

지방자치 성과와 주민인식 간 격차 완화 방안

안지선 부연구위원
김건위 연구위원

주요내용

• 지방자치 성과와 주민인식 간의 불일치 원인 탐색

- 민선 지방자치 30년간의 성과가 주민에게 온전히 전달되고 있지 못하는 원인을 규명하기 위해 정책 환경, 평가 도구, 개인 특성에 관한 설문조사를 설계함
- 분석 결과, 지방자치를 둘러싼 제도적 환경의 제약, 평가 구조의 한계, 개인의 인지적 편향요소 등이 상호작용하면서 주민의 지방자치 성과 체감을 저해하고 있는 것으로 나타남
- **[제도적 환경]** 주민 기대의 다면성과 복잡성: 주민은 지방자치단체의 다양한 공공가치 실현을 기대하고 있으며, 상충되는 가치들에 대해서도 균형적인 접근을 요구하고 있음. 또한, 지방자치단체의 권한 확대 필요성을 인식하는 동시에 역량의 부족을 우려하고 있음
- **[평가 구조]** 성과 체감 및 정보 전달체계의 한계: 주민은 지방자치의 필요성은 인정하나 행정 중복과 비효율을 지적하고 있으며, 정책·사업 정보의 전달 부족과 이해 어려움 등으로 성과 체감이 저조함
- **[개인 특성]** 참여와 신뢰, 효능감에 따른 인지적 편향: 주민의 참여경험은 정책추진 사후단계에 편중되어 기대와 실제 간의 괴리가 있으며, 지방자치 신뢰와 효능감에 따른 성과 인식의 격차를 보임

• 지방자치 성과에 대한 주민인식 개선 방안

- 경로의존성을 지닌 주민의 인식 변화를 위해서는 다층적이고 중장기적인 관점의 전략이 필요함
- 정책환경의 개선, 평가방식 개편, 주민 참여와 신뢰 회복이 종합적으로 추진되어야 하며, 지방자치에 대한 올바른 이해, 참여 문화 확산, 민주적 거버넌스 구축 등으로 주민의 인식 틀 자체를 점진적으로 변화시켜 나가야 함
- **[제도적 환경 혁신]** 자치권-책임성 연계 강화를 통한 정책환경 개선: 지방자치 성과가 주민에게 체감되지 못하는 근본 원인은 중앙집권적 제도와 단기 성과 중심의 정치 구조에 있으므로, 자치권 확대와 책임성 강화를 통한 제도적 신뢰 회복이 필요함
- **[평가 구조 혁신]** 주민체감형 지방자치 평가체계 설계: 주민의 경험과 일상생활 변화를 반영한 결과 중심의 평가로 고도화하고, 일반주민·공무원·전문가별 인식 차이를 정례적으로 비교·환류함으로써 평가의 실효성을 제고해야 함
- **[주민 소통 혁신]** 주민 중심의 정보 제공 및 환류: 주민이 쉽게 이해하고 공감할 수 있는 일상 언어와 맞춤형 소통 채널을 통해 정책성과를 전달해야 함. 또한, 구체적인 효과 중심의 내용 구성과 시각화, 참여형 정보제공 방식을 강화해야 함

01

지방자치 성과에 대한 주민인식의 중요성



민선 지방자치 30년간의 주요 성과

- 우리나라는 지방자치 30년간 민주적 기반을 강화하고 지역특성에 맞는 자치행정 구현의 토대를 마련하기 위해 노력해 옴
- 「지방자치법」 제1조가 지향하는 민주성과 능률성, 국토의 균형발전 등을 실현하기 위한 여정이었다고 볼 수 있음

〈 민선 지방자치 30년간의 주요 성과 〉

민주주의 가치 실현	지방자치 기반 강화	주민생활 여건 개선	특색 있는 지역발전
<ul style="list-style-type: none"> • 주민의 정치참여 기회 확대를 위해 주민투표, 주민조례청구, 주민감사청구, 주민소송, 주민소환, 주민참여예산제도 등 도입 • 민관 협치를 통해 시민사회 성장과 참여 기반 확대 	<ul style="list-style-type: none"> • 중앙권한의 지방이양 축진을 위한 법·제도 정비 노력 • 지방행정의 독립성 확대 및 자치단체 간 협력 기구 활성화 • 정책과정 참여자의 전문성 제고를 통한 정책의 질 향상 도모 	<ul style="list-style-type: none"> • 지역 여건과 주민 선호를 반영한 생활밀착형 행정서비스 제공 • 복지·교육 중심의 생활 SOC 확충으로 지역 기반 개선 • 주민 편의 중심의 민원 처리 및 정책 추진, 서비스 품질 제고 	<ul style="list-style-type: none"> • 지역 고유의 역사·문화 정체성 발굴과 확립, 시민 화합 기여 • 지역 특화산업 육성 및 일자리 창출을 통한 지역경제 활성화 • 지역자원과 전략을 연계한 맞춤형, 지속가능한 성장 추구



