



# 지방의회 제도개선과 지방3.0 추진전략

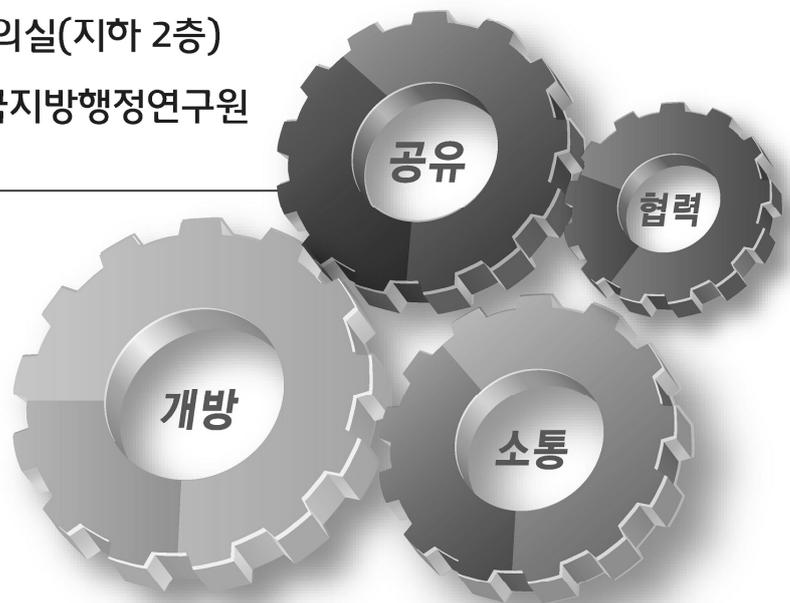
---

일시 2013. 9. 16(월) 14:00 ~ 17:20

장소 대한상공회의소 의원회의실(지하 2층)

주최 한국지방자치학회 · 한국지방행정연구원

---







## 프로그램

시 간	주 요 내 용
14:00~14:10	개회사 이승중 (한국지방행정연구원장)
	축사 양영철 (한국지방자치학회·제주대 교수)
제1세션	지방의회의 제도개선 방향
14:10~15:40	사회 정순관 (순천대 교수·한국지방자치학회 차기회장)
	발표 1 「지방의회 의정역량 강화」 김순은 (서울대 행정대학원 교수)
	발표 2 「지방의회 책임성 강화」 소순창 (건국대 교수)
	토론 강인호 (조선대 교수) 김상미 (지방의회발전연구원 원장) 김성호 (전국시도지사협의회 정책연구실장) 김찬동 (서울연구원 연구위원) 신원득 (경기개발연구원 의정연구센터장) 이동영 (전국시·도의회의장협의회 수석전문위원)
Coffee Break	
제2세션	지방3.0 추진전략
15:50~17:20	사회 최영출 (충북대 교수)
	발표 1 「지방3.0 추진체제의 구축방안」 금창호 (한국지방행정연구원 지방3.0지원센터소장)
	발표 2 「지방3.0 핵심추진과제의 설계방안」 오영균 (수원대 교수)
	토론 고경훈 (한국지방행정연구원 수석연구원) 김종면 (서울신문 수석논설위원) 김찬곤 (송파구청 부구청장) 라휘문 (성결대 교수) 정재근 (안전행정부 지방행정실장) 정정화 (강원대 교수·서울행정학회 회장)





**제1세션**      지방의회의 제도개선 방향

- 1. 지방의회의 의정역량 강화 방안 ..... 1
- 2. 지방의회의 주민대표기능의 한계와 책임성 강화방안 .... 19

**제2세션**      지방3.0 추진전략

- 1. 지방3.0의 효율적 추진체제의 구축방안 ..... 43
- 2. 지방3.0 핵심추진과제의 설계방안 ..... 67



[발표자료]

## 지방의회의 의정역량 강화 방안

김 순 은  
(서울대 행정대학원 교수)



## 지방의회의 의정역량 강화 방안

김 순 은 (서울대 행정대학원)

### I. 서론

자유 민주주의는 국민의 기본권을 최대한 보장하기 위한 정치체제이며 이제까지 인간이 고안한 제도 중에는 가장 우수한 것으로 평가되고 있다. 비록 역사적으로 자유 민주주의의 구체적인 이념이나 내용이 변화하고 있지만 기본적인 사항을 불변이다.

기본적인 사항 중의 하나가 권력분립과 견제와 균형이다. 국가권력을 입법, 사법, 행정으로 구분하여 상호간에 적절한 견제를 권장하고 있다. 정치권력을 중앙-지방이 적절히 균분함으로써 지역의 권리를 보장하고 있으며 이것이 지방자치이다. 지방자치도 자유 민주주의 하에서는 권력분립의 수단인 것이다. 아울러 지방자치를 통하여 지역주민들은 민주주의의 경험을 쌓을 수 있는 장점도 있다.

그런데 우리나라는 1952년 시작된 지방자치가 1961년 폐지되어 1991년까지 중단된 상황이 되었다. 지방정치에 대한 불신과 중앙정부의 효율성 중시에 따른 결과였다. 효율성과 획일성을 강조하는 중앙정부의 지시에 따라 지방행정은 국가의 경제적 발전에는 기여하였으나 주민의 민주적 훈련이나 지역의 특성을 고려한 지방행정을 구현하는 데에는 미치지 못하였다.

민주화 운동의 결과 1991년 지방의회가 재개되어 20여년이 경과하였다. 지방의회의 재출범은 지방자치 및 지방행정에 적지 않은 변화를 야기하였다는 데에는 커다란 이견이 없다. 지방행정의 턱이 낮아졌고 공무원의 태도가 공손해 졌다는 평가가 보편적이다. 지방행정의 변화가 무엇보다도 두드러졌다(최호택·정석환, 2012). 지방의원 중에는 우수한 조례의 발의 등 의정활동으로 시상의 대상이 되기도 한다. 시간이 경과할수록 지방의원의 조례발의 등 입법활동도 강화되는 사례도 확인되었다(송광태, 2012). 지방의회의 출범으로 시작된 지방자치는 지역 민주주의의 발전, 지역의 정체성 함양과 향토애 증진, 낮은 수준이나 주민자치의 개시, 지방행정의 투명성과 대응성 제고, 주민의 권리 신장, 중앙에 대한 지역의 의견 제시 및 전달, 정치인의 충원 및 함양이라는 정치경력의 제시 등의 긍정적 효과를 낳았다(최봉기, 2011).

반면 지방의회 및 지방의원에 대한 대체적인 평가는 부정적인 내용이 우세하다. 지방의

원은 본연의 업무보다는 이권 챙기기에 관심이 높다는 평가, 재력은 있으나 적절한 명함이 없는 인사의 신분전환용이라는 평가, 지방의원은 집행부의 고무도장이라는 평가 등등이 대표적인 비판이다. 최근 트위터 등 빅데이터를 활용한 연구에 따르면 지방의회에 대한 긍정적인 감성보다 부정적인 감성이 두드러졌다. 주로 “의정비, 유급 보좌관, 해외연수, 사업비, 비리” 등의 용어가 부정적인 인식을 주는 주요 용어였다(신기현, 2012, p. 356). 심지어 지금도 지방의회의 무용론이 제기되기도 한다.

그럼에도 불구하고 우리가 자유 민주주의 하에서 국민의 기본권을 최대한 보장하고 지역주민들의 행복한 삶에 기초한 삶의 질을 제고하기 위해서는 지방자치는 필수적인 요건이며 지방의회는 지방자치를 대표하는 기관이다. 지방의회가 주민을 대표하는 최고의 정책결정기관이기 때문이다.

본 연구는 지방의회에 대한 부정적인 평가에 대한 원인을 규명하고 이를 토대로 지방의회의 의정역량을 강화할 수 있는 방안을 제시하는데 목적이 있다. 21세기 지방분권 경향이 두드러지는 상황 하에 지방의회의 의정역량은 지역주민의 삶의 질을 제고하고 행복지수를 높이는데 매우 중요한 변수이다. 제2장에서는 현재 우리나라 지방의회의 현황과 문제점은 논의하고 제3장에서 이를 토대로 향후 의정역량의 강화방안을 제시하였다.

## II. 지방의회의 현황과 문제점

### 1. 지방의회의 운영 현황

#### 1) 지방의회의 발전 현황

##### (1) 지방의회의 인적·물적 기반의 발전

1991년 지방의회가 재출범한 이후 지방의회는 현재까지 인적·물적인 측면에서 괄목할 만한 발전을 이룩하였다. 부산광역시의회는 1991년 7월 출범할 당시 사무처의 인력이 30명이었으나 2009년 7월을 기준으로 105명으로 3배 이상으로 확대되었다. 부산광역시의회는 2003년 정책연구실을 설치하여 전문적인 보좌를 받기 시작하였다. 2009년 사무처 직제규정을 통해서 의회사무처장 소속으로 규정화됨으로써 법적 지위를 보장받게 되었다. 2009년부터 의원개인 사무실을 마련하여 물적 기반도 완성하였다(류춘호, 2010). 광역의회의 경우 모든 아니지만 서울특별시의회를 비롯한 대부분의 사무기구가 확대되고 의

원의 보좌인력이 보강되었다.

## (2) 지방의회의 제도적 발전 현황

1991년 지방의회가 구성된 이후 20여년 동안 지방의회의 모형, 지방의회의 정수, 지방의회의 지위, 의정비, 지방의회의 회기, 회의일수, 지방의회의 조직, 지방의회의 사무기구, 지방의원의 선거제도 등에서 변화를 거듭하였다(김순은, 2011).

지방의회의 모형을 보면 명예직으로 출발하였으나 2003년 명예직이라는 용어가 지방자치법에서 삭제되었고 명예직 모형을 벗어났다. 2006년 월정수당제의 도입으로 현재 유급·상근직으로 이동하는 과정에 있다고 할 수 있으며 이와 함께 지방의회의 정수가 크게 축소되었다. 1991년 광역의회는 972명, 기초의원은 4,303명이었고 1995년 광역의원은 875명, 기초의원은 4,541명으로 증가하였다. 1998년 재차 축소되어 광역의원은 678명, 기초의원은 3,489명으로 축소되었다. 2002년 정당비례대표제가 도입되어 광역의원은 682명, 기초의원은 3,485명이 되었다. 2006년 기초의원 선거에서도 정당비례대표제가 도입되어 광역의원은 733명, 기초의원은 2,888명으로 축소되었다. 2010년 선거에는 광역의원은 761명, 기초의원은 2,888명이었다(김순은, 2011).

지방의회의 의정비도 발전을 거듭하였다. 1991년 일비와 여비만을 받았으나 1994년 광역의원에게는 의정활동비와 의정활동보조비, 기초의원에게는 의정활동비와 회의수당을 지급하게 되었다. 1999년 회의수당이 회기수당으로 개정되었으며 2003년 의정활동보조비가 기초의원에게 확대되었다. 2005년 월정수당이 도입되어 유급제의 기초를 놓았다.

지방의회의 회기와 회의일수는 1991년 1회의 정기회와 임시회를 개최할 수 있었으며 총 회의일수는 광역의회는 100일, 기초의회는 60일이었다. 1994년 회의일수가 각각 120일, 80일로 연장하였으며 1999년 2회의 정기회제도가 도입되었다. 2005년 이후에는 회의일수를 조례에 위임하였다. 지방의회의 조직을 보면 1990년 상임위원회는 광역의회에만 허용되었으나 2006년 12월 기초의회에도 상임위원회제도가 허용되었다.

사무기구의 인사권도 점차적으로 발전되어 왔다. 1988년 지방자치법은 의장의 협의권을 규정하였고, 1994년 개정으로 의장의 추천권으로 개선되었다. 2006년 지방자치법 개정으로 일반직 공무원에 대해서는 의장의 추천과 지방정부의 장의 임명권 체제 하에 별정직, 기능직, 계약직 공무원에 대해서는 사무기구의 장에게 위임하는 지방자치법의 개정을 단행하였다. 제주특별자치도는 특례에 의하여 일반직 이외의 공무원에 대해서는 의장이 인사권을 가지고 있으며 별도의 정책자문위원을 임명할 수 있다(김순은, 2011).

지방의원 선거와 관련하여 1991년 선거에는 광역선거와 기초 지방정부의 장의 선거에서는 정당공천이 허용되었고 기초의원 선거에서는 정당공천이 금지되었다. 2005년 공직선거법의 개정으로 모든 지방선거에 정당공천이 허용되어 현재에도 폐지와 관련하여 논의가 한창 진행 중이다. 선거구 제도와 관련해서 1991년 선거부터 광역과 기초선거에 양자 모두 소선거구제가 채택되었으나 2005년 법 개정으로 광역의원 선거에는 소선거구제가 기초의원 선거에는 중선거구제가 채택되었다. 비례대표와 관련해서는 1995년 광역의원 선거에 10% 비례대표제가 가미되었고 2000년 정원의 10%인 정당명부식 비례대표제로 전환되었다. 2002년 선거에서는 정당명부식 비례대표에 여성후보를 의무적으로 배치하도록 하였다. 2005년 법 개정으로 정당명부식 비례대표에 여성후보가 50%로 홀수번호에 배치하도록 하였으며 최초로 기초의원에게도 광역과 동일한 방식으로 여성후보 50%를 배정하도록 의무화하였다(김순은, 2011).

## 2) 지방의회의 의정활동

지방의회의 의정활동은 다양한 방식으로 논의되고 있지만 지방의회의 주요기능인 조례의 발의·심의·의결, 예산심의 및 의결, 행정사무감사, 주민의 대표기능을 중심으로 하는 것이 무리가 없다. 많은 연구에서 이 방식에 따라 의정활동을 분석하고 있다(류춘호, 2010; 이정훈 외1, 2010; 최봉기, 2011; 최호택 외1, 2012; 김상구 외1, 2013).

### (1) 조례의 발의·심의·의결

지방자치법에 따르면 조례의 발의권자는 지방의원, 지방의회의 상임위원회, 지방정부의 장이다. 현재까지 현황을 보면 지방정부의 장의 발의에 의한 조례가 대부분을 차지하고 있지만 지방의원의 발의나 지방의회 상임위원회 발의가 꾸준히 증가하고 있는 것도 사실이다.

부산광역시의회는 경우 시간이 지날수록 조례안 처리건수가 증가하였으며 의원발의가 크게 증가하였다. 아울러 조례안의 수정 후 의결 건수도 증가하여 지방의회의 조례능력이 증가하였다(류춘호, 2010). 이러한 추세는 대구광역시의회와 경기도의회에도 유사하게 나타났다(이정훈 외1, 2010; 문원식, 2010). 최근 성남시의회를 대상으로 한 만족도에서도 지방의회의 입법능력에 대한 만족도는 매우 높은 것으로 나타났다(이상호 외1, 2012).

질적인 측면에서 보면 서울특별시의회가 2012년 제정한 “서울특별시의회 기본조례”를

들 수 있다. 서울시의회와 시의원의 의정활동과 관련된 원칙을 명시한 기본조례는 일본의 지방자치기본조례나 지방의회기본조례와 같은 성격을 갖는 것으로 매우 의의가 크다(신기현, 2012).

그러나 2012년 충청남도의회를 대상으로 실시된 설문조사에서는 입법기능에 대하여 부정적인 의견이 높았다(최호택 외1, 2012). 종합하면 지방의회의 입법기능은 점진적으로 발전하고 있으나 주민들의 관점에서 충분히 만족할 만한 수준은 아닌 것으로 보인다.

## (2) 행정사무감사 및 조사

행정사무감사제도는 전 세계에서 우리나라만 있는 제도로서 견제와 균형의 원리에서 볼 때 가장 효과적인 제도로 활용되어 왔다. 행정사무감사는 여러 가지 문제점에도 불구하고 지방의회가 지방정부의 장을 포함한 집행부를 감시하고 견제하는 강력한 수단으로 작용하였다. 행정사무조사도 행정사무감사와 더불어 집행부의 비리와 부조리를 감시하는데 매우 유용한 지방의회의 제도적 수단이다.

부산광역시의회의 경우 초기에는 행정사무감사와 조사의 결과 건의건수가 증가하였으나 1993년 이후부터 시정건수가 점진적으로 증가하여 지방의회가 집행부를 효과적으로 견제하는 것으로 평가하였다(류춘호, 2010). 이러한 경향은 대구광역시의회(이정훈 외1, 2010), 경기도의회(문원식, 2010), 성남시의회(이상호 외1, 2012) 등에서도 유사하게 나타났다. 그러나 충청남도의회 연구에서는 지방의회의 견제와 감시기능에 대하여 발전되었다고 평가한 응답자보다는 발전하지 않았다는 응답자의 비율이 높았다(최호택 외1, 2012).

## (3) 예결산 심의와 의결

지방의회가 집행부를 견제하고 최고의 정책기관으로서의 역할은 예산안을 심의하는 의결하는 것이다. 예산안 심의와 의결은 지방정부의 해당 회계연도의 정책을 총체적으로 심의하고 결정하는 과정이다. 따라서 예산안 심의와 의결은 지방의회의 무엇보다도 중요한 기능이다. 결산안의 심의와 의결은 지방의회에서 의결한 예산안대로 지방행정의 집행이 이루어졌는가를 평가하는 과정으로서 이 또한 매우 중요한 기능이다.

부산광역시의 경우 초기에는 예결산의 심의와 의결이 의례적으로 이루어졌으나 해가 거듭할수록 예산안의 삭감과 수정 등의 심의활동이 점증한 것으로 나타났다(류춘호, 2010). 이러한 경향은 대구광역시의회(이정훈 외1, 2010), 경기도의회(문원식, 2010), 성남시의회

(이상호 외1, 2012) 등에서도 유사하게 나타났다. 그러나 충청남도의회 연구에서는 예결산 등 지방의회의 견제와 감시기능에 대하여 발전되었다고 평가한 응답자보다는 발전하지 않았다는 응답자의 비율이 높았다(최호택 외1, 2012).

#### (4) 주민의 대표 기능

지방의회의 주민대표기능은 주민들의 진정 및 청원처리 등의 행위로 나타났다. 부산광역시의회 경우 시의원들은 주민들의 대표기능에 매우 적극적인 자세로 임했다는 평가다. 해가 거듭할수록 부산광역시의회는 해가 더할수록 주민들의 진정과 청원에 매우 적극적이었다(류춘호, 2010). 이러한 경향은 대구광역시의회(이정훈 외1, 2010), 경기도의회(문원식, 2010), 성남시의회(이상호 외1, 2012) 등에서도 유사하게 나타났다. 그러나 충청남도의 경우 주민들은 충청남도의회 주민대표기능에 부정적인 태도를 보였다(최호택 외1, 2012).

상기의 내용을 종합하면 매우 상반된 평가가 상존하고 있음을 알 수 있다. 지방의회에 따라, 평가의 방식이나 시점에 따라 지방의회에 대한 평가가 상이하다. 점증적으로 지방의회가 발전하고 있음에도 불구하고 이러한 결과는 아직도 지방의회에 대한 평가가 일반적으로 호의적이나 긍정적이지 않다는 것을 보여주고 있다. 여기에는 다양한 원인들이 상존하며 이는 크게 제도적 요인과 행태적 요인으로 대분하여 논의할 수 있다. 제도적인 내용은 지방의회의 의정역량을 제고하는 환경적 요인에 속하며 행태적인 사항은 지방의원의 개인적 역량제고와 관련된다.

## 2. 지방의회의 제도적 문제점

### 1) 지방의원 선거제도

지방의원의 선거제도는 지방의원과 주민과의 대표성을 제고하고 우수한 지방의원의 선출로 의정역량을 제고하는 중요한 제도이다. 많은 국가가 선거제도에 대한 심층적인 연구와 논의를 지속하는 것은 그와 같은 선거제도의 중요성 때문이다. 지방의회의 선거구제도와 관련하여 우리나라는 주로 정당공천제도와 선거구제도가 논의의 초점이다.

### 2) 지방의원 연수제도

현재 지방의원을 위한 연수제도가 정형화되어 있지 않다. 관행적으로 지방의원의 연수

가 이루어졌다. 지방선거가 실시된 직후 초선의원을 위한 연수, 정기회를 앞둔 의원연수, 특정 정책과제를 중심으로 이루어진 연수 등이 일반적인 형태이다. 정례적이고 규정에 의한 연수는 거의 이루어지지 않고 있다.

### 3) 지방의회 운영제도

지방의회의 운영과 관련하여 이제까지 지방의회의 의장 선거제도, 사무기구의 인사권 독립, 정책보좌관 제도 등이 논란의 핵심이었다. 지방의회의 의장 선거가 실시되면 상당수 지방의회가 의장 선거의 후유증으로 혼란을 치른다. 심지어 의장선거를 둘러싼 갈등으로 지방의회의 구성이 미루어진 사례도 흔치 않았다.

사무기구의 인사권 독립은 지방의회의 설치 이후 현재까지 지방의원들이 가장 원하던 제도개선의 사항이었다. 여러 가지 열악한 환경과 더불어 사무기구의 적극적인 보좌를 받지 못하는 지방의원들은 전문적이고 정책적인 갖춘 보좌진의 도움을 받지 못해 의정활동에 적지 않은 애로를 안고 왔다.

지방의원의 전문성을 높이고 이를 토대로 한 의정활동을 위하여 1992년부터 정책보좌관 제도가 논의되어 왔다. 최소한 광역의원에게는 유급의 정책보좌관이 인정되어 개인적으로 전문적인 보좌를 받아야 한다는 것이 주요한 논점이었다.

### 4) 지방의회의 권한

우리나라의 지방정부는 극강시장-극약의회 구조로 견제와 균형의 원리에서 볼 때 지방의회의 권한이 매우 제약되어 있다. 지방의회는 집행부가 제출한 예산안에 대하여 삭감하는 것은 가능하나 증액하거나 새로운 항목을 설치할 때에는 반드시 지방정부의 장의 동의를 얻어야 한다. 뿐만 아니라 재정부담이 수반되는 조례나 안건을 의결할 때에는 사전에 지방정부의 장의 의견을 듣도록 규정하고 있다(지방자치법 제127조와 제132조). 이와 같은 규정은 극강시장-극약의회 형태를 입증하는 대표적인 제도들이다.

## 3. 지방의회 및 지방의원의 행태적 문제점

### 1) 지방의원직에 대한 의원들의 인식

지방의회에 관한 대부분의 연구가 지방의회의 개선사항으로서 지방의회의 의정역량 또

는 전문성의 부족을 들고 있다(김순은, 2009; 최호택 외1, 2012). 부족한 지방의회의 전문성은 다양한 원인에 기초하지만 무엇보다도 의원들의 노력이 부족하다는 데에서 찾을 수 있다. 지방의원이 되는 것을 지역사회에 대한 봉사의 기회로 생각하기 보다는 신분 상승의 기회로 삼는 인사들이 적지 않은 것이 주요한 원인으로 분석된다.

지방의원들의 행태를 주위에서 경험하는 공무원들의 면접자료를 보면 지방의원들의 최대 관심의 대상은 지역 주민이 아니라 공천권을 갖고 있는 국회의원에 있는 것으로 나타났다. 지방의원직에 대한 지방의원의 보편적 인식과 지방의원의 일반적 행태는 전문성의 제고와는 거리가 멀다. 바꾸어 표현하면 지방의원은 전문성을 제고하려는 노력에 시간을 할애하기 보다는 국회의원의 의중을 헤아리거나 지방의원의 의전적인 행사에 보다 많은 관심을 기울인다. 이와 같은 행태는 다음 절에서와 같은 상황으로 이어진다.

## 2) 지방의회의 연수행태

모든 지방의회가 연간 2-3회의 국내·외 연수를 실시한다. 지방의회 중에는 모범적으로 충실한 연수를 실시하는 곳도 있지만 대부분의 지방의회가 연수를 형식적으로 실시한다. 2박 3일의 일정으로 연수가 실시되면 연수에 소요되는 시간은 3-4시간에 불과하고 대부분의 시간은 관광성 연수로 대체되는 것이 보편화되었다. 그러다 보니 연수의 주관이 주로 여행사가 되는 경우가 많다. 특히 해외연수의 문제점은 예산낭비와 더불어 비판의 대상이었다.

## Ⅲ. 지방의회의 의정역량 강화방안

### 1. 지방의회의 제도적 개선방안<sup>1)</sup>

#### 1) 지방의회 사무기구의 독립

우리나라의 지방자치 제도 가운데 가장 비정상적인 것 중의 하나가 지방의회의 사무기구에 관한 것이다. 지방정부의 형태 중에서 기관통합형의 경우에도 사무장(clerk)을 별도의 선거직으로 충원하는 사례가 있다. 하물며 기관분리형의 형태를 채택하는 제도 하에서 사무기구의 인사권을 집행부의 장에게 부여하는 제도야말로 어떠한 이론적 근거도 역사적

1) 2013. 9. 4 서울행정학회와 강원도의회가 주최한 세미나 발제자료 중 수정보안 부분

사례도 없는 기형적인 제도이다.

현재 인구 규모가 작은 기초 지방의회의 경우 사무기구가 매우 작은 것은 사실이다. 지방의회의 규모가 작은 지역은 인구의 수도 작다. 이러한 지방정부는 현재와 같은 기관분리형보다는 기관통합형으로서 전환을 고려하는 것도 대안이 될 수 있다. 특히 군의회 중에는 군의원 후보보다는 군수 후보가 더욱 많다. 군수를 희망하는 유능한 인사는 많아도 군의원을 지원하는 후보자는 적을 뿐만 아니라 능력 면에서 적지 않은 차이를 보이고 있다. 이런 점을 고려한다면 기관통합형의 정부가 시의적절하다고 판단된다.

지방의회의 사무처 인사권을 지방의회로 이전하는데 있어서 최대의 걸림돌은 사무처장, 사무국장, 사무과장이라는 자리의 문제이다. 광역의회의 사무처장은 통상 2급, 대도시 지방의회의 사무국장은 3-4급, 사무과장은 5급 공무원이 임명되고 있다. 만약 사무기구의 인사권이 독립되면 집행부의 입장에서는 고위직의 한 자리가 없어지는 것이 되어 인사상의 어려움이 발생한다. 이 점도 지방정부의 장 등 집행부가 사무기구의 인사권 독립에 매우 소극적인 이유이다.

지방의회는 이 점을 감안하여 지방의회의 사무기구의 인사권에 관한 이슈를 전략적으로 접근할 필요가 있다. 집행부와 신사협정(Gentlemen's agreement)을 통하여 앞으로 1-2기 정도는 집행부가 추천하는 인사를 사무기구의 장으로 임명하는 관행을 만든다면 집행부도 1-2내에 인사적체도 해소하면서 사안을 정리할 수 있을 것으로 보인다. 현재로서는 지방의회 사무기구의 독립이 지방의회의 의정역량을 강화하는 최선의 방안이다.

## 2) 정책보좌관 제도

광역의회가 1991년 지방의회의 출범 시부터 가졌던 중요한 이슈 중의 하나가 정책보좌관제도였다. 1992년 서울특별시의회가 5급 수준의 정책보좌관을 도입하는 조례를 제정하였다가 대법원의 위법 판결로 무효가 된 이후 지속적으로 본 이슈를 제기하였다. 지방의회에 따라 의정서포터즈, 정책기구의 확대 등을 통하여 간접적으로 정책보좌관을 받고 있는 실정이다.

