

지방분권화에 따른 지방정부의 역량강화

Capacity Building of Local Governments for Successful

최영철(충북대학교 교수)

〈 목 차 〉

- I. 서론
- II. 지방분권과 지방역량강화와의 관계와 외국사례
- III. 지방정부 역량강화의 주요 고려사항
- IV. 결론: 우리나라 지방정부의 역량강화 방안

【Abstract】

Capacity building is a term used to describe an activity designed to enhance an organisation's ability to work effectively and efficiently. This paper aims to explore the ways in which local governments in Korea can build and strengthen their capacities to tackle local issues they face, especially in a situation when the central government intends to decentralize its political, administrative, and financial power. The conclusion of the paper is summarised as follows: First, the practical measures on the part of the local government should be taken in accordance with the central government's road-map for decentralization;

- 주제어 : 지방분권, 지방정부 역량, 역량강화

- Keyword : decentralization, capacity of Local Government, capacity building

Second, a consultancy service system for local governments should be established. It can help the local government define its precise needs, analyse the issues as they affect it, help it reach solutions and support it through their implementation; Third, networking of academics and researchers within its local area is essential in strengthening local government capacity; Fourth, training and education systems for local residents and local councillors should also be set up so that they can contribute to enhancing local government capacity.

I. 서론

대통령 직속 정부혁신·지방분권위원회는 지난 7월 참여정부의 지방분권 로드맵을 발표하면서 7대분야 20개 과제에 대한 향후 진행일정표를 발표한 바 있다. 정부간 권한배분, 재정분권, 자치역량 강화, 지방의정활성화, 선거제도 개선, 지방정부 책임성 강화, 시민사회 활성화, 합리적 정부간 관계 등 세 분야에 걸쳐서 획기적인 지방분권을 추진해 나간다는 것이다. 이러한 계획이 차질없이 진행된다면 그동안 집권적으로 이루어져 왔던 우리나라 행정의 근간이 바뀌게 될 것으로 기대되지만 이러한 분권화가 성공적으로 집행되기 위한 조건들에 대한 검토와 아울러 이러한 성공조건 조성 또한 자치단체 차원에서 필요한 것이다. UNDES(United Nations Department of Economics and Social Affairs)의 공공경제 및 행정국장이던 Guido Bertucci(2000)는 「분권화: 성공조건(Decentralisation: Conditions for Success)」이라는 보고서의 서문에서 분권화가 성공적으로 이루어지기 위한 성공조건 4가지—분권화의 과정을 가이드 해 주는 입법체계, 적절한 자원, 인적 자원개발, 시민사회와의 관계 재정립—를 제시하면서 이러한 조건들이 제대로 갖추어지지 않으면 오히려 지역사회의 혼란과 비능률만 야기시킬 수 있을 것이라고 경고한 바 있다. 본 고에서는 현재 우리나라에서 진행중에 있는 분권화 시도들이 성공적으로 정착될 수 있기 위한 조건으로서 지방정부의 역량강화 부문에 초점을 두고 관련되는 이슈들을 검토해 보기로 한다.