지방자치 성과에 대한 주민의 성과 체감도

- 지방자치는 해당 지역의 문제를 주민이 직접, 혹은 그들이 선출한 대표자를 통해 해결하는 과정으로써, 주민의 자발적 참여와 관심에 기반을 둠
- 지방자치의 본질적 목표 달성을 위해서는 지방자치가 단순한 '제도적 완성'을 넘어 '실질적 성과 창출'을 통해 주민의 신뢰를 얻는 것이 중요함
- 지방자치 30년간의 제도적 변화와 지표 실적 향상에도 불구하고, 주민이 인식하는 지방자치의 성과 체감은 그에 미치지 못하는 상황임
- 한국지방행정연구원이 2021년 실시한 '지방자치의 성과 및 향후 과제 대국민 여론조사'를 통해서도 지방자치 성과에 비해 주민의 체감도가 낮거나 부정적인 기류를 엿볼 수 있음
 - 해당 조사에서 응답자 과반 이상(63.5%)은 지방자치의 필요성에 부정하며 필요 있다(15.1%)는 긍정인식을 4배가량 웃돌았으며, 분야별 성과 인식은 과반 이하 만족에 불과한 것으로 나타남
 - 주요 정책행위자의 성과도 만족보다 불만족이 크게 높은 것으로 조사됨

〈 지방자치 성과에 대한 여론조사(2021년) 〉

(단위: %)

구분	부정	보통	긍정	
지방자치 필요성	63.5	21.4	15.1	
분야별 주요 성과	행정·민원서비스 품질 향상	21.9	35.1	43.0
	주민의 시민의식 제고	26.3	37.6	36.1
	주민참여 기회의 확대	35.3	33.7	31.0
	지역경제 수준 개선	37.7	35.2	27.1
	지역 간 격차 해소 및 균형발전	48.1	30.2	21.7
주요 행위자 성과	단체장 업무수행 성과	35.8	40.2	24.0
	지방의원 의정활동 성과	38.5	48.5	13.0

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

자료: 금창호 외(2021). 지방자치 30년 평가와 자치분권 미래비전 및 추진전략. 재구성

02

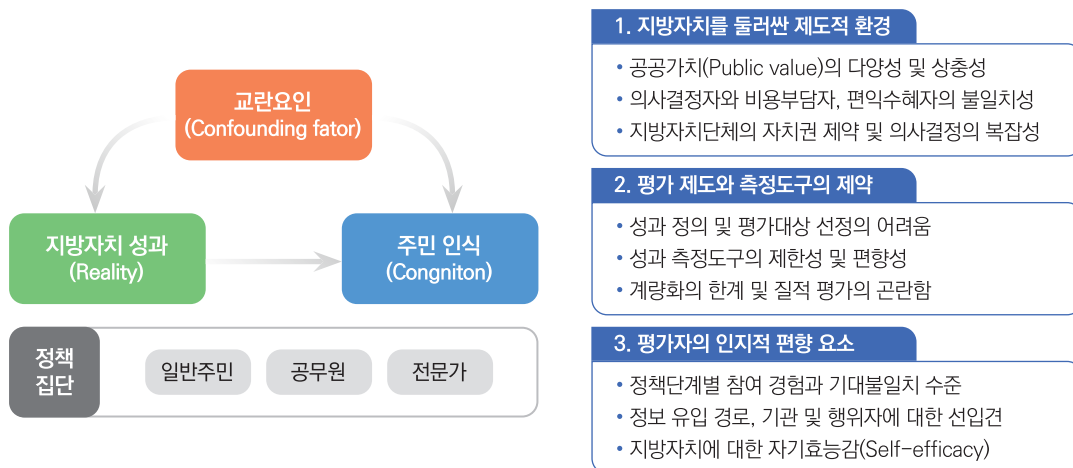
지방자치 성과와 주민인식 간의 불일치 원인 탐색



이론적 배경 및 조사 설계

- 민선 지방자치 30년간의 성과가 주민에게 온전히 전달되고 있지 못하는 원인을 규명하기 위해 정책 환경, 평가 도구, 개인 특성에 관한 설문조사를 설계함
 - 분석 틀은 행위자가 사회 규칙과 자원 등의 구조적 제약을 받는 동시에, 자신의 세계를 능동적으로 해석하고 재생산하는 주체로서 기능한다는 이론적 통찰에 기반함(Giddens, 1984; March & Olsen, 1989; Bromley & Meyer, 2015)¹⁾
 - 주민의 성과 인식은 지방자치를 둘러싼 정치·행정체제와 평가 제도 등의 구조적 제약하에 형성되며, 자신의 경험과 신념 등에 따른 해석을 통해 구성됨

〈 지방자치 정량성과 주민인식 간의 불일치 원인 탐색을 위한 분석 틀 〉



자료: 김건위·최지민·안지선(발간예정, 2025)

1) 본 연구는 실체(reality)와 인식(cognition) 간의 괴리를 이해하기 위한 이론적 토대로써, 구조주의적 접근(structuralist approach)과 구성주의적 접근(constructivist approach)을 통합한 분석 틀을 구성함

