

## 지방자치와 지방행정

### 청주시의 변화

유재원\*

#### 1. 도입

한국에서의 지방자치의 전개과정은 민주화와 맥을 같이 하였다. 민주주의에 대한 열망이 높아질수록 지방자치에 대한 회구가 그에 비례하여 불거져 나왔고, 지방자치는 민주주의를 실현하는 유일무이한 수단으로 간주되기에 이르렀다. '지방자치=민주주의'라는 등식이 너무 강하게 작용하여 지방자치 무대의 주역이었던 정당은, 야당은 물론 여당까지도, 지방자치의 근본적 필요성 자체까지를 부정하지는 못하였다. 지방자치의 원론적인 의미와 필요성에 대해서는 여야가 공감하였지만, 지방자치의 구체적인 내용을 결정함에 있어서는 의견을 달리하기가 십상이었다. 그리하여 지방자치의 구체적인 모양은 여야의 상이한 정치적 이해관계의 각축에 의해 각색되고 때로는 변질되기도 하였다(유재원, 1994).

지방자치의 도입과정이 정치권력의 지분을 둘러싸고 정치권에서 야기된 高정치(High Politics)로 규정한다면, 지방자치의 도입 이후 자치단체에 의한 지방행정의

---

\* 고려대학교 행정학과 교수

\* 이 연구의 결과는 청주시의 입장과는 무관한 연구자 개인의 순수한 견해를 밝혀둔다. 이 연구에 필요한 자료수집과 코딩을 해준 고려대 경상대 행정학과 김경민, 정재기 군과 설문에 성실히 응답해 준 청주시민과 공무원께 깊은 감사를 표한다.

수행은 低정치(Low Politics)로 특징지을 수 있다. 高정치는 지방자치의 실시시기, 허용범위를 포함한 법적·제도적 한계를 결정하는 과정이고, 低정치는 高정치에 의해 규정된 한계 내에서 이뤄지는 일상적인 행정의 수행을 통해 지방자치의 구체적인 모양을 형성하는 과정이다. 이를 건축과 비교하면, 高정치는 건물의 기반과 골격을 만들어 가는 작업이고 低정치는 이러한 골격 내에서 벽돌을 쌓아가거나 장식을 하는 작업이라 할 수 있다.

건물의 최종적인 실용성과 미는 건물의 골격뿐만 아니라 축조와 장식기술에 의존하듯이, 지방자치의 구체적인 모습은 高정치뿐만 아니라 低정치에 의해서도 상당부분 결정된다. 따라서 지방자치 실시 이후의 지방자치의 구체적인 모습을 적절히 파악하기 위해서는 지방행정의 수행에 대한 평가도 지방자치의 법적·제도적 측면에 대한 평가만큼 중요한 작업이 된다.

이 연구에서는 자치단체장 민선과 함께 전면적으로 개막된 지방자치 실시 이후 나타난 지방행정의 변화를 평가하려 한다. 민선단체장 출범 이후 지방행정의 변화상을 평가하는 데는 전국의 자치단체를 대상으로 하는 것이 바람직하나 시간과 자원의 제약으로 이 연구는 청주시에 초점을 맞추고자 한다.

민선단체장 출범 1년을 맞아 지방자치의 효과에 대한 평가가 주요 신문사와 여론조사기관에 의해 시도되었다. 하지만 이러한 시도의 대부분은 민선단체장 출범 이후 지방행정이 과거에 비해 어떻게 변모했는지를 시계열적으로 그려보기보다는 민선단체장 출범 이후 자치단체가 제공하는 행정서비스에 대한 주민의 만족도를 정책영역을 중심으로 횡적으로 비교하여 자치단체간에 등급화하는 데에 주안점을 두었다. 따라서 엄밀히 말하면 민선단체장 출범 이후 지방행정의 변화를 고찰한 것은 아니었고, 변화를 고찰하더라도 특정한 이론적 틀없이 행정변화를 백화점식으로 나열하는 방식이었다. 이 연구는 공공선택론자들의 이론적 시각에 의거해 평가기준을 도출하고 이에 입각해 민선단체장 출범 이후 지방행정의 변화를 평가한다.

이 연구는 민선시장 출범 이후 시정의 변화를 평가하는 데에 청주시민과 청주시 공무원의 인식에 입각한 주관적 접근방법을 활용하였다. 주관적 접근방법은 가시적인 자료에 입각한 객관적 접근방법에 비해 실상을 파악하는 데는 열등하나, 객관적 접근방법이 갖지 못하는 몇 가지 장점이 있다. 우선 객관적 지표로 측정할 수 없는 비가시적인 부분까지 측정이 가능하며, 측정대상이 되는 추상적

개념을경험세계에 바탕을 둔 지표로 전환하는 과정에서 수반되는 정보의 상실을 최소화한다. 주관적 접근방법의 또 다른 장점은 민주주의 사회의 기본원리에 부합한다는 것이다. 여론에 책임 있게 반응하는 것이 민주주의 사회라면, 정부의 정책이나 제도에 대한 시민의 평가는 그것이 비록 잘못된 평가라 하더라도 그 자체로서 의미가 있는 것이다(Brudney & England, 1982 :129).

