creative commons

COMMONS DEED

저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:

저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.

비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.

변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 이용허락규약(Legal Code)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

Disclaimer

dCollection

국문초록

본 연구에서는 지방청사의 어떠한 공간적 특성이 시민참여와 지역공동체에 영향을 주는가를 기존의 규범적 가치와 전통적 관료모델, 신공공관리론, 뉴거버넌스, 신공공서비스론 등의 네가지 행정 패러다임 내에서의 '공공성' 이라는 개념을 통해 살펴보고자 한다. 이를 위해 본 연구는 서울시에 속하는 지방청사, 서대문구청, 용산구청, 관악구청, 강남구청 등 4곳을 선정하여, 이들 공간의 특성을 비교분석하고, 어떠한 공공적인 요소가 시민들로부터 긍정적인 인식을 유발하는가를 시민의 행태와 주관적 인식을 통해 분석하였다.

분석 결과에 따르면, 인구수가 적고, 재정자립도가 낮은 서대문구청은 전통적 관료모델, 신공공서비스론에 가까우며, 인구수가 많고 재정자립도가 낮은 관악구청은 신공공관리론, 신공공서비스론에 더 가깝다. 인구수가 적고 재정자립도가 높은 용산구청은 신공공관리론에 가까우며, 인구수가 많고 재정자립도가 높은 강남구청은 전통적 관료모델에 가깝다. 이 연구의 목적은 미시적으로는 향후 지방청사의 역할에 방향성을 제시해줄 수 있으며, 거시적으로는 공공성과 민주성이라는 광의의 개념간의 관계를 살펴보고 민주성을 유발하는 요인으로서의 공공성이라는 측면에 큰 의미가 있을 것이다.

주요어: 지방청사, 공공성, 민주성, 공적공간, 비교사례

학번: 2013-23628

목차

제1장 서론 ·····1
제1절 연구의 목적 및 필요성 ·····1
제2절 연구의 대상과 범위 ····· 4
제3절 연구의 방법 ·····5

제2장 이론적 논의와 선행연구 검토 ····· 6
제1절 지방청사공간의 정의 및 현황 ·····6
제2절 지방청사공간의 특성 ·····9
1. 상징성 ·····10
2. 접근성 ·····11
3. 개방성 ·····11
4. 행정효율성 ·····12
5. 확장과 변화가능성 ····· 13
제3절 지방청사공간이용의 행정 패러다임 ·····14
1. 각 패러다임별 정부의 역할과 시민관에 대한 관점 ···15
1) 전통적 관료모델 ·····15
2) 신공공관리론 ····· 16
3) 뉴거버넌스 ····· 16
4) 신공공서비스론 ····· 17
2. 각 패러다임별 공익에 대한 관점 ·····18
1) 전통적 관료모델 ·····18
2) 신공공관리론 ····· 19
3) 뉴거버넌스 ····· 20
4) 신공공서비스론 ····· 20
3. 구청사에 대한 인식과 청사공간의 환경 ·····22

제3장 연구의 설계 ·····24
제1절 분석틀 ·····24
1. 공공성을 결정하는 범주의 행정패러다임에의 적용 ···24
2. 패러다임별 청사이용자들의 인식분석항목 ·····27
제2절 연구방법 ·····28
1. 비교사례연구 ·····28
2. 연구사례 선정 ····· 29
3. 연구대상(분석단위) 선정 ····· 31
4. 자료의 수집 및 분석방법 ····· 33

제4장 각 구청의 공간의 특성 개관 ····· 35
제1절 서울시 지역의 특징 ····· 35
1. 인구와 환경변화 ····· 35
2. 행정구역 ·····36
제2절 서대문구청 ····· 39
1. 상징성 ·····41
2. 접근성 ·····43
3. 개방성 ·····44
4. 행정효율성 ·····46
5. 확장과 변화가능성 ····· 47
제3절 용산구청 ····· 48
1. 상징성 ·····50
2. 접근성 ·····51
3. 개방성 ·····52
4. 행정효율성 ·····55
5. 확장과 변화가능성 ····· 56
제4절 관악구청 ····· 56
1. 상징성 ·····57
2. 접근성 ·····58

3. 개방성 ·····59
4. 행정효율성 ·····60
5. 확장과 변화가능성 ····· 61
제5절 강남구청 ····· 61
1. 상징성 ·····63
2. 접근성 ·····64
3. 개방성 ·····65
4. 행정효율성 ·····66
5. 확장과 변화가능성 ····· 67
제6절 구청공간 특성에 따른 패러다임 유형분류 ····· 67
1. 코더간 신뢰도(Inter-coder reliability) 검증 ·····67
2. 청사간 공간비교 및 유형분류 ····· 69

제5장 각 구청 공간의 특성과 행정패러다임과의 연계 ·····72
제1절 구청사 이용자들의 공간적 조건에 대한 인식 ·····72
1. 인터뷰 조사의 틀 ····· 72
2. 인터뷰 대상자들의 속성 ····· 73
제2절 전통적 관료모델 ·····76
1. 정부의 역할과 시민관 ····· 76
2. 공공성 ····· 81
제3절 신공공관리론 ····· 82
1. 정부의 역할과 시민관 ····· 82
2. 공공성 ····· 91
제4절 뉴거버넌스 ····· 92
1. 정부의 역할과 시민관 ····· 92
2. 공공성 ····· 96
제5절 신공공서비스론 ····· 99
1. 정부의 역할과 시민관 ····· 99
2. 공공성 ·····103

제6절 소결 ·····109
1. 공적공간의 특성 ····· 109
2. 인구/재정자립도를 고려한 분석결과 ····· 110
3. 공공성과 민주성 ····· 113

제6장 결론 ·····114
제1절 연구결과의 요약 ····· 114
제2절 이론적 의의 및 향후 지방청사 건축·신축 계획시 시사점 ·····115
제3절 연구의 한계 ····· 115

참고문헌 ·····116

부록 ·····120

표 목차

<표1> 호화청사 논란으로 감사가 진행된 지방청사 ……7
<표2> 각 패러다임별 특징 ……21
<표3> 공공성을 결정하는 범주의 행정패러다임에의 적용 ……24
<표4> 패러다임별 청사이용자들의 인식분석항목 ……27
<표5> 사례연구대상 분류 …… 29
<표6> 인터뷰 대상자 …… 33
<표7> 서울시 구별 인구변화 ……36
<표8> 서울시 행정구역의 변화 ……37
<표9> 서울시 생활권계획 …… 38
<표10> 서대문구청 본관의 사무실배치 …… 47
<표11> 용산구청 본관의 사무실배치 …… 55
<표12> 관악구청 본과의 사무실배치 …… 61
<표13> 강남구청 본관의 사무실배치 …… 66
<표14> 코더간 신뢰도 검증결과 …… 68
<표15> 구청간 공간비교 및 유형분류 ……69
<표16> 사례별 인터뷰대상자들의 속성 …… 74
<표17> 공간적 특성에 의한 분류와 인터뷰이후 분류 비교 …111
<표18> 인구/재정자립도를 고려한 분석결과 …… 111

그림 목차

<그림1> 서울시 생활권 구분 (5개 권역) ····· 30
<그림2> 연구 흐름도 ····· 34
<그림3> 옛서대문구청사 신축 기공식 및 준공식 ·····40
<그림4> 현재 서대문구청사 전경 ·····41
<그림5> 서대문구청장 사무실 크기 ·····43
<그림6> 서대문구청사 1층 내부 전경 ·····44
<그림7> 서대문구청사 야외공간 전경 ·····45
<그림8> 서대문구청사 사무실 전경 ·····46
<그림9> 옛용산구청사 전경 ····· 48
<그림10> 현재 용산구청사 전경 ····· 49
<그림11> 용산구청장 사무실 전경 ····· 51
<그림12> 용산구청사 1층 내부 전경 ····· 51
<그림13> 용산구청사 야외공간 전경 ····· 52
<그림14> 용산구청사 옥외공간 전경 ····· 53
<그림15> 용산구청사 사무실 전경 ····· 54
<그림16> 옛관악구청사 전경 ·····56
<그림17> 현재 관악구청사 전경 ····· 57
<그림18> 관악구청장 사무실 크기 ····· 58
<그림19> 관악구청사 1층 내부 전경 ····· 59
<그림20> 관악구청사 야외공간 전경 ····· 59
<그림21> 관악구청사 사무실 전경 ····· 60
<그림22> 현재 강남구청사 전경 ····· 62
<그림23> 강남구청사 도면 ·····63
<그림24> 강남구청장 사무실 크기 ····· 64
<그림25> 강남구청사 1층 내부 전경 ····· 65
<그림26> 강남구청사 야외공간 전경 ····· 65
<그림27> 강남구청사 사무실 전경 ····· 66

<그림28> 관악구청사 내부 카페 전경 ·····82
<그림29> 강남구청사 앞 주차공간 ····· 87
<그림30> 용산구청사 내 언어교육원 전경 ·····88
<그림31> 용산구청사 내 북카페 ····· 88
<그림32> 관악구청사 앞마당 전경 ····· 89
<그림33> 서대문구NGO센터 전경 ····· 93
<그림34> 관악구청사 내 용꿈꾸는도서관 전경 ·····97
<그림35> 관악구청 꿈시장 전경 ·····106

제1장 서론

제1절 연구의 목적 및 필요성

정부의 공공서비스 전달과 관리방식은 시대의 요구에 따라 변화되었고 그에 따라 다양한 가치들을 표방한 행정 패러다임의 영향을 받아왔다. 그러나 각 행정 패러다임이 보는 관점에 따라 서비스 전달과 관리방식은 다른 양상을 보이면서도 그 이면에 추구하고자 하는 목적은 '공공성'의 지향이라는 동일한 목표의식을 가지고 있다. 즉, 서비스 자체가 '행위'라는 무형의 성질이든 '물리적 공간'이라는 유형의 성질이든, 행정에서의 서비스 제공은 공적 성격을 띨 수밖에 없다. 따라서, 직접 행정서비스를 시민들에게 제공하고 관리하는 행정기관인 지방청사 또한 이런 공공성을 실현할 수 있는 공간으로 재현되었을 것이며, 이는 이를 이용하는 '공적' 주체들의 이익을 구현하는 것으로 존재할 것이다. 즉, 지방청사는 대민서비스를 위한 공적인 행정업무를 수행하는 기능을 넘어 그 지역을 대표하는 민주적 공간이자 사회 공동생활의 중심점이 되는 건물인 것이다.

이처럼 지방청사는 행정업무 뿐 아니라 공적주체들이 참여하고 자유로운 공공공간으로서의 역할을 하며 공익을 구현하는 건물이어야 한다. 하지만 이런 청사건물 본연의 목적과 달리 지자체장 또는 공무원의 업무를 감안한 행정업무 위주, 청사공간으로서의 외형적 상징성에 입각해 규모를 부풀려 '호화청사'라는 오명을 받고 있다. 실제 성남시청은 청사건립 때문에 지급유예선언[1]을 하였으며, 최근에는 지방이전 공공기관 8곳이 호화청사 건설로 논란[2]을 빚고 있다. 호화청사의 주된 원인으로 손꼽히는 것은 지방자치단체에서

1) ''호화청사' 성남시, 5200억 부도 선언, 이대엽 전임시장 흥청망청에 결국 모라토리엄'(뷰스앤뉴스, 2010.07.12.)
2) '이노근 "지방이전 공공기관 8곳, 호화청사 건설"'(연합뉴스, 2014.10.13.)

뚜렷한 원칙도 없이 청사 내에 업무공간 면적의 몇 배에 이르는 도서관, 공연장, 복지회관 등 각종 편의시설 등의 설치, 운영비용 등을 검토하지 아니한 채 시설의 내·외장재를 고급화하는 등의 외관을 꾸미는 데에만 치중하여 에너지 낭비형 구조로 청사를 건설하는데 있다. 문제는 이렇게 무리하게 확장한 시설이 과연 민주적 가치를 지니고, 개인 및 공동의 이익이 표출될 수 있는 역할을 하고 있는가 하는 것이다.

지역사회 활동의 장으로서, 행정업무 서비스를 제공하는 장으로서, 청사공간의 역할은 중요함에도 불구하고 기존의 행정학 연구에서는 이런 청사공간의 역할을 간과해왔다. 물론, 시민참여활동의 목적과 요인, 행정서비스 질 자체가 가장 시민에게 큰 영향을 주는 요인이기 때문이기도 하지만, 대부분은 청사공간 자체는 행정학에서 다루는 문제가 아닌 주변부적인 이슈로 고려되는 것이 가장 큰 이유이다. 하지만, 최근 기술의 발달로 대부분의 행정(또는 민원)업무는 인터넷으로 간편하게 집에서 제공받을 수 있으므로, 기존의 행정서비스 전달이라는 청사의 큰 목적 하나를 상실하게 되는 셈이다. 이런 관점에서 본다면, 대민행정서비스 제공이 큰 비중을 차지했던 기존의 청사의 역할이 점점 사라지게 되면서, 결국 청사의 사용자는 시민보다는 청사에 근무하게 될 관료 및 의원들이 되면서, 오히려 행정업무에 치중하게 되는 역효과를 불러오게 된다. 청사공간 주사용자의 관료화라는 인식은 필요에 의한 청사규모 확장임에도 불구하고 이는 시민을 위한 것이라기보다는 공무원 및 의원들의 사적인 공간으로 인식하게 되어, 많은 지탄을 받게 될 수 있다. 따라서, 지방청사는 누구의 소유가 아닌 공공공간으로서 시민의 참여를 유도하는 공공성을 지니는 건물로 재정의할 필요가 있다.

공공서비스 전달과 관리방식이 누가, 누구에게, 어떤 목적으로, 어떻게 공급하는가는 정부의 국정운영에 대한 국민의 신뢰와 직결되는 문제이다. 이 때 지방청사의 공간은 이런 공공서비스 제공을 지원하며 국민의 삶과 복지를 실현 가능하게 해주는 장으로서의 역할

을 한다고 생각할 수 있다. 따라서, 지방청사 공간을 이용하는데 있어 이들 공간에 대한 시민들의 인식을 심층적으로 분석하여 공공기관이 가져야 할 주요 공간적 특성이 무엇인지 밝히는 것은 필수적이라고 할 수 있다. 본 연구는 각 지방청사가 어떠한 행정 패러다임 하에서 시민을 위해 공간을 구현하고, 이에 대한 청사공간 이용자의 주관적 인식과 만족도를 통해 공적공간으로서의 지방청사 공간의 특성을 파악하고자 하는 것이다.

그러나 기존의 지방청사공간에 관한 연구는 청사공간이 가져야할 규범적인 가치 기준만을 나열하는 식이거나 행정기관에서 제공하는 서비스에 대한 만족도에 관한 전반적인 현황에 그치는 등, 해당 문제에 대해 청사공간 이용자의 인식과 경험을 토대로 체계적인 연구방법을 적용하여 심층 분석한 연구는 거의 없었다. 이처럼 기존에 지방청사공간에 관련한 자료가 충분히 조사되지 않아 양적 데이터를 확보하기 어렵다는 점과 행정학적 관점에서 보는 새로운 접근방법이라는 점에서, 본 연구는 탐색적 연구를 목적으로 하고 있다. 따라서, 질적분석을 바탕으로 한 새로운 연구문제를 제시한다는 측면에서 이 연구의 이론적 가치는 크다고 볼 수 있다.

본 연구에서는 지방청사의 어떠한 공간적 특성이 시민참여와 지역공동체형성에 영향을 주는가를 기존의 규범적 가치와 전통적 관료모델, 신공공관리론, 뉴거버넌스, 신공공서비스론 등의 네가지 행정패러다임 내에서의 '공공성'이라는 개념을 통해 살펴보고자 한다. 이를 위해 본 연구는 서울시에 속하는 4군데의 지방청사를 선정하여, 이들 공간의 특성을 비교분석하고, 어떠한 공공적인 요소가 시민들로부터 긍정적인 인식을 유발하는가를 시민의 행태와 주관적 인식을 통해 분석하고자 한다. 이는 미시적로는 향후 지방청사 역할에 방향성을 제시해줄 수 있으며, 거시적으로는 공공성과 민주성이라는 광의의 개념간의 관계를 살펴보고 민주성을 유발하는 요인으로서의 공공성이라는 측면에서 큰 의미가 있을 것이다.

제2절 연구의 대상과 범위

공적공간으로서의 지방청사공간의 특성에 관한 연구에 있어서 본 연구의 범위와 사례대상은 서울시 소재의 구청으로 한다. 사례대상을 선정함에 있어서 단위가 작을수록 청사공간과 청사이용자(시민)와의 접촉을 심도 높게 관찰할 수 있는 장점이 있는데, 동 단위의 주민센터가 아닌 구청사를 선정한 이유는 다음과 같다. 첫째, 구 단위는 동 단위에서 제공하는 행정서비스 보다 좀 더 지역차원의 서비스를 포함한다. 예를 들어, 지역개발 문제와 같은 정치적 이슈들이 이에 해당되는데, 이들 문제들에 참여하는 주체들의 참여양상과 다양한 이익을 대변하는 대표자들이 어떻게 자신들의 이해를 표출하고 타협해가는지의 과정을 볼 수 있다. 둘째, 구 단위에서는 구의원의 존재로 인해 청사공간의 특성에 있어 이를 반영할 것으로 보인다. 따라서, 정무직과 관료직의 공간 배분에 관한 모습을 관찰할 수 있다. 마지막으로, 세간에 논란이 되는 청사공간은 동 단위보다 구 단위에서 주로 발생한다. 이는 구청사는 지역의 상징적인 건물로서 많은 사람의 관심을 받는 대상이며, 따라서 지방청사의 공간문제는 청사건물의 외형적 규모만이 아닌 다양한 기준을 가지고 정확히 분석할 필요성을 제기해주기 때문이다.

구청사는 우리나라 행정구역상 전국에 총 69개가 있으며, 이 중 서울시에 소재하는 구청은 총 25개이다(2014년 7월 말 기준). 본 연구에서는 특별히 서울시에 소재하고 있는 구청을 사례대상으로 선정하였는데, 그 이유는 서울시가 가지는 역사가 길어, 이에 따른 인구·행정구역의 변화가 잘 보여질 수 있는 곳이기도 하며, 상대적으로 인구밀도가 높은 곳에서 청사공간의 변화 및 이용활용도 측면에서 다양성을 확보하였기 때문이다. 따라서, 본 연구에서는 서울시에 소재하는 총 25개의 구청 중에서 이런 다양성을 보이는 4개의 사례를 선정해 연구대상으로 한다.

제3절 연구의 방법

이 연구는 각 구청의 어떠한 공간적 특성이 시민참여·지역공동체 형성 및 시민만족도에 중요한 역할을 하는지를 체계적으로 분석하기 위하여 공공성 범주를 기존연구에서 도출하여 각 사례분석에 활용하고자 한다. 이를 위해, 본 연구에서는 Yin(1984)의 사례연구방법에 따라 사례대상 및 분석단위를 선정하였다. 또한, 4곳의 지방청사를 사례대상으로 선정함으로써, 비교연구가 가능하게 하였다. 비교사례분석은 적은 사례를 자세하게 기술할 수 있는 연구방법이기 때문에 지방청사에 대한 연구가 기초적인 수준에 머물러 있는 상황에서 청사의 역할에 대한 이해를 넓힐 것으로 기대된다.

구체적인 방법은 다음과 같다. 먼저 인구규모와 재정자립도 기준을 통해 유사점과 차이점을 가진 사례를 선정하여 이들 기준으로부터 발생할 수 있는 공간적 특수성을 통제한다. 그 후, 청사공간이 지녀야 할 가치와 기존 행정패러다임(전통적 관료모델, 신공공관리론, 뉴거버넌스, 신공공서비스론)에 대한 선행연구를 통해 '공공성'이라는 관점에서 청사공간의 물리적 특성을 재정의하고, 이들 기준에 따라 각 사례를 행정패러다임 특성에 맞게 분류한다. 그리고 행정패러다임을 통해 표출된 청사공간의 물리적 특성은 실제 청사를 이용하는 공무원, 고객, 시민들에게 어떻게 인식되는지를 추적조사와 인터뷰를 이용하여 분석한다. 이 과정에서 인구가 많은 구청사와 적은 구청사, 지방자립도가 높은 구청사와 낮은 구청사간 발견되는 차이를 확인하고자 한다. 마지막으로 이들 분석결과를 중심으로 향후 지방청사공간이 나아갈 방향을 간략하게 서술하고자 한다.

제2장 이론적 논의와 선행연구 검토

제1절 지방청사공간의 정의 및 현황

지방청사는 국가기관이나 지방 공공단체가 일반적인 서비스 용도로 제공하는 건물이며, 이는 지방행정을 담당하는 지방자치시설인 특별시청사, 광역시청사, 도청사, 시청사, 구·군청사 등을 포함한다(한국지방재정공제회, 2009)[3]. 이런 일반적인 서비스는 국가기관이나 지방공공단체들이 국민들 또는 주민들에게 제공하는 행정서비스에 국한되는 개념이 아니며, '지역 커뮤니티를 형성하는 핵이자, 지역주민의 교육과 지역 문화를 창달하는 산실'[4]를 아우르는 개념이다.

따라서, 이런 지방청사의 역사는 중앙중심에서 지방중심으로 건립주체가 전환되는 등 시민 민주주의와 지방자치시대와 괘를 같이 한다. 시대별로 보면, 1970년대에는 건설경기의 조정을 위하여 정부청사 신축허가의 제한, 해제가 반복되는 시기였으며, 1980년대에는 정부과천청사가 건립되어 당시의 보건사회부, 과학기술처 등이 이전(1982년)하면서 지방으로의 이전정책이 시작되었다. 1990년대에도 중앙행정기관의 지방이전으로 균등한 지역발전을 도모하기 위해 대전에 제3정부청사 건립을 확정하고 통계청 등 11개 정부부처가 이전(1998년)을 하였다. 2000년대에는 경기부양 및 지방분권의 측면에서 세종청사 등 정부청사 건립이 활발히 이뤄졌으며, 2014년 36개의 중앙행정기관이 3단계를 거쳐 모두 이전하였다. 그러나 그동안 지방자치단체에 적용되는 '공유재산 및 물품관리법'에는 청사면적 기준이 불명확하여 동법에서 제시하는 청사면적 기준을 넘어서는 신축 및 증축이 시행되었으며, 이에 따라 '호화청사'라는

3) 감사원(2010) 연구에서 2009년 2월 행정안전부에서 한국지방재정공제회에 의뢰한 「지방자치단체 청사 표준면적 산정 연구 용역」인용한 것을 재인용
4) 감사원(2010). 감사결과 처분요구서: 지방청사 건설실태. 2010.11.

논란으로부터 벗어날 수 없었다.

<표1> 호화청사 논란으로 감사가 진행된 지방청사

기초 지자체	지자체 인구수(명)	연면적 (㎡)	청사 기준면적(㎡)	규모 분석(㎡) (%)
서울시청	10,208,302	97,064 (증축동 80,254)	117,402	-20,338 미만 (0.83)
서울 용산구청	238,708	59,177	11,814~ 18,206	40,971 초과 (3.25)
안산시 상록구청	374,055	19,380	11,814~ 18,206	1,174 초과 (1.06)
용인시 수지구청	295,451	39,048	11,814~ 18,206	20,842 초과 (2.14)
대전시 동구청	246,116	35,745	11,814~ 18,206	17,539 초과 (1.96)
광주시 서구청	299,825	22,614	11,814~ 18,206	4,408 초과 (1.24)
충남도청	2,037,582	102,331	52,784	49,547 초과 (1.94)
충남 당진시청	138,798	22,241	11,829	10,412 초과 (1.88)
전북 임실군청	30,703	13,094	7,525~ 11,829	1,265 초과 (1.11)
전북 완주군청	83,885	14,850	7,525~ 11,829	3,021 초과 (1.26)
전북 부안군청	6,020	19,784	7,525	12,259 초과 (2.63)
전남 신안군청	45,294	11,664	7,525~ 11,829	-165 미만 (0.99)

※ 규모 분석은 청사 기준면적의 최대면적으로 선정하여 계산함.

출처: 홍종건 · 동재욱(2014)

청사 건립에 기준이 되는 '공유재산 및 물품관리법'에서는 지역별 인구대비 청사 건립 면적을 제시하고 있지만, 보통 다음과 같은 이유에서 잘 준수되고 있지 않다. 첫째, 국민 생활수준 향상과

더불어 공무원들의 쾌적한 업무 공간 제공 요구가 증가함에 따라 청사 신축사업을 추진할 때 그런 요구를 반영하기 때문이다. 둘째, 지방청사 신축은 지방자치단체 고유의 업무로서 중앙정부의 통제에는 한계가 있고, 통제가 가능한 지방의회의 경우 신축 청사에 의원 개인 사무실을 배정받는 등의 반대급부가 있어 통제에 소극적이기 때문이다. 셋째, 설계나 계획 전문가로 훈련되지 않은 공무원이 청사건립 업무를 주로 맡기 때문이다. 실제 호화청사 논란으로 감사가 진행된 지방청사 12곳을 살펴보면, 서울시청과 신안군청 단 2곳만이 기준면적을 넘지 않았음을 알 수 있다(<표1> 참조). 또한, 기준면적을 초과한 10개 청사 중 안산시 상록구청이 1.06배로 가장 초과 면적이 작았으며 용산구청은 3.25배로 가장 많이 초과하였다.

이처럼 지방청사는 각 지역의 특성을 살리고 지역주민의 편의성을 도모하는 공공시설임에도 불구하고 명확한 기준 없이 정치적 타협이나 전문지식 없는 담당 공무원이 임의로 선정하여 건립되므로써 청사면적기준이 잘 지켜지지 않았다고 볼 수 있다. 따라서, 2010년 8월 감사원의 결과에 따라 면적 기준을 초과한 지자체에 대해 초과공간을 임대하거나 주민편의시설로 전환할 것을 권고함과 동시에, 지자체 인구 및 공무원 규모에 따라 신축청사의 규모를 제한하기에 이르렀다.

그러나 이러한 법 제정을 통한 획일적 규제로는 청사를 합리적으로 건립 및 관리할 수 없을뿐더러, 시민에게의 일반적 서비스 제공이라는 지방청사 애초의 목표를 달성시키지 못할 것이다. 규제는 지역의 문맥과 조건에 따라 융통성 있게 적용될 때, 그 효과성을 발휘할 수 있기 때문이다(이상헌, 2001). 그러나 그 융통성은 바로 지방청사 공간에 대한 확실한 목표가치가 있어야 가능한 일이다. 따라서, 아래에서는 지방청사 공간이 추구해야할 가치 및 특성을 논해보도록 하겠다.

제2절 지방청사공간의 특성

건설교통부의 2006년 「시민친화도 및 행정효율성 제고를 위한 공공기관 배치방안」 보고서에 따르면, 청사가 지녀야할 가치를 상징성, 시민친화도, 행정효율성, 확장과 변화 가능성, 보안 등 5가지로 정의하였다. 즉, 청사는 역사적 이미지와 국민정신을 표출할 수 있는 '상징성', 접근성 · 개방성 · 탈권위성을 포함하는 '시민친화도', 정보의 교환과 공유 등과 관련한 '행정효율성', 그리고 변화에 따른 대응성을 의미하는 '확장과 변화가능성', 안전을 의미하는 '보안' 등의 기준을 가지고 건립 및 배치해야 한다고 하였다.

이와 유사하게, 감사원(2010) 자료에서는 건설교통부가 제시하는 개방성, 상징성, 확장과 변화의 가능성을 지방청사의 특성으로 보면서도, '공공성'이라는 특성을 추가적으로 제시하였다. 여기에서 '공공성'이라는 개념을 명확하게 제시하지 않았지만, '지방청사는 공공행정업무 수행이라는 내재적 공공성뿐만 아니라 도시구조 속에서 도시 외부 공공공간을 조성하는 공공적 특성을 갖는다'(감사원, 2010)라고 하여, 지방청사가 지향하는 바는 '공공성'라는 점을 명확히 하였다.

그렇다면, '공공성'이란 무엇인가? 영어 'public'은 '공중의, 일반 국민의, 공고의'의 의미로 공중(the public)과 같은 맥락을 갖으며, '공립의, 공설의'라는 측면에서 공공재의 의미를 갖기도 한다. 또한 '공적인, 공무의, 국사의'라는 의미로 정부 및 공공기관의 행위로 규정되기도 하며, '공개된, 공공연한'의 의미로 일반 사회구성원 전체에 두로 관련되는 성질을 나타내기도 한다(신예경 · 김진균, 2009). 이와 유사하게 (박소영 · 전영훈, 2008)은 '공공성이란 불특정 다수가 공유할 수 있는 공통의 필요에 대한 반응으로 나타나는 행위들의 총체적인 성질이다.'고 정의하였으며, 건축은 공간을 매개로 공공성을 실현하는 장소라고 하였다. 즉, 이처

럼 공공성은 ‘불특정 다수’라는 주체, ‘공통의 필요’라는 목적, ‘반응으로 나타는 행위’라는 행동 이라는 세가지 영역을 포함하는 그 어떤 것이다. 다만, 주체는 다른 나머지 목적과 행동에 비해 상대적으로 분명하지만, 목적과 행동이라는 측면에서의 공공성은 무엇을 의미하는지 명확히 이해하기 어렵다.