- 조사대상은 전국에 거주하는 만 19세 이상 국민이며, 정책집단(일반주민, 공무원, 전문가)별로 나누어 지방자치 활동과 성과에 관한 인식 수준을 비교함
 - 지방자치를 둘러싼 제도적 환경, 평가 제도와 측정 도구의 제약, 평가자의 인지적 편향 요소 등을 확인할 수 있는 설문 문항을 구성하고, 2025년 9월 설문조사를 실시함

〈 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

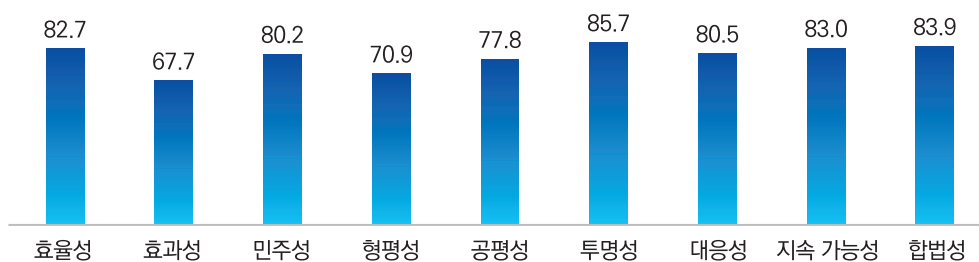
제도적 환경: 주민 기대의 다면성과 복잡성

- (모순적 기대와 균형 요구) 주민은 지방자치단체의 다양한 공공가치 실현을 기대하고 있으며, 상충되는 가치들에 대해서도 균형적인 접근을 요구하고 있음
 - 선택지에 위치한 모든 공공가치를 비중 있게 다룰 것을 주문하고 있으며, 가치 충돌의 상황에서 어느 한쪽을 중시하기 보다는 동시 추구를 기대하는 의견이 많았음
 - 이러한 경향성은 주민의 복합적인 기대 구조를 반영한 것으로, 지방자치제도나 정책 설계 시 주민의 다면적인 요구를 균형 있게 고려할 필요가 있음을 시사함

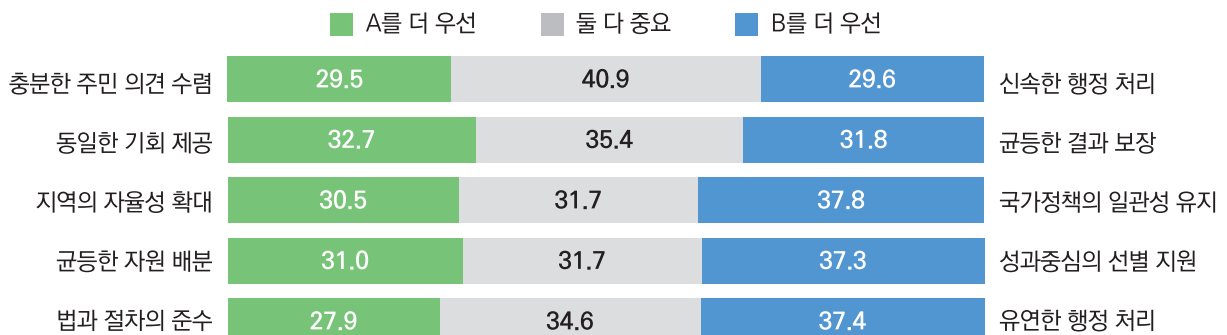
〈 제도적 환경: 모순적 기대와 균형 요구 〉

(단위: %)

정책 추진 시, 지방자치단체가 중요하게 고려해야 할 가치



가치 충돌 상황에서 지방자치단체가 더 우선해야 할 가치



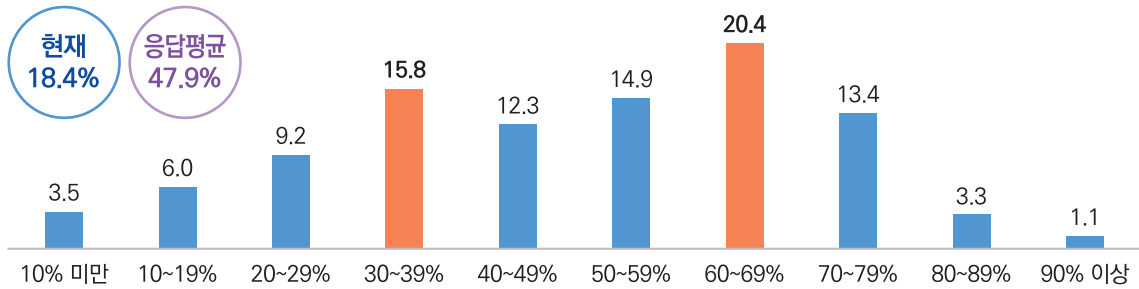
자료: 김건위·최지민·안지선(발간예정, 2025)