## 2. 평가기준: 선정과 논리

정책을 평가하기 위해서는 우선 평가기준을 설정하는 것이 필요하다. 일반적으로 정책의 유용성은 정책목표의 달성여부에 의해 결정되어지기 때문에, 정책목적이 바로 정책의 평가기준이 된다. 그렇다면 민선단체장 출범 이후 지방행정의 변화를 평가하기 위한 기준을 선정하는 작업은 지방자치의 실현을 통해 얻고자 하는 목적이 무엇인지를 파악하는 작업과 직결된다.

문제가 되는 것은 지방자치와 관련된 수많은 목적 중 어떤 것을 평가기준으로 선정해야 하느냐 하는 것이다. 이 연구에서는 문헌에 소개된 지방자치의 목적 중 다음 다섯 가지에 비추어 민선단체장 출범 이후 지방행정의 변화를 평가하려 한다. 그것은 ① 행정의 권위주의 배격, ② 시민의 정치적 효능감 증대, ③ 행정의 반응성 증대, ④ 시민참여의 확대, ⑤ 시정에 대한 시민의 인지도 향상이다.

지방자치와 관련된 여러 목적 중에서 위에 제시된 다섯 가지에 초점을 맞춘 이유는 지방자치는 '시민을 위한 행정'의 구현에 그 핵심적인 목적이 있고, 이 연구에서 채택한 평가기준들은 이러한 목적의 달성여부를 평가하는 데에 필수적인 요소들이기 때문이다.

둘째 이유는 도시정부의 개혁에 미온적인 입장을 표명한 공공선택론자의 연구에서 찾아볼 수 있다. 공공선택론자들은 분할정부(*fragmented government*)를 통합하여 하나의 거대한 통합정부(*consolidated government*)로 만들자는 개혁안에 반대하였는데(Ross et. al., 1991 : 273), 이때 공공선택론자들이 분할정부의 우월성을 주장하기 위해 사용한 핵심적인 논거가 위에 제시된 다섯 가지 중 시민의 정치적 효능감 증대, 행정의 반응성 증대, 시민참여의 확대, 시정에 대한 시민의 인지도 향상이라는 것이었다(Lyons & Lowery, 1989).

여기서 통합정부는 대도시권(*metropolis*) 내에 존재하는 분할정부를 하나로 통합한 거대한 단일정부를 의미하는 것으로 우리나라로 얘기하면 지방자치 실시 이전 하나의 거대한 중앙정부에 의해 행정이 획일적으로 수행되는 방식과 비견될 수 있다. 이에 반해 분할정부는 지방자치 실시 이후 거대한 중앙정부가 자율성을 가진 소규모의 자치단체에 의해 분할운영되는 방식과 견줄 수 있다. 그렇다면 분할정부의 이점은 바로 지방자치의 실시로 획득되는 이점이 되고, 분할정부의 우월성을 논증하기 위해 공공선택론자들이 의거한 논거는 지방자치 이후 지방행정의 변화를 평가하는 데 핵심적인 기준이 되는 것이다.

이 연구에서는 지방자치의 목적으로 공공선택론자들이 제시한 분할정부의 네 가지 이점 외에 행정의 권위주의 배경을 첨가하였다. 이를 첨가한 이유는 통합정부가 분할정부로 전환되는 것과 지방자치의 실시로 중앙정부에 의해 통합적으로 수행되던 행정이 자치단체로 분할운영되는 것 사이에는 하나의 중대한 차이가 있기 때문이다. 통합정부가 분할정부로 전환되더라도 지방정부의 수장은 여전히 시민에 의해 선출되는 선거직으로 유지되지만, 우리나라의 경우처럼 중앙정부가 지방자치의 실시로 인해 자치단체로 분할관리되는 과정에서는 임명직이 선거직으로 대체되는 변화가 있게 된다.

따라서 우리나라의 경우 지방자치화하는 과정에서 공공선택론자들이 지적한 분할정부의 이점 외에 임명직이 선거직으로 변화하는 데서 오는 이점도 동시에 수반되게 된다. 임명직의 장이 선거직화되면서 갖는 장점은 무엇보다도 자치단체의 운영이 주민 위에서 균립하는 권위주의적인 태도에서 벗어나 시민을 위해 봉사하는 자세, 즉 공복의 자세로 변화한다는 데 있다. 자치단체장의 권한이 시민으로부터 원천되어 시민은 더 이상 행정의 객체가 아니라 주체로서의 지위를 갖기 때문이다.

이하에서는 위에 제시된 다섯 가지 목적들이 어떻게 하여 지방자치로 인해 제고되는지를 설명한다. 지방자치의 목적을 설명하는 데에 지방자치의 가치를 보다 포괄적이고 광범위한 시각에서 전달하기 위해, 공공선택론자들의 논거에 국한되지 않고 지방자치에 관한 일반문헌에서 사용된 논리도 함께 혼용하였다.