이에 사회학자 하버마스(J□rgen Habermas)의 공공공간에 대한 정의를 빌려 이용하고자 한다. 하버마스는 사적 개인들 사이의 토론과 사회적 관계가 이루어지던 프랑스의 ‘살롱’(Salon)이라는 곳에서 공공성을 발견하고, 공공공간이란 공중(the public)들 사이의 교류가 일어나는 장의 역할을 하는 곳이라고 하였다. 즉, 공공공간은 여러 개인이 모인 집단이 자율적인 주체로서 서로 의사소통하는 장소를 의미하는 것이라 재해석할 수 있다. 이는 다시 말하면, 지방청사공간이 여러 시민 또는 주민들이 자율적인 주체로서 활동과 참여를 통해 의사소통할 수 있는 장소를 제공해주는 것으로써 청사공간은 공공성을 획득할 수 있다는 것을 의미한다.

이러한 의미에서 지방청사의 ‘공공성’은 시민참여를 활성시키는 매개로 작용하기 때문에, ‘민주성’과 깊은 관계를 갖고 있다고 볼 수 있다. 그렇다면, 구체적으로 어떻게 시민간의 자유로운 의사소통의 창구로서, 시민의 참여공간으로서, 청사공간은 어떠한 기준에 의해 조성되어야 하는가가 중요한 문제일 수 있다. 이하에서는 앞에서 제시한 여러 가치들을 ‘공공성’을 추구하기 위한 하위가치 및 기준으로 보고 이를 중심으로 살펴보도록 하겠다.

1. 상징성

상징성은 시민정신이 표출될 수 있는 역사적·문화적 이미지를 통해, 도시의 공적인 요소에 있어 건축의 기념비적인 성격이 부여되어야 한다. 즉, 그 지역을 상징하는 강한 정체성을 표현할 수 있어야 하는 것이다(건설교통부, 2006). 청사의 상징성을 살펴볼 수 있

는 측정변수로는 직각, 원형 등의 건물형태의 다양성 정도, 청사건물 내부를 살펴볼 수 있는 건물의 유리창사용정도[5], 주변건물과의 조화정도 등이 있을 수 있다.

공공청사는 시민들의 자유로운 참여가 이루어질 수 있도록 권위적, 관료적 이미지를 탈피해야 한다. 탈권위성은 도시 맥락 속에서 건물의 형태가 주어진 환경과 어떠한 관계를 갖고 있으며 그 건물이 시민에게 주는 이미지가 어떤 것인가 하는 인식적 문제와 관련이 있다. 즉, 규모와 형태로서 표현될 수도 있다(건설교통부, 2006). 구체적인 것으로는 건물높이, 위계성정도를 알 수 있는 대리변수로서 직원들 사무실 대비 또는 직급별 사무실규모 대비 지자체장의 방의 규모, 청사 내 고급자재 면적정도 등이 있다.

2. 접근성

청사건물은 사회적 규범 및 법규와 접근성을 조화롭게 연결하는 차원에서 물리적으로 개방되어야 한다. 접근성(accessibility)이란 일반 대중이 계층적, 시간적 제한을 받지 않고 사회적 규범과 법규를 따르면서 자유롭게 접근할 수 있느냐의 문제로서, 교통 체계 특히 대중교통을 이용한 접근과 밀접한 관계가 있다. 동시에 종합민원실의 배치와도 관련이 있다(건설교통부, 2006). 이를 측정할 수 있는 변수로는 마을버스 노선을 포함한 경로의 다양성 정도, 청사건물 표지판 안내정도, 입구에서부터 민원실과의 거리, 문화센터 등의 위치정도, 대관시설 예약의 편의정도 등이 있을 수 있다.

3. 개방성

5) 최근 건축동향에 의하면, 건물에서 유리의 사용정도는 건물외부의 사람이 내부업무환경을 훤히 들여다 볼 수 있어, 건물이용자의 인식과 업무투명성은 상관관계가 있다고 본다. 따라서, 유리는 최근 많이 이용되는 건축자재이다.

개방성(openness)은 시민에의 물리적 개방, 즉 주변과의 조화, 상업시설, 녹지 공간, 문화 공간 등과의 공유로 정의할 수 있다. 물리적 개방의 경우, 사무 공간의 개방을 의미하는 것은 아니다. 사무 공간 개방은 보안이라는 관점에서 논의되어야 한다(건설교통부, 2006). 개방성을 측정할 수 있는 변수로는 청사내 사무실 칸막이 높낮이 정도, 사무실 접근정도(보안키 존재여부), 청사 내 공간 중 시민에게 내주는 공간 비율, 야외공공시설 개방정도(면적) 등이 있을 수 있다.

청사 근무자가 안심하고 그 능력을 최대한 발휘하기 위한 기본 조건은 청사 내의 모든 안정성을 확인하는 것이다. 현대사회에서는 불특정 다수에 대한 테러의 가능성과 기상변화로 인한 방재시스템의 가동에 대한 필요성을 고려해야 한다. 또한 청사 내부에서는 외부에서 내방한 불특정 다수의 사람들에 대한 안내와 차단 기능이 필요할 것으로 판단된다. 공공기관의 경우, 정보의 외부로의 유출이 국민 생활에 파급효과가 큰 만큼 보안 기능을 염두에 둔 배치가 필요하다. 다만, 보안의 경우 방재시스템 구축이라는 관점에서 논의되어야 한다(건설교통부, 2006). 따라서, 보안을 측정할 수 있는 변수로는 보안을 통해 출입할 수 있는 방(사무실) 개수, 공간안전성을 살펴볼 수 있는 대피장소의 존재여부 등을 통해 파악할 수 있겠다.

4. 행정효율성

행정효율성에 관련된 부분은 부처간 커뮤니케이션, 정보 관리 및 공유의 측면에서 고려될 필요가 있다. 이러한 측면에서 행정효율성은 업무연계성으로도 정의된다. 사회의 복잡성과 다양성은 한 기관의 업무 수행이 타 기관의 업무에 긍정 부정적인 영향을 동시에 미치며, 어떤 경우에는 영역과 대상의 구분이 불분명해져 기관 간의 중복과 조정이 필요하게 되는 경우를 불러오게 된다. 상하의 지휘관계 만이 아닌 행정 기관들 간의 수평적인 연계성도 기관의 업무 수

행, 즉 행정에 적지 않은 영향을 주는 기관 간의 연계성 측면에서 고려되어져야 한다(건설교통부, 2006). 행정효율성을 측정할 수 있는 변수로는 본관과 별관과의 거리, 네트워크의 중심성[6]을 알 수 있는 본건물의 사무실 개수, 네트워크의 밀집정도를 알 수 있는 본건물의 면적당 사무실 면적, 각 사무실간 거리, 민원사무실과 일반사무실과의 거리 등이 있다.

5. 확장과 변화가능성

확장과 변화가능성은 청사의 배치가 인구 증감과 업무의 변화에 따라 확장 또는 축소될 수 있고, 새로운 방향에 대응할 수 있다는 가변성을 의미한다. 총무처(1993)에서 발간한 '사무환경편람' 에서는 다음과 같은 요소들 청사 배치에 고려되어야 함을 지적하고 있다.[7] 그러나, 정부인력 규모 및 필요 면적이 수요와 예측에 의해 결정되는 것보다는 환경 변화에 따른 정책적 결정에 보다 크게 좌우하기 때문에 일률적으로 현재의 인력 규모의 확장 및 변화가능성을 논하기는 어렵다(건설교통부, 2006). 그럼에도 이를 간접적으로 측정할 수 있는 변수로는 변화공간 가능성을 살펴볼 수 있는 토지이용여분의 면적이 있을 수 있다.

이처럼, 지방청사가 추구해야 할 최우선의 가치는 이런 하부개념들을 포함하는 '공공성', 즉 시민들이 참여하고 구성원간 소통을 통해 공동체를 형성하는 행위라는 것이며, 지방청사는 이런 행위를 지원하는 장소임을 확인할 수 있었다. 그렇다면, 과연 현재의 지방청사들은 시민의 주체성을 실현시킬 수 있는 공간으로서의 역할을

---

6) Provan & Milward(1995)의 연구에서는 네트워크의 효과성은 네트워크의 중심성(centrality)정도와 네트워크의 밀집(Density)정도로 측정할 수 있다고 하였다.

7) 교통의 편이성, 환경의 양호성, 업무적 연계성이 높은 공공기관과의 거리, 도시계획문제, 토지의 경제적 이용(주어진 업무를 수행하기에 합당한 토지인가), 조직 확대에 대비한 확장 가능성, 대민편의성, 장소의 넓이과 종류, 사무능률향상을 촉진 저해하는 조건 고려

하고 있는 것인지 살펴보아야 할 것이다.

일반적으로 구청과 같은 행정기관은 정부활동의 역할과 수행방식에 관한 행정학의 패러다임에 큰 영향을 받는다. 구청은 지자체의 직접적인 영향 아래 있지만, 행정서비스 등과 같은 공공서비스는 국민의 생활양식이나 삶의 질과 직결된 문제이기 때문에, 그리고 지자체도 결국 그러한 목적을 가진 정부의 하위기구로서 작동하기 때문이다. 따라서, 시대의 요구에 따라 만들어진 다양한 공공서비스 전달방식을 가진 행정패러다임은 국정운영이라는 큰 그림 아래 고스란히 구청에도 반영되기 마련이다. 시대에 따라 각 행정패러다임은 다양한 가치를 추구하였고, 이는 지방청사공간의 존재 및 활용목적에도 영향을 미쳤을 것이다. 따라서, 아래에서는 각 행정패러다임이 추구하는 가치는 무엇이고, 이들 가치가 지방청사공간에 어떠한 공간적 양상으로 나타날 수 있는지를 살펴보도록 하겠다.

제3절 지방청사공간이용의 행정 패러다임

본 연구에서는 최근 활발히 논의가 되고 있는 행정패러다임인 신공공관리론(New Public Management), 뉴거버넌스(New Public Governance), 신공공서비스론(New Public Service)을 전통적 관료모델(Old Public Administration)과 함께 살펴보도록 하겠다.

전통적 관료모델이 정치과학과 공공정책이론 기반이었다면, 신공공관리론은 합리적/공공선택이론과 관리연구를 기본으로, 뉴거버넌스는 조직적 사회학과 네트워크 이론, 신공공서비스론은 민주주의 이론, 그리고 실증적, 해석적, 비판적, 포스트모던 등을 포함한 다양한 접근을 포함하는 민주주의와 사회적 영역을 기반하는 이론이라고 할 수 다. 이처럼 각 패러다임별 기반하는 학문적 기초가 다르기 때문에, 이에 따라 추구하는 가치들도 상이하다. 예를 들어, 정책추진과정에서 전통적 관료모델이 계층제적 구조에 의존한다면, 신공공관리론은 경제논리로 효율성을 강조, 뉴거버넌스는 정책이해관계자

들과 정책네트워크에, 신공공서비스론은 정부정책과 공공서비스에 관한 의사결정에 정치-사회적 요인을 강조하고 있다(Osborne, 2006; Denhardt & Denhardt, 2000).

각 행정패러다임의 주목적은 공공서비스 전달 및 관리 방식에 초점이 있으므로, 이들 방식들의 차이에서 각 패러다임이 추구하는 가치 및 공익에 대한 차이점을 파악할 수 있을 것이다. 따라서, 본 연구에는 각 패러다임의 내용적 차원을 서비스 공급자(정부), 서비스 수요자(국민), 서비스 이념(가치)의 차원 등[8]으로 나누어 살펴보도록 하겠다.

1. 각 패러다임별 정부의 역할과 시민관에 대한 관점

1) 전통적 관료모델

전통적 관료모델에서의 정부의 역할은 공공서비스의 공급 및 전달이다. 즉, 위계적 질서 하의 관료들은 공공의 정신을 가지고, 행정서비스가 필요한 국민에게 전달해주는 역할을 하였다. 즉, 관료들은 조세와 지출의 통상적 업무라는 행정서비스를 제공하는 일을 하는 집단이며, 정부는 행정을 직접 하는 역할로서 존재한다. 이를 Osborne & Gaebler(1992)는 정부의 노젓기(rowing)라 명명하였다.

또한, 이들이 바라보는 국민은 행정서비스를 의뢰하는 의뢰인 혹은 투표를 할 수 있는 유권자로 바라보고 있다는 점이며, 따라서 공공서비스에서는 공적인 책임과 보증, 신뢰 등에 높은 가치비중을 두고, 이들 수요자에 대한 서비스제공을 체계적으로 전달하는 것을 목

8) 우양호(2008)의 공공서비스 관리이론의 한국적 적실성에 관한 비교연구에서는 신공공관리론과 신공공서비스론을 서비스유형에 따라 실증적으로 비교하였다. 비교기준은 공공서비스 전달과 관리방식에 내용적 차원: 서비스공급자, 서비스 수요자, 서비스 이념 등의 차원에 따라 명확히 대별된다고 보고 이를 기준으로 분석하였는데, 본 연구에서도 이 기준을 적용하고자 한다.

표로 한다고 볼 수 있다. 그렇기 때문에, 전통적 관료모델에서는 행정의 체계적 전달을 위해 관료적 조직구성 및 유지, 의뢰인에 대한 통제 또는 규제가 주된 수단으로 이용되었다.

2) 신공공관리론

신공공관리론은 전통적 행정의 노젓기(rowing)보다 정부의 방향잡기(steering)를 강조하고 있다. 신공공관리론에서 진정으로 강하고 좋은 정부는 방향조정은 많이 하되 노 젓는 일을 적게 하는 정부이다. 방향잡기에 주력하는 정부는 적극적으로 지역사회와 국가를 조직화하고, 더 많은 정책결정을 내리며, 보다 많은 사회경제적 제도들을 움직이게 하며, 잘 통제할 수 있기 때문이다. 신공공관리론 정부의 형태는 경쟁주의와 시장원리를 정부 조직내부에 적용함으로써 효율적인 공공서비스 관리체계를 마련하는 것이다. 따라서, 신공공관리론은 관료를 이를 실행할 수 있는 기업가적 사고를 가진 사람으로 본다.

신공공관리론은 국민을 서비스 고객(customer)으로 간주하여 서비스의 객체로 파악한다. 신공공관리론의 고객개념에는 개별 서비스에 대하여 최선을 다하고, 정부결정이 정치논리가 아닌 경제관점의 합리적 선택으로 이루어지도록 하며, 다양한 선택권한을 주어 수요에 공급을 부합시킴으로 비효율을 최대한 없애고자 한다.[9)]

3) 뉴거버넌스

뉴거버넌스에서는 다양한 이해관계가 얽힌 정책문제에 대한 정

9) 이는 정부의 공공서비스 전달에 있어 대응성과 배려를 세금을 납부하는 시민에게 제공한다는 서비스계약과 같은 것으로서 행정이 고객을 어떻게 만족시킬 수 있는가의 문제다. 즉 정부와 관료들은 공공서비스 부문에서 사기업의 소유주들이 하는 식으로 고객의 인식과 태도에 대해서 설문조사를 하고, 서비스를 편리하게 개선하며, 하급자에게 권한을 위임하고 어떤 사업을 외부와 계약할 것인가 혹은 권한을 분산할 것인가를 결정한다(Osborne & Gaebler, 1992: 211-242).

부 역할을 중요시하기 때문에, 행정기관과 관료들에게 요구되는 역할은 사회문제 해결과 공공서비스 제공을 위한 정부 안팎의 주체들 간의 네트워크가 올바르게 작용할 수 있도록 협상을 이끌어내는 조정자 내지는 촉진자로서의 기능이다. 뉴거버넌스는 다양한 이해관계의 조정자로 각각 파악하므로, 경쟁보다는 신뢰의 기반으로 조정과 협력을 강조한다. 뉴거버넌스에서는 국가의 역할을 부정하기보다는 민간의 힘을 동원하고, 공동체 구성원들의 적극적 참여를 통해 공적 문제를 해결코자 한다. 뉴거버넌스는 정부와 시장, 그리고 시민사회까지 포함한 협력적 상호조정과 합의를 중시한다(유민봉, 2010).

뉴거버넌스는 시민을 참여, 소통, 협력의 대상으로서 국정파트너로 인식하는 적극적이고 주권적인 존재로 본다. 뉴거버넌스 하에서 정부는 시민에 대하여 개방적, 비권위적이며, 시민은 통치의 주체, 서비스의 공동생산자이므로, 시민이 참여를 통하여 행사하는 권력은 정부의 독점적이고 자의적인 권력에 대한 저항이 아니라 공존을 담보하는 권력(power with)인 것이라 생각한다(Thomas, 1995).

4) 신공공서비스론

정책과 공공서비스는 수많은 이해관계의 산물이며 계층과 집단의 상호작용의 결과이므로, 예전과 같이 정부 단독의 의사결정으로 행해지는 것이 어렵다고 본다. 따라서, 신공공서비스론은 정부를 중재 및 조정자로 본다(Denhardt & Denhardt, 2007). 정부의 기본임무는 국민에게 봉사(serving)하는 것 그 자체가 가장 중요하며, 공공서비스의 목적이자 그 핵심은 국민들로 하여금 스스로 공동의 이해관계를 표명하고 충족하도록 도와주는 조력자 역할인 것이다. 즉 신공공서비스론은 민주주의와 다원화되는 사회의 정부활동에 있어서, 집단과 공동체에 기초한 책임성을 발전시키고 변화에 적합한 대응능력을 제고하기 위해 중앙 및 지방정부, 시민단체가 역동적인 관계를 구축하고, 경쟁의 원리보다는 민주적 참여를 통한 해법을 제안한

다(Denhardt & Denhardt, 2000; 2003a; 2003b; 2007).

신공공서비스론에서 바라보는 관료는 공익에 대한 뜻있는 기여자(meaningful contribution)로서의 역할이다. 관료들은 일반인과 다르게 언제나 공익의 내용과 공공의 선에 대한 사회적 관심에 주의를 기울이고 있는 사람들이어야 한다. 특히 관료는 사회적 담론과정에서 절차적 정당성을 보장하고 담론의 이슈에 대한 무임승차를 배제함으로써 결과적인 공익형성에 실질적으로 기여를 해야하는 것이다.

국민은 정부에 세금(tax)이나 요금(toll)을 내는 경제적 행위자로서의 고객인 동시에 정치적 행위자로서의 시민이기도 하기 때문에, 그들의 정부활동에 대한 참여와 적극적 권리행사를 정부가 보장해 주어야 한다고 신공공서비스론은 주장한다. 이에 정부와 관료들은 수동적인 고객의 요구에 단순히 반응하는 것이 아니라 민주시민들 사이에 믿음과 협동의 관계를 구축하는데 초점을 두는 역할이 필요하다. 이에는 서비스의 단순 고객이 아닌 민주시민의 경우 개인의 짧은 이익(short-term interests)보다 지역사회와 공동체(larger community)의 큰 문제에 먼저 관심을 가져야 할 의무가 있으며, 때로는 공동체의 이익(civic interests)을 위해 자기이익(self interests)을 기꺼이 포기하기도 해야함을 의미한다(Denhardt & Denhardt, 2007).

2. 각 패러다임별 공익에 대한 관점

공익은 공공서비스 행정의 근본이념이자 가치이며 곧 추구하는 목적이다. 그러나 이 공익도 각 행정패러다임별 관점이 다르며, 상이하게 정의된다. 이하에서는 각 패러다임별 공익에 대한 관점을 살펴보도록 하겠다.

1) 전통적 관료모델

전통적 행정이론에 의하면 공익은 적극적인 정부활동을 의미한다. 즉, 대의민주주의 틀에 의해 정무는 국민에 의에 선출된 선출직이, 행정은 그런 선출직에 의해 만들어진 입법 하에 일을 하는 관료로서 일을 하는 것이 바로 공익을 실현하는 것이다. 따라서, 행정서비스체계는 효율적인 서비스 전달을 위해 관료제 중심으로 운영되며, 이는 공간에 있어서도 서비스 수요자보다도 공급자 위주의 공간배치가 이루어질 가능성이 클 것이다.

2) 신공공관리론

신공공관리론의 공익은 소극적으로 정의되어 시장이나 민간이 스스로 할 수 없는 일을 정부가 떠맡는다는 것을 의미한다(Peters, 1996: 43-44). 따라서 공익의 개념에 대해 신공공관리론은 개인의 이익들이 단순 결합한 집합적 이익으로서 개인이 항상 최선의 선택을 해야하고 정부는 그 상황을 담보할 때만 나타난다.

신공공관리론은 공공서비스의 목표를 가시적 결과창출과 성과주의에 있다고 본다. 먼저 신공공관리론이 추구하는 가장 핵심적인 가치로 성과 또는 결과지향성은 서비스의 끝에 반드시 일정한 성과가 있어야 한다는 것이다. 이른바 성과지향(performance-oriented)적 정부는 업무에 대한 성과를 측정하는데 있어 투입보다는 성과에 의해 결정하자는 것이다. 이러한 정부조직은 흔히 연공서열이 아닌 성과에 따른 보상을 통하여 관료들의 대응을 높이려고 한다. 정부목표에 성과적 요소를 도입하려는 취지에는 효율성을 높여주고, 예산을 절감하며, 정부의 자연독점을 고객의 수요에 반응하도록 강요하고, 개혁을 촉진시킬 수 있다는 점이 포함된다(Osborne & Gaebler, 1992: 179-210). 따라서, 공간의 이용에 있어서도 신공공관리론은 수요자인 고객이 만족할 수 있는 서비스를 가장 효율적인 방법으로 제공할 수 있는 방식으로 구현될 것이다.

3) 뉴거버넌스

신공공관리는 성과에 대한 책임성을 통해 관료의 정치인에 대한 책임성과 시민에 대한 대응성을 강조하는 반면, 뉴거버넌스는 구성원들 간의 공유된 책임성(shared responsibility)에 초점이 있다. 이는 네크워크를 강조하는 입장에서 네트워크를 유지하기 위한 측면에서 요구되는 항목인 것이다. 따라서, 뉴거버넌스는 공익을 신뢰를 바탕으로 하는 협동·협력으로 바라본다. 이는 청사공간구성에 있어서도, 다양한 주체들이 협상과 타협을 할 수 있는 장을 제공하는 방식에 초점을 둘 것이라 예상할 수 있겠다.

4) 신공공서비스

공익은 사회적으로 공유된 의식과 가치(shared values)에 관한 민주적인 대화와 담론의 결과로 얻어지는 것이다(Denhardt, 2007). 공익의 실현을 위해 정부는 이에 관해 집단적으로 공유할 수 있는 개념을 구축하는데 기여해야 한다. 공익은 비록 느리더라도 모두가 가급적 많이 공감하는 방식으로 추구되어야 한다. 반드시 정부 외적인 공동체의 정치적 선택(political choice)을 정해야 하며, 이 같은 결정에 대한 조력과 협조는 정부의 중요한 역할 중의 하나이다. 그 선택과 결정의 내용이 무엇이든 간에 이것이 바로 그 당시 그 사회의 공익을 구성한다.[10]

이러한 문제에 대해 신공공서비스론은 상위의 가치로서의 정부의 민주적 책임성을 강조한다. 즉 공공의 보증을 통한 책임성은 담론적 공익을 실천하기 위한 정부와 관료들의 노력이 필요하다. 이에는 그

---

10) 정부와 국민은 담론을 통하여 공유된 가치(shared values)를 표현하고 이것을 공익으로 승화시키는 장소(public energy field)를 만든다. 그 규범적 방향(normative vector)은 대화와 타협을 통해 정부와 시민이 서로의 입장을 이해하고, 거시적으로는 국가사회 전체의 이익과 일치되도록 만드는 것이다(Denhardt & Denhardt, 2000; 2003a; 2003b; 2007).

당시 지배적인 사회가치와 시민의 요구와 공동체· 지역사회의 이해관계 등의 관심을 가질 의무를 포함한다. 이에 정부와 관료는 일단 공적 책임과 공공의 선에 대한 보증을 위해 최선의 노력을 다하되 복잡 다원화된 사회에서의 조정자적 어려움을 인정하고 시민과의 상호협력을 통해 민주적으로 해결하는 것만이 해결책이라고 제안한다(Denhardt & Denhardt, 2000; 2003a; 2003b; 2007).

따라서, 신공공서비스론에서 추구하는 청사공간은 시민을 포함한 여러 참여주체들이 모두 공감할 수 있는 공익을 소통을 통해 만들어가는 담론적 장소일 것이며, 이는 공간의 제공에 있어서도 이러한 참여의 자리가 마련될 수 있는 적극적인 활동의 장소로서 역할을 할 것이라 볼 수 있다.

이상의 논의들을 각 패러다임별로 정리하면, 다음의 <표2> 와 같다.

<표2> 각 패러다임별 특징

구분		전통적 관료모델	신공공관리론	뉴거버넌스론	신공공서비스론
정부(공급자) 차원	정부의 역할	노 젓기	방향잡기	조정자	봉사
	행정기관의 역할	공공의 정신	경쟁지향	민주적 통치지향	참여지향
	관료의 역할	공무원	기업가	조정자	공익 기여자
주민(수요자) 차원	수요자 역할	의뢰인, 유권자	고객	민주 시민	민주 시민
	수요자 의식	개인주의	개인주의	민주적인 정체(polity)	공동체주의
서비스	공익의 성격	정치적으로 정의되고,	집합적 공익	신뢰, 협동, 조정, 공사협력	담론적 공익

이념 차원		법으로 표현된 공익			
	서비스 목표	정책시스템화(관료적 조직과 의뢰인에 대한 통제 또는 규제)	성과주의	서비스 과정과 성과(outcome)	책임주의

출처: Osborne(2006), Denhardt & Denhardt(2000), 우양호(2008)를 발췌하여 재구성

3. 구청사에 대한 인식과 청사공간의 환경

지금까지 논의된 네가지 행정패러다임의 특성을 통해 각 패러다임이 추구하는 공익은 무엇인지, 즉 공공성을 어떻게 정의하는 파악할 수 있었다. 그렇다면, 청사의 공간이라는 물리적 특성이 어떠한 행정 패러다임에 기반하여 구축되었는지 또는 각 가치를 어떤 식으로 구현하였는지를 살펴보기 위해서는 기준이 필요하다. 이를 위하여, 앞에서 논의된 청사공간의 7가지 특성을 기준으로 삼아, 이들 기준에 따른 행정패러다임의 속성에 적용해 보고자 한다.

문제는 이렇게 작성된 각 구청의 유형분류가 과연 적실성이 있는가의 문제가 있다. 각 구청공간에 나타난 물리적 공간의 특성이 각 행정패러다임이 제시하는 가치를 구현하는가에 대한 원인변수로서 타당성을 가져야 한다. 따라서, 본 연구에서 제시할 각 구청의 유형은 이를 이용하는 공무원, 고객, 시민들의 인식을 통해 그 적실성을 규명하고자 한다. 하지만, 기존에 청사공간에 관한 연구가 전무하므로, 공적공간을 표현하는 변수를 실증적으로 검증하는 것은 어렵고, 본 연구의 목적 자체가 청사공간의 공공성을 표현하는 특성을 밝혀내는 탐색적 연구인만큼 청사공간이용자의 인식은 추적조사라는 관찰과 인터뷰를 통해 자료를 수집하는 것이 바람직하다. 또한, 공적공간이라는 추상적인 개념은 시민의 인식에 따라 또는 제공되는 물

리적 특성에 따라 공간의 성격 및 그 목적이 달라질 수 있으므로, 인터뷰를 통한 질적분석이 가장 적합해 보인다. 더 나아가, 인터뷰를 통해 구청의 물리적 공간에 대한 주관적인 인식뿐 아니라 청사건물이 추구하는 행정가치에 대한 만족도까지 간접적으로 파악할 수 있다는 점에서 인식조사는 청사유형의 적실성을 판단하는 수단으로 타당성을 지닌다고 할 수 있다.

그러나 구청사의 환경은 필수적으로 청사의 규모와 관련해서 청사이용자의 인식 및 만족도에 외생적으로 영향을 줄 수 있다(Heinrich & Lynn, 2000). 여기에는 도시규모, 경제적 상황, 청사에 근무하는 인력과 재정을 들 수 있다. 청사규모는 행정구역크기, 인구밀도, 거주지 유형에 따라 규모에 차이를 보일 수 있다. 또한 각 지자체의 경제상황은 청사의 규모에도 영향을 미칠 것이다. 지자체의 재정자립도가 높은 구청일수록 제공하는 행정서비스 및 물리적 공간의 수준이 높을 것이며, 동시에 이를 이용하는 시민들의 주관적인 만족도도 높을 것이다. 청사이용자의 주관적 인식 및 청사공간에 대한 만족도에 대한 정확한 평가를 하기 위해서는 이러한 변수들을 통제할 필요가 있다.