- **(권한 확대와 역량 우려의 이중성)** 주민은 지방자치단체에게 더 많은 사무 권한 이양과 재정 자율성 보장 등 지방자치의 확대 필요성을 인식하는 한편으로, 그 권한의 행사와 실행 능력에 우려를 갖고 있음
 - 주민의 지방자치 성과 인식은 과거의 경험과 제도적 맥락에 영향을 받음
 - 단순히 성과를 개선하는 것만으로는 주민의 인식 변화를 이끌어내기 어려우므로, 인식 형성의 기본 틀 자체를 변화시킬 수 있는 장기적이고 체계적인 접근이 필요함

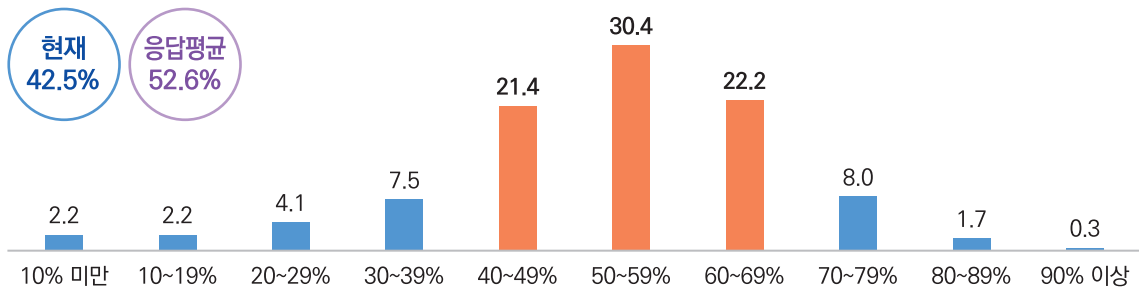
〈 제도적 환경: 권한 확대와 역량 우려의 이중성 〉

(단위: %)

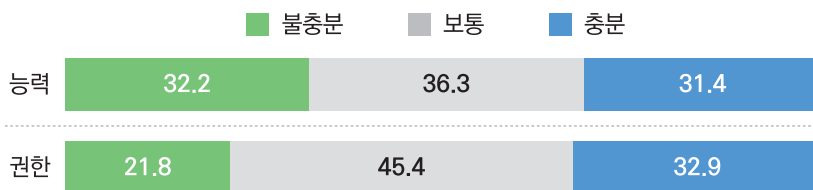
지방자치단체의 단독 결정·집행이 가능한 적정 사무(업무) 비중



지방자치단체의 단독 결정·집행이 가능한 정책사업 예산의 적정 비율



지방자치단체의 단독 결정·집행이 가능한 적정 사무(업무) 비중



자료: 김건위·최지민·안지선(발간예정, 2025)

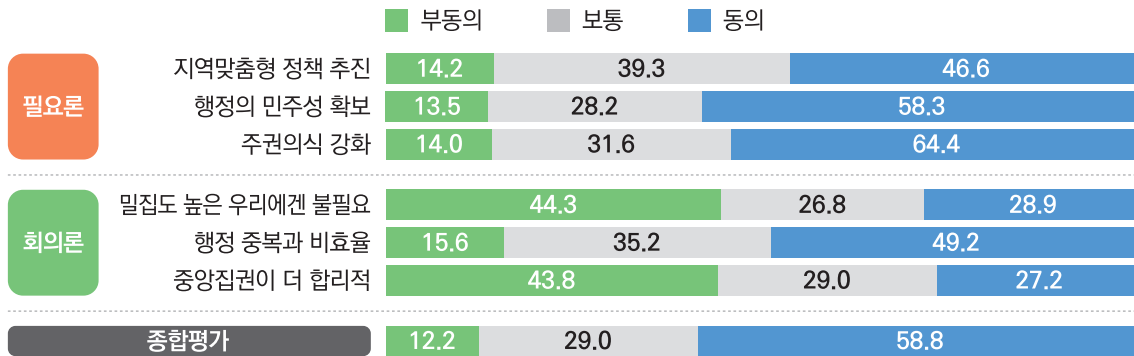
평가 구조: 성과 체감 및 정보 전달체계의 한계

- **(성과 체감 구조의 복잡성)** 주민은 지방자치의 필요성을 인정하면서도 행정 중복과 비효율을 우려하고 있으며, 관심에 비해 체감도가 낮고, 지방자치 성과로 받아들이기 어려운 상황들의 공감도가 높은 편임
 - 제도의 가치와 당위성은 인정하나, 운영 방식에 대한 비판적 인식이 공존하고 있으며, 행정의 입장에서 정책 성과로 여겨지는 것들이 주민 입장에서는 성과로 받아들이기 어려울 수 있음을 시사함
 - 주민의 기대와 성과체감 구조의 복잡성에 유의하며, 불필요한 정보 왜곡이나 잘못된 인상관리를 하고 있는 점은 없을 지 검토가 필요함