이론적인 관점에서 뿐만 아니라 정치적인 관점에서도 다양한 의견이 제기되었다. 필자는 본 이슈가 권력분립 및 견제와 균형의 관점에서 접근되기를 기대한다. 지방의회와 집행부가 대등한 입장에서 상호 견제를 통한 지역정치를 행한다면 지역의 발전에 긍정적으로 기여할 것으로 기대한다. 일정한 제도와 관행의 틀 하에서 유연성을 확보하는 가운데

지역의 발전과 공동의 자유권을 확대하기 위해서는 건전한 견제와 통제체제가 작동되어야 할 것이다.

그런데 현재의 극강시장-극약의회(앞에 나온 것과 순서통일) 제도 하에서는 그러한 것을 기대할 수가 없다. 정책보좌관 제도가 긍정적으로 작동되어 지방의회가 정책적인 관점에서 집행부에 비견될 수 있는 대등한 지위를 확보하고 지방의원의 의정역량 제고에 기여할 것으로 기대한다.

### 3) 지방의회의 선거와 공천제도

#### (1) 지방선거 공천제도의 변천

지방선거와 공천제도도 논란이 대상이 되었던 분야이다. 물론 광역보다는 기초의 차원에서 주로 논의되었다. 1991년 지방선거에서는 광역의원만 정당공천이 허용되고 기초의원 선거에서는 정당공천이 배제되었다. 1995년 실시된 동시 지방선거에서도 기초의원을 제외한 지방정부의 장과 광역의원선거에 정당공천이 허용되었다.

지방선거에 있어서 기초의원에게만 정당공천을 금지하는 것은 위헌이라는 헌법재판소의 판결에 따라 2006년 지방선거부터 모든 지방선거에 정당공천이 허용되었다. 2005년 정치개혁특별위원회가 기초의원까지 정당공천을 확대한 것은 중선거구제의 실시와 병행하여 정당의 지역구도를 타파할 목적이었고 2006년도와 2010년도를 지방선거를 비교할 때 기초의원 선거에서는 지역당의 특색이 분명하게 약화되었다(김순은, 2010). 그러한 효과가 발생하였음에도 불구하고 기초지방선거에 있어서 정당공천은 배제되어야 한다는 주장이 계속적으로 제기되었다.

#### (2) 지방선거 공천제도의 폐단

현대 정치는 정당정치이다. 정당을 제외하곤 현대의 정치주체를 확인하는 것은 불가능하다. 민주주의가 발전한 국가일수록 정당정치가 나름대로의 긍정적인 형태로 운영되고 있다. 이들의 정당은 오랜 시간을 거쳐 발전의 부침을 거듭하면서 현재에 이르고 있다. 국가마다 차이는 있지만 민주주의가 발전한 국가일수록 정당 내의 민주화가 비교적 성숙되었다는 점이다. 또 한편 이론적인 측면에서 정당간 이념의 차별성이 분명하다는 점이다. 정당정치는 나름대로의 장·단점을 모두 지니고 있다(김순은, 2012). 그런데 우리나라의 경우는 장점에 비하여 단점이 더욱 크다는 점이다. 단점에 기인하여 정당공천제도에

대하여 부정적인 의견이 높다.

2012년 전문가를 대상으로 실시한 설문조사에 따르면 응답자의 부정적인 평가는 각 정당의 공천 과정에 대해서 더욱 두드러졌다. 정당공천의 과정이 공정하게 이루어지느냐에 대한 질문에 대하여 1.1%만이 동의하였고 85.6%가 공정하지 않다고 응답함으로써 유권자에게 정당공천은 매우 불공정한 정치과정으로 인식되고 있다는 것이 확인되었다.

우리나라의 정당공천이 공천현금 등 금품수수의 원인이 된다는 주장에 대하여 90.4%가 동의하였으며 3.7%만이 동의하지 않았다.

정당공천으로 말미암아 공천권자가 지방의정 및 지방행정에 부당하게 개입하는 근거가 된다는 주장에 대해서도 84.1%가 동의하였으며 3.3%만이 동의하지 않았다.

정당공천으로 지방정치가 부패할 가능성이 높다는 주장에 대하여 75.2%가 동의하였고 6.3%만이 동의하지 않았다. 정당공천으로 지역주의가 심화된다는 주장에 대하여 70.0%가 동의하였고 14.0%가 동의하지 않았다(김순은, 2012). 이를 정리하면 <표 3-1>과 같다.

<표 3-1> 정당공천제에 대한 설문조사 결과표

정당공천제의 단점	동의(%)	반대(%)
금품수수의 원인	90.4	3.7
지방에의 부당한 간섭	84.1	3.3
지방정치의 부패	75.2	6.3
지역주의의 심화	70.0	14.0

### (3) 소결

상기의 설문조사를 분석하면 현재 우리나라의 정당정치 현실 상 장점보다는 부정적인 측면이 매우 강하다는 것을 알 수 있다. 아마도 자유 민주주의가 역사가 깊지 않고 정당 정치의 발전이 아직도 발전단계에 있기 때문인 것으로 추론된다. 향후 정당정치가 현재보다 발전하여 정당 내의 민주화가 이루어진다면 정당공천제를 재론해도 늦지 않을 것이다. 현재와 같은 상황 하에서는 정당공천제를 당분간 유보하는 것도 지방자치의 발전을 위하여 좋은 대안이 될 수 있다.

현재는 중앙정부의 법으로 정당공천제를 규정하고 있지만 지방선거에 관한 사항은 정당공천제에 대한 관한 사항을 지방정부로 위임하는 것도 방안이 될 수 있다. 우리나라는 현재 지역에 따라 정치적 상황이 매우 상이하다. 지역의 상황에 맞게 지역에서 결정하는 조

례주의도 의미가 깊다. 영국을 제외하곤 일본, 미국 등에서는 지방정치에 있어서 정당역할이 점차 감소하고 있으며 미국의 도시정부들은 시헌장에서 정당공천제를 규정하고 있다.

정당공천제에 관한 조례주의가 채택된다면 광역과 기초의 구분도 무의미할 것이다. 지역에서 자율적으로 규정하면 될 것이기 때문이다.

#### 4) 지방의회의 평가제도와 기본조례

자유 민주주의는 견제와 균형의 원리에 충실할 때 건전하게 발전된다는 것은 고전적 지혜에 속한다. 통제되지 않은 권력이 부패와 타락으로 점철된 역사를 쉽게 발견할 수 있다. 이러한 주장은 1991년 지방자치가 재개된 이후 지방정부 내에서도 발견되었다.

만약 지방의회가 강화된 권한을 남용하거나 해태하는 경우 지방의회를 견제하는 기제가 필요하다. 이를 위하여 2가지를 제안한다. 우선 지방의회의 책무와 윤리를 제도적으로 명확하게 규정하는 것이다. 지방의회는 자율적으로 지방의회 및 지방의원의 책무와 윤리를 구체적으로 명기하고 이에 위반되는 경우에 대한 방안을 제도화할 필요가 있다.

두 번째는 지방의회의 정책과정에 시민참여의 길을 확대하는 것이다. 시민단체의 자유로운 방청과 감시는 말할 것도 없이 지방의회의 입법 및 정책과정에 일반 시민도 참여하여 발언할 수 있는 제도 등의 도입도 적극적으로 검토할 필요가 있다. 시민참여를 통한 지방의회의 감시와 통제가 효과적으로 이루어져야 한다.

지방의회는 상기의 내용을 포함하는 지방의회 기본조례를 제정하여야 할 것이다. 지방의회기본조례는 지방의원 및 지방의회의 책무와 윤리, 시민의 지위와 권리, 지방의회 정책과정에서의 권리 등을 명시하는 것이다. 결론적으로 말하면 지방의회도 시민을 위한 제도임을 잊어서는 안된다.

## 2. 지방의회와 지방의원의 행태적 개선방안

### 1) 도덕성 및 사명감의 무장

지방의회 출범 20여년을 맞아 지방의회가 역점을 두고 추진하여야 첫 번째의 가장 중요한 과제는 지역주민과의 거리를 좁히고 지역주민들로부터 그들의 대표라는 신뢰감을 확보하는 것이다. 당선회수가 거듭할수록 관료화되어 회의장에서의 발언을 삼가고 어른행세만 한다면 지역주민들의 신뢰를 받을 수 없다.

경험을 통하여 얻은 행정전문성과 의회의 노하우를 지역을 위하여 적극적으로 활용할 수 있도록 초선의 마음가짐을 가져야 할 것이다. 현재 지방의원 유급제로의 월정수당제가 정착되고 있다. 그런데 유급제의 정착에 대하여 합의를 보지 못하고 있는 것은 지방의원 에 대한 신뢰가 없기 때문이다. 지방의원이 지역의 대표자, 대변자, 정책결정권자, ombudsman으로서의 역할을 충실히 수행하여 주민들로부터 신뢰를 획득하면 유급제에 관한 논의는 쉽게 해결될 수 있을 것이다.

지방의원들이 자신의 이익을 추구하기보다 지역의 이익을 추구하는 민의의 대변자가 되어야 한다는 투철한 사명감을 되새겨 보아야 할 것이다. 이런 점에서 지방의회의 지도부의 역할과 책임이 어느 때보다 중요하다고 보인다. 지방의원이 초심을 유지하는 것이 지방의회의 의정역량을 제고하는 첫 번째의 과제이기도 하다.

## 2) 지방의회 지도부의 책임성 제고

지방의회의 운영에 있어서 의장, 부의장 및 상임위원장 등 지방의회의 지도부는 지방의회의 활동에 지대한 영향을 미쳐왔다 (김순은, 1997). 의장은 의장에게 주어진 제도적 권한과 리더십을 통하여 지방의회의 운영에 중요한 역할을 담당한다. 지방의회에서의 실질적 정책 토의가 상임위원회에서 이루어지기 때문에 상임위원장의 역할도 매우 중요하다. 아울러 지방의회의 지도부는 지방의회 내에서의 의견이 대립될 때 이들의 의견을 조정하고 합의를 도출하는 데에도 많은 영향을 미치고 있다. 아울러 의장 등 지방의회의 지도부에 대한 의전과 대우도 일반 지방의원과는 다르다.

그런데 최근까지의 지방의회 사례를 보면 의장 및 의회 지도부에 참여하려는 목적이 지방의회의 건전한 발전과 지역에 대한 봉사에 있기 보다는 개인의 명예나 영달에 있었던 것은 아닌가하는 의구심을 떨칠 수 없다. 초대의회부터 현재까지 의장단을 구성할 때마다 의장선거를 둘러싼 잡음이 끊이질 않았다. 심지어 지방의원들의 불참으로 의회의 구성조차 몇 달씩 못하는 사례도 있었다. 이런 점들이 개선되지 않고는 주민들의 신뢰는 기대할 수 없다.

그야말로 의장 및 의회 지도부는 지역사회에 대한 투철한 봉사정신으로 무장되지 않으면 안된다. 주지하다시피 지방의회는 다수의 의원으로부터 구성되는 합의체 기구이다. 이들은 경력, 직업, 연령, 성별, 계층, 지역 면에서 매우 다양하다. 따라서 이들이 정책에 대하여 갖는 관점은 매우 다양하다. 이들의 다양한 의견을 조정하고 합의를 도출하는데

의회 지도부의 역할이 중요한데 의회 지도부가 도덕적이고 책임감이 투철하지 않다면 효과적인 회의의 운영이 쉽지 않다.

지방정부마다 산적한 현안으로 갈등이 잦을 날이 없다. 특히 지역발전에 대한 지역주민들의 염원은 지방정부마다 공통적이다. 의회 지도부가 확고한 신념을 토대로 의정방향과 지역의 미래에 대한 비전을 제시하여 주지 못하면 지방의회의 무용론은 계속적으로 잔존할 것으로 보인다.

지방자치를 실시하는 가장 근본적인 이념은 지역의 민주주의를 활성화하는 것이다. 바로 지역의 민주주의가 실현되는 장이 지방의회이다. 지방의회의 지도부는 지방의회의 민주적 운영을 통하여 지역주민에게 민주주의의 모범을 보여주어야 하는 책무도 있다. 이런 점들이 달성되기 위해서는 일차적으로 지방의회의 지도부가 민주적으로 선출되고, 일단 선거로 선출되면 이에 승복하는 자세가 지방의원들에게 요구된다. 이런 점들이 결과적으로 지방의회의 의정역량의 제고로 이어질 것이다.

### 3) 주민참여의 활성화

그 동안 주민소환, 주민투표, 주민발안, 주민소송, 주민옴부즈만, 주민감사청구 등 다양한 형태의 주민직접참정제도가 논의되었다. 지난 20여년 사이에 조례의 제정 및 개폐청구 제도, 주민감사청구제도, 주민투표제도가 정착되었다. 비록 이들 제도가 활성화되지는 못하였지만 제도 자체에 대한 지방의원들의 분위기는 매우 소극적이었다 (김순은, 1999, 2004). 아마도 주민 직접참정제도의 활성화가 지방의회의 위축을 초래할지도 모른다는 염려가 있기 때문이었다.

주민참여는 지방의회의 고유기능을 저해하는 것이 아니라 오히려 지방의회의 기능을 보완하는 것이다. 대의 민주주의의 문제점을 보완하는 것이 주민직접참정 제도이므로 지방의회는 주민직접참정 제도에 불필요한 오해가 없어야 할 것이다. 주민들의 적극적인 참여는 지방의회에 대한 자극제로 작용하여 의정역량의 제고에도 기여할 것이다.

#### 4) 집행부와 건전한 정책대결

지난 20여년 지방의회와 단체장 및 집행부와의 관계를 보면 지역에 따라 감정적 대립, 상호불신, 상호 힘겨루기, 상호협조적 관계 등 다양하게 나타났다 (김순은, 1998; 한국지방행정연구원, 2002). 이러한 관계는 집행부의 단체장과 지방의회의 의장의 개인적 특성 뿐만 아니라 제도적인 내용으로부터 결정된다는 것이 한결같은 주장이었다.

특히 제도적인 관점에서 보면 기관분리형의 형태 속에서 지방의회와 집행부는 다소 긴장된 관계를 유지하는 것이 상식이다. 왜냐하면 제도 내에서 규정된 역할과 기능이 상이하기 때문이다. 지방의회는 다양한 이익을 조정해야하며, 이를 위하여 민주주의적 가치가 존중되는 기구이다. 반면 집행부는 단체장의 의견이 중시되며, 효율적 가치가 존중되는 조직이다. 서로 다른 기구의 성격과 이념으로부터 양 기관의 대립·긴장관계는 다소 자연스럽다고 할 것이다.

그런데 업무의 긴장관계가 감정적인 대립관계로 발전되어서는 지역발전의 걸림돌이 된다는 점을 주목하여야 한다. 종래의 여론조사에 의하면 양 기관간의 갈등원인을 각자 상대방에서 찾고 있다. 이런 점들은 양자의 역할에 대한 오해나 감정적 대립으로부터 나왔다고 할 수 있다.

이를 해결하기 위해서는 양 기관의 상호 역할의 존중, 인간적인 신뢰, 상호의 정보 공유 등이 이루어져야 할 것이다. 특히 그 동안 양 기관간의 정보의 비대칭성은 갈등의 중요한 원인으로 작용하였다. 지방의회는 예산의 집행에 관한 재정적인 정보는 물론 다양한 행정정보들을 집행부와 공유할 수 있는 제도의 마련을 서둘러야 할 것이다. 이런 조치들이 장기적으로 집행부와의 갈등을 사전에 예방하는 조치라고 보인다. 나아가 지방의회와 집행부와의 정책대결은 의정역량의 강화로 이어질 것이다.

## 참 고 문 헌

- 김상구·우양호. (2013). 지방의회 의정활동 20년의 성과평가와 발전방향: 부산광역시의회 중심으로. 한국지방정부학회 춘계학술대회발표논문. 145-170.
- 김순은. (1997). 제2기 광역지방의회의 특성과 의정활동. 「지방자치연구」, 9(3): 49-71.
- 김순은. (2009). 지방의회 복수 상임위원회의 설치에 관한 이론과 과제. 제주특별자치도의회 주최 세미나 발표논문.
- 김순은. (1999). 지방의회의 집행기관에 대한 견제·감시기능. 「지방의회연구」, 9: 107-126.
- 김순은. (2010). 기초의회 중선거구제의 효과분석. 「한국지방자치학회보」, 22(3): 27-55.
- 김순은. (2011). 지방의회 관련 제도의 20년의 변천과 과제. 「지방의회연구」, 18: 3-24.
- 김순은. (2012). 기초자치단체 정당공천제의 폐해와 대안. 한국지방정부학회 추계학술대회 발표논문.
- 류춘호. (2010). 부산광역시의회 20년의 성과와 과제. 한국지방정부학회 동계학술대회발표논문.
- 문원식. (2010). 지방의회 의정활동의 평가와 활성화방안. 「한국정책연구」, 10(3): 137-156.
- 송광태. (2012). 광역지방의회의 입법기능 실태분석. 「한국지방자치학회보」, 24(2): 121-145.
- 신기현. (2012). 한국 지방의회의 성과관리 방향에 관한 연구. 「한국동북아논총」, 65(0): 339-360.
- 이상호·이영균. (2012). 지방의회의 의정활동에 관한 만족도 분석. 「지방자치연구」, 14(3): 149-176.
- 이정훈·김진윤. (2010). 지방의회 의정기능의 실태와 활성화 방안. 「대한정치학회보」, 17(3): 215-241.
- 최창수. (2010). 기초의회의원의 시간사용에 관한 탐색적 연구: 개인·제도·정치적 특성과의 관계를 중심으로. 「한국지방자치학회보」, 22(4): 173-193.
- 최봉기. (2011). 한국지방의회 20년의 회고와 의정선진화를 위한 지방의원의 역할과제. 「한국행정논집」, 23(4): 1157-1188.
- 최호택·정석환. (2012). 지방의회 발전방향에 관한 실증적 연구. 「한국콘텐츠학회논문지」, 12(7): 194-202.

[발표자료]

## 지방의회의 주민대표기능의 한계와 책임성 강화방안

소 순 창

(건국대 행정학과 교수)



## 지방의회의 주민대표기능의 한계와 책임성 강화방안

소 순 창 (건국대 행정학과)

### I. 서론

최근 지방자치제도에 대한 긍정적, 부정적 여러 논의가 또 다시 진행되고 있다. 특히, 지방의회 및 지방의원에 대한 제도적 변화를 요구하는 목소리도 적지 않다. 지방의회에 대한 일련의 제도적 변화가 지방의회에 대한 기대감으로 이어져 변화를 바라는 것이다.

지방의회가 기존에 정당참여가 금지된 기초의회의원까지도 여야가 합의하여 지난 지방선거에서부터 중앙정당의 관여 및 참여가 법제화되었고, 지방의원의 무보수명예직이 의정활동비를 받게 되는 유급직화되었다. 이에 따라서 기초·광역의원의 선거구제는 중선거구제도 바뀌었으며, 의원정수도 축소되기도 하였다.

이러한 변화는 지방의회의 활성화라는 방향으로 발전되었으면 좋으려만 오히려 지방의회는 형해화(形骸化)되고, 지방의원이 무력화되는 방향으로 후퇴하고 있다는 것이 걱정되는 일이다.

지방자치제도가 “일정한 지리적 경계 내에서 지역주민들이 그들의 대표자(기구)인 단체장(집행기관장)과 지방의원(의결기관)을 선거를 통하여 직접 선출하고, 지역의 문제를 자율적으로 처리하는 통치양식이다”는 점을 감안한다면, 지방의원(의회)은 집행기관의 장인 단체장만큼 중요한 역할을 감당해야 하며, 그러한 지위와 권한이 주어져야 할 것이다.

그런데 현실적으로 지방의회(의원)는 그렇지 못하다. 집행기관을 대등한 입장에서 견제와 균형(check and balance)을 하지 못하고 있다. 지방의원은 지역주민을 대표하여 ‘지역의 문제’를 자율적으로 처리할 수 있는 역할을 감당할 수 있어야 한다.

새로운 시대에 걸 맞는 지방의회의 권한 및 역할이 강력히 요구되는 실정이다. 더 이상 지방의회가 형해화되는 방향으로 방치되거나, 역할 없는 지방의원으로 무력화되는 일은 없어야 할 것이다. 이런 상황에서 지방의원들의 기능 중에서 지역주민들의 대표(대의)기능은 무엇보다 중요하다. 본 연구에서는 지방의원들이 이러한 지역주민 대표기능을 제대로 수행하고 있는지, 그렇지 않다면 무엇이 문제이고, 이러한 문제점을 해결하기 위하여 책임성 강화방안의 가능성을 모색해 보고자 한다.

## II. 지방의회의 역할 및 기능

### 1. 지방의회의 법적 기능

지방의회의 의정기능으로 ①입법기능, ②예산심의기능, ③행정감시기능이 주어져 있다. 먼저, 입법기능은 조례를 제정하거나 개정하는 것과 발의할 수 있는 권한이다. 여기서 조례는 지방의회가 지방자치단체의 지역적 사무를 처리할 수 있는 자치권에 의거하여 제정하는 자치법규를 의미한다(임승빈,2005). 발의권은 지방의회에서 스스로 의제를 채택하여 심의·의결할 수 있는 권리를 말한다. 둘째, 집행기관이 예산안을 편성하여 제출하면 지방의회는 제출된 예산안을 심의·의결하는 권한이다. 셋째, 지방의회는 집행기관의 사무를 감사하고 또 필요한 경우 그 사무의 특정사안에 관한 조사를 할 수 있는 권한을 갖고 있다.

지방의회는 지역주민의 대표라는 개념에 근거하여 자치단체의 의결기관으로서 지역주민에 의하여 선출된 의원들을 구성원으로 하는 지역주민의 대표기관이며, 지방자치단체의 의사를 결정하고 집행기관을 감시하는 합의체 의사결정기관이다. 다양한 지역주민들의 의사를 결정해야 하며, 합의점을 도출하지 않을 경우에는 다수결의 의사결정을 할 수 있다. 그러나 이러한 다수결의 원칙들의 이면에는 정치경제적인 한계와 대의기능의 한계가 도사리고 있다는 것이다.

### 2. 지방의회의 기능

지방의회의 기능에 대해서는 많은 학자들이 여러 가지로 제시하고 있다(김병준, 2000:289-298; 김영기,1997:138-142; 최봉기,1994:85- 92). 이들의 내용을 요약하면 ①주민대표기능, ②정책결정기능, ③집행기관 견제기능으로 요약할 수 있을 것이다.

#### (1) 주민대표기능

지방의회는 지역주민들이 직접 선출한 의원들로 구성되는 주민의 대표기관이다. 따라서 지방의회는 지역주민들의 이익을 보호하고 대변하며 그들의 입장에서 의정활동을 해야 한다. 뿐만 아니라 지역주민의 이익표출, 이익집약, 정부와 선거구민간의 봉사기능을 수행하고, 다원화 사회에서의 지역주민간의 대립 및 갈등을 해소하여 지역주민들을 통합하는 기능을 수행해야 한다.

지방자치제도가 주민대표들에 의해서 이루어지기보다 지역주민들이 한 자리에 모여서 의사를 논의하고, 의결하는 ‘주민총회’가 이루어질 수 있다면 이상적이거나 현실적으로 그렇게 할 수 없는 한계가 있다. 결국 지방의회의원은 지역주민이 선출한 의원으로 구성되고 자치단체의 중요한 의사를 심의·의결하는 지역주민의 대표자로서의 기능을 수행하게 된다.

## (2) 정책결정기능

지방의회는 지역의 정책을 결정하는 기능 또는 지역주민의 의사를 결정하는 기능을 수행한다. 정책결정기능은 입법기능이며, 정책결정기능을 포함하는 개념이다. 그래서 지방의회는 자치법규인 조례를 제정하고 이를 개·폐하는 권한을 가지며, 지방자치단체는 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있도록 되어 있다.

따라서 지방의회는 언제든지 지역주민이 필요로 하는 자치입법권을 행사하여 민의를 대변하는 조례안을 만들 수 있는 지방의회의 입법기능을 중요한 의미라고 주장하였다.

지방의회의 의결권에는 조례의 제정·개정·폐지 권한과 예산의 심의 및 결산의 승인권 등이 있다. 예산의 심의·의결권은 의회의 전통적 권한이며, 집행부 활동을 통제하는 중요한 수단이 되기도 한다. 또 지방자치법에 의하면 지방의회는 지방자치단체의 예산에 대한 심의 및 확정, 그리고 결산에 대한 승인 외에 지방재정 관련 사항들에 대한 조례의 제정 및 동의 등을 통해 지방자치단체의 제정에 관한 다양한 기능과 역할을 수행한다.

## (3) 집행기관 견제기능

지방의회의원은 자신들이 결정한 정책이나 의사가 지역주민의 복리증진을 위하여 정당하게 집행되고 있는가를 감시해야 할 권한과 의무를 부여받고 있다. 지방의회의 감시기능이란 의결기관으로서 지방의회가 자신의 의결사항을 집행하는 집행기관에 대해 행하는 감시 및 통제활동을 의미한다. 따라서 지방의회는 집행기관이 수행하는 행·재정에 대하여 비판하고 감독하는 기능을 가지고 있기 때문에 지방의회에서 제정한 조례나 심의·의결한 예산이 집행기관에서 제대로 처리되고 있는가, 적법하고 공정하게 시행되고 있는가를 감시하고 비판한다.

### Ⅲ. 지방의회의 권한 및 제약

#### 1. 정책결정기관으로서의 의결권과 발의권

먼저, 지방의회에서는 다음과 같은 사항을 의결할 수 있다. 첫째, ㉠조례의 제정 및 개폐, ㉡예산심의·확정, ㉢결산의 승인, ㉣법령에 규정된 것을 제외한 사용료·수수료·분담금·지방세 또는 가입금의 부과와 징수, ㉤기금의 설치·운용, ㉥중요재산의 취득·처분, ㉦대통령령으로 정하는 중요자산의 취득·처분, ㉧공공시설의 설치·관리비 처분, ㉨법령과 조례에 규정된 것은 제외한 예산의 의무부담이나 권리의 포기, ㉩청원의 수리와 처리, ㉪외국지방자치단체와의 교류협력에 관한 의결사항이라는 “필수적 의결사항”이 있다. 둘째, 기타 지방의회에서 의결된 사항을 따로 정할 수 있는 “임의적 의결사항”이 있다.

그런데 문제는 이러한 의결사항들이 원천적으로 국가사무(위임사무 포함)에 비해서 지방자치단체 고유지방사무의 범위가 좁기 때문에 의결사항도 한정적일 수밖에 없는 한계가 있다. 또한 재의요구권 등 중앙정부와 상급지방자치단체, 그리고 자치단체장의 지도감독권에 의하여 지방의회의 의결권이 위축될 수밖에 없는 현실이 있다. 마지막으로, 지방자치단체가 자율적으로 지역의 문제를 해결할 수 있을 정도의 재정력이 충분하지 않기 때문에 재정 부담을 수반하는 의결사항들이 제한적이라는 한계가 분명하게 드러나고 있다.

다음으로, 집행기관만이 아니라, 지방의회도 의결할 의안을 제적의원 5분의 1 이상 또는 의원 10인 이상의 연서로 발의할 수 있는 권한이 있다. 이러한 발의권은 지방자치단체의 정책과정에서 중요한 지방의회의 권리이자 의무이다.