### 3. 지방자치의 가치

#### 1) 탈권위주의

중앙집권하에서는 행정이 중앙에서 지방으로 계층적으로 연결된 하나의 거대한 조직 속에서 운영되어 왔다. 권한은 중앙에 집중되어 있었고, 지방은 거의 아무런 재량없이 중앙의 지시에 따라 기계적으로 행정을 수행하는 중앙의 대리인에 불과하였다. 이러한 체제하에서는 시민의 요구를 행정에 반영시키는 것이 쉽지 않았다. 우선 관선단체장은 시민의 요구에 대응할 인센티브가 별로 없었고, 마음이 있더라도 보유한 권한의 미비로 시민의 요구를 충족시키는 데 한계가 있었다. 이러한 상황하에서, 시민에게 남은 대안은 중앙에 위치한 행정책임자를 찾아가 자신의 민원을 호소하는 일이었다. 하지만 이것도 쉬운 일은 아니었다. 우선 행정책임자가 시민으로부터 멀리 떨어져 있어 시민이 행정에 접근하는 것이 용이하지 않았고, 용케 접근하더라도 시민에 의해 통제 받지 않는 임명직 공무원이었기 때문에 시민을 대면할 때 권위주의적이거나 고압적인 자세를 견지하기가 일쑤였다.

지방자치는 바로 이러한 중앙집권의 역기능을 완화하는 데 그 목적의 일부가 있다. 지방자치는 대단위로 운영되던 행정을 다수의 소단위로 분할운영함으로써 시민이 행정에 접근하는 것을 용이하게 만들며(Kotler, 1969), 자치단체장에 대한 시민의 직선을 통해 행정이 시민 위에 군림하는 존재가 아니라 시민을 위해 봉사하는 공복으로 전환시킨다. 요컨대 지방자치는 권위주의적인 행정의 모습을 제거하여 행정으로의 시민의 접근을 용이하게 한다.

#### 2) 정치적 효능감 증대

시민이 정치적 효능감(*political efficacy*)을 갖게 되는 것이 지방자치에 수반되는 또 다른 이점 중의 하나다. 시민이 갖게 되는 정치적 효능감은 무엇보다도 시민이 지역정치인(자치단체장과 지방의회의원)을 선출하는 유권자의 지위를 갖는 데서 연유된다. 시민이 갖는 투표력의 결과 지역시민은 자신의 요구에 무반응하거나

자신의 의사에 반하여 행동하는 지역정치인을 다음선거에서 징벌할 수 있게 된다. 이러한 결과 시민이 행정에 요구를 제시할 때 선거를 부탁하는 과거의 무기력감에서 탈피하여 자신감 있고 당당하게 자신들의 요구를 행정에 투입할 수 있게 된다. 지역정치인도 시민에 의해 선출되고 재선을 추구하기 때문에 시민의 요구를 외면할 수 없게 된다. 이러한 과정이 반복되면, 시민의 정치적 효능감은 점차 증대되며, 지역정치인에 대해 영향력을 행사할 수 있다는 보다 많은 자신감을 갖게 된다(Schmandt, 1972).

### 3) 행정의 반응성 증대

지방자치는 시민의 요구에 대한 행정의 반응성을 증대시켜 시민의 만족감을 증대시킨다. 행정의 반응성 증대는 무엇보다 지역정치인이 시민에 의해 직선된다는 사실에서 기인한다. 지역정치인의 정치적 운명은 시민들의 손에 달려 있기 때문에 이들은 선거구민인 시민의 요구와 의사를 파악하는 데 관심을 갖게 되고 시민의 요구와 선호에 민감하게 대응하게 된다(Smith, 1985). 지방자치로 인한 행정의 반응성 증대는 행정이 소규모적으로 운영된다는 사실에서도 찾아볼 수 있다. 행정이 자치단체별로 소규모로 운영되기 때문에 대규모 조직에 비해 상황적응력이 높다. 따라서 시민의 요구가 변화함에 따라 행정이 그에 신속하게 대응할 수 있게 된다. 뿐만 아니라 자치단체 내에 거주하는 시민의 동질성(*homogeneity*)과 시민요구의 유사성(*identity*)으로 인해 시민의 요구를 쉽게 파악하여 충족시킬 수 있게 된다(Waldo, 1984).

### 4) 시민참여의 확대

지방자치는 대의제도의 한계를 극복하고 시민이 시정에 직접 참여할 통로를 제공해 준다(Langton, 1978). 대의제도하에서는 시민의 의사는 기껏해야 자신이 선출한 의원을 통해 간접적으로만 시정에 반영될 수밖에 없었다. 따라서 의원이 시민의 의사를 시에 대변하는 과정에서 시민의 진정한 요구가 왜곡, 상실될 수 있었고, 의원이 시민의 의사를 정확하게 파악한다고 하여도 무반응적이고 무책임한 관료제의 벽에 막혀 시민의사의 투입이 봉쇄되기가 십상이었다. 지방자치는 지방

행정의 책임자에 대한 직선을 통해, 시민의 의사가 의회를 통해 우회하지 않고 행정에 직접적으로 전달될 수 있는 통로를 열어준다. 뿐만 아니라 행정과 시민간의 거리를 단축시켜 행정의 시민의 접근을 용이하게 하며, 직선된 정치인의 수를 증가시킴으로써 시민의 의사를 시정에 반영할 통로를 확대시켜 준다. 지방자치가 실시되기 이전에는 지역구 국회의원이 시민의 의사를 시정에 반영할 유일한 통로였다. 하지만 지방자치시대에는 자치단체장과 지방의회의원도 시민에 의해 직선되는 지역정치인으로 등장함으로써 지역시민의 의사를 투영할 통로를 다기화시키고 확대시킨다(Grodzins, 1960 ; Levine, 1985). 이러한 결과, 시민이 시정에 참여하는 것이 용이해져 '참여 민주주의'(participatory democracy)의 가능성을 증대시킨다(Conyers, 1982).