제3장 연구의 설계

제1절 분석틀

1. 공공성을 결정하는 범주의 행정패러다임에의 적용

본 연구는 통제변수로 인구규모와 재정자립도를 기준으로 4군데의 서울시 소재 구청을 선정한 후 어떠한 물리적 공간특성을 가진 구청이 어떤 행정패러다임의 가치를 표상하고 있는지 분류한 후 이들이 잘 부합하는지를 청사이용자의 인식을 통해 살펴보고자 한다. 이 과정에서 시민이 인식하는 구청은 어떠해야 하는지, 공적공간은 어떠해야 하는지를 규명할 수 있을 것이고, 이는 향후 지방청사의 존재방향을 제시해 줄 것이다.

이를 위해 본 연구에서는 위에서 살펴본 지방청사 공간의 7가지 특성을 측정할 수 있는 변수로 세분화하였다. 그리고 위에서 제시한 각 행정 패러다임이 지향하는 가치를 기준으로 분류를 해보고, 각 패러다임이 제시하는 청사공간의 특징을 아래의 <표3>과 같이 도출해 보았다.

<표3> 공공성을 결정하는 범주의 행정패러다임에의 적용

구분			전통적 관료모델	신공공관리론	뉴거버넌스론	신공공서비스론
상징성	계량지표	건물높이	높음	중간	중간	낮음
		지자체장 사무실의 규모	넓음	중간	중간	중간
	질적지표	건물외벽 유리사용정도	낮음	높음	높음	높음
		건물외관 형태정도(직각, 원형 등)	낮음	높음	중간	높음
		주변과의 조화정도	낮음	중간	높음	높음

접근성	계량지표	경로의 수(마을버스 노선 포함)	낮음	높음	높음	높음
	질적지표	입구에서 민원실까지의 거리	가까움	가까움	가까움	가까움
		입구에서 문화센터까지의 거리	낮음	중간	중간	높음
		표지판 안내정도	낮음	높음	높음	높음
		대관시설 예약 편이정도	낮음	중간	높음	높음
개방성	계량지표	사무실 칸막이 높이	높음	중간	낮음	중간
		야외공간 시설면적	낮음	중간	높음	높음
	질적지표	사무실 칸막이 높낮이 정도	높음	중간	낮음	중간
		상위관리자 사무실 접근정도	높음	높음	중간	중간
		야외공공시설 이용의 편의성 정도	낮음	중간	높음	높음
행정효율성	계량지표	본관의 사무실 개수(중심성)	많음	적음	적음	중간
	질적지표	본관의 사무실 밀집정도	높음	높음	높음	중간
		본관과 별관과의 거리	중간	짧음	짧음	중간
		(직급별, 부처별) 사무실간 거리	멈	가까움	가까움	중간
		민원사무실과 일반사무실과의 거리	멈	가까움	가까움	가까움
확장과변화가능성	계량지표	토지이용여분면적(변화공간 가능성)	낮음	높음	중간	중간
공간특징			행정서비스 제공 중심의 공간	고객만족을 위한 최소한의 공간	행정네트워크 조정자로서의 최소한의 공간	시민공동체 장으로서의 공간

전통적 관료모델은 정부주도의 행정서비스 제공을 통한 공익달성이 목표이므로, 이를 효과적으로 달성할 수 있는 관료적 조직과 행정서비스를 문의한 의뢰인에 대한 통제를 통한 정책시스템화를 구현할 수 있는 공간을 추구할 것이다. 따라서, 구청과 같은 행정건물은 그런 관료적 조직을 통제할 수 있는 위계적이고 권위적이며, 접근성·개방성이 떨어지는 공간일 가능성이 높다. 또한, 효과적인 행정서비스 제공과 통제가 강한 전통적 관료모델의 공간적 행정효율성은 높을 것이라 생각된다. 통제를 위해 모든 사무실이 한 건물에 집적될 가능성이 높기 때문이다. 이 때문에 높은 보안성을 지닐 확률도 높다.

신공공관리론에서 지향하는 청사공간은 고객만족을 위한 최소한의 공간적 특징을 가질 것이다. 고객을 위한 최상의 행정서비스 달성을 위한 작고 효율적인 정부가 목표이므로, 이는 고스란히 공간을 통해서 구현될 것이다. 따라서, 고객친화적인 목적을 위해 높은 상징성, 접근성, 개방성을 지닐 것이며, 전통적 관료모델보다는 상대적으로 덜 권위적인 공간일 것이다. 확장과 변화가능성에서는 기업가적 관료를 지향하기 때문에 이 부분에서는 변화가능성을 보일 것이다.

네트워크 조정자로서 정부를 인식하기 때문에 뉴거버넌스 패러다임을 지향하는 청사공간은 이러한 가치를 반영하였을 것이다. 민주적 정체로서의 상징성을 가지며, 여러단위들의 협려과 협동이 가능케하도록 높은 접근성, 개방성, 행정효율성을 가질 것이다. 다만, 정부가 조정자의 역할을 수행해야 하기 때문에 탈권위성은 신공공서비스보다는 상대적으로 낮을 가능성이 높다.

마지막으로 신공공서비스론은 청사공간을 시민공동체의 장으로서 인식하기 때문에 높은 상징성, 접근성, 개방성과 가장 낮은 탈권위성을 보여줄 것이다. 다만, 여러단위의 빈번한 접근과 여러 공간의 분산은 다른 패러다임보다 상대적으로 낮은 행정효율성, 낮은 변화가능성을 보여줄 것이다.

2. 패러다임별 청사이용자들의 인식분석항목

위의 기준에 따라 분류된 구청사에 관한 시민들의 인식은 각 행정패러다임이 바라보는 공급자와 수요자의 역할에 따라 구분되어 살펴볼 수 있다. 각 범주에 대한 인식분석항목은 <표4>와 같다.

<표4> 패러다임별 청사이용자들의 인식분석항목

	구청공간에 대한 인식
상징성	정부, 행정서비스 전달기관, 협력기관, 지역 공동체로서의 상징을 가지고 있는가, 전반적인 인식 및 만족도 청사건물에 심리적으로 압도되는가, 편안함을 느끼는가, 전반적인 인식 및 만족도 민원실과 타사무실, 상위관리자 사무실 이용시, 심리적으로 압도되는가, 편안함을 느끼는가, 전반적인 인식 및 만족도
접근성	민원인(유권자), 고객, 민주 시민으로서 청사공간에 접근이 용이한가, 전반적인 인식 및 만족도 공무원, 기업가, 조정자, 공익 기여자로서 청사공간에 접근이 용이한가, 전반적인 인식 및 만족도
개방성	민원인(유권자), 고객, 민주 시민으로서 청사공간 이용에 있어서 얼마나 개방적으로 시설을 이용할 수 있는가, 전반적인 인식 및 만족도 공무원, 기업가, 조정자, 공익 기여자로서 청사공간 이용에 있어서 얼마나 개방적으로 시설을 이용할 수 있는가, 전반적인 인식 및 만족도 구청건물은 잘 통제되어 있다고 생각하나? 대피이동소로서 만족하고 있는지 등, 전반적인 인식 및 만족도
행정효율성	행정서비스를 받을 때 여러 단계를 거쳐야하는가(여러군데를 가야하는가), 빈번한 시민만족도 조사를 하는가, 과실에 대한 책임은 누가 보통 지는가, 전반적인 인식 및 만족도 별관과의 연락은 어떻게 하는지, 이견조정은 누가 하는지, 잦은 이동으로 담론적 공익이 형성되는지 여부, 전반적인 인식 및 만족도

확장과 변화 가능성	현재 구청공간(사무실, 민원실, 편의공간 등)이 더 확장되어야 하는가? 그 이유는 무엇이고, 바꾸고 싶다면 무엇을 바꾸고 싶은가? 전반적인 인식 및 만족도

제2절 연구방법

1. 비교사례연구

본 연구에서는 지방청사공간의 공공적 특성을 살펴보기 위해 비교사례연구를 할 것이다. 여러 사례의 비교를 통해 공공성을 지니는 청사공간의 특성을 찾아낼 수 있기 때문이다. 사례연구를 하는 이유는 기존에 지방청사공간에 관련한 자료가 충분히 조사되지 않아 양적 데이터를 확보하기 어렵기 때문이고, 행정학적 관점에서 보는 새로운 접근방법이므로 탐색적 연구에 적합하기 때문이다. 따라서 소수의 사례를 깊이 들여다봄으로써 제한적이나마 청사공간의 특성을 연구하고, 공간의 이용에 있어 중요한 요인이 무엇인지 확인하고자 한다.

이를 위해, Prezeworski & Teune (1970)이 제시하는 most similar/most different 연구설계를 이용하였다. Most similar design(최대유사체계분석)은 가장 유사한 사례를 선택하여 비교하는 방법이다. 비교하려는 대상이 유사하면 유사할수록 그들 간의 차이를 만드는 요인들을 분리해 내는 것이 가능해진다는 가정에 근거하는 방법이다. Most different design(최대상이체계분석)은 상이한 사례들을 가로지르는 타당성을 보여줌으로써 인과관계의 확고함을 보여주려는 연구방법이다. 이는 측정되지 않은 제3의 변수에 의존하는 결과가 아니기 때문에 연구의 설명력을 높여줄 수 있다. 본 연구에서는 이 두 체계분석을 이용하여, 총 4개의 사례를 선정하여 비교할 것이다. 즉, 비교를 통해 특정요인이 긍정적 인식을 주는 경

우와 부정적 인식을 주는 경우의 차이점을 확인해, 지방청사 공간의 역할에 대한 높은 이해도를 가져다 줄 것이다.

2. 연구사례 선정

지방청사는 서울시 서대문구청, 용산구청, 관악구청, 강남구청 등 4곳의 청사를 선정하였다. 연구대상 선정은 다음과 같은 기준에 의해 선정하였다. 첫째, 4곳의 청사가 비교가능할 수 있도록 유사한 인구와 지역에 있는 구청을 선정하였다. 지자체에서 제공하는 행정서비는 행정수요에 맞게 구성되므로, 각 구단위의 인구규모는 구청의 규모에 영향을 줄 수 밖에 없기 때문이다. 네 곳의 구청은 2015년 1월 기준으로 인구가 상대적으로 적은 235,838명(용산구), 309,935명(서대문구) 두 곳과 거주인구가 상대적으로 큰 513,460명(관악구), 578,990명(강남구) 등 두 곳으로 나뉘어 구분하였다. 둘째, most-similar/most different 연구설계에 따라, 인구이외의 다른 기준, 재정자립도를 추가하였다. 지자체의 재정상태는 구청의 신축 및 증축을 포함하는 재정행위에 영향을 주며, 이는 청사의 규모와도 직결되기 때문이다. 따라서, 상대적으로 높은 재정자립도를 가진 두 청사와 상대적으로 낮은 재정자립도를 가진 두 청사를 선정하였다. 재정자립도 수치와 인구수를 통한 구분은 아래 <표5>과 같다.

<표5> 사례연구대상 분류

구분	재정자립도 낮음	재정자립도 높음
인구수 적음	서대문구청(분산형) 인구: 309,935 재정자립도: 28.4	용산구청 인구: 235,838 재정자립도: 43.1

인구수 많음	**관악구청** 인구: 513,460 재정자립도: 25.3	**강남구청(분산형)** 인구: 578,990 재정자립도: 64.3

셋째, 각 구청의 건물 수를 참고하였다. 서울시는 인구밀도가 전국에서 가장 높은 도시이므로, 토지이용에 제한을 받을 수 밖에 없다. 또한, 역사가 오래된 행정구역일수록 증축을 하여 건축물을 개선하는 경향이 있고, 이러한 특성들은 별관이 따로 떨어져 있는 분산형으로 나타날 수 있기 때문이다. 따라서, 이런 분산형 건물 2군데, 단일형 건물 2군데를 고려하였다. 넷째, 서울시 생활권 구분을 고려하였다. 서울시에는 도심권, 서북권, 서남권, 동남권, 동북권 등 5가지 생활권역으로 구분되어 있는데, 본 연구에서는 동북권을 제외한 4군데 생활권역 중 하나의 행정구역을 사용하여 사례의 대표성을 가지려 했다. 서울시 생활권역 구분은 다음 <그림1>과 같다.

<그림1> 서울시 생활권 구분 (5개 권역)

출처: 서울특별시, 2030 서울도시기본계획

3. 연구대상(분석단위) 선정

청사공간에 대한 인식과 만족도를 분석하기 위해서는 주민들이 공간을 어떻게 인식하는가에 관한 문제에 초점을 맞추지만, 주제단위와 분석단위는 다르기 때문에 이를 인지하는 것이 중요하다. 즉, 행정패러다임으로 분류된 공간특성에 있어서의 분석단위는 구청사라는 행정기관이며, 이 청사공간에 대한 주관적 인식과 만족도 연구에 있어서 분석단위는 청사공간 상주자인 공무원 및 주민 개인으로 구성된 집단이다. 따라서, 청사공간에 대한 인식 및 만족도는 대상집단에 얼마나 용이하게 공적공간으로서 역할을 제공하는가를 규명해 보이는 것이며, 이는 해당 구청건물을 이용하는 공무원, 고객, 시민의 이용목적 및 만족도를 통해 파악할 수 있다.

본 연구에 필요한 자료는 민원담당공무원, 민원외 기타 담당 공무원, 민원방문주민, 시민단체소속 시민, 야외공간 등 편의시설 이용시민 등 다섯가지 수준에서 수집할 예정이다. 대상은 크게 둘로 나뉘는데, 하나는 각 구청에 근무하는 공무원들이고, 다른 하나는 구청을 이용하는 주민들이다. 일단 민원서비스의 경우 서비스 수혜자가 개인단위이고 이들은 대부분 서비스를 받기 위해 직접 기관을 찾는 명확한 고객집단이므로 조사원에 의해 현장에서 수집할 예정이다. 이는 야외공간 및 편의시설 이용시민도 마찬가지이다. 다만, 시민단체소속 및 구청 공무원을 표본으로 선정하는 문제에 있어서 표본 추출방법 문제가 고려되었다. 따라서, 시민단체소속 시민의 경우, 특정시민들이 이용한다는 점을 고려해 청사공간 이용 예약자 명단에서 명부를 협조 받아 체계적 무작위표출방법(systematic random sampling)을 사용할 것이다. 공무원의 경우는, 편의표본이 아니라 해당 부서나 기관에서 경력이 비교적 오래되고 경험이 있는 과장(계장)급 이상을 반드시 포함시키되 해당 부서나 기관에서 1년 이상 근무한 사람들을 표본으로 선택하여, 대표성과 연구의 타당성을 확보하고자 한다.

집단의 다양성과 대표성의 확보는 연구의 신뢰성과 타당성에 큰 영향을 미치기 때문에 표본의 수를 어떻게 정하느냐가 중요한 문제가 될 수 있다. 하지만, 본 연구 주제는 기존에 지방청사공간에 관련한 자료가 충분히 조사되지 않아 양적 데이터를 확보하기 어렵다는 점과 행정학적 관점에서 보는 새로운 접근방법이라는 점에서, 비교사례연구로서 어디까지나 탐색적 연구를 목적으로 한다. 따라서, 표본의 크기와 상관없이 질적분석을 바탕으로 한 새로운 연구문제를 제시하는 것을 강조하고자 한다. 더욱이, 본 연구에서는 5개의 개인 대상과 4개의 사례장소가 연구대상으로 선정되었기 때문에 각 지방구청별로 공무원과 시민들의 수가 적어도, 전체 조사대상의 수가 금방 커지게 된다는 특징이 있다. 또한, 추적조사를 포함하는 인터뷰 조사라는 점을 고려할 때, 자료수집에 있어 시간의 제약이 표본의 수 선정에 있어 큰 영향을 미친다. 이에 연구의 여건을 고려하여 인식 및 만족도를 조사하기 위한 관료는 구청 단위로 민원과 민원외 기타 담당 공무원에서 최소 각 1명을 선정, 총 8명(2개 분야 x 1명 x 4개 구청)을 조사할 예정이다. 고객과 일반시민은 각 방문이유를 고려해 각 구청별 최소 3명씩 선정하여, 총 12명(3개 분야 x 1명 x 4개 구청)을 표본으로 추출할 것이다. 인터뷰 대상자는 다음의 <표6>과 같다.

<표6> 인터뷰 대상자

대상		선정방법	명
공무원	민원담당공무원	청사의 민원센터에서 근무하는 공무원	1 x 4
	민원외 기타 담당 공무원	민원외 청사의 행정업무를 하는 공무원	1 x 4
시민	민원방문주민	청사입구에서 바로 민원센터로 향하는 주민	1 x 4
	시민단체소속	시민단체에서 청사 회의실 이용여부를 보고 역추적	1 x 4
	야외공간 등 편의시설이용시민	야외공간 등 편의시설 이용여부를 보고 역추적	1 x 4
합계			20명

4. 자료의 수집 및 분석방법

본 연구는 문헌검토와 사례조사를 병행한다. 문헌검토를 통해 지방청사 공간의 특성을 조사하도록 하겠다. 사전 문헌조사에 대한 검증과정으로서 서울시 소재 구 단위의 청사공간을 사례대상으로 선정하고, 사례대상장소가 갖는 특성들을 조사하여 이들 바탕으로 행정패러다임별로 유형분류를 할 것이다.

실제 지방청사 공간의 물리적 특성을 조사하고, 그 검증단계로서 각 지방청사를 방문하여 시민들의 청사공간 이용행태를 추적조사와 인터뷰를 통해 분석할 것이다. 추적조사는 각 지방청사를 방문한 시민들을 대상으로 청사공간에서의 이용동선과 소요시간을 도면에 기록하고 추적조사를 한 시민을 상대로 동의를 얻어 인터뷰 조사를 할 예정이다. 인터뷰는 반구조화된 개방형 질문으로 구성하여 응답자 스스로 개인적 경험을 토대로 인식과 행태에 대한 묘사 및 설명

그리고 의견을 자유롭게 제시할 수 있도록 할 예정이다.

<그림2> 연구 흐름도

조사방법 및 항목설정

⇩

조사대상 지방청사 선정

⇩

지방청사공간 물리적특성 분석 및
행정패러다임별로 유형분류

⇩

시민의 청사공간 이용행태 (추적)조사와 인터뷰

⇩

결과분석

⇩

결론 도출

자료수집을 거친 후, 사전답사에서 찾은 지방청사공간에 대한 묘사와 인터뷰를 통해 얻은 자료를 분석할 예정이다. 그 과정에서 도출된 각 청사의 특징과 유사점, 차이점을 중심으로 시민이 지방청사공간을 이용 및 만족하는 공간특성 요인을 도출해 보고, 이들이 연구자가 작성한 각 행정패러다임 유형분류와 부합되는지를 살펴볼 것이다.

제4장 각 구청 공간의 특성 개관

제1절 서울시 지역의 특징

1. 인구와 환경변화

구청은 각 구에 속하는 구민들에게 행정서비스를 전달하는 기관이자 자치기구의 중심이기도하기 때문에, 구청의 공간은 서비스 대상인 구민의 인구에 따라 정해질 수밖에 없다. 따라서, 각 구가 속하는 서울시의 인구와 환경 그리고 행정구역의 변화를 살펴보고, 전체적인 흐름에서 각 구가 서울시 내에서 어떠한 목적 하에 지역을 활성화시키려는지를 알아보는 것은 중요하다고 할 수 있다.

서울은 인구 천만[11]이 살고 있는 대도시이며, 면적은 605.96㎢이다(2014년 4월 기준). 주변은 내사산과 외사산으로 둘러싸여 있으며, 서울의 중앙에는 한강이 동서를 가르고 있고, 권역별로 4대 지천이 한강으로 흐르고 있다.

서울은 1394년 조선의 수도로 결정된 이후 동서축의 도시구조를 유지하여 왔으나, 일제강점기에 남쪽으로 시가지가 확산되어 남북축의 도시구조로 바뀌기 시작하였다. 광복 이후에는 도시인구의 급격한 증가와 함께 시가지가 한강 이남으로 확산되어 1970년대 중반 현재의 시가지가 형성되었다. 현재 서울의 행정구역은 25개 자치구, 423개 동으로 이루어져 있다.

서울 도시형태의 변화는 급격한 도시인구의 증가에 기인하고 있다. 서울의 인구는 한국전쟁 직후인 1951년 약 65만명에서 1992년 1,097만명으로 급속히 증가하였으며, 이와 같은 서울의 인구증가는 세계적으로도 유래를 찾아보기 어렵다. 다만, 1990년대 이후에는 인구증가 추세가 점차 안정화되고 있다.

---

11) 1,057.5만명 (주민등록인구), 2014년 4월 기준

<표7> 서울시 구별 인구변화

지역	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010
서울특별시	6,889,440	8,364,379	9,639,110	10,612,577	10,231,217	9,895,217	9,820,171	9,794,304
서대문구	447,754	419,541	404,582	387,089	359,873	351,625	343,593	313,814
용산구	336,510	333,525	326,076	303,022	253,841	231,484	217,708	227,400
관악구	357,463	501,624	556,156	574,255	548,318	505,036	530,833	520,849
강남구	71,080	236,748	439,457	491,062	534,724	523,350	510,221	527,641

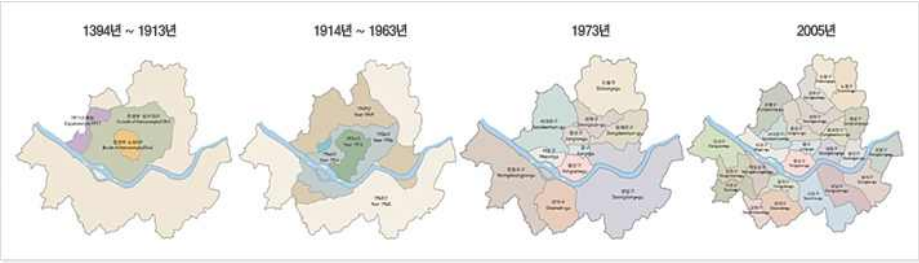
출처: 통계청 홈페이지

이처럼 서울시 전체 인구는 2000대부터 대략 980만명으로 안정된 것을 알 수 있다. 구별로 살펴보면, 서대문구는 지속적으로 인구가 줄어들고 있음을 알 수 있다. 따라서, 서대문구청의 경우에는 향후 청사건물의 증축은 불필요할 것으로 볼 수 있다. 용산구 또한 1970년대에 비해 인구가 많이 줄어들었지만, 1990년대 중반부터 20만명으로 상당히 안정적이라고 평가된다. 관악구의 경우에도 상당히 안정적인 인구변화를 지닌 지역으로 평가된다. 다만, 강남구의 경우에는 1975년부터 1990년대까지 급격한 인구증가를 보였으며, 2000년대에 들어와서 다소 안정된 모습을 보였으나, 서울시에서의 강남구가 가지는 상징성이나 인지도가 높다는 측면에서 향후 강남구의 인구는 증가할 가능성이 높다고 할 수 있다. 따라서, 청사공간 또한 이러한 인구변화에 따른 변화를 모색해야 할 필요성이 있다고 할 수 있다.

2. 행정구역

위에서 제시한 인구변화는 다음의 <표8>에서 제시한 것처럼 서울시 행정구역의 변화와도 연계되어 있다. 즉, 서대문구의 급격한 인구감소와 강남구의 급격한 인구증가는 각 구의 행정영역이 변화하면서 생긴 변화라고 할 수 있겠다.

<표8> 서울시 행정구역의 변화



행정구역의 변화

출처: Google 이미지

이처럼 서울과 같은 대도시는 인구 및 환경변화에 따른 종합적인 계획내용을 생활권 단위에서 구체화할 필요가 있다. 즉, 자치구 간 이해관계가 상충되거나 특정시설의 입지가 중복 투자되는 것을 방지하는 것을 막는 예방적 차원에서 2개 이상의 인접한 자치구에 영향을 미치거나 파급효과가 있는 계획이나 사업 등에 대해 생활권 차원에서 조정 · 보완하는 계획적 차원에서 필요한 것이다.

<표9> 서울시 생활권계획

권역별	도심권	서북권	서남권	동남권	동북권
발전방향	역사문화도심으로의 위상 및 글로벌 경쟁력 강화	창조문화산업 특화 및 양호한 지역공동체 활성화	준공업지역 혁신을 통한 신성장 산업 거점 육성 및 주민 생활기반 강화	글로벌 업무·상업기능 강화 및 기존주거지의 계획적 관리	자족기능 강화 및 고용창출을 통한 지역활성화
중심지·일자리	한양도성을 역사문화중심지로 육성, 서울역~용산 연계 국제중심기능 강화	미래산업 고용기반 확충을 통한 중심 기능강화, 지역중심 기능강화	글로벌 금융기능 강화, 지역혁신을 위한 신성장 산업 거점 육성, 지상철도 구간 등 도시재생	강남·삼성, 국제업무 및 MICE산업 중심지로 육성, 잠실, 국제적 업무·관광기반 구축, 수서·문정, 미래형 복합도시로 육성	지역균형발전을 위한 중심기능 강화, 신성장 산업기반 강화
주거지 관리 및 개선	도심주거 확충을 통한 도심부 활력증진, 노후주거지의 주거환경 개선 및 기반시설 확충, 역사적 장소성을 보유한 특성주거지 보전	지역커뮤니티와 연계한 주거지 관리, 주민의사를 고려한 정비사업의 합리적 추진	준공업지역 내 주공혼재지역의 주거환경 정비, 노후화된 대규모 계획시가지 및 정비사업 관리 등을 통한 주거환경 개선, 구릉지 주변, 준공업지역 배후주거지, 외국인 밀집지역 등 관리	단독 및 다세대·다가구주택 밀집지역의 주거환경 개선 및 특성별 관리, 대단위 아파트 재건축 단지의 계획적 정비 유도, 수변 네트워크와 연계한 주거지 관리	주민의사를 고려한 정비사업의 합리적 추진, 자연지형 및 주거유형별 특성을 고려한 주거지 정비·관리
교통체계 개선	교통수요관리 강화, 대중교통을 이용한 도심 접근성 강화	지역 간 연계 강화를 위한 철도망 구축, 남북교류에 대비한 교통체계 정비	교통망 개선 및 확충을 통한 지역연계 강화	교통수요관리 강화, 광역교통 수요에 대응한 교통체계 구축	철도 중심의 효율적 대중교통 체계 구축, 지역여건을 고려한 친환경 교통공간 조성
생활기반	남북녹지축 및 환상녹지축 조성, 용산공원 조성 추진	도시기반시설 상부의 공원화, 수변공간의 활용도 제고 및 생태하천 복원	문화시설, 사회복지시설의 확충 및 균형적 배치, 도로지하화를 통한 상부 친환경 공간 확충, 생태하천으로 복원	한강~탄천~양재천 중심 수변네트워크 조성	생활권 단위의 균형있는 문화복지시설 확충, 공원녹지의 지속적 확충, 역사, 생태문화 공간의 정비
지역특화	도심부 정체성 강화 및 매력증진, 도심형 특화산업 육성	지역자원의 연계·육성을 통한 관광활성화	지역 내 특화된 산업문화공간 육성, 준공업지역의 계획적 산업입지 도모, 관리방안 마련, 산업단지의 지속가능	MICE산업 및 첨단산업 특화 육성, 권역 내 역사문화 콘텐츠 강화	권역 내 대학자원을 활용한 지역발전 추진, 권역 내 특화산업 발굴 및 육성

			성 제고를 위한 관리 및 정비		

출처: 2030서울도시기본계획(서울특별시)를 발췌하여 재구성

위의 <표9>는 서울시 생활권계획을 정리한 표이다. 도심권의 발전방향으로는 '역사문화도심으로의 위상 및 글로벌 경쟁력 강화'이다. 도심권에 속하는 구는 용산구가 있다. 서북권의 발전방향은 '창조문화산업특화 및 양호한 지역공동체 활성화'이며, 이에 속하는 구는 서대문구가 있다. 서남권의 발전방향으로는 '준공업지역 혁신을 통한 신성장산업 거점 육성 및 주민 생활기반 강화'가 있다. 관악구가 서남권에 속한다. 동남권의 발전방향으로는 '글로벌 업무·상업기능 강화 및 기존주거지의 계획적 관리'이다. 이에 속하는 구로는 강남구가 있다. 마지막으로 동북권의 발전방향은 '자족기능 강화 및 고용창출을 통한 지역활성화'이다.

이하에서는 각 구청의 공간을 상징성, 접근성, 개방성, 행정효율성 그리고 확장과 변화가능성 측면에서 파악해보고, 서울시의 큰 계획 아래 이러한 점들이 반영되었는지를 살펴보도록 하겠다. 또한, 과연 각 구청이 어떠한 행정패러다임 행태에 더 가까우며, 각 행정패러다임이 요구하는 공간적 특성을 도출해보도록 하겠다.

제2절 서대문구청

서울시의 서부에 위치한 서대문구는 동쪽은 종로구와 중구, 남쪽은 마포구, 서쪽은 은평구에 접해있으며, 구 면적은 17.79㎢이다.(2012.10.31. 기준). 현재 서대문구에 속하는 동은 총 14개가 있다.[12] 서대문구청은 서울 서대문구 연희로 248에 위치하고 있으며, 1977년 5월 16일에 준공되어, 현재까지 청사건물이 유지되고 있다. 아래의 <그림3>은 1976년 서대문구청사 신축 기공식과,

12) 충현동, 천연동, 북아현동, 신촌동, 연희동, 홍제1동, 홍제2동, 홍제3동, 홍은1동, 홍은2동, 남가좌1동, 남가좌2동, 북가좌1동, 북가좌2동.