II. 지방분권과 지방역량강화와의 관계와 외국사례

1. 지방분권의 세계적 경향과 성공요소

전 세계적인 경향이 되고 있는 지방분권화 정책은 그 주요 목표로서 정치적 목표와 행정적 목표를 달성하고자 한다. 정치적 목표는 지역정부를 주민들을 위한 정치교육의 매개체로 정착시키고자 하는 것이며 행정적 목표로서는 지역정부를 가장 효과적이고 효율적이며 경제적인 공공서비스 공급자 기능을 수행하도록 하고자 하는 것이다(GTZ, 2002: 6). 이러한 분권화가 진행되면서 지방정부입장에서는 스스로 조직구조를 결정하고 인적자원을 관리할 수 있는 재량권을 가지게 된다. 아울러 재정적 입장에서는 포괄보조금(block grant)의 도입이 확대되며 지출에 있어서도 지방정부의 수요와 우선순위에 따라 결정할 수 있는 권한이 확대된다. 특히, 영국의 단일부흥예산제도(Single Regeneration Budget, SRB)처럼 지방의 활성화를 위한 각 부처별 각종 중복사업들과 관련한 예산을 통합관리함으로써 예산효율을 기하고자 했던 사례들은 많은 시사점을 준다. 이 단일부흥예산제도(SRB)는 기본적으로 각 지방들이 중앙정부에서 사전 설정해 둔 경쟁절차를 통하여 중앙정부에 공모방식으로 응하게 되고 중립적, 전문적 위원회에 의하여 사업을 결정해 줌으로써 경쟁과 선택의 집중원리를 실현시켜 주는 제도이다. 이를 위해 지역혁신체제가 발동되며 지방의 자원을 총체적으로 활용할 수 있는 바탕이 되는 것이다. 단일부흥예산제도의 운영처럼, 지방분권을 시도했던 선진국들의 경우에는 전통적으로 유지되어 왔던 예산의 1/n에 의한 배분방식이 아니라 지방정부의 공모를 통해서 경쟁시킨다는 측면에서 지방정부의 역량강화는 필수적으로 수반되게 되는 과제이다. 지방주민과의 관계에 있어서는 주민들의 수요와 우선순위에 잘 반응할 수 있어야 하며 지역사회를 지역의사결정에 참여할 수 있도록 보장해 주어야 하는 등 많은 변화를 가져오게 된다(GTZ, 2002). 이러한 변화는 중앙정부로부터 권한을 부여받게 되는 지방정부의 자체 역량강화를 요구하게 되며 이러한 자체역량의 유무는 지방분권의 성공과 실패를 좌우하게 된다(Ministry for the Environment, 2001).

최근 10여년 동안 전 세계적으로 분권화(decentralisation)는 가버넌스에 관한 논

의를 하는데 있어서 가장 중심적인 주제가 되어 왔다. 이는 민주주의로 전환되는 과정에서 분권이 가장 중요성을 가지고 있다는 점을 인식하고 있다는 것이며 이를 반영하여 세계 국제기구들도 분권화와 이를 성공적으로 이루기 위한 조건들에 대한 회의, 포럼, 세미나 등을 개최해 왔다. 예를 들면, 1996년 4월 UN 총회에서 채택한 '행정과 개발에 관한 결의안'(Resolution 50/225 on Public Administration and Development), 1997년과 1998년의 '행정과 재정에 관한 UN 프로그램에 관한 전문가 회의'(Meetings of Experts on the United Nations Programme in Public Administration and Finance), 1999년의 UNDESA(United Nations Department of Economic and Social Affairs)에 의해 주관된 '분권화: 성공조건(Decentralisation: Conditions for Success)회의 등을 들 수 있다. 이러한 국제회의들은 분권화가 민주주의라는 가치를 완성하기 위해 중요하다는 전제하에서 이를 성공적으로 이루기 위한 제 조건들이 무엇이며 어떻게 실천할 것인가를 다루고 있다는 점에서 공통적이다. 특히, 이 회의에서는 Yerevan 선언이라는 것을 발표한 바 있는데(UNDESA, 2000: 3-4) 여기에서는 10개의 선언문을 포함하고 있다. 그 주요 내용으로서는 분권화가 민주화와 경제 및 사회의 전환과정을 가속화하는데 있어서 촉매적 역할을 하며 특히 그동안 집권화되어 있는 국가에서는 특히 그러하다고 주장한다. 분권화 정책을 통해서 사회의 민주화와 경제를 살리기 위해서는 다양한 정책수단이 동원되어야 하는데 국가별로 처한 정치, 경제적 상황에 따라서 수단들은 달라져야 하겠지만 공통적인 것은 성공적 분권화를 위해서는 강력한 지원적 노력이 있어야 한다는 점이다. 특히, 4가지가 구비되어야 하는데 이에선 법적 프레임워크와 과정, 재정적 분권화, 인적 자원개발 및 시민참여 활성화가 포함된다. 이러한 4가지의 주요 정책문제들 중에서도 특히, 인적자원개발—지방의 선거직 공무원, 직업공무원 및 지역내 NGOs—이 가장 시급히 필요하다고 지적한다. 인적자원개발에는 선거직 공무원(지방의회), 직업공무원 및 지역내 시민단체들의 업무기술, 지식 및 윤리적 가치의 강화 및 세련화(refinement)를 포함하며 동시에 조직발전 및 변화의 증진을 포함하고 있다. 이러한 과정에는 교육훈련이 중요하기 때문에 이러한 훈련프로그램이 체계적이고 일관성있게 이루어질 것을 강조한다(UNDESA, 2000: 3).