그런데 문제는 이러한 지방의회의 발의권도 지방의원들의 소극적인 자세, 전문성결여, 정책보좌기구의 부족, 전업의원의 부족<sup>1)</sup>, ‘강단체장 약의회제’라는 본질적인 제도적 한계로 인하여 지방의회가 제 역할을 다하지 못하고 있는 실정이다.

#### 2. 통제기관으로서의 행정감사권과 조사권

지방의회에는 매년 1회 이상, 일정 기간 동안(시·도 : 10일 이내, 시·군·구 : 7일 이내), 집행기관의 사무를 감사하고 또 필요한 경우 그 사무의 특정사안에 관한 조사를 할 수 있도록 되어 있다.

1) 앞으로는 의정활동비를 받을 수 있기 때문에 다른 양상을 보이겠지만, 여전히 전업으로 지방의회활동을 수행하기에는 충분하지 않다는 지적도 있음을 고려할 때 크게 다른 양상을 보이지는 않을 것으로 본다.

이러한 감사는 국회와 상급자치단체의 의회가 직접 감사하기로 한 사무를 제외하고는 국가 또는 시·도 위임사무와 지방사무에 대해서 감사를 수행하며, 감사와 조사를 위해서 서류 제출 요구권과 관계자 출석 요구권이 부여되어 있다.

지방의회가 조사를 실시하고자 하는 경우는 본회의 의결로써 반드시 이유를 명시한 서면으로 이루어져야 하며, 제적의원 3분의 1이상의 연서가 있어야 한다.

그런데 문제는 여전히 자치사무와 위임사무의 구분이 불분명하여 감사대상인지에 대한 논란이 있다. 그래서 감사와 조사 대상사무의 범위가 좁으며, 이 또한 지방의원들의 전문성이 부족한 점이 바른 감사와 조사를 수행할 수 없는 한계가 있으며, 제도적으로 지방의회가 집행기관보다는 불균형적인 역학관계로 실질적인 감사가 어렵다. 마지막으로, 한국적 정치상황에서 나타난 문제점으로 특정 지역은 특정 정당에 의하여 장악되고 감사·조사의 권한 제대로 행사되지 못하고 있는 한계가 있다.

#### IV. 지방의회의 주민대표기능과 기능부전

##### 1. 지방의회의원의 대표활동

지방정부의 정책결정과정에 있어서 다양한 영향력 있는 주체들 중 지방의회는 민주주의 국가에서 지역주민의 대표기관이며, 다양한 집단이 표출한 의사를 집행하여 지방정부활동에 반영하고 있다. 따라서 지방의회의원(지방자치단체장 포함)의 지역선거구에 대한 대표활동의 실상, 즉 대표역할유형(representational role style), 대표역할대상(representational role focus)에 대하여 고찰해 보고자 한다.

먼저, Eulau와 Karps(1977)는 대표개념을 ①정책형성을 통한 대표행동(policy representation), ②서비스행동을 통한 대표행동(service representation), ③재원배분을 통한 대표행동(allocation representation), ④상징적 행동을 통한 대표행동(symbolic representation)이라고 하는 네 개의 내용을 통해서 이해하고 있다.

Jewell(1982)은 대표개념을 앞에 전술한 Eulau와 Karps(1977)가 제시한 네 개의 대표행위개념 중에서 정책적 응답성, 서비스적 응답성, 배분적 대응성이라고 하는 세 개의 개념을 채택하여 나머지의 상징적 대응성을 의사소통에 대치해서 대표성개념으로서 이해하고 있다. 여기서 의사소통은 지역선거구민의 지지와 신뢰를 창출하려고 하는 상징적 행

위를 포함하고 있다.

따라서 대표라는 개념은 다양한 입장이 있으나, 지방의회의원의 대표활동을 “지방의회의원이 지역선거구민의 이익을 파악하고 이것을 실현하기 위해 노력하는 것”으로 정의할 수 있다.

## 2. 지방의회의원의 대표역할 정향

현대적 의미의 대표개념은 파악하기 어려운 면도 있지만, H. Eulau가 E. Burke의 “브리스톨연설”에서 대표유형과 대표대상을 구별한 것이 하나의 기초연구가 되었다. Burke(1956)는 1974년 연설에서 의회의원의 역할에 대하여 연설한 이래, 의회연구의 새로운 장이 시작되었고 기존의 선행연구와 다른 시각이 대두되게 되었던 것이다. 이것이 Burke의 대표이론이고 의회연구에 있어서 이론적 명확화를 위해서 편리하고 유용한 출발점이 되었던 것이다.

### (1) 대표유형(representational role style)

위와 같이 대표유형을 설명하기 위하여 다음과 같은 두 개의 설문을 행했다. 각각 설문 시기에 따라서 다르지만, 먼저 1992년의 한국의 조사에서는 설문항목으로서 「지방의회의원은 어떠한 기준에 의하여 의정활동을 해야 한다고 생각합니까」라는 질문을 하였다. 이 설문의 선택항목으로서는 ①독자적으로 결정하는 유형(신탁형, trustee), ②지역선거구민·지지단체의 의견을 존중하는 유형(대리인형, delegate), ③상황에 따라 행동하는 유형(정치가형, politico)의 세 가지 유형이었다.

- ① 신탁인형 : 지방의회의원이 지역선거구민에게서 모든 권한을 위임받아 자신의 선택이 지역선거구민에게 반하는 것이 있어도 전체선거구민에게 반하지 않는 것이라고 생각되면 그 대안을 선택하는 의원
- ② 대리인형 : 지방의회의원이 항상 자신의 의견으로서 지역선거구민의 이익을 대변하지 않으면 안 된다고 생각하는 의원
- ③ 정치가형 : 위의 두 가지 입장을 포함해서 때로는 신탁인의 입장에서 때로는 대리인의 입장에서 의정활동을 행하는 의원

그러나 1995년 한·미·일 조사에서는 지방자치단체장, 지방의회의원, 재정담당과장에 대해서「지방의회의원이 행정에 관여하는 것에 대해서 어떻게 생각하십니까? 선생님의 생각에 보다 가깝다고 생각되는 것을 하나만 기입해 주십시오」라고 설문해 보았다. 이 선택항목으로서는 ①“행정의 모든 문제에 관해서 주민의 의견을 우선해서 결정해야 한다”, ②“지역주민으로부터 의견청취를 하면서 자치단체장이나 지방자치단체 공무원, 지방의회의원을 중심으로 결정해야 한다”, ③“지방자치단체장이나 지방자치단체 공무원, 지방의회에서 결정하고 선거 때에 지역주민의 판단을 물어야 한다”고 하는 세가지의 유형이었다. 전술한 내용과는 설문항목이 약간 다르지만 본고에서는 1995년의 데이터를 중심으로 해서 기존의 선행연구 데이터와 비교·분석해 보았다.

## (2) 대표대상(representation role focus)

의회의원이 생각하는 대표대상은 무엇인가, 어느 영역인가에 대한 내용을 크게 나누어 보면 세 가지로 분류할 수 있다. 이것을 분석하기 위해서 다음과 같이 세 개의 지역적 지향을 생각할 수 있다. 미국의 주(州) 의회의원을 대상으로 연구한 Eulau 등의 연구자들(1959)도 대표대상을 지역지향(district orientation), 주(州)지향(state orientation), 지역구 혹은 주(州)지향(district and state orientation)으로 분류하여 분석하였다. 지방의회의원의 대표활동은 자신의 출신지역을 대표하는「출신지역 선거구대표형」, 지방자치단체의 전체의 이익을 대표하는「자치단체 대표형」, 국가의 이익을 대표하는「국가대표형」으로 분류해 볼 수 있다.

- ① 출신지역 선거구대표형 : 지방의회의원은 의정활동을 행하는 것이 주요 임무로 그들이 입후보한 지역선거구민을 대표한다.
- ② 자치단체 전체대표형 : 지방의회의원은 지방의원이 소속된 자치단체 전체주민을 위하여 의정활동을 행한다.
- ③ 국가대표형 : 지방의회의원은 국민전체의 국민을 대표하지 않으면 안 되므로 공익적 차원에 의정활동을 행하지 않으면 안 된다.

여기서는 지방의회의원의 대표대상을 ①자신의 지역이익을 우선하는가(출신지역 선거구대표형), ②지방자치단체 이익을 우선하는가(자치단체 전체대표형)로 나누어서 살펴보았다.

### 3. 지방의회의원의 대표역할 지향

먼저, 지방의회의원의 대표유형을 고찰해 보면, 과거의 데이터에서는 정치가형의 수치가 매우 낮았다(13.9%(36명)). 이것은 선행연구인 국회의원의 내용과 비교해 볼 때 매우 낮은 수치이다(Kim & Woo, 1975). 한편 대리인형은 전체 의회의원 중 64.9%(168명)이고 신탁인형은 21.2%(55명)로 나타났다. 그러나 지방의회 의장을 설문대상으로 하는 최근의 데이터를 보면 약간의 설문항목이 다르지만, ①“행정의 모든 문제에 관해서 주민의 의견을 우선해서 결정해야 한다”고 하는 의견이 11.4%(10명), ②“지역주민으로부터 의견청취를 하면서 자치단체장이나 지방자치단체 공무원, 지방의회의원을 중심으로 결정해야 한다”고 하는 의원이 83.0%(73명), ③“지방자치단체장이나 지방자치단체 공무원, 지방의회에서 결정하고 선거 때에 지역주민의 판단을 물어야 한다”는 유형이 5.7%(5명)이었다. 물론, 이 자료들은 일직선상에서 비교하는 것이 어느 정도 무리가 있다. 그러나 분명한 것은 최근 데이터에서는 과거의 데이터보다는 지방의회의원이 중심이 되어서 지방정부의 정책결정을 행해야 한다는 유형(신탁인형, 83.0%(73명))이 매우 높아진 것은 사실이다.

다음으로 대표대상의 내용을 보면, 일반적으로 지방의회의원은 지역선거구보다도 지방자치단체를 대표해야 한다고 생각하고 있다. 또 국가 대표형의 경우는 매우 그 수가 적다(22명(8.6%)). 지역선거구대표형은 41명으로 16.0%이고, 자치단체대표형은 194명으로 75.5%를 나타내고 있다. 한국의 지방의회의원은 자신이 입후보한 지역선거구의 이익을 대변하는 것보다 오히려 자치단체 전체를 대표해야 한다고 인식하고 있다는 것이다. 이 결과는 최근 데이터에서도 같은 경향을 보이고 있다. 즉, 지방의회의 의장에 대해서 설문한 결과에서는 지역선거구대표가 21.3%(18명), 자치단체 전체를 대표해야 한다가 77.5%(68명)를 나타내고 있다. 한편, 지방자치단체장의 경우는 지역선거구대표가 12.8%(17명), 자치단체 전체대표가 87.2%(116명)를 나타내고 있다. 이 결과를 보면 의회가 지방자치단체장보다도 지역선거구를 강하게 대표하고 있다는 것을 알 수 있다. 이것은 지방자치단체장과 지방의회의원의 역할인식이 다르기 때문일 것이다. 즉, 의회의원의 경우는 자신이 출신지역구만을 대표해도 다음 선거에서는 그렇게 손해보지 않지만, 자치단체장의 경우는 자신의 출신지역이외의 지역주민의 의견에 민감하게 대응하지 않으면 행정집행이 벽에 부딪힐 가능성이 많을 뿐만 아니라, 다음 선거에서 낙선 또는 고전할 가능성이 높다는 것이다. 따라서 지방자치단체장은 자신의 출신지역뿐만 아니라 지방자치단체 전체를 대표하지 않으면 안 된다는 것이다.

(표-1) 지방의회의원의 대표대상과 대표유형

대표유형	선거구 대표형	자치단체 대표형	국가 대표형
신탁인형	6 (14.6)	39 (20.2)	8 (38.1)
대리인형	32 (78.0)	127 (65.8)	8 (38.1)
정치가형	3 (7.3)	27 (14.0)	5 (23.8)

(표-2) 자치단체장과 지방의회 의장의 대표대상과 대표유형

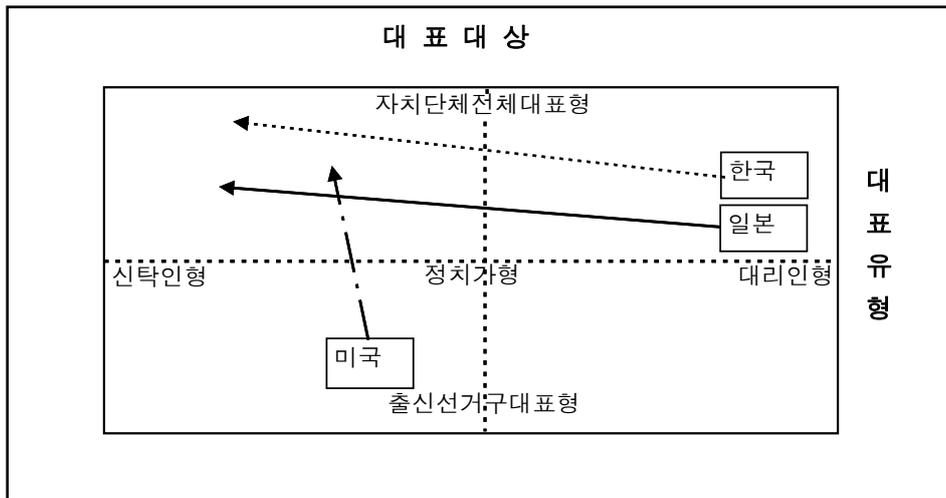
대표유형	자치단체장이 인식한 관점			의회의장이 인식한 관점		
	지역이익 우선형	자치단체 전체 우선형	모름	지역이익 우선형	자치단체 전체 우선형	모름
신탁인형	70.6(12)	84.5(98)		77.2(14)	85.5(59)	
대리인형	17.6(3)	14.7(17)		22.2(4)	8.7(6)	
정치가형	11.8(2)	0.9(1)			5.8(4)	100(1)

마지막으로, 지방의회의원의 대표유형과 대표대상의 관계를 살펴보자. 먼저, 과거의 데이터 <표-1>을 분석해 보면 대표대상의 범위가 넓으면 넓을수록 신탁인형의 의원이 많은 경향을 보이고 있다. 반면, 대표대상의 범위가 넓으면 넓을수록 대리인형의 의원은 적은 경향을 보이고 있다. 이를 분석한 결과를 해석해 보면, 대리인형의 의원은 자신의 출신지역 주민의 의사에 따라서 의회활동을 행하고 있는 반면, 신탁인형의 의원은 특히, 자신의 출신지역 주민의 의사와 상관없이 자신의 신념으로 의정활동을 행하고 있다고 인식하고 있기 때문일 것이다. 또한 최근의 자료인 <표-2>의 결과도 선행연구와 같은 경향을 보이고 있다. 지방자치단체장의 경우는 의회의원보다도 자치단체의 전체이익을 우선시하는 대리인형이 2배정도 많다는 것을 알 수 있다.

이상의 분석결과를 종합해서 하나의 그림으로 나타내면 <그림-1>과 같이 나타낼 수 있을 것이다. 물론 지방자치단체의 속성, 지방의회의 특징에 의해서 다른 경향을 보이고 있다고 생각할 수 있지만, 전반적으로는 <그림-1>과 같은 경향을 나타내고 있다. 즉, 전반적인 경향으로서는 대표유형은 자치단체 전체를 대표하고 지역주민의 의사를 따르는 것이 아니라 자신의 신념에 기초해서 의정활동을 행하고 있다는 것이다. 이것은 현대정치적 복

잡화에서 원인을 찾을 수도 있지만, 무엇보다도 현대의 대의정치제도가 제대로 기능하고 있지 않는 “기능부전”의 상태에 빠져 있다는 것을 반증하고 있는 것으로 해석할 수도 있다. 물론 대표유형이나 대표대상 중에서 어떤 유형이 좋은가 나쁜가가 아니다. 단지 의원은 지역선거구민을 대표해서 의정활동을 해야 한다는 본래의 대의제도의 의미가 상실되고 있다는 것이다. 현대 정치의 정당제도의 의한 대의제도의 한계점을 드러내는 것이다.

(그림-1) 지방의회의 대표유형과 대표대상의 유형화



자료 : 소순창(2002: 199).

따라서 지방의회의원들의 대표대상과 대표유형의 패턴이 ‘자치단체 전체대표형’과 ‘신탁인형’의 방향으로 바뀌어 가고 있는 현시점에서는 분명히 이에 대한 진단과 처방이 필요하다. 그리고 더 이상 지역선거구민과 지방의회의원과의 대표활동은 기대하기 어려운 것인가, 아니면 새로운 시대에 부응하는 대의제도의 변천이 필요한가라는 문제점을 안고 있다. 새로운 정보화시대에서 일반 시민들의 정치에 대한 이해의 폭이 넓어지고, 과거의 주민들이 정치에 대해서 인식하고 있는 것과 차이에서도 이 문제를 이해할 필요가 있을 것이다.

더불어, 컴퓨터의 발달로 전자민주주의(tele-democracy)의 등장, 시민사회의 급격한 성장, 시민단체의 활성화 등은 의원들과 지역주민들로 하여금 그들의 대표역할 정향에 대해서 이해를 달리하게 했을 수도 있으므로, 지방의회를 활성화하기 위한 방안을 이러한 문제의 인식에서 출발해야 한다.

## 5. 지방의회의 주민대표성의 문제점

지방의회의 대표활동에 관한 분석결과를 토대로 앞서 제기한 현대의 대의제도의 문제점이나 새로운 시대에 있어서 대의제도의 존재형태를 좀 더 면밀히 분석하여야 할 것이다. 대의제도가 지역선거구민의 대표자인 국회의원이나 지방의회의원을 통해서 지역선거구민의 의견을 의정활동에 반영한다는 기본적인 전제가 있는 만큼, 이러한 주민대표활동의 기능을 제대로 수행하고 있느냐는 매우 중요한 의미를 갖는다고 볼 수 있다.

한미일 3개국 모두 대체적으로 지역주민의 대표활동에 있어서 지역선거구민을 대표한다고(지역선거구대표형) 하기보다는 지방자치단체 전체를 대표하고(자치단체 전체대표형) 있고, 지역선거구민의 대리자로서의 역할(대리인형)보다는 의원자신들의 소신에 의해서 지방의정 활동(신탁인형)을 하고 있다는 것이다. 이는 대의제도가 의미하고 있는 원래의 목적대로 기능하지 못하고 있다는 것을 보여주고 있는 것이다. 다시 말해서 의회의원들은 지역선거구민을 위해서 일하고(지역선거구대표형), 자신의 의견이 아니라, 지역선거구민의 의견을 지방의정에 반영하는 것(대리인형)이 대의제도의 본래의 의도한 목적이라는 점에서 볼 때 그렇다는 것이다.

따라서 제대로 기능하지 못하는 대의제도의 문제점을 보완하여 지역주민의 의견을 효율적으로 지방의정에 반영시키기 위해서는 대의제도에 대한 보다 근본적인 연구와 제도적 보완이 필요하다고 본다.

그런데 정부의 역할이 바뀌면서 의회의 역할도 바뀌고 있고, 특히 지방의회의 역할은 20여년을 거치면서 여러 가지 측면에서 제도적 변화가 이루어져 왔다. 지방의원의 선거구가 중선거구제로, 무보수 명예직이, 보수직으로, 기초의원 정당참여배제가 정당참여의 방식으로 바뀌게 되었다. 이러한 제도적 변화가 긍정적이든, 부정적이든, 지방의회가 활성화 되는 방향으로 자리 잡지 못하고 있다.

지방의회의 역할도 근본적인 변화가 필요할 시기이다. 지방의회의원은 자기를 선출한 지역주민의 대표자로서의 역할이 매우 중요하다. 대의민주주의가 기능부전의 상태에 처해 있다는 고찰이 있지만, 새로운 시대에 새로운 지방의회의 역할이 제시되어야 할 것이다. 산업사회에서의 대의민주주의와 정보화사회에서의 대의민주주의는 그 방식이 달라야 할 것이다. 다양한 인터넷 매체와 함께 투명한 사회가 이루어지고 있고, 이제는 지역의 일은 지역에서 처리할 수 있는 시스템이 제도화되어야 할 것이다. 자신의 문제를 자신이 결정함으로써 책임과 의무도 함께 동반되어야 한다.

지방자치제도는 지역의 문제를 중앙정부에서, 또는 중앙정당에서 결정하는 것이 아니라, 지역에서 지역주민들이 결정하고, 다스리는 제도이어야 한다. 지역주민을 대표하는 지방의회는 이러한 기능을 제대로 수행할 수 있도록 제도가 보완되어야 한다. 중앙정부에 의해서, 중앙정당에 의해서 재단되는 것이 아니라는 것이다. 이번 지방의회에 대한 제도변화는 이러한 입장에서 이루어진 것이라기보다는 개혁의 방향으로 진행되었다.

그러나 어차피 시작한 지방자치제도를 잘 운영하기 위해서는 지방자치제도의 본질적인 내용이 잘 구현될 수 있도록 중앙정부, 중앙정당, 지역주민들이 성숙된 자세에서 지방의회를 바라보아야 할 것이다. 누가 보기에든 부정적인 방향으로 가고 있는데 자신들의 당리당략, 특수집단의 이익을 대변하는 것은 없어야 할 것이다. 이것이 지방자치제도를 통하여 ‘성숙한 시민사회’로 가는 지름길임을 명심해야 한다.

## V. 지방의회의 책임성 제고방안

### 1. 의정비 제도의 합리화

지방자치제도가 새롭게 시작되면서 지방의회의 제도개선에 대해서는 많은 논의가 이루어졌음에도 불구하고 아직까지도 그 성과는 미미한 것 같다. 특히 2005년 유급제의 도입과 함께 지방의회에 대한 기대와 함께 개혁에 대한 요구도 많아지게 되었다.

지방의회의원의 유급제에 대한 요구는 지속적으로 논의되어 왔다. 1988년 개정된 지방자치법에는 명예직으로 지방의원을 신분을 규정하여 대통령령으로 ‘일비’와 ‘여비’를 주고 조례로 규정하게 되었다. 1994년 지방자치법에서는 명예직은 유지되고, ‘의정활동비’가 신설되었으며 광역의회의 경우는 의정활동 보조비도 추가로 지급되었다. 1999년에는 지방의회에 회기제가 도입되면서 ‘의정활동비’, ‘여비’, ‘회기수당’을 대통령령의 범위 내에서 조례로 정하게 하였다.

그러다가 2003년 지방자치법에서 명예직이라는 규정은 없어지고, ‘의정활동비’, ‘여비’, ‘회기수당’을 새롭게 도입하였다. 그래서 2005년 6월 지방의회의 유급제화로 지금까지 회기 중의 활동을 지원하기 위하여 지급하는 ‘회기수당’을 지방의회의원의 직무활동에 지급하는 ‘월정수당’으로 지급하게 되었다. 그리고 지방의원에게 지급되는 ‘월정수당’은 대통령령이 정하는 바에 따라 지방정부의 ‘의정비심의위원회’에서 결정하는 범위 내에서 조례로

정하게 되었다.

(표-3) 의정활동비의 제도개선 현황

	1991년	1994년	1999년	2003년	2005년
의정 활동비	일비 여비	의정활동비 의정활동보조비(광역) 여비 회의수당	의정활동비 의정활동보조비(광역) 여비 회의수당	의정활동비 여비 회기수당	월정수당제

자료 : 김순은(2000:110).

현행 의정비 산정에 있어서 지방자치단체의 재정여건인 재정력 지수와 행정수요인 의원 1인당 인구수 같은 거시적 외생변수만 고려하여 월정수당을 산정하고 있다. 그래서 인구 규모나 재정여건이 열악한 대부분의 지방의회는 의정비가 과소평가되는 경향이 적지 않다. 지방의정활동을 수행하는 과정에서 다양한 활동의 변수들이 있는데 이를 고려하지 않음은 지방의회의 활성화에 기여하지 못할 것이다. 단편적인 행정수요만을 고려하여 실질적인 의정활동을 반영하지 못하는 것은 경우가 발생한다.

예를 들어 실질적인 행정수요에 적극적으로 대응하는 지방의원들의 노력 및 열정을 의정비 산정에 반영할 필요가 대두되고 있다. 따라서 지방의원들의 성과평가를 통하여 지방의원들의 동태적인 성과변수를 계량화하여 의정비를 산정하는데 반영하여야 할 것이다. 예를 들면 의원보수 연액을 정액으로 80% 매월 지급하고, 20%정도는 성과보수액으로 지급하는 방식과 함께 성과우수, 성과암호, 성과보통 등의 평가를 통하여 차등지급하는 방식과 같은 것도 고려할 필요가 있다.

결과적으로 공식적으로 드러나는 의정일수 참가와 관련된 업무량뿐만 아니라, 공식적인 의안처리활동과 지역 활동을 고려하여 실질적인 지방의원들의 업무량을 측정하여 현재의 안전행정부의 의정비 산정식을 수정·보완함으로써, 좀 더 타당성 있는 의정비 산정방식을 제시가 필요가 있다.

더불어 현재의 의정비심의위원회의 구성과 운영에 있어서도 합리적인 대안을 마련할 필요가 있다. 대체적으로 위원회가 1-2회의 회의를 통하여 구체적인 논의없이 형식적인 절차로 전락하거나 충분한 평가회의가 준비되어 있지 못하고 있다. 또한 지역주민들의 의견을 “수렴하여 반영하여야 한다”고 의무화되어 있지만 어떻게 반영해야 하는지 등에 규정

이 없어 실질적으로 지역주민들의 의견이 얼마나 반영되는지는 의문이다. 실질적인 지역주민들의 의견이 반영될 수 있는 개선안이 필요하지만 중요한 것은 지역주민들을 위하여 노력한 지방의원들의 성과를 반영하는 방향으로 대안마련이 더 시급하다고 본다.

## 2. 지방의원의 윤리

지방의회가 새롭게 출범한지 20년이 넘었지만 아직도 지방의회에 대한 시민들의 반영은 냉소적이다. 지역주민들의 대표기관으로서의 대의기능도 제대로 수행하고 있지 못하다는 것도 기술한 바 있다. 이러한 상황에서 2006년 5월 다시 행정안전부는 지방의회의원이 준수해야 할 윤리강령 및 윤리실천규범과 행동강령을 조례로 정하도록 하는 지방자치법 개정을 시도하였다.

또한 국민권위원회에서는 2010년 7월 “부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률” 제8조에 공직자 행동강령에 근거하여, 지방의원이 준수해야 할 행동기준을 특별히 규정한다는 목적으로 ‘지방의회의원 행동강령’을 2010년 11월 대통령령으로 제정·공포하였다. 이에 대해서 지방의회 관련 협의회에서는 문제를 제기하고 ‘지방의회의원 행동강령’의 폐지 및 과도한 조항 삭제, 개정시행을 요구하고 있는 상황이다.

이러한 현상을 보고 중앙정부의 지나친 지방정부 간섭이라는 주장과 함께 그렇다면 지방의회는 스스로 지방의회의 활성화를 위해서 지역주민의 대응성을 제고하기 위하여 얼마나 노력하였는지에 대하여 반성해야 한다는 주장이 맞선다. 중요한 것은 현재의 지방의회가 지역주민들의 대응성을 제고하기 위해서라도 스스로 대책을 마련하여 자구책을 제시하지 않으면 안 될 상황까지 오고 있다.