##### 5) 시민의 인지도 향상

지방자치는 자치단체가 하는 일에 대한 시민의 인지도를 증대시킨다. 자치시대에는 행정이 지역단위인 소규모로 수행되고, 행정의 시민의 접근이 용이해지고, 행정의 업무수행 방식이 덜 관료적이고 개방적이게 된다. 이로 인해 시민은 정부가 수행하는 일과 업무수행 방식에 대해 보다 많고 정확한 지식을 갖게 된다. Tullock(1965)에 의하면 행정조직의 규모가 커질수록 정보가 계층의 더미 속에서 왜곡되고 상실되는 정도가 많아진다고 한다. 계층을 따라 정보가 위로 전달되는 과정에서 관료들은 자신의 이익에 반하는 정보를 여과하거나 누설시킬 가능성이 있기 때문이다. 조직규모와 정보상실과의 관계는 Tullock 외의 많은 공공선택론자들(Ostrom, Tiebout, & Warren, 1961 ; Bish & Ostrom, 1979)에 의해서도 지적되었는데, 이들의 공통적 의견은 규모가 작은 행정구역에 사는 사람들이 대규모 행정구역 안에 위치한 사람보다 정부의 사업과 정책에 대해 보다 많고 정확한 정보를 소유하게 된다고 한다.

## 4. 측정 및 자료

### 1) 측정

민선단체장의 출범이후 시정의 변화를 측정하기 위한 질문은 모두 “민선청주시장 출범이후 \_\_\_\_\_이 어떻게 변화되었습니까”라는 형식이었으며, 동일한 내용의 질문이 청주시민과 청주시 공무원에게 똑같이 제공되었다.

행정의 탈권위성을 탐색하기 위한 질문의 경우 ‘관청의 문턱’이라는 용어가 밑줄 위에 대입되었는데, 민선단체장 출범 이후 행정으로의 시민의 접근이 용이해졌는지와 청주시 공무원들의 대민자세가 시민 위에 군림하는 것이 아니라 공복으로 변했는지를 복합적으로 탐색하기 위해서였다.

정치적 효능감 변화를 측정하기 위한 설문에는 ‘시민의 정치적 효능감’이라는 용어 대신 ‘시민의 영향력’이라는 용어가 대입되었다. 이에 대한 이유는 정치적 효능감이라는 단어는 매우 학문적인 용어여서 응답자인 시민이 쉽게 이해하지 못할 것이라 판단했고, 둘째, 영향력이란 단어가 정치적 효능감이라는 의미를 내포하고 있어 구태여 어려운 용어를 사용할 필요가 없었기 때문이다. 정치적 효능감은 영향력에 의해 결과되는 것이기 때문에 영향력 증대는 효능감 증대를 필연적으로 수반하게 된다. 그렇다면 시민의 영향력의 변화를 측정하는 것은 정치적 효능감의 변화를 탐색하는 보다 용이한 수단이 된다.

행정반응성의 변화를 측정하기 위한 설문과 주민참여의 변화를 측정하기 위한 설문에는 자기설명적인(*self-explanatory*) 용어를 사용하여 전자에는 ‘시민의 요구에 대한 시의 반응도,’ 후자에는 ‘시민참여의 기회’라는 용어를 대입하였다.

행정에 대한 시민의 인지도 변화를 측정하기 위한 설문에는 ‘시정에 대한 시의 정보공개 정도’라는 용어가 대입되었다. 행정에 대한 공개 없이는 시민이 시정에 관한 정보를 획득하는 것이 매우 어렵기 때문에, 행정측에서의 정보공개 노력은 시민의 인지도 향상을 위한 주요한 수단이 된다. 인지도라는 보다 직접적인 용어를 사용하지 않은 이유는 앞서의 정치적 효능감과 마찬가지로 인지도라는 용어도 응답자인 시민에게 매우 난해하게 받아들여질 수 있다고 판단하였기 때문이다.



## 2) 자 료

작성된 설문지는 1996년 6~7월에 걸쳐 450명의 청주시민과 192명의 청주시 공무원에게 각각 배포되었다. 원론적으로 얘기하면, 분석에 사용된 응답자(표본)가 모집단 전체를 확률적으로 대표하도록 하기 위해 전화번호부나 주민등록자료 등을 통해 무작위추출한 다음 추출된 예상응답자를 개별적으로 일일이 방문하거나 전화를 통해 설문조사를 하는 것이 원칙이다. 하지만 이러한 방법은 과학적임에도 불구하고 연구자가 일반적으로 갖고 있는 시간과 재원의 한계로 실행하는 데에는 적지 않은 한계가 있다.

이러한 이유로 이 연구에서는 자료를 수집하기 위해 청주시민들에게는 무작위 추출방법이 아니라 사람이 군집한 아파트나 사무실, 광장 등을 방문하여 설문조사를 하였다. 한가지 다행스런 일은 시청에서 제공된 청주시민의 인구학적 자료와 이 연구에서 사용된 자료를 비교해 본 결과 성별, 연령, 학력, 소득의 분포에서 놀랄 만한 일치를 보여, 표본이 모집단에서 크게 벗어나지 않음을 간접적으로 확인할 수 있었다. 공무원의 경우에는 모집단 전체를 대상으로 하였기 때문에 설문대상자의 추출방법에 따른 문제점은 없었다.