2. 지방정부 역량에 대한 이론적 논의

1) 역량의 개념

역량이라는 용어는 최근 개인 및 조직행태 일반에 있어서 주요한 평가기준의 하나로 부각되고 있다. 그럼에도 불구하고 역량에 대한 개념화에 있어서는 이를 이야기하는 논자의 수만큼이나 다양하게 정의되고 있으며 용어도 통일되고 있지 않다(김병국, 권오철, 1999: 7). 본 고에서는 역량의 개념에 대한 이론적 논의¹⁾는 생략하고 주로 선진국에서 지방분권을 성공적으로 이루기 위한 조건이라는 측면에서 사용하고 있는 용어로서 'capacity' 개념을 역량으로 보고자 한다(ODPM, 2003; UNDESA, 2000). 'Capacity' 개념을 사용하는 연구들은 'capacity building'이라는 용어를 같이 사용하며 그 의미는 역량형성 내지 역량강화를 의미하고 있다. 영국 부수상실(Office of Deputy Prime Minister)에서는 지방정부의 역량강화 프로그램을 가지고 있는데 여기에서는 'capacity building'의 개념을 '지방정부들이 효과적이면서 효율적으로 기능할 수 있는 능력을 강화시켜주기 위한 활동'을 의미하는 것으로 포괄적으로 정의하고 난 다음, 특히 '능력수행이 부실한 자치단체'(under-performing local authorities)에게 다양한 지방정책수단을 통하여 개선을 할 수 있는 수단을 제공하는 것에 초점을 두고 있다. 이는 영국에서 2002년 발표된 '2002년 지방정부법안'(2002 Local Government Bill) 내용에 포함된 지방정부 현대화 및 지방자치프로그램의 가장 핵심적인 것이다. 우리나라의 경우도 그동안 중앙집권에 익숙해 있던 지방정부에게 지방분권이라는 새로운 정책시도가 주어지는 경우 내부적인 역량이 부족한 자치단체의 경우에는 오히려 부실, 비능률과 혼란이 초래될 수 있다는 면에서 영국식의 'capacity building'이 필요할 것이며 이를 역량형성으로 번역하는 대신에 역량강화로 사용하기로 한다.

1) 역량의 개념에 대한 상세한 논의는 김병국, 권오철(1999: 7-10)의 연구를 참조할 것.

2) 역량의 요소 및 수준

역량은 두가지 차원—역량의 요소 및 수준—을 가지고 있는 것으로 이해될 수 있다 (ODPM, 2003). 이를 나누어서 설명하기로 한다.

(1) 역량의 요소

우선 역량의 요소인 바 여기에는 다음과 같은 4가지가 포함된다.

① 볼륨(volume)

이는 이용가능한 사람의 수(number)를 말한다. 이는 지방정부내의 직접 인력에 한정되는 것이 아니고 지방정부 밖에 있는 사람들 중에서 가용한 적정인력의 공급을 포함한다. 역량은 지방정부 밖의 분야로부터도 얻어질 수 있다. 이러한 인력은 특정 서비스 공급을 위하여 기존의 인력으로 가능하지 않을 경우, 외부개방형 채용, 계약직, 또는 전략적 파트너쉽 등을 통해서 얻어 질 수 있다.

② 지식(knowledge)

지난 수십년 동안 지방정부의 관리자나 중, 하위직에 있는 공무원들의 훈련 및 개발수요를 위해 많은 노력들이 있어 왔다. 광범위한 프레임워크들이 개발되어졌으며 지식은 이러한 프레임워크의 중심적 요소가 되어왔다. 여기서 지식은 업무관련적인 것이나 국가 정책, 법적 규정사항, 전문적 수준 및 최근의 모범사례등에 관한 지식들을 포함한다.