(표-4) 지방의원 징계요구의 사유

구분	합계	징계요구 사유				
		품위유지 의무 위반	회의장 질서유지 위반	영리행위 제한 위반	타인·타의원 모욕	기타
합계	103	69	7	1	17	9
광역	15	10	2		3	
기초	88	59	5	1	14	9

자료 : 안행부 내부자료(2013).

위의 표를 통해서 볼 수 있는 바와 같이 지방의원들의 징계요구 사유중에서 기본적인 ‘품위유지 의무위반’가 대부분이라는 것을 보면 지방의회의 현 수준을 알 수 있다.

(표-5) 지방의원의 징계현황

구 분	합 계	징 계 내 용			
		공개회의에서의 경고	공개회의에서의 사과	30일 이내의 출석정지	제명
총 계	93	15	18	49	11
합계	광역	4	5	1	1
	기초	11	13	48	10
4기	소계	5	2	17	7
	광역	1	1		
	기초	30	4	17	7
5기	소계	6	4	17	2
	광역	7	3		1
	기초	22	3	17	1
6기	소계	4	12	15	2
	광역	3	2	1	
	기초	30	4	10	2

자료 : 안행부 내부자료(2013).

지난 4기-6기 지방의회의 징계현황을 보면 국회에 비하면 징계현황이 ‘솨방망이 처벌’에 그친 것은 아닌 것 같다. 국회의원의 징계현황을 보면 65년 의원 징계 6건(처리율 2.8%)에 그치고 있다(문화일보2013년 7월 29일자). 국회에서 윤리특위에 제소 징계를 요구하였으나 실질적인 징계는 하지 않는 것으로 나타나 오히려 국회 윤리특위의 실효성 제고가 시급한 상황이다.

영국은 지방의원의 자질과 도덕성에 대한 높은 요구가 있어서 윤리강령이 지속적으로 강화되어 왔으며, 윤리강령의 준수도 강조되어 왔다. 일본의 경우는 1983년 학교건설에 관계된 의원과 지방자치단체의 직원에 의한 수뢰사건을 계기로 정치윤리조례가 제정되기 시작하였다. 1998년 현재까지 이러한 조례를 제정한 시(市) 자치단체는 75개에 이르고 있다.

지방의원의 자질과 도덕성에 대한 요구가 높아짐에 따라서 중앙정부에 의하여 강제되지 않고 지방의회 스스로 윤리강령을 만들거나 윤리헌장을 제시하는 것도 필요하다. 아직도 지방의원의 자질과 도덕성에 대한 시비가 끊이지 않고 있다. 이러한 상황에서 스스로 윤리강령의 강화 및 준수의 의무화를 심각하게 고민해 보아야 할 때가 아닌가 한다.

### 3. 의정활동의 투명성

기술한바와 같이 지역주민에 대의기관으로서의 지방의회가 기능부전의 상태에 있다는 것은 의정활동에 있어서 투명성이 제고되지 않다는 것을 반증한다. 지방의회가 지역의 시민단체와 기업 그리고 공공조직과의 관계에 있어 투명하게 운영되지 못하는 한계에서 나타나고 있다. 지방의회를 지역주민 중심이 아니라 의회중심으로 운영되고 있다는 것이다. 이에 따라서 최근 공개성과 책임성이 요구되고 있다.

영국 지방의회는 위원회를 일반 주민에게 공개하는 것을 원칙으로 하고 있으며, 일반 지역주민들이 위원회 회의에 참석하여 발언도 할 수 있도록 하고 있다. 또한 위원회를 구성함에 있어서 지방의원 외에 외부인사를 위원으로 위촉할 수 있으며 지방의회에 따라서 위원회에 외부위원을 의무적으로 참여시키기도 한다. 그밖에도 공청회 등 여러 형태의 주민참여제도를 의무하고 있으며 중요한 정책 이슈에 대해서는 주민투표를 적극적으로 장려하기도 한다.

일본에서는 지역주민들에게 정보를 제고하고, 지방의를 투명하게 하기 위한 의회 TV방영, 뉴미디어의 활용을 통한 참여 제고, 야간 및 일요일 회의 개최, 정보공개조례 등 다양한 제도를 통하여 의회의 투명성을 제고하고 있다.

### 4. 성과평가제도를 통한 책임성 제고

지방의회의 책임성 강화 방안의 하나로 지방의회에도 성과감사제도와 같은 의정평가제도를 도입하여 집행부의 성과감사와 지방의회의 의정평가결과를 지역주민들에게 공개하도록 하는 법적 제도를 도입할 필요가 있다.

지방의회의 평가를 4년마다 시행되는 지방선거를 통하여 이뤄지고 있긴 하지만 지방의원의 업무 및 직무에 대한 평가를 통하여 의정비 산정에 성과급을 도입할 수 있도록 해야 한다. 물론 지방의회에 대한 평가를 선출자도 아닌 정부와 제3의 단체들이 평가하는 것은 지방자치의 본래 취지를 훼손할 수 있다고 비판받기도 한다. 그러나 ‘우수조례상’, ‘의정대상’ 등 다양한 방법으로 평가를 하고 있는 상황에서 자체적으로 지방의회의 성과관리를 시행하는 것에 대하여 지방의원들도 부정적이지만은 않다.

시민단체들이 출석일수, 조례제정, 발언빈도, 여론조사 등을 통하여 평가해 왔다. 그러나 시민단체들이 매년 성과를 점검하거나 평가 혹은 공표하는 사례는 적지 않다. 방법이

나 주체 등도 모두가 다르고 성과에 대한 평가방법 등에 따라서 경비도 소요될 수밖에 없다.

이러한 현실적인 문제가 있더라도 민간단체를 통한 의정활동 평가나 조례제정평가에 의원들이 관심있는 것은 지방의원들이 어느 정도 수용가능한 성과관리체제를 구축할 수 있을 것이라는 기대가 있다. 이런 점에서 지방의회가 스스로 수용가능한 성과관리모형을 모색하고, 개발지방의회가 아닌 지방의회의 협의체 차원에서 성과관리시스템을 구축하여 지역주민들로 하여금 신뢰를 회복하는 시기가 도래하기를 기대해 본다. 지역주민을 바라보는 의정활동과 성과관리제도가 필요하다.

## VI. 주민참여예산제도를 통한 지방의회 책임성 제고방안

포르투 알레그레시의 경험은 우리에게 시사하는 바가 크다. 이 사례는 집행기관(정부조직)과 근린시민위원회와 같은 지역의 조직(민간조직)이 거버넌스(Governance)를 구축하여 지역주민들의 의견을 반영한 것이다.

포르투 알레그레시의 성공방정식은 지방자치단체가 주민들의 의견을 반영하여 사업을 추진할 수 있는 ‘재정력’과 ‘재정결정권’, 그리고 주민들의 다양한 의견을 조정할 수 있는 ‘조정력의 확보가 성공적인 주민참여예산제도의 운영에 중요함을 보여주고 있다.

지역주민들의 참여를 통해 자치역량을 강화시킬 수 있다는 발견은 참여를 통해 불평등한 영향력의 문제를 완화시켜 나갈 수 있음을 의미한다. 이는 주민참여예산제도의 운영이 재정운영의 효율성을 위협하지 않으면서 참여민주주의의 한 형태로서 역할을 할 수 있다는 것이다. 따라서 지방의회에서도 이러한 방식의 적극적인 제도적 보안책을 모색하여 지방의회의 대의기능이 강화되도록 모색해 볼 필요가 있다.

브라질 포르투 알레그레시의 주민참여예산제도는 부패한 지방의회를 견제하고 무력화시키는 역할을 하였다. 그러나 지방의회 입장에서 이것을 역으로 활용한다면 지금처럼 강한 집행기관의 장을 견제하고 지역주민들과 함께 집행기관을 효과적으로 견제할 수 있을 것이다. 지방의회가 집행기관을 견제하면서 지역주민들이 원하는 건전하고 효율적인 재정운영을 할 수 있도록 협력적인 거버넌스를 구축할 수 있다. 집행기관의 예산편성과정에 지역주민들의 의견을 반영시키고, 필요하다면 단체장의 공약사항을 함께 검토하는 논의의 장이 될 수 있다. 또 지방의회와 집행기관간의 갈등과 알력이 있을 때 지역주민의 목소리를 통해 해결방안을 모색토록 하는 역할을 하는 제도적 장치를 지방의회가 만들어 내야

할 것이다.

지방의회 입장에서는 이중적 대의제도가 될 수 있다는 우려를 가질 수 있다. 지방의회가 중점적으로 지역주민들의 대의(대표)기능을 수행해야 하는데 여기에 지역주민들의 대표들을 참여시키거나 ‘시민총회’나 ‘시민평의회’를 통하여 의정활동을 하는 것은 대의기능의 중복으로 비효율적이라고 주장할 수 있다.

그러나 주민참여예산제도도 마찬가지이고, 포르투 알레그레시의 사례에서도 마찬가지이지만 지방정부의 통치력이 중요한 것처럼 지방의회도 지방의 최종의결기관으로서의 역할을 최대한 존중하면서 지역주민들을 참여시키는 방안을 모색하는 것이 지방의회의 주민대표성을 충분히 확보하면서 로컬 거버넌스(local governance)를 구축할 수 있을 것이다.

서울시는 규모나 지역주민의 구성이나 포르투 알레그레시와 차이가 있지만, 서울시가 우리나라에서 차지하는 위치와 브라질 내에서 포르투 알레그레시가 차지하는 위치를 감안한다면 비슷한 상황에 있다고 할 수 있다. 그리고 집행기관과 의결기관이 조정이 필요한 상황에서 직접적인 조정이 어렵다면, 지역주민들과의 협력과 공론화(deliberative polling)를 통하여 서울시를 주도해 가는 방법이 모색될 수 있을 것이다.

숙의거버넌스의 의사결정방식에는 다음과 같이 다양하다. 예를 들면, 시민배심원제(citizen jury), 시나리오 워크숍(scenario workshop), 합의회의(consensus conference), 규제협상(regulatory negotiation), 공론조사(deliberative polling), 공동체 대화(communitary dialogue), EPG(Empowered Participatory Governance), 포커스 그룹(focus group), 플래닝 셀(planning cell) 등 다양한 방법이 활용되고 있다(정정화, 2011:7). 이러한 방식들은 활용목적과 내용에 따라서 숙고하여 선택할 필요가 있다. 또 이러한 다양한 방식들을 활용할 경우에는 다음과 같은 숙의민주주의가 갖는 갈등을 해결할 수 있어야 한다. 참여주체들이 대표성을 확보해야 하고(참여주체의 대표성), 참여범위의 소수 특정인에 한정되지 않아야 하며(참여범위의 포괄성), 숙의과정이 충분히 소통되어야 하며(숙의과정의 소통성), 숙의하는 모든 절차들이 공정해야 하고(숙의절차의 공정성), 합의 결과를 통하여 자신들의 판단, 선호, 관점을 돌아볼 수 있어야 하며(합의결과의 성찰성), 합의결과에 대한 지속적인 논의가 있어야(합의결과의 지속성) 한다.

따라서 서울시의회는 대의기능을 활성화하기 위하여 공론조사(deliberative polling)나 공동체 대화(communitary dialogue)를 활용하여 시민들의 의견을 충분히 수렴하고 지방의정활동에 반영하는 방법을 모색할 수 있을 것이다. 이러한 의사결정방식은 숙의민주주

의가 가질 수 있는 갈등을 해결하기 위하여 앞에서 기술한 여섯 가지의 갈등과정을 해결할 수 있어야 한다.

## VII. 결 론

지방의회의 대의기능은 지방자치제도의 주요 근간이라고 할 수 있다. 이 기능이 제대로 활성화되지 못한다면 지방자치제도의 한쪽이 제대로 작동하지 못한다는 것을 말하는 것이다. 오늘날 지방의회의 형해화, 주민대표기능의 기능부전 상태를 우려하는 목소리가 적지 않다.

한편 시민사회의 활성화와 시민사회단체들의 급격한 증가로 인하여 다양한 의견들이 조직화되어 표출되는 경우를 볼 수 있다. 이런 상황에서 지방의회도 기득권을 버리고, 전통적인 대의제도의 틀에서 벗어나 새로운 대의기능의 활성화를 위해서 노력해야 할 것이다. 그렇지 않으면 지방자치의 근간뿐만 아니라 의회의 필요성에 대해서 심각한 회의론에 빠질 수 있다.

정당민주주의, 정당을 통한 민주주의의 구현을 정당이라는 대표기구를 통하여 주민들의 의견이 정부에 전달되도록 하는 하나의 전통적인 시스템이다. 한편 시민사회는 정보통신의 발달로 급격하게 변하고 있다. 이러한 변화에 의회가 변화하지 않으면 의회제도라는 것이 그야말로 비효율적인 시스템으로 전락할 수 있다. 어떤 지방의회든 대의기능이 활성화되기 위해서는 기존의 방법이 아니라 새로운 변혁의 방법으로 주민대표기능을 모색해야 할 것이다.

또한 지방의회의 책임성 확보를 위해서는 기본적으로 지방의회에도 경쟁시스템을 도입하고 노력하고 열심히 지방의정활동을 하는 의원들에게는 충분한 성과급을 제공할 수 있어야 한다. 의정비 제도의 합리화도 기본적으로 지방의원들의 성과평가를 통하여 이루어져야 한다. 성과급제도를 통하여 의정비의 합리적인 결정이 이루어질 수 있길 바란다.

더불어 지방의원의 윤리성 제고를 위한 제도마련도 필요하며 의정활동이 지역주민들을 위한 의정활동이 되어야 하고 지방의회와 지역주민들과 협력할 수 있는 거버넌스 시스템을 구축할 수 있어야 한다.

중요한 것은 어떠한 제도이든 지방분권의 철학과 지방자치의 시스템을 정상화하는데 기여하는 것이 우선되어야 할 것이다. 본말이 전도되어 지방의회의 활성화를 위한다고 하지만 지방자치 및 지방분권의 본래 취지를 해하는 제도는 도입되어서는 안 된다.

## 참고문헌

- 고경훈. (2011), “지방의회 의정비 산정에 관한 실증연구,” 「한국정책연구」. 11(3) : 1-28.
- 곽채기. (2003), “주민참여예산제도제도, 어떻게 도입할 것인가?,” 한국정책지식센터, 제 51회 정책포럼 발제1.
- 김순은. (2005), “민선자치 10년의 평가와 과제,” 「사회과학연구」. 21(2) : 99-137.
- 나중식. (2004), “브라질 알레그레시의 주민참여예산제도 - 성공요인과 한계,” 「한국행정논집」 16(3), 457-482.
- 박미옥. (2006), “한국 지방정부의 주민참여예산제도의 실태분석: 광주시 북구청과 울산시 동구청 사례의 비교분석을 중심으로,” 「한국인사행정학보」5(2), 131-167.
- 박찬욱. (1990), “국회의원과 선거구민과의 연결과정,” 안청시. 「한국정치경제론」, 서울: 법문사.
- 소순창. (2002). 「지방정부의 이론과 실제」. 서울 : 사회과학사.
- 소순창. (1998). “지방의회의원의 의정활동에 대한 역할인지,” 「한국행정학보」 32(3): 179-197.
- 소순창. (1998). “지방의원의 정치적 효능과 신뢰감에 관한 실증분석,” 「한국행정학보」 33(4): 411-432.
- 소순창·이진. (2011). “광역 및 기초자치단체간 조례의 중복성,” 「한국지방자치학회보」 23(1): 27-49.
- 소순창·유재원. (2005). “정부인가 거버넌스인가? 계층제인가 네트워크인가?,” 「한국행정학보」 39(1): 41-63.
- 소순창. (2004). “한국 로컬 거버넌스의 실태분석,” 한국행정학회 2004년도 하계학술대회 발표논문집, 1-21.
- 신원득. (2008). “지방의원 의정비 제도의 진단과 과제,” 경기개발연구원 CEO Report. 1-34.
- 신원득·신태현·이상미. (2011). 「지방의회 의정비제도 개선방안 연구」, 경기개발연구원 정책연구, 1-130.
- 안성민. (2005), “주민참여예산제도-포르투 알레그레시의 사례,” 「지방재정」 134: 139-148.
- 안성민·이영. (2008), “주민참여예산제도 사례분석: 울산광역시 동구를 중심으로,” 「지방

- 정부연구」11(4), 201-222.
- 안성민·최윤주. (2009), “주민참여예산제도의 경험과 성과: 5개 자치구를 중심으로,” 「한국행정논집」21(4), 1369-1397.
- 이강원. (2003), “주민참여예산제도 실현을 위한 현실적 과제,” 한국정책지식센터, 제51회 정책포럼 토론2.
- 이상갑. (2011), “「지방의회의원\_행동강령」의 문제점과 개선대책,” 한국지방정부학회 학술대회 자료집, 33-63.
- 임동욱 (2003), “주민참여예산제도의 현실적 한계,” 한국정책지식센터, 제51회정책포럼 발제2.
- 전주상. (2008), “예산과정상의 주민참여제도에 관한 연구: 주민참여예산제도의 국내외 사례 비교분석,” 「한국정당학회보」7(2), 189-216.
- 정정화. (2011), “대의민주주의 한계와 심의민주주의 적용,” 서울시정개발연구원 서울시의회 대의기능강화 1차 토론회 자료집.
- 최봉기. (2011), “한국지방의회 20년의 회고와 의정선진화를 위한 지방의원의 역할과제,” 「한국행정논집」 23(4): 1157-1188.
- Burke, Edmund. (1956). *The Works of the Right Honorable Edmund Burke*. 6 Vols. *The World's Classics*, Vol.LXXXI. London, Oxford University Press.
- Davidson, R.H. (1969). *The role of the Congressman*. New York: Pegasus.
- Eulau, H., et al. (1959). The role of the representative: Some Empirical Observations on the theory of Edmund Burke. *American Political Science Review* 53: 742-756.
- Eulau, H. and Karps. (1977). The puzzle of Representation Specifying Components of Responsiveness, *Legislative Studies Quarterly* 2: 233-254.
- Eulau, H. (1973). *Labyrinths of Democracy: Adaptation, Linkages, Representation, and Policies in Urban Politics*, New York.
- Jewell, M.E. (1970). Attitudinal Determinants of Legislative Behavior: The Utility of role Analysis, Allan Kornberg and L.D. Musolf(eds.).

*Legislatures in Developmental Perspective*, Durham, N.C.: Duke University Press.

- Kim, Chong Lim and Byong-kyu Woo. (1975). Political Representation in the Korean National Assembly. *Midwest Journal of Political Science* 16:626-651.
- Miller, Warren E. and Donald E. Stokes. (1963). Constituency Influence in Congress. *American Political Science Review* 57:45-56.
- Baiocchi, G. (2001), "Participation, Activism, and Politics: The Porto Alegre Experiment and Deliverative Democratic Theory," *Politics & Society*, 29(1), 43-72.
- Bäutigam, D. (2004), "The People's Budget? Politics, Participation, and Pro-poor Policy," *Development Policy Review*, 22(6), 653-668.
- Fung, A. & E. O. Wright (2001), "Deepening Democracy: Innovations in Empowered Participatory Governance," *Politics & Society*, 29(1), 5-41.
- Koonings, K. (2004), "Strengthening citizenship in Brazil's democracy: Local participatory governance in Porto Alegre," *Bulletin of Latin American Research*, 23(1), 79-99.
- Leubolt, B., A. Novy & J. Becker (2008), "Changing patterns of participation in Porto Alegre," *International Social Science Journal*, Vol. 59, Issue 193, 435-448.
- Munck, R. (2003), "Neoliberalism, necessitarianism and alternatives in Latin America: there is no alternative?" *Third World Quarterly*, 24(3), 495-511.
- Novy, A. & B. Leuboult (2005), "Participatory Budgeting in Porto Alegre: Social Innovation and the Dialectical Relationship of State and Civil Society," *Urban Studies*, 42(11), 2023-2036.
- Santos, B. (1998), "Participatory Budgeting in Porto Allegre: Toward a Redistributive Democracy," *Politics & Society*, 26(4), 461-510.
- 松村岐夫·伊藤光利. (1986). 「地方議員の研究」. 日本經濟新報社.

[발표자료]

## 지방3.0의 효율적 추진체제의 구축방안

금 창 호

(한국지방행정연구원 지방3.0지원센터소장)



## 지방3.0의 효율적 추진체제의 구축방안

금 창 호 (한국지방행정연구원 지방3.0지원센터)

### 1. 서론

정부실패 이후 정부혁신에 대한 논의는 끊임없이 지속되어 왔다. 정부의 역할을 새롭게 정립하고, 공공서비스의 생산과 공급에서 효율성과 더불어 민주성을 제고하기 위한 노력들이 그러하다. 우리나라 역시 세계적 흐름에 부응하여 정부의 역할과 운영을 전환하기 위한 정부개혁을 역대정부별로 추진하여 왔다. 비록 타당성에 대한 논쟁이 있었지만, 1990년 후반부터 나타난 공공선택이론과 신공공관리이론 등에 기초한 정부개혁들이 그러한 사례의 일환이다.

이러한 흐름의 연장선에서 박근혜정부는 출범과 동시에 정부 3.0을 정부운영의 새로운 패러다임으로 제시하였다. 복합적인 사회문제의 대두와 지식정보화 사회로의 진입은 정부의 새로운 대응방식을 요구하고 있으나, 현재의 정부운영은 이러한 흐름에 적절하게 대응하지 못하고 있다는 것이다. 공공정보에 대한 접근제약으로 정책의 투명성과 수용성이 낮을 뿐만 아니라 정부 내의 견고한 칸막이 현상으로 정책대응의 적시성과 효과성이 떨어지고 있다는 것이다. 이에 따라서 행정환경의 변화에 탄력적으로 대응할 수 있는 새로운 패러다임이 필요하고, 그것이 바로 정부 3.0의 패러다임이라는 것이다. 정부 3.0은 소통하는 정부와 일 잘하는 정부 그리고 국민 중심의 서비스 정부라는 전략을 통해서 수요자 맞춤형 서비스를 제공하는 동시에 일자리와 신성장동력을 창출하여 궁극적으로 국민 모두가 행복한 대한민국을 건설할 수 있다는 것이다. 이에 따라 박근혜정부의 출범과 동시에 안전행정부에 전담기구를 설치하고, 정부 3.0의 추진을 위한 관련계획들의 수립과 주요 과제들이 수행되고 있는 실정이다.

뿐만 아니라 정부 3.0의 추진계획에 따라 지방차원에서 추진될 지방 3.0에 대한 구체적인 논의도 진행되고 있다. 정부 3.0과 마찬가지로 안전행정부에 전담기구를 설치하고, 지방 3.0의 효율적 추진을 위한 제반 계획들을 수립하고 있는 실정이다. 기본적으로는 정부 3.0의 전략을 토대로 지방차원에서 지방자치단체가 주도적으로 실행할 수 있는 과제들을 선별하고, 이를 집중적으로 추진 및 관리하는 것에 역점을 두고 있다. 더불어서 지방자치단체가 자율적으로 지방 3.0을 실행할 수 있도록 추진기반을 확립하기 위한 노력들도 검

토되고 있는 실정이다.

그럼에도 불구하고, 아직까지는 지방 3.0의 추진을 위한 제반요소들이 구체적으로 가시화되고 있는 실정은 아니다. 정부 3.0을 지방자치단체가 주도적으로 추진하는 것이라는 것 이외에 지방 3.0의 개념이 명확하게 정립된 것도, 지방 3.0에서 다루어져야 할 핵심적인 과제들이 구체적으로 설정되어 있는 것도 아니다. 뿐만 아니라 지방 3.0을 실행하기 위한 추진체제가 제시되어 있지도 않다. 이처럼 정부 3.0에 따라서 지방 3.0을 추진하기 위한 논의가 정부차원에서 이루어지고는 있지만, 실행을 위한 구체적 계획이 체계적이고도 충분히 수립된 것은 아니다. 그러나 지방 3.0의 효율적 추진을 위해서는 개념 및 과제의 정립과 더불어 추진체제를 체계적으로 설계하는 것이 필요하다. 지방 3.0을 지방행정에 정착시키고 성과를 나타내게 하는 실질적인 수단은 추진체제이기 때문이다.

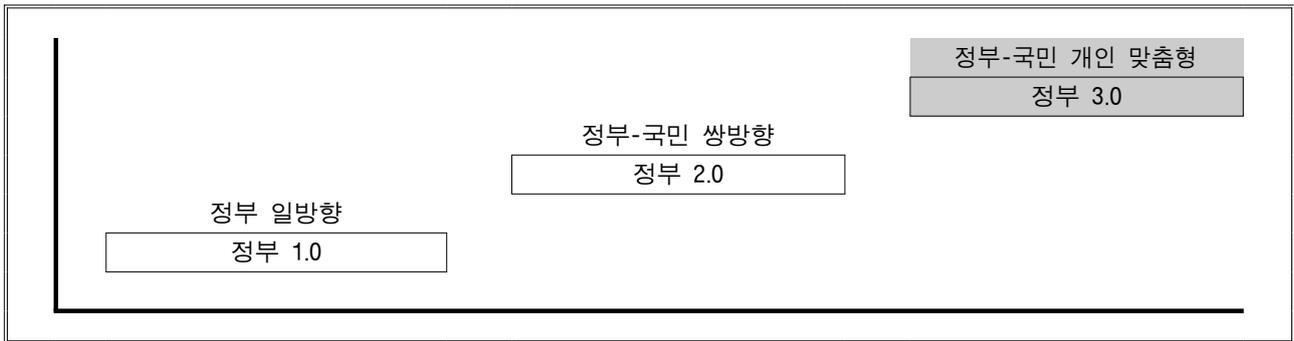
이러한 점들을 감안하여 여기에서는 지방 3.0의 효율적 추진을 위한 추진체제를 정책적 차원에서 검토해보고자 한다. 지방 3.0의 개념과 과제의 특성을 토대로 이의 효율적 추진에 필요한 제반요소를 도출하고, 각 요소별로 효율성과 실현성을 고려하여 추진체제의 기본골격을 설계해보고자 한다. 다만, 지방 3.0의 추진체제의 요소별 특성을 충분히 검토하기 위한 방법의 하나로 기존의 유사사례인 행정혁신의 추진체제 설계를 대상으로 시사점을 찾아보고자 한다.

## 2. 정부 3.0의 의의와 지방 3.0의 필요성

### 1) 정부 3.0의 의의

정부 3.0이 박근혜정부의 정부운영 패러다임으로 제시된 것은 전술한 바와 같다. 그리고 정책적인 측면에서 정부 3.0의 개념도 나름대로 규정하고 있다. 즉, 정부 3.0은 공공정보를 적극적으로 개방 및 공유하고, 부처간 칸막이를 없애고 소통·협력함으로써 국정과제에 대한 추진동력을 확보하고 국민 맞춤형 서비스를 제공함과 동시에 일자리 창출과 창조경제를 지원하는 새로운 정부운영의 패러다임이라는 것이다(안전행정부a, 2013).