수거된 설문지는 시민들의 경우에는 총 405장이었고 공무원들인 경우에는 160장이었다.

## 5. 분 석

민선청주시장 출범 이후 행정변화에 대한 시민들과 공무원들의 평가결과는 5개의 지방자치의 가치별로 <표 1>에서 <표 5>까지 제시되어 있다.

분석에 앞서 한가지 예견되는 사항은 공무원들은 시민들보다 민선청주시장 출범 이후 행정변화에 대해 보다 긍정적으로 평가할 것이라는 사실이다. 이것은 공무원들은 자기옹호적 속성으로 인해 시정에 대해 미화하는 속성이 강한 반면 시민들은 정부시책에 대해 비판적으로 보는 속성이 강하기 때문이다.

이러한 예측은 표에서 일관성 있게 지지되고 있다. 민선청주시장 출범 이후 시정의 변화를 탐색하는 다섯 개의 질문 모두에 걸쳐 공무원들은 시민들보다 긍정적

으로 평가하고 있었다. 이처럼 정책에 대한 평가가 응답자의 위치와 속성에 따라 달라질 경우, 정책의 효과에 신뢰성 있는 평가는 정책에 대해 비판적인 입장을 취하는 집단을 대상으로 하는 것이다. 이러한 비판적인 집단마저도 정책의 효과에 대해 긍정적으로 평가할 경우 그 정책은 소기의 목적을 달성한 것으로 볼 수 있다. 이러한 이유로 이 연구에서는 민선청주시장 출범 이후 시정의 변화를 평가하는 데에 보다 비판적인 집단인 시민들의 답변에 초점을 맞추기로 한다.

〈표 1〉 탈권위주의 : '관청의 문턱' (%)

	매우 높아짐	약간 높아짐	변함없음	약간 낮아짐	매우 낮아짐	N
시 민	1.8	8.8	50.3	35.4	3.8	398
공무원	8.1	4.4	13.1	46.9	27.5	160

〈표 2〉 시민의 정치적 효능감 : '시민의 영향력' (%)

	매우 낮아짐	약간 낮아짐	변함없음	약간 높아짐	매우 높아짐	N
시 민	1.0	3.0	31.6	58.2	6.8	395
공무원	0.6	1.9	10.6	49.4	37.5	160

〈표 3〉 행정의 반응도 : '시민의 요구에 대한 행정의 반응도' (%)

	매우 낮아짐	약간 낮아짐	변함없음	약간 높아짐	매우 높아짐	N
시 민	0.3	3.3	40.6	48.5	7.4	394
공무원	-	0.6	24.4	58.7	16.2	160

〈표 4〉 시민참여도 : '시민참여의 기회' (%)

	매우 축소됨	약간 축소됨	변함없음	약간 확대됨	매우 확대됨	N
시 민	1.5	3.0	31.7	54.8	8.9	394
공무원	-	1.9	32.5	52.5	13.1	160

〈표 5〉 시민의 인지도 : '시정에 대한 시의 정보공개 정도' (%)

	매우 낮아짐	약간 낮아짐	변함없음	약간 높아짐	매우 높아짐	N
시 민	1.3	4.0	49.4	41.6	3.8	397
공무원	-	2.5	9.4	51.9	36.2	160

결론부터 요약하면, 민선청주시장 출범 이후 행정변화에 대한 시민들의 평가는 전반적으로 볼 때 지방자치의 기대가치를 인정하는 것이었다.

우선 관청문턱의 변화여부를 묻는 질문에 대해 행정의 탈권위성을 나타내는 응답인 관청의 문턱이 '낮아졌다'고 답변한 시민(39.2%)이 '높아졌다'고 답변한 응답자(10.6%)에 비해 많았다. 시민이 갖는 정치적 효능감의 변화를 탐색하기 위해 질의한 질문의 경우에는 시정의 변화를 긍정적으로 평가한 응답자와 부정적으로 평가한 응답자간의 차이가 벌어져, 전체 응답자의 65%가 시민의 영향력이 '높아졌다'고 답변한 데 반해, 불과 3.3%만이 이와 반대되는 답변을 하였다.

행정의 반응성이 어느 정도 제고되었는지를 탐색하기 위해 질의한 '시민의 요구에 대한 반응도'에 대해서도 예외가 아니어서 부정적인 답변은 3.6%에 불과하였고 전체 응답자의 55.9%는 반응도가 '높아졌다'고 답변하였다. 시정에 시민참여의 확대여부를 묻는 질문에도 유사한 응답패턴이 나타나, 전체 응답자의 63.7%가 민선시장 출범 이후 시민참여의 기회가 '확대되었다'고 답변했으며, '축소되었다'고 답변한 응답자는 4.5%에 불과하였다.

마지막으로, 시정에 대한 시민의 인지도를 탐색하는 질문인 '시정에 대한 시의 정보공개 정도'를 질의하는 질문에 대해서도 전체 응답자의 45.4%가 '높아졌다'는 답변을 하였으며, 반대의 답변을 한 응답자는 5.3%에 불과하였다.

