

민선 지방자치 30년의 성과는 왜 주민에게 닿지 않는가?

: 지방자치 성과 체감의 제약요인 탐색*

Why Are the Achievements of 30 Years of Elected Local Self-Government in Korea Not Fully Reflected in Residents' Perceptions?

: Exploring Constraints on Perceived Local Self-Government Performance

안 지 선**·김 건 위***

Ahn, Jiseon·Kim, Kun-Wee

■ 목 차 ■

- I. 서론
- II. 지방자치 성과와 주민 인식 간의 불일치 원인 탐색
- III. 원인 탐색을 위한 조사 설계
- IV. 설문조사를 통한 주요 발견
- V. 결론 및 제언

본 연구의 목적은 민선 지방자치 30년의 성과가 주민에게 온전히 전달되고 있지 못한 원인을 탐색하는 데 있다. 지방자치 성과에 관한 기존 연구들은 평가 자체에만 집중해 왔을 뿐, 실제 성과와 주민 인식 간의 괴리가 고착화되는 현상에 주목하여 그 원인을 규명한 연구는 찾기 어렵다. 본 연구는 실제(reality)와 인식(cognition) 간의 괴리를 이해하기 위한 이론적 토대를 구축하고, 국민 1,250명 대상의 설문조사를 통해 불일치의 원인을 탐색하였다. 분석 결과, 주민의 성과 인식은 지방자치를 둘러싼 정치·행정체제와 평가제도 등의 구조적 제약하에 형성되는 한편, 자신의 경험과 신념 등에 따른 능동적 해석을 통해 구성되는 것으로 나타난다. 본 연구의 결과는 지방자치 성과와 주민 인식 간의 괴리가 제도와 구조, 행위자 간의 상호작용에 의한 다층적 현상임을

* 이 논문은 저자들이 수행한 한국지방행정연구원의 기본연구과제 「지방자치 성과에 대한 주민인식 특징과 전략적 대응」의 내용 일부를 바탕으로 수정·보완한 것임을 밝힙니다.

** 제1저자, 한국지방행정연구원 부연구위원

*** 교신저자, 한국지방행정연구원 선임연구위원

논문 접수일: 2026. 4. 6. 심사기간: 2026. 4. 6. ~ 2026. 6. 9. 게재확정일: 2026. 6. 9.

보여준다. 주민의 지방자치 성과 체감도 향상을 위해서는 제도적 환경에 대한 개선뿐만 아니라 개인의 인식 구조와 참여 방식, 행정의 신뢰 회복 등이 병행되어야 함을 시사한다.

□ 주제어: 지방자치, 지방자치 성과, 성과 체감, 주민 인식

This study investigates why the achievements of 30 years of popularly elected local self-government in Korea have not been fully reflected in residents' perceptions. Although prior research has concentrated on evaluating local self-government performance, it has paid limited attention to the persistent gap between actual performance and perceived performance. To address this gap, the study develops an analytical framework linking institutional conditions to cognitive interpretation and applies it to data from a nationwide survey of 1,250 Korean adults. The findings indicate that residents' evaluations are shaped not only by structural conditions, including the political-administrative context of local self-government and the design of performance evaluation systems, but also by individuals' experiences, beliefs, and interpretive frames. The disconnect between actual performance and public perception should therefore be understood not simply as a communication failure, but as a multilayered phenomenon produced through the interaction of institutions, structures, and actors. These findings suggest that enhancing perceived local self-government performance requires not only institutional reform but also efforts to foster meaningful citizen participation, recalibrate interpretive frameworks, and rebuild trust in public administration.

□ Keywords: Local Self-Government; Actual Performance; Perceived Performance; Residents' Perceptions; Institutional Constraints

I. 서론

우리나라는 민선 지방자치 30년간 민주적 기반을 강화하고 지역특성에 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 추진을 독려하고, 정책과정 참여자들의 전문성 제고를 통해 정책의 질 향상을 도모하기 위한 활동을 전개해 왔다(금창호 외, 2021). 민선 지방자치 30년의 역사는 「지방자치법」 제1조가 지향하는 민주성과 능률성, 국토의 균형적 발전 등을 실현하기 위한 여정이었다고 볼 수 있다.

그러나 30년간의 법·제도 변화와 지표 실적 향상에도 불구하고, 주민이 체감하는 지방자치 성과 수준은 그에 미치지 못한 성과-인식의 괴리(performance and perception gap) 현상이 고착화되고 있다. 10여 년 전 행정자치부¹⁾가 실시한 ‘민선 지방자치 20년 인식조사’ 결과에 따르면 지방자치 성과에 대한 주민의 긍정평가는 31%가량에 불과하다²⁾. 주요 정책 개선에 지방자치에 미친 기여도 역시 저조한 평가를 받은 것으로 나타난다(행정자치부, 2015). 이러한 경향성은 행정안전부가 최근 실시한 ‘민선 지방자치 30년 인식조사’ 결과와 다르지 않다. 지방자치 성과에 대한 국민의 긍정평가는 약 36%로 여전히 30%대에 머물러 있다³⁾. 삶의 질 개선에 지방자치에 기여한 정도를 묻는 질문에서도 주민의 회의적 인식을 확인할 수 있다(행정안전부, 2025)⁴⁾.

그동안 지방자치의 성과를 다룬 연구들은 객관적·계량적 지표를 중심으로 한 평가연구 형태로 수행되어 왔다(예: 김순은, 2015; 백종인, 2016; 이영환·이남수, 2016; 육동일, 2017; 행정자치부, 2015; 금창호 외, 2021; 박재희 외, 2024; 전성만 외, 2025; 행정안전부,

1) 현재의 행정안전부에 해당함

2) 민선 지방자치 20년의 전반적인 성과에 대해 일반국민은 긍정평가 31%, 보통 42%, 부정평가 27%로 응답함. 반면, 정책집단(전문가·공무원)은 긍정평가 56%, 보통 30%, 부정평가 14%로 조사됨. 일반국민은 전문가 및 공무원보다 지방자치 성과에 대한 긍정평가는 낮고, 부정평가는 높은 경향을 보임

3) 민선 지방자치 30년의 전반적인 성과에 대해 일반국민은 긍정평가 36%, 보통 38%, 부정평가 26%로 조사됨. 반면, 정책집단(전문가·공무원)은 긍정평가 52%, 보통 30%, 부정평가 19%로 응답함. 10년 전 조사(민선 지방자치 20년 조사) 결과와 마찬가지로, 일반국민은 여전히 전문가 및 공무원보다 지방자치 성과에 대한 긍정평가는 낮고, 부정평가는 높은 모습을 보임

4) 지방자치에 주민의 삶의 질 개선에 기여한 정도를 묻는 질문에 일반국민은 긍정 34%, 보통 40%, 부정 26%로 평가함. 동일 질문에 공무원은 긍정 56%, 보통 32%, 부정 12%로 응답하고, 전문가는 긍정 62%, 보통 31%, 부정 8%로 평가함. 응답자 유형별 인식 수준의 차이를 확인할 수 있음

2025). 이러한 접근은 시기별·분야별 성과를 확인하는 데에는 유용하나, 그 성과가 주민에게 어떻게 받아들여지는지 충분한 설명을 제공하는 데 한계를 지닌다. 실체로서 존재하는 지방자치 성과에 비해 주민의 성과 인식이 저조한 현상에 주목하여 그 원인을 다룬 연구는 찾기 어렵다. 지방자치는 주민의 자발적 참여와 관심, 지지를 기반으로 작동되는 제도인 만큼, 지방자치 성과에 대한 주민의 인식과 성과 체감 구조를 이해하는 것은 중요하다. 이에 본 연구는 지방자치 30년의 성과가 주민에게 온전히 전달되고 있지 못한 원인을 밝히는 데 목적을 둔다. 이를 통해 선행연구의 공백에 기여하며 지방자치 성과에 대한 주민 체감도를 제고하고, 실제 성과와 인식 간의 괴리를 좁히는 데 시사점을 제시하고자 한다.

본 연구는 다음과 같이 구성된다. 제2장에서는 지방자치의 개념과 주민의 성과 인식 과정에 대해 고찰한 후, 본 연구의 분석 틀을 제시한다. 제도적 환경, 평가 도구, 개인의 특성 측면에서 지방자치 성과와 주민 인식 간의 불일치 원인에 대해 논의한다. 제3장에서는 불일치 원인을 탐색하기 위한 구체적인 조사 대상과 범위, 방법을 설명한다. 제4장에서는 설문조사 결과를 분석하며 주요 발견을 서술한다. 마지막으로 제5장에서는 연구 논의를 종합하고, 본 연구의 의의와 정책적 시사점을 제시하며 글을 마무리한다.

II. 지방자치 성과와 주민 인식 간의 불일치 원인 탐색

1. 지방자치의 개념과 성과 인식

1) 지방자치의 개념

지방자치(地方自治, local self-government)의 핵심은 지역의 문제를 지역이 스스로 처리한다는 데 있다. 다만, 지방자치라는 개념의 온전한 의미는 국가별 정치·행정 맥락이나 법·제도의 발전 경로, 국제적 추세나 시대별 사회 변화, 학자 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 지역문제의 해결 주체를 주민 개개인 또는 지역 공동체로 상정한다. 주민의 자발적 참여와 능동적 활동을 통해 일상생활 문제를 처리해 나가는 데 중점을 둔다. 주민의 참여 기회 제공과 역량 강화가 핵심요소로써 강조된다. 이와 달리

단체자치(local government autonomy)는 법에 의해 제도적 권한을 지닌 지방자치단체를 지역문제 해결의 주체로 본다. 지방자치단체가 중앙정부로부터 부여받은 자치권의 범위 내에서 지역의 사무를 자율적으로 처리하는 데 중점을 둔다. 제도적 권한의 범위와 수준, 법률적 자치의 독립성 등이 단체자치의 주요 쟁점사항이다.