1977년 준공식 때의 사진이다.

<그림3> 옛서대문구청사 신축 기공식 및 준공식

서대문구청사 신축 기공식
구 청사를 신청사로 옮기기 위한 기공식(1976.6) 장면으로 당시 제19대 전윤구구청장 재임기간(75.9.5~76.8.31) 중이다.

서대문구청사 준공식 (5월 10일 완공)(1977년 5월 21일)
현 서대문구청 청사가 1년의 공사기간으로 준공식(1977.05.16)을 갖는 장면으로 제20대 이영화구청장 재임기간(76.9.1~78.5.30) 중이다.

출처: 서대문구 홍보과

현재는 아래의 그림에서 보는것과 같이 건물왼편에는 주차장이, 오른편에는 증축(2005.8.12.)되어 현재의 서대문구청이 되었다. 서대

문구청은 오랫동안 동일청사를 유지해왔기 때문에, 인구변화에 따라 아래의 사진에 있는 본관을 제외하고 총4개의 별관을 가지고 있다. 제1별관은 연희로 262-20에 위치하고 있으며 지상2층의 건물이다(2003.12.28. 준공) 제2별관은 연희로 262-20으로 제1별관과 동일한 위치에 있으며, 지상 2층의 건물로 2003년 10얼 18일에 준공되었다. 제3별관은 연희로 224에 위치, 지상4층의 건물이지만 청사건물로는 1층과 2층만을 사용하고 있다(2004.8.20.준공, 2012.4.1. 임차). 제3별관은 서대문구청 직장어린이집으로 사용되고 있다. 제1별관, 제2별관, 제3별관은 모두 근접해 있지만, 제4별관은 모래내로 334에 위치하고 있으며, 지하2층, 지상5층의 건물이다(2009.1.19. 준공). 제4별관은 구청건물인 동시에 홍은제2동 주민센터로도 사용되고 있다.

<그림4> 현재 서대문구청사 전경

출처: Google 이미지

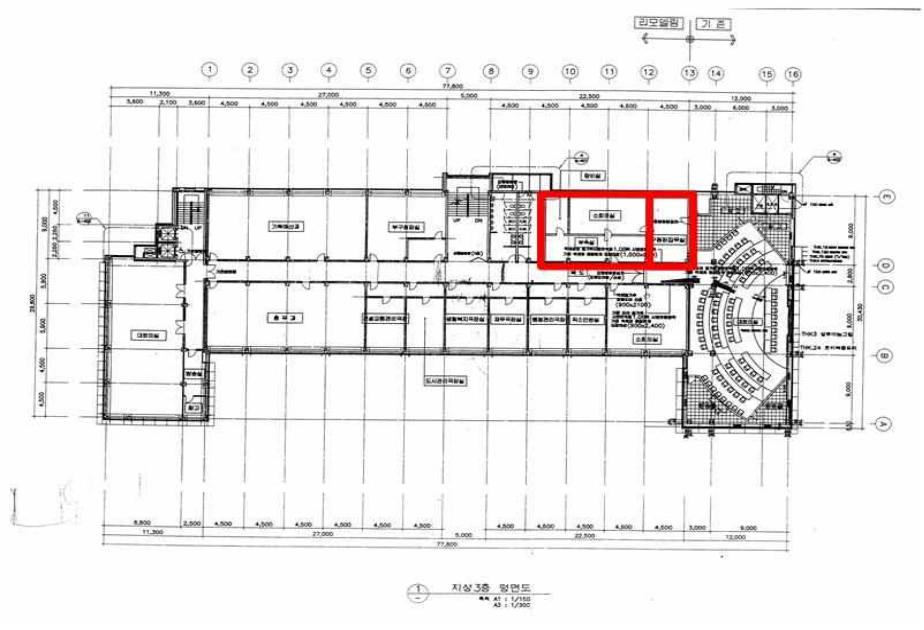
1. 상징성

상징성은 건축의 기념비적인 성격이 부여되며, 그 지역을 상징하는 강한 정체성을 표현할 수 있어야 한다. 서대문의 상징물로는 독립문, 상징색상은 녹색, 구목은 소나무, 구화는 장미, 구조는 까치 등이 있다. 그러나 그러한 어떤 상징물도 구청의 건물의 외형적인 모습에서 발견할 수 없었다. 건물형태 또한 직각형태로 딱딱한 모습을 가지고 있지만, 그나마 최근에 리모델링한 결과로 주차장과 더불어 ‘ ㄷ ’ 형태를 띠어 단아한 인상을 주고 있었다. 리모델링한 결과로, 건물 전체에 많은 유리를 사용하여 칙칙한 회색건물에서 탈피하여 전체적으로 깔끔한 인상을 주고 있다.

다만, 건물 자체가 권위적이고 관료적인 이미지가 여전히 존재하고 있다고 볼 수 있다. 서대문구청 본관의 높이는 24.78m로 지하1층/지상7층 높이의 건물이다. 7층 높이의 건물에도 불구하고 상대적으로 높지는 않아 보이는 이유는 건물의 3/4 높이정도 밖에 사용하지 않은 파랑유리벽의 시각적 효과 때문이다. 그러나 들어가는 입구에서 바로 직각으로 건물로 출입하는 방법, 그리고 높은 계단을 통해 올라가는 공간구조는 입구에서 보았을 때, 건물을 올려다봐야하므로 상대적으로 위압감있게 다가온다. 또한 중앙입구가 차량과 보행자가 동일하여, 친화적인 느낌보다는 딱딱한 느낌을 주고 있다. 그나마 청사건물의 외형적 높이와 형태가 주는 딱딱함이 주는 느낌은 위에서 언급한 유리벽의 존재와 청사면적 대비 본관이 차지하는 면적이 적기 때문에 상대적으로 완화되는 부분이 있었다.

마지막으로 공간의 권위성정도를 알아볼 수 있는 척도의 하나로 구청장실의 사무실규모가 있다. 그러나 아래의 <그림5>에서 볼 수 있듯이, 구청장실의 사무실 규모를 위계성정도를 파악하기에는 애매한 부분이 있다. 서대문구청의 구청장실은 구청장집무실을 포함하여 소회의실, 부속실 그리고 그에 따른 탕비실도 포함해야되는가에 의문이 들기 때문이다. 본 연구에서는 그러한 애매모호함을 피하기 위해 순수한 구청장 사무실만을 측정하기로 하였다. 서대문구청장의 사무실 면적은 40.5㎡이다.

<그림5> 서대문구청장 사무실 크기



2. 접근성

서대문구청은 대중교통 측면에서는 접근성이 상당히 떨어진다고 볼 수 있다. 주변에 지하철이 없기 때문에, 지하철을 이용해야하는 시민들은 항상 이차적으로 버스를 이용해야 하기 때문이다. 마을버스 노선을 포함한 서대문구청으로의 경로의 수는 총 16개이다.[13)]

13) 16개
(7713,7720,110,153,서대문03,7738,7017,8774,110A,8153,6005,567,110B,7021,7018,서대문10)

<그림6> 서대문구청사 1층 내부 전경

청사입구에서부터 민원실까지의 거리는 상당히 가까운 편이다. 또한, 각 층마다 표시되어 있는 도면이 시각적으로 잘 안내되어 있을 뿐 아니라, 입구 중앙에 있기 때문에 보기 편리하게 되어 있었다. 다만, 청사본관에서 문화회관까지의 거리가 있기 때문에, 외부인이 찾기에는 불편한 점이 있었다.

또한, 시민들에게 청사공간을 대여해주기도 하는데, 소정의 금액을 지불하면, 인터넷으로 쉽게 예약을 할 수 있도록 하였다. 대여가 가능한 청사공간으로는 총6개로 제1회의실, 대강당, 제3세미나실, 제1세미나실, 제2회의실, 제2세미나실이 있었다.

3. 개방성

야외공간 개방성 정도는 양적지표와 질적지표로 나눌 수 있는데, 양적지표는 구청사의 대지면적에서 건물대지면적을 뺀 것으로 추산되는 야외공간 시설면적이 있다. 서대문구의 경우에는 본관이 있는 구청사의 대지면적은 총 5,120.00㎡이며, 건축면적은 2,063.79㎡이다. 따라서, 서대문구청의 야외면적은 야외주차공간을 포함한 3,056.21㎡이다. 야외공간의 개방성정도를 측정하는 질적지표로는 야외공공시설 이용의 편의정도가 있다. 아래의 그림에서처럼 구청사 내 은행 앞에 자판기와 쉴수 있는 공간과 입구 근처의 야외벤치가

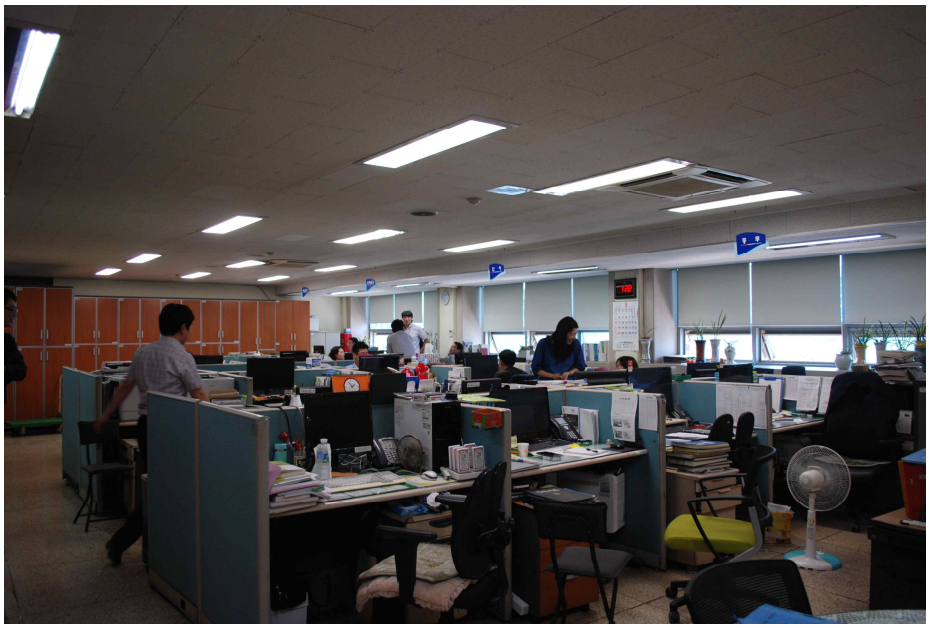
있다. 야외공간 자체가 넓지는 않지만, 구청 뒤의 안산에 오가는 등산객 또는 보행자들이 편하게 이용할 수 있는 공간으로, 높은 개방성을 지녔다.

<그림7> 서대문구청사 야외공간 전경

구청사의 야외공간 이외에도, 구청사 내의 사무실 개방성 정도 또한 구청사의 개방성을 측정할 필요가 있다. 민원실이야 확 틔인 공간이어서 누구든지 출입이 가능하지만, 민원외 사무실은 각 청사별로 또 패러다임별로 개방성 정도가 다를 것이라 예측된다. 사무실 내 개인공간을 구분하기 위한 칸막이 정도, 그리고 사무실 분위기는 출입여부에 따라 개방성 정도가 달라질 것이다.

서대문구청 공무원 개인 책상의 높이는 72cm, 개인공간을 구획하는 칸막이 높이는 110cm이었다. 또한, 방문객을 위한 별도의 공간을 위한 칸막이 높이는 그 보다 좀 더 높은 151cm이었다. 공무원들은 각자의 자리에서 다른 사람들의 업무를 상세히 보지 못하지만, 자리에 있는지 없는지 파악할 수 있다.

<그림8> 서대문구청사 사무실 전경



<그림8>에서 보이듯이, 상위관리자는 유리창 쪽으로 배치되어 있으며, 각 부서별로 책상이 배열되어 있다. 복도에서 사무실을 찾는 것은 어렵지 않았지만, 민원부서처럼 시각적으로 개방적이지 않았다. 상대적으로 상위관리자의 책상이 넓었으며, 같은 사무실 내 상위관리자에 대한 접근성 정도는 아주 높을 것으로 예측된다. 하지만, 타 사무실 부서 상위관리자에 대한 접근성 정도는 방으로 구획되어 상대적으로 낮을 것으로 보인다.

4. 행정효율성

행정효율성은 업무연계성과 같은 의미로, 구청사공간에 어떻게 사무실 배치과 되어 있는가로 파악할 수 있을 것이다. 서대문구의 경우에는 본관과 총 4개의 별관, 그리고 보건소와 구의회가 모두 떨어져 있다. 물론 그 중 본관과 제1별관, 제2별관, 제3별관이 상대적으

로 가까운 거리에 있지만 물리적 거리로 인해 행정연계성이 떨어질 것으로 보인다.

<표10> 서대문구청 본관의 사무실배치

6층	건설관리과.대강당.U-서대문통합관제센터.민주평화통일협의회
5층	자치행정과.홍보담당관.재무과.문화체육과.일자리경제과.복지정책과.안전치수과.푸른도시과. 전산교육장
4층	감사담당관.전산정보과.교통행정과.주택과.도시재정비과.토목과.1회의실.2회의실.공무원노조서대문구지부.세미나실
3층	구청장실.부구청장실.국장실(주민자치-경제재정-복지문화-환경도시-안전건설교통).행정지원과.정책기획담당관.구청장직소민원실.대회의실.기획상황실.정책기획위원회.시민감사옴부즈만
2층	세무1과.세무2과.사회복지과.여성가족과.어르신청소년과,건축과.교통관리과
1층	민원여권과.지적과.종합상황실.우리은행
지층	구내식당

업무연계성은 또한 네트워크의 중심성과 밀집정도를 통해서 파악해볼 수도 있다. 서대문구청의 본관의 사무실 개수는 총 42개이다(<표10> 참조). 서대문구의 구청장실은 건물의 중간인 3층에 위치해 있었다. 동일한 층에 각 국장실이 있었다. 특이한 점은 구청장직소민원실이 구청장실에 근접해 있다는 것으로 보아, 직소민원실의 역할이 중요하다는 것을 암시해준다.

5. 확장과 변화가능성

직관적으로 보았을 때, 건물 자체로는 확장은 불가능해 보인다. 이는 이미 리모델링을 통해 건물을 확장하였기 때문이라 고려된다. 하지만, 주차장 건물이 별도로 있는만큼 구청 앞 주차공간을 광장의 공간으로 변화할 수 있는 여지가 있다고 판단되었다.

제3절 용산구청

서울의 중심부에 위치하고 있는 용산구는 경제 및 교통 문화의 중심지로서 중산층이 다수 거주하고 있는 지역이며, 남쪽으로 한강을, 북쪽으로 남산을 경계로 6개 자치구와 접하고 있다. 또한, 미 8군 기지를 비롯하여 많은 외국 공관저와 문화원, 이태원관광특구 등이 있어 타지역에 비해 특히 외국인 거주자가 많은 지역이기도 하다. 현재 용산구에 속하는 동은 총 16개가 있다.[14)]

<그림9> 옛용산구청사 전경

출처: Google 이미지

14) 후암동, 용산2가동, 남영동, 청파동, 원효로1동, 원효로2동, 효창동, 용문동, 한강로동, 이촌1동, 이촌2동, 이태원1동, 이태원2동, 한남동, 서빙고동, 보광동.

1978년 4월 18일 서울시 용산구 문배동24에 위치하였던 용산구청은 원효로 1가 25로 이전하였다. 위의 <그림9>는 원효로에 있었던 용산구청의 전경이다. 2007년 6월 종합행정타운건립 기본계획이 수립되면서, 용산구는 2010년 6월 7일 준공식을 기치고 서울시 용산구 이태원동으로 이전하였다.

<그림10> 현재 용산구청사 전경

용산구청은 위의 <그림10>에서 보는 것과 같이, 보건소와 구의회 그리고 아트센터까지 한 건물에 공존하는 행정복합건물이다. 공식적인 입구는 건물 좌편으로 잔디밭으로 구성된 커뮤니티 스퀘어를 지나 언덕길로 올라가게 되어있다. 이는 구청사 입구와 구청건물 입구

와 일직선되는 서대문구청과 대조적인 부분이다. 용산구청 본관은 지하5층, 지상10층의 건물이다. 이 중 지하1층부터 5층은 주차공간이다. 보건소는 지하3층, 지상1층 건물로 구청사 본관과 연결되어 있다. 용산아트홀과 공연극장이 포함된 문화예술회관은 지하3층, 지상1층으로 본관 앞에 위치해 있다. 구의회는 용산구청사 오른편에 위치해있으며, 지하2층, 지상2층 건물이다.

1. 상징성

용산구의 상징물로는 남산과 한강, 그리고 붉은 원과 타원이 있으며, 상징색깔은 파랑색, 구목은 소나무, 구화는 장미꽃, 구의 새는 비둘기가 있다. 이는 서대문구와 마찬가지로 그 어떠한 구의 상징도 용산구청사 건물외형에서 발견할 수 없었다. 또한 건물의 외벽이 전부 유리로 되어 있어, 현대적이며 역삼각형이라 역동적인 느낌을 주고 있다. 다만, 용산구의 지역의 특징을 잡아 그를 형상화했다는 느낌보다는 미래지향적인 목적의식이 두드러지는 외형이라고 보여진다. 즉, 지역의 랜드마크로서의 역할에 더 충실해보인다. 또한, 10층이라는 높은 건물임에도 불구하고, 그리 권위적으로 보이지 않는데, 이는 둘러가는 구청사 입구, 그리고 그 주변으로 충분한 녹지공간이 마련되어 있기 때문이다. 또한, 외형적으로 보았을 때, 건물 규모면에서 행정기관인 구청사가 상대적으로 부각되고, 구의회가 지상2층 정도의 높이밖에 되어 있지 않기 때문에, 의회가 갖는 권위적인 이미지는 완화된 반면, 상대적으로 행정기관인 구청의 위상이 높아보이는 면이 있었다.

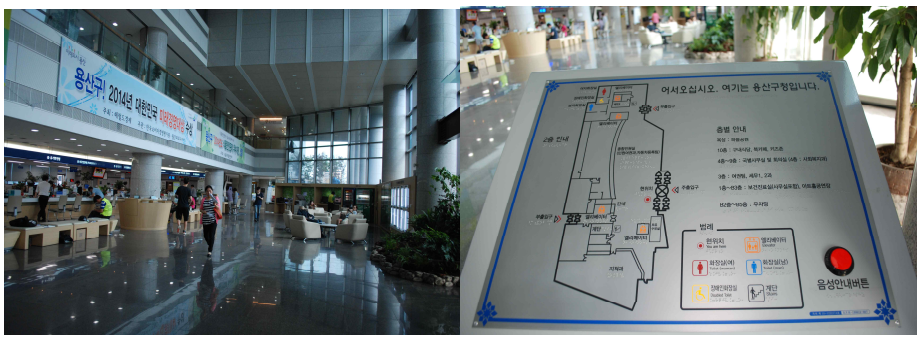
서대문구청과 마찬가지로 용산구청장실도 구청장실 뿐 아니라, 접견/대기실, 소회의실, 화장실, 탕비실이 함께 포함되어 있다. 순수 구청장실의 면적은 66.51㎡이다. 다음의 <그림11>은 용산구청 구청장실의 모습이다.

<그림11> 용산구청장 사무실 전경

2. 접근성

용산구청은 대중교통 측면에서 접근성이 좋은 편이다. 주변에 지하철역이 2개나 있고 지하철역에서 충분히 걸어올 수 있는 거리이며, 용산구청에서 운행하는 별도의 무료 셔틀버스도 매 시간마다 있기 때문에 편리한 편이다. 마을버스 노선을 포함한 용산구청으로의 경로 수는 총 14개이다.[15)]

<그림12> 용산구청사 1층 내부 전경



15) 14개 (지하철 녹사평역, 이태원역, 100,143,401,406,740,용산02,110B,421,용산03,03(순환),110A,셔틀버스)

청사입구에서 민원실까지의 거리는 상당히 가까운 편이다. 그러나 입구에만 도면이 안내되어 있으나, 각 민원부서를 한눈에 보기는 어려운 면이 있었다. 게다가 10층까지 되는 건물이어서, 엘리베이터가 곳곳에 있음에도 불구하고 사람들이 붐비는 시간에는 이용하기가 어려운 면이 있었다. 그러나, 청사본관에서 문화회관까지의 거리가 가까워, 여러시설을 한꺼번에 이용할 수 있는 장점이 있었다.

용산구청 또한 시민들에게 청사공간을 대여해주기도 하는데, 용산아트홀 강의실과 용산아트홀 자체를 대관할 수 있다.

3. 개방성

용산구청의 경우, 대지면적은 13,497.00㎡이며, 건축면적은 7,670.66㎡이다. 이 두 수치로부터 야외면적을 구하면 5826.34㎡이다. 위의 사진에서도 알 수 있듯이 용산구청사 앞마당은 조경공간으로 가득차 있으며, 앉아서 쉴 곳은 거의 찾아볼 수 없다. 다만, 아래의 오른쪽 사진에서처럼 작은 원두막을 설치해, 아이들이 그 안에서 즐길 수 있게 만들었다.

<그림13> 용산구청사 야외공간 전경

용산구청 실외공간은 앉아서 쉴 곳이 많지 않지만, 구청사 내 야외공간은 편리하게 잘 조성되어 있었다. 구내식당이 있는 9층에 조

성되어 있는 야외공간에는 의자와 간단한 운동기구가 비치되어 있었다. 또한 10층 옥상에는 정원이 잘 꾸며져 있었으며, 흡연공간까지 따로 마련해 두었다. 용산구청의 야외편의공간은 외부인에게는 개방적이지 않은 반면, 구청사를 자주 이용하는 사람들에게는 개방적이라고 평가할 수 있겠다.

<그림14> 용산구청사 옥외공간 전경

용산구청의 사무실 배치는 특이한 구조로 되어 있는데, 전체 층에 별도의 방 안에 있는 것이 아니라, 높은 칸막이로 각 부처를 구획지어 놓았다. 그 칸막이로 복도를 형성하고 있는데, 방문인의 입장에서는 답답해보이고, 폐쇄적으로 보였다. 칸막이 내 사무실은 전체적으로 넓어 보이지만, 높은 칸막이로 인해 복도가 더욱 어두워져 보일뿐더러, 친근감 있는 장소로 느껴지지 않았다.

<그림15> 용산구청사 사무실 전경

사무실 안은 넓은 편이고, 내부전경은 서대문구청과 유사한 배치 구조를 가지고 있었다. 다만, 개인 사무공간 이외의 공간이 넓은 편이었는데, 그 곳 공간을 활용하지 못한 점이 아쉬웠다. 외부인 방문객을 위한 테이블과 의자가 있었는데, 친화적이지 못하였고, 그 쪽 부분의 조명도 상당히 어두워서, 아래 민원센터와 큰 거리감이 존재하였다.

4. 행정효율성

용산구청의 경우, 모든 행정부서가 본관에 존재하고 있어 업무 연계성은 높은 편이며, 높은 행정효율성을 기대할 수 있을 것 같다. 용산구청사 본관의 사무실 개수는 54개이다(<표11> 참조). 구청장실은 구청사 건물의 최고층인 9층에 있었으며, 직소민원실도 동일한 층에 있었다.

<표11> 용산구청 본관의 사무실배치

10층	구내식당, 하늘공원
9층	구청장실, 부구청장실, 행정지원국장실, 직소민원실, 총무과, 감사담당관, 공직자윤리위원회, 중회의실, 영상회의실
8층	홍보담당관, 자치행정과, 기획예산과, 인재양성과, 전산정보과, 청사관리추진단, 통합데이터관제센터, 민주평화통일자문회의
7층	주택과, 도시계획과, 재정비사업과, 건축디자인과, 안전재난과, 공원녹지과, 맑은환경과
6층	건설관리과, 교통행정과, 주차관리과, 토목과, 치수과, 재난관리센터
5층	복지정책과, 일자리경제과, 여성가족과, 복지조사과, 문화체육과, 청소행정과
4층	재무과, 사회복지과, 대회의실, 소회의실, 종합자료실, 전문가상담실
3층	세무1과, 세무2과, 여권팀(여권업무 3층)
2층	종합민원실, 민원여권과, 자동차등록, 지적과, 당직실, 모유수유실, 홍보관
1층	신한은행, 직장어린이집, 청사방재센터, 모자보건실, 한방진료실, 구강보건실, 모유수유실, 소극장, 의회 본회의장, 의장실
B1	대극장 2층, 매표소, 전시실, 연금매점, 건강교육실, 금연클리닉, 임상병리실, 결핵실, 체력진단실, 의회 회의실
B2	대극장 1층, 연습실, CCTV관제센터, 치매지원센터, 구의회사무국, 의정자료실
B3	문화강좌실, 강의실, 통합방위지원본부, 종합문서고, 주차장
B4	주차장, 기계 발전기 전기실
B5	주차장, 기계 발전기 전기실

5. 확장과 변화가능성

용산구청은 서대문구청과 다르게 건축시 공간활용 측면에서 치밀한계획을 가지고 지었기 때문에, 현재 있는 구청사 건물에서 확장이나 변화가능성은 외부적으로는 불가하다고 판단된다. 다만, 공간활용 측면에서 내부 사무실의 배치는 변화가능하다고 고려된다.

제4절 관악구청

서울시의 서남에 위치한 관악구의 면적은 29.57㎢이다(2014년 12말 기준). 현재 관악구에 속하는 동은 총 21개가 있다.[16] 관악구청은 서울시 관악구 봉천동 1570-1에 위치하고 있으며, 2007년 11월 7일에 준공되었다. 아래 <그림16>은 관악구청사가 현재로 이전하기 전의 모습이고, <그림17>은 현재 관악구청사의 전경이다.

16) 보라매동, 은천동, 성현동, 중앙동, 청림동, 행운동, 청룡동, 낙성대동, 인헌동, 남현동, 신림동, 신사동, 조원동, 미성동, 난곡동, 난향동, 서원동, 신원동, 서림동, 삼성동, 대학동

<그림17> 현재 관악구청사 전경

관악구청사는 지하2층/지상9층의 건물이며, 구의회가 함께 붙어있다. 위의 <그림17> 왼편에 작은 건물이 관악구의회이다. 가까운 거리에 보건소가 있는 별관과 문화회관이 있다.

1. 상징성

관악구의 상징물로는 관악산, 상징색상은 녹색, 구목은 소나무, 구화는 철쭉, 구조는 까치가 있다. 관악구 또한 구청사의 외형적인 모습에서 언급된 상징물을 의형화시키지는 않았다. 용산구청사와 유사하게 관악구청사 또한 그 지역의 랜드마크로서의 역할이 관악구의 지역을 상징하는 것이 크다고 볼 수 있겠다. 관악구청사는 구의회와 함께 'ㄱ' 형태의 구조를 가지고 있어, 안정감 있게 보인다. 구청사 본관의 건물은 그리 특이할 것 없는 직사각형의 모형이지만, 건물 외벽의 유리장식을 덧대어, 용산구청사와 유사하게 역삼각형의 형태를 가지고 있어, 역동성이 있어 보인다. 관악구청사 본관 옆의

구의회는 자칫 구청사 본관의 전면 유리외벽으로 인한 차가운 이미지를 부분적으로 나무외벽을 사용하여 따뜻한 느낌을 놓치지 않게 하였다. 관악구청장실의 사무실 면적은 73.35㎡ 이다.

<그림18> 관악구청장 사무실 크기

2) 접근성

관악구청의 대중교통 접근성 측면에서는 높다고 평가할 수 있다. 지하철이 구청의 5분 거리 이내에 있기 때문이다. 마을버스 노선을 포함한 관악구청의 경로의 수는 총 14개이다.[17]

17) 14개
(지하철서울대입구역,501,651,750A,750B,5511,5513,5515,5517,5523,5528,6511,6512,6515)

<그림19> 관악구청사 1층 내부 전경

청사입구에서부터 민원실까지의 거리는 상당히 가까운 편이다. 또한, 구청사 입구로 들어가는 길이 여러경로를 통해 들어올 수 있기 때문에 자유스러운 편이다. 관악구청 또한 청사공간을 시민에게 대관해주고 있다. 대여 가능한 청사공간으로는 8층 대강당과 관악구청 자원봉사센터 교육강의실과 작은 강의실이 있다. 관악구청 8층 대강당의 경우는 유료이며, 나머지 장소들은 인터넷으로 쉽게 무료로 대관할 수 있다.

3. 개방성

<그림20> 관악구청사 야외공간 전경

관악구청의 대지면적은 8,908.9㎡이며, 건축면적은 3,907.44㎡이다. 따라서, 관악구청의 야외면적은 5,001.46㎡이다. 관악구청사의

경우에는 주차공간을 야외에서 시각적으로 찾아 볼 수 없는 것이 특징이다. 또한, 구청사 입구근처에 작은 광장이 있어 가끔 행사에 공간이 자주 활용되기도 한다. 그 옆에는 별도 공간에서는 시민들이 편히 야외공간에서 쉴 수 있도록 벤치들이 비치되어 자유롭게 이용할 수 있게 하였다.