③ 기술(skills)

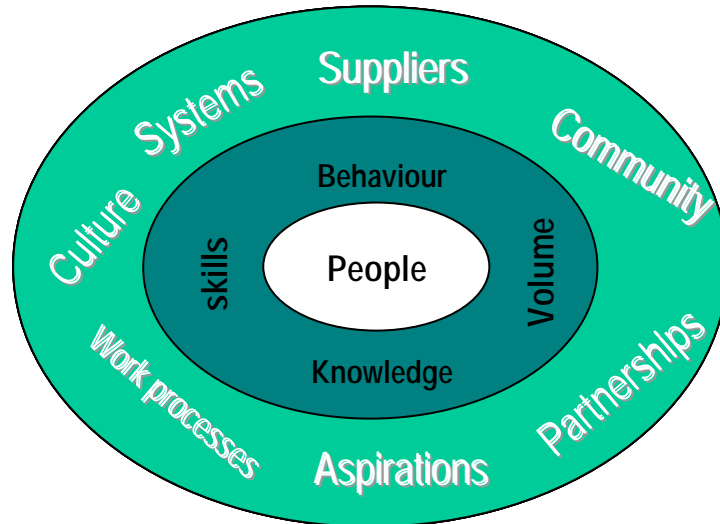
많은 지방정부들은 관리자나 지방의원들에 의해 요구되는 기술이 무엇인지를 찾아내 오고 있다. 이러한 것들은 광범위한 분야의 기술, 즉, 커뮤니케이션, 교섭, 중재, 영향력 행사, 인력 및 자원관리, 정치적 문제인식 및 기획, 성과관리 등을 포함한다.

④ 행태(behaviour)

이는 공무원들의 지식, 기술등을 적용하는 방법에 관한 것이며 지방정부의 행정문화

나 업무처리 관행등에 영향을 미치게 되어 중요한 이슈로 간주된다.

위의 4가지 역량요소들은 조직의 특성 및 근무특성에 영향을 미치게 되는데 이를 그림으로 나타내 보면 다음 <그림 1>과 같다.



자료: ODFM(2003: 3)

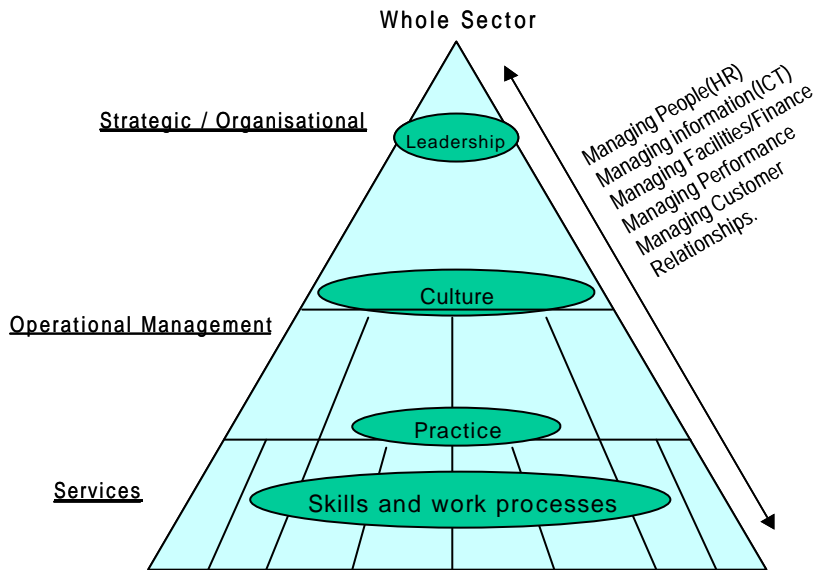
<그림 1> 지방정부 역량의 요소

위의 그림은 지방분권이라는 정책방향이 구체화될 때 지방정부가 이에 대응하기 위해서는 지방정부 역량이 있어야 하며 이 역량은 개별 지방정부가 필요한 지식, 기술 및 행태를 가진 충분한 수의 공무원이 확보되느냐에 의해 결정되고 이러한 요소들이 지방정부의 문화나 업무처리과정 등에 영향을 미치고 있다는 것을 보여주고 있다.

(2) 조직수준별 역량의 수준

최근 일련의 연구들은 성공적인 지방정부들의 경우, 강력한 전략적 능력을 가지고 있으며 이러한 능력은 조직이 단순히 부분들의 합계가 아니라 하나의 통일체로서 작

용하게 될 때 훨씬 큰 힘을 발휘하고 있음을 증명하고 있다. 이러한 현상이 가능하기 위해서는 지방정부의 내부 조직 수준별로 역량의 수준이 달라야 함을 의미한다. 아래 <그림 2>는 조직의 수준별 필요한 역량수준을 보여주고 있다.