이러한 분류는 지방자치를 이해하고 핵심요소를 도출하는 데 일견 도움 줄 수 있으나, 유형화를 경계하는 목소리도 적지 않다(이기우·조성호, 2021; 김태영, 2022 등). 엄밀한 의미에서 지방자치는 주민자치일 수밖에 없으며, 단체자치로 일컫는 활동의 기저에는 주민의 정치 참여가 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 과정으로 정의할 수 있다.

2) 지방자치의 주요 성과

우리나라는 1995년 지방자치제 부활을 기점으로 본격적인 지방자치 시대에 진입하였다. 30여 년의 역사를 축적하는 동안 우리나라 지방자치는 양적 확대와 질적 심화를 이루어 왔다. 국가사무 대비 지방사무의 비중은 2배 이상 증가하였고⁵⁾, 지방공무원은 규모의 확대를 넘어 사회복지, 방재안전 등 주민생활과 밀착된 직렬이 크게 늘었다(행정안전부, 2025). 자치입법권의 신장으로 자치법규 보유 건수가 3배가량 증가하였고⁶⁾, 주민참여예산제, 주민소환제, 주민투표제 등의 직접민주주의 제도가 법제화되었다. 지속적인 「지방자치법」 개정을 통해 중앙지방협력회의 설치, 특례시 신설 등 제도적 진전도 있었다. 또한, 지역의 부존자원과 고유 문화, 주민 선호 등을 고려한 특색 있는 발전 전략의 수립과 사업 추진도 이루어져 왔다.

5) 행정안전부(2025)에 따르면, 국가사무 대비 지방사무는 1994년 13.4%에서 2024년 36.7%로 변화함

6) 행정안전부(2015) 및 자치법규시스템(<https://www.elis.go.kr/main>) 조회 결과에 따르면, 지방자치단체의 자치법규(조례 및 규칙) 보유 건수는 1995년 46,551건에서 2024년 145,945건으로 증가함

〈표 1〉 민선 지방자치 30년간의 주요 성과

민주주의 가치 실현	지방자치 기반 강화	주민 생활여건 개선	특색 있는 지역 발전
<ul style="list-style-type: none"> • 주민의 정치참여 기회 확대를 위해 주민투표, 조례청구, 감사청구, 소송, 소환, 참여예산제 등 도입 • 민관협치를 통해 시민사회 성장과 참여 기반 확대 	<ul style="list-style-type: none"> • 중앙권한의 지방이양 촉진을 위한 법·제도 정비 노력 지속 • 지방행정의 독립성 확대 및 자치단체 간 협력 기구 활성화 • 정책과정 참여자의 전문성 제고를 통한 정책의 질 향상 도모 	<ul style="list-style-type: none"> • 지역의 여건과 주민 선호를 반영한 생활 밀착형 서비스 제공 • 복지·교육 중심의 생활SOC 확충으로 지역 인프라 개선 • 주민 중심의 민원 처리 및 정책 추진, 행정서비스 품질 제고 	<ul style="list-style-type: none"> • 지역고유의 역사·문화 정체성 발굴과 확립, 시민 화합 기여 • 지역 특화산업 육성 및 일자리 창출을 통한 경제 활성화 • 지역자원과 전략을 연계한 맞춤형, 지속 가능한 성장 추구

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

지방자치 30년간의 제도 변화와 지표 실적 향상에도 불구하고, 주민이 인식하는 지방자치의 성과는 그에 미치지 못하는 상황이다. 예컨대 한국지방행정연구원이 2021년 실시한 ‘지방자치의 성과 및 향후 과제 대국민 여론조사’⁷⁾를 통해서도 지방자치 성과에 비해 주민의 성과 체감이 낮거나 부정적인 기류를 엿볼 수 있다. 해당 조사에서 응답자의 과반 이상(63.5%)은 지방자치의 필요성에 공감하며 필요 없다(15.1%)는 인식을 4배가량 상회하였으나, 분야별 주요 성과 인식은 과반 이하의 만족에 불과한 것으로 확인된다. 가장 높은 지지를 얻은 행정·민원서비스 품질 향상(43.0%)마저도 긍정평가가 응답자의 과반을 넘지 못한 것으로 나타난다. 이는 본 연구의 서론에서 언급한 행정자치부(2015) 및 행정안전부(2025)의 지방자치 20년, 30년 성과에 대한 주민인식 조사 결과와 궤를 같이 하는 결과라 하겠다.

〈표 2〉 지방자치 성과에 대한 주민의 인식

(단위: %)

한국지방행정연구원 2021년 조사				행정안전부 2025년 조사			
구분	부정	보통	긍정	구분	부정	보통	긍정
지방자치 필요성	15.1	21.4	63.5	지방자치 필요성	18.0	20.1	61.9
행정·민원서비스 품질 향상	21.9	35.1	43.0	전반적인 성과평가	26.6	42.3	36.0
주민의 시민의식 제고	26.3	37.6	36.1	행정·민원서비스 개선도	15.6	35.5	48.9
주민참여 기회 확대	35.3	33.7	31.0	거주지역 정책·사업 만족도	23.5	52.3	24.2
지역경제 수준 개선	37.7	35.2	27.1	환경변화 대응의 적절성	21.9	50.7	27.4
지역격차 해소 및 균형발전	48.1	30.2	21.7	삶의 질 개선 기여도	26.2	40.2	33.6

주: 각 조사에서 일반국민의 응답 결과만을 선별하여 나타냄
 자료: 금창호 외(2021), 행정안전부(2025). 참고하여 연구자 작성

7) 만 19세 이상 국민 1,000명을 대상으로 한 설문으로, 조사는 2021년 2월 4일부터 15일까지 실시함

3) 주민의 지방자치 성과 인식 틀

지방자치 성과와 주민 인식 간의 괴리 현상은 단순한 홍보 부족이나 소통 미흡의 차원이 아닌, 정보처리 과정과 심리적 편향 등이 복합적으로 작용한 결과일 수 있다. 그동안 정부와 지방자치단체는 지방자치 성과 인식을 제고하기 위한 정보 제공 확대에 집중해 왔다. 보도자료 배포, 홍보지 발간, SNS 콘텐츠 제작 등 정보 제공량 자체를 증대해 왔으며, 온라인 플랫폼과 모바일 앱 운영 등 전달 매체의 다변화도 도모하였다. 정책 박람회와 주민 설명회 등 오프라인 행사를 개최하며 가시성을 제고하고, 예·결산서, 성과보고서 등의 각종 행정자료 공개를 통해 투명성을 강조하는 노력도 지속하였다. 이러한 전략은 암묵적으로 정보결핍모형(information deficit model)의 논리를 전제하고 있다(Miller, 1983; Simis et al., 2016). 주민의 지방자치 성과 인식이 저조한 이유는 정보량의 부족에서 기인하며, 충분한 정보가 제공될 경우 긍정적인 평가가 형성될 것이라는 가정에 기반한다. 그러나 정보 제공 노력에도 불구하고 주민의 지방자치 성과 인식 수준은 획기적으로 개선되지 못하였다(행정자치부, 2015; 행정안전부, 2025). 이러한 현실은 지방자치 성과와 주민 인식 간의 격차 원인을 규명하고 정책적 대안을 마련해야 할 분명한 필요성을 보여준다.

제도 변화나 지표 실적으로 확인되는 지방자치의 성과와 주민이 체감하는 성과 간의 불일치 원인은 단일한 요인으로 설명하기 어렵다. 실제(reality)와 인식(cognition) 간의 괴리는 정책환경, 평가도구, 개인의 특성 등 다양한 요소가 복합적으로 작용한 결과일 수 있다. 이러한 현상을 규명하기 위해 본 연구는 구조주의적 접근(structuralist approach)과 구성주의적 접근(constructivist approach)을 통합한 분석 틀을 활용한다. 이 관점에서 실체로서의 현상은 절대적인 것이 아니라, 행위자가 마주하는 ‘구조적 제약’과 ‘행위자의 관점’이 상호작용하는 과정 속에서 구성된다. 본 연구의 분석 틀은 행위자가 사회 규칙과 자원 등의 구조적 제약을 받는 동시에, 자신의 세계를 능동적으로 해석하고 재생산하는 주체로서 기능한다는 이론적 통찰에 기초한다(Giddens, 1984; March & Olsen, 1989; Bromley & Meyer, 2015).

(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 운영

의 실효성은 중앙-지방 간의 권력배분 구조, 사무·기능과 재정분권 수준, 법·제도 규율체계 등의 거시제도 환경에 의해 좌우된다. 우리나라는 과거부터 형성된 중앙집권적 통치 구조와 불균등한 세원배분 구조 등에서 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 자산 가치 상승의 기회로 인식되나, 임차인에게는 주거 불안의 위협으로 받아들여질 수 있다(Gu, 2024). 복지정책의 확대는 진보성향 주민에게 사회적 약자 보호와 평등 실현을 위한 진전으로 해석되나, 보수성향 주민에게는 재정 부담과 의존성을 심화시키는 조치로 간주된다(Hayo & Neumeier, 2017; Qi & Haselswerdt, 2024). 정부에게는 행정 효율성 제고를 위한 정책적 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. 지방자치의 정량적 성과와 주민 체감도 간의 불일치 원인을 파악하기 위해서는 주민이 어떠한 맥락 속에서 지방자치를 경험하고 인식하고 있는지 탐색할 필요가 있다.

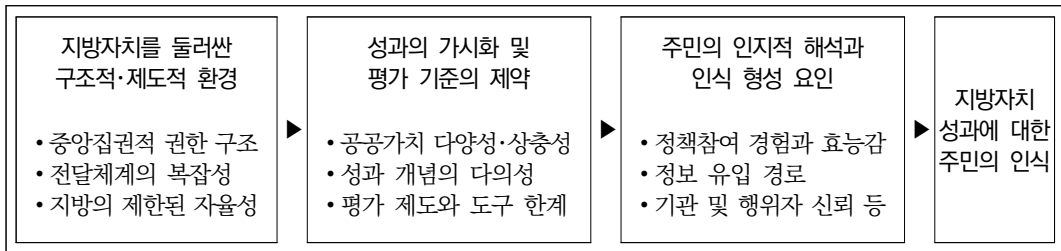
(3) 통합적 분석 틀: 구조-행위자 상호작용

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 성과와 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.