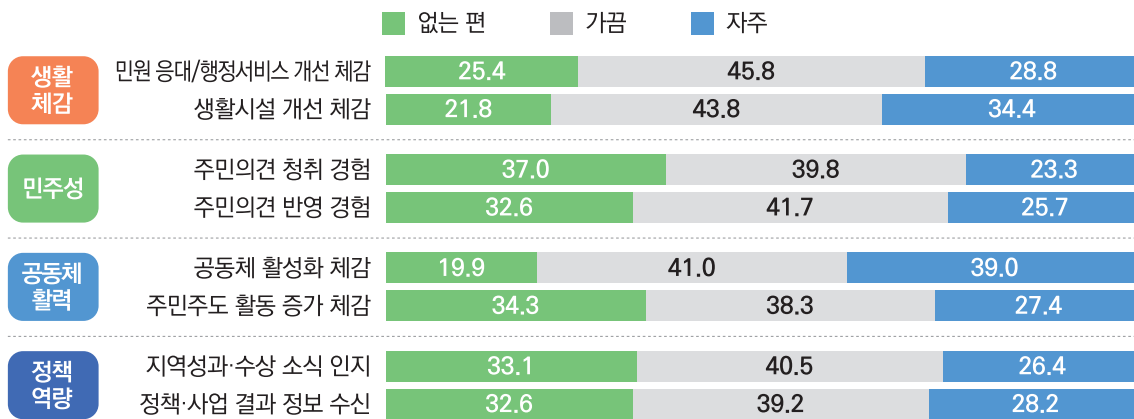
〈 평가 구조: 성과 체감 구조의 복잡성 〉

(단위: %)

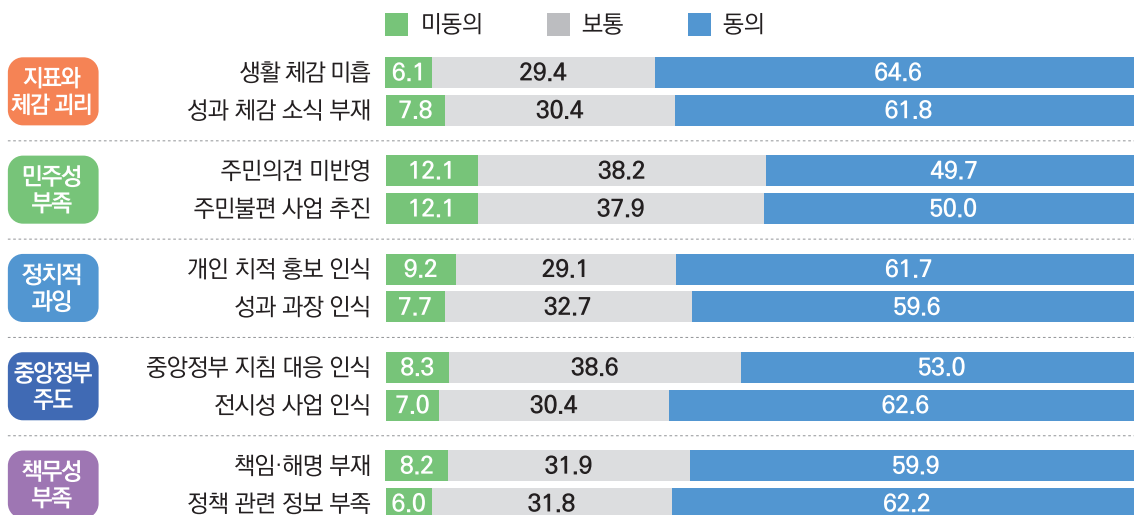
지방자치에 대한 전반적 인식: 필요론과 회의론



지방자치 성과 체감 상황



지방자치 성과로 받아들이기 어려운 상황

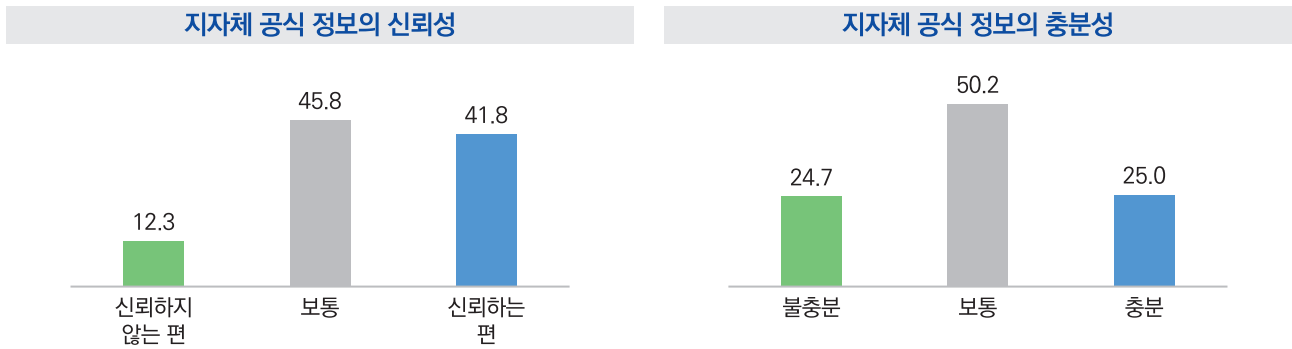


자료: 김건위·최지민·안지선(발간예정, 2025)