주목할 것은 상당수의 응답자가 유보적인 입장을 취해 민선청주시장 출범 이후 시정이 과거에 비해 변한 것이 없다고 답변하였다는 것이다. 특히 '관청의 문턱'과 '시의 정보공개 정도'의 변화여부를 질의하는 질문의 경우 '변화없다'라는 답변이 빈도에서 가장 많이 나타난 최빈수(mode)였다. 하지만 유보적인 입장을 취한 응답자 이외의 답변에 국한할 때는, 위에 제시된 것처럼 행정변화에 대해 긍정적 평가를 내린 시민들이 부정적 평가를 내린 시민들보다 압도적으로 많았다.

요약하면, 민선청주시장 출범 이후 시정이 별로 달라진 것이 없다고 답변한 응답자도 상당수 있었다. 하지만 시정변화에 대해 긍정적으로 평가한 응답자와 부정적으로 평가한 응답자를 비교해 볼 때, 전자는 '관청의 문턱'의 경우를 제외하고는 어느 질문의 경우에도 전체 응답자의 5% 내외에 불과한 극소수인 데 비해, 후자는 '관청의 문턱,' '시의 정보공개 정도'를 제외한 나머지 질문 모두에서 최빈수로 나타났다.

시민들과 공무원의 평가를 종합적으로 고려해 볼 때, 민선청주시장 출범 이후

행정변화의 방향은 지방자치의 기대가치와 양립하는 것이었다.

## 6. 행정변화에 대한 차별적 인식

다음 단계의 분석에서는 민선청주시장 출범 후 일어난 행정변화에 대한 인식이 응답자의 사회적 계층에 따라 차이가 있는지를 검토하였다. 이 문제에 대한 탐색은 지방자치와 사회적 형평과의 관계를 밝혀 줄 중요한 단초를 제공한다. 민선단체장 출범 이후 행정변화가 사회적 약자와 강자 중 어느 편에 보다 많은 혜택을 주는 방향으로 전개되었는지를 살펴봄으로써 지방자치 이후 사회적 형평의 제고 여부를 판단할 수 있기 때문이다.

지방자치와 사회적 형평과의 관계에 대한 상반된 이론적 시각이 있다. 하나의 시각은 지방자치는 사회적 형평을 저해한다는 견해이다. 미국의 국부인 James Madison이 이 견해를 대변하고 있는데, 그에 따르면 정부의 규모가 작을수록 지역사회의 다양한 이해가 정부에 반영되기보다는 특정 집단 내지 계층이 정부를 지배할 가능성이 높아진다는 것이다(Federalist Papers, No. 10). 이러한 입장에 입각하여 Madison은 특정 집단이 정부를 지배하지 못하도록 하기 위해 주정부와 지방정부의 권한을 제약하는 대신 연방정부의 권한을 강화시킬 것을 제안하였다. 이 견해는 사회적 형평을 제고하기 위해 연방정부의 권한을 강화하자는 것인데, 역으로 지방자치의 실시로 정부가 자치단체별로 축소운영되면 지역의 특정집단 — 즉 권력, 소득, 사회적 지위 면에서 유리한 계층에 있는 집단 — 이 지역정부를 지배할 가능성이 높아져 지역 내 사회적 형평이 악화된다는 것을 의미한다.

지방자치로 인한 사회적 형평의 저해는 지방정부가 개발지향적인 정책성향을 갖고 있다는 일련의 주장에 의해서도 지지된다. 이 견해에 따르면, 지방정부의 최고의 목적은 지역의 경제발전에 있기 때문에 지방정부는 경제성장을 촉진시키는 개발정책의 추구에는 적극적이지만, 지역경제에 유해한 효과를 낳는 재분배정책은 기피하게 된다는 것이다(Peterson, 1981). 이러한 결과 지방자치 실시 이후 지방정부가 정책자율권을 갖게 되면 재분배정책을 기피하게 되어 사회적 형평은 저해된다는 것이다.

사회적으로 불리한 계층의 이익을 기피하려는 지방정부의 성향은 '하위계층가

설'(underclass hypothesis)에 의해서도 지지된다. 이 가설은 행정서비스가 사회계층에 상관없이 모든 시민들에게 공평하게 제공되는 것이 아니라 사회적으로 유리한 계층에 차별적으로 제공되어 권력이나 소득, 사회지위 면에서 상위에 있는 계층은 하위계층에 비해 보다 나은 서비스를 제공받게 된다는 것이다(Bolotin & Cingranelli, 1983).

상반된 견해는 지방자치는 지역 내 사회적 형평을 제고시킨다는 견해다. 이 견해에 따르면, 지방자치로 인해 유권자의 지위를 확보한 지역 내의 사회적 약자는 경제력에 있어서는 뒤지지만 수적으로는 우위에 서게 된다는 것이다. 따라서 지역정치인은 강력한 투표력을 보유한 이들의 이익에 보다 많은 관심을 갖게 되고 이로 인해 서비스 제공의 형평이 제고된다는 것이다(Wong, 1988).

시정변화에 대한 차별적 인식을 검토하기 위해 응답자의 사회계층을 나타내는 세 변수(학력, 소득, 성별)를 독립변수로 하고 민선시장 출범 이후 시정의 변화를 탐색하는 5개의 질문 각각을 종속변수로 하는 회귀분석을 시행하였다.<sup>1)</sup> 차별적 인식을 탐색하는 분석에는 공무원은 제외하고 시민만 포함하였다. 사회적 형평이란 기본적으로 공무원들이 집행하는 행정서비스가 시민들에게 공평하게 전달되었느냐를 가늠하는 문제이기 때문이다.