관악구청사 내 사무실의 특징은 사무실 구획이 다른 구청들보다 깔끔하게 정리되어 있다는 것이다. 부서별로 방이 배정되어 있다는 점은 서대문구청과 유사하다.

<그림21> 관악구청사 사무실 전경

4. 행정효율성

관악구청의 사무실 개수는 총 33개이다(<표12>참조). 관악구청의 구청장실은 건물의 중간 즈음인 5층에 배치되어 있다. 다른 구청과 다른 점이 있다면, 직소민원실이 구청장이 있는 5층이 아니라 1층 타 민원실과 함께 있다는 점이다. 또한, 관악구청은 구의회랑 함께 붙어있다는 점이 용산구청과 유사하다.

<표12> 관악구청 본관의 사무실배치

9층	직원식당(192석), 옥상공원
8층	홍보전산과, 노조사무실(구, 상용직, 서울시), 대강당(400석)
7층	건설교통국장실, 건설관리과, 토목과, 치수과, 교통행정과, 교통지도과
6층	도시관리국장실, 주택과, 도시계획과, 건축과, 공원녹지과, 소회의실
5층	구청장실, 부구청장실, 안전행정국장실, 감사담당관, 총무과, 기획상황실
4층	자치행정과, 기획예산과, 생활복지과, 가정복지과, 문화체육과, 장애인복지과
3층	복지환경국장실, 복지정책과, 청소행정과, 녹색환경과, 사회적경제과
2층	지식문화국장실, 재무과, 세무1과, 세무2과, 갤러리관악
1층	민원여권과, 지적과, 직소민원실, 종합상황실, 용꿈꾸는작은도서관
B1	지적과(지가조사팀,새주소추진팀), 자동차등록민원실, 관악구자원봉사센터, 용꿈꾸는일자리카페, 체력단련실, 우리은행,□주차장(89대)
B2	지하종합상황실, 주차장(156대)

5. 확장과 변화가능성

관악구청은 타구청들보다 상대적으로 여유공간이 많다. 따라서, 야외공간에 대한 활용도가 높다고 여겨진다.

제5절 강남구청

강남구는 지정학적으로 서울시의 남동부에 위치하며, 동쪽은 탄천을 경계로 송파구와 접하고, 서쪽은 강남대로를 경계로 서초구와, 남쪽은 산지를 경계로 하여 경기도 성남시, 북쪽은 한강을 경계로 하여 성동구와 대하고 있다. 강남구의 면적은 39.51㎢이다(2014년

4월 기준). 강남구청은 서울시 강남구 학동로 426에 위치하고 있으며, 현재 강남구에 속하는 동은 총 22개가 있다.[18] 현재 강남구청이 사용하고 있는 건물은 1975년 건축된 조달보급창을 리모델링해 사용하고 있다. 현재 청사건물로 강남구는 2001년 1월 15일에 이전하여, 현재까지 사용하고 있다.

<그림22> 현재 강남구청사 전경

아래의 <그림23>에서 보는것과 같이 현재 강남구청사 토지에는 구청사 본관 뿐 아니라 제1별관, 제2별과, 제3별관이 함께 존재한다. 본관은 지하1층, 지상4층의 건물이다. 제1별관은 지하1층, 지상3층 건물로 공원녹지과, 교통정책과, 도시계획과, 주차관리과, 건설관리과, 도시계획상임기획단, 건축과, 주택과, 신한은행 출장소가 있다. 제2별관은 지하1층, 지상3층 건물로 청소행정과, 치수과, 도로관리과, 아카데미교육장이 있는 곳이다. 제3별관은 지상 3층 건물로, 도시선전화담당관, 전산교육장, 우리은행, 체력증진실, 탈의실, 샤워실,

18) 신사동, 압구정동, 논현1동, 논현2동, 청담동, 삼성1동, 삼성2동, 대치1동, 대치2동, 역삼1동, 역삼2동, 대치4동, 도곡1동, 도곡2동, 개포4동, 개포1동, 개포2동, 일원2동, 일원1동, 일원본동, 수서동, 세곡동

여직원휴게실이 있다.

<그림23> 강남구청사 도면

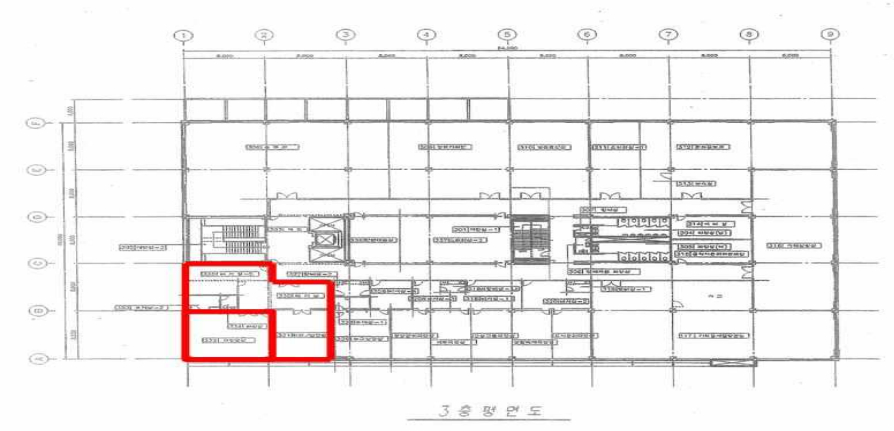
1. 상징성

강남구의 상징물로는 아늑한 주거환경과 첨단빌딩이며, 상징색상은 파랑색, 구목은 은행나무, 구화는 목련, 구조는 까치 이다. 여타 구청사와 마찬가지로 강남구청의 외형은 강남을 표현하는 어떠한 시각적 요소가 포함되지 않았다. 다만, 청사건물 전면에 구청이 상징하는 로고와 색상만이 강남구청임을 표시하고 있다.

강남구청사는 높이 22.9m의 아담한 사이즈임에도 불구하고 타청사보다 상대적으로 딱딱하며, 경직된 외형을 가지고 있다. 또한, 위의 <그림23>에서처럼 별도의 주차공간이 없기 때문에, 구청사 앞마당이 모두 주차공간으로 활용되고 있었다. 따라서, 본관과 비롯하여 별관들이 에워싸는 듯한 아늑한 분위기를 조성할 수 있었음에도 주차공간으로 활용되어 삭막한 느낌을 주었다. 또한 구청사로 향하는 중앙입구는 보행로보다 시각적으로 차량출입구가 먼저 눈에 들어와,

사람이 아닌 차가 주가 된 것처럼 느껴지게 하였다. 강남구청장실의 사무실 면적은 64㎡이다.

<그림24> 강남구청장 사무실 크기



2. 접근성

강남구청은 대중교통 측면에서 상당히 좋다고 볼 수 있다. 주변의 지하철역이 2개나 있어 걸어서 쉽게 찾아 올 수 있기 때문이다. 마을버스 노선을 포함한 강남구청으로의 경로의 수는 총 8개이다.[19] 청사입구에서 민원실까지의 거리는 상당히 가까운 편이며, 구청사건물의 외형적인 모습과는 달리 청사 내부는 상당히 깔끔하게 현대식으로 정리해놓은 모습이었다. 다만, 안내표지가 시각적으로 한 눈에 들어오지 않으므로, 안내원에게 물어봐야 찾을 수 있을 정도로 불편함이 있다. 특히, 관련된 업무가 본관에서의 일이 아니면, 별관으로 가야하지만, 외부에 안내표지판이 있음에도 불구하고, 잘 눈에 띄는 편은 아니다. 또한, 타청사들의 경우에는 구청사공간을 시민들에게 대관을 해주는 서비스가 존재하지만, 강남구청에서 시민들에게 제공하는 공간은 없었다.

19) 8개(지하철 강남구청역,청담역,301,401,3011,3219,3414,강남08)

<그림25> 강남구청사 1층 내부 전경

3. 개방성

강남구청의 경우 대지면적은 총 15,550.9㎡이며, 본관과 별관 3개를 포함한 건축면적은 11,051.24㎡이다. 따라서, 강남구청의 야외공간은 주차공간을 포함하여 총 4,499.66㎡이다. 야외공간 개방성 측면에서는 용산구청과 마찬가지로 외부 보행자가 잠시 쉬어갈 공간은 부족한 반면, 청사공간 이용 목적으로 온 주민들에게만 주어진 야외공간이 있었다.

<그림26> 강남구청사 야외공간 전경

사무실 공간은 서대문구청과 유사하였다.

<그림27> 강남구청사 사무실 전경

4. 행정효율성

강남구청의 경우 별관이 3군데나 되지만, 같은 토지에 있어 사무실 간 연락은 크게 불편하지 않을 것으로 보인다. 하지만 강남구의회는 멀리 떨어져, 의원실에서의 자료요청이 있을시 불편할 것으로 보인다. 강남구청 본관의 사무실 개수는 총40개이다(<표13> 참조). 강남구청의 구청장실은 3층에 위치해 있었다.

<표13> 강남구청 본관의 사무실배치

4층	복지정책과, 문화체육과, 일자리정책과, 지역경제과, 교육지원과, 기획예산과, 자치행정과, 전산정보과, 관광진흥과, 전문가상담실
3층	총무과, 감사담당관, 공보실, 노인복지과, 구청장실, 부구청장실, 행정국장실, 기획경제국장실, 도시환경국장실, 복지문화국장실, 안전교통국장실
2층	재무과, 세무관리과, 세무1과, 세무2과, 사회복지과, 보육지원과

1층	민원여권과, 자동차민원과, 부동산정보과, 일자리지원센터, 재난안전과
B1	구내식당

5. 확장과 변화가능성

강남구청의 경우 가장 문제가 되는 것은 주차공간이다. 타구청사들의 경우에는 지하주차장 공간을 마련하거나 서대문구청처럼 별도의 주차장을 따로 만들어 구청 앞 공간을 활용할 수 있었는데, 강남구청의 경우에는 넓은 규모의 토지를 가지고 있음에도 공간활용성 측면에서는 아쉬운 점이 많은 공간이다.

제6절 구청공간 특성에 따른 패러다임 유형분류

1. 코더간 신뢰도(Inter-coder reliability) 검증

연구자가 각 구청사 공간의 사전답사 후에 얻은 자료를 바탕으로 각 행정패러다임별로 분류한 유형을 확인하는 작업이 연구의 신뢰성 측면에서 필요하다고 하겠다. 특히, 행정패러다임별로 공간유형 분류는 향후 각 청사공간을 비교하는 분석틀로 사용하게 될 하나의 측정도구이므로, 높은 신뢰성이 요구된다. 측정의 실뢰성이란 동일한 대상(현상)에 대하여 같거나 유사한(비교가능한) 측정도구를 사용하여 반복측정할 경우에 동일하거나 비슷한 결과를 얻을 수 있는 정도를 말한다(남궁근, 2010).

측정의 신뢰성을 검증하기 위해, 본 연구에서는 코더간 신뢰도를 이용하기로 한다. 코더간 신뢰도는 동등성의 특수한 행태인데, 동일한 정보에 대하여 복수의 관찰자, 평정자 또는 코더를 활용할 때 제기된다(남궁근, 2010). 보통 코더간 신뢰도의 사례에서 평정자는

독립적으로 똑같은 대상을 측정한다. 본 연구에서는 본 연구자 외의 다른 연구자 1명에게 각 행정패러다임별 유형분류(공급자, 수요자, 공익) 기준을 충분히 설명한 후, 이러한 기준 하에 어떠한 공간구분이 어떠한 행정패러다임에 어떻게 속할 것인지를 각자 독립적으로 평가하였다. 아래의 <표14>는 본 연구자를 포함한 두 명의 평정자가 분류한 결과를 비교한 표이다.

<표14> 코더간 신뢰도 검증결과

구분			전통적 관료모델	신공공관리론	뉴거버넌스론	신공공서비스론
상징성	계량지표	건물높이	o	o	중간/낮음	o
		지자체장 사무실의 규모	o	o	중간/좁음	o
	질적지표	건물외벽 유리사용정도	o	o	o	o
		건물외관 형태정도(직각, 원형 등)	o	o	o	o
		주변과의 조화정도	o	o	o	o
접근성	계량지표	경로의 수(마을버스 노선 포함)	o	높음/중간	o	높음/중간
	질적지표	입구에서 민원실까지의 거리	가까움/중간	o	가까움/중간	o
		입구에서 문화센터까지의 거리	o	o	o	o
		표지판 안내정도	o	o	o	o
		대관시설 예약 편이정도	o	o	o	o
개방성	계량지표	사무실 칸막이 높이	o	o	o	o
		야외공간 시설면적	o	o	o	o
	질적지표	사무실 칸막이 높낮이 정도	o	o	o	o
		상위관리자 사무실 접근정도	o	o	중간/낮음	o

		야외공공시설 이용의 편의성 정도	o	o	o	o
행정효율성	계량지표	본관의 사무실 개수(중심성)	o	o	o	o
	질적지표	본관의 사무실 밀집정도	o	o	o	o
		본관과 별관과의 거리	o	o	o	o
		(직급별, 부처별) 사무실간 거리	o	o	o	o
		민원사무실과 일반사무실과의 거리	o	o	o	o
확장과변화가능성	계량지표	토지이용여분면적(변화공간 가능성)	o	o	o	o
일치정도			77/84 총 91.6%			

각 평정자간 일치한 항목에 대해서는 o 표기를 하였으며, 일치하지 않은 항목에 대해서는 어떠한 점이 일치하지 않은지를 표기하였다. 그 결과, 총 84개의 항목 중 77개의 항목이 일치하여, 91.6%의 신뢰도를 얻을 수 있었다. 따라서, 본 연구자는 연구계획시 작성한 행정패러다임별 공간유형분류 기준이 어느정도 신뢰성을 가진 측정도구임을 인정하고, 이를 각 구청사 공간의 유형을 분류하는 기준으로 이용하도록 하겠다.

2. 구청간 공간비교 및 유형분류

<표15> 구청간 공간비교 및 유형분류

구분			서대문구청	용산구청	관악구청	강남구청
상징성	계량지표	건물높이	24.78m 지하1층/지상6층	41.4.m 지하5층/지상10층	43.56m 지하2층/지상9층	22.9m 지하1층/지상4층

		지자체장 사무실의 규모	40.5㎡	66.51㎡	73.35㎡	64㎡
	질적 지표	건물외벽 유리면적	중간	높음	높음	적음
		건물외관 형태정도(직각, 원형 등)	낮음	높음	높음	낮음
		주변과의 조화정도	중간	높음	중간	낮음
접근성	계량 지표	경로의 수 (마을버스 노선 포함)	16개	14개	14개	8개
	질적 지표	입구에서 민원실까지의 거리	중간	중간	가까움	중간
		입구에서 문화센터까지의 거리	멈	가까움	가까움	멈
		표지판 안내정도	높음	높음	중간	중간
		대관시설 예약 편이정도	높음	높음	높음	낮음
개방성	계량 지표	사무실 칸막이 높이	110㎝	110㎝	116㎝	115㎝
		야외공간 시설면적	3,056.21㎡	5826.34㎡	5,001.46㎡	4,499.66㎡
	질적 지표	사무실 칸막이 높낮이 정도	보통	높음	보통	보통
		상위관리자 사무실 접근정도	중간	낮음	중간	중간
		야외공공시설 이용의 편의성 정도	중간	낮음	높음	낮음
행정효율성	계량 지표	본관의 사무실 개수(중심성)	42개	54개	32개	40개
	질적 지표	본관의 사무실 밀집정도	중간	낮음	낮음	높음
		본관과 별관과의 거리	멈	가까움	가까움	중간
		(직급별, 부처별) 사무실간 거리	멈	중간	중간	멈
		민원사무실과 일반사무실과의 거리	중간	가까움	가까움	중간
확장	계량	토지이용여분면적	중간	낮음	높음	낮음

과변화가능성	지표	(변화공간 가능성)				
공간특징			신공공관리론, 신공공서비스론	신공공서비스론	신공공관리론, 뉴거버넌스론, 신공공서비스론	전통적 관료모델

앞에서 서술한 내용을 바탕으로 연구자가 연구계획단계에서 작성한 각 행정패러다임별 공간특성 분류표를 기준으로 하여, 각 구청사의 특징이 속하는 유형을 기입하여, 언급된 패러다임이 나온 횟수를 총합하여 분류를 하였다. 그 결과, 서대문구청사는 신공공관리론과 신공공서비스론으로 분류되었으며, 용산구청사는 신공공관리론으로, 관악구청사는 신공공관리론, 뉴거버넌스, 신공공서비스론에 동일한 빈도수를 보였으며, 마지막으로 강남구청사의 공간적 특성은 전통적 관료모델에 속하는 것으로 나타났다.

제5장 각 구청 공간의 특성과 행정패러다임과의 연계

제1절 구청사 이용자들의 공간적 조건에 대한 인식

1. 인터뷰 조사의 틀

인터뷰 조사는 각 청사당 5명씩 총 20명을 대상으로 이루어졌으며, 반구조화된 개방형 질문으로 구성하여 응답자 스스로 개인적 경험을 토대로 인식과 행태에 대한 묘사 및 설명 그리고 의견을 자유롭게 제시할 수 있도록 하였다. 인터뷰 시 질문은 크게 세 가지로 구분되었다.

첫째는 청사건물 자체에 대한 전반적인 인식으로 사전에 분류한 5가지 카테고리(상징성, 접근성, 개방성, 행정효율성, 확장과 변화가능성) 측면에서 당 청사건물에 대한 인식에 대해 자유롭게 이야기하도록 하였다.

둘째는 각 청사를 이용하면서 겪은 경험에 초점을 둔 질문으로, 청사를 이용하면서 어떤 입장으로 서비스를 받고 이용하는 것 같은지에 대한 인식을 세가지 유형(민원인, 고객, 민주시민)을 제시하여, 선택을 하게 하였다. 이때 연구자는 공간적 조건에 대한 질문을 직접적으로 하지 않은 상태에서 관련 진술이 확보되는지 여부에 중점을 두었다. 또한 공무원의 경우에는 별도로, 어떠한 입장과 태도로 구청사를 방문하는 구민들에게 대응하는지에 대한 질문도 하였는데, 이때의 방식도 네가지 유형(공무원, 기업가, 조정자, 공익기여자)을 제시하고, 선택을 하게 하였다. 마지막으로는 청사유형에 관한 질문으로 이는 시민, 공무원 모두에게 동일하게 질문하였으며, 사전에 조사자가 준비한 네가지 유형(행정서비스 제공 중심의 공간, 고객만족을 위한 최소한의 공간, 행정네트워크 조정자로서의 최소한의 공

간, 공동체장으로서의 공간)을 제시하며, 선택을 하게 하였다. 이들 질문들은 모두 연구자가 특정 용어를 충분히 설명하지 않은 상태에서 특정 용어가 주는 이미지 및 기존 지식만으로 응답자들이 선택하게 하였으며, 선택에 대한 이유를 물어봄으로써 응답자가 그들 용어를 정의하는 방식 및 의식의 흐름을 엿보는 방식으로 인터뷰를 진행하였다.

마지막 세번째는 '공공성'이라는 특정 개념에 관한 인식을 묻는 직접적인 질문이었다. 그리고 각 응답자가 정의한 '공공성'이라는 개념이 공간과 관련이 있는지 물어보고, 당해 구청공간에서 가장 각자가 정의한 공공성이라는 개념에 충실한 공간이 어떠한 곳인지 지목해달라고 부탁했다. 이에 대해 응답자들은 각 구청공간 내에서의 경험을 바탕으로 의견을 피력하였다.

2. 인터뷰 대상자들의 속성

인터뷰 시작 이전에 연구자가 각 구청 청사관리 담당자의 동의하에, 각 구청을 여러차례 방문하여 구청의 공간구조 및 활용에 대한 사전답사가 이루어졌다. 인터뷰는 이런 사전답사가 다 이루어진 후에 시작되었다. 인터뷰는 2015년 5월 20일부터 5월 29일까지 총 10일에 걸쳐 진행하였다. 인터뷰 소요시간은 응답자에 따라 상이하지만, 약 15분에서 50분까지 소요되었다.

인터뷰 대상자를 선정함에 있어 최대한 성별을 맞추려 했으며, 다양한 나이대 및 부서(공무원의 경우)를 포함하려고 노력했다. 그러나, 연구자의 시점에서, 시민의 경우 각 구청사 공간 이용목적에 따라 특정 연령대에 한정됨을 파악하였으며, 이에 대해서는 크게 구속받지 않고 인터뷰 대상자를 선정하였다.

<표16> 사례별 인터뷰대상자들의 속성

사례구분	대상자구분	성별	연령(세)	직업	비고
서대문구청	민원담당공무원	여	45	공무원	민원여권과 6개월 근무
	민원외 기타 담당 공무원	남	47	공무원	자치행정과 20년 근무
	민원방문주민	남	27	대학원생	여권업무
	시민단체소속	남	66	인권운동가	서대문구청 NGO센터 이용
	야외공간 등 편의시설 이용시민	남	75	무직	야외공간 이용
용산구청	민원담당공무원	남	38	공무원	교통행정과 9년 4개월 근무
	민원외 기타 담당 공무원	남	34	공무원	홍보담당관 9년 근무
	민원방문주민	여	65	주부	보건소 및 일자리센터
	시민단체소속	여	44	주부 및 유아미술지도사	다문화가정 관련
	야외공간 등 편의시설 이용시민	남	58	회사원	편의시설 이용
관악구청	민원담당공무원	남	40	공무원	민원여권과 외국인담당 9년 근무
	민원외 기타 담당 공무원	여	32	공무원	공원녹지과 4년반근무
	민원방문주민	여	32	배우	혼인신고 사전방문
	시민단체소속	여	45	마을지원 활동가	어린이책 시민연대 13년 활동
	야외공간 등 편의시설 이용시민	남	27	학생	야외공간 이용
강남구청	민원담당공무원	여	48	공무원	민원여권과

					23년 근무
	민원외 기타 담당 공무원	남	35	공무원	사회복지과 7년 근무
	민원방문주민	여	51	법무사	말소등기권 해지업무
	시민단체소속	남	25	사회복지사	강남구 자원봉사센터 1년10개월
	야외공간 등 편의시설 이용시민	여	51	주부	야외공간 이용

시민단체소속 시민 대상자들은 애초에 연구계획 단계에서 밝힌 청사공간 이용 예약자 명단에서 명부를 협조 받아 체계적 무작위표출 방법을 사용하고자 하였으나, 각 청사의 사정과 현장사정으로 인해 인터뷰 대상자를 선정함에 있어 다양하게 적용되었다. 먼저, 서대문구청의 경우에는, 서대문구청에서 관리하는 ‘서대문구NGO센터’라는 공간이 존재하는데, 이 공간을 몇 군데의 시민단체에게 소정의 금액을 받고 임대해주고 있었다. 이 ‘서대문구NGO센터’는 연구자가 구청 자료를 조사하던 중 인터넷에서 발견한 것으로, 담당 공무원에게 연락하여 현재 ‘서대문구NGO센터’를 이용하는 시민단체 대표의 연락을 받아 인터뷰를 하였다. 용산구청의 경우에는 ‘눈덩이 굴리기’ 표집방법이 이용되었는데, 민원외 기타 담당 공무원 인터뷰가 끝나고, 용산구청과 연계하여 활동하는 시민단체를 소개받았다. 관악구청의 경우에는 격주로 관악구청 앞 광장에서 ‘꿈시장’이라는 사회적 경제활성화와 마을장터를 연계한 작은 장터가 열리는데, 그 ‘꿈시장’에 참여하였던 시민단체소속 시민을 만나 인터뷰를 하였다. 마지막 강남구청에서는 강남구에서 약 한 정거장 떨어진 곳에 강남구자원봉사센터가 있었는데, 그 곳에서 사회복자사로 활동하는 시민을 대상으로 인터뷰하였다. 위의 방법으로 선정된 시민단체 소속 시민 대상자는 연구계획에서 제시한 체계적 방법으로 선정되지 않았지만, 각 구청의 특성과 상황을 고려했다는 점에

서, 그리고 오히려 이렇게 다양한 방법을 이용하여 선정된 대상자는 각 구청의 공간이 시민단체들이 어떻게 이용하고 있는지를 더 잘 보여주기 때문에 오히려 표본의 대표성과 연구의 타당성이 확보되었다고 말할 수 있다.

마지막으로 인터뷰 내용은 모두 응답자의 사전 동의하에 녹취하였으며, 이를 다시 연구자가 문서화하였다. 따라서, 인터뷰 내용을 반복적으로 열람하고 분석할 수 있었으며, 이를 통해 최대한 객관성과 엄밀성을 확보하고자 노력하였다.

이하에서는 이런 인터뷰 내용을 바탕으로 각 구청 공간을 행정패러다임과 연계하여, 특정 패러다임이 가지는 공간적 특성을 도출해 보고자 한다. 이를 위해 각 패러다임이 가지는 정부의 역할과 시민관, 그리고 공공성에 대한 관점을 시민들이 어떠한 공간적 조건에서 인식하는가를 중점적으로 살펴볼 것이다.

제2절 전통적 관료모델

1. 정부의 역할과 시민관

전통적 관료모델은 윌슨의 정치행정이원론 사상에 바탕하여 헌신적이고 사심없는 전문적인 관료들을 통해 부패와 혼란이 없는 질서있는 사회를 건설할 수 있다는 신념과 함께 공공행정이 정실보다는 적절한 학문적 자질과 실적에 기반하여 충원되고 일생에 걸쳐 헌신하는 전문가에 의해 수행된다고 하였다(정용덕 · 최태현, 2015). 이를 위해서 전통적 관료모델은 안정성을 중시하며, 법적 합리적 권위에 근거한 계층제를 기본으로 한다. 하지만, 법적 합리적 권위는 과거 한국의 군사정권에 대한 경험과 맞물려, 전근대적인 권위인 전통 혹은 카리스마에 의한 관료제로 깊이 각인되어 온 것도 부정할 수 없는 사실이다. 이는 고스란히 오래된 관공서 건물이 주는 딱딱하고 형식적인 건물의 이미지로 남아있음을 인터뷰를 통해서 알 수 있었

다.

“그냥 내부는 그래도 깔끔한데, 외부는 다 건물이 그렇겠지만, 딱딱해보이더라구요. 벽돌같이. 음, 낯선 느낌이 들긴하죠. 가서 어차피 목적이 그런걸 볼려고 가는게 아니라, 용무보러 가는 거라서.
아, 들어가서도 낯설죠. 거기 일단은 뭐, 감정적인 건데, 거기서 일하는 사람들이 내 동료가 아니기 때문에 그런것도 있지만, 다 막 파티션 쳐있고, 사무실에. 그런거나, 이제 다 관계자 아니면 출입이 어려운거랑, 다 청원경찰도 다 있잖아요. 관리, 경비하시는 분들, 그런 분들이 있어서 더 딱딱하게 느껴지죠.”
(강남구청, 시민단체 소속 시민)

“이게 한 번 리모델링 된거라서, 리모델링 전하고 후하고는 첫인상 자체가 뭐 그냥 딱 보니까 그냥 관공서 일반적인 남들이 이야기하는 일반 회사 같은게 아니라, 전형적인 관공서 건물같은거 있잖아요. 그런 느낌 들었거든요. 일반 회사처럼 뭐 번듯한 그런건 아니고, 딱 봐도 뭐 그냥 청사다. 그런 느낌?”
(서대문구청 민원외 업무 공무원)

강남구청과 서대문구청의 경우에는 기존의 건물을 리모델링할 건물로 직사각형의 전형적인 근대적인 건물형식을 띠고 있다. 이런 보여지는 구청의 이미지와는 또다른 의미로, 구청이 지역을 대표하는 상징성 부분에서도 시민들 인식에 전근대적 권위가 깃들여져 있음을 알 수 있었다.

“일단은 어차피 서대문구청이니까 서대문을 대표한다고 봐야죠. 일단은 뭐 학교가 우선이기도 한데, 학교는 워낙 뭐 잘 알려져 있고, 관공서가 어차피 또 위치는 중심인지는 모르겠지만, 나름대로, 약간 지하철하고 떨어져 있기는 하지만, 그래도 나름대로 서대문구를 대표하는 건물이죠. 어차피 구청이니까. 여기 자연사박물관이랑 같이.”
(서대문구청 민원외 업무 공무원)

전통적 관료모델에서는 계층제를 기본으로, 구성원들은 위계질서

속에 서열화되는 것이 특징이다. 이에 따라 구성원들은 민원인을 대할 때에 탈사인적(impersonal) 행동을 취하게 된다. 이들의 행위는 이들 공무원에 대한 시민들의 인식에 영향을 주었으며, 역으로 행정적 업무을 위한 대상으로 공무원을 바라보며, 민원인으로서 인식한다.