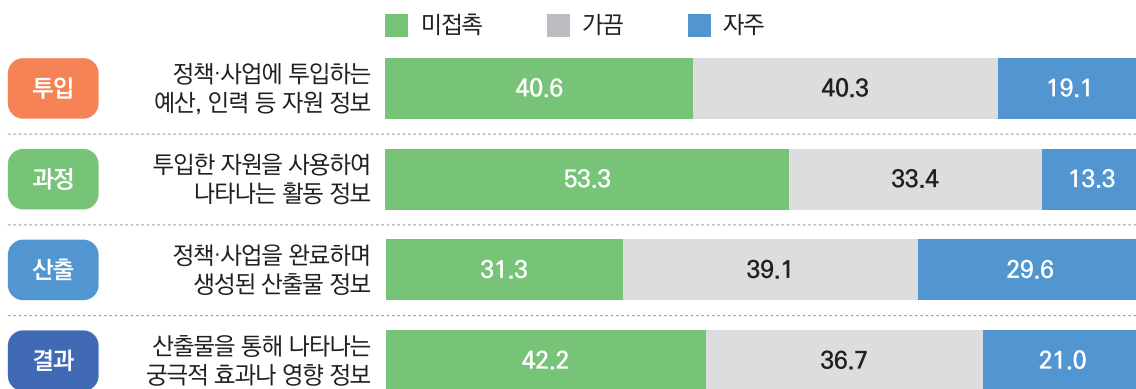
- **(성과 정보 전달 방식의 한계)** 주민은 지방자치단체가 제공하는 정책·사업 정보가 충분하지 않고, 이해하기 어려운 형태로 제공되고 있으며, 실생활 유용성이 낮다고 평가함
 - 정책·사업의 궁극적인 효과나 영향에 관한 정보의 접근성이 저조한 점을 눈여겨 볼 필요가 있음
 - 수요자를 고려한 정보의 구성과 전달 방식에 대한 근본적 개선이 필요함을 시사함

〈 평가 구조: 성과 정보 전달 방식의 한계 〉

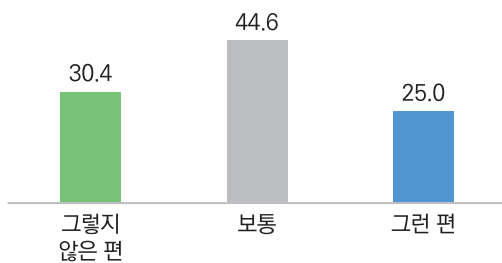
(단위: %)



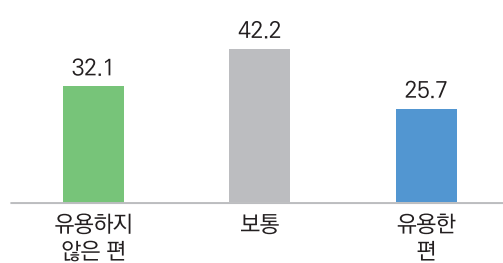
획득하는 성과 정보의 유형



성과 정보 이해의 용이성



성과 정보의 실생활 유용성



자료: 김건위·최지민·안지선(발간예정, 2025)