〈그림 1〉 정부 3.0의 개념



출처 : 안전행정부a(2013)

그리고 이러한 정부 3.0은 기존의 정부운영과 다음과 같은 차별적 특성을 보유하고 있다. 정부의 운영방향은 기존의 정부중심 또는 국민중심에서 국민 개개인에 초점을 두고, 핵심가치에서는 효율성 또는 민주성에서 확장된 민주성으로, 참여방식은 관 주도·동원방식이나 제한된 공개참여에서 능동적 공개·참여로 그리고 행정서비스의 제공은 일방향 제공 또는 양방향 제공에서 양방향·맞춤형으로 제공되며, 주요수단은 직접방문이나 인터넷에서 무선 인터넷과 스마트 모바일을 활용하는 것이다(안전행정부a, 2013).

〈표 1〉 정부운영 패러다임의 변화 방향

구분	정부 1.0	정부 2.0	정부 3.0
운영방향	정부 중심	국민 중심	국민 개개인 중심
핵심가치	효율성	민주성	확장된 민주성
참여방식	관 주도·동원방식	제한된 공개·참여	능동적 공개·참여
서비스제공	일방향 제공	양방향 제공	양방향·맞춤형 제공
운영수단	직접 방문	인터넷	무선 인터넷 스마트모바일

출처 : 안전행정부a(2013).

박근혜정부가 정부 3.0을 표방한 이유는 다양한 정책적 측면에서 그 논거를 찾을 수 있으나, 기본적으로 스마트시대의 도래와 후기 신공공관리의 대두와 무관하지 않다. 기술적으로 스마트시대의 도래는 정부와 국민간의 소통방법뿐만 아니라 행정운영의 방식을 변화시켰고, 후기 신공공관리의 대두는 행정운영의 가치를 효율성에서 민주성으로 이행토록 하고 있다. 우선, 스마트시대의 도래는 정부운영의 방식과 대국민 관계를 변화시키는 축

매제로 작용하고 있다(황중성, 2013). 첫째, 스마트시대에는 데이터가 질적 및 양적으로 급격히 성장한다. 데이터의 양적 폭발은 이미 시작되어 세계 IT시장의 판도를 바꿔놓고 있다. 하지만 데이터의 진화에서 더 중요한 것은 질적 성장이다. 데이터가 수집되는 분야가 늘어나고 데이터간의 공간적 및 시간적 간격도 좁아져 데이터가 현실세계를 그려내는 해상도가 정밀해지고 있다. 둘째, 정보처리능력도 최근에 급속한 발전을 보이고 있다. 2000년대 초반까지만 해도 데이터 분석은 거대 조직에서만 할 수 있는 매우 어려운 작업이었다. 하지만 2006년 오픈소스 데이터 분석도구인 Hadoop의 등장은 데이터 분석에서 일종의 빅뱅을 가져 왔다. 이제는 누구나 적은 비용으로 다양한 데이터를 분석할 수 있게 되었다. 셋째, 스마트 시대의 도래는 조직 자체가 높은 학습능력을 가지게 한다는 점이다. 스마트 조직은 1990년대 초에 등장한 학습조직(learning organization)과 유사한 의미로 조직이 내외부의 상황변화를 인지하고, 그 해법을 개발하며, 조직을 끊임없이 변혁하여 경쟁력을 유지하는 것이다. 이러한 스마트시대의 특성들은 그대로 정부 3.0의 개념에 반영되어 있다. 한편, 최근에는 효율성 중심의 신공공관리에 대한 비판적 개념으로 후기 신공공관리(Post NPM)이 확산되고 있다. 즉, 정부 부처간 협업이나 수요자인 국민의 관점에서 정책문제를 해결하려는 방향으로 정부개혁이 추진되고 있다(이광희, 2013). 후기 신공공관리 개혁은 효율성을 강조하는 신공공관리에 대한 비판과 함께 형평성과 공익 등 공공가치의 균형적 복원을 제기하고 있다. 예를 들면, 캐나다의 캐나다서비스(Canada Service), 호주의 센터링크(Centre Link) 등과 영국의 일자리센터(Job Centre Plus), 뉴질랜드의 가족지원프로그램(Strengthening Families) 등이 대표적인 정책사례들이다(Kernaghan, 2009). 이러한 후기 신공공관리의 특성 역시 전술한 스마트시대의 특성들과 마찬가지로 정부 3.0의 개념을 구성하고 있다.

한편, 정부 3.0을 실현하기 위해서 투명한 정부와 유능한 정부 및 서비스 정부별로 핵심과제를 선정하고 있다(안전행정부a, 2013). 즉, 소통하는 투명한 정부를 구축하기 위해서는 공공정보의 적극 공개로 국민의 알권리를 충족하고, 공공데이터의 민간 활용을 활성화하며, 민·관 협치를 강화하며, 일 잘하는 유능한 정부를 구축하기 위해서는 정부 내 칸막이를 해소하고, 협업·소통 지원을 위한 정부운영 시스템을 개선하며, 빅데이터를 활용한 과학적 행정을 구현하고, 국민 중심의 서비스 정부를 구축하기 위해서는 수요자 맞춤형의 통합 서비스를 제공하고, 창업 및 기업활동 원스톱 지원을 강화하며, 정보 취약계층의 서비스 접근성을 제고하며, 새로운 정보기술을 활용한 맞춤형 서비스를 창출하는 것이다.

〈표 2〉 정부 3.0 중점 추진과제

구분	중점과제
소통하는 투명한 정부	① 공공정보 적극 공개로 국민의 알권리 충족 ② 공공데이터의 민간 활용 활성화 ③ 민·관 협치 강화
일 잘하는 유능한 정부	④ 정부 내 칸막이 해소 ⑤ 협업·소통 지원을 위한 정부운영 시스템 개선 ⑥ 빅데이터를 활용한 과학적 행정 구현
국민 중심의 서비스 정부	⑦ 수요자 맞춤형 서비스 통합 제공 ⑧ 창업 및 기업활동 원스톱 지원 강화 ⑨ 정보 취약계층의 서비스 접근성 제고 ⑩ 새로운 정보기술을 활용한 맞춤형 서비스 창출

출처 : 안전행정부a(2013).

## 2) 지방 3.0의 개념

정부 3.0의 실천전략의 일환으로 지방 3.0이 제시되고 있으나, 지방 3.0에 대한 명확한 개념이 제시되고 있지는 않다. 기본적으로 정부의 범위에는 중앙정부와 동시에 지방자치단체가 포함되는 것이므로 정부 3.0에는 추진주체의 하나로 지방자치단체가 당연히 포함된다. 그럼에도 불구하고, 정부 3.0과 구분되는 지방 3.0이 논의되는 것은 지방이 가지는 차별적 특성 때문으로 간주된다. 중앙정부와 달리 지방자치단체는 각기 다른 지역적 여건이 존재하고, 나아가 행정서비스의 공급에서 중앙정부와 다른 역할을 하고 있으며, 이러한 차이들이 정부 3.0의 효율적 추진에 영향을 미치기 때문이다. 뿐만 아니라 정부 3.0을 지방자치단체가 분담하는 것이 효율적이라는 차원에서조차 정부 3.0과 구분되는 지방 3.0의 논의가 필요하다.

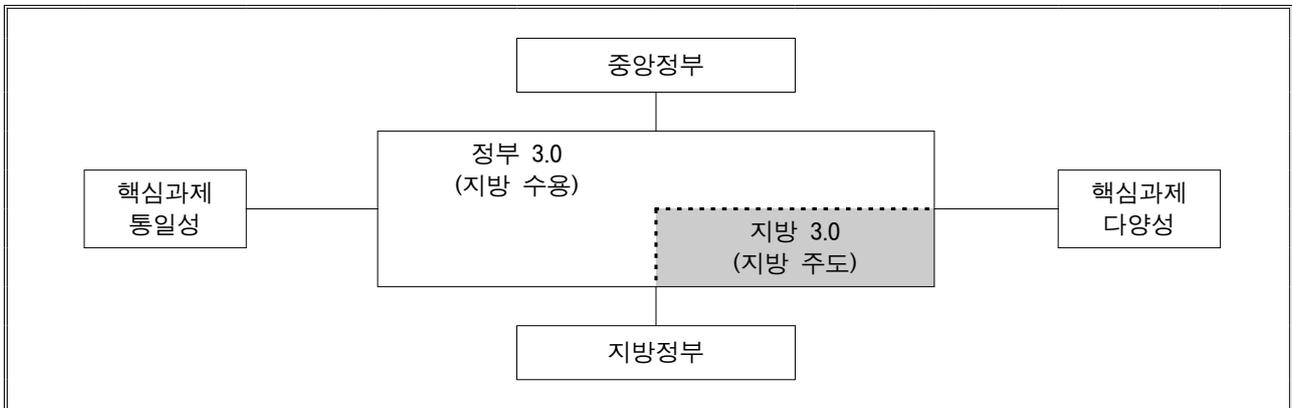
그간의 논의에서 지방 3.0의 개념은 대체적으로 정부 3.0의 추진주체를 기준으로 접근하고 있다. 즉, 정부 3.0의 3대 전략과 중점과제를 추진하는데 중앙정부와 지방자치단체가 역할을 분담하여 추진하는 것이 효율적이며, 따라서 지방자치단체의 역할을 지방 3.0으로 규정하거나(이주희, 2013), 정부 3.0의 중점과제를 지방의 차원에서 실행하는 것을 지방 3.0으로 간주하는 접근이 그러하다(오영균, 2013). 안전행정부의 지방 3.0의 추진계획에서도 지방 3.0은 정부 3.0의 4대 가치(개방, 공유, 소통, 협력)에 대한 지방자치단체의 구체적 실현을 의미하는 것으로 규정하고 있다(안전행정부a, 2013).

그러나 추진주체를 기준으로 지방자치단체가 실천하는 정부 3.0을 지방 3.0으로 구분하는 것은 지방 3.0의 특성을 충분히 담고 있지 못하다. 앞서도 언급한 바와 같이 지방자

치단체는 중앙정부와 달리 행정서비스의 최종적인 전달자이고, 따라서 중앙정부와 다른 역할을 수행하고 있다. 이러한 측면에서 본다면, 정부 3.0의 핵심과제들의 일부는 지방자치단체에서 단순히 수용하여 실천하는 것으로 종결될 수 있으나, 일부의 과제들은 중앙정부가 아닌 지방자치단체의 주도로 실천되는 것이 필요하다. 예를 들면, 국민과 소통하는 투명한 정부의 실현은 중앙정부가 수립하는 계획들을 지방자치단체가 수용하는 것으로 달성될 수 있으나, 국민중심의 서비스 정부의 실현은 중앙정부가 아닌 지방자치단체가 주도적으로 대안을 개발하고, 추진하여야 달성될 수 있다. 따라서 지방 3.0의 개념에는 추진 주체와 더불어 과제특성도 동시에 고려되어야 한다.

이러한 논의를 감안하면, 지방 3.0은 지방의 특성에 기초하여 지방자치단체 주도로 정부 3.0의 핵심과제를 분담하여 추진하는 것을 의미하는 것으로 간주할 수 있다. 즉, 정부 3.0은 국민 개개인을 대상으로 맞춤형 서비스를 제공하기 위하여 정부운영의 방식을 획기적으로 전환하는 것으로, 이를 달성하기 위한 핵심과제의 일부를 지방의 특성을 반영하여 지방자치단체 주도로 추진하는 것을 지방 3.0으로 규정하는 것이다.

〈그림 2〉 지방 3.0의 개념



### 3) 지방 3.0의 추진 필요성

정부 3.0의 추진 필요성은 정부 3.0을 모색한 배경에서 나타나고 있다. 정부에서 제시하고 있는 3.0의 추진배경은 기존의 방식으로 풀기 어려운 복잡한 사회문제의 대두와 지식정보화 사회로의 전환에 따른 정부와 국민간의 관계변화 등의 행정환경 변화에 대응하기 위해서는 공공정보에 대한 접근제약이나 정부 내의 칸막이 등의 문제를 해결하는 것이 필요하다는 것이다(안전행정부a, 2013).

〈표 3〉 정부 3.0의 추진배경

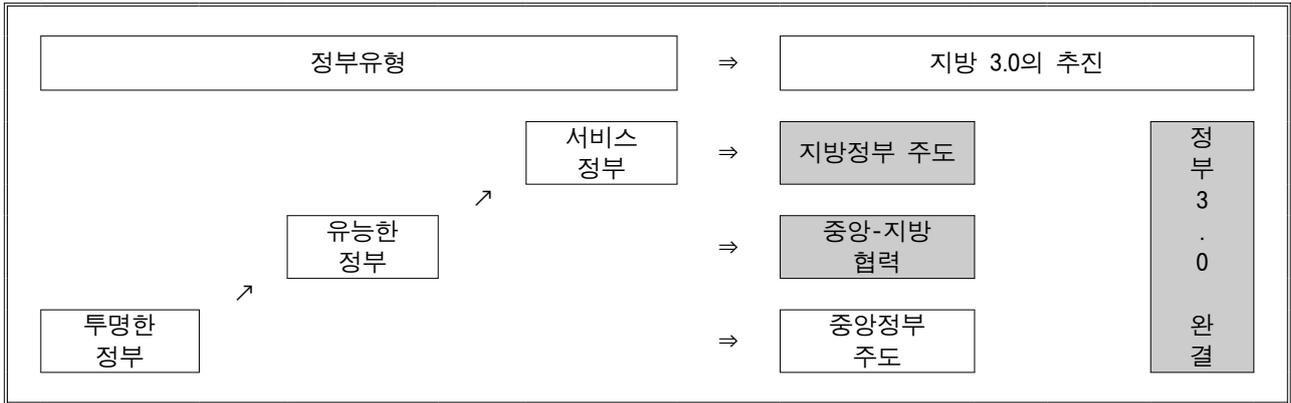
- 행정환경의 변화와 새로운 도전
    - 저성장 구조 속에서 경제부흥의 새로운 모멘텀 필요
      - 고용률 정체, 양극화 심화 등 위기를 타개할 신성장 동력 창출 시급
    - 기존의 방식으로 풀기 어려운 복잡다기한 사회문제의 대두
      - 기후·환경 변화, 에너지·식량 부족, 저출산·고령화 등 국가간·부처간 공동대응이 필요한 과제급증
    - 지식정보사회로의 전환에 따른 정부-국민간 관계 변화
      - 정부와 민간의 관계가 일방향적 관계에서 협력관계로 변화
      - 모바일·SNS 등 확산에 따라 정책에 대한 참여, 투명성 요구 증대
    - 지식과 기술의 융복합 혁명이 새로운 사회요인으로 등장
      - 다양한 정책문제 해결 및 맞춤형 서비스 제공수단으로 ICT 기술 활용 필요성 제기
  - 우리 정부의 현주소와 국민의 바람
    - 공공정보에 대한 접근 제약으로 정책의 투명성·수용성 저하
      - \* 국제투명성기구 부패인식지수 순위 ('08) 40위 → ('10) 39위 → ('12) 45위
    - 정부 내 칸막이로 적시성 없고 효과적인 정부운영에 한계
      - \* 국제경쟁개발원(IMD) 발표 국가경쟁력 22위, 정부효율성 25위('12)
    - 높아진 국격에도 불구하고 국민이 느끼는 만족감 저조
      - \* OECD국가 중 자살률·이혼율 1위, 국민행복지수(GHN) 97위('12 美갤럽조사)
- ⇒ 「투명하고 유능한 서비스 정부」구현으로 국민행복 증대

이와 달리 지방 3.0을 독자적으로 추진하는 이유는 전술한 개념논의에서 언급한 핵심과제의 특성에서 그 논거를 찾아 볼 수 있다. 즉, 정부 3.0의 3대 전략과 10개 핵심과제는 중앙정부와 지방자치단체의 역할에 따라 주도적인 수행주체를 구분할 수 있다. 소통하는 투명한 정부의 실현은 중앙정부의 주도적인 계획수립과 지방자치단체의 수용으로 달성될 수 있으며, 일 잘하는 유능한 정부는 중앙정부와 지방자치단체가 공히 주도적인 역할을 수행할 필요가 있으며, 국민 중심의 서비스 정부는 지방자치단체의 주도적인 역할이 요청되는 과제이다.

이러한 논의에 기초할 경우, 지방 3.0의 추진은 두 가지 측면에서 그 필요성을 제시할 수 있다. 하나는 3대 전략 10개 핵심과제의 실천에서 일 잘하는 유능한 정부와 국민 중심의 서비스 정부의 실현은 지방자치단체의 주도적인 역할이 수반될 때 달성될 수 있다는 점이다. 즉, 지방자치단체의 적극적인 참여가 확보되지 않은 중앙정부 주도만으로는 유능한 정부와 서비스 정부의 달성이 가능하지 않다는 점이다. 다른 하나는 정부 3.0의 완결이 지방자치단체의 역할을 통해서 이루어진다는 점이다. 국민 개개인의 맞춤형 서비스의 제공이라는 프로세스적 관점에서 보면, 정부 3.0의 투명한 정부와 유능한 정부 그리고 서

비스 정부를 선후의 단계로 구분할 수 있고, 이러한 단계적 과정은 지방자치단체 주도의 서비스 정부를 통해서 완결되는 것이다. 따라서 정부 3.0의 완성은 지방 3.0의 효율적 추진을 통해서 비로소 달성될 수 있다는 것이다.

〈그림 3〉 지방 3.0의 필요성



### 3. 추진체제의 구성요소와 중점 검토내용

#### 1) 추진체제의 구성요소

지방 3.0은 정부 3.0을 지방자치단체가 주도적으로 실천하기 위한 일종의 정부정책이다. 따라서 지방 3.0의 효과적 구현은 지방 3.0의 추진체제를 통해서 나타나게 된다. 이처럼 지방 3.0의 추진체제는 지방 3.0이 달성하고자 하는 목표를 현실화하는 수단이다.

일반적으로 정책의 집행에 영향을 미치는 요소들로는 정책설계, 정책결정자 및 정책관련 집단의 지지, 집행조직과 담당자의 관련요인,<sup>2)</sup> 환경적 요인 등이 강조되고 있다(정정길 외, 2003). 그러나 정책을 집행하는 핵심적인 추진요소에 대해서는 보다 다양한 의견들이 제시되고 있다. 김순은(2010)은 지방분권 정책을 대상으로 정책의 추진체제를 구성하는 요소로 정책의지와 추진기구의 규모 및 추진기구의 권한 등으로 제시하고 있으며, 주재복(2005)은 지방행정혁신을 대상으로 혁신활동을 추진하고 관리하는 조직체계를 추진체제의 핵심요소로 제시하고 있다. 이들은 추진체제의 구성요소를 특정의 정책을 직접 추

2) 성공적 정책집행을 위한 정책담당자의 관련요소로 작업환경조건, 교육수준, 권한의 집중화 및 전문적 경험 등을 구체적 내용으로 제시하기도 한다(이승중, 1993).

진하는 추진기구에 초점을 두고 있다. 이에 비하여 금창호(2013)는 지방분권 정책을 대상으로 추진체제의 구성요소로 법적장치와 추진기구 및 추진절차를 핵심적인 구성요소로 제시하고 있으며, 최상근(2006)은 평생교육을 대상으로 추진체제의 구성요소로 추진목표와 추진전략 및 추진기구를 들고 있다. 이와 같은 접근에서는 추진체제를 정책의 집행에 영향을 미치는 제반요소까지 확대하여 제시하고 있다.

이처럼 정책의 추진체제에 대한 구성요소는 기본적으로 특정정책의 성공적 집행을 위해 필요한 제반요소들이 포함된다. 그리고 이러한 요소들에 대해서는 접근시각에 따라 다소의 차이가 나타나고 있다. 여기에서는 지방 3.0의 성공적 추진을 위한 추진요소로 추진목표와 추진전략, 추진기구 및 추진관리 등으로 설정하고자 한다. 이처럼 지방 3.0의 추진체제에 대한 구성요소를 광의로 설정한 것은 일반적인 정책과 달리 지방 3.0의 내용이 매우 포괄적이고, 나아가 정부운영의 패러다임을 변경하는 것이기 때문이다. 이러한 지방 3.0의 특성에 비추어 보면, 추진기구는 당연하지만, 추진목표와 추진전략 등이 비중 있게 검토될 필요가 있다는 판단에서이다. 뿐만 아니라 지방 3.0은 단기간에 실현될 수 있는 것도 아니기 때문에 추진상황에 대한 정례적이고 체계적인 관리도 수반될 필요가 있다. 이상의 논의결과를 토대로 지방 3.0의 추진체제는 추진목표와 추진전략, 추진기구 및 추진관리 등을 대상으로 체계적인 설계가 이루어져야 한다.

〈표 4〉 지방 3.0 추진체제의 구성요소

검토내용	구성요소
지방 3.0의 내용범위 지방 3.0의 내용특성	<ul style="list-style-type: none"> <li>▸ 추진목표</li> <li>▸ 추진전략</li> <li>▸ 추진기구</li> <li>▸ 추진관리</li> </ul>

## 2) 중점 검토내용

지방 3.0의 추진체제를 설계하기 위해서는 원칙적으로 추진체제의 구성요소의 전반에 대하여 면밀한 검토와 더불어 체계적인 대안이 마련될 필요가 있다. 즉, 지방 3.0의 추진체제는 지방 3.0의 목표를 가장 효과적으로 달성하기 위한 수단이기 때문이다. 그러나 현실적으로는 지방 3.0의 추진체제를 최적의 수준으로 설계하기 위해서는 중점적으로 검토가 필요한 요소에 대한 점검이 필요하다. 이는 추진체제의 요소별 중요도에서 차이가 있

을 수 있고, 더욱이 설계과정에서 보다 관심을 기울여야 할 요소들이 있을 수 있기 때문이다. 여기에서는 이전정부의 유사정책을 대상으로 추진체제의 설계에서 중점적으로 검토가 필요한 요소들을 살펴보고, 그 결과를 지방 3.0의 추진체제 설계에 반영하고자 한다.

정부운영을 개선하기 위한 정책은 역대정부에서 일반적으로 나타났던 현상이다. 예를 들면, 김대중정부의 행정개혁이나 노무현정부의 행정혁신 등이 대표적인 사례들이다. 역대 정부별로 추진목표나 추진배경 등에서는 차이가 있지만, 궁극적으로 기존의 문제를 개선하여 정부성과를 제고하기 위한 정책이라는 점에서는 공통적이다.

〈표 5〉 역대정부의 정부혁신 내용

구분	김영삼정부	김대중정부	노무현정부
주요목표	효율과 투명중시	효율위주의 균형추구	효율과 참여의 조화
추진계기	세계화, 문민정부 (정치경제적 요인의 조화)	IMF위기, 정권교체 (경제적 요인에 초점)	이념조정, 세대교체 (정치적 요인에 초점)
채택수단의 범위	구조개혁 편향성 탈피 (수단의 범위가 제한적)	구조와 과정개혁의 병행 (수단의 범위가 포괄적)	행태와 문화개혁의 확산 (수단의 범위가 전략적)
집행과정의 특성	깊이 낮고 속도 중간 (하향식 집행전략)	깊이 높고 속도 빠름 (하향식과 상향식 절충)	깊이 중간 속도 느림 (상향식 집행전략)
주요성과	상징적·단기적 효과 (제한적인 목표달성)	실질적·중기적 효과 (포괄적인 목표 달성)	상징적·장기적 효과 (제한적인 목표달성)
주요함의	민주행정의 원리 확산	공공개혁과의 연계	실질적 제도화에 주력

출처 : 정부혁신지방분권위원회(2007).

여기에서는 노무현정부의 행정혁신을 대상으로 추진체제의 요소별 설계와 내용들을 살펴보고, 그 결과를 지방 3.0의 추진체제 설계에 반영하고자 한다. 다른 정부의 정부개혁보다 노무현정부의 행정혁신이 이원적 추진체제 등에 있어서 지방 3.0과 유사한 사례이기 때문이다. 노무현정부의 행정혁신은 정부혁신이라는 명칭으로 추진되었으며, 지방자치단체를 대상으로는 지방행정혁신으로 적용되었다. 정부혁신은 정부 제반분야를 대상으로 분야별 비전을 수립하고, 구체적인 과제들이 제시되었다(정부혁신지방분권위원회, 2007). 즉, 노무현 정부의 행정혁신은 행정개혁, 인사개혁, 지방분권, 재정세계, 전자정부 및 기록관리 등 6개 분야에 걸쳐 총 149개의 혁신과제를 도출하고, 임기동안 추진하였다.