〈그림 1〉 지방자치 성과와 주민 인식 간 불일치의 형성 구조



〈그림 1〉은 본 연구의 통합적 분석 틀을 도식화하여 나타낸 것이다. 본 연구는 지방자치 성과와 주민 인식 간의 불일치 현상이 지방자치를 둘러싼 구조적·제도적 환경, 성과의 가시화 및 평가 기준의 제약, 주민의 인지적 해석과 인식 형성 요인이 상호작용한 결과로 파악한다. 지방자치를 둘러싼 구조적·제도적 환경은 지방자치단체의 자율성과 성과 산출을 제한한다. 산출된 성과는 평가 기준과 측정 도구의 제약으로 인해 일부만이 가시화된다. 가시화된 성과는 주민의 정책참여 경험, 정보 유입 경로, 기관 및 행위자에 대한 신뢰, 지방자치 자기효능감 등에 따라 상이하게 해석된다. 이러한 과정 속에서 지방자치의 실제 성과와 주민 인식 간의 불일치가 발생할 수 있다. 이하에서는 분석 틀을 구성하는 세 가지 차원을 순차적으로 검토한다.

2. 지방자치 성과와 주민 인식 간의 불일치 원인

1) 지방자치를 둘러싼 구조적·제도적 환경

(1) 자치권 제약 및 의사결정구조의 복잡성

현행 법·제도상 우리나라는 중앙정부가 지방자치단체보다 우월한 지위를 가지며 많은 사무·권한과 재원을 통제하고 있다. 지방자치를 위한 분권의 중요성이 강조되며 중앙권한의 지방이양 조치들이 지속적으로 전개되어 왔으나, 여전히 중앙집권적 요소가 강한 중앙-지방 간 관계를 형성하고 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 행정서

비스 전달체계가 형성되어 있다고 볼 수 있다.

최근 자료에 따르면, 우리나라 지방자치단체가 법령의 범위 안에서 자주적으로 처리할 수 있는 사무는 약 20%에 불과하다(한국지방행정연구원, 2021). 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 중앙정부의 정책 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 지방자치단체의 의지가 아닌 중앙정부 요구에 따른 대리자(agent)로서의 역할 수행이라고 볼 수 있다.

자치사무라 하더라도 해당 지방자치단체가 단독으로 결정하여 처리할 수 있는 사무는 제한적인 편이다. 자치사무의 법적 범주와는 별개로, 실제 집행 과정에서는 광역·기초자치단체 간의 협의와 공동처리, 중앙정부의 지침 및 재정 조건 등이 복합적으로 작동한다. 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.

한편, 우리나라는 불균형적인 세원배분 구조로 인해 재원의 상당량을 중앙정부가 걷어서 지방자치단체로 이전하는 상황이다. 중앙과 지방 간의 세입 규모는 2025년 예산 기준으로 국세 382조 원(76.9%), 지방세 115조 원(23.1%)인 반면, 지출 규모는 중앙 673조 원(61.9%), 지방 414조 원(38.1%)으로 불균형을 이루고 있다(행정안전부, 2025)⁸⁾. 더욱이 현행 지방세는 재산과세(보유과세, 거래과세) 중심 구조를 형성하고 있어 국세에 비해 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(김홍환·정순관, 2018). 지방자치단체의 재정사업 역시 상당수는 지방자치단체의 의지가 아닌 중앙정부 결정에 따른 보조사업이 차지하고 있다⁹⁾. 이로 인해 지방자치단체는 지역특성이나

8) 지방의 지출은 세부적으로 자치단체(일반재정) 320조원(29.4%), 교육청(교육재정) 94조원(8.7%)임

9) 최근 10년(2015~2025년)간 지방자치단체의 정책사업 예산에서 보조사업이 차지하는 비중은 증가 추세에 있음. 연구자가 전체 지방자치단체의 사업유형별 세출예산을 검토한 결과는 다음과 같음

(단위: %)

구분		2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
정책사업	보조사업	52.4	50.9	49.4	49.4	50.6	51.8	55.3	55.2	54.7	56.7	57.5
	자체사업	47.6	49.1	50.6	50.6	49.4	48.2	44.7	44.8	45.3	43.3	42.5

주: 당초예산 총계기준

행정수요를 반영한 자체적인 정책사업 추진에 한계를 마주하고 있다. 지역 실정에 맞는 정책 추진 여력이 부족해질수록 주민의 지방자치 성과 체감도는 더욱 저하될 가능성이 있다. 또한, 중앙정부로부터의 자원 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.

이러한 자치권 제약과 복잡한 의사결정 구조는 지방자치단체의 정책 추진 자율성을 제한할 뿐만 아니라, 지방자치 성과와 책임의 귀속, 주민의 성과 체감 형성 과정 등에도 구조적 제약으로 작용한다.

(2) 의사결정자, 비용부담자, 편익수혜자의 불일치성

가격 기제(price mechanism)에 바탕을 둔 시장에서는 구매력을 가진 자가 비용을 부담하고 편익을 누리며, 그들을 위한 의사결정이 이루어진다. 이윤 창출을 본질적 가치로 도모해야 하는 민간조직의 입장에서 의사결정의 중심은 구매력을 가진 자일 수밖에 없다. 2000년대에 들어서며 기업의 사회적 책임(corporate social responsibility)과 환경·사회·투명(ESG) 경영을 강조하는 목소리가 확대됨에 따라 이제는 민간조직의 의사결정도 과거보다 한층 복잡해졌다(안지선·장용석, 2022). 그럼에도 민간조직의 정책결정 과정은 공공조직에 비해 의사결정자와 비용부담자, 편익수혜자 간의 일치성이 높다고 볼 수 있다.

반면, 조세를 통해 운영되는 공공조직은 납세자의 세금이 그 사람의 편익 증진에만 쓰이지 않으며, 비용을 부담하고 혜택을 누릴 사람을 결정하는 주체도 상이하다(하연섭, 2022). 가격 기제가 작동하는 시장과 달리, 공공조직은 세금을 납부한 자의 반대급부가 반드시 그 사람에게만 돌아가진 않는다. 국민으로부터 권한을 위임받은 입법부와 행정부 등의 공공조직은 기본적으로 국민의 집합적 의사에 부합하는 결정을 내릴 것으로 기대되나, 그 기대에 부응하지 않을 수도 있다. 예컨대 득표 극대화(vote maximization)를 추구하는 정치인들은 재선(re-election)을 위해 선거주기에 맞는 성과 창출이 가능한 사업에만 집중하는 등 단기적 시계하에서 의사결정을 하는 경향을 보인다. 예산을 통해 위신을 높이고자 하는 공무원들은 사회적 비용과 편익의 최적 수준을 벗어난 의사결정을 할 유인을 갖는다(Downs, 1957; Niskanen, 1971; 신가희·안지선, 2026). 이처럼 공공조직의 정책과정은 민간조직과 비교하여 의사결정자와 비용부담자, 편익수혜자 간의 불일치성이 높다고 볼 수 있다.

이러한 불일치성은 지방자치의 실제 성과가 주민에게 동일한 방식으로 귀속되거나 체감되기 어렵게 만든다. 그 결과 지방자치의 실제 성과와 주민이 체감하는 성과 사이의 괴리가 형

성될 가능성이 커진다. 공공조직이 민간조직에 비해 다양한 공공가치(public value)의 실현을 요구받는 것도 정책의 의사결정자와 비용부담자, 편익수혜자가 일치하지 않는 구조적 특성에서 비롯된다고 볼 수 있다.

2) 성과의 가시화 및 평가 기준의 제약

(1) 공공가치의 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 대표적으로 언급되는 가치에는 합법성(legality), 민주성(democracy), 형평성(equity), 공정성(fairness), 효율성(efficiency), 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 가치로 주목받고 있다(Moon, 2020).

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 없기 때문이다. 예컨대 정책의사결정의 속도를 높이기 위한 시도는 민주적 절차나 참여 기회의 위축을 가져올 수 있다. 반대로 모든 이해관계자를 파악하고 의견을 수렴하기 위한 시도는 속도감 있는 행정 처리나 업무 능률 저하에 영향을 미칠 수 있다. 또한, 집단별·시대별·사안별로 특정한 정책 시도의 해석이 달라질 수 있다. 초창기에는 경제적 효율성 제고에 기여한 것으로 평가된 정책이 중장기적으로는 특정 계층의 배제를 유발하여 사회적 형평성을 저해한 것으로 평가될 수 있다.