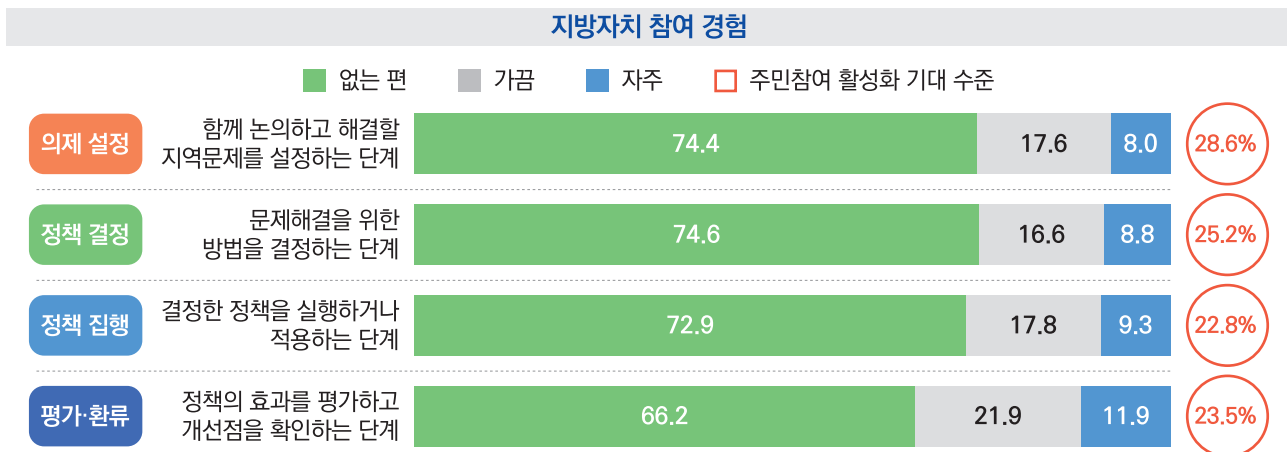


개인 특성: 참여와 신뢰, 효능감에 따른 인지적 편향성

- **(주민 참여 경험과 기대 불일치)** 주민은 정책과정의 지방자치 참여 경험이 없는 편이며, 정책추진의 사후단계보다 사전 단계 참여에 많은 기대를 모으고 있으나, 실제의 경험은 사후단계에 집중되어 있음
 - 지방자치의 근본인 주민참여가 형식적인 수준에 머물러 있으며, 주민이 지방자치단체의 정책결정과정에 소외감을 느끼고 있음을 시사함
 - 주민의 저조한 참여 경험을 단순히 관심의 부족만으로 설명할 수 없으며, 참여 기회 제공의 제한적 제공, 참여 결과의 정책 반영 한계, 참여 과정의 형식화 등이 복합적으로 작용한 결과로 해석해야 함

〈 개인 특성: 정책단계별 참여 경험과 기대 불일치 〉

(단위: %)

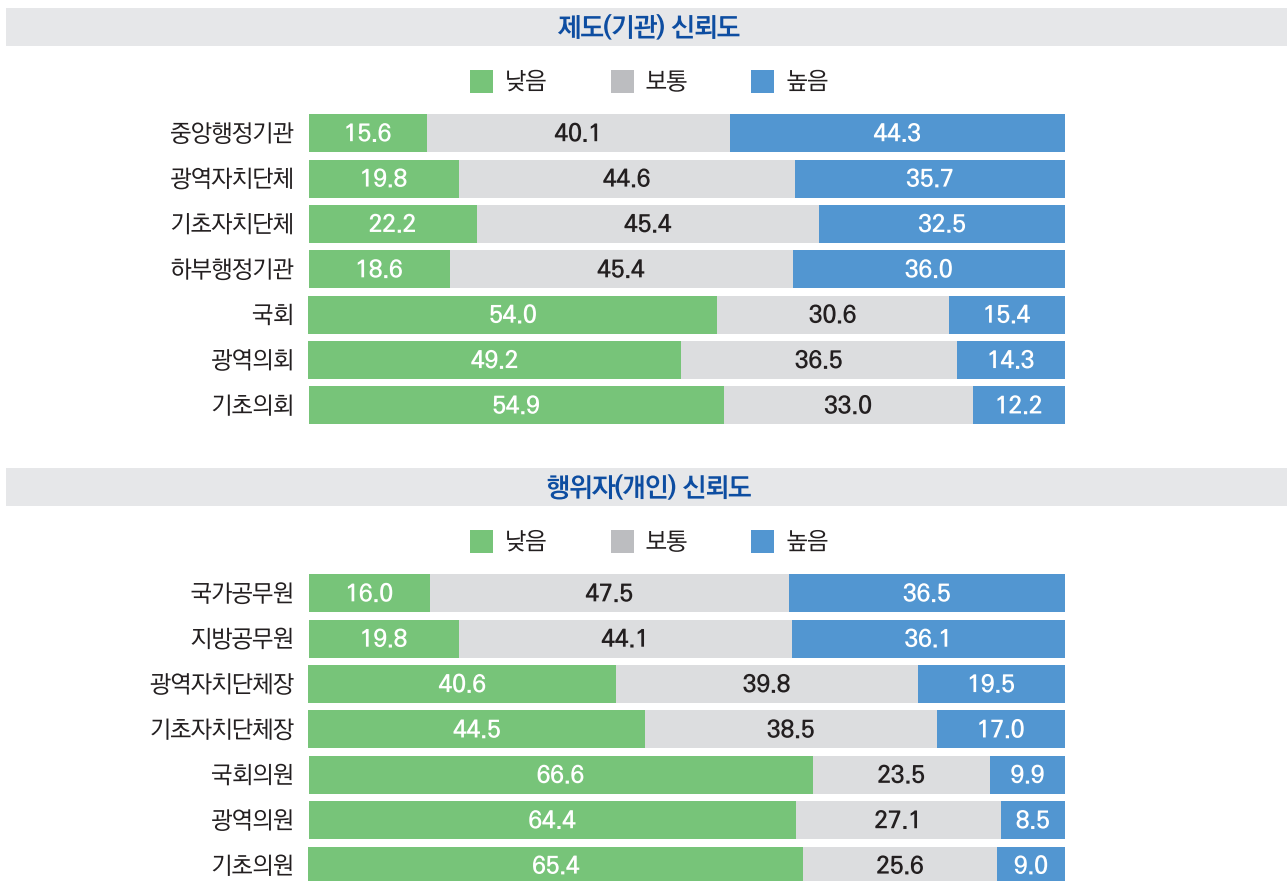


자료: 김건위·최지민·안지선(발간예정, 2025)

