

# 지방자치문제, 누가 누구에게 돌을 던질 것인가?

‘실패의 합리성’을 벗어나기 위한 전략행위 분석

서울대 임도빈 교수

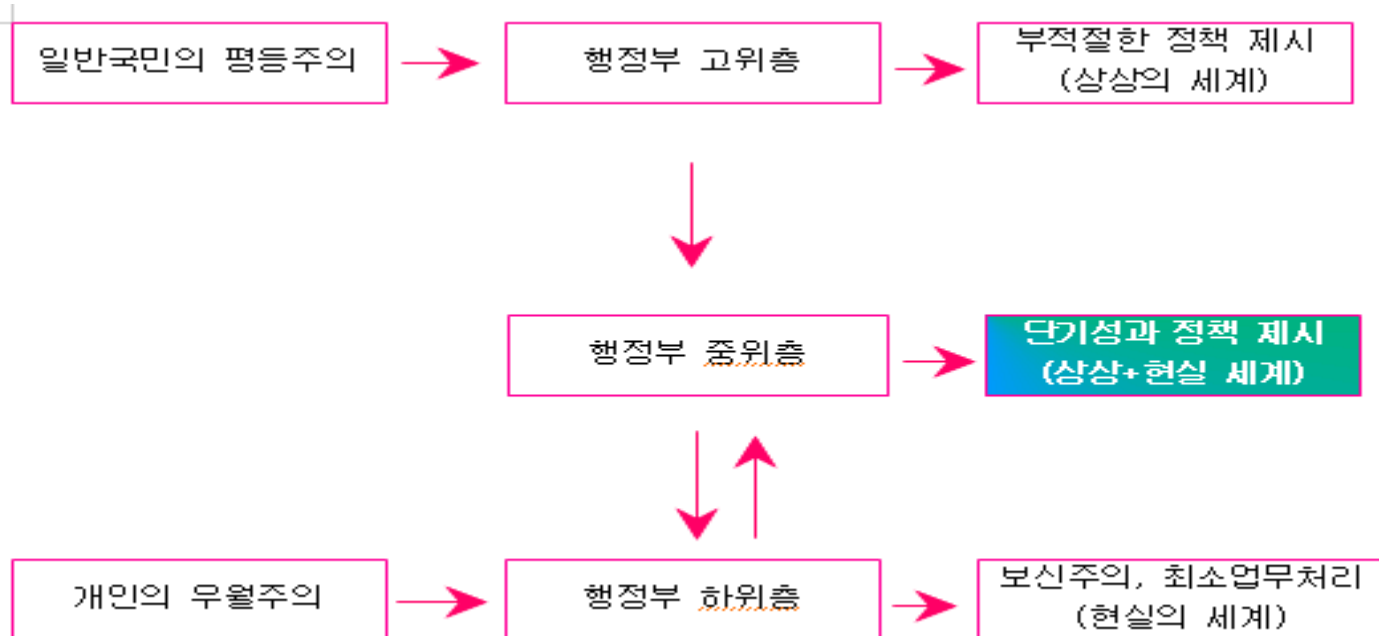


# 지방자치, 시작이 문제였다.

- 『지방조직론』(1997), 『한국지방조직론』(2004) 이후 진단
- 지역단위면에서 거꾸로 본 지방조직
- 지방의 행위자, 통반리->읍면동->시군->시도->중앙정부
- 중앙정치의 복사판, 중앙행정의 복사판
- 획일주의, 관료주의, 관우월주의, 행정편의주의,
- 신철의 삼각관계
- 단체장-관료-언론(학계)



# 악순환모델

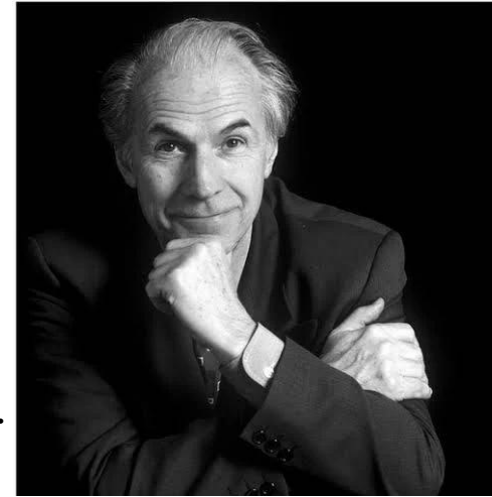


# 성과는 있었나?

- 지방자치는 사회적 구성물(Social Construction): sacred(공식) + profane(실질)
- 출처: Colebatch, H. K. (2006). *What work makes policy?* *Policy Sciences*, 39(4), 309–321
- 우리가 체감한 공식적 성과 (sacred)
  - 민주정치: 선거
  - 지방문제의 정책화
  - 서비스의 다양화
- 지방자치가 아니어도 가능했던 것들 (실질)
  - 행정의 시민친화성
  - 서비스 세분화
  - 전산화·접근성

