanisms, so that residents can monitor local government activities in real time. Evaluation system innovation centers on a critical transition from output indicators to outcome and impact indicators (e.g., measuring the degree of improvement in resident welfare rather than the number of facilities built), which requires the integration of objective and subjective metrics supported by appropriate ICT infrastructure. Communication innovation demands a transformation across language, channels, and directionality (shifting to genuine, transparent two-way dialogue). Administrative level-specific responses call for a multi-layered governance model in which the roles for the central government, metropolitan are clearly distinguished and mutually aligned. The central government should build the institutional foundations through legal reform, functional transfers, fiscal decentralization, and evaluation system redesign, while

metropolitan governments serve as coordinators and facilitators—crafting regional strategies, supporting collaboration among basic municipalities, and establishing shared platforms and infrastructure. Basic local governments, as frontline actors, should engage directly with residents, implement participatory policies, and ensure that policy outcomes translate into tangible improvements that residents can perceive.

This study ultimately demonstrates that the performance-perception gap is not a simple technical issue but a fundamental challenge to the very essence of local autonomy and the quality of democracy. The true success of local governance is achieved not by the enhancement of objective metrics alone, but when residents genuinely experience their region improving, trust that their voices are truly reflected in policies, and are convinced that local autonomy is meaningfully transforming their lives. The findings and strategic recommendations of this research offer practical guidelines for all stakeholders, aiming to enable a new paradigm leap for Korean local autonomy.

**Keywords:** Local Autonomy, Performance-Perception Gap,  
Resident Participation, Substantive Decentralization, Experiential  
Perception, Evaluation Paradigm Shift