- **(신뢰와 효능감에 따른 성과 인식 격차)** 주민은 지방자치 관련 제도(기관) 신뢰보다 행위자(개인) 신뢰가 현저히 낮으며, 자신의 참여를 통한 지역문제 해결 가능성을 긍정 또는 부정 평가하는 성향에 따라 지방자치 성과 인식에 큰 차이를 보임
 - 성과가 존재하더라도 이를 전달하는 행위자에 대한 신뢰가 부족할 경우, 주민의 성과 체감이 어려울 수 있으므로 지방자치 제도 개선과 함께 정치적 리더십의 신뢰 회복이 병행되어야 할 것임
 - 알수록 관심 갖고, 관심 가질수록 성과를 체감하고, 체감할수록 참여하며, 참여할수록 신뢰하게 되는 선순환 구조가 존재하므로, 지방자치 인지도와 관심도에 따른 유형별 접근 전략이 필요함

〈 개인 특성: 신뢰와 효능감에 따른 성과 인식 격차 〉

(단위: %)



응답자 성향에 따른 지방자치 인식

구분		필요론			회의론			종합평가
		맞춤형 정책추진	민주성 확보	주권의식 강화	밀집도상 불필요	중복과 비효율	집권화가 합리적	
전 체		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		
	부족		충분			부족	충분	
전 체		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	

자료: 김건위·최지민·안지선(발간예정, 2025)

03

지방자치 성과에 대한 주민인식 개선 방안

- 지방자치를 둘러싼 제도적 환경의 제약, 평가 구조의 한계, 개인의 인지적 편향요소가 상호작용하면서 주민의 지방자치 성과 체감을 저해하고 있음
 - 경로의존성을 지닌 주민의 인식 변화를 위해서는 다층적이고 중장기적인 관점의 전략이 필요함
- 정책환경 개선, 평가방식 개편, 주민 참여와 신뢰 회복이 종합적으로 추진되어야 하며, 지방자치에 대한 올바른 이해, 참여 문화 확산, 민주적 거버넌스 구축 등으로 주민의 인식 틀 자체를 점진적으로 변화시켜 나가야 함



제도적 환경 혁신: 자치권-책임성 연계 강화를 통한 정책환경 개선

- 지방자치 성과가 주민에게 체감되지 못하는 근본 원인은 중앙집권적 제도와 단기 성과 중심의 정치 구조에 있으므로, 자치권 확대와 책임성 강화를 통한 제도적 신뢰 회복이 필요함
 - 지방정치의 투명성 및 책무성 제고, 주민 참여 및 통제 권한의 실질적 강화 조치가 요구됨



평가 구조 혁신: 주민체감형 지방자치 평가체계 설계

- 주민의 경험과 일상생활 변화를 반영한 결과 중심의 평가로 고도화하고, 정책집단(일반주민·공무원·전문가)별 인식 수준을 정례적으로 비교·분석 및 환류함으로써 평가의 실효성을 제고해야 함
 - 결과와 영향 중심의 성과지표 전환, 주민참여형 다면평가 모델 도입 및 인프라 구축 등이 필요함



주민 소통 혁신: 주민 중심의 정보 제공 및 환류

- 정책 성과의 체감은 성과정보의 내용과 전달 방식에 달려 있으므로, 주민이 쉽게 이해하고 공감할 수 있는 방식으로 소통체계를 혁신해야 함
- 공식 문서에 행정용어를 줄이고 주민의 일상 언어로 정책을 설명해야 하며, 개인의 효익 중심으로 정보 내용을 구성하고 소통 채널별 사용자의 특성을 고려하여 정보 디자인을 달리 구성할 필요가 있음
 - 정책 메시지는 '출퇴근 10분 단축', '교육비 5만원 절감'과 같은 구체적인 효과로 설명해야 함
 - 정책대상별 주요 소통 채널을 파악하고, 인포그래픽, 짧은 영상 등 사용자 특성을 고려한 정보 제공과 의견수렴 및 환류 방식 등을 고민해야 함

참고문헌

- **김창호·강영주·고경훈·권오철·김건위 외 19인(2021)**
「지방자치 30년 평가와 자치분권 미래비전 및 추진전략」. 한국지방행정연구원.
- **김건위·최지민·안지선(발간예정, 2025)**
「지방자치 성과에 대한 주민인식 특징과 전략적 대응」. 한국지방행정연구원.
- **Bromley, Patricia., & Meyer, John W(2015)**
Hyper-organization: Global organizational expansion. Oxford, UK: Oxford University Press.
- **Giddens, A(1984)**
The Constitution of Society: Outline of the Theory of Structuration. Berkeley, CA: University of California Press.
- **March, J. G., & Olsen, J. P(1989)**
Rediscovering institutions: The Organizational Basis of Politics. New York, NY: The Free Press.

내용문의

- **안지선** 한국지방행정연구원 자치분권제도실 부연구위원(033-769-9853, jsahn@krila.re.kr)
- **김건위** 한국지방행정연구원 자치분권제도실 연구위원(033-769-9855, cigma@krila.re.kr)