회귀계수와 유의도를 제시하는 <표 6>은 민선시장 출범 이후 시정변화를 평가하는 데에 응답자의 사회계층에 따른 차이가 적지 않게 나타나고 있음을 보여준다. 총 5개의 종속변수 중 응답자의 학력을 나타내는 독립변수의 경우 한개의 종속변수, 소득의 경우 두개의 종속변수, 성별의 경우에는 무려 세개의 종속변수와 유의미한 상관관계를 보였다. 또한 이 경우 모두 고학력, 고소득자, 남성이 저학력, 저소득자, 여성에 비해 민선시장 출범 이후 시정변화에 대해 보다 긍정적으로 평가하였다.

그리하여 고학력일수록 시민에 대한 행정의 반응도가 증가하였다는 방향으로 답변하였고, 고소득자일수록 관청의 문턱이 낮아졌고 시민의 영향력이 증가하였다는 쪽으로 답변하였다. 그리고 남성은 '관청의 문턱,' '시민의 영향력 증대,' '민원에 대한 반응도'의 세 가지 측면에서 여성보다 시정변화에 대해 보다 긍정적으

1) 독립변수들간의 상관관계는 큰 것도 .30이 안되어, 추정된 회귀계수의 유의도를 왜곡시킬 정도로 큰 다중공유성(multicollinearity)은 없었다. 다중공유성이 클 경우, 추정치의 표준오차를 실제 크기보다 부풀림으로써 추정치의 유의도를 낮추게 된다.

· &lt;표 6&gt; 시정변화 변수에 대한 계층변수들의 회귀분석 결과

	학 력	소 득	성 별
관청의 문턱	-.06	.13***	.32***
시민영향력	-.02	.10*	.14*
시민에 대한 반응도	.08***	-.03	.24***
시민참여의 기회	.03	-.04	.08
정보공개정도	-.04	.04	.03

학력변수는 '중졸 이하,' '고졸,' '대학재학 중,' '대졸 이상'으로 구성되어 있고 1, 2, 3, 4로 코딩됨; 소득변수는 '50만원 이하,' '50~100만원,' '100~200만원,' '200만원 이상'으로 구성되어 있고 1, 2, 3, 4로 코딩됨; 성별변수는 가변수로 여성은 '0,' 남성은 '1'로 코딩됨; 종속변수들의 문항은 모두 1, 2, 3, 4, 5로 코딩되었고, 시정변화에 긍정적으로 평가한 항목으로 갈수록 높은 수치를 부여하였다.

\*\*\*  $p < .01$ ; \*  $p < .10$

평가하였다. 이에 반해, 민선시장 출범 이후에 일어난 시정변화에 대해 사회적 약자인 저학력, 저소득자 그리고 여성이 보다 긍정적으로 평가한 경우, 즉 마이너스(-) 방향의 유의미한 독립변수는 하나도 없었다.

종합하면, 시민들은 민선시장 출범 이후 시정변화가 사회적 강자에게 유리한 방향으로 전개된다고 인식하는 것으로 비쳤다.

## 7. 맺음말

이 연구는 청주시민과 청주시 공무원들의 인식을 통해 민선청주시장 출범 이후 시정의 변화를 평가하였다. 이들의 평가에 입각해 볼 때, 지난 1년간의 시정의 변화는 지방자치를 통해 기대하였던 가치들을 충족시키는 방향으로 전개되었다.

혹자는 시정변화에 대한 시민과 공무원의 평가가 인식에 바탕한 것이기 때문에 변화의 실상과는 무관한 것이라고 지적할 수 있다. 이러한 지적은 인식의 세계와 사실의 세계와의 연관성에 관한 질문이고 이에 대해 아직 지적 합의가 이루어져 있지 않은 상태이다(Brudney & England, 1982). 따라서 현재로서는 시정변화에 대한 시민과 공무원들의 평가와 실상과의 연관성에 대해 명확한 답변을 제공하기

는 힘들다.

그럼에도 불구하고, 연구자의 판단은 시민과 공무원들의 평가가 민선청주시장 출범 이후 일어난 실상을 상당부분 반영하고 있다는 것이다. 이에 대한 논거로 민선청주시장 출범 이후 시민의 시정참여의 기회를 확대시키고 시민의 여론수렴을 위해 혁신적인 정책들이 실제로 채택되어 시행되어 왔다는 사실이다. '직소민원창구,' '현장방문대화,' '시정보고회' 등이 이러한 정책의 예에 해당한다. 이에 부가하여 정부의 정책에 대해 비판적인 성향이 있는 시민들도 시정변화에 대해 대체로 긍정적으로 평가하고 있었다는 것이다. 이러한 점에 비추어 볼 때, 시민과 공무원들의 평가가 실상을 정확히 투영한 것은 아니라 할지라도, 실상의 상당부분을 반영한 것으로 보여진다.

본문의 논의를 통해 지방자치의 긍정적인 측면뿐만 아니라 부정적인 측면도 드러났다. 민선시장 출범 이후 시정변화의 혜택이 사회적 약자보다는 사회적 강자에게 보다 집중된 것으로 시민들의 인식 속에 나타나 있다는 것이다.