"민원인으로서 방문하죠. (휴식공간 등은)별로 이용하지 않고, 일 보고 바로바로 가는편인데, 오늘 또 인제 연락기다리고 있어가지고, 좀 기다리고 있는거예요. 잠깐잠깐 왔다가서 그래서 크게 불편할 것도 모르겠고, 엄청 좋다 그런것도 못 느끼겠고,"
(강남구청, 민원목적 방문 시민)

"그냥 저는 민원인으로서 서비스 받고 있는거 같은데?그냥 그런 서로 사회적 관계가 그러니까요."
(강남구청, 시민단체 소속 시민)

행정관료제는 외부 환경의 변화에도 불구하고 국정의 안정과 지속성을 도모해야 한다. 법 앞에 모든 사람들은 평등하며, 공직자들은 이와 같은 이념이 실현되도록 그들의 업무를 수행해야 한다(정용덕 · 최태현, 2015). 이와 같은 점은 공무원의 보수성으로 나타나게 된다.

"어유~ 그거 당연히 그러죠. 찾아가기도 힘들다니까요. 네, 여전히 그런거는 있는거 같아요. 그리고 자기 영역이 아닌 곳에는 전혀 개입하려고 하지 않는거 같고, 그냥 내가 여기까지면 난 여기까지만 대답을 해주고, 그 나머지는 다른과에서 알아보라. 여전히 그러죠. 그거는 뭐 공무원들이 각자의 영역을 분리하는 부분도 있지만, 책임이라는 부분 때문에 더 많이 그럴거라고 생각해요. 내가 그 이야기를 했을 때, 책임지는, 공무원들의 책임은 결국은 자기 자리를 잃게되는 부분도 생기게 되는거거든요. 잘못하면. 밥그릇이라는 것은 무시 못하는 부분이라서."
(관악구청 시민단체 소속 시민)

특히, 전통적 관료모형에서 중요한 것은 가치판들을 요하는 정책결정은 대의민주주의 정치과정에 결정되며, 행정업무에 관련해서는 법적 테두리 하에서 집행해야 한다. 하지만, 민원업무라는 간단한 업무에서 공무원들은 일률적으로 행정처리를 하는 것과 형평성이라는 문제에 직면하는 것을 살펴볼 수 있었다.

"그러니까 사실은 공무원은 원칙에 따라서 내가 그 법 테두리 안에서 할 걸 하고, 안할거 안 하면 되거든요? 그렇게 할 때, 근데 인제 사실상 그렇게 하지 못하는 경우가 너무 많아요. 단지, 어제 같은 경우만 해도, 당연히 신분증을 제시받고, 본인확인을 한 다음에, 뭔가가 시작이 되야되는데, 그걸 안 가져오고 그냥 떼를 쓰기 시작하면은, 근데 그럴 경우에도 어 결국은 큰 소리치면은 정말 나한테 큰 일이 아니라고 하면, 그냥 해주게 되는거죠. 거기에 대해서 엄청난 스트레스를 받으니까. 그걸 매일 갖고 살 수는 없으니까. 뭐 인제 사실 그런걸 잘 지키는게 공공성, 왜그러냐면 또 아까 그 누군 피해보고 안하고 얘기가 일수도 있는건데, 그렇게해서 그런 사람은 해주고, 사실은. 형평성에 어긋난 부분이 있는 거거든요. 그냥 원칙을 갖고 딱 이거는 되고, 안되고, 안되면은 그럴 일이 없는건데, 누구한테든, 누구한테는 불평이 생기고, 되는거죠. 공공성이라고 하는 것은 그런거 같아요. 내가 할 수 있는 원칙을 끝까지 고수하고 지킬 수 있느냐의 문제인거 같아요. 근데 그게 참 사실상 되게 어려운거거든요."
(관악구청, 민원담당 공무원)

"개인적인 의견으로는 처음에 저는 개인적으로는 긍정적으로 받아들, 왜냐하면 이제 그 공문이나 그 공공기관의 특징 중의 하나가 튀는걸 원하지 않고, 다른 지역과의 형평성이라든가 이런 형평성을 중요시하는 부분이 있어요."
(용산구청 민원외 업무 공무원)

또한, 형평성과 관련하여 공무원은 사회의 집합적 선에 대한 헌신이 바탕하고 있으면, 이는 행정업무를 처리함에 있어 구민을 고객으로 바라보는 인식에 대한 부정적인 인식에서 엿볼 수 있었다.

“구민의 한 사람으로 생각하는게 맞죠. 공무원의 특성상. 고객이라고 생각하기는 어렵죠. 일단은, 그 뭐라고 설명해야 되지? 나는 개인적으로 공무원이 공무원이 해야할 일을 한다고 인식하고 있어야 이런 허가업무라든지, 이런걸 할 수 있다고 보거든요? 근데 인제 그거를 뭐 기업가마인드로 보거나 이래버리면은, 사실은 기업이라는 거는 내가 이윤을 창출해야 하는 것이고,
네, 뭐 금전적인걸 수도 있고, 또 그러니까 나의 입지를 더 다지고, 또 더 좋은걸 하기 위해서는 나의 거짓을 팔아야되는 일이라고 생각을 하거든요. 사실상으로. 그렇게 하기 시작을 하면은 실제로 내가 이분들한테 해줘야할 행정서비스를 할 수가 없어요. 이분한테 하게되면은 다음 사람한테 못 하게되는, 그러니까 그런 것들도 있을 수가 있거든요.”
(관악구청, 민원담당 공무원)

각 청사가 지역공동체의 장으로서의 역할을 할 수 있다고 보느냐는 질문에는 다음과 같이 반응하였다. 즉, 공간적인 활용면에 있어서, 시민의 의견이 피력될 수 있는 광장 또는 소통으로서의 공간이 시위를 통제하면서, 그런 광장의 역할을 제한하는 것을 볼 수 있었다. 또한, 구청공간을 지역주민의 장이라기보다는 민원업무 중심의 공간으로 마련하여, 극히 제한적임을 알 수 있었다.

“제가 뭘 그렇게 벗어나려고 한건 아닌데, 통제는 되어 있죠.
층마다 뭐 청원경찰도 근무하고 있고, 1층에 상황실도 있고, 여기가 강남구다 보니까 지역특성으로 약간 구청에서 시위하고 있는 사람들이 간혹 있어요. 그럼 그런거에 대해서 이렇게 잘 막으니까. 통제는 되있다고 할 수 있죠.”
(강남구청, 시민단체 소속 시민)

“근데 어차피 특수하게, 따로 그런 공간이 마련되어 있지 않아서, 구청 자체가 사람들 왕래가 있다고 하긴 하지만, 어차피 주로 1층하고 2층을 왔다 갔다 하잖아요, 사람들이. 그렇다고 당장 지금 커뮤니티하면 딱히 뭐 그런 공간 자체가 나오지를 않아서, 그런 느낌은 좀 없거든요.”
(서대문구청 민원외 업무 공무원)

2. 공공성

기존의 전통적 관료모델이 정의하는 공익 또는 공공성은 '정치적으로 정의되고, 법으로 표현된 공익'이라고 할 수 있다. 그러나 인터뷰 결과, 공무원이 생각하는 공익은 다수의 주민이 원하는, 소수를 배제하지 않은 형평성과 병행하는 의미로 사용됨을 알 수 있다.

"음, 공공성은 말 그대로 대다수 주민이나 시민이 원하는 거를 제공하는 그런거라 생각하고요, 공공성은 일단은 큰 틀은 그렇고, 그래도 소수도 배제, 그러니까 소수를 배제하지 않고, 소수도 같이 끌고갈 수 있게, 만드는 게 공공성이라고 생각합니다."
(강남구청 민원외 업무 공무원)

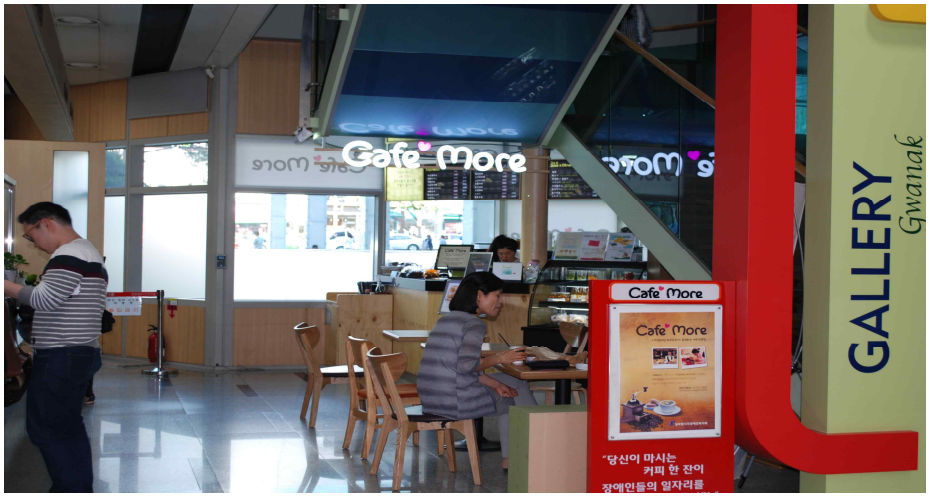
다수의 사람들이 원하는 것을 이행하는 것을 공공성이라고 할 때, 이를 공간적 활용하게 된다면, 다음과 같이, 다수가 이용할 수 있는 공간을 제공 및 소수가 배제되지 않도록 소수가 직접 운용하는 공간을 제공하는 의미로 인식하고 있음을 알 수 있었다.

"공공성이, 공무원 자체가 어차피 뭐 주민들이 있기 때문에 어차피 공무원들이 있는 거잖아요. 행정서비스, 아까도 이야기했지만, 행정서비스를 제공을 하고, 어차피 또 뭐 평상시 생활이나 무슨 서비스를 이용하는데 있어 가지고 불편이 없도록 그냥 하는게 공무원의 역할이라고 생각을 하거든요. 공간적으로는 어차피 뭐 공간적으로 같은 경우에는 우리가 프로그램으로 사례를 넣으면, 어차피 그분들이 자치회관 공간을 마련해가지고 그 프로그램을 들으러 오는 거잖아요. 먼데도 있지만, 어차피 그 비용이 저렴하고 가까우니까. 그런 쪽에서 공간을 제공한다고 생각을 하니까."
(서대문구청 민원외 업무 공무원)

"공공성이라는 것은 대중성을 포함한다고 하면은, 사실 그 청사가 주민들의 공간으로서 활용되어야 되는 측면도 있는데...어, 그렇게 되면은 좋은데, 현실적으로 공간이 너무 좁다는 게 문제고 여기는. 그리고 어, 어떤 공공성? 공익성? 이런걸 잘 실현할, 실현, 우리 청사는 조금은 그래도 잘 실현

을 하고 있는거 같아요. 민선 5기에와서. 아까도 얘기했지만, 갤러리가 생기고, 도서관이 생기고, 이 카페같은 것도, 그냥 이렇게 뭐, 수의계약이나, 일반입찰을 통해서 들어오는게 아니고, 저 복지쪽에서 시각장애인들이 하는 거잖아요? 그런 식으로 하면, 그런게 공공성이 아닌가 싶기도 하고."
(관악구청, 민원담당 공무원)

<그림28> 관악구청사 내부 카페 전경



제3절 신공공관리론

1. 정부의 역할과 시민관

방향잡기에 주력하는 정부는 적극적으로 지역사회를 조직화하고, 경쟁주의와 시장원리를 조직내부에 적용하고자 한다. 이에 따라, 하부정부에게 그 권한을 위임하여, 각 하부정부 및 구성원에게 책임성을 귀속시키게 된다. 또한, 각 구성원은 국민을 서비스 고객으로 간주하여, 효율적인 공공서비스를 전달하고자 노력하는데, 이는 고객친화적인 서비스를 강화함을 의미하기도 한다. 이는 행정서비스 뿐

만 아니라 그를 용이하게 하는 건물이미지에서도 보여진다는 것을 인터뷰를 통해서 알 수 있었다.

“그냥 약간 현대적인 느낌이 나는거 같아요. 그냥 뭐 효율적인거 같아요. 뭐 접근성도 그렇고, 그냥 이거저거 되게 안내가 잘 되어있더라구요.”
(서대문구청 민원업무목적 시민)

“외형적으로 봤을 때는 그나마 많이 개방하려고 노력은 한 것처럼 보이기는 하는데요. 일단 잘 만들어놓고, 그냥 많이 꾸며놓은 거 같으니까. 그 자체가 뭔가 사람들한테 조금 더 다가가려고 하는 그러한 의도가 약간 보이는거 같아요.”
(관악구청 야외공간이용 시민)

구청사공간이 보여지는 외형적인 것만이 아니라 공간 곳곳의 요소에 시민에게 친화적인 모습을 보여주려는 노력을 할 수 있음을 알 수 있었다. ‘호화청사’ 논란이 있었던 용산구청의 경우, 그 곳을 상시이용하는 공무원은 논란에 대해 부정적인 반응을 보였는데, 용산구청이 행정복합건물이기 때문에, 그리고 신축건물이기 때문에, 규모면에서 그런 요소가 있었다는 것을 강조하였다. 그리고 상당히 그 곳을 이용하는 지역 주민들의 위상을 고려하는 점을 알 수 있었다 .

“그거는 동의 못 하겠는게, 어, 막상 여기 지금 들어가보면 이게 뭐, 뭐야 자재나 이런게 굉장히 좀 검소해요. 되게. 그렇기 때문에 그거는 아닌거 같애요. 지금 이거를 이렇게 한번 지으면 최소한 50년까지는 두고봐야되는데, 그렇다고 인제 허접하게 짓는건 그거는 오히려 아닌거 같아요. 적당히 지어야지, 튼튼하게. 이정도 이상은 되어야 되는거 같아요.
그러니까 뭐 지어놓으면 최소한 아까 말씀드렸지만, 30년 이상 이거를 가지고 갖고가야되고, 공무원이 근무를 하는 곳이기도 하지만, 구민들이 이용하는 거이기 때문에 허접하게 지으면 오히려 그 어떤 주민의 어떤 뭐라고 해야되나, 이미지하고 결부되어 있기 때문에 어떤 그. 이미지를, 가 될 수 있기 때문에. 허접하게 짓는건 아닌거 같아요.”

(용산구청 민원업무 공무원)

근본적으로 신공공관리에서는 국민을 서비스의 객체인 고객으로 파악을 하고 있는데, 과연 국민 또한 이러한 고객으로서 인지하고 있는 것인가는 별개의 문제인 것이다. 그러나 몇몇의 청사이용 시민들은 긍정적인 서비스를 받았다는 측면에서 고객이라고 인지하는 것을 알 수 있었다. 이 경우, 고객은 청사공간에 의해서라기 보다는 서비스 행위 자체를 의미하는 것으로 파악된다.

"근본적으로 왔었을 때 되게 친절하게 잘 대해주시긴 했어요.
그냥 뭐 고객? 인거 같아요. 그러니까 저는 고객이 오히려 크게 나쁘지는 않다고 생각하는게, 고객이라는 단어 자체가 상대방을 어떻게 보면, 잘 대해준다라는 의미라고 생각을 하거든요. 제가 뭐 굳이 민주시민이나 어떤 유권자로서 이 공간을 온게 아니라 행정의 서비스를 받으러 온거라서, 그런 서비스를 받았다는 측면에서. 어쨌든 뭐 긍정적으로 서비스를 받았다는 측면에서는 고객이라고 생각하는거 같아요."
(서대문구청 민원업무목적 시민)

또한, 청사공간 이용자가 생각하는 고객의 기준은 앞서 언급한 것처럼 서비스 행위자체에서 인식하고, 이는 구체적으로 청의 직원들이 이들에게 주는 친절함 또는 개방된 자세에서 이를 특히 인지하는 것을 알 수 있었다.

"나는 뭐 요즘은 행정이 이제 상당히 뭐랄까 그 오픈되어 있고, 그 시민들하고 가깝잖아요. 많이 이제는 뭐 청의 직원들도 친절하고, 그게 지금 나도 뭐 교육도 받고, 여러사람들 보고 하는데..."
(용산구청 야외공간이용 시민)

"그런건 없었어요. 어떻게 오셨냐고, 요소요소에 사람들이 있어가지고, 이렇게 헤매면은 어떻게 오셨냐고, 뭐 필요하시냐고, 물어보고 그러니까 통제가 아니라 뭐가 필요하냐고 물어봤죠."
(용산구청 민원업무목적 시민)

신공공관리론에서는 효율성을 강조하는데, 서비스 측면에서 뿐 아니라 공간적인 측면에서도 구청을 이용하는 시민들은 이를 인식하고 있었다.

"행정서비스는 제가 받는 부분이니까 그런거 같고, 그러니까 저기서 올 때 예를 들어서 이렇게 올 수도 있고 이렇게 올 수도 있는데, 이런 어떤 들어가는 것도 그냥 들어갔을 때 바로 그냥 좀 효율적으로 바로 갈 수 있는 그런 부분에서 고객만족을 위한 공간인거 같기도 하고."
(서대문구청 민원업무목적 시민)

특히, 공무원 입장에서는 좋은 서비스, 그리고 효율적인 서비스를 제공하는 것은 빠른 행정서비스를 제공하는 것이라고 인식하고 있었다. 다만, 이는 단순 민원 업무 처리에서 이런 인식이 더 두드러진다고 볼 수 있다. 또한, 고객을 관리하는 기업가적 마인드로 자신 스스로를 인식하는 공무원은 민원 외 타부서 근무 공무원에서도 찾아보기가 힘들었다.

"그러니까 제가 인제 좀 일처리를 정확하고 좀 이게 빨리하면 그 사람들이 좀 더 시간을 아낄 수도 있다고 하니까 그런면에서 그렇게 생각을 할 수 있죠."
(용산구청 민원업무 공무원)

'호화청사'로 보이는 요인 중의 하나가 유리로 외벽을 둘러싼 것으로 보는 인식도 많았다. 특히, 유리로 지어진 부분에서 투입 대비 산출로 인식하여 효율성 측면에서 판단하는 경우도 있었다.

"반대로 말하면, 그런 유리로 된 건물들이 일반적으로 에너지 효율성이 높냐, 그렇게 따져보았을 때 또 아닐 수도 있으니까. 저같은 경우는 공대생이니까 그런 면에서 예민한거죠, 오히려. 실제로 들어가는 input에 비해서 output이 나오느냐. input이 세금이면, output이 제대로 뭐 행정적인 처리라든가 뭐 에너지 정도를 얼마큼 잘 쓰고 있느냐 그런 얘기들인데, 그런거에 비하면 오히려 아쉬울 수 있는거죠. 근데 뭐 그런 상징성을 무시할 수

는 없을거 같아요. 유리로 깨끗하게 있는거에 대해서. 딱 멀리서 봤을 때, 보기에 예쁜거 같아요."
(서대문구청 민원업무목적 시민)

또한, 구청공간이 향후 어떻게 개선되어야 한다는 질문에, 특정 업무 시간에 행정민원이 몰렸을 경우를 대비한 임시공간 마련을 제시하였다. 이는 평소에는 화분 등 미화적인 측면에서 이용하던 공간을 민원이 몰렸을 때는 대기공간으로 탈바꿈할 수 있는, 그런 임시공간으로서의 방법을 모색해 볼 수 있겠다.

"어, 예를 들어서, 뭐 행정적 처리같은게 막 좀 몰리고 그런게 있잖아요, 그럼 뭐 그런거, 예를 들어서, 뭐 여권이 몰릴 때가 있고, 뭐 세금 뭐 그런데 몰릴 때가 있으면, 그런거를 좀 가변적으로 쓸 수 있는 공간이라고 해야되나? 쉬는거라기 보다는 그러니까 약간, 어떤 A, B, C, D 각각의 파트가 있으면, 보조로 각각의 파트에 추가될 수 있는 그런 전담공간, 임시공간? 네, 뭐 그런것들이 좀. 예를 들어서, 여권 막 엄청 많이, 백명 몰려왔다... 그런것도 있고, 그냥 제가 행정처리할 때 시간낭비하는걸 되게 싫어해서, 이런데와서 오래 버티고 있는거 별로 안 좋아해요. 그래서 그런게 없었으면 좋겠어요. 어떤 공간이든지."
(서대문구청 민원업무목적 시민)

사전답사를 통해 연구자가 공간분석을 한 결과와는 달리, 소수의 시민들은 오히려 편한 업무를 볼 수 있도록 많은 주차공간의 확보를 원하는 것으로 나타났다.

"근데 시민들이 과연 굳이 이렇게 여기 공원을 구청공원을 오지는 않을거 같아요. 그렇지 않아요? 일단 저도 사실 차를 몰고 다니는데, 오늘은 뭐 딴데 가느라고, 저는 오히려 주차장이 더 많았으면 좋겠어요. 왜냐면 일을 보러오는거고, 얼른 왔다가 빨리 가지, 뭐 굳이 공기도 여기보면 대로잖아요. 4차선이고, 굳이 여기까지 와서 공원을 구경하기는 좀 그럴거 같아요. 만약에 제가 차가 없이 여유잡고, 와갖고, 그렇게해서 커피마실 날이 과연 몇, 없는거 같아요. 빨리 일을 보면, 빨리 가기 바쁘지, 굳이 뭐 여기서 앉아서 커피, 이거는 아니지 않나 싶기도 해요."

(강남구청 야외공간이용 시민)

<그림29> 강남구청사 앞 주차공간

신공공관리론에서는 효율적인 서비스 전달, 고객으로서의 시민의 선호에 대한 적절한 반응, 서비스 선택권의 확대를 가장 중요시하며, 이는 구청의 편의공간 제공으로 나타나는 것으로 알 수 있다.
고객으로서 구청사를 이용하는 대다수의 시민들은 구청이 제공하는 편의공간에 민감하고, 이들이 제공하는 서비스에 만족하는 것으로 나타났다. 편의공간은 야외 편의공간 뿐 아니라 구청에서 운영하는 교육프로그램을 포함한다.

"용산구에서 실시하는 그 중국어 원어민 교실 중급반. 아, 뭐 구청 그 뭡니까, 신문, 회보, 거기하고, 또 인터넷으로, 용산구청 소식지, 소식 들어오는게 있어요. 어, 8층에 보면은 원어민 그 수업이 다양하게 있어요. 네, 중국어, 영어, 뭐 에스파냐어, 죽 있는데, 아마 서울시에서 이게 제일 프로그램이 잘 되었다더라. 그래서 들어가기 어려워요. 이 전부 추첨을 해요. 어, 이거는 우리가 한달에 2만원 내요. 한 과정이 5개월인데, 한 10만원 이잖아. 여기 밖에서 하는 것보다는 3분의 1가격이고, 하여튼 영어반 같은 경우는, 구청장님의 얘기로는 서울대보다 들어가기 어렵다. 추첨을 전부다 하기 때문에. 못해요. 그래서 어, 실력이 뭐 아주 그 반에서도 잘했는데도 못

해가지고, 안되가 다음에 되고 이래요.”
(용산구청 야외공간이용 시민)

즉, 구청에서는 교육이라는 서비스를 제공하지만, 한정된 자원으로 인해 추첨이라는 제도를 통해 서비스를 제한하고 있다.

<그림30> 용산구청사 내 언어교육원 전경

“거기 보면은, 식당도 보니까 아마 외부인이 한 3분의 1이 넘는거 같아요? 그죠? 어, 직원보다. 요 북카페도 잘 되어있고, 아주 잘되어 있어요. 그래서 뭐 하루종일 여 있어도 아마 뭐 지루하지 않고 즐길 수 있을거 같아요.”
(용산구청 야외공간이용 시민)

<그림31> 용산구청사 내 북카페

“어, 그래요. 보니까 어 밑에 지하 이래 보면 소극장도 있고, 특히 여는 다양한 저기 많아요. 그 주민들 위해가지고, 프로그램, 교육, 재교육, 이게 많아요. 뭐 바리스타 교육도 있고. 많아. 아주 잘 하고 있는거 같아요.”
(용산구청 야외공간이용 시민)

또한, 상시로 구청공간을 이용하는 시민들의 경우에는 구청의 문화시설뿐 아니라, 복지시설처럼 구청 구내식당을 자주 이용하는 것을 알 수 있었다.

“이 서대문구청은 공공성, 다 편리하고 다 잘되어 있어요. 문화시설이며, 예술계통이며, 뒤에 뭐 안산같은 것도 다 관리해 주시고, 너무너무 아주 좋아요. 불편한게 하나도 없어요. 다른구청보다 좀 틀린거 같아요. 구청 뒤에 산이 있으니까, 안산이 있으니까, 그리고 여기 안에 구내식당이 있어가지고, 아주 간편하게, 홀로 계신분들 식사생활 어려운데, 해소가 많이 되고 있어요.”
(서대문구청 야외공간이용 시민)

“직접적으로 그냥 쓰는 사람들이 편하게 느끼는, 뭔가 안에 더, 안을 더 서비스를 좋게 하던가, 뭐 이런 공원도 충분히 의자같은거나 더 꾸며서 좋게 할 수 있을거 같은데.”
(관악구청 야외공간이용 시민)

<그림32> 관악구청사 앞마당 전경

“그거지 뭐. 그리고 여기는, 모르겠어요. 다른 구청은 모르겠는데, 요 보면은, 버스가 있어요. 노란버스, 쭉 가면서, 네, 고게 한시간에 한번씩 지역별로 다 돌아요, 딱 벌써, 한 다섯 대 있어요. 그래서 그걸 이용을 많이 해요. 그러면 자기 차 안 가져와도 되고. 그러면 인쟈 이쪽은 특히 노인분들이 요 보건소가 있으니까. 그 이용을 많이 하더라구.”
(용산구청 야외공간이용 시민)

본 연구에서는 신공공관리론의 영향을 받은 구청공간은 ‘고객만족을 위한 최소한의 공간’이라고 도출한 바 있다. 하지만, 최소한의 공간은 현실적 구청공간에는 존재하지 않는 것 같았다. 아래의 인터뷰 결과처럼, 구청은 고객만족을 위해 존재하지만, 최소한의 공간보다는 더 포괄적인 것으로 인식하는 것으로 보여진다.

“최소한은 아니고, 최대한?의 공간? 최소한의 공간은 아닌거 같아요. 나는 고객만족을 위한 공간이라는 생각이 들어요. 왔을 때 불편함이 없고, 하고자 하는걸 다 할 수 있고, 아 또와서 뭐 내가 도움받을 수 있는 곳이겠구나. 라는 그런 생각이 들었어요.
그렇죠. 시민이 고객이고, 고객이 시민이지.
최소한이 아니라 더 좋은 공간. 최소한이라는 거는 좀 소극적인 말 같고. 적극적인 말로서는.”
(용산구청 민원업무목적 시민)

즉, ‘고객만족을 위한 최소한의 공간’은 아래의 인터뷰 내용처럼 ‘110다산콜’ 서비스라든가 인터넷 공간이라든, 시민들이 직접 공간적으로 접할 수 없는 그런 공간에 더 가깝다고 볼 수 있다.

“이거는 이제 서울시를 굳이 말씀드리자면, 110다산콜이라는 제도를 아시나요? 네, 110이 도입되면서, 사실 그거는 시에서 하는거긴 하지만 구에도 다 영향이 있거든요. 다 저희한테 내려오기 때문에, 그래서 요 개념으로서의 그게 110이나 어떤 그 민원인 만족시키기 위해 노력하는. 인터넷 웹사이트라든가. 그렇죠, 그런 어떤 도구적인게 요거는 좀 상향시키지 않았나라는 생각이 들거든요?”

(용산구청 민원외 업무 공무원)

2. 공공성

기존의 신공공관리론에서는 공익, 공공성을 '집합적 공익'이라고 보고 있다. 이와 유사한 정의를 청사를 이용하는 시민과 공무원이 인식하는 것을 알 수 있었다.

"그러니까 인제 뭐 개개인의 이익보다는 어떤 전체의 이익을 추구하는게 공공성이죠 뭐. 그렇게 봐야죠."
(용산구청 민원업무 공무원)

"공공성은 뭐, 이 주민들이 쉽게 접근하고 이용하고 또 뭐 즐길 수 있는 그런 공간 그거죠, 뭐."
(용산구청 야외공간이용 시민)

'집합적 공익'은 주로 편의시설제공으로 함축됨을 알 수 있었다. 또한, 구청공간 자체가 공공재라고 인식하고, 이들이 좀 더 효율적으로 배분되어야 한다고 생각하는 것을 알 수 있었다.

"뭐 예를 들어, 시민이 굳이 행정적, 예를 들어서, 이런 부분이 만약에 공공적인 부분이다. 시민들이 굳이 행정처리 아니라도 왔을 때, 어떤 즐길거리 아니면 쉴 거리가 있다던가, 아니면 이런 공간들이 공공재라면, 사람들이 다 쓸 수 있어야 되잖아요? 그런 부분에서 대여라는 측면, 아니면 뭐 주차장이라는 측면들이 좀 더 오픈되어 있을수도 있고, 뭐, 일단 공간자체가 뭐 되게 효율적이지 않은거 같은데, 어쨌든 주차장이 주차장이 이제 그 부분을 채우고 있으니까."
(서대문구청 민원목적 시민)

제4절 뉴거버넌스론

1. 정부의 역할과 시민관

뉴거버넌스론에서는 다양한 이해관계가 얽힌 문제를 중요시하며, 이를 위해 정부 안팎의 주체들 간 네트워크가 올바르게 작용할 수 있도록 한다. 구청이라는 곳이 지역의 일을 관리한다는 측면에서 봤을 때, 민간과 협력하여 업무를 진행하는 경우가 있다. 이와 유사한 네트워크로서는 다음과 같은 사례가 있을 수 있다.