(2) 성과 정의 및 평가대상 선정의 어려움

지방자치는 지역사회에서 발생한 공공의 문제를 주민이 직접, 혹은 주민이 선출한 대표자를 통해 해결할 수 있도록 하는 제도적 장치이자 실천적 과정에 해당한다. 이러한 특성은 지방자치가 특정한 영역에 국한되지 않고, 주민의 삶과 연관된 모든 사안을 포괄하여 관심 있게 다루는 데 기여한다. 주민의 편익과 복리 증진을 위해 지방사무 처리의 책임을 부여받은 지방자치단체를 ‘종합행정기관’으로 일컫는 것과 무관하지 않다(이미애·안지선, 2023). 예를 들어 각 지방자치단체는 관할구역의 일반행정, 재정·금융, 도시계획, 교통·물류, 재난·안전, 교육, 문화·관광, 환경, 보건·복지, 농림·해양·수산, 산업 등 다양한 영역의 지역 문제에 대응하고 있다. 이는 부문별로 전문 기능을 나누어 수행하는 중앙행정기관과 차이를 갖는다. 일례로, 재정경제부는 경제정책, 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 중론이나 합의된 기준이 형성되어 있지 않은 만큼, 무엇을 평가대상으로 설정할 것인지에서부터 어려움에 봉착하게 되는 것이다. 이로 인해 선행연구들은 특정한 행정부의 시책사업 목록을 나열하거나, 주요 정책영역을 대별하여 제시한 후, 각 부문의 성과 수준을 평가하는 방식을 적용하고 있다(김순은, 2015; 백종인, 2016; 이영환·이남수, 2016; 육동일, 2017; 행정자치부, 2015; 금창호 외, 2021; 박재희 외, 2024; 전성만 외, 2025; 행정안전부, 2025 등). 전자는 동일한 행정부의 성과를 시계열적으로 추적하기에는 용이하나, 시책사업 목록이 크게 다른 행정부와의 엄정한 비교 분석에는 한계를 갖는다. 후자는 주요 정책 영역별로 성과평가를 할 수 있어 상이한 행정부 간의 시계열적 비교가 가능하다는 이점을 지니나, 학자마다 정책영역 분류에 차이가 있고 항목 간의 경계가 불명확한 측면이 존재한다. 특히 여러 기능을 포괄하는 정책·사업의 경우에는 평가 항목의 분류가 더욱 어렵다. 예를 들어 ‘여름철 온열환자 응급조치’에 관한 성과는 학자에 따라 보건·복지 영역으로 분류할 수도 있고, 재난·안전 영역으로 배치하여 평가할 수도 있다.

(3) 성과 측정 도구의 제한성 및 편향성

지방자치 성과를 측정하기 위해 활용되는 지표와 수단들은 외견상 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 해석과 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. 설문 지나 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 인식에 영향을 미칠 수 있다. 이는 결과적으로 성과에 대한 왜곡된 평가나 해석을 유도할 가능성이 높다. 실제 현상과는 괴리감 있는 평가결과가 도출되는 원인이 여기에 있을 수 있다.

한편, 지방자치의 성과는 정량지표를 통해 평가하는 경우라 하더라도 측정 도구의 제한성 및 편향성에 따른 문제를 마주할 수 있다. 종단적(longitudinal), 횡단적(cross-sectional)으로 비교 가능한 자료는 한정될 수밖에 없기 때문이다. 예를 들어 정책·사업의 평가지표로써 투입(input) 또는 과정(process)을 확인하는 지표는 지양하고, 산출(output)이나 결과(outcome)를 나타내는 지표를 지향해야 하는 것이 일반적이나, 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(van Dooren et al., 2015). 이러한 측정 도구의 제한성 및 편향성은 지방자치의 실제 성과를 과소 또는 과대평가하거나 누락하는 등 왜곡된 결과를 초래할 수 있다.

3) 주민의 인지적 해석과 인식 형성 요인

(1) 정책단계별 참여 경험과 기대불일치 수준

지방자치는 주민의 삶에 가장 밀접하게 연결된 정치·행정제도이자 민주주의 실천의 기반으로서, 주민의 참여가 그 핵심 요소로 강조된다. 그러나 제도의 필요성에 공감하고, 주민 참여의 중요성을 인정하는 사회적 공감대에도 불구하고, 주민의 정책 참여는 여전히 저조한 실정이다. 이는 단순히 주민의 무관심에 의한 결과라기보다는 참여를 어렵게 만드는 여건과 구조적 제약, 참여에 따르는 부담감 등이 복합적으로 작용한 결과일 수 있다. 상당수의 주민은 경제활동으로 인한 장시간의 노동, 보살핌이 필요한 가족의 돌봄, 학업과 시험 준비 등의 현실적 제약요인들로 인하여 지방자치를 위한 활동에 자발적 참여 노력과 많은 시간을 쏟기 어렵다. 설령 참여 의지를 가지고 있다 하더라도 지방자치제도와 정책에 대한 정보 부족, 주민이 정책과정에 미치는 영향력에 대한 회의감 등은 주민의 지방자치 자기효능감(self-efficacy)을

약화시켜 적극적인 참여로 이어지지 못하게 만든다. 이러한 상황 속에서 지방자치 참여 경험이 부족한 주민은 지방자치 시행에 따른 변화나 성과를 부정적으로 인식할 가능성이 높다. 또한, 지방자치 경험을 지닌 주민이라 하더라도 정책의 어느 단계¹⁰⁾에 주로 참여해 왔는지에 따라 지방자치 성과 인식이 상이할 수 있다. 참여 경험이 특정한 정책 단계에 편중되어 있거나, 기대한 수준과 실제 경험 간의 괴리가 클수록 해당 주민의 지방자치 성과 체감은 낮을 가능성이 있다.

(2) 정보 유입 경로와 선입견

지방자치 성과에 대한 주민의 인식은 실제 성과나 효과만으로 형성되는 것이 아니라 성과 정보를 획득하는 주요 경로와 특징, 그 정보를 해석하는 개인의 인지적 판단과 정서에 의해서도 강한 영향을 받는다. 즉, 주민이 지방자치 시행에 따른 변화와 성과를 평가하는 과정에는 ‘발생한 사실’보다도 ‘발생한 사실을 어떻게 전달받고 인식하게 되었는가’가 중요한 문제로 작용할 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 시대의 상황을 감안한다면, 정보 획득 경로의 특성과 선입견의 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, 정부 기관이 발행한 보도자료나 연구보고서 등을 들 수 있다. 공식 채널은 정책 입안자의 의도가 반영된 매체로써, 해당 정책·사업의 필요성과 긍정적인 성과를 알리는 데 주력한다. 반면에 언론 보도, 개인이 제작한 영상물, 가족·지인 또는 커뮤니티 등 비공식 채널을 통한 정보는 공식 채널보다는 부정적인 성과 정보를 공유하는 편이다. 주로 해당 정책·사업에 노정되어 있거나 예견되는 문제 상황에 집중한다. 특히 언론은 전통적으로 공공조직에 대한 감시자 역할을 해오며 비판적인 시각을 견지해 왔다. 성과 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. 또한, 지방자치 관련 기관(제도) 및 사람(행위자)에 대한 선입견은 동일한 성과정보를 다르게 받아들이는 데 영향을 미친다. 둘 중 하나라도 불신도가 높다면 지방자치 시행에 따른 긍정적 변화나 성과를

10) 일반적으로 정책과정은 의제 설정(*agenda setting*), 정책 결정(*decision making*), 정책 집행(*implementation*), 평가 및 환류(*evaluation & feedback*)의 네 가지 단계로 구분할 수 있음 (Lasswell, 1951; 정정길 외, 2014)

의미 있게 받아들이기 어렵다.

(3) 지방자치에 대한 자기효능감

주민이 자신을 지방자치의 주체로 인식하고, 참여를 통해 변화를 이끌어 낼 수 있다고 믿는 '지방자치 자기효능감' 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. 지방자치의 맥락에서 주민의 자기효능감은 자신의 참여를 통해 지역 문제를 개선할 수 있을 것이라는 믿음으로 이해해 볼 수 있다(Miura et al., 2026). 선행연구에 따르면, 자기효능감이 높은 주민일수록 지역의 정책과정에 적극적으로 참여하고, 정책성적을 긍정적으로 평가하는 경향이 있다(Bandura, 1997; Lieberman & Zhou, 2022; Prats & Meunier, 2021, OECD, 2024). 능동적인 참여나 탐색을 통한 정보 획득의 영향도 있겠으나, 인지적 평가의 과정에서 일종의 유대감을 형성하게 되어 긍정적인 평가를 내릴 가능성이 높다는 해석이다. 이를 적용해 본다면, 지방자치에 대한 인지도와 관심도, 근본적인 필요성 판단 등 개개인의 지방자치 자기효능감 수준에 따라 지방자치 성과 인식의 편차가 존재할 수 있다. 지방자치 자기효능감이 낮은 주민은 제도 개선이나 실적 향상이라는 사실이 존재하더라도 자신과는 무관한 일로 인식할 가능성이 높으며, 결과적으로 지방자치의 성과를 체감하기 어려울 수 있다.

Ⅲ. 원인 탐색을 위한 조사 설계

1. 조사 대상과 방법

본 연구는 지방자치 30년간의 제도 변화와 지표 실적에 비해 주민의 성과 체감이 저조한 현실에 주목한다. 지방자치 성과와 주민 인식 간의 불일치 원인을 탐색하기 위하여 크게 정책 환경, 평가도구, 개인 특성에 관한 설문조사를 설계하였다. 이는 앞서 논의한 내용 — 지방자치를 둘러싼 구조적·제도적 환경, 성과의 가시화 및 평가 기준의 제약, 주민의 인지적 해석 및 인식 형성 요인과 연관된다. 정책집단별로 지방자치 활동과 성과에 관한 인식 수준을 파악함으로써, 지방자치 성과가 주민에게 온전히 전달되고 있지 못한 원인을 탐색하고자 하였다.