〈표 6〉 노무현정부의 행정혁신 과제

분야	비전	추진방향	주요 혁신과제
행정 개혁 (28개)	국민과 함께 하는 일 잘하는 정부	-공무원의 자율적인 의지와 실천에 근거한 개혁 -분권적/상향적 개혁추진 -상시적/내실 추구형 개혁추진 -수요자 위주의 개혁추진	-국가평가 인프라 구축 -업무절차재설계를 통한 일하는 방식 개선 -유연하고 탄력적 조직문화 및 권위주의 행정문화 청산 -정부조직재설계, 부처자율기능 조정 -분권형 조직설계, 행정절차 투명성 강화 -시민 평가제도 활성화
인사 개혁 (20개)	공정성과 전문성에 기초한 참여형 인사시스템 구축	-로드맵을 통한 체계적·단계적 추진 -인사개혁의 확산과 수렴 전략 을 통한 추진 -공무원의 계층성과 다양성을 고려한 차별화 전략 수립 -중앙인사기구를 통한 효과적 추진전략	-국가인사기능 통합과 자율분권화 -각 부처 인사역량 강화 -사회형평적 인재등용 -공무원 채용방법의 다양화 -고위공무원의 통합적 인사관리 모델 개발 -총액인건비 예산제도 -성과 중심의 인사평가시스템 구축 -상생적 공무원 노사관계 구축 -개방형직위제도 활성화
지방 분권 (33개)	지방활력을 통한 분권형 선진국가	-중앙권한의 획기적 지방이양 등 선도과제 우선추진 -지방정부의 자발적 혁신과 연계 -혁신과 기능 이양에 대한 인센티브 제공 -국민적 공감대 확대	-지방분권 추진기반 강화 -중앙권한의 획기적 지방 이양 -지방교육, 경찰자치제도 도입 -특별행정기관정비, 지방재정 자율성 -지방자치권 강화 -지방정부 내부혁신·공무원 역량강화 -지방정부 평가제도 개선 -중앙·지방 간 협력체제 강화 -지방·정부 간 협력체제 강화
재정 세제 (23개)	성장 분배의 상승효과를 창출하는 분권형 국가재정	-재정분권 추진 -세제 세정 합리화 -지출 효율성 제고 -재정 투명성 제고 -재정 건전성 견지	-중앙-지방의 기능조정과 재원이양 -지방재정 운영의 자주성 확보 -조세체계의 합리적 개편 -성과중심의 재정시스템 구축 -공기업 경영혁신 -재정회계 인프라 정비 -국가재정운용계획 수립 -국가 채무관리시스템 구축
전자 정부 (31개)	세계최고 수준의 열린 전자정부의 구현	-정부의 일하는 방식 혁신 -대국민 서비스 혁신 -정보자원 관리혁신 -법제도 정비	-전자적 업무처리의 정착 -행정정보 공동이용 확대 -대국민 서비스 고도화 -전자적 국민참여 확대 -정보자원의 통합, 표준화 -정보화 조직·인력 전문화 -전자정부 관련 법제 정비
기록관 리 (14개)	참여민주주의시대 기록문화 정착	-공공업무 수행의 기록화 -기록관리 프로세스와 시스템 정비, 정보공개 확대 -글로벌 스탠더드에 부합하는 국가표준 제정 -공공기록편찬·서비스 확대	-문서관제 관리카드 개발 -등록관리 대상기록의 확대 -기관 내 기록관리 프로세스 재설계 -정보공개 확대와 전문 인력양성 -거버넌스형 조직개편 및 기록관리 인프라 구축

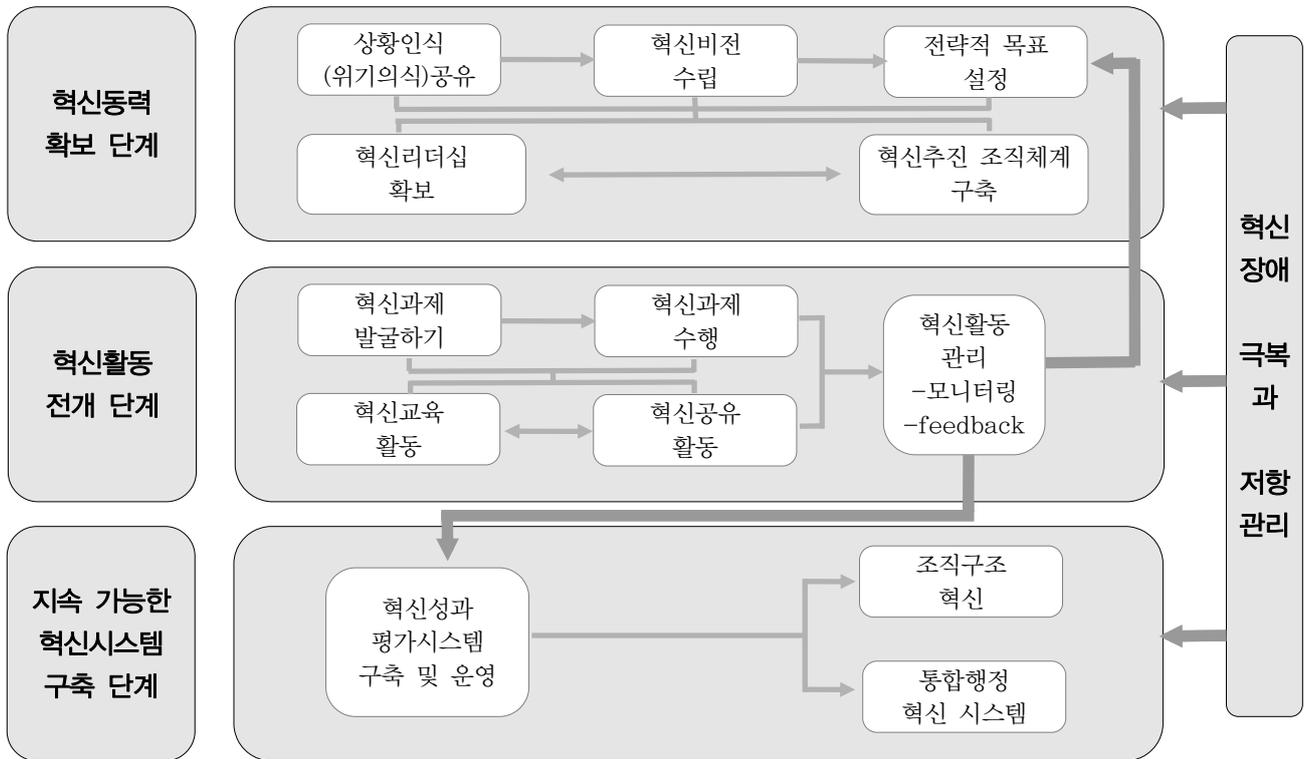
출처 : 정부혁신지방분권위원회(2007).

노무현정부의 정부혁신은 지방자치단체를 대상으로 지방행정혁신으로 추진되었다는 것은 전술한 바와 같다. 이러한 지방행정혁신의 추진체제를 추진목표와 추진전략, 추진기구 및 추진관리로 구분하여 살펴보면, 다음과 같다.

우선, 지방행정혁신의 추진목표는 지방행정혁신의 개념에 함축되어 있다. 지방행정혁신은 새로운 행정관행을 지방행정 조직 내에 성공적으로 정착시키는 것으로 규정하고 있다. 즉, 지역경쟁력과 고객(주민)의 만족을 높이기 위하여 과거에는 행하지 않았던 새로운 행정관행(조직문화, 제도, 업무과정, 조직구조, 관리기법 등)을 지방자치단체의 행정부문에 도입하여 실행하고, 정착시켜 나가는 총체적 활동을 의미한다는 것이다(행정자치부, 2005). 이와 같은 지방행정혁신의 개념에 기초하여 지방행정혁신의 추진목표를 지방자치단체와 지방공무원으로 구분하여 각각의 혁신을 도모하는 것으로 설정하였다. 즉, 지방자치단체는 고객(주민)만족을 극대화하는 최고·최대의 서비스기관으로 탈바꿈시키는 것이고, 지방공무원은 주민의 가장 유능한 서비스맨으로 육성한다는 것이다(주재복, 2005). 그러나 이와 같은 지방행정혁신의 추진목표는 노무현정부에서 실제 정부혁신으로 제시한 다수의 분야와 분야별 과제를 충분히 담아내지 못했을 뿐만 아니라 내용의 구체성이 확보되지 못하였다. 이에 따라 지방행정혁신의 추진에서 지방자치단체의 수동성이 나타나고 임기후반에는 지방행정혁신의 동력이 떨어지는 결과를 초래하였다.

다음, 지방행정혁신의 추진전략은 과정과 내용에서 단계적 집행전략과 과제의 포괄성을 기조로 추진하였다. 추진과정에서는 지방행정혁신의 정착을 위한 전체과정을 혁신동력 확보단계와 혁신활동 전개단계 및 혁신시스템 구축단계로 구분하고, 이와 같은 각각의 단계를 가급적 순차적으로 추진하되, 각 단계의 적용에서 나타나는 장애요인을 곧바로 해소하는 것이다(행정자치부, 2005). 또한 추진과제는 실제 행정혁신의 과제와 더불어 추진기반에 해당되는 각종 과제들이 동시에 추진되었다. 이에 따라 지방행정혁신이 지방행정에 내재화되기보다는 개별 과제의 추진을 위한 추가적인 과업으로 인식되는 경향이 없지 않았다. 뿐만 아니라 시간이 경과되면서 지방행정혁신의 추진주체인 지방공무원들의 소극적인 태도가 높아졌다(행정자치부, 혁신평가팀, 2005).

〈그림 4〉 지방행정혁신의 추진절차



출처 : 행정자치부(2005).

지방행정혁신의 추진기구는 중앙정부인 행정자치부의 지원조직과 지방자치단체별 추진조직의 연계구조로 설치되었다. 지방행정혁신을 계획하고, 지방자치단체를 지원하며, 지방행정혁신의 추진상황을 점검하는 총괄기구로 행정자치부에는 2005년 기준으로 지방행정본부 밑에 지방혁신전략팀과 지방혁신관리팀을 설치하였다.<sup>3)</sup> 그리고 지방자치단체에는 혁신과 분권을 통합하여 광역자치단체 단위에서는 과단위로“혁신분권담당관”등이 설치되었고, 기초자치단체 단위에서는 담당단위로“혁신분권담당”이 설치되었다. 다만, 행정자치부에서는 지방행정혁신의 효율적 추진을 위해 전사적인 관리가 가능한 기관장과 혁신추진팀 및 외부혁신지원조직으로 구성되는 혁신전략기획 및 관리주도그룹과 혁신리더 그룹과 변화관리자 그룹으로 구성되는 혁신활동 지휘 및 실행주도그룹으로 편제되는 조직구조를 권장하였으나, 현실적으로 이를 수용한 지방자치단체는 거의 없었다. 따라서 지방행정혁신의 추진기구는 중앙단위인 행정자치부의 2개 팀과 지방자치단체별로 설치된 담당관 또는 담당이 상호 연계 및 협력을 통해서 혁신과 분권개혁을 수행하는 구조로 설계되었으나, 현

3) 중앙정부 단위의 정부혁신을 관장하는 기구로는 정부혁신본부 밑에 혁신전략팀, 과제관리팀, 혁신평가팀, 교육개발팀, 제도혁신팀, 혁신홍보팀 등을 설치하였다.

실적으로 광역자치단체의 담당관 또는 기초자치단체의 담당이 주도적으로 대응하기에는 한계가 있었다.

지방행정혁신의 추진관리는 지방행정혁신을 총괄하는 행정자치부에서 전담하여 수행하였다. 추진관리의 구체적 내용은 크게 지원과 점검 및 유인으로 구분되었다. 지방행정혁신을 위한 지원은 관련매뉴얼의 작성 및 배포를 통해서 지방자치단체가 지방행정혁신을 이해하고 자율적으로 추진할 수 있도록 기반을 조성하는 것에 초점을 두었고, 점검은 정례적인 지방행정혁신 평가를 통해서 부진한 지방자치단체를 파악하고 추진을 독려하는 수단으로 활용하였다. 나아가 지방자치단체가 지방행정혁신을 보다 적극적으로 추진하는 동인을 강화하기 위하여 우수사례의 제공과 각종 행·재정적 인센티브를 제공하기도 하였다. 그럼에도 불구하고, 단체장을 비롯한 지방공무원의 지방행정혁신에 대한 충분한 이해가 확보되지 못했고, 참여의지 역시 크지 않았다는 것이다(주재복, 2005).

전술한 노무현정부의 지방행정혁신 추진체제의 분석을 종합하면, 다음과 같다. 즉, 추진 목표에서는 과제의 부합성과 내용의 구체성이 확보되지 못하였고, 추진전략에서는 과제별 접근전략에 따른 구조와 문화의 변화를 이끌어내지 못하였고, 추진기구에서는 주무부서의 과부하와 전사적 대응체제를 확보하지 못하였으며, 추진관리에서는 혁신활동의 지속적인 추진동인을 확보하지 못하였다는 것이다.

〈표 7〉 지방행정혁신의 추진체제 분석결과

구분	실태	평가
추진목표	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 고객(주민) 만족</li> <li>- 지방자치단체의 서비스기관</li> <li>- 지방공무원의 유능한 서비스맨</li> </ul>	- 추진목표의 과제 부합성과 내용의 구체성 미확보
추진전략	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 이원적 접근전략</li> <li>- 단계별 과정 설정</li> <li>- 과제의 포괄적 수행</li> </ul>	- 개별과제 추진으로 지방행정의 구조와 문화의 변화 미흡
추진기구	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 중앙-지방 연계구조</li> <li>- 행정자치부의 관련팀</li> <li>- 지방자치단체의 주무부서</li> </ul>	- 주무부서의 과부하와 전사적 대응체제 미구축
추진관리	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 행자부의 3원적 관리적용</li> <li>- 추진지원</li> <li>- 추진점검</li> <li>- 추진동인</li> </ul>	- 혁신활동의 지속적 추진동인 미확보

## 4. 지방 3.0의 추진체제 설계

### 1) 추진목표의 설정

지방 3.0의 효과적 실천을 위하여 추진목표를 합리적으로 설정하는 것은 무엇보다 중요하다. 특히, 지방 3.0의 추진목표는 추진방향과 전략수립의 기초가 되는 동시에 지방 3.0의 실천을 위한 지방공무원의 동기를 부여하는 기제이기도 하다.

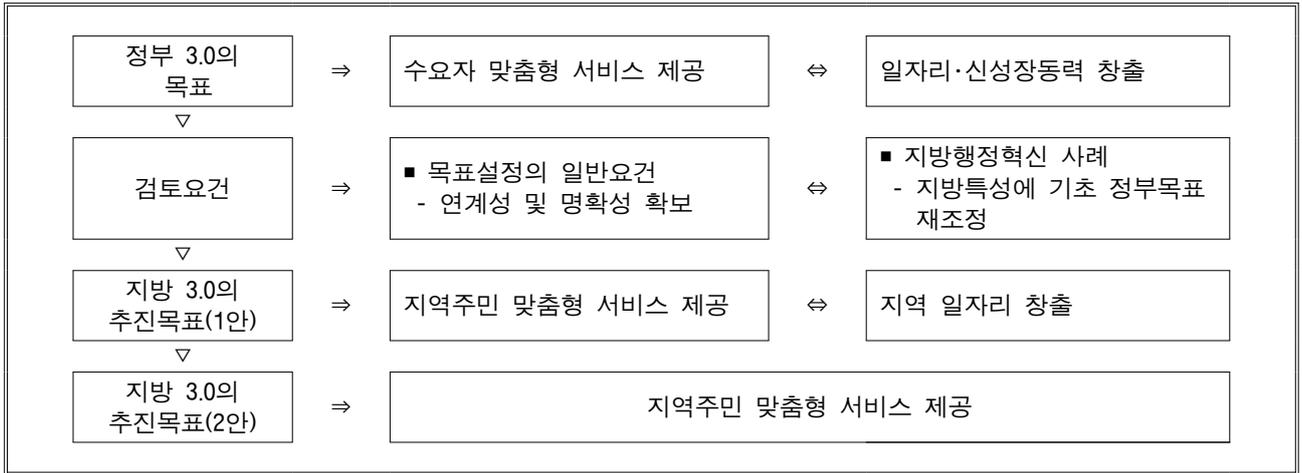
지방 3.0의 추진목표를 합리적으로 설정하기 위해서는 연계성과 명확성 등을 고려할 필요가 있다. 우선, 지방 3.0의 추진목표는 정부 3.0과의 연계성 위에서 설정되어야 한다. 지방 3.0이 지방의 특성을 반영한다 하더라도 원칙적으로 정부 3.0의 기본맥락에서 벗어날 수는 없다. 이러한 점을 감안한다면, 지방 3.0의 추진목표를 설정하는데 있어서 가장 우선적으로 정부 3.0과의 연계성이 검토되어야 한다. 다음으로는 지방 3.0의 추진목표를 설정하는데 있어서 명확성을 고려하여야 한다. 일반적으로 목표가 명확하지 않으면 목표를 달성하기 위한 구체적인 실천계획을 수립하기 어렵다. 지방 3.0을 실천하기 위한 제반 하부계획들은 지방 3.0의 추진목표를 근거로 수립되기 때문이다.

현행의 안전행정부 지방 3.0 추진계획에는 지방 3.0의 추진목표가 구체적으로 제시되고 있지 않다. 이는 안전행정부에서 지방 3.0을 정부 3.0의 4대 가치에 대한 지방자치단체의 구체적 실현으로 판단하고 있기 때문에 지방 3.0의 추진목표를 별도로 설정할 필요성을 갖지 못한 것으로 판단된다. 이에 비하여 지방 3.0의 추진목표 설정을 위한 준거사례로 분석한 노무현정부의 지방행정혁신에서는 추진목표를 국가차원의 정부혁신과 달리 지방자치단체의 특성에 기초하여 설정하였다. 즉, 노무현정부는 정부혁신의 비전으로 “투명하고 일 잘하는 정부”를 설정하고, 구체적인 목표로는 효율과 봉사, 투명, 분권 및 참여의 5가지를 제시하였다. 이에 비하여 지방행정혁신의 목표로는 지방자치단체와 지방공무원으로 구분하되, 최적의 서비스 제공에 초점을 두었다.

이러한 논의에 따르면, 지방 3.0의 추진목표는 정부 3.0의 목표인 수요자 맞춤형 서비스의 제공과 일자리·신성장동력 창출을 기초로 하되, 두 가지 대안을 검토할 수 있다. 하나는 정부 3.0의 목표를 지방차원에 맞도록 조정하는 것이다. 즉, 개별 지방자치단체의 특성에 근거하여 “지역주민 맞춤형 서비스 제공”과 “지역 일자리 창출”로 조정하는 것이다. 다른 하나는 정부 3.0의 근본취지를 반영하되 노무현정부의 지방행정혁신을 준용하여 “지역주민 맞춤형 서비스 제공”으로 축소 설정하는 것이다. 즉, 정부내부에 국한할 경우 정부

3.0은 국민 개개인의 맞춤형 정부운영으로 개편하는 것이 근본적인 취지로 판단할 수 있고, 일자리·신성장동력은 정부운영의 변화에 따른 결과로 해석할 수 있다. 따라서 추진목표를 정부운영의 변화기조에 초점을 두어 설정하는 것이다.

〈그림 5〉 지방 3.0의 추진목표 설정(안)



## 2) 추진전략의 설계

추진전략은 지방 3.0의 추진목표를 실현하기 위한 효과적인 방법을 말한다. 따라서 최적의 추진전략이 수립되지 않을 경우 추진목표의 달성은 현실적으로 어렵게 된다.

일반적으로 추진전략의 수립은 SWOT 분석 등을 통해서 추진목표와 관련된 제반특성을 파악하고, 특성별 최적화를 도모할 수 있는 방법을 채택하는 것이 필요하다. 이러한 점에서 지방 3.0의 추진전략 설계에서는 핵심과제의 특성과 지방자치단체의 제반특성이 동시에 검토되는 것이 타당하다. 우선, 정부 3.0의 핵심과제를 지방자치단체 차원에서 보면, 중앙정부와 지방자치단체에 공통적으로 적용될 필요가 있는 과제들과 지방자치단체가 주도적으로 추진할 필요가 있는 과제들로 구분되므로 이러한 핵심과제의 특성이 지방 3.0의 추진전략 설계에 반영되어야 한다. 또한 지방자치단체는 광역과 기초의 유형구분과 지방자치단체별 여건차이, 최종서비스 전달자 등의 특성을 보유하고 있으므로 이러한 특성들이 추진전략 설계에 충분히 반영될 필요가 있다는 것이다.

현행의 안전행정부 계획에는 과제의 유형화에 따른 차별적 추진전략을 수립하고 있다. 즉, 선도과제와 관리과제로 구분하여 선도과제에는 지방자치단체가 조기에 성과를 도출할 수 있는 우선 추진과제들을 그리고 관리과제에는 정부 3.0의 과제별 추진계획에 따른 지

방자치단체 추진과제들을 분리하여 배정하고, 과제별 추진계획을 수립하는 것이다. 이에 비하여 노무현정부의 지방행정혁신 추진전략은 지방행정혁신의 전체과정을 3개의 단계로 구분하여 단계별 추진전략을 수립하는 동시에 혁신역량을 제고하는 과제들을 강조하였다.

〈표 8〉 안전행정부의 지방 3.0추진전략

과제구분		내용 및 추진방식
선도과제	공모과제	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 지자체가 바로 추진하여 조기성과 창출 가능과제</li> <li>- 6대 유형별 지자체 공모방식으로 추진</li> </ul>
	제도개선과제	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 지방·중앙간, 지자체 상호간 협업을 위한 제도개선 필요과제</li> <li>- 5대 과제 우선 추진, 지속적 과제발굴로 제도개선 추진</li> </ul>
관리과제		<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 정부 3.0 과제별 추진계획에 따른 지자체 추진과제</li> <li>- 지자체 추진실적을 합동평가의 평가지표에 반영하여 관리</li> </ul>

출처 : 안전행정부b(2013).

이러한 논의에 따르면, 지방 3.0의 추진전략은 추진과제에서는 성과도출의 시기가 아닌 지방주도 여부를 기준으로 과제를 유형화하고, 지역실정에서는 광역과 기초의 역할과 도시와 농촌의 공간특성 그리고 주민과의 관계구조에 따른 다양성과 수행주체의 자율성 등이 반영되어야 한다. 이를 통해서 기본적으로 지방 3.0이 노무현정부의 시행착오인 추가적인 개별과제의 추진에 그치는 것이 아니라 지역주민의 맞춤형 서비스 제공체제로 지방행정의 운영 패러다임이 전환될 수 있도록 하는 것이다. 즉, 지방 3.0의 추진전략은 박근혜정부의 일회성 정부혁신이 아니라 행정환경의 변화에 부응하고 나아가 선도하는 행정운영의 패러다임을 전환하는 작업으로 접근하는 것이 타당하다.

〈표 9〉 지방 3.0의 추진전략(안)

구분	내용
과제추진 전략	▸ 지자체 주도과제 중심, 공통과제 관리 방식의 적용
역할중심 전략	▸ 광역과 기초간 추진과제 선정의 차별화 도모
공간특성 전략	▸ 도시와 농촌 지자체별 수요특성의 차이 반영
주민관계 전략	▸ 기초단체의 주민참여 거버넌스 수행체제 구축
수행주체 전략	▸ 지자체 주도를 위한 지방분권의 확대

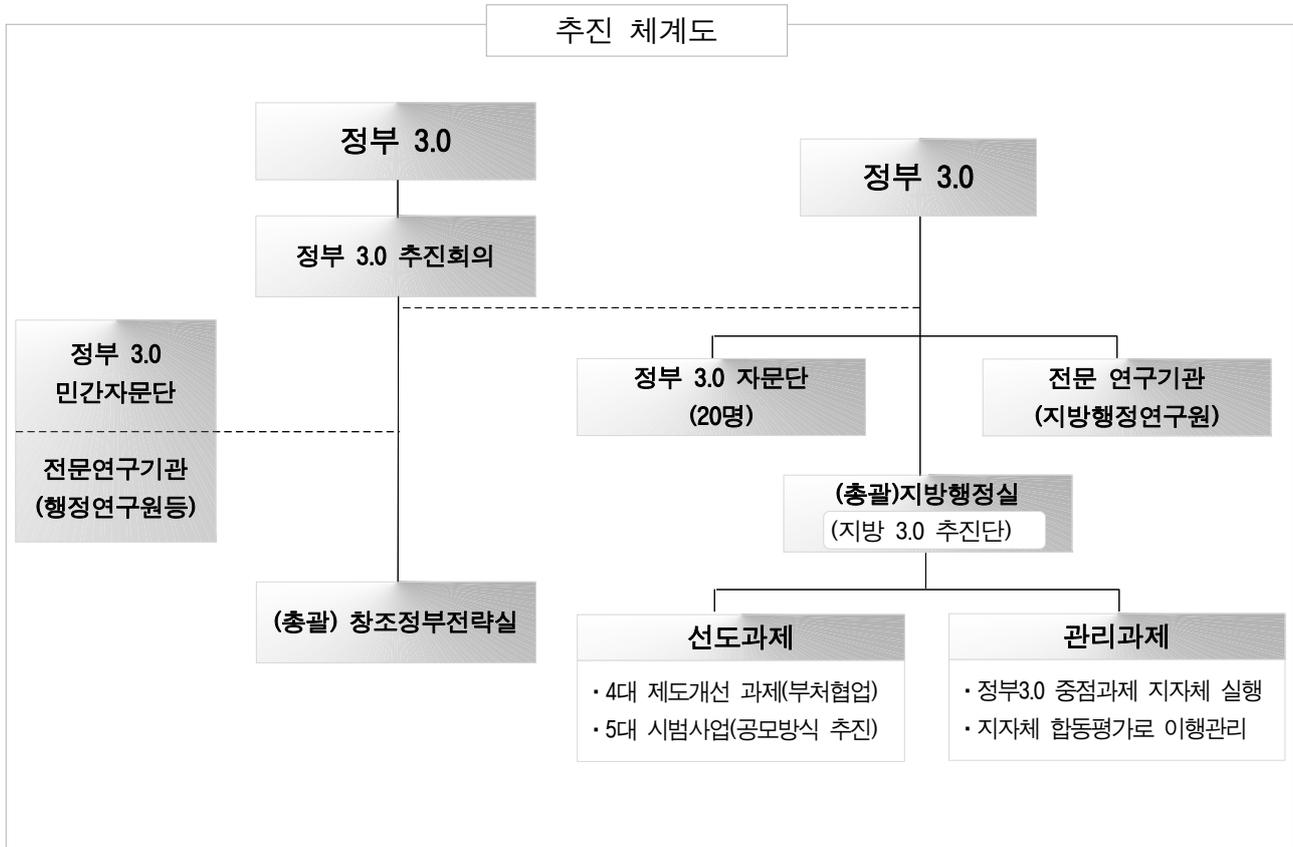
### 3) 추진기구의 설계

추진기구는 지방 3.0을 지방자치단체 차원에서 실현하는 직접적인 수단이다. 즉, 추진기구를 통해서 지방 3.0의 과제들이 집행되고, 궁극적으로는 목표가 달성되는 것이다. 따라서 추진기구의 설계는 지방 3.0의 실천을 위한 핵심적인 수단을 구비하는 것이다.

지방 3.0의 추진기구의 설계에서는 역할과 규모 등이 검토될 필요가 있다. 우선, 지방 3.0의 추진을 위해서는 계획과 집행 및 관리 등의 다양한 역할이 필요하며, 이러한 역할의 범위를 반영하여 추진기구의 설계가 이루어져야 한다. 또한 전담기구가 수행할 역할범위에 따라 업무량이 달라지므로 이를 고려하여 추진기구의 규모를 설정하는 것이 타당하다.

현행의 안전행정부 계획에 따르면, 지방 3.0의 추진기구로는 중앙단위와 지방단위의 연계구조를 제시하고 있다. 중앙단위에서는 안전행정부에 지방 3.0추진단을 설치하여 지방 3.0을 총괄하고, 지방자치단체에는 기존의 3.0 책임관 이외에 구체적 과제를 수행할 지방 3.0 핵심리더를 양성하는 것으로 계획하고 있다. 이와 같은 추진기구의 설치계획은 노무현정부의 지방행정혁신 추진기구 설계와 매우 유사하다. 중앙정부와 지방자치단체의 이원적 연계구조를 설정하고, 중앙정부의 관련기구에서는 지방행정혁신의 기본계획과 점검 및 지원 등의 역할을 수행하고, 지방자치단체의 관련기구에서는 중앙정부의 계획을 수용하여 지방자치단체 내에서 실천하는 역할을 담당하는 것이다. 기본적으로 지방행정혁신과 마찬가지로 지방 3.0에서도 중앙정부와 지방자치단체간의 이원적 연계구조의 추진기구를 설계하는 것은 정부 3.0과 지방 3.0의 연계성을 확보한다는 차원에서 그리고 연계의 직접적인 역할을 안전행정부가 담당한다는 차원에서는 타당하다. 다만, 지방자치단체의 추진기구를 설계에서는 지방 3.0의 추진에서 지방자치단체의 역할을 사전에 규정하고, 이를 충분히 반영하는 것이 필요하다. 노무현정부의 지방행정혁신에서 광역자치단체는 담당관 그리고 기초자치단체는 담당단위로 추진기구를 설계함으로써 현실적으로 역할에 상응하는 기구규모를 갖추지 못해 업무의 과다뿐만 아니라 전사적 확산을 확보하지 못하는 한계를 보완할 필요가 있다.

〈그림 6〉 안전행정부의 지방 3.0 추진기구 설계내용



출처 : 안전행정부(2013).