사회적 강자인 고학력, 고소득자 그리고 남성이 시정의 변화에 대해 보다 긍정적으로 평가하고 있음을 보여주는 분석결과에 대해서도 두 가지의 해석이 가능하다. 하나는 사회계층에 따른 시민들의 차별적 인식이 시정변화의 실상을 반영하여 민선시장 출범 이후 사회적 형평이 실제로 악화되었다는 것이다. 대안적인 견해는 사회계층에 따른 차별적 인식이 민선시장 출범 이후 형평의 실제적 악화에서 기인하기보다는 사회계층간에 존재하는 단순한 시각의 차이로 유발되었다는 것이다. 다시 말해, 사회적 약자가 강자에 비해 민선시장 출범 이후 시정의 변화에 대해 보다 부정적으로 평가한 것은, 예컨대 그가 갖는 상대적 박탈감 등으로 인한 것이지 실제의 시정운영과는 무관하다는 것이다.

양자의 견해 중 어느 것이 보다 타당한지에 대해 현재로는 단정하기 힘들다. 이를 판단해 줄 어떤 정황증거도 연구자는 가지고 있지 않기 때문이다. 하지만 분명한 것은 실상을 반영한 것이든 그렇지 않은 차별적 인식이 갖는 정책적 함의는 크게 다를 바가 없다는 것이다. 민주사회에서는 사회적 형평이 실제로 악화되지는 않아도 시민들이 그렇게 인식하고만 있으면 정부는 이에 어떤 식으로든 반응해야 하기 때문이다. 이러한 분석이 맞다면, 사회적 형평을 향한 반응방식을 찾는 것은 우리나라 지방자치의 건전한 정착을 위해 매우 중요한 과제가 된다.

---

참 고 문 헌

---

1. 국내문헌

유재원. 1994. "지방자치의 정치 : 정당의 역할을 중심으로." 《한국행정학보》, 28(2) : pp. 499~523.

2. 외국문헌

Bish Robert & Vincent Ostrom. 1979. *Understanding Urban Government : Metropolitan Reform Reconsidered*. Washington, D.C. : American Enterprise Institute.

Brudney, Jeffrey & Robert England. 1982. "Urban Policy Making and Subjective Service Evaluation : Are They Compatible," *Public Administration Review*, 42 : pp. 127~134.

Cheema, Shabbir & Dennis Rondinelli, eds. 1983. *Decentralization and Development : Policy Implementation in Developing Countries*. Beverly Hills, CA : Sage Publications.

Conyers, Diana. 1982. *Introduction to Social Planning in the Third World*. New York : John Wiley & Sons.

Grodzins, Morton. 1960. "American Political Parties and the American System," *Western Political Quarterly*, 13 : pp. 974~998.

Hart, David. 1972. "Theories of Government Related to Decentralization and Citizen Participation," *Public Administration Review*, 32 : pp. 603~621.

Kotler, Milton. 1969. *Neighborhood Government : The Local Foundations of Political Life*. Indianapolis, IN : Bobbs-Merril.

Langton, Stuart, ed. 1978. *Citizen Participation in America*. Lexington, MA : Lexington Books.

Levine, Herbert, ed. 1985. *The Politics of State and Local Government Debated*. Englewood Cliffs, NJ : Prentice-Hall.

Lyons, William & David Lowery. 1989. "Governmental Fragmentation Versus



- Consolidation : Five Public Choice Myths about How to Create Informed, Involved, and Happy Citizens," *Public Administration Review*, 49 : pp. 553~543.
- Madison, James, 1961. "No. 10," in Alexander Hamilton, James Madison & John Jay. *The Federalist Papers*, pp. 77~84. New York : New American Library.
- Ostrom, Vincent, Charles Tiebout, & Robert Warren. 1961. "The Organization of Government in Metropolitan Areas : A Theoretical Inquiry," *American Political Science Review*, 55 : pp. 831~842.
- Peterson, Paul. 1981. *City Limits*. Boston : Little, Brown.
- Ross, Bernard, Myron Levine, & Murray Stedman. 1991. *Urban Politics : Power in Metropolitan America*, 4th ed. Itasca, IL : F.E. Peacock Publishers.
- Schmandt, Henry. 1972. "Municipal Decentralization : An Overview," *Public Administration Review*, 32 : pp. 571~588.
- Sharpe, Lawrence. 1970. "Theories and Values of Local Government," *Political Studies*, 18 (2) : pp. 153~174.
- Smith, B. C. 1980. "Measuring Decentralization," in George Jones, ed. *New Approaches to the Study of Central-Local Government Relationships*. pp. 137~151. London : Gower.
- Thomas John. 1982. "Citizen Participation and Urban Administration : From Enemies to Allies," *Journal of Urban Affairs*, 5 : pp. 175~182.
- Tullock, Gordon. 1965. *The Politics of Bureaucracy*. Washington, D. C. : Public Affairs Press.
- Waldo, Dwight. 1984. *The Administrative Behavior*, 2nd ed. New York : Homes & Meier Publishers.
- Wong, Kenneth. 1988. "Economic Constraint and Political Choice in Urban Policymaking," *American Journal of Political Science*, 32 : pp. 1~18.