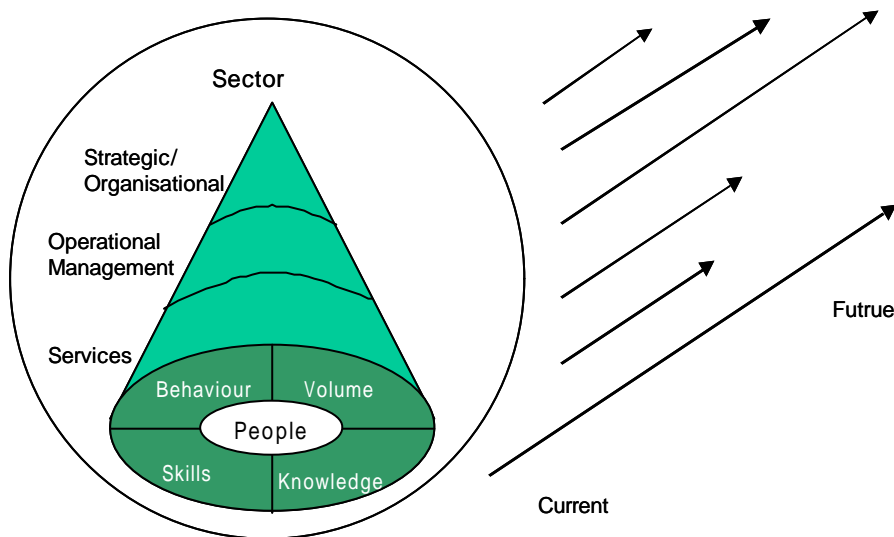


자료: ODPM(2003: 5)

<그림 2> 조직수준별 역량수준

위의 그림에서 보는 바와 같이 전체 섹터(whole sector)는 조직적·전략적 수준, 운영적 수준, 서비스 수준 등으로 구성되어 있다. 조직적 수준은 개별 자치단체의 전략적 역량(strategic capacity)이 요구되는 수준이다. 이는 특히 최근에 많은 관심을 집중시키고 있는 분야인데 전형적으로 최고 고위층 공무원들 및 기획담당 공무원들에게 초점을 두고 있다. 운영적 수준은 관리역량(management capacity)이 필요한 수준이다. 주로 성과관리(performance management)를 통하여 지방정부의 기획들이 실제 행동으로 전환되는 단계이며 이와 관련된 능력이 요구되는 수준이다. 서비스수준은 지방정부의 가장 하위 수준과 관련되며 집행단계에 해당된다. 일선공무원들이 현장

에서 서비스를 제공하는 과정에서 필요로 하는 지식, 기술, 행태 등이 중요시되는 수준이다. 이러한 조직내의 수준들이 엄격히 분류되는 것은 아니다. 가령, 리더쉽은 조직내의 모든 수준에서 일어날 수 있으며, 운영수준의 관리자는 전략과 쇄신부문에서 중요한 역할을 가지고 있는 것처럼 엄격히 구분되는 것은 아니다. 그럼에도 불구하고 분석의 편의상 이러한 구분은 지방정부에서 필요로 하는 역량의 구분을 위해 도움을 준다. 한편, 지방정부의 역량강화를 위한 방향은 현재의 역량상의 약점에 대한 보완 및 미래에 필요한 역량조건을 충족시키는데 초점을 두어야 할 것이며 이에 대한 개념적인 도식은 다음 <그림 3>과 같다.



자료: ODPM(2003: 7)

<그림 3> 지방정부의 역량강화 방향

위의 그림은 시간이 감에 따라 조직의 수준별로 필요한 역량내용과 역량요소가 무엇이며 이를 향후에 바람직한 방향으로 발전시켜 나가야 되는 것이 필요하다는 점을 설명해 주고 있다.

3. 주요국의 사례

1) 뉴질랜드의 지방정부 역량강화

지난 5년동안 뉴질랜드에서는 Local Government Newzealand와 the Ministry for the Environment(MfE) 두 기관에서 지방정부 역량강화를 위한 조치를 취해왔다. 그 조치는 크게 두 부분으로 나누어지는데 하나는 자원관리법(Resource Management Act, RMA)에서 규정하고 있는 각 지방정부들의 우수사례 발표이며 나머지 하나는 다양한 역량강화 프로젝트 실시(예: 교육훈련, 세미나, 연구 등)이다. 두 기관은 아래에서 제시하는 9개의 각종 지방정부역량강화 조치들을 검토하고 피이드백을 받아서 계속 강화해 나가고 있다. 9개의 조치들은 다음과 같다.