〈표 3〉 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	㈜마이크로밀 엠브레인 통계조사 시스템을 활용한 온라인 조사		
조사 기간	2025.09.03. ~ 2025.09.11		2025.09.05.~2025.09.12
조사 내용	1. 지방자치를 둘러싼 구조적·제도적 환경	지방자치단체의 자치권 제약 및 의사결정구조의 복잡성	<ul style="list-style-type: none"> • 중앙-지방의 적정 사무 분담률 • 지자체 예산, 능력, 권한 인식 • 책임소재의 판단, 역할 인식
		의사결정자와 비용부담자, 편익수혜자의 불일치성	<ul style="list-style-type: none"> • 세금 사용의 효율성 • 세금 혜택의 체감도 및 형평성 • 예산 사용에 대한 주민 영향력
	2. 성과의 가시화 및 평가 기준의 제약	공공가치의 다양성 및 상충성	<ul style="list-style-type: none"> • 정책 추진 시 중요한 고려 가치 • 가치 충돌 상황에서의 우선순위
		지방자치 성과 정의 및 평가대상 선정의 어려움	<ul style="list-style-type: none"> • 지방자치 성과체감 요소, 범위 • 정책·사업 성과의 속도 인식
		지방자치 성과 측정 도구의 제한성 및 편향성	<ul style="list-style-type: none"> • 획득하는 성과 정보의 유형 • 성과 정보의 명확성, 유용성
	3. 주민의 인지적 해석과 인식 형성 요인	정책단계별 참여 경험과 기대불일치 수준	<ul style="list-style-type: none"> • 지방자치 참여 방식 • 주민참여 활성화 기대 방식
		정보 유입 경로와 선입견	<ul style="list-style-type: none"> • 지방자치 성과정보 획득 경로 • 공식 채널의 신뢰성 및 충분성 • 기관 및 행위자에 대한 신뢰도
		지방자치에 대한 자기효능감	<ul style="list-style-type: none"> • 인지도, 관심도, 제도의 필요성
	4. 응답자 일반사항	성별, 연령, 거주지, 최종학력, 직업 등	

주: 1) 일반주민 표집을 위한 지역은 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
2) 일반주민 표집 시, 과소대표 문제를 보완하기 위해 권역별 최소 표본을 보장한 후 비례할당을 실시함

구체적인 조사 대상은 전국에 거주하는 만 19세 이상 국민이다. 일반주민, 공무원, 전문가로 나누어 조사를 진행하였다. 응답 내역의 객관성과 신뢰성을 확보하고, 일관된 방법으로 설문조사를 진행하기 위해 실제 모집단은 만 19~69세 국민으로 설정하였다. 조사 규모는 유효 표본 1,250명이다. 일반주민은 조사 시점의 성별·연령별·지역별 인구수를 고려하여 1,000명을 표집하였다. 공무원은 국가공무원과 지방공무원을 균등하게 할당하여 총 200명의 응답 사례를 구축하였다. 전문기는 학계 및 연구기관에 종사하는 지방행정 관련 연구자 50명을 표본

으로 선택하였다. 조사 방법은 전자매체를 활용한 온라인 조사이다. 구조화된 설문지가 담긴 웹사이트 링크를 휴대전화 문자(SMS)와 전자우편(e-mail)을 통해 전달하고 응답 내역을 수집하였다. 설문조사는 2025년 9월 3일부터 9월 12일까지 진행되었다.

2. 응답자 일반사항

설문조사 응답자는 총 1,250명으로, 일반주민 1,000명(80.0%), 공무원 200명(16.0%), 전문가 50명(4.0%)이 참여하였다. 성별은 남성 642명(51.4%), 여성 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〉 응답자의 인구통계학적 특성

(단위: 명, %)

구분		인원	비율	구분		인원	비율
성별	남성	642	51.4	정책집단	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		최종학력	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

IV. 설문조사를 통한 주요 발견

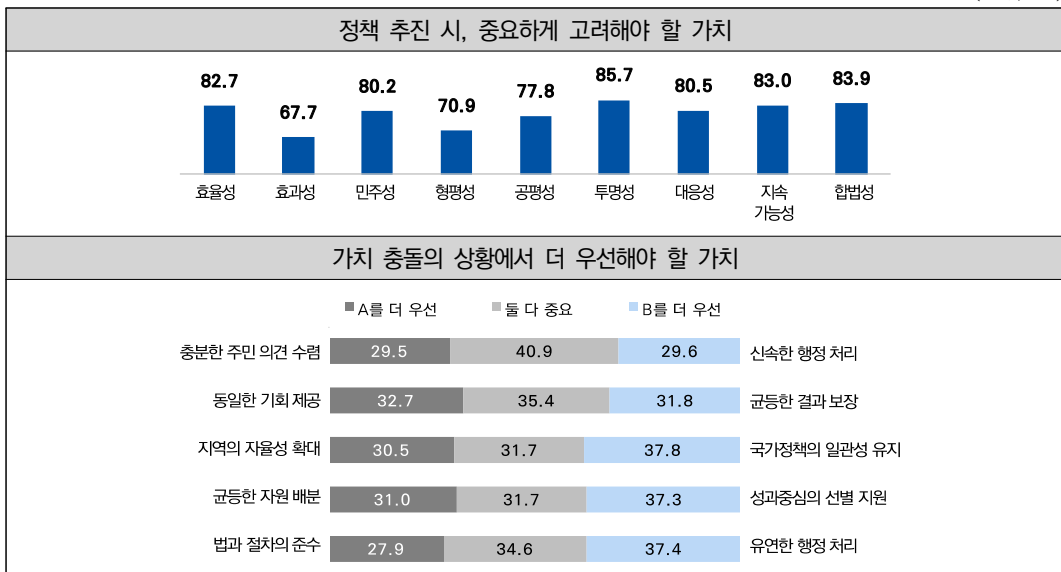
1. 정책 환경: 주민 기대의 다면성과 복잡성

1) 모순적 기대와 균형 요구

주민은 지방자치단체의 다양한 공공가치 실현을 기대하고 있으며, 상충되는 가치들에 대해서도 균형적인 접근을 요구하고 있다. 선택지에 위치한 모든 공공가치를 비중 있게 다룰 것을 주문하고 있으며, 가치 충돌의 상황에서 어느 한쪽을 명확히 선택하기보다는 둘 다 중요하다는 데 많은 의견을 모았다. 예를 들어 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 중요하다’는 응답(40.9%) 비중이 높게 나타났다. ‘동일한 기회 제공’(32.7%)과 ‘균등한 결과 보장’(31.8%)이라는 형평성(equality) 대 공평성(equity)의 선택에서도 어느 한쪽을 중시하기보다 동시 추구를 기대하는 의견(35.4%)이 많았다. 이러한 경향성은 국민의 복합적인 기대 구조를 반영하는 것으로, 지방자치제도나 정책 설계 시 주민의 다면적인 요구를 균형적으로 고려할 필요가 있음을 시사한다.

〈그림 2〉 정책 환경: 주민 기대의 다면성과 복잡성

(단위: %)



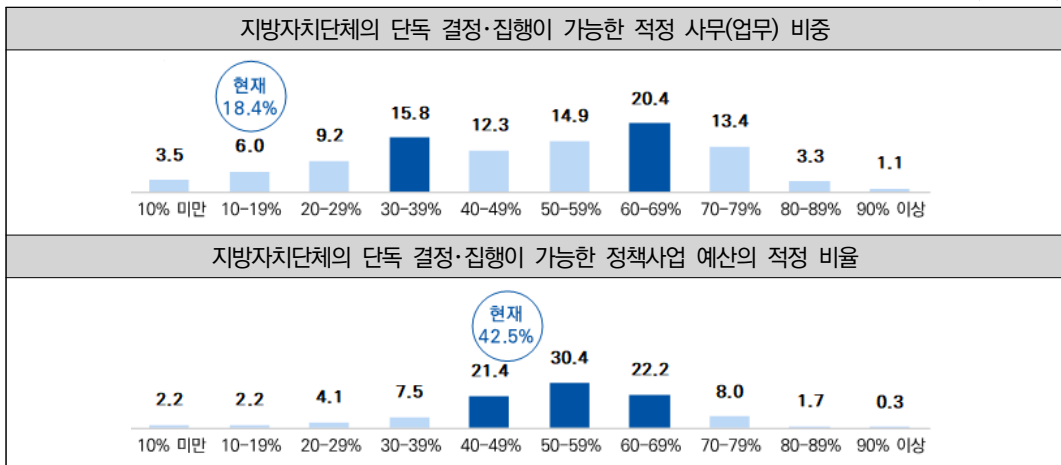
2) 권한 확대와 역량 우려의 이중성

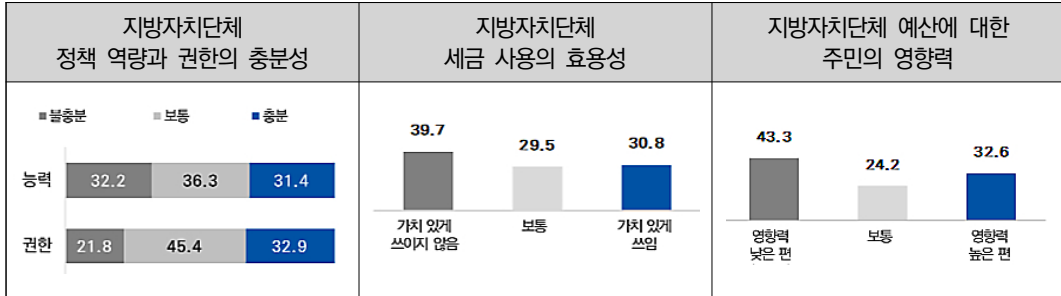
중앙집권적 체제하에서 지방자치단체는 지역의 특수성을 반영한 정책·사업 추진에 한계가 있다. 지방자치단체의 주도적인 노력으로 우수한 성과를 창출하더라도 이를 지방자치의 성과로 주민에게 각인시키는 데 어려움이 있다. 본 조사 응답자의 과반 이상은 지방자치단체에게 현재보다 더 많은 사무 권한을 이양하고 재정 자율성을 보장할 필요가 있다는 인식을 보였다. 응답자들이 제시한 중앙-지방 간의 적정 사무 분담률은 평균 47.9%로, 지방자치단체가 단독으로 결정하여 처리할 수 있는 사무 비중을 현행 18.4%보다 2.6배가량 높일 것을 주문하였다.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

이러한 결과는 주민들이 지방자치의 확대 필요성을 인식하는 한편으로, 그 권한의 행사와 실행 능력에 우려를 갖고 있음을 시사한다. 주민의 지방자치 인식은 과거의 경험과 제도적 맥락에 영향을 받는다. 중앙집권적 행정체제의 전통에 익숙한 주민에게 지방자치 성과는 여전히 중앙 정부의 정책이나 국가적 성과와 구분되지 않는 경우가 많다. 이러한 경로의존성은 지방자치 30년간의 제도 변화와 실적 향상에도 불구하고 주민의 성과 인식이 제한적인 이유를 설명해 준다. 단순히 지방자치 성과를 개선하는 노력만으로는 주민의 인식 변화를 이끌어 내기 어렵다. 인식 형성의 기본 틀 자체를 변화시킬 수 있는 장기적이고 체계적인 접근이 필요하다고 하겠다.