전술한 논의에 따르면, 지방 3.0의 추진기구는 현행의 안전행정부 계획과 같이 중앙정부와 지방자치단체의 이원적 연계구조는 유지하되, 지방자치단체 차원의 보완이 수반될 필요가 있다. 안전행정부의 계획에 지방 3.0 핵심리더의 양성이 제시되고 있으나, 이의 역할을 구체화하는 작업이 수반되어야 한다. 즉, 노무현정부의 지방행정혁신은 지방공무원의 태도변화와 혁신역량 제고에 초점을 두었던 것에 비하여 지방 3.0은 패러다임을 전환하는 것이기 때문에 지방공무원의 태도변화와 역량제고뿐만 아니라 제도개선에도 비중을 둘 필요가 있다. 그리고 지방차원의 제도개선은 안전행정부 주도가 아닌 지역특성에 맞도록 지방자치단체의 주도로 추진되어야 한다. 이러한 점을 감안하면, 지방 3.0의 제도적 정착을 구현할 수 있는 제도발굴이 지방자치단체별로 추진될 수 있는 추진기구의 설계가 도모되어야 한다.

〈표 10〉 지방 3.0의 추진기구(안)

구분	내용
기구편성	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 이원적 연계구조</li> <li>- 안전행정부 및 지방자치단체의 추진기구 설치</li> </ul>
수행역할	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 안전행정부</li> <li>- 기본계획 수립, 추진총괄</li> <li>■ 지방자치단체</li> <li>- 수행계획 수립, 제도발굴, 과제실행</li> </ul>
기구규모	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 안전행정부</li> <li>- 현행의 지방 3.0추진단 유지</li> <li>■ 지방자치단체</li> <li>- 총괄기구와 제도발굴 기구 설치</li> </ul>

### 5) 추진관리의 설계

추진관리는 지방 3.0의 실천이 계획대로 집행될 수 있도록 하는 제반활동을 의미한다. 지방 3.0의 추진에 필요한 각종 행·재정적 지원과 점검, 촉진 및 애로사항의 관리 등이 포함된다. 그리고 이러한 지방 3.0의 추진관리는 지방자치단체별로도 수립되어야 하지만, 안전행정부 차원에서 수립되는 내용이 매우 중요하다. 지방 3.0의 추진 필요성이 충분히 인정됨에도 불구하고, 지방자치단체에 따라서 동일한 추진의지와 역량을 구비하고 있는 것은 아니기 때문이다.

안전행정부의 계획에 따르면, 지방 3.0의 추진관리를 위하여 지방공무원 대상의 각종 교육과 합동평가를 통한 정례적 점검을 실시하는 것으로 제시하고 있다. 이에 비하여 노무현정부의 지방행정혁신에서는 교육과 매뉴얼을 통한 실행지원, 설문조사 등을 통한 추진상황 점검 그리고 우수단체에 대한 행·재정적 인센티브를 통해 부진단체의 촉진을 유도하였다.

이러한 논의에 따르면, 지방 3.0의 추진관리에는 다음의 사항들이 반영될 필요가 있다. 우선 지원관리를 위해서는 지방 3.0의 이해를 위한 교육의 제공은 현행의 계획대로 추진하여도 타당하나, 지방자치단체의 자율적 실천을 적극화하기 위한 조치로 지방행정혁신의 사례를 준용하여 지방 3.0의 실천 매뉴얼을 조속히 제작하여 배포하는 것이다. 그리고 점검관리는 합동평가에 지표를 반영하는 것으로 계획되어 있으나, 합동평가의 대상은 광역자치단체이고 지방 3.0의 실천은 기초자치단체 중심으로 추진되는 것이 필요하다는 점에

서 별도의 점검방식을 적용하거나 광역자치단체에 점검역할을 명확히 부여하는 조치가 수반되어야 한다. 또한 지방 3.0의 적극추진을 유인하기 위한 추진관리는 지방자치단체가 동일수준의 지방 3.0 추진의지를 보이지 않을 개연성에 비추어 보면, 가장 중요한 추진관리 요소이기도 하다. 이러한 점에서 지방자치단체의 적극적인 추진동인을 확보하기 위한 획기적인 인센티브 시스템이 강구될 필요가 있다.

〈표 11〉 지방 3.0의 추진관리(안)

구분	내용
지원관리	▶ 지방 3.0의 실천매뉴얼의 작성 및 배포
점검관리	▶ 안전행정부 주관의 지방 3.0의 추진평가 실시 ▶ 광역자치단체의 지방 3.0 추진평가 역할 부여
동인관리	▶ 획기적 인센티브 시스템 적용

## 〈 참고문헌 〉

- 금창호·최영출(2013). 이명박정부의 지방분권정책 추진시스템의 평가. 한국자치행정학보. 27(1).
- 김순은(2010). 참여정부와 이명박정부의 지방분권 비교평가. 한국지방정부학회 춘계학술대회논문집.
- 주재복(2005). 지방자치단체의 행정혁신 추진전략에 관한 연구. 한국지방행정연구원 연구보고서 제377권.
- 정부혁신지방분권위원회(2007). 참여정부의 정부혁신: 이론적 접근.
- 정부혁신지방분권위원회(2007). 제도변화로 본 한국의 정부혁신.
- 안전행정부a(2013). 정부 3.0 비전선포식: 정부 3.0. 국민과의 약속. 안전행정부 자료집.
- 안전행정부b(2013). 지방 3.0 추진 기본계획.
- 오영균(2013). 지방정부 3.0 이론과 과제. 지방행정연구. 27(2).
- 이광희(2013). 국정과제 추진과정에서 협업 활성화 방안. 경제·인문사회연구회 세미나 발표논문집.
- 이승종(1993). 성공적 정책집행을 위한 관리전략. 지방행정연구. 8(3).
- 정정길·최종원·이시원·정준금(2003). 정책학원론. 대명출판사.
- 최상근(2006). 지방자치단체 평생교육 관련조례의 평생교육 추진체제 분석연구. 평생교육연구. 12(1).
- 황종성(2013). Gov3.0: 미래 전자정부 개념정립과 추진전략 모색. 한국정책학회 춘계학술대회 발표논문집.
- 행정자치부(2005). 지방혁신의 성공적 실행을 위한 지방행정혁신 표준매뉴얼.
- 행정자치부 혁신평가팀(2005). 정부혁신지수 진단결과 보고.
- Kernaghan, K.(2009).“Moving towards intergrated public governance: improving service delivery through community engagement”. *International Review of Administrative Science* 75(2).

[발표자료]

## 지방3.0 핵심추진과제의 설계방안

오영균

(수원대 행정학과 교수)



## 지방3.0 핵심추진과제의 설계방안<sup>1)</sup>

오 영 균 (수원대 행정학과)

### I. 서론: 추진배경과 문제의식

환경의 불확실성과 복잡성이 급증함에 따라, 국민적 관점에서 공공문제를 해결하기 위한 새로운 정부역할의 정립이 절실한 과제로 되고 있다. 우리는 지금 국가적으로 행정환경의 변화와 새로운 도전에 직면하고 있기 때문이다. 우선 경제적으로 1인당 국민소득이 2만불 수준이 지속되는 저성장 구조 속에서 3만불 수준에 도달하는 경제부흥의 새로운 모멘텀이 필요하며 사회적으로도 북핵안보위기, 기후·환경변화, 저출산·고령화, 다문화가정 등 단순하고 명쾌한 원칙과 해법이 통하지 않는 풀기 어려운 복잡다기한 사회문제가 대두되고 있다. 특별히 지식정보사회로의 전환에 따른 정보공유는 정부와 국민간의 관계를 변화시키고 있으며 모바일, SNS 확산에 따른 새로운 형태의 정책참여, 투명성 강화, 책임성 확보의 과제가 제기되고 있다. 또한 지식과 기술의 융복합 혁명이 새로운 기회요인으로 등장하고 있어 정부도 이제는 다양한 정책문제 해결과 맞춤형 서비스 제공을 위한 수단으로 ICT기술을 적극적으로 개발하고 활용해야 하는 것이 당면 현안이 되고 있다.

박근혜정부가 출범하면서 표방하고 있는 정부3.0은 정책수립과 집행과정에서 국민의 눈높이를 맞추겠다고 하면서 주권자로서 국민의 알 권리와 정책 정보에 대한 접근권 및 국정에 대한 참여를 강조하고 있다. 특별히 ICT기술을 적극 활용함으로써 스마트 기기 확산, 클라우드 컴퓨팅과 빅 데이터분석 등을 국가 및 사회문제 해결에 적용하고자 하고 있다. 특히 인터넷 기반의 페이스북, 트위터, 마이스페이스 같은 사회연결망 서비스(Social Network Service, 이하 SNS)를 포함한 소셜 미디어<sup>2)</sup>를 활용한 행정서비스의 효율화는 개인 간, 집단 간의 소통을 넘어서서 공공문제해결을 위해 집단지성을 활성화하고, 네트워크를 통한 협업을 추구한다는 차원에서 새로운 국가운영 전략으로서의 의미도 갖는다.

1) 본 발표원고의 상당부분은 이승종·오영균(2013)의 국민행복과 정부3.0 -이해와 적용-에 근거하고 있다.

2) 스마트 소셜미디어는 다양한 사람들이 자신들의 생각과 의견, 관점, 경험 등을 공유하기 위해 사용하는 온라인상의 도구들과 플랫폼을 총칭하는 개념으로서, 텍스트(text), 오디오(audio), 비디오(video), 이미지(image), 그래픽(graphic) 등 다양한 멀티미디어(multimedia) 형태를 가지고 있으며 개방, 참여, 공유, 협업, 커뮤니티 등 웹 2.0의 핵심 가치에 토대를 두고 있다.

이미 스마트 소셜 미디어는 온라인을 통한 여론집약과 지지세력 동원이 가능해지면서 정부의 각종 정책결정과 행정서비스를 지원하고 국민에게 알리는 유력한 수단이 되어가고 있다.

이러한 관점에서 정부3.0이 지향하는 소통과 공유의 네트워크 정보망은 공공플랫폼(Public Platform)으로 기능할 수 있으며 향후 정책의제설정과 정책대안의 탐색, 집행 모니터링, 성과평가와 환류의 전 정책과정의 통로(channel)와 창(window)으로 활용될 가능성이 크다. 이러한 환경변화와 시대적 흐름을 고려할 때 정부3.0이 새롭게 설정하고 있는 정부운영 패러다임의 방향성은 타당하다고 하겠다. 2010년 이후 정부와 국민은 동반자적 관계(partnership) 속에 참여·개방·공유를 통한 협업(collaboration)이 핵심적인 행정 가치로 자리 잡고 있고, 선진국 정부에서도 정부 내부업무 프로세스의 개선과 효율성 증진은 물론, 국민에 대한 서비스의 양적 확대와 질적 변화를 위해 이러한 노력이 기울여지고 있기 때문이다.<sup>3)</sup> 최근의 전자정부는 정부내부업무의 효율화와 대민서비스의 개선에 초점을 두던 초기 방식에서 벗어나 국민과의 대화 및 협업을 확대하는 방향으로 진화하고 있고, 정부가 관료제 내부에서 배타적, 폐쇄적으로 결정한 정책내용을 국민에게 일방향(one-way)으로 전달하는 관점에서 국민이 정책과정에 함께 참여 및 대화하는 쌍방향적 소통(two-way interaction)으로 전환되고 있는 것이다. 특히 정책 환경이 불확실하고, 복잡하며, 동태적이며 이해집단간 갈등이 심화될수록, 정책결정 과정과 내용에 대한 범국민적 이해와 협조가 필요하다는 점에서, 참여와 소통 그리고 국민 수요와 행정역량의 맞춤은 국가운영의 필수적인 성공요인(key success factors)임이 분명해지고 있다. 이러한 정부3.0의 지방적 전국적 구현으로써의 지방3.0에서는 정보공개, 협치, 과학적 행정, 맞춤형서비스 제공 등으로 담아내고 있으며 각 지방정부는 구체적 실천과제로 이를 구현할 임무가 있다. 지방3.0 핵심추진과제를 설계하는 방안은 몇 가지 원칙을 중심으로 설명되어질 수 있으며 이러한 원칙은 지방3.0을 이해함에 있어 특별히 유의할 점이기도 하다.

3) 미국 오바마 정부의 열린 정부 정책, 영국에서 추진하는 'Data.gov.uk'(범정부 통합 정보공개공유서비스)와 'Alpha.gov.uk'(범정부 통합 서비스 플랫폼) 구축노력이 참고가 될 수 있다.

## II. 지방3.0 핵심과제설계의 방향

### 1. 국정철학과 연계

지방3.0의 논의는 반드시 국정철학과 연계되어서 논의되어야 한다. 지방3.0은 그 자체가 목적이 아니라 국정철학 즉, 국정 비전과 기초를 실천하기 위한 정책수단의 성격을 갖고 있기 때문이다.

#### 1) 미시적 정책접근

손톱 밑 가시를 제거하는 조치를 강조하는 것은 결국 정책을 미시적으로 접근한다는 것이다. 미시적으로 보지 않으면 손톱 밑 가시는 결코 보이지 않고, 작은 것에 대한 세심한 관심이 결국 국가 전체 문제해결을 위한 단서가 되기 때문이다. 그런 미시적 접근은 공간적으로 지방의 커뮤니티와 그 커뮤니티에 살고 있는 주민에 대한 관심을 강화할 것을 요구한다. 그런 의미에서 지방이 중요해지고, 그보다 더 작은 지역사회가 중요해지고 그 지역사회에 살고 있는 주민 개개인이 중요해지는 것이다.

#### 2) 맞춤형 정책

주민 한사람 한사람의 개별적 수요에 관심의 초점을 맞추는 것이고, 수요자의 요구에 대응한다는 차원에서 결국 맞춤형 서비스행정을 요구하게 된다. 그리고 그같이 맞춤형 서비스를 제공하기 위해서는 필연적으로 현장중심의 행정을 해야 한다는 차원에서 결국 맞춤형서비스는 현장중심형 서비스와 동전의 양면의 성격을 갖는다. 나아가서 주민 개인을 대상으로 맞춤을 실현하는 것은 결국은 주민(또는 지역주민)의 행복을 증진시키기 위한 서비스의 변화를 요구하게 된다.

#### 3) 선제적(preemptive) 또는 능동적(proactive) 서비스 제공

선제적 서비스는 다음 4가지 요소(C.A.R.E.)를 포함한다. 첫째, 믿음직하고 신뢰받는 서비스가 되어야 한다(credible). 서비스제공에 있어 예측가능성 및 일관성이 필요한 이유이다. 둘째, 모든 주민이 접근 가능한 서비스를 제공해야 되고 이를 위해 신체적 이유 혹은 정보지식의 부족으로 서비스에서 제외되지 않도록 보다 용이한 채널을 확보하여야 한다(alert and accessible). 이를 위해서 정부는 항상 긴장감을 갖고 주민의 요구와 불편

의 파악에 진력해야 한다. 셋째, 책임있는 서비스로서 일정부분이상 정부의 공신력과 재정으로 서비스제공에 있어 지속가능성을 확보하여야 할 것이다(responsible). 마지막으로 공정한 서비스를 제공하는 것이 필요하다(equitable). 이런 요소 들이 포함될 때 진정 선제적, 능동적 서비스라고 할 수 있겠다.

#### 4) 주민행복에 기여

최종서비스제공의 결과가 주민행복에 얼마나 기여하고 있는지, 개선할 점은 무엇인지 확인하고 고쳐나가기 위한 모니터링과 평가를 요구한다. 이를 위해서는 세부 평가지표의 설계·적용과 정례적 평가가 실질적 효과를 거두기 위한 의도적 노력이 요망된다.

#### 5) 협력거버넌스를 지향

지방정부가 주민에게 맞춤형 서비스를 제공하고 주민행복을 증진시키기 위해서 노력하는 것은 결국 주민은 단지 고객이 아니라 이른바 prosumer로써 공공서비스생산에 참여하면서 동시에 이를 소비하는 역할을 하도록 요구받게 된다. 주민이 일정부분 공공서비스의 생산에 참여하면서 결국 협력적 거버넌스를 형성하고 이러한 거버넌스가 얼마나 잘 작동되느냐에 따라 지방정부의 성과가 결정되게 된다.

## 2. 기존 행정패러다임과의 연계

지방3.0이 지금까지 수행하여 온 행정과 전혀 다른 것이 아니라는 점에 대한 이해가 필요하다. 종래의 행정 역시 기본적으로 주민에 봉사하는 것을 기본패러다임으로 하고 있다. 지방3.0은 과거의 행정을 근간으로 하면서도 수요자 맞춤형으로, 협업중심으로 패러다임을 전환 내지는 강화하는 것으로 이해되어야 한다.

## 3. ICT활용 그 이상의 가치 추구

지방3.0을 ‘정보공개’ 또는 ‘ICT 강화’로 과도하게 단순화하는 것을 피해야 한다. 물론 웹 1.0, 2.0, 및 3.0의 발전단계와 상당 부분 연계되어 있고, 외국에서 기본적으로 정보화와 연관해서 추진하고 있는 상황도 고려되어야 하나 정보공개나 공유 혹은 시스템구축, ICT활용만으로 지방3.0이 규정될 수 없으며 공직자의 행태, 행정문화의 변화가 필수적으로 수반되어야 한다. 주민이 행복한 대한민국을 만들어가기 위한 주민중심정책과 이를 위

한 정부의 내부효율화를 위한 시책의 성공적 추진을 위해서는 각각의 정책목표 달성에 효과적인 정책수단들이 균형적이고 다양하게 고려될 필요가 있다는 것이다. 예를 들어 ICT 기반의 정책수단을 추진하는 경우라도 지방3.0이 성공하기 위해서는 실제로 그 시스템을 활용하여 일을 하는 사람을 중심으로 BPR(Business Process Reengineering)을 확립하고 이를 시스템에 담은 단계적 접근이 필요한 것이다.

#### 4. 칸막이 해소와 협업

지방3.0을 추진함에 있어서 지방정부간 협력 또는 협업은 특별히 강조되어야 한다. 이것은 지역주의 및 할거주의에 의한 폐해를 고려할 때 반드시 추진되어야 할 중요한 가치임이 분명하다. 특별히 지방정부간 협력만을 강조하기보다는 지방정부내 부서간 협력, 나아가서 산하기관간의 협력까지 함께 강조하고 성취해갈 필요가 있다. 결국 특정 공공문제가 제기되었을 때 관련된 모든 지방정부, 부서, 기관들이 함께 협력하여 결국 해결해내는 총체적이면서 유기적인 체제를 구축할 필요가 있는 것이다.

### Ⅲ. 선진국 사례를 통한 추진과제설계

#### 1. 공공정보 적극 공개로 「주민의 알권리」 충족

##### 1) 선진국 사례와 설계방안

- 선진국 사례
  - 영국은 지역의원들이 내린 주요정책 결정과 예산활용내역을 온라인으로 게시
  - 프랑스는 법령을 제정하고 전담조직을 구성하였으며, 공공정보의 수집 및 공유를 위한 국가적 플랫폼을 개발
  - 미국 워싱턴주는 개인당 도로관리비용 등 개인당 발생하는 행정서비스비용을 제공
- 설계방안
  - 법령제정, 전담조직구성, 국가적 플랫폼 구축, 국회 및 지방의회 활동공개, 개인당 행정비용 제공
  - 핵심원칙은 정부(공급자)가 아닌 주민(수요자)이 원하는 정보를 제공한다는 것임
  - 주민의 의사를 반영하기 위해
    - 기존에 요구되었던 목록내용을 우선적으로 공개
    - 공공데이터포털 애플리케이션 및 쌍방향 모바일채널 운영 활성화
  - 공개되는 정보의 품질과 신뢰성을 확보하는 것도 중요

주) 선진국사례의 자세한 내용은 이승중·오영균(2013) 참조

## 2) 유의사항

선진국 사례를 보면 지방의회 의원의 활동을 공개하고 주민 개개인의 행정비용에 관한 정보를 제공함이 필요함을 알 수 있다. 특별히 개인당 소요되는 행정서비스비용을 산출하여 민간재화 또는 서비스와 비교할 수 있도록 하는 것은 세금가치에 대한 재인식을 가능하게 하고 정부예산운용에 대한 관심과 애정을 유인한다는 측면에서 매우 바람직한 벤치마킹사례라고 할 수 있다. 공개정보의 확정과 관련하여, 공개제외사항인 안보 등 국가정보(security) 및 개인정보(privacy)를 보호하는 것도 중요하지만 동시에 공개되는 정보의 품질과 신뢰성을 확보하는 것이 매우 중요하다. 이를 위해 법률 등 분야별 전문가가 포함된 심의위원회를 내실있게 운영하고 범정부차원, 지방정부차원, 각 기관 차원에서 정보공개 홈페이지를 연계하되 공공데이터포털에서는 지방정부-부서-사업 또는 키워드로 찾아 들어가기 쉽게 구성하여 전체적 관리가 가능할 수 있도록 운영하여야 할 것이다. 또한 연락처를 명시한 실명으로 정보공개담당자를 지정공시하면서 정책(또는 사업)실명제를 확충함으로써 공개정보의 책임성, 최신성 등을 확보할 필요가 있다.

## 2. 공공데이터의 민간 활용 활성화

### 1) 선진국 사례와 설계방안

- 선진국 사례
  - 영국의 재무컨설팅 회사인 듀딜(Duedil)은 다양한 출처의 공공정보를 수집하여 민간기업의 사업모델을 제공해주고 있음
  - 프랑스에서는 주변 의료시설의 위치, 서비스 품질, 진료비 수준 및 시설 인증 불합격 여부 등의 정보를 제공하고 있음.
  - 프랑스는 또한 기업들의 해외생산시설 U턴을 지원하는 온라인 소프트웨어 서비스를 개시함
  - 미국 국립건강원(National Institutes of Health)은 1000여 가지의 유전학 관련 연구 데이터를 클라우드에 공개하고 있음.
- 설계방안
  - 공공정보의 민간활용 활성화는 실제 민간이 좋은 일자리를 창출할 있도록 해야 함
    - 새로운 사업(또는 시장)기회, 과학기술(ICT기술 등)로 부가가치를 창출
  - 공공정보의 민간활용을 위한 기반 조성
    - 법적·행정적 장애요인 제거

주) 선진국사례의 자세한 내용은 이승중·오영균(2013) 참조

## 2) 유의사항

공공정보의 민간활용에서 특별히 유념해야할 사항은 이러한 공공정보 활용으로 실제 민간이 좋은 일자리를 창출할 있도록 해야 한다는 점이다. 첫째, 민간이 활용할 공공정보의 발굴은 주민의 알권리를 위한 정보공개와 다소 다른 차원의 접근이 필요하다. 소득창출 또는 사업적 기회와 연결되어야 하기 때문이다. 특별히 새로운 시장개척 또는 제품생산에 도움을 주거나, 또는 기존 생산방식이나 사업관리방식의 부가가치를 확충해주는 정보를 제공해 주어야 한다는 것이다. 이를 위해 우선적으로 우리나라에 없지만 선진국에는 있는 직업 또는 사업의 목록을 점검하고 이러한 새로운 직업의 창출이 가능하도록 관련 정보를 제공하고, 기존 사업에 과학기술 또는 특별히 ICT기술을 부가함으로써 새로운 부가가치를 창출하도록 관련 정보를 융합할 필요가 있다.

## 3. 민·관 협치 강화

### 1) 선진국 사례와 설계방안

#### ■ 선진국 사례

- 영국의 산림위원회는 산림, 어업, 수질분야의 체계적인 관리, 개선 방향, 기본 정책을 정하는데 있어 주민들로 하여금 정책이 고려해야할 다양한 요인들이 무엇인지 구체적인 의견을 제시하도록 하고 이를 반영
- 프랑스에서는 행정기관에 대한 시정요청 등과 관련된 사항을 최종 통지에 앞서 사전에 공개
- 미국은 준비 중인 모든(식품, 환경, 사업 등) 규제에 대해서 시민들이 열람할 수 있도록 하고, 규제 내용에 대해 시민들이 개인적인 의견을 피력할 수 있도록 홈페이지를 운영

#### ■ 추진방향

- 이해관계자 중심의 참여가 아닌 중립적이고 객관적인 주민들의 건전한 여론이 실제 정책에 반영될 수 있는 장치를 제도화하는 것이 중요함
- 공무원이 가지고 있는 현황 정보를 주고, 공무원이 갖추고 있지 못한 전문적 문제해결 정보를 받아야 함.

주) 선진국사례의 자세한 내용은 이승중·오영균(2013) 참조

## 2) 유의사항

### (1) 집단지성과 건전한 여론의 형성

민관협치를 강화하기 위해서 가장 중요한 점은 이해관계를 가진 주민중심의 참여가 아닌 중립적이고 객관적인 주민들의 여론이 실제 정책에 반영될 수 있는 장치를 제도화하는

것이다. 즉, 단순히 이해관계의 조정에 머무르지 말고 집단지성과 건전한 여론형성을 위해 정확한 사실(fact)에 기반한 활발한 토론이 이루어질 수 있도록 해야 하는 것이다.

## (2) 공직개방

두 번째는 공무원이 갖추고 있지 못한 분야에서 민간전문가와 주민 집단지성을 잘 활용하는 것이다. 공직 개방을 확대하고 공무를 담당하는 자가 실제 일을 잘 할 수 있도록 권한과 역할을 부여할 필요가 있다.

## (3) 거버넌스 네트워크의 구축

마지막으로 특정분야의 전문성을 지닌 전문가, 관련 이해관계자 대표, 그리고 합리적 판단으로 적절한 중재안을 제시할 수 있는 여론주도층을 포괄하는 거버넌스 네트워크를 구축할 필요가 있다.

# 4. 정부 내 칸막이 해소 및 협업·소통 지원을 위한 정부운영 시스템 개선

## 1) 선진국 사례와 설계방안

### ■ 선진국 사례

- 프랑스정부는 IT기술을 활용하는 위원회 및 심의기관의 원격토의를 활성화시키고, 정부기관 및 지역사회보장 기관들이 참여하는 위원회를 구성하여, 공동 대응책을 마련
- 영국정부는 영유아에서부터 노인에 이르기까지 다양한 형태의 의료 및 돌봄서비스를 통합하기 위하여 자선단체와 협력체를 구성하고, G클라우드를 구축하여 공유성, 유연성, 투명성, 능률성을 향상
- 미국정부는 관련 이해당사자들이 유기적으로 협력하여 학교에서 발생하는 문제를 종합적으로 대처할 수 있는 시스템을 구축하고, 마이크로소프트사(MS)의 “365 Office”를 통해 자료공유와 협업을 지원할 수 있는 클라우드 플랫폼을 도입
- 일본정부도 부처간 횡단면적으로 협력하는 전자정부를 추진하면서 클라우드구축을 추진

### ■ 추진방향

- 근본적으로는 컨트롤타워 또는 조정체계의 문제로 귀착됨
- 작은 단위의 개별 DB를 만들지 못하게 금지해야 함
- 적극적으로는 협력의 의무화, 소극적으로는 협력성과의 공유가 필요함
- 큰 그림의 협력구조내에서 개별적 책임범위의 명확화도 필요함

주) 선진국사례의 자세한 내용은 이승중·오영균(2013) 참조

## 2) 유의사항

### (1) 컨트롤타워 또는 조정체계의 확립

칸막이를 해소하기 위해서는 전산시스템의 통합으로만 접근해서는 안된다. 예컨대, 시스템이 잘 구축되었다고 하더라도 상위수준에서의 컨트롤 또는 조정체계가 정립되어있지 않으면 칸막이를 극복할 수 없기 때문이다.