- Resource Management Enforcement Manual(Local Government Newzealand 2001)
- A Free Lunch or a Fair Deal-a good practice guide for charging for resource consent processing(Local Government Newzealand 2001)
- A Template for Quality Processing of Resource Consents (Local Government Newzealand & MfE 2001)
- The State of Strategic Planning in Newzealand Project(Local Government Newzealand 2000)
- What are the options-a guide to using section 32 of the RMA(MfE 2000)
- National Guidelines for Managing the Effects of Radiofrequency Transmitters(MfE 2000)
- Pre-Hearing Meetings-a Practical Guide for Councils(MfE 1999)
- A Good Practice Guide to the Auditing of Environmental Effects(MfE 1999)
- To Notify or Not to Notify-A Good Practice Guide

위의 조치들은 한편에서는 매뉴얼을 통하여 지방정부 역량강화를 위한 자료로 활용하게 하는 것과 세미나, 교육 등을 통하여 실질적으로 현장훈련을 강화시키는 것으로

구분된다. 뉴질랜드 정부는 이러한 조치들의 성과를 평가하여 계속 피이드백을 받아서 강화시켜 가고 있는데 이들 성과에 대한 평가결과²⁾(MfE, 2001)를 보면 많은 시사점을 받을 수 있을 것이다. 이 평가결과의 결론과 권고사항을 요약해 보면 첫째, 워크샵 및 훈련, 둘째, 우수 사례의 제시 및 공유, 셋째, 좋은 사례와 워크샵의 연계, 넷째, 개별 지역에 대한 맞춤형 교육 및 워크샵 등을 들 수 있다.

2) 스코틀랜드의 지방정부 역량강화방안

스코틀랜드에서는 지방정부가 역량강화를 위해서 전문 컨설턴트들에 의해 수립된 프레임워크를 실행하고 있으며 프레임워크를 구성하고 있는 각 요소들의 특성을 요약해 보면 다음 <표 1>와 같다.

<표 1> 지방정부 역량강화 프레임워크 구성요소

구분	구성요소
가치 및 비전설정	리더쉽(수직적, 수평적 리더쉽 개발)
	전략적 변화관리(관계적인 접근 및 가치관에 대한 도전)
	목표 설정(공동의 목표설정)
	정책개발(정책 및 전략의 형성)
	전략적 자원력득(주요 정책을 위한 자원확보)
	시나리오 제책(개연성있는 미래 예측)
	브레인스토밍(혁신적 아이디어 개발을 위한 기법 도출)
파트너쉽 형성	파트너쉽의 성격(파트너쉽의 성공요인 등)
	문화적, 제도적 인식(파트너쉽을 통한 의사결정 등)
	이해관계자 분석(이해관계자들에 영향을 미치는 요인 분석 등)
	교섭 기술(파트너들간 교섭 능력 등)
	청취 및 의사소통 능력(다양한 파트너들의 수요 파악 등)
실무자 기술	프로젝트 및 선택대안 평가(우선순위 평가 등)
	프로젝트 기획 및 관리(조정된 접근방법의 개발)
	예산결정 및 관리
	정보 및 연구(공동연구, 데이터 공유프로토콜의 개발 등)
지역사회 관여	문화적, 제도적 인식 제고
	지역사회 다양성 이해
	청취 및 의사소통 능력개발
	지역사회 학습 및 개발

자료: Scottish Executive, 2002

2) 이번의 성과평가결과는 180명의 공무원들에 대한 서베이 조사결과임

위의 표에서 제시하고 있는 지방정부역량강화를 위한 구성요소들은 상호 관련되어 있으며 특히 개인적, 조직적 차원에서 필요한 역량이라는 점을 강조하고 있다. 이에 더하여 모든 지방정부들은 개별 지방정부들의 구성요소별 역량에 대한 평가를 한 뒤 향후 이를 어떻게 발전시켜야 될 것인가에 관한 역량강화계획(Capacity Building Plan)을 수립하고 이를 실천해야 할 것을 요구하고 있다. 실천수단으로서는 하나의 방법보다는 다양한 방법을 채택할 것을 권고하고 있으며 네트워킹, 공무원들의 파견(secondment), 학습 포럼(learning forum), 워크숍 및 전문가와의 훈련이벤트, 전자 네트워크를 통한 공무원 능력발전, 민간부문과의 활발한 교류활동등을 종합적으로 채택할 것을 강조한다(Scottish Executive, 2002: 19-20).