〈그림 3〉 정책 환경: 권한 확대와 역량 우려의 이중성

(단위: %)





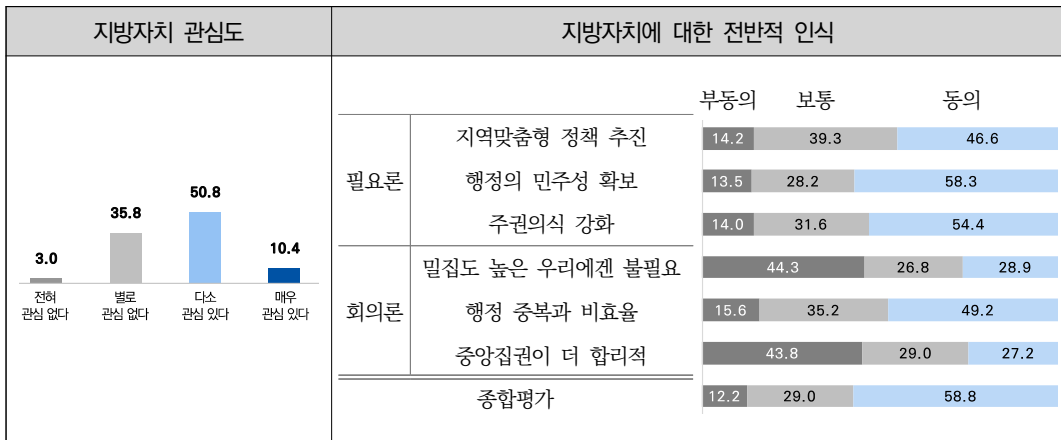
2. 평가 구조: 성과 체감 및 전달체계의 한계

1) 성과 체감 구조의 복잡성

지방자치 필요성에 관한 응답에서도 주민의 복합적인 기대와 인식을 엿볼 수 있다. 조사 응답자의 상당수는 지방자치의 필요성을 인정(58.8%)하면서도, 지방자치에 따른 행정 중복과 비효율을 우려(49.2%)하는 것으로 나타났다. 또한, 응답자 과반 이상이 지닌 지방자치 관심도(61.2%)에 비해 실제의 성과 체감은 20~30%대에 불과한 것으로 조사되었다. 제도의 가치와 당위성은 인정하나, 운영 방식에 대한 비판적 인식이 공존하고 있으며, 지방자치 성과가 주민의 일상적 경험으로 충분히 전달되지 못하고 있음을 시사한다.

〈그림 4〉 평가 구조: 성과 체감 구조의 복잡성

(단위: %)



지방자치 성과 체감 상황			지방자치 성과로 받아들이기 어려운 상황		
■없는 편 ■가끔 ■자주			■미동의 ■보통 ■동의		
생활 체감	민원 응대/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 치적 홍보 인식	2.2 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 정부 주도	중앙정부 지침 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	2.2 31.9 59.9
				정책 관련 정보 부족	6.0 31.8 62.2

주목할 만한 점은 저조한 성과 체감도(20~30%대)보다 ‘성과로 받아들이기 어려운 상황’에 대한 높은 수준의 공감도이다. 후자의 설문항목 10개 모두 50~60%대의 높은 지지를 받았다. 그중에서도 ‘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. 이러한 결과는 행정의 입장에서 정책 성과로 여겨질 수 있는 것들이 주민 입장에서는 성과로 받아들이기 어려울 수 있음을 시사한다. 주민의 기대와 성과 체감 구조의 복잡성에 유의하며, 불필요한 정보 왜곡이나 잘못된 인상관리를 하고 있는 점은 없을지 검토가 필요하다.

2) 정책 환경 인식에 따른 성과 체감의 차이

앞서 살펴본 성과 체감 구조의 복잡성이 정책 환경에 대한 인식과 어떠한 관련성을 갖는지 확인하기 위하여, 주민의 지방자치 성과 체감 수준¹¹⁾을 기준으로 교차분석과 평균차이분석을 실시하였다. 분석 결과, 정책 환경에 대한 인식이 긍정적일수록 지방자치 성과를 높게 체감한다고 응답하는 비율과 평균값이 모두 증가하는 경향이 확인되었다. 이는 주민의 지방자치 성

11) 지방자치 성과 체감 수준은 <그림 4>의 ‘지방자치 성과 체감 상황’ 8개 항목의 응답값을 동일한 가중치로 평균하여 산출함. 각 문항은 5점 리커트 척도(Likert scale)로 측정되었으며, 모두 동일한 방향으로 코딩되어 별도의 역코딩 없이 평균값을 도출함. 문항 간 내적 일관성이 높은 수준으로 확인되어(Cronbach’s $\alpha=0.913$) 단일 지표로 활용하는 데 무리가 없다고 판단함

과 인식이 단지 개인적 선호나 태도의 문제가 아니라, 지방자치단체의 권한과 역량에 대한 인식과 밀접하게 연결되어 있음을 시사한다. 다시 말해, 지방자치의 성과는 구조적·제도적 환경과 분리된 상태에서 체감되는 것이 아니라, 정책 환경에 대한 주민의 인식 속에서 해석되고 평가된다고 볼 수 있다.

〈표 5〉 정책 환경 인식 수준에 따른 지방자치 성과 체감의 차이

구분		교차분석				평균차이분석		
		지방자치 성과 체감				지방자치 성과 체감		
		낮음	보통	높음	χ^2	평균	표준편차	F
지방자치단체 권한 확대의 필요성	낮음	45.7	41.1	13.2	91.93***	2.52	0.75	58.37***
	보통	23.5	56.3	20.2		2.89	0.63	
	높음	14.4	48.3	37.3		3.19	0.73	
지방자치단체의 능력에 대한 믿음	낮음	48.6	43.2	8.3	250.07***	2.45	0.71	167.85***
	보통	19.2	62.9	17.9		2.93	0.54	
	높음	7.3	43.0	49.7		3.38	0.64	

- 주: 1) 일반주민 1,000명의 응답 결과를 활용함
 2) 지방자치 성과 체감 수준은 〈그림 4〉의 ‘지방자치 성과 체감 상황’ 8개 항목의 응답값을 동일한 가중치로 평균하여 산출하였으며, 교차분석을 위해 낮음(2.5 미만), 보통(2.5 이상 3.5 미만), 높음(3.5 이상)으로 재분류하여 사용함
 3) 교차분석 수치는 각 행에서의 백분율 기준이며, 평균차이분석의 평균과 표준편차는 원점수 기준임
 4) *: $p < .05$, **: $p < .01$, ***: $p < .001$

3) 성과정보 전달 방식의 한계

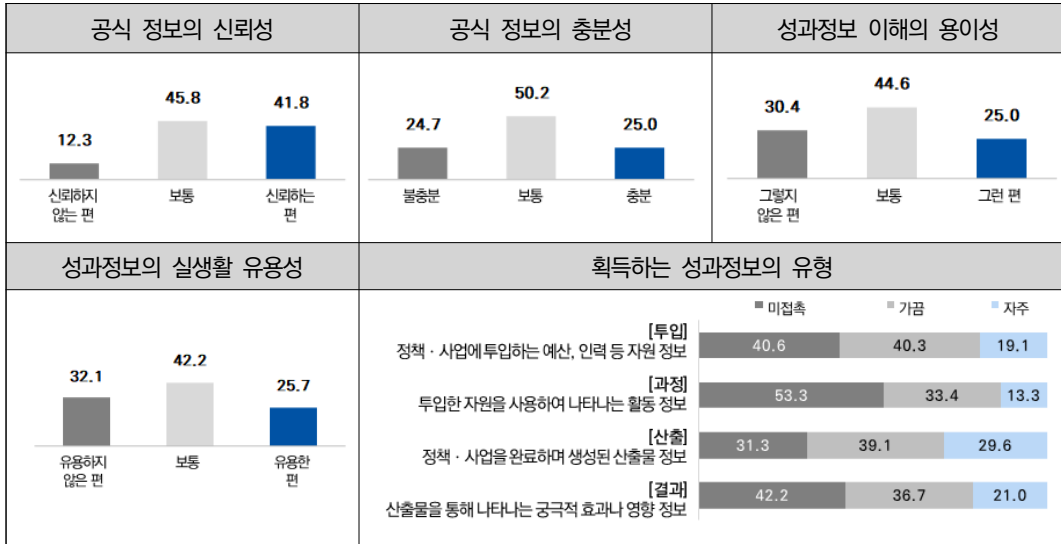
본 조사의 결과는 지방자치단체의 정보 제공 방식과 소통 전략의 개선 필요성을 제기한다. 응답자들은 지방자치단체가 제공하는 정책·사업 정보가 충분하지 않고, 이해하기 어려운 형태로 제공되고 있으며, 실생활 유용성이 낮은 것으로 평가하고 있었다. 지방자치단체 공식 정보의 신뢰성은 응답자의 41.8%가 긍정적으로 답하였으나, 공식 정보의 충분성에는 25.0%만이 긍정적인 응답을 보였다. 정책·사업 정보가 이해하기 쉬운 형태로 제공되고 있는지 묻는 질문에는 응답자의 25.0%만이 긍정적으로 응답하였고, 해당 정보의 실생활 유용성을 긍정평가한 응답자는 25.7%에 불과한 것으로 나타났다.