### (2) 작은 단위의 개별 DB를 만들지 못하게 금지해야 함

많은 경우 지방정부, 부서, 산하기관별로 소관업무에 따라 DB를 구축한 후, 활용의 한계 등 연계필요성에 의해 시스템 통합을 추진한다. 따라서 처음 구축과정에서부터 본래 DB가 포함하여야 할 적정한 정보범위를 포괄하는 DB를 구축할 필요가 있다.

### (3) 협력의 의무화와 협력성과의 공유

칸막이를 제거하라는 협력의 강조만으로는 개별임무를 부여받은 각 부서가 협력할 수 없으며 바람직하지도 않다. 자칫 협력자체가 목적화되면서 주민행복을 위한 공공문제해결이라는 최상의 정책목표를 상실할 우려도 있다. 특히 협력을 통해 이루어지는 성과에 대해서, 협력주체간 적정한 공유를 가능하게 하는 평가지표의 개선이 필요하다.

### (4) 개별적 책임범위의 명확화

협력을 추진하면서 담당자간 관련정보를 구조적으로 공유할 수 있는 DB통합도 필요하지만 특별히 큰 그림의 협력구조내에 세부적으로 각 부서 미션에 근거한 개별 책임범위의 명확화가 전제되어야 한다. 모두의 일은 나의 일이 아니기 때문에 필연적으로 무임승차와 공유지의 비극현상이 발생할 것이기 때문이다.

## 5. 빅데이터를 활용한 과학적 행정 구현

### 1) 선진국 사례와 설계방안

- 선진국 사례
  - 미국의 환경부는 자료관리분석시각화(Data Management, Analysis and Visualization)를 위해 수퍼컴퓨터의 자료처리연산을 활용
  - 일본정부는 분야를 초월한 빅 데이터 활용을 통해 혁신적인 정보기술과 수학적 기법의 창출·고도화·체계화에 주력
  
- 추진방향
  - 구조화된 정보와 함께 비구조화된 정보에 주목하여야 함
  - 빅데이터분석을 통해 예상위험과 새로운 기회요인을 예측하고 시나리오 대응을 준비해야 함
  - 빅데이터분석정보는 인력, 예산 등 자원의 재분배에 타당한 근거를 제시해 줄 수 있으며 정책전환의 근거로도 활용될 수 있음
  - 기본적으로 개연성 있는 미래전망, 정확한 상황인식, 주민 맞춤형 서비스 구현에 도움이 되도록 활용 방안을 강구해야 함

주) 선진국사례의 자세한 내용은 이승중·오영균(2013) 참조

### 2) 유의사항

#### (1) 비구조화된 정보에 주목

빅데이터를 활용한 과학적 행정을 구현하기 위해서는 기존의 구조화된 정보와 함께 패턴화될 수 있는 비구조화된 정보에 깊은 관심을 기울일 필요가 있다. 비구조화된 정보가 구조화됨으로써 새로운 가치가 창출될 수 있으며 보다 정확한 현상파악이 가능해지기 때문이다.

#### (2) 시나리오 대응능력의 함양

빅데이터분석을 통해 얻을 수 있는 커다란 편익중 하나는 중후분석을 통해 위험관리(risk management)가 가능해진다는 것이다. 따라서 다양한 예후지표를 개발하고 예상 위험수준을 분석하고 단계별로 대응할 수 있는 시나리오를 구상할 수 있어야 한다.

#### (3) 빅데이터 분석결과의 활용

빅데이터분석에 의해 산출된 정보는 각 부서의 인력, 예산 등 자원의 분배 및 재분배에 타당한 근거를 제시해 줄 수 있으며 무엇보다 시책의 전환에 있어 근거로 활용될 수 있다. 나아가서 정확한 상황과 요구에 대한 인식을 토대로 주민 맞춤형 행정서비스 구현에 도움이 될 수 있으므로 다양한 활용방안을 강구해야 할 것이다.

## 6. 수요자 맞춤형 서비스 통합 제공

### 1) 선진국 사례와 설계방안

#### ■ 선진국 사례

- 영국의 국립자연환경연구위원회는 스마트폰의 애플리케이션을 통해서 토양특성에 맞는 농작물을 추천
- 프랑스에서는 국내 직업훈련교육을 모두 통합하는 정보시스템 플랫폼, 입찰공고 통합제공과 더불어, 각종 행정절차를 온라인으로 진행할 수 있는 통합사이트를 운영
- 일본은 특히 헬스케어서비스 분야에서 주민의 요구에 따른 구체적인 서비스를 제공하고자 노력

#### ■ 추진방향

- 통합전산시스템의 구축보다 이미 보유하고 있는 시스템을 연계-통합함으로써 적은 비용으로 빠른 시일내에 서비스 통합을 가능하게 하여야 함
- 안행부 주민정보, 국토부의 공간정보, 복지부의 복지서비스 그리고 국세청의 납세정보 등 주민생활관련 주요 부처간 관련 DB의 연계통합이 잘 이루어진다면 다양한 수요 맞춤형 행정서비스를 효과적으로 제공할 수 있음. 따라서 지방정부차원에서 이들 정보를 통합적으로 활용하는 노력을 기울여야 함

주) 선진국사례의 자세한 내용은 이승중·오영균(2013) 참조

### 2) 유의사항

#### (1) 기 보유 시스템의 적극 활용

시간과 비용이 많이 투입되어야 하는 새로운 통합전산시스템의 구축보다 이미 보유하고 있는 시스템을 잘 연계-통합함으로써 적은 비용으로 빠른 시일내에 서비스 통합을 가능하게 하여야 한다

#### (2) 주요 DB의 우선적 통합

안행부 주민정보, 국토부의 공간정보, 복지부의 복지서비스 그리고 국세청의 납세정보 등 주민생활관련 주요 부처간 관련 DB의 연계통합이 잘 이루어진다면 국가차원에서 다양한 수요 맞춤형 행정서비스를 효과적으로 제공할 수 있을 것이다. 지방정부차원에서 이를 주문하기는 어려우나 각 부처 정보가 각 지방정부에 모이므로 적어도 이러한 정보가 통합적으로 활용될 수 있도록 DB를 구축운영하여야 한다

## 7. 창업 및 기업활동 원스톱 지원 강화

### 1) 선진국 사례와 설계방안

- 선진국 사례
  - 프랑스의 경우 창업 및 기업에 대한 원스톱 지원 강화를 위해 원격서비스 제공, 온라인상의 정보 간소화 및 획일화 서비스를 제공
  - 영국은 센터와 사업도우미를 설치하여 창업하는 중소기업들에게 통합서비스를 제공
  - 미국은 중소기업 창업을 지원하면서 금융, 계약, 상담 등 다양한 행정지원을 통합적으로 지원할 수 있는 창구를 운영
  - 일본의 도쿄 상공회의소는 독립적으로 창업을 지원
  
- 추진방향
  - 창업 및 기업지원을 위한 one stop 지원을 위해 기구와 기능의 통합 (통합서비스)
  - 창업 및 기업활동에 대한 장애요인 제거
  - 분야별 총괄부처(부서) 설정 및 유기적 협력체계 형성

주) 선진국사례의 자세한 내용은 이승중·오영균(2013) 참조

#### (1) One Stop 지원을 위한 기구와 기능의 통합고려

One Stop 지원의 실현은 단순한 연계협력으로 불가능한 경우가 많이 있다. One Stop 으로 통합서비스가 제공되기 위해서는 기관과 기능의 통합이 효과적이며 프로세스에 있어서 기획에서부터 인적물적 자원의 동원 및 배분, 그리고 실제 서비스의 전달체계 및 평가체계가 맞물려 돌아가야 한다. 예컨대, 지방자치단체에 인허가과를 신설하여 창구를 단일로 개설하는 것도 하나의 조치이긴 하나 실질적인 인허가 심사는 예컨대, 건축과 등에서 시행하므로 소요시간과 전문성을 반영하여 분야별로 전체적인 프로세스를 재설계(BPR)하는 것이 중요하다.

#### (2) 창업 및 기업활동에 대한 장애요인 제거

창업 및 기업활동을 활발하게 하기 위해서 멘토, 적절한 자금지원 등 필요한 것도 많이 있지만 없어야 할 것도 많이 있다. 특히 복잡하고 오래 걸리는 인허가, 중첩적인 규제 등을 개혁해야 한다. 전반적으로 일본의 상공회의소사례에서처럼 민간과의 협력차원을 높여 가야하며 특별히 경제규제개혁은 민간의 적극적 참여를 통해 추진하는 것이 바람직하다.

#### (3) 분야별 총괄부처(부서) 설정 및 유기적 협력체계 형성

또 하나 특별히 유념할 사항은 기업활동 또는 산업진흥과 관련하여 여러 부서가 관여될 경우, 자기 부서로의 창구단일화를 주장하며 다툼이 일어날 가능성이 있다는 점이다. 분

야별로 주무부서를 명확히 하고 그 부서에 총괄기능을 넘겨주되, 협조하는 관련 부서와 성과를 공유하는 협력관계를 형성하여야 한다.

## 8. 정보 취약계층의 서비스 접근성 제고

### 1) 선진국 사례와 설계방안

#### ■ 선진국 사례

- 프랑스는 장애인시설 이용자의 민원처리과정을 온라인으로 확인할 수 있도록 하고, 임대주택 요청 등 각종 지원서식을 간소화
- 영국은 다양한 정보화 기기(ICTs) 사용이 특정 계층(예: 노인)에게 주는 어려움을 줄이기 위해서 자선단체들과의 협력체를 구성하여 교육프로그램을 운영
- 미국은 정보 취약계층의 문제를 정보격차(digital divide)의 문제로 대응

#### ■ 추진방향

- 복지, 노동 등과 함께 통합서비스관점에서 접근
- 의도하지 않았던 비용부담의 귀착문제를 고려
- 취약계층의 세대간, 공간적 분포를 고려하여 정책을 입체화
- 지방자치단체의 전달체계를 고려

주) 선진국사례의 자세한 내용은 이승중·오영균(2013) 참조

### 2) 유의사항

#### (1) 주민센터의 복지허브개편

안전행정부는 정보취약계층의 서비스 접근성을 제고하기 위해 크게 세 가지과제를 추진하고자 한다. 각 지방정부는 이러한 안행부의 조치와 맥을 같이 하며 세분화된 과제를 발굴할 필요가 있다. 첫째는 취약계층 맞춤형 민원서비스 발굴·확산 과제 추진이며 주된 내용은 주민센터 등 최접점 민원창구를 확대하고 주민센터를 복지허브로 개편하여 원스톱 복지서비스를 제공하는 것이다. 이 때 주민센터는 개편 모형<sup>4)</sup>을 마련하여 지역 특성에 따라 선택할 수 있도록 한다. 둘째는 주민센터·우체국간 협업을 통해 취약계층에 대한 복지서비스를 확대한다는 것이다. 집배원이 우편물 배달중에 인지한 취약계층의 생활상태, 불편사항 등을 관할 지자체에 제보하면 이를 신속히 처리해주는 것이며, 동시에 취약계층이 필요로 하는 민원서류는 집배원을 통하여 무료로 배달하는 것이다. 셋째는 장애인, 고령

4) 기능보강형(현 주민센터 유지, 복지기능 강화), 통합형(몇 개 동 통합, 일반 행정+복지행정), 거점형(몇 개 동 관할 복지전담센터 설치 등)

자 등에 대한 웹·앱 접근성을 제고하고자 하는 과제로서 인터넷·앱의 표준화, 우수 웹사이트·앱에 대한 품질인증 그리고 영상수화 상담, 민원서류 음성화, 정보통신 보조기기의 지급 등을 내용으로 한다.

**(2) 향후 과제**

정보취약계층에 대한 지방3.0의 추진방향은 첫째, 복지, 노동 등과 함께 항상 통합서비스관점에서 접근해야 한다. 이 때 정보격차 해소에 있어 정보취약계층에게 의도하지 않았던 비용이 귀착되지 않도록 세심하게 배려하여야 한다. 둘째, 취약계층의 세대간, 공간적 분포를 고려하여 입체적으로 지도화(mapping)하고 각 중앙부처정책의 연계통합가능성과 지방자치단체 서비스 전달체계의 문제점을 개선하는 노력이 병행되어야 한다.

**9. 새로운 정보기술을 활용한 맞춤형 서비스 창출**

**1) 선진국 사례와 설계방안**

- 선진국 사례
  - 프랑스는 신규 모바일 서비스 개발 및 활성화 등을 통해 주민들이 정보를 직접 요청할 수 있도록 함
  - 영국의 펩시코(PepsiCo)는 농작물관리 애플리케이션으로 캠브리지 대학과 농부들이 서로 의사소통할 수 있는 애플리케이션을 운영
  - 영국은 또한 모든 부처와 관련된 공공서비스정보를 제공하는 공식사이트에 대한 스마트 어플리케이션을 제공
- 추진방향
  - 정보기술 발전속도를 고려
  - 서비스를 받게 되는 주민의 생활 및 이용환경과의 정합성을 충분히 고려
  - 생활에 편리함을 주는 행정서비스를 지속적으로 발굴

주) 선진국사례의 자세한 내용은 이승중·오영균(2013) 참조

**2) 유의사항**

향후 추진에 있어 특별히 강조되어야 할 점은 서비스개발에 있어 정보기술 자체가 매우 빠르게 발전하고 있다는 점이 반영되어야 한다는 점이다. 따라서 이러한 ICT발전속도와 행정서비스 그리고 이러한 서비스를 받게 되는 주민이 처해있는 상황간의 정합성이 고려되지 못하면, 많은 비용을 지불하면서도 주민입장에서 받게 되는 편익은 실제로 크지 않을 수 있기 때문이다.

#### IV. 지방3.0 핵심추진과제 설계방안

지방정부 3.0관리과제는 지방자치단체에서 직접 수행할 10대 중점추진과제를 관리과제로 설정한다. 지방자치단체 추진실적을 합동평가 중점분야의 평가지표로 관리하게 된다.

##### 〈 관리과제 평가지표와 구체 내용 〉

평가 지표(안)	구체 내용
○ 정보공개 처리의 적절성	▶ 인터넷 홈페이지 사전정보공개 실적 및 실태 점검
○ 공공데이터 제공·개방 노력실적	▶ 공공데이터 개방정책 및 개방실적 ▶ 공공데이터 민간활용 활성화 지원 실적(정성)
○ 민·관협치 기본계획 수립 및 실천	▶ 온·오프라인 민·관 소통채널 다양성 정도 ▶ 공청회, 전자공청회 등 적극적 활용 정도
○ 시스템 연계·통합 및 공유 정도	▶ 중앙-지방, 광역-기초간 시스템 연계 정도
○ 인사교류 및 유연근무제 활용 실적	▶ 중앙-자치단체, 광역-자치단체간 인사교류 실적 등
○ 빅데이터를 활용한 정보공유 실적	▶ 지역정책 활용 빅데이터 관리·개발·개선정도 (독창성, 효과성, 전파가능성 등 정성평가)
○ 통합서비스 제공 노력도	▶ 맞춤형 통합서비스 제공 정책과제의 적정성 및 과제 이행률 평가
○ 일자리 창출을 위한 기업애로 해소 노력	▶ 창업·기업활동지원 등 민원서비스 개선실적
○ 정보취약계층 서비스 접근성 제고 노력	▶ 정책수단의 다양성, 기획의 참신성 및 취약계층에 미치는 정책 파급 효과(정성)
○ 공간정보, 위치정보, u-IT(전자태그 등) 연계 맞춤형 서비스 창출 정도	▶ 주민생활에의 파급도, 업무효율 개선 정도

한국지방행정연구원(2013)의 지방3.0매뉴얼에서는 기존 지방3.0의 중점추진과제를 반영하되 이를 지방차원에서 실천하기 위한 지방3.0 10대 과제를 개발하였으며, 이를 실천하기 위한 세부추진과제 및 주요사업예시를 다양하게 제시하고 있다.

〈 지방 3.0 중점 추진과제와 세부추진과제(예시) 〉

지방정부 3.0 중점과제	지방정부 3.0 세부추진과제
지역의 공공정보 적극공개로 지역주민의 알권리 충족	지역개발사업 관련 공공정보 적극 공개
	지자체 재정정보 공개 확대
	정보공개 전담부서 설치
	정보공개관련 조례정비
지역데이터의 민간활용 활성화	지역공공데이터 활용 지원
	지역공공데이터 개방·활용 인프라구축
참여적 지역거버넌스 정착	민관협력 활성화
	주민참여 및 community 활성화
지자체 부서간 칸막이 해소	연계-융합을 위한 성과관리 시스템 구축
	부서간 정보교류
	주민생활서비스 관련 유사 중복 기능과 예산의 통합
정부간 협업시스템 구축	지자체간 재정협력체제 구축
	지자체간 행정협력체제 구축
	협업/소통3.0 문화 활성화
	중앙-지방간 협업체제 구축
지역맞춤 빅데이터를 활용한 과학적 지방정부 구현	지역맞춤 빅데이터 활용
	빅데이터를 활용한 지방정부 정책품질 향상
지역주민 맞춤형 서비스 통합제공	생애주기별 /유형별 수요자 맞춤 통합서비스 제공
	읍면동 중심 서비스 전달체계 구축
	맞춤형 서비스 제공을 위한 행정절차 개선
지역과 연계된 창업 및 기업 활동 지원 강화	지방기업의 창업·육성을 위한 통합시스템
	주민경제 활동 원스톱 지원 강화
지역 정보취약계층 지원	주민자치센터를 활용한 홍보 및 정보전달 시스템 구축
새로운 정보기술을 활용한 지역맞춤형 서비스 창출	ICT와 모바일을 활용한 지역정보 서비스 제공

자료 : 한국지방행정연구원(2013).

이러한 사례를 적극적으로 참고하되 각 지방정부는 10가지 전략과제별로 나누어서 해당 지역에 적합한 과제를 발굴할 필요가 있다. 지역에 적합한 과제의 관점에서 검토되어야 할 점은 프로세스 관점에서 다음과 같다.

첫째, 무엇이 중요한 이슈인가 하는 것이다. 예를 들어 정보공개부분에 있어서는 정보공개를 확대하는 것인가, 정보비밀주의를 개선하는 것인가 또는 정보보호를 강조하는 것인가 이러한 것의 우선순위를 먼저 다루어야 한다는 것이다. 즉 무엇이 정책의 핵심적인 논

의거리인가를 발견하는 것이다.

둘째, 문제가 무엇이며, 그 문제를 해결하는 데 장애요인이 무엇인가 하는 점을 명확히 해야 한다. 예를 들어 정보공개를 강화하는 데 있어서 관료의 행태가 장애요인인가, 또는 기술적 한계가 장애요인인가, 아니면 정보보호요청이 장애요인인가이다. 또는 너무 많은 그러나 가치없는 정보홍수현상, 즉 정보쓰레기현상도 고려하여야 한다. 결국 핵심 이슈를 발견한 다음, 그러한 핵심 이슈를 다루는 데 있어서 장애요인 내지는 문제가 무엇인가를 발굴하는 것이다.

셋째, 구체적인 정책처방(대안)을 만들어내는 것이다. 이 때 구체적 사업의 발굴 이전에 사업기본 방향을 잘 정하는 것이 중요하다. 정보부문의 예를 들어보면, 지방3.0에 있어서 정보체계부분에 있어서는 기본가치가 개방과 공유이므로 이를 사업의 기본 방향으로 적용할 수 있을 것이다. 이를 통해 예컨대, ‘원칙은 공개이며 비밀이 예외이다’라는 사업의 기본 방향을 정할 수 있을 것이고 그 후 기본방향에 맞추어 구체적인 사업을 입안하고 추진한다. 예컨대, 정보공개를 함에 있어서 부서 간 경쟁화, 공직자 교육하는 프로그램 설계, 청구공개 공표의 원칙화 등으로 구체적인 사업을 발굴할 수 있다.

넷째, ‘지방의 특성’을 고려해야한다. 지방3.0을 추진하는 기본 정신은 지역별로 다른, 또는 한 지역 내에서도 그 지구별로 다른, 또는 지구 안에서도 마을별로 다른 지방의 특성을 고려해서 맞춤형으로 서비스를 제공하기 위한 것이다. 그러므로 지방3.0 과제를 설계함에 있어서는 지방의 특성이라는 것이 가장 중심적인 키워드가 된다. 이것은 지역 실정에 있어서 지역이 가지고 있는 ‘지역격차’ 부분에 대한 고려가 있어야 함을 의미한다. 정보화 추진이나 행정문화, 기획능력과 경험 등의 차이를 고려한 사업입안이 이루어져야 한다.

다섯째, ‘맞춤형’이 키워드가 된다. 예를 들어서 도시와 농촌, 대도시와 중소도시, 부유지역과 빈곤지역과 같은 것들 즉, 지역민이 거주하는 구체적 공간에서 구체적인 요구에 적합하게 부응하는 맞춤형을 실현하는 것이다. 동시에 ‘집행과정’에 초점을 맞출 필요가 있다. 지방은 중앙에 비해서 집행기능이 많은 편이나 효율성이 떨어지는 분야가 적지 않

다. 따라서 지방3.0은 집행의 효율성에 상대적인 초점을 기울일 필요가 있다. 이를 위해 ‘주민접촉’, ‘주민참여’ 등이 키워드가 된다. 따라서 여론을 파악한다거나 주민의 반응에 대한 고려를 보다 더 적극적으로 하는 것이 필요하다.

여섯째, ‘커뮤니티’에 대한 고려가 있어야 한다. 주민행복기반으로서 커뮤니티는 특별히 지방3.0에서 중요한 의미를 가진다. 커뮤니티에 대한 서비스제공으로써의 one-stop, 내지는 no-stop 서비스에 대한 고려가 필요하다. 새로운 관점에서 PCRМ(Public Customer Relation Management)을 발전시킨다면 다양하고 개선된 과제가 도출될 수 있다. 특히 PCRМ관점에서 커뮤니티 맵핑(Community mapping)에 대한 관심이 필요하다. 커뮤니티 맵핑이란 해당 지역에서 가지고 있는 자원, 행정수요 등에 대한 파악을 공간적으로 가시화하는 것이다. 행정과정에서는 문제에 대해서 과도하게 신경을 쓰면서 해당 지역이 발전할 수 있는 자원을 소홀히 하는 경우가 있다. 새로운 PCRМ에 기반한 자원 맵핑은 그러한 인식의 불균형을 해소하는 첫 걸음이 되며 역량과 자원을 연계하여 최적화된 서비스를 맞춤형으로 제공하는 훌륭한 도구가 될 수 있다.

## 〈 참고 문 헌 〉

### 1. 국내문헌

- 관계부처 합동.(2013a). 지방3.0 추진 기본계획(5월 29일). 관계부처 합동자료.
- \_\_\_\_\_.(2013b). 지방3.0 추진 기본계획(6월 19일). 관계부처 합동자료.
- \_\_\_\_\_.(2013c). 창조경제 실현계획 : 창조경제 생태계 조성방안(5월). 관계부처 합동자료.
- \_\_\_\_\_.(2013d). 지방3.0 강의자료 PPT(7월). 관계부처 합동자료.
- \_\_\_\_\_.(2013e). 지방3.0 강의자료 PPT(8월). 관계부처 합동자료.
- 김현곤·조희정·박정은·이영선·정지선.(2009). 정보사회의 사회통합구조와 정부-시민간 소통 활성화 방안. 한국정보화진흥원.
- 대통령직인수위원회.(2013a). 제18대 대통령직인수위원회제안 박근혜 정부 국정과제. 대통령직인수위원회.
- \_\_\_\_\_.(2013b). 박근혜 정부 국정비전 및 국정목표. 대통령직인수위원회.
- 류현숙.(2011). 스마트시대의 공공정보 민간활용 활성화 방안. 한국행정연구원.
- 문정욱.(2009). 미국의 IT를 활용한 열린 정부 구현 전략 소개: 'Data.gov'를 중심으로. 방송통신정책 21(16). 100-105. 정보통신정책연구원.
- 박선주.(2009). 주요 선진국의 소통형 디지털 정부 추진현황과 시사점. 「CIO Report 제 14호」. 한국정보화진흥원.
- \_\_\_\_\_.윤미영.(2011). 스마트사회 실현을 위한 新국가정보화전략 분석: 영국. IT&SOCIETY 제4호. 한국정보화진흥원.
- 방송통신위원회.(2011). 소셜플랫폼의 생산적 활용전략. 방송통신위원회.
- 안전행정부.(2013a). 희망의 새시대 지방3.0이 함께 열겠습니다. 간담회 발표자료. 안정행 정부.
- 안전행정부.(2013b). 사례로 보는 지방3.0. 안전행정부.
- 안전행정부.(2013g). 지방3.0 추진 기본계획(7월). 안전행정부지방행정실(지방3.0 추진단).
- \_\_\_\_\_.고경훈.(2006). “공공고객관계(PCRM)의 재개념화와 적용”. 한국정책학회 춘계정기학술세미나 발표자료집.
- 윤미영·박선주.(2010). 미래지향적인 국정운영을 위한 국가정보화역량 강화방안. CIO

Report 제27호. 한국정보화진흥원.

이승중·오영균.(2013). 국민행복과 정부3.0 - 이해와 적용-. 학지사

이정아.(2010). 스마트 정부의 공공정보 개방과 이용활성화 전략. CIO Report 제28호. 한국정보화진흥원.

이종한·강영철.(2010). 제도설계론에 입각한 정부기능 효율성 제고방안 : 공공기관을 중심으로. 한국행정연구원.

한국과학기술기획평가원.(2013). 창조경제 개념과 주요국 정책분석. 한국과학기술기획평가원.

한국지방행정연구원.(2013). 지방지방3.0 구현을 위한 실천 매뉴얼. 한국지방행정연구원.

행정개혁시민연합.(2013). 박근혜 정부 100일 평가. 행정개혁시민연합 정책토론회.

## 2. 국외문헌

Accenture.(2001). The Government Executive Series-Customer Relationship Management : A Blueprint for Government.

Bauer, Helfried.(2004) Public Management in Austrian Government. Contribution to Exploratory Meeting, OECD.

Corrin, Amber.(2012). Can New Mobile Government Plans Overcome Old Problems? Federal Computer Week.

Denhardt, Robert B. & Janet V. Denhardt.(2007) The New Public Service: Serving, Not Steering. M.E,Sharpe Inc.

Government 2.0 Taskforce Report.(2009). Engage : Getting on with Government 2.0. 아이앤유. (2011). 참여와 소통의 정부 2.0 : 호주정부 2.0 태스크포스 보고서. 아이앤유(www.gov20.kr).

OECD.(2004). The e-Government Imperative, OECD e-Government Studies, OECD, Paris.

Ostrom, Elinor.(1999). Governing the Commons : Evolution of Institution for Collective Action. Cambridge University Press. (윤홍근·안도경 역. 2010. 공유의 비극을 넘어 : 공유자원 관리를 위한 자치제도의 진화. 랜던하우스코리아).

\_\_\_\_\_. (2010). Beyond Markets and Staes: Polycentric Governance of Complex Economic System. American Economic Review 100: 641-672.

Peters, Guy.(1996). The Future of Governing: Four Emerging Models, Lawrence: University of Kansas Press.

White House.(2009). Open Government Directive.

White House.(2012). Digital Government: Building a 21st Century Platform to Better Serve the American People.

