"예를 들면, 산 관리를 한다, 자원봉사로 청소도 하잖아요. 그럴때 여기서 총괄하거나 그런건 아니죠. 네, 그런거는 뭐 일자리 사업과 같은데가 뽑아서 저희 부서에 파견을 해주거나 아니면 저희 부서에서 자발적으로 이제 자체적으로 기간직 근로자라는 것을 뽑거든요, 그렇게 뽑아서 운영을 하고 있어요."
(관악구 민원외 업무 공무원)

"어떻게 하냐면, 업무는 효율적으로 하면서, 주민들에게 친근하게 다가갈 수 있는가. 지역민들이 그곳을 자기공간으로 활용하기에 유용해야돼. 그렇게 접근할 수 있는 어떤 그런 정신으로 설계도 하고, 그래야지."
(서대문구청 시민단체 소속 시민)

이처럼 뉴거버넌스는 민간의 힘을 동원하고, 공동체 구성원들의 적극적인 참여를 통해 공적 문제를 해결하고자 한다. 특히, 서대문구는 시민단체와의 네트워크를 유지하고, 이들에게 청사공간을 임대해 주므로써 네트워크를 형성하고자 하는 노력이 공간을 통해 엿볼 수 있었다.

<그림33> 서대문구NGO센터 전경

이처럼 청사공간 외에 공간을 임대해주므로써 민간단체와의 네크워크를 유지하는 경우나 시민들을 위한 복지시설을 확충한다는 측면에서, 청사가 신축 또는 리모델링이 된다고 하더라도 청사 내 공무원들을 위한 사무실 규모가 증가되는 것이 아님을 알 수 있다.

"아, 그렇기도 하고요, 왜냐면 저희가 사무기기는 전혀, 뭐야, 변경을 안 했고, 그 전에 있는 걸로 활용을 했구요, 결정적으로 넓어졌다고 느낄 수 없는게, 이게 시대가 바뀌면서, 요즘에 복지 쪽 그 수요가 많아지고, 패러다임이 바뀌다 보니까 복지와 관련된 시설들이 많이 생겨났어요.
예를 들면, 육아센터라든가, 뭐 어린이집이라던가 그 다음에 인제 주민들, 워낙 소통을 중요시하는 시대이다 보니까 뭐 북카페라든지, 주민, 주민편의 시설에 대한게 많아졌어요. 뭐 그러다보니까 과거에는 없었던 이제 주민욕구가 많아지면서, 시설이 새로 생겨서 그거까지 감안을 해서 지은거다 보니까, 그리고 그게 가장 큰 이유가 그래서 공무원들이 실질적으로 쓸 수 있는 공간은 많이 줄어드는, 저희 뿐만이 아니고, 그건 외부에서도, 공무원들이 활용하는 공간, 회의실이라든가 그런 공간은 많이 줄어드는 추세구

요, 어, 면적, 숫자 다 줄었습니다.”
(용산구청 민원외 업무 공무원)

뉴거버넌스는 다양한 이해관계의 조정자로 각각 파악하므로, 경쟁보다는 신뢰의 기반으로 정부와 시장, 그리고 시민사회까지 포함하는 협력과 조정을 강조한다. 하지만 현실적으로 구청과 민간단체와의 관계조성에 있어 유기적이고 신뢰를 기반하는 관계형성에는 미흡한 것을 알 수 있었다.

“글쎄, 하여간 우리는 그렇게 생각을 하거든요? 우리 단체가 가령 서대문구 안에 와있는 외국인 불법체류자라든지, 혹은 난민으로 인정받고자하는데 난민 인정을 하는건 법무부가 하거든요? 그런 것이 중국정부와의 외교관계 등등으로 해가지고 안 해주고 있다든지 이런 것을 협력을, 구청과 협력을 해서 할 거라고 봐요. 단지 구청이 해야될 일을 민간인인 우리가 대신 하고 있는거다. 우리가 대신 하고 있는거다라는 의식을 가지고 우리와 똑같은 인식을 구청이 갖기를 바라는 바가 있죠. 근데 구청에는 그런 정도까지의 마인드는 가지기가 어려워요. 특히 공무원으로서 자기 소관, 그런 것이 있는 것이 따로 없으니까, 그런 점에서는 아쉬움이 있고, 그런 부분이 공무원 사회에 좀 더 심화되고 그러면은 공공서비스라고 하는 부분이 좀 더 실체가 드러나겠죠.”
(서대문구청 시민단체 소속 시민)

뉴거버넌스에서는 행정기관과 관료들에게 요구하는 역할은 다양한 주체들 간 네트워크가 올바르게 작용되도록 협상을 이끌어내는 조정가 역할을 한다. 하지만, 실제 여러 참여자들 간의 협상 또는 협력을 매개하는 기능보다는 이해관계를 조정하는 역할에 더 치중되어 있음을 엿볼 수 있었다.

“저는 조정가요. 민원이 상반된 민원이 굉장히 많아요. 그 중간에서 조정하는게, 그 주 업무인거 같아요. 민원인이 어떤 민원을 제기를 하면, 그거 다 들어줄수 없고, 중도를 찾아야 되는 경우가 있거든요. 그러면 그거를 계

속 이사람하고 줄다리기를 하는 것처럼, 아 선생님 원하시는 만큼은 안되고, 이만큼까지는 괜찮은데, 이런식으로 계속 조율을 해가는 과정인거 같아요. 민원해결이라는게. 완전 깔끔하게 해결되는 것도 있지만, 대부분은 많이 무리한걸 요구하시는 경우가 많기 때문에."
(관악구 민원외 업무 공무원)

공간적인 측면에서 각 구청내 사무실간 혹은 공무원과 시민이 함께 협력하여 문제를 해결하는 것은 예측한대로 한 장소에 함께 모여 있는 것이 큰 도움이 됨을 알 수 있다.

"그렇죠. 아무래도 그 이게 저희가 구청이라는데가 자치단체다보니까 중앙정부랑 중앙정부도 물론 그렇겠지만, 그 업무 부서가 특히 요즘에는 한 부서에서 해결할 수 없는 업무가 굉장히 많거든요. 민원에 있어서도, 민원인이 민원을 냈을 때, 한 부서에서 처리할 수 없는 일이 많기 때문에 한 곳에 이렇게 모여있는게 어떻게 보면은, 저 개인적인 생각으로는, 기본 조건인거 같아요. 그래야지만 민원인이 구청에 왔을 때, 한번에 해결이 가능하지, 아니면은 하다못해 이 사람이 어떤 민원이 들어왔는데, 이 부서 업무로는 안된다. 그럼 담당자를 부를 수 있잖아요. 근데 거리가 떨어져있으면, 그렇다고 글로 가라고, 이리 돌리고, 저리 돌리 수 없고, 저희가 좀 또 민원인들분한테 제일 걱정스러운 부분이 저희 권한이 있기 때문에 제 선에서 해결이 안 되는 부분은 다른 부서에 연결해줘야되는데, 이렇게 서대문은, 다른, 저희도 옛날에 그랬거든요, 한 10분거리에 떨어져 있기도 하고... 근데 아무래도 복합민원같은 경우에, 이렇게 담당자가 다 모이게되면 그래도 좀 낫습니다. 해결책이 그래도, 각각 있을 때 보다는. 네, 그렇게해서 오히려 쉽게 해결되는 케이스가 있기 때문에."
(용산구청 민원외 업무 공무원)

이는 비단 공무원과 시민들간의 관계에 적용되는 것만이 아닌, 구청과 의회의 관계에서도 찾아 볼 수 있었다. 즉, 자주 만남으로써 인간적인 관계를 개선할 수 있는 기회가 되며, 이는 업무연계성 측면에서도 긍정적인 효과를 주는 것으로 나타났다.

“음, 일단 구민입장에서는 좋은 거겠죠. 왜냐면 떨어져 있을 때는 일단은 그런건 있습니다. 장단점이 있겠죠. 아무래도 의회랑 구청은 견제기관이잖아요. 상호견제, 경쟁관계이자 견제기관인데, 어떻게 보면은 멀고도, 가깝고도 먼 사이이다 보니까 떨어져 있으면은 일단 오해의 소지가 없고, 일단 그렇기는 한데, 인제 예를 들어서 사소한 문제같은 경우에는 굳이 뭐 오라가라하지 않고, 그냥 넘어가는 경우도 있겠죠. 근데 인제 같은 건물에 있다 보니까 예를 들어서 민원인, 주민분이 구청이랑 얘기가 안 될 때, 의원한테 바로 이야기하는 경우가 있잖아요? 인제 거리가 가깝다 보니까 담당자를 부른다거나 그래서 인제 해결을 바로 한다던가, 고런 주민 입장에서는 같은 건물에 있는게, 있는거 자체가 주민입장에서는 좋을거라고 생각해요. 그런데 인제 직원들은 근로자 입장에서 봤을 때는 힘들 수 있겠죠.
꼭, 그러니까 인제 어떤 법적이든 서로 동등한 관계이긴한데, 실질적으로는 사실, 어렵죠. 업무연계가 많고, 그 예를 들어서, 아까 말씀드린 위원회 개념도 많이 열리고, 특위라고 하는데요, 법에 명시는 회의 말고도, 갑자기 요구를 할 수가 있어요. 뭐 요구하면. 그런 특별위원회가 많이 열리고 있고, 자료요구도 많아지고. 그런 부분, 같은 건물에 있다보니까.
예전보다 거리감이 없어진 부분도 있죠. 인간적으로, 왜냐하면 저희도, 의원님도 사람이고, 저희도 사람이다보니까 자주 부딪히면서 의견충돌도 있긴한데, 이제 그분들 입장이라는게 있고, 저희도, 저희 입장은. 이해의 폭이 넓어지는 면이 있죠. 협력이 잘 되는 부분도 있고, 이해에, 좀 더 상대방에 대한 이해를 하는 경우도 있고,”
(용산구청 민원외 업무 공무원)

2. 공공성

뉴거버넌스에서의 공익, 또는 공공성은 민주적인 정체(polity)라고 정의된다. 아래의 인터뷰 내용처럼, 모두에게 이익이 되는 일이 없기 때문이라는 가정은 이해관계를 가진 행위자들간 합의를 통해 원하는 것을 얻을 수 있다는 의미로도 해석이 될 수 있다. 그리고 이런 것을 물리적인 공간을 제공해주므로써, 각 행위자간의 상호접촉을 늘려 서로의 생활방식을 이해하는 것으로 해석할 수 있겠다.

“모두에게 이익이 되는 일은 없다고 생각을 하거든요. 다수에게 이익을 주는. 그게 공공성이라고 생각해요. 그럼요, 만남의 장소를 만들 수는 있으니까. 용꿈꾸는도서관, 거기랑 저희 그 영어카페. 지하 1층에 있어요. 외곽 지하 1층에. 거기 사람들 많이 이용하더라구요. 헬스장도 있고요.”
(관악구 민원외 업무 공무원)

<그림34> 관악구청사 내 용꿈꾸는도서관 전경

뉴거버넌스에서는 시민을 참여, 소통, 협력의 대상으로서 보기 때문에, 시민에 대하여 개방적이고 비권위적로 행동하고자 한다. 또한 시비스를 제공한다는 측면보다는 신뢰를 기반하여 협력을 증진시킨다는 의식이 강조되고 있다. 아래의 인터뷰 내용에서도 볼 수 있듯이, 시민이 처한 상황에 대한 이해를 경청이라는 것으로, 그러한 행위가 공공성을 형성한다고 인식한다는 것을 알 수 있었다.

“글쎄요, 저는 이제 실무자 입장에서는 주민들하고 동사무소에서도 근무

를 해봤고, 인제 부동산 쪽은 워낙 자기들의 생존권, 재산권과 관련이 되어 있다보니까 첨예한 분들하고 많이 만나봤고, 일선 동에서도 해보고, 그 다음에 이제 여기 홍보하는 일을 해보면서 제가 느낀점은요, 공공성이란게 좀, 좀 뭐랄까, 거창한거는 아닌거 같구요, 일단 저는 그냥 경청이라고 생각합니다. 경청, 왜냐면 인제 제가 좀 특이한 점인데, 이제 민원분들을 동에서 많이 상대하다보면, 이미 본인이 해결책을 갖고 있어요. 제 생각입니다. 그러니까

답을 알고 있어요. 이미 본인이 제일 답을 잘 알고 있거든요. 근데 공공기관에 찾아오는 이유는 뭔가 좀 어떤 뭐랄까 그 위로와 이런 걸, 이건 좀 제가 지나치게 심리적으로 말씀드리는지 모르겠는데,

그게 제일 큰거 같더라구요. 그래서 대부분은 답을 갖고 와요, 이미, 갖고 와서 우리가 얘기를 어떻게 하느냐에 따라 이분들의 태도는 180도로 달라지거든요. 얘기만 잘 들어주는 것만으로도 사실 우리가 제시한 대답은 아무것도 없는데, 그냥 고맙다고 가시는 분이 많아요. 제 경험에 의하면, 열에 아홉은 그러시더라구요. 물론 끝까지 해결해라, 저희는 아무 권한도 없고, 해결할 수 없다고 말씀드려도, 그러면 구청이 왜있냐? 뭐 이런 대답이 오기 때문에, 그거는 이제 열에 한 분이 계시긴 합니다만, 대부분은 이미 본인이 답을 알고 계시는데, 일종의 어쨌든 우리는 공공기관이니까 뭔가 여기서는 답을, 명쾌한 답을 주지 않을까 하는 어떤 기대감에 오시는거구요, 그런 부분에 있어서 이게 경청만 잘해도 그냥 저는 공공성이란게 특별하게 우리가 뭐 어떤 도덕적으로, 공무원 개인의 행실, 이런게 문제가 아니라, 어디, 어느집단이나 공무원이라서가 아니라, 어느 집단이나 문제 하나 다 있잖아요. 단지 공무원이라서 이슈가 될 뿐이지. 문제를 일으키는 그 소수의 1%는 어느집단이나 있는거니까 그거는 별개의 문제인거 같고, 언론에서 좋아하는 소재다 보니까 그러시는거 같고, 어디서나 다 사건은 계속 일어나고 있는데, 인제 그 쪽만 조명이 되는 거 같구요, 이건 쫌 딴 얘기이지만, 공공성이라는건 제 생각에 모두를 위한 그 어떤 경청을 할 줄 아는, 경청을 하는 어떤 그런? 좀 이렇게 공감을, 경청과 공감을 하는 어떤 그런게 아닐까."

(용산구청 민원외 업무 공무원)

제5절 신공공서비스론

1. 정부의 역할과 시민관

신공공서비스론은 분산화된 자치 공동체들에 의한 참여를 강조하며, 분권화되고 자율적으로 운영되는 조직을 지향하는 공동체주의를 선호한다. 공동체에는 크게 두가지 의미가 있는데, 첫째는 같은 정부하의 동일한 지역에 사는 사람의 집단을 의미한다. 둘째는 공통 이해관계를 갖는 사람의 집단 혹은 계급을 의미한다. 보통 싱공공서비스론에서 이야기하는 공동체는 두 가지 의미를 포함하는 걸로 이해되지만, 구청을 이용하는 공간은 보통 전자의 의미로 공동체로서의 장으로 이해되고 있음을 알 수 있었다.

"그래도 이제 가장 좋은거는 이제 뒤에 안산이 있기 때문에, 직원들도 이제 일 끝나고, 산에 잠깐 왔다갔다 할 수 있고, 점심시간에 밥 먹고, 잠깐 올라갔다 올 수 있고, 이런점이 다른 구청에서는 느낄수가 없는 최대 큰 장점이고, 제가 느끼기로는 우리 청사를 이용하는 다 타구청에 비해서 민원인들이 우리 청사를 굉장히 자기 안방처럼 사용하시는 그런 그 퍼센트가 다른 구청보다 매우 높다고 생각해요. 왜냐하면 대부분 안산을 갔다오셔가지고 점심시간에 여기 구내식당에서 식사를 많이 하세요. 배낭을 매고 많이 오셔서, 식사를 하시고, 다음에 또 화장실을 우리가 이제 양치를 해야되잖아요? 직원들이? 거기도 민원인들이 화장실을 다 이용하시고, 그리고 바로 앞에 또 은행 앞에 뭐 커피마시는데가 있기 때문에 또 거기에 앉아서 다 모여서 얘기하시고 그래서 매우 그 외관적으로는 약간 불편함이 약간 있지만, 공간의 활용은 이런 자연에 가깝기 때문에 민원인들이 특히, 시간이 있으신 그 어르신분들이 그냥 회사를 다니시지 않은 어르신분들이 시간이 많기 때문에 산에를 많이 가신단 말이예요. 근데 구청 바로 뒤에 산이 있으니까, 이게 코스가 되신거 같더라구요. 또 그분들이 우리 식단이 나오면, 식단을 사진으로 찍어가신다는 얘기를 들었어요. 서대문구를 대표한다기 보다는, 어르신들이 되게 좋아하시는 공간이라는"
(서대문구청 민원업무 공무원)

이러한 공동체장으로서의 구청공간은 보통 아늑한 느낌으로서 친근하게 다가온다고 볼 수 있다. 또한, 아래의 인터뷰 내용처럼 구청에 걸린 봉사단체 홍보물 또한 구청이 지역구민을 위한 공간이라는 인식을 크게 심어준다고 할 수 있다.

"그래도 관악구청은 좀 유서깊은 학교도 있고, 산도 있고 그래서 그런지 자연을 되게 많이 살린 구청같다고 느꼈거든요. 다른데보다도. 건물이 주는 위화감이라든가 이런것도 없고,
네, 그런게 없더라구요. 그래서 좀 구청은 그런거 많이 갖고 있는 느낌도 있는데,
들어왔을 때, 건물이 이렇게 쭉 감싸는 느낌이 있고, 제가 보는 시선에서는 밑에 어떤 길이라던가 아니면 지하로 들어가는 곳이라던가 그 다음에 봉사라는 어떤 그런 부분이 눈에 더 많이 들어왔어요. 구청의 위화감보다 봉사하는 자원단체, 그런 것들이 곳곳에 써있고,
네, 들어올 때, 라우드져서 들어오게 되어 있더라구요.
여기 들어올 때, 라우드져서, 지하도 보이고, 1층도 보이고. 보통은 이렇게 딱 이렇게 보이는데, 사이드로 이렇게 들어와야 되니까, 약간 겸손한 느낌?"
(관악구청 민원방문목적 시민)

신공공서비스는 다양한 행위자들이 의사결정과정에 참여를 하여, 대화와 설득을 통해 담론을 형성하는 것을 중요시 여긴다. 이에 벨과 힌드무어는 어떻게 행동해야 하는지에 대한 사람들의 생각 자체를 바꾸려는 설득의 거버넌스를 강조하였다(정용덕 · 최태현, 2015). 아래의 인터뷰 내용에서처럼, 외국인과 함께 공존하는 공동체를 구현하기 위해, 이들과 함께하는 활동들을 홍보함으로서 사람들을 설득하고자 하는 인식도 인터뷰를 통해 엿볼 수 있었다.

"저희가 마을축제를 했다고 말씀드렸잖아요, 이태원이라는 지역이 저희가 사는 지역이, 외국인이나 다문화가족이 굉장히 분포도가 높음에도 불구하고 정작 내 이웃에 외국인이 살고 있지만, hello, how are you? 라는 말도 쉽게 뱉지 못하고, 굉장히 외국인이라면 거리감이 있고, 그리고 노인분

들 같은 경우는 아직도 그런 선입견, 아프리카에서 오신 분이라거나, 제3 세계에 오신 분들에게는 약간 하시여기는 경향이 있고, 그러니까 그런 부분에 대해서 하루아침에 이게 인식이 확 개선되는 일이 아니라고 생각을 해요. 왜냐하면, 너무 오랫동안 한국이 단일민족으로서 그런 교육이 되어 왔었기 때문에 하지만 이제 정말 글로벌 시대이고, 어느 나라를 봤어도, 우리나라처럼 이렇게 단일화된 경로로 갔을 때는 발전가능성이 많지 않다는 것은 다 알고, 젊은 사람들이 다 알고 있단 말이예요. 그런 추세에 발을 맞추기 위해서는 그런 선입견이나 편견을 갖고 계신분들한테 약간 간접적인 교육이라고 해야되나? 약간 몸부림인 거죠.
약간 서로 함께, 함께 어울려 살 수 있는 의식을 차차 심어주는거죠.
네, 저희 이름이 그래서 서다우에요, 서로 다르지만 우리 함께. 근데 이것이 꼭 저희 모임을 위한 이름이라기보다 우리 모든 시민들, 구민들이 갖고 가야될 생각이라고 해서, 생각해서, 마을축제라든가 뭐 삼각지 거리문화축제라든가 작년에는 3회에 걸쳐서 거리공연을 했어요. 그래서 그런 거리공연을 통해서 지역주민들뿐 아니라 저희 지역 동네에 급부상하는 경리단길을 방문하시는 많은 분들에게도 어떤 그런 긍정적인 영향력을 미칠려고 노력을 하는거죠.”
(용산구청 시민단체 소속 시민)

그러나 기존의 신공공서비스론에서 제시하는 자율적으로 운영되는 공동체는 전문가에 의한 관리는 부정적이다. 즉, 정부의 지원 없이 시민들이 자생적으로 조직을 운영되어야 하지만, 현실적으로 시민들 자생적으로 지역공동체를 형성하여 공급자와 소비자가 일치하는 공동생산이 불가능하다고 생각하는 것을 알 수 있었다.

“저는 그 역할이 저희들의 역할이라고 생각해요. 그것을 사실은 베이스를 잘 깔아줘야 되는 부분인거고, 그 베이스를 잘못 깔아주면, 정말 눈에 보이는 돈만을 보고, 하기 시작하는 부분이 많거든요. 그래서 저희들의 역할은 그 베이스를 잘 깔기 위해서 인적네트워크든 물적네트워크든 그 네트워크 구성을 잘 해주는거, 그게 저희의 역할인 거죠. 그래서 저는 개인적으로 그런 지원이 먼저, 선되고, 그리고나서 그 위에 기반을 잡는거에 대해서는 그 중간에 있는 사람들? 뭐 저희같은 마을지원 활동가든 마을사업단에 있던 사람들이건, 이런 사람들의 역할을 잘 해서 그 사람들이 단순히 어떤 사업

이나 돈만을 보고 오는게 아니라 정말로 마을에 마을공동체의 의미를 좀 가지고, 뭔가를 행하는 그렇게 만들어가는 역할.”
(관악구청 시민단체 소속 시민)

공동체주의 관점에서 개인은 공동체에 속했을 때 비로서 도덕적 행위 주체가 될 수 있고, 사익의 추구보다는 공동체의 이익을 위해 봉사하도록 기대된다(정용덕 · 최태현, 2015). 즉, 시민들의 자율적인 참여기제를 조성하기 위해서는 시민들이 모일 수 있는 공간창출을 통해 표출하게 된다. 예를 들어, 아래의 관악구청의 사례에서 보듯이, 구청의 공간보다는 동통합을 통해 폐지된 동공간을 시민들이 모일 수 있는 공간으로 활용하여, 공동체의 장으로서의 역할에 충실하고자 하는 것을 엿볼 수 있었다.

“이게 인제, 이런게 바뀔려면은 사실 인제 전체적인 차원에서 어떻게보면은 어떤 동사무소의 업무자체들이 구청으로 들어와야 되겠죠. 들어와서 이걸 과에서 일한다거나 이렇게 되고, 그 동사무소의 기능이 전환되어야 되죠. 동기능이 전환되어야 되는거죠. 지금 현재도 그게 일어나고 있는걸로 알고 있는데,
정확히는 모르겠어요. 근데 박원순 시장이 지금 바꾸고 있는 것이 동기능을 전환하고 있거든요. 그래서 인제 복지중심으로 동기능을, 동주민센터를 그렇게 표현을 하고 있고, 조직개편도 그렇게 하고 있는걸로 알고 있는데,
네, 지금도 그 1차적으로는 사실상 인제 우리는 동을 통합하면서, 동을 27개에서 21개로 통합하면서 생긴 6개 공간, 건물의 공간을 주민자치회관으로 만들었잖아요. 주민들이 이용할 수 있는, 그건 100프로, 그러니까 행정공간이 아닌, 100프로 주민의 공간이거든요? 그렇게해서 만들어가고 있고, 그건 아니구요, 그러니까 이게 좀 그런건데, 뭐냐면은 27개에서 21개로 줄면서, 그러면서 그 공간이 남은거 자체를 돌렸고, 남은 인력이 있을거 아니예요. 그 남은 인력이 당연히 동 행정에 투입되는게 아니고, 일부는 일루 들어왔고, 구청으로, 극히 일부만 동사무소로 간 거예요. 그러니까 동사무소의 업무 비중은 높아졌고, 그래서 그 분들이 담당을 하면서, 그런 자치회관에 서비스를 제공하는 건데, 뭐, 그런거까지는 뭐 그렇다 치는데, 이게 또 안 좋아질수 있는거는 자치회관이 생기고, 27개에서 21개로 줄면서, 피

해를 보는 주민들은 이제 많이 생기게 되는거죠.
간단하게 할 수 있었던 일을 저 한 동을 더가서 해야되니까. 그런 문제가 생기는거죠.
아니요, 역할을 축소시키는게 아니고, 복지를 강화하는 것으로 알고 있어요. 복지측면에서. 축소는 없는 걸로 알고 있어요. 그러니까 그 뭐지? 복지공무원을 더 늘린다던지,
간단민원은 뭐 인터넷으로. 해결하든지
아니요, 그런건 아니예요. 그냥 강화죠. 강화. 어떤 계약직을 늘리고, 공무원을 늘릴 수 없으니까. 계약직을 늘리고, 보건소와 연계를 통해서, 한층 더 강화된 연계를 통해서, 쉽게쉽게 인제 복지대상자. 그런 위기가정들을 발굴하고, 그들에 대한 후속조치를 할 수 있는 네트워크를 만들고, 이런걸 강화하는건데, 뭐, 자세한 얘기는, 개념적인 것밖에 모르겠어요."
(관악구청 민원담당 공무원)

"업무 자체가 이게 지금 여권을 만드는 업무이고, 일 자체가 어떤 수익을 뭐 이렇게 많이 팔아서 수익을 창출하는 그런 업무파트가 아니다 보니까 약간 기업가적 마인드보다는 공익에 기여하는, 국가적인 업무, 여권의 업무가 국가업무잖아요, 국가의 업무를 시민들이 편리하게 우리가 이제 지자체에서 대행하는 서비스기관이라는 말이예요. 그래서 공익에 좀 일부분으로서 시민들이 편리하게 여권을 가까운데서 만들 수 있게, 우리가 도와준다는 차원으로 생각을 하고 있고, 그분들이 여권을 가까운 곳에서 만들어서 편하게 해외여행 갔다오시고, 모르는 일이 있을 때 언제든지 상담전화를 할 수 있는 그런 기관으로서 생각하기 때문에 공무원으로서 공익에 좀 일익을 하고 있다라고 그런 생각을 하고 있습니다."
(서대문구청 민원업무 공무원)

2. 공공성

행정인은 공익에 관해 집단적으로 공유할 수 있는 개념을 구축하는데 기여해야 한다. 목적은 개인적 선택에 의한 빠른 해결책을 찾는데 있는 것이 아니고 공유할 수 있는 이해와 책임을 창조하는데 있다(오세윤 · 노시평 · 박희서, 2002).