한편, 주민이 획득하는 성과정보는 과정(53.3%), 결과(42.2%), 투입(40.6%), 산출(31.3%)의 순으로 접촉 빈도가 적은 것으로 나타났다. 지방자치단체가 정책·사업을 추진하는 과정상의 정보는 주민과의 접점이 많지 않을 수 있겠으나, 정책·사업의 궁극적 효과나 영향에 관한 결과 정보의 접근성이 저조하다는 점은 생각해 볼 여지가 있다. 정보 접근성의 문제는 주민의

참여와 소통, 성과 체감을 저해하는 요인으로 작용할 수 있다(안지선·이정철, 2023). 수요자를 고려한 정보의 구성과 전달 방식에 대한 근본적인 개선이 필요함을 시사한다.

〈그림 5〉 평가 구조: 성과정보 전달 방식의 한계

(단위: %)



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 빈도 높은 참여 경험을 지닌 응답자는 10%에 불과한 것으로 파악된다. 응답자들은 정책 추진의 사후단계(정책집행, 평가·환류)보다 사전단계(의제설정, 정책결정)에 더 많은 기대를 모으고 있으나, 실제의 참여 경험은 정책 추진의 사전단계(의제설정 25.6%, 정책결정 25.4%)보다 사후 단계(정책집행 27.1%, 평가·환류 33.7%)에 집중된 것으로 조사되었다.

이러한 결과는 지방자치의 근본인 주민 참여가 매우 형식적인 수준에 머물러 있으며, 주민이 지방자치단체의 정책결정 과정에 소외감을 느끼고 있음을 시사한다. 주민의 저조한 참여 경험을 단순히 관심의 부족으로 설명할 수는 없으며, 주민참여 기회의 제한적 제공, 참여 결과의 정책 반영 한계 등이 복합적으로 작용한 결과로 해석해야 할 필요성을 제기한다. 주민참

여 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 점에 유의할 필요가 있다.

〈그림 6〉 개인 특성: 정책단계별 참여 경험과 기대 불일치

(단위: %)

지방자치 참여 경험		주민참여 활성화 기대 수준			
	■ 없는 편 ■ 가끔 ■ 자주				
[의제 설정] 함께 논의하고 해결할 지역문제를 설정하는 단계	74.4	17.6	8.0	[의제 설정] 함께 논의하고 해결할 지역문제를 설정하는 단계	28.6%
[정책 결정] 문제해결을 위한 방법을 결정하는 단계	74.6	16.6	8.8	[정책 결정] 문제해결을 위한 방법을 결정하는 단계	25.2%
[정책 집행] 결정한 정책을 실행하거나 적용하는 단계	72.9	17.8	9.3	[정책 집행] 결정한 정책을 실행하거나 적용하는 단계	22.8%
[평가·환류] 정책의 효과를 평가하고 개선점을 확인하는 단계	66.2	21.9	11.9	[평가·환류] 정책의 효과를 평가하고 개선점을 확인하는 단계	23.5%

2) 신뢰 수준에 따른 성과 인식 격차

본 조사에서 주목할 만한 발견 중 하나는 지방자치 관련 제도(기관)에 대한 신뢰보다 행위자(개인) 신뢰가 현저히 낮게 나타난 점이다. 집행기관의 경우에는 기초자치단체(32.5%), 광역자치단체(35.7%), 중앙행정기관(44.3%)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. 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 개인에 대한 신뢰도가 크게 낮았다. 기관 신뢰도와 개인 신뢰도 간의 격차는 집행기관보다 의결기관에서 더욱 컸으며, 전반적으로 의결기관보다는 집행기관의 기관·개인 신뢰도가 1.5~2배가량 높은 것으로 나타났다.

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

〈그림 7〉 개인 특성: 신뢰 수준에 따른 성과 인식 격차

(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

3) 응답자 성향에 따른 성과 인식 격차

본 연구는 지방자치에 대한 인지도와 관심도를 기준으로 응답자 유형을 분류하고, 응답자 성향에 따라 지방자치 성과 인식에 차이가 있는지 살펴보았다. 응답자 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. 분석 결과, 응답자의 성향에 따른 지방자치 성과 인식에 뚜렷한 차이를 확인할 수 있었다. 전반적으로는 앞서 살펴본 지방자치의 필요성, 성과 체감도, 정책 참여도, 정보 접촉 빈도, 지방자치 관련 제도(기관) 및 행위자(개인) 신뢰도 등과 응답자 성향 간의 긍정적인 방향성을 확인할 수 있었다. 알면 알수록 관심 갖게 되고, 관심 가질수록 성과를 체감하며, 체감할수록 참여하게 되고, 참여할수록 신뢰하게 되는 선순환 구조가 존재하는 것으로 판단된다.

〈그림 8〉 개인 특성: 응답자 성향에 따른 성과 인식 격차

(단위: %)

응답자 성향에 따른 지방자치 인식								
구분		필요론			회의론			종합평가
		맞춤형 정책추진	민주성 확보	주권역의 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 이해자형 (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		
	부족		충분			부족	충분	
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	

이는 주민의 지방자치 인지도와 관심도에 따른 차별화된 접근 전략이 필요함을 시사한다. 인지도와 관심도가 모두 높은 ‘적극 관여형’에게는 더욱 심화된 참여 기회를 제공하고, 인지도는 있으나 관심이 부족한 ‘저관여 이해자형’에게는 정서적 관여도를 높일 수 있는 체감형 정책 제공이 필요하다. 지방자치 인지도는 낮으나 관심도는 높은 ‘학습 잠재형’에게는 이해하기 쉬운 교육과 정보 제공이 필요하며, 인지도와 관심도가 모두 낮은 ‘완전 비관여형’에게는 지방자치의 직접 혜택을 체험할 수 있는 기회 제공이 필요할 것으로 보인다.

한편, 본 연구는 지방자치 필요성에 대한 근본적인 태도를 기준으로, 조사 응답자를 지방자치 필요론자와 회의론자로 분류한 심층 분석도 수행하였다. 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)에 대한 신뢰도는 필요론자들이 집행기관 종사자 약 55%, 의결기관 종사자 30% 수치를 보인 반면, 회의론자들은 집행기관 종사자 약 30%, 의결기관 종사자 약 7% 신뢰로 현격한 차이를 나타내었다. 즉, 필요론자들은 지방자치 관련 제도(기관) 및 행위자(개인)에 대해 상대적으로 높은 신뢰 수준을 갖고 있으나, 회의론자들은 극도로 낮은 수준의 신뢰를 하는 것으로 조사되었다. 이는 지방자치를 바라보는 주민의 부정적 인식과 태도가 정책성과의 판단에서 기인하는 것이 아니라, 제도(기관) 및 행위자(개인)에 대한 근본적인 신뢰의 문제일 수 있음을 시사한다. 회의론자들의 설득을 위해서는 단순 홍보나 정보 제공으로는 부족하며, 실제의 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. 한편, 지방자치 필요론자들은 지방자치의 확대와 심화를 이끄는 핵심 동력이 될 수 있으므로, 이들의 높은 참여 의사와 책임의식을 적극 활용할 수 있는 전략을 모색할 필요가 있다. 이들을 중심으로 주민자치의 모범 사례를 만들고, 다른 집단에도 긍정적인 영향을 미칠 수 있도록 해야 할 것이다.

V. 결론 및 제언

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·행정 체제와 평가 제도 등 구조적 제약하에 형성되는 한편으로, 자신의 경험과 신념 등에 따른 해석을 통해 구성된다는 점에 착안하여 연구분석의 틀을 설계하였다. 본 연구의 결과는 지방자치 성과와 주민 인식 간의 괴리가 단일한 요인으로 설명될 수 없는 복합적 현상임을 보여준다. 지방자치를 둘러싼 구조적·제도적 환경의 제약, 평가 제도와 측정 도구의 한계, 개인의 인지적 편향요소 등이 상호작용하면서 주민의 지방자치 성과 체감을 저해하고 있다.

경로의존성을 지닌 주민의 인식 변화를 위해서는 단기적 성과 개선을 넘어선 장기적이고 체계적인 접근이 필요하다. 정책환경 개선, 평가방식 개편, 주민참여와 신뢰 회복이 종합적으로 추진되어야 하며, 지방자치에 대한 올바른 이해 증진, 참여 문화의 확산, 민주적인 거버넌

스 구축 등으로 주민의 인식 틀 자체를 점진적으로 변화시켜 나가야 한다. 구체적으로는 첫째, 자치권과 책임성의 연계 강화를 통한 정책환경의 개선이 필요하다. 지방자치 성과가 주민에게 체감되지 못하는 근본적인 원인은 중앙집권적인 제도와 단기 성과 중심의 정치구조에 있으므로, 자치권 확대와 책임성 강화를 통한 제도적 신뢰 회복이 필요하다. 지방정치의 투명성 제고와 책무성 제고, 주민 참여 및 통제 권한 등의 실질적 강화 조치가 요구된다. 형식적 참여를 지양하고, 의제 설정과 정책결정 단계에서부터 실질적인 주민참여의 기회를 확대해야 한다. 둘째, 주민체감형 지방자치 평가체계의 설계가 필요하다. 주민의 경험과 일상생활 변화를 반영한 결과 중심의 평가로 고도화하고, 정책집단(일반주민, 공무원, 전문가)별 인식 수준을 정례적으로 비교·분석함으로써 평가의 실효성을 제고해야 한다. 특히 통계적 성과와 주민체감의 간극을 줄일 수 있는 새로운 측정지표 및 전달 방식의 설계가 요구된다. 셋째, 주민 중심의 정보 제공 및 환류가 필요하다. 정책 성과의 체감은 성과정보의 내용과 전달 방식에 달려 있으므로, 주민이 쉽게 이해하고 공감할 수 있는 방식으로 소통체계를 혁신해야 한다. 예컨대 공식 문서에 행정용어를 줄이고 주민의 일상 언어로 정책을 설명해야 한다. 정책 메시지는 '출퇴근 시간 10분 단축', '교육비 5만 원 절감'과 같이 개인의 효익을 중심으로 하는 구체적인 정보의 형태로 구성할 필요가 있다. 또한, 정책대상별 주요 소통 채널을 파악하고 인포그래픽, 짧은 영상 등 사용자 특성을 고려한 정보 제공과 의견 수렴, 환류 방식 등의 차별화를 고민할 필요가 있다. 주민참여 결과의 정책 반영 및 환류 체계의 고도화도 이루어져야 할 것이다.