- 여론: 기초의회 폐지 50.5%, 기초의원 정당공천제 폐지(전문가 83.8%)
- 중앙정부 정책의 지방 '하청화'
- 복지 확대, 행정 서비스 증가는 상 당 부분 중앙 정책의 집행 결과
- 지방은 "결정자"라기보다
- "집행자" 역할이 많았음

# 전략행위분석론



행위자간의 관계는 권력관계

불평등한 관계: 개인, 집단간 관계는 항상 불평등하다

- 모든 면에서 동등하면, 권력관계가 성립하지 않는다.

- 1. 합리적 행위자 ('Bounded rationality')
- 2. 개인 행위자는 자신의 목적달성을 위해 나름대로 계산하면서, 상호작용함
- 3. 행위자들의 목적을 종합하면, 그 조직의 진정한 게임이 무엇인가 알 수 있음
- 4. 사회조직(social organization)은 행위자간 상호작용이 반복됨으로써 형성되는 사회조직체제(social system)
- 5. 사회체제로 고착화되면, 개혁하기 힘들: 게임룰을 바꾸어야.

# 분석도구(*Conceptual Tools*)

*Analyzing organizations from the power perspective*

- 목적(Stake): 개인이 의식적이든 무의식적이든 추구하는 것. 그 행위자의 입장에서 봐야 함.
- 제약(Constraints): 분석범위 내에 있는 모든 행위자가 좌지우지 할 수 없는 주어진 것(으로 인식하는 것)
- 불확실성(Uncertainty zone): 자신은 어쩔 수 없으나 다른 사람이 통제할 수 있는 것.
- 자원(Resources): 가치있는 것들, 희소성, 모방불가능성, 대체불가능성이 높을수록 유용.
- 수단(Means): 한 사람이 다른 사람에게 영향을 미치는 방법.같은 자원을 가졌어도 수단은 달라질 수 있음
- 전략( Strategy): 한 행위자가 제약속에서 불확실성을 줄이며 행위하여 나타나는 경향.

# 전략행위자, 게임의 장

- (중앙정부): 특별지방행정기관
- 단체장 : 기초, 광역
- 지방의원: 기초, 광역
- 지방공무원
- 지방언론
- 지방학자, 시민단체
- (주민)

# 단체장 전략: 치적 극대화

- 목표: 재선, 가시적 성과
- - 단기 성과는 보상된다
- -가시성(visibility)높이기: 비서실, 홍보기능 강화,개막식
- - 장기 실패는 책임지지 않는다
- - 토목 공사.
- -축제 등 행사 선호: 축제 247개(1994)->1,170개(2024)
- - 장기 재정 위험 전가
- 지방 '영주'화

# 지방의회 전략: 공생

- -중앙정치에 예속: 지역구의원, 당 지역위원장
- 목표: 공천, 민원 관리
- '명예직+참석수당' => '유급+성과지표 공개+정책지원인력'
  - 광역의원 약 824명 × 6,597만 원 ≒ 약 545억 원/년
  - 기초의원 약 21,000명 × 4,539만 원 ≒ 약 9,536억 원/년
- 1,604명 정책지원관 (2023년)
- 4,600만 원 × 1,600명 ≒ 약 7,360억 원/년
- - 집행부 견제는 리스크
- - 협조가 합리적 선택: 야당은 집행부 견제가 주 목적

# 지방공무원 전략: 신분안전

- 목표: 안정, 승진
- - 정치화: 인사권자 충성
- 관료제 현상(bureaucratic phenomenon)의 복제
- - 소극행정, 복지부동
- - 문제 일으키지 않기