3) 잉글랜드와 웨일즈의 지방정부 역량강화방안

잉글랜드와 웨일즈의 지방정부에서 현재 운영되고 있는 역량강화의 사례를 간단히 살펴 보기로 한다. 2000년에 발간된 LGNTO(Local Government National Training Organisation)의 People Skills Scoreboard 연구의 자료에 의하면 영국 지방공무원들의 경우 자치단체간 차이는 있으나 연 평균 1.6일의 교육을 받고 있다. 연 평균 교육지출비는 지방공무원 1명당 152 파운드(약 30만원)이며 지방의원에 대한 교육비는 1인당 약 178 파운드(약 36만원)정도이다. 지방정부 예산대비 공무원 교육훈련비는 2000년도 기준으로 해서 1% 정도이다(ODPM, 2003: 22-23). 우리나라의 경우는 교육훈련비가 지방정부 예산의 평균 0.3%에도 미치지 못하고 있음을 볼 때 크게 대조가 된다고 할 수 있다. 많은 종류의 역량강화 프로그램이 있지만 영국의 경우 다음 <표 2>와 같이 몇 가지 사례를 들어 보도록 한다.

〈표 2〉 역량강화 프로그램운영 사례

정책 명칭	내용	프로그램 제공자	피교육 기관
Local Government Improvement Programme	동료들의 상대방 평가	IDeA	잉글랜드와 웨일즈의 전 지방정부
Local Government Performance Support	지방정부중 운영성과가 빈약한 지방정부에 대하여 성과보고	IDeA	성과부실 지방정부
Leadership Academy	지방의원들에 대한 개발프로그램	IDeA/OPM/University of Warwick	잉글랜드와 웨일즈의 지방의원
Advanced Leadership Programme	지방정부의 고위공무원들에 대한 개발프로그램	IDeA/Ashridge	잉글랜드와 웨일즈의 고위공무원들
National Coaching Partnership	고위공무원들에 대하여 개별지도	IDeA 와 6개 민간기관의 컨소시움	잉글랜드의 고위공무원들
PFI Workshop Programme	민자유치담당공무원들에 대한 워크샵	4Ps/PWC	재정 담당하는 중간관리자들

자료: ODFM, 2003, 24-25.

위의 표에서 보는 바와 같이 지방정부에 대한 체계적, 맞춤형 교육훈련을 IDeA가 맡고 있는데 이는 정부출연연구기관으로 우리나라의 지방행정연구원과 그 기능이 유사하다. 특히, 맞춤형 교육을 통해서 지방정부의 특수한 사정을 고려한 역량강화프로그램을 일회적이 아니라 지속적으로 수행하고 있는 점이 하나의 특징이라고 할 수 있다.

Ⅲ. 지방정부 역량강화의 주요 고려사항

역량강화(Capacity Building)라는 개념은 분권화 이전에도 있었으나 지방분권이 이루어지면서 이를 지원하기 위하여 특히 그 필요성이 커졌으며 이때의 Capacity Building은 과거에 특정부분에 초점을 두었던 것보다 그 범위면에서 보다 광범위하다고 할 수 있다(GTZ, 2003: 10-11). 지방정부가 분권화와 관련하여 역량강화를 수행하는데 있어서 고려해야할 사항을 잘 정리한 사례는 UNDP의 지원을 받은 인도네시아의 '분권화 지원을 위한 Capacity Building 프레임워크'(2002)라고 할 수 있다. 이 프레임워크에서 Capacity Building은 '가버넌스, 행정 및 발전의 참여메카니즘을

향한 새로운 접근방법으로서 지역자치(regional autonomy)의 필요성이 완수될 수 있도록 정책 및 규제, 제도적 개혁, 업무절차의 수정, 조정메카니즘의 개혁, 인적자원 및 기술의 증진, 가치체계 및 태도의 변화를 의미한다고 하고 있다. 이하에서는 기존의 몇 가지 연구사례(UNDESA, 2000; GTZ, 2003; ODPM, 2003)들을 활용하여 지방정부 역량강화를 수행하는 과정에서 고려해야할 사항들을 검토해 보기로 한다.