“글쎄요. 공공성. 음, 제가 그 말을 잘 이해하고 있는지는 잘 모르겠는데, 저는 공무원은 사람들을 위해서 존재한다고 생각해요. 사람들이 공공단체나 공무원을 위해서 존재하는게 아니고, 물론 서로 교류하고 소통하고 나누고, 이런 것들이 중요하긴 하지만, 일단은 이게 어떻게 보면, 까놓고 얘기하면, 서비스업이라고까지 저는 생각을 해요. 관공서들이. 그 대상이 시민이고 구민인거죠. 그래서 정말 직위가 높든 낮든 경제적으로 여유가 있든 없든 소외계층이건 그러니까 인지도가 있는 직업을 가진 사람이건 누구든지 신뢰하고 의뢰할 수있고, 뭔가, 뭔가를 기대하고 물어봤을 때, 거기에 대해서 충실하게 대답을 얻을 수 있으면, 저는 그것이 가장 의미있는 공공성이라고 생각을 해서, 그런 관공서로서의 역할을 감당하길 바라는 마음이예요.
그게 미래지향적인 저의 바램인거 같아요. 가능하다고 믿고 추진을 해야 또, 그것들이 이루어진다고 생각을 하고.
아, 글쎄요, 그러니까 어떤 관공서에 들어오는 이유가 아까 말씀드렸던, 서비스, 민원자의 역할, 그런 목적 달성을 위한 어떤 미션을 가지고 오는거 뿐만 아니라, 부담없이 편안하게,
자기 집처럼
동네 사랑방처럼, 와서 요렇게 앉아서 담소도 나눌 수 있고, 서로가 갖고 있는 정보도 교환할 수 있고, 그리고 여기서 주최하고 있는 행사에도 부담없이 참여할 수 있고, 이런게 자꾸자꾸 늘어가다보면, 관공서로서 갖는 약간 딱딱한 이미지도 많이 완화가 될 거라고 생각을 하고, 그것이 외국에서는, 좀 선진국에서는 그런것들이 잘 됐다고 생각을 해요,”
(용산구청 시민단체 소속 시민)

행정은 시민에게 봉사한다. 공익이란 개개인의 이익을 합쳐놓은 것이 아니라 공유가치에 관한 대화의 결과로 얻어지는 것이다. 그러므로 공무원들은 고객의 요구에 단순히 반응하는 것이 아니라 시민들 사이에 믿음과 협동의 관계를 구축하는데 초점을 두어야 한다. 시민의 이름으로 행동하는 사람들은, 보다 큰 지역사회에 그들의 관심을, 그 문제가 단기적인 이해관계를 초월한다는 언질을, 그리고 그들의 이웃과 지역사회에서 일어나는 일에 대해 개인적인 책임을 감수하겠다는 의지를 표명해야 한다고 신공공서비스는 제안하고 있다.

이런 것들이 효과적l고 반응적인 시민정신의 개념적 요소들이다. 바꾸어 말하면, 정부는 시민의 욕구와 이해관계에 반응해야 하는 것이다(오세윤 · 노시평 · 박희서, 2002).

"글쎄요, 공공성이라고 하면, 뭐라고 이야기를 해야될까요? 음, 우리끼리만 했던 것을 좀 나눈다고 얘기하기도 그렇고, 우리끼리에서 좀 더 이렇게 확장되는거. 많은 사람들한테. 어떤 것이든. 그게 공공성을 담고 있는게 아닐까 라는 생각이 들어요.
어, 그 부분은 사실은 양쪽이라고 생각해요. 왜냐면은 이게 행정이라는 부분이 있기 때문에 전혀 공공 그러니까 주민들한테 모든걸 다 오픈하고, 그리고 또 속속들이 다 함께할 수 없는 부분이 있다는 것을 인정을 하고, 최소한의 가지고 있어야할 공공성이라고 하면, 저는 이런거처럼 '꿈시장' 이든 벼룩시장이든 이렇게 행정이 해야될 역할을 최소한으로 하고, 나머지 부분에 대해서는 주민들이 알아서 하게끔 하는 것들을, 그런 것들을 공공성으로 가져가야될 부분이라고 생각합니다.
공간적으로 가면, 여기가 지금 사실은 공간이 좁기는 하지만, 이런 것을 열어놓는다는 것 자체도 사실 굉장히 큰 의미이기도 해요. 구청이. 그리고 사실은 매주 하고 있는거예요.
네, 인제 저희는 꿈시장은 사회적 경제에서 주관하는 꿈시장은 둘째, 넷째, 그리고 1,3주는 벼룩시장이 해요.
네, 매주 열어놓는 거예요. 주민들을 위해서, 그리고 여기 경제를 활성화시키는 부분에 의해서도 열려놓기는 하는거죠. 그리고 또 구청이 유휴공간으로서의 역할을 하기는 해요. 그러니까 어떤 시민단체든, 아니면, 뭔가 대관이 필요한 곳들이 있을거잖아요. 그런 것들도 구청은 나름의 역할은 해요. 대관해서 빌려주는거, 그리고 공간을 이용하게끔 하는거, 그리고 또 하나는 알선해주는 것도 있어요. 알선해준다고 하면, 그러니까 우리가 책모임을 하려고 하는데, 공간이 없어요. 그러면 어느 도서관에 가면, 그 공간을 쓸수 있는지, 아니면, 어느 동사무소, 주민센터에 가면 그 공간이 비어있어서 쓸 수 있는지
그렇죠, 인터넷으로도 하는데, 구청에서도 그걸 알려주더라구요. 그런 부분으로서의 공공성은 좀 담아내고 있는편이죠."
(관악구청 시민단체 소속 시민)

<그림35> 관악구청 꿈시장 전경

간단히 말해서, 공무원은 시민들이 담론을 통하여 공동가치(shared values)를 표현하고 이것이 공익에 관한 집단 감각으로 발

전할 수 있게 하는 공적 에너지 장(public energy field)을 만드는 역할을 해야 한다. 즉 상이한 주장을 타협시키는 것이 아니라, 공무원들은 시민들로 하여금 서로가 상대방의 이해관계를 이해하고 또한 공동체와 사회전체의 이해관계와 일치하는 좀 더 장기적이고 폭넓은 감각을 받아들이게 하는 역할을 수행한다(오세윤 · 노시평 · 박희서, 2002).

"공공성? 제가 생각하는 공공성이요? 제가 생각하는 공공성은 뭐 시민들이 공적으로, 공공성이란 많은 사람들에게 그 최선의 행복을 가져올 수 있는, 하지만 이제 거기서 이제 소수가 배제되는 일이 없이 그래도 많은 사람들이 서로에게 행복을 많이 가져갈 수 있는 것이 공공성이라고 생각을 합니다 .
이 안에서 움직이는 사람들이 그걸 창출해내고 있다고 생각하고,
음, 공간은 큰 문제가 되지 않는다?
그죠, 공간이 뭐 좀더 뭐 친숙한 느낌이라든가 뭐 이렇게 투명하거나 넓은 유리로 된 어떤 건물이 있으면, 좀 더 친근한 느낌이 들 수는 있겠지만, 그렇게 그것이 제약이 된다기 보다는 그 안에 있는 사람들이, 움직이는 사람들에 의해서 그거는 좀 극복될 수 있다고 생각하고, 여기서는 뭐 늘 5층에서든 행사들이 많은걸로 알고 있어요, 뭐 노인분들을 위한 행사, 학생들을 위한 행사들이 끊임없이 이루어지고 있고, 저희가 있어보면은 뭐, 근무하고 있으면 유치원 아이들이 견학도 오고, 수시로 많은 시민들이 되게 자연스럽게, 제약이 없이 왔다갔다 하는 것을 봤을 때, 서로 그런 자연스럽고 친화적인 공간이면 좋겠지만, 현재 이 조건 안에서도 충분히,
아무래도 뭐 민원실이 아닐까.
왜냐하면 아무래도 민원인분들이 가장 편하게 왔다갔다 하실 수 있는 곳은 이제 민원여권과라고 생각을 하고요, 왜냐하면 다른 데는 대체로 그 각과마다의 특성이 있고, 그 과의 일이 아니면은 방문하기가 어렵지만, 민원실은 누구라도 이제 궁금한 일이 있으면, 방문할 수 있는 그 편안함과 친근함이 있기 때문에, 아무래도 민원실이 그렇지 않을까 생각합니다."
(서대문구청 민원업무 공무원)

시민에게 봉사하는 행정은 전략적으로 생각하고 민주적으로 행동

하지 않으면 안 된다. 공적 욕구충족을 목표로 하는 사업계획은 집단적 노력과 협동과정을 통하여 가장 효과적으로 또 반응적으로 성취될 수 있기 때문이다.

집단적 비젼을 실현하기 위해서, 다음으로 해야 할 일은 역할과 책임을 규정하고 바람직한 목적을 향해 움직일 구체적인 행동단계들을 개발하는 것이다. 다시 말하면, 목표를 향해서 움직이는 사업계획을 완성하는 과정에 관련 당사자들이 모두 참여해야 한다는 것이다. 시민교육 프로그램에 몰입하게 함으로써 또는 시민 지도자들을 폭넓게 개발함으로써, 정부가 시민들의 자긍심과 책임감을 고취할 수 있는 것이다. 이와 같은 책임감은 많은 수준의 업무에 기꺼이 몰입하려는 태도로 발전하기를 기대하며, 이렇게 하여 모든 당사자들이 참여·활동하고 지역사회를 위해 필요한 기회를 만드는 일에 함께 하게 되는 것이다.

가령 정부가 시민들의 책임을 분명히 밝히고 격려하는 일과, 공동체의 결속을 다지는 일에 관련된 집단과 개인들을 지원하는 일 등이 그러한 역할이다. 시민활동에 필요한 기반작업을 하는 것이다. 정부가 개방적이고 접근 가능하다는 사실을 시민들이 반드시 인식해야 하는데, 정부가 진실로 개방적이고 접근 가능해야만 시민들이 그것을 인식할 수 있는 것이다. 또한 정부가 반응적이라고 시민들이 인식해야 하는데, 정부가 진실로 반응적이어야 시민들이 그렇게 인식하는 것이다. 마찬가지로 정부는 시민의 욕구를 충족시키기 위해서 존재한다고 시민들이 인식해야 하는데, 정말로 정부가 그러해야 시민들이 그렇게 인식하는 것이다. 목적은 정부가 개방적이고 접근 가능하다고, 반응적이라고, 그리고 시민에게 봉사하기 위해서 또 시민정신을 발휘할 기회를 창조하기 위해서 정부가 운영되고 있다는 것을 시민들에게 확산시키는 것이다(오세윤·노시평·박희서, 2002).

“아~ 네. 약간 선두주자 역할로서 이미지 쇄신을 하기 위해서, 약간 총대

를 매고, 하는 차원에서는 저는 충분히 그렇게 해도 된다고 생각해요. 그것이 약간 처음에 말씀드렸던 역차별로 또 다문화 뭐 외국인, 뭐 이런 쪽이 너무 강조가 되는 것이 아니라, 함께 모여있는 지역, 함께 소통하는 지역, 그런 부분에 대해서 조금 더 잘 된다면, 뭐 다른지역, 그렇지 못한 지역에는 굉장히 큰 동기부여가 될 수 있다고 생각을 해서,
아후~ 저는 전문가가 아니지만, 함께 가야된다고 생각해요. 이게 아이디어는 누구든지 낼 수 있다고 생각해요. 시민들이 갑자기 정말 더 비상한, 공무원들이 생각하지, 미처 생각하지 못한 아이디어를 가지고, 어떤 제안을 했을 때, 그것을 토대로 지원을 할 수 있는 행정적인 기반이 돼 있다면, 적극적으로 밀어주고, 만약에 시민들이 아직 생각하지 못한 그런 분야나 이런 것들이, 왜냐면 아무래도 여기는 전문부서들이 많이 있는 지역이기 때문에, 깊이 있는 어떤 제안같은 걸 시민들에게 부탁할 수 있는 위치도 된다고 생각을 해요. 그런 어떤 프로그램을 가지고 제안을 했을 때, 시민들이 개인적인 아젠다에 너무 포커스를 맞추고 자기 삶에 바빠서 사는 것이 아니라 그런걸 쪼금 불편을 감수하고서라도 함께하고, 서로 모이고, 나누고, 그러니까 이런게 함께하도록 또 발을 맞춰주고, 이렇게 한다면, 충분히 저는 이런 공간이 활용이 된다고 생각하고,"
(용산구청 시민단체 소속 시민)

제6절 소결

1. 공적공간의 특성

구청사공간을 이용하는 공무원 및 시민 20명을 인터뷰한 결과, 이들이 생각하는 공적공간은 크게 두가지로 볼 수 있다.

첫째, 공적공간이란 다수가 이용할 수 있는 공간이다. 응답자의 대다수가 공공성이란 무엇이라는 질문에 다수의 이익을 위해 행하는 어떠한 것이라고 정의내리는 것을 볼 수 있었다. 즉, '불특정 다수'라는 주체를 강조하고 있었다. 그리고 목적은 그 다수가 원하는 것이라는 것을 지목하였지만, 어떻게 그런 이익을 찾아낼 수 있는가

에 대한 명확한 인식이 없었다. 다만, 다수에는 소수가 배제되지 않는 형평성 측면에서도 고려한다는 점을 엿볼 수 있었다. 또한, 다수를 위한 것이 공공성이라면, 그것을 공간적으로 표현이 되는가에 대한 질문에는 대다수가 다수가 이용할 수 있는 공간이라고 정의하였다.

둘째, 다수가 이용할 수 있는 공간이라는 것을 한정하여 이야기하였을 때, 대다수의 응답자들이 편의공간을 지목하였다. 즉, 언제든지 누구나 편하게 이용할 수 있는 공간인 것이다. 이들 공간에는 북카페, 도서관, 문화시설, 교육기관 등 민간기업들도 할 수 있는 것들이 대다수 포함되었다. 또한, 인터뷰 내용을 분석하는 과정에서 응답자 자신들이 시민으로서 행동하고 대응받고 있다고 인식하지만, 그것을 서술하는 과정에서 세금을 내고, 지역공동체 구성원의 한 사람으로서 자신의 권리 또는 공동의 이익을 위해 무엇인가를 요구하기 보다는 개인적인 필요에 의한 것들을 요구하는 자세를 엿볼 수 있었다. 따라서, 이러한 개인의 요구가 모여 다수의 요구가 된다는 식의 인식이 강함을 알 수 있었다. 즉, 신공공관리 패러다임 식의 인식이 구청사공간을 이용하는 시민들에게 많이 나타남을 알 수 있었다.

2. 인구/재정자립도를 고려한 분석결과

인터뷰 이후 각 구청사 공간에 의해 분류한 유형에 수정이 가해졌다. 실제 공간을 이용하는 공무원과 시민의 응답은 순수한 공간적 특성만으로는 구청사에 관한 업무와 실제 공간이 어떻게 활용되는가를 정확히 파악하는데 어렵다는 것을 시사한다. 공간적 특성에 의한 분류와 인터뷰 이후 각 구청사의 유형분류는 다음의 <표>와 같다.

<표17> 공간적 특성에 의한 분류와 인터뷰이후 분류 비교

구분	서대문구청	용산구청	관악구청	강남구청
공간적 특성에 의한 분류	신공공관리론, 신공공서비스론	신공공관리론	신공공관리론, 뉴거버넌스론, 신공공서비스론	전통적 관료모델
인터뷰 이후 분류	전통적 관료모델, 신공공서비스론	신공공관리론	신공공관리론, 신공공서비스론	전통적 관료모델

위의 결과를 토대로 인구와 재정자립도를 기준으로 작성해보았다. 그 결과는 다음의 <표18>와 같다. 인구수가 적고, 재정자립도가 낮은 서대문구청은 전통적 관료모델, 신공공서비스론에 가까우며, 인구수가 많고 재정자립도가 낮은 관악구청은 신공공관리론, 신공공서비스론에 더 가깝다. 인구수가 적고 재정자립도가 높은 용산구청은 신공공관리론에 가까우며, 인구수가 많고 재정자립도가 높은 강남구청은 전통적 관료모델에 가깝다.

<표18> 인구/재정자립도를 고려한 분석결과

구분	재정자립도 낮음	재정자립도 높음
인구수 적음	서대문구청(분산형) 전통적 관료모델, 신공공서비스론	용산구청 신공공관리론
인구수 많음	관악구청 신공공관리론, 신공공서비스론	강남구청(분산형) 전통적 관료모델

인구와 재정자립도 변수를 통제한다고 하더라도, 비교적 최근에 신축되고 통합형 구청사가 신공공관리론에 더 가까운 것을 알 수 있다. 이들 구청사가 지어진 시기(2000년대)를 감안하면, 신공공관리론적인 패러다임이 당시의 지배적인 패러다임이었으며, 이의 영향을 받았음을 알 수 있다. 이와 달리, 서대문구청과 강남구청은 오래된 건물을 리모델링하여 이용하는 구청사 건물은 전통적 관료모델형으로 분류되었다. 이 또한 건물이 지어졌을 당시(1970년대)의 시대상을 반영하였다고 볼 수 있다. 또한, 분산형의 경우일 때, 전통적 관료모델에 더 가까워짐을 알 수 있었다.

또한, 재정자립도가 상대적으로 낮은 구청사들의 경우 정확히는 아니지만 신공공서비스론 패러다임의 성향을 가진 것으로 나타났다. 이에 대해서는 지역의 경제적 상황에 대한 정확한 분석이 필요할 것으로 보이나, 공간적 특성과 인터뷰내용을 통해서는 이들 두 구청사가 시민들에게 청사공간을 대관해준다는 점, 그리고 시민단체와 구청간 연계를 가지고 공간을 활용한다는 공통점을 가지고 있다.

또한, 마지막으로 신축된 구청사(용산구청, 관악구청)를 이용하는 공무원과 시민들이 상대적으로 다른 구청(서대문구청, 강남구청)을 이용하는 공무원과 시민들보다 호화청사 관련 논란에 대해서 좀 더 관대한 인식을 가지고 있었다.

"음, 그거는 잘 모르겠어요. 그 당시 트렌드였으니까 뭐. 굳이 뭐 호화롭게 지을려고 외관을 이렇게 지은거 같지는 않은데, 그 당시 건물 트렌드가 그거였지 뭐. 근데 뭐 있는, 그 내가 알기로는. 그 청사를 짓기 위해서 뭐 어떤 세금이 더 투여되고, 이렇게 해서 지은게 아닌걸로 알고 있거든요? 그러니까 몇 년간 준비해서 그 예산을 절약해서 이제 그런걸로 알고, 투입하고 해서 한걸로 알고 있는데, 호화청사라고, 보이기는 그렇게 보이죠. 근데 주민들도 와서 사실은 더 편할 수 있는 부분이, 쾌적할 수 있는 부분이 있으니까.
옛날 관악구청같은 건물같은 경우는, 지하주차장 자체도 없었잖아요. 사실 차를 끌고 오는거 자체가 힘들었는데, 지금은 뭐 주차시설

도 잘 되어있고, 그런거 같애요.”
(관악구청 민원담당 공무원)

“세금낭비 같던데?
그치, 뭐 유리로 해가지고 구청 청사건물을 뭐 화려하게 할 필요가 있나 그런 생각이 들더라구요. ”
(서대문구청 민원목적방문 시민)

3. 공공성과 민주성

공공성이란 앞에서 언급한 것처럼, ‘불특정 다수’라는 주체가 ‘공통의 필요’라는 목적에 의해 ‘반응으로 나타나는 행위’라는 세가지 영역을 포함한다. 하지만, 인터뷰 내용을 살펴보면, 대다수의 응답자가 ‘불특정 다수’라는 주체만을 언급한다. 이 불특정 다수가 자율적으로 공통의 필요를 서로 소통하며 담론을 통해 도출해야 하지만 그러한 인식이 아직 부족함을 인터뷰를 통해 알 수 있었다. 즉, 하버마스(Habermas)가 이야기하는 자율적인 주체로서의 인식은 아직 자각하고 있지 못하는 것 같다.

그러나 다행인 것은 구청사공간은 간접적인 인식을 구청사를 이용하는 공무원, 시민들에게 심어준다는 것이다. 이는 호화청사로 논란이 되었던 용산구청과 관악구청을 이용하는 공무원과 시민들이 이들 공간을 직접 이용하면서, 기존에 가지고 있던 다양한 외형적 모습의 구청사공간에 대한 부정적인 인식이 완화되었음을 통해 알 수 있다.

제6장 결론

제1절 연구결과의 요약

본 연구에서는 지방청사의 어떠한 공간적 특성이 시민참여와 지역공동체형성에 영향을 주는가를 기존의 규범적 가치와 전통적 관료모델, 신공공관리론, 뉴거버넌스, 신공공서비스론 등의 네가지 행정패러다임 내에서 '공공성'이라는 개념을 통해 공적공간의 특성을 도출하기 위해 진행되었다. 이를 위해, 인구와 재정자립도의 차이에 따라 공간적 조건이 상이한 서울시 자치구 네군데, 서대문구청, 용산구청, 관악구청, 강남구청을 비교대상으로 선정하였다. 이들 구청사의 공간적 특성이 어떠한 행정패러다임에 속하는지 살펴보았고, 각 구청사를 이용하는 공무원과 시민들과의 인터뷰를 통해 각 구청사의 공간이 어떠한 행정패러다임에 속하는지 확인하였다. 이런 분류과정을 반복하면서, 어떠한 공간이 공적인 특성을 두드러지게 가지는가를 도출할 수 있었다.

첫째로, 건축공간은 당시의 이념을 반영하며, 이런 이념은 고스란히 공간을 이용하는 시민들에게도 전달된다는 것이다. 이는 오래된 건물이 전통적 관료모델에 속한다는 점, 그리고 최근에 지어진 구청사일수록 신공공관리론에 속한다는 점을 통해 알 수 있다.

둘째로, 구청사 공간에서의 가장 공적특성이 두드러지는 공간은 바로 다양한 행위자가 참여하여 함께 협력하여 지역활성화나 시민들 인식을 고취시켜 줄 수 있는 행사가 진행되는 공간이었다. 이는 예전의 시민들의 의견이 집합되는 광장과 유사한 것이다.

제2절 이론적 의의 및 향후 지방청사건축·신축 계획 시 시사점

공간은 장소를 이용하는 사람들에게 간접적인 영향을 주므로, 지역공동체를 활성화하고자 한다면, 시민들이 자발적으로 참여하여 함께 무언가를 성취할 수 있는 장이 열리는 공간을 제공해 줄 수 있어야 한다. 또한, 이러한 점은 정부나 지자체에서 주도해서 해야될 필요성도 있다고 여겨진다. 특히, 구청사 같은 관공서 건물은 그 지역 주민들에게 주는 인식적 파급력이 상당히 크기 때문에 그 영향력 측면에서, 정부기관이 주도적으로 시민들이 자율적으로 담론의 장을 형성할 수 있게 하는 장을 마련해주는 것이 필요할 것이다.

제3절 연구의 한계

본 연구는 공공성이라는 개념을 행정패러다임 하에서 공간을 통해 살펴본다는 점에서 의의가 있다. 하지만 다음과 같은 점에서 한계가 있다.

첫째, 자료의 반복적인 확인과 코더간 신뢰성 분석을 통해 연구의 신뢰성을 높이고자 노력했지만, 질적연구 자체가 가지고 있는 연구자의 가치판단이 개입되는 것이 한계이다.

둘째, 한정된 자원과 현장에 의해 연구자가 애초에 계획했던대로 각 인터뷰 응답자에 대한 사전 관찰조사가 제대로 이루어지지 못한 점이다.

이러한 한계에도 불구하고, 본 연구는 공간이라는 소재를 다루었다는 점, 다양한 사람들을 심도있게 인터뷰하여 연구의 타당성을 높였다는 점, 구청사를 통하여 현재 지자체의 자율적인 운영에 대한 간접적인 평가가 되었다는 점에서 가치가 있다.

참고문헌

감사원. (2010). 감사결과 처분요구서: 지방청사 건설실태. 2010.11.

건설교통부. (2006). 시민친화도 및 행정효율성 제고를 위한 공공기관 배치방안. 2006.9.

김선혁. (2003). 시민사회론과 행정학: 행정학적 시민사회론의 모색. 「한국행정학보」, 37(4): 39-56.

김종욱. (2012). 로컬 거버너스에서의 시민참여와 정치적 평등성, 정치적 효능감: 일본의 사례를 중심으로. 「한국행정학보」, 46(2): 137-160.

김혜정. (2012). 지역사회 시민의 참여활동과 영향요인. 「한국행정학보」, 46(2): 213-240.

남궁근. (2010). 행정조사방법론. 법문사.

마르쿠스 슈뢰르. 정인모 · 배정희 옮김. (2006). 공간, 장소, 경계. 에코리브르.

박소영 · 전영훈. (2008). 공공디자인을 통해 발현되는 건축적 공공성에 관한 연구. 「대한 건축학회」, 24(8): 83-90.

서울특별시. 2030 서울도시기본계획.

신예경 · 김진균. (2009). 20세기 이후 서울 도심내 주요 공공건축의 형성 및 공간적 특성: 서울시청, 서울중앙우체국, 서울역을 중심으로.「대한건축학회」, 25(4): 107-118.

심재승. (2014). NGO(신공공거버넌스)형 지역재생을 통한 지자체의 발전: 영국의 지자체경영을 중심으로. 「한국지적정보학회지」, 16(2): 93-110.

오세윤 · 노시평 · 박희서. (2002). 신공공서비스의 배경과 한국행정에 대한 함의. 「한국 사회와 행정 연구」, 13(1): 1-19.

우양호. (2008). 공공서비스 관리이론의 한국적 적실성에 관한 비교연구: 신공공관리론 과 신공공서비스론을 중심으로. 「지

방정부연구」, 12(2): 249-273.
유민봉. (2010). 한국행정학. 제3판. 서울: 박영사.
유재원 · 이승모. (2006). 한국의 시민접촉: 보편성과 특수성. 「한국행정학보」, 40(2): 53-72.
이상헌. (2001). 한국 도시 건축의 공공성 비판과 공공 부문에서 건축가 · 도시 계획가의역할. 「문화과학」, 25: 329-344.
이승종 · 유희숙. (1999). 지방공직자에 대한 주민접촉. 「한국정치학회보」, 33(4): 343-357.
정용덕 · 최태현. (2015). 거버넌스 체계와 연계한 공공 리더십의 이론적 토대 연구. 서울대학교 행정대학원 국가리더십연구센터.
제갈돈. (2013). 지방정부 공공서비스에 대한 시민들의 기대, 성과 및 만족도의 관계: 기대불일치이론을 중심으로.「한국행정학보」, 47(1): 69-94.
홍종건, 동재욱. (2014). 지방청사의 합리적 공간구성을 위한 제도개선 연구. 대한건축학회 춘계학술발표대회논문집, 34(1): 33-34.

Denhardt, R. B. & Denhardt, J. V. (2000). The New Public Service: Serving Rather than Steering. Public Administration Review. 60(6): 549-559.
Denhardt, R. B. & Denhardt, J. V. (2003a). The New Public Service: Serving, Not Steering(Paperback). Armonk, NY: M. E. Sharpe.
Denhardt, R. B. & Denhardt, J. V. (2003b). The New Public Service: An Approach to Reform. Internatonal Review of Public Administration. 8(1): 3-10.
Denhardt, R. B. & Denhardt, J. V. (2007). The New Public Service: Serving. Not

Steering(Hardcover/Extended Edition). Armonk, NY: M. E. Sharpe: 1-240.

Heinrich, C. J. & Lynn, E. Jr. (2000). Governance and Performance: New Perspectives. Washington. D. C: Georgetown University Press.

Milbrath, L. W., & M. L. Goel. (1976). Political Participation: How and Why Do People Get Involved in Politics?. Chicage: Rand McNally College Publishing Company.

Osborne, D. & Gaebler, T. (1992). Reinventing Government. Addison Wesley.

Osborne, Stephen P., (2006). The New Public Governance?, Public Management Review, 8:3, 377-387.

Peters, G. B. (1996). The Future of Governing: Four Emerging Models. University of Kansas.

Provan, Keith G., & Milward, H. Brinton. (1995). A Preliminary Theory of Interorganizational Network Effectiveness: A Comparative Study of Four Community Mental Health Systems. Administrative Science Quarterly, 40(1), pp. 1-33.

Przeworski, Adam, & Henry Teune. (1970). The Logic of Comparative Social Inquiry. New York: Wiley-Interscience.

Thomas, John C. (1995). Public Participation in Public Decisions: New Skills and strategies for Public Managers. Jossey-Bass.

Verba, S., & N. H. Nie. (1972). Participation in America: Political Democracy and Social Equality. New York: Harper & Row.

Verba, S., & N. H. Nie., & J-O. Kim. (1978). Participation and Political Equality: A Seven-Nation Comparison. Chicago: The University of Chicago Press.

Abstract

A Study on the Characteristics of the Public Space as a Local-government Building:

Comparative Case Analysis through Four Local-government Building

Kwon, Min Young
Department of Public Administration
The Graduate School of Public Administration
Seoul National University

In this study, the local offices of any spatial characteristics does the citizen participation and the effect on the community's traditional values and traditional norms bureaucratic model, the New Public Management, New Governance, within four kinds, such as administrative paradigm of New Public Service Theory 'It is examined through the concept of public service. For this study, the building belongs to the province of Seoul, Seodaemun-gu Office, Yongsan-gu Zheng, Zheng Gwanak-gu, Gangnam-gu Office, including the four selected, analyzed the characteristics of these spaces, and any factors that lead to

positive public recognition from the citizens What it was analyzed through the behavior and the subjective perception of citizens.

According to the analysis, low population, low Seodaemun-gu Office is financial independence is close to the traditional bureaucratic model, the New Public Service course, there are many financial independence population is low, Gwanak-gu Agency New Public Management, closer to the New Public Service Theory. The high population less financial independence, Yongsan-gu Office is close to the New Public Management, there are many financial independence is high population District Office is close to the traditional bureaucratic model. The purpose of this study was to microscopically proposed may give the direction to the future role of local offices, will have great significance in macroscopic terms of publicity and examine the relationship between the concept of democracy in a broad sense as a public good factor causing democracy will.

Keywords: local offices, public interest, democracy, public space, comparative Case

Student Number: 2013-23628