# 공무원들의 전략분석

분류	제약	자원	불확실성	전략
고위층	임기, 선거	정책최종 결정권(예산, 조직)	사회문제화, 언론, 여론악화	적극적 언론관계, 책임회피
하위층	상관의 인사권	관료제적 운영규칙, 현장감각, 민원인과 접촉	민원불만, 이의제기	수동적 대처
중위층	상하 중간적 존재	실무지식, 시간여유	상관, 부하의 불만	단기정책개발, 책임전가

출처:임도빈,2004:441

# 학계·전문가: 위원회, 용역

- 목표: 연구비, 영향력
- 위원회 참여> 인수위원회
- 전문성: 언론 노출
- \* 지역별 중심인물 등장
- - 맞춤형 수요예측: 국책연구원 통한 예타위한 자료제공
- - 자치단체 연구원 급증:
- - 실패 책임 없음

- 과잉투자형:  
기존 산업단지, 테크노벨리  
비어있어도

*“지금 다시 최신형 만들지 않으면,  
기업이 오지 않는다”.*

- 정부로비형:

*“이 사업 향후 수백억 투입예정, 이번  
기본계획에 포함되지 않으면,  
기회없다”*

# 지역 언론: 생존

- 목표: 광고, 재정 안정
- 불확실성영역: 시민들의 무관심
- 시민단체
- 현수막
- - 지방언론의 재정적 취약성: 1인 언론사,
- - 감시자에서 공생자로 이동
- AI, SNS 등 정보화로 언론생태계의 변화



# 민낯

영암 F1 6,000억 적자,

용인경전철 1조 원 투입/수요 예측 5%대): 최소수입보장금 지불

성남시청 3220억원 공사비 재정파탄

• 지방의회: 감시보다 공생 선택 (예: **외유성 해외연수**, 사업).

-부패의 분권화 : 단체장 142명 이상 기소, 뇌물수수(67건), 선거법 위반(66건) 등

단체장 5명 중 1명꼴로 사법처리

서울만 대한민국

수도권과 비수도권의 격차

지역 이기주의(NIMBY)와 국책사업 표류



# 왜 국가파산이 안났나?

- 성장경제 효과의 흡수
- 전체 파이가 커지면서: 비효율, 중복, 낭비가 성과처럼 흡수됨
- 👉 수축경제였다면 같은 구조가 유지되기 어려웠음
- - 선심성 지출( 1995년 42조 6천억, 2025년 326조 원 .  
( 재정자립도 48.6%, 재정자주도 70.3%)
- -공무원 증가 (지방 공무원 1995년 약 28만 명 -> 2025년 **394,644명** )

구조적 착시(Structural Illusion)

# 게임 내용을 바꿔야

목표수단도치 현상

‘돈’에서

- "자기 돈이 아닌,
- '나랏돈'을 누가 먼저, 더 많이
- 쓰느냐의 경쟁"



책임'화'로

- - 유착의 이익 ↓
- 처벌받을 때 비용 ↑



# 주민이 답이다

- 목표: 지역경제발전 -> **주민행복**(복지, 문화예술, 생활\_직접민주주의의 강화: **주민참여(시간의 관점)**
- -1인 2 주민등록제: 퇴직자, 젊은 층
- -인사행정: '공익봉사공무원(Public volunteer service: 시간제, 무보수' 신설
- -재무행정: '주민발전기금' 조성
- -주민총회 의무화
- -현수막 금지
- -공익활동기록 data base화:

# 지속가능한 모델은?:저비용

- 단체장 임기제한(단임, )
- 투명성: 업추비 실시간 공개 사이트
- ‘돈’의 제거: 회의비, 자문수당, 용역숫자 줄이기
- 수의계약 폐지
- 인사: 선거운동원 공직임용금지
- -공무원축소 : 주민 자원봉사자 근무제( 무보수, 파트타임제)
- 특별지방행정기관과 지방조직과 통합 or 기능연계
- - 직접 민주주의 강화:투명화
- -의원 무보수 명예직
- 지방의회 회기축소: 온라인 조사, 투표제
- - 주민 감시 비용 하락
- -의원보좌인력 축소

# 맞는말

- "누가 누구에게 돌을 던질 것인가"

## 중앙정부?

- 지방자치의 문제는 사람이 아니라 규칙이다.

.

- 성공이 합리적인 다음 30년을 설계하자

- 무관심한 관객이 된 주민

- 주민이 중심부에: 청년층, 퇴직자