1) 역량강화(Capacity Building)의 범위

일반적으로 Capacity Building은 3가지 수준의 관여(intervention)를 포함한다. 첫째는 시스템 수준, 둘째는 기관적 또는 조직 수준, 셋째는 개인 수준이다. 먼저 시스템 수준은 어떤 정책목표의 성취를 방해하거나 지원하는 규제적 프레임워크 및 정책들을 의미한다. 기관적 또는 조직 수준은 조직의 구조, 조직내의 의사결정과정, 절차 및 업무메카니즘, 관리수단, 조직간 관계 및 네트워크 등을 의미한다. 개인적 수준은 공무원 개인의 기술 및 자격, 지식, 태도, 조직내에서 근무하는 공무원들의 근무윤리 및 동기부여 등을 포함한다.

2) 역량강화의 원칙

역량강화의 원칙은 다음과 같은 것을 포함한다.

첫째, 역량강화는 다차원적이어서(multi-dimensional) 성공적 실행을 위해서는 장기, 중기, 단기 등의 시간적 차이에 따른 계획을 구비하여야 한다. 둘째, 역량강화는 다양한 이해관계자들을 포함하고 있는데 예를 들면, 중앙정부, 하위지방정부, 민간 부문 및 지역사회등이다. 셋째, 역량강화는 수요에 의해 영향을 받는(demand-driven) 성격이며 그 수요는 중앙정부가 아니라 이해관계자들로부터 오게 된다. 이러한 성격 때문에 그러한 수요를 형성할 때는 투명성과 책임성이 필요하게 된다. 넷째, 역량강화는 지역내의 사람, 경제 및 정치조직, 법적 및 종교조직, 문화기관 및 시민사회조직들에게 힘을 실어 줌으로써 광범위하고 현실적인 범위에서 지방자치를 발전시킬 필요성과 연관된다.

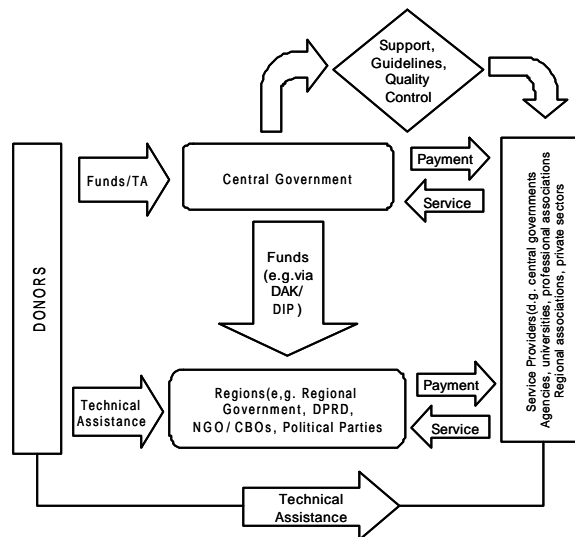
3) 이해관계자들에 대한 고려

지방분권이 진행되면서 이를 지방자치단체수준에서 지원해 주는 과정에서 지방정부 역량강화가 필요하며 이 과정에서 관련되는 이해관계자들은 7개의 집단으로 구분될 수 있다. 이는 중앙정부(지방정부가 국가의 위임사무를 집행해야 하는 과정에서 특히 관련), 상위의 지방정부, 하위의 지방정부, 광역지방의회, 기초지방의회, 지역사회/시민사회 및 비정부 조직들, 기타 서비스 공급자들(민간위탁자 등)이다. 이들에 대한 전략적 제휴, 협력관계, 업무분담방법 등 제 이슈들에 대한 종합적 접근이 필요하다.

4) 역량강화를 위한 정부간 역할 분담

(1) 역할분담의 프레임워크

아래 그림은 역량강화를 위한 역할과 관련하여 중앙정부와 지방정부간을 포함한 제 주체들간의 역할에 관한 프레임워크를 보여주고 있다.



주: 여기서 Capacity building services란 정보제공, 교육훈련, 시설이용, 컨설팅, 연구 및 분석, 매뉴얼 