본 연구는 탐색적 연구의 성격을 가지고 있다. 지방자치 성과와 주민 인식 간의 불일치 원인을 세 가지 층위에서 다각도로 살펴보고, 선행연구와 통계자료 검토, 설문조사 결과 등을 제시하며 논의를 전개하였다. 다만, 주요 검증이 횡단면 조사자료에 근거하고 있어 명확한 인과관계 규명에는 한계를 갖고 있다. 다양한 요인들이 복합적으로 작용하는 상황에서 각 요인의 상대적 영향력을 확인하기 어려운 점도 본 연구 설계상의 제약점이다. 향후 종단적 연구설계나 실험 방법 등을 활용하여 인과관계의 규명 및 상대적 영향력 등을 엄밀하게 밝혀낼 필요가 있다. 이상에서 본 연구가 제시한 분석 결과와 함의들이 민선 지방자치 30년이 걸어온 길을 되짚어 보고, 향후 정책 방향을 설계하는 데 기여할 수 있기를 바란다. 아울러 지방자치 성과와 주민 인식 간의 괴리 현상 고착화 논의 등을 확장시키는 계기가 될 수 있기를 기대한다.

【참고문헌】

- 금창호·강영주·고경훈·권오철·김건위 외 19인. (2021). 「지방자치 30년 평가와 자치분권 미래비전 및 추진전략」. 강원: 한국지방행정연구원.
- 김순은. (2015). 지방자치 20년의 평가. 「입법과 정책」, 7(1): 57-82.
- 김태영 (2022). 주민자치에 대한 이해와 오해: 푸코의 통치성 개념을 통한 주민자치의 본질에 대한 이론적 논의, 「한국지방행정학보」, 19(3): 153-173.
- 김홍환·정순관. (2018). 과세자주권 확대방안 연구: 탄력세율제 활용의 한계를 중심으로. 「한국거버넌스학회보」, 25(2): 103-122.
- 박재희·최인수·김건위·김지수·최지민 외 7인. (2024). 「지방자치 30년 평가 기초 연구」. 강원: 한국지방행정연구원.
- 백종인. (2016). 지방자치제도 개혁 25년의 평가와 과제. 「한국지방자치법학회」, 16(3): 73-102.
- 신가희·안지선. (2026). 지방자치단체의 전략적 지출 행태에 영향을 미치는 요인: 지방소멸대응기금 집행과 지방비 대응을 중심으로. 「지방정부연구」, 30(1): 323-354.
- 안지선·이정철. (2023). 지방정부 성과측정의 제약과 개선에 대한 질적 연구. 「한국지방자치학회보」, 35(4): 1-26.
- 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.
- 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.
- 이영환·이남수. (2016). 지방자치 20년 성과와 과제: 지방재정을 중심으로. 「세무학연구」, 33(3): 35-62.
- 이재원·홍준현. (2023). 「2023년, 지방재정제도의 진단과 차세대 재정분권 의제」. 서울: 한국지방세연구원.
- 임승빈. (2023). 「지방자치론」. 제16판. 서울: 법문사.
- 전성만·조기현·김성주·이서희·유보람 외 4인. (2025). 「지방재정 30년 평가를 통한 주민중심 지방재정 전략」. 강원: 한국지방행정연구원.
- 정세욱. (2005). 「지방자치학」. 제6판. 서울: 법문사.

- 정정길·최종원·이시원·정준금·정광호. (2014). 「정책학원론」. 제8판. 서울: 대명출판사.
- 조인영·이병량. (2021). 한국의 중앙정부-지방정부 관계의 쟁점과 과제. 「한국조직학회보」, 18(3): 67-104.
- 하연섭. (2022). 「정부예산과 재무행정」. 제4판. 서울: 다산출판사.
- 행정자치부. (2005). 「지방자치 10년 평가」. 서울: 행정자치부.
- 행정자치부. (2015). 「지방자치 20년 평가」. 서울: 행정자치부.
- 행정안전부. (2025). 「지방자치 30년 평가」. 세종: 행정안전부.
- 행정안전부. (각연도). 「지방자치단체 예산 및 기금 개요」. 세종: 행정안전부.
- 하혜수. (2020). 우리나라의 지방분권 수준은 왜 낮은가: 지방분권가설에 관한 탐색적 연구. 「한국 지방행정학보」, 17(2): 25-47.
- Bandura, A. (1977). Self-efficacy: Toward a Unifying Theory of Behavioral Change. *Psychological Review*, 84(2), 191-215.
- Berger, P. L., & Luckmann, T. (1966). *The social construction of. Reality: A Treatise in the Sociology of Knowledge*. Middlesex, England: Penguin Books Ltd.
- Bozeman, B. (2002). Public-Value Failure: When Efficient Markets May Not Do. *Public Administration Review*, 62(2): 145-161.
- Bromley, P., & Meyer, J. W. (2015). *Hyper-organization: Global organizational expansion*. Oxford, UK: Oxford University Press.
- 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.
- 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.
- Downs, A. (1957). An Economic Theory of Political Action in a Democracy. *Journal of Political Economy*, 65(2): 135-150.
- 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.

- Hayo, B., & Neumeier, F. (2017). Public attitudes toward fiscal consolidation: Evidence from a representative German population survey. *Kyklos*, 70(1): 42-69.
- Jørgensen, T. B., & Bozeman, B. (2007). Public values: An inventory. *Administration & Society*, 39(3): 354-381.
- Lasswell, H. D. (1951). The Policy Orientation. In Lerner, D., & Lasswell, H. D. (Eds.), *The Policy Sciences: Recent Developments in Scope and Method*. pp.3-15. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Lee, W. (2023). Challenges of Multi-Level Governance to Optimize Public Service Delivery. *Review of Public Administration and Management*, 11(3): 11.405.
- Lieberman, E., & Zhou, Y. Y. (2022). Self-Efficacy and Citizen Engagement in Development: Experimental Evidence from Tanzania. *Journal of Experimental Political Science*, 9(1): 46-63.
- March, J. G., & Olsen, J. P. (1989). *Rediscovering institutions: The Organizational Basis of Politics*. New York, NY: The Free Press.
- 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.
- Meynhardt, T. (2009). Public Value Inside: What is Public Value Creation?. *International Journal of Public Administration*, 32(3-4): 192-219.
- Miller, J. D. (1983). Scientific literacy: A conceptual and empirical review. *Daedalus*, 112(2): 29-48.
- Miura H, Lee T, Kim E. (2026). Citizen Participation and Political Efficacy at the Grassroots Level: The Case of Residents' Self-Governance Associations in Seoul, South Korea. *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*. 36(2): 204-216.
- 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.
- 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.
- OECD. (2024). *OECD Survey on Drivers of Trust in Public Institutions – 2024 Results: Building Trust in a Complex Policy Environment*. Paris: OECD Publishing.
- Prats, M., & Meunier, A. (2021). *Political efficacy and participation: An empirical analysis in European countries*. OECD Working Papers on Public Governance. Paris: OECD Publishing.
- Qi, H., & Haselswerdt, J. (2024). Ideology, information, and social welfare preferences. *American Politics Research*, 52(1): 41-51.
- Simis, M. J., Madden, H., Cacciatore, M. A., & Yeo, S. K. (2016). The lure of rationality: Why does the deficit model persist in science communication?. *Public Understanding of Science*, 25(4): 400-414.
- Talbot, C. (2009). Public Value — The Next “Big Thing” in Public Management?. *International Journal of Public Administration*, 32(3-4): 167-170.
- Van Dooren, W., Bouckarert, G., & Haliigan, J. (2015). *Performance Management in the Public Sector*. 2nd Edition. New York: NY, Routledge.
- Waldo, D. W. (1948). *The Administrative State: A Study of Political Theory of American Public Administration*. New York, NY: Roland Press Company.
- Wamsley, G. L. (1996). *Refounding Public Administration*. Newbury Park, CA: SAGE Publications.
- Wright, D. S. (1988). *Understanding Intergovernmental Relations*. 3rd ed. Pacific Grove, CA: Brooks-Cole.

안 지 선: 연세대학교에서 행정학 박사학위(지방정부 세출효율화의 제도적 맥락: 상징, 경쟁, 모방과 학습을 중심으로)를 취득하고, 현재 한국지방행정연구원에서 부연구위원으로 재직 중이다. 학문적 관심 분야는 지방정부, 지방재정, 정책분석, 공공관리 등이다. 주요 논문으로는 “배태된 행위자(embedded actor)와 역능적 행위자(empowered actor)로서의 지방정부: 조직론 관점에 기반한 지방자치단체의 불용액 영향요인 분석” 등이 있다(jsahn@krila.re.kr).

김 건 위: 명지대학교에서 행정학 박사학위(DEA를 통한 지방정부 정보화 상대적 효율성 측정: 기초자치단체를 중심으로)를 취득하고, 현재 한국지방행정연구원에서 선임연구위원으로 재직 중이다. 학문적 관심 분야는 성과관리, 전략계획, 지방의회, 공동체 활성화 등이다. 주요 논문으로는 “지방정부의 제4차 산업혁명 대응전략에 대한 정책 우선순위 분석: AHP 및 IPA 분석기법을 활용하여” 등이 있다(cigma@krila.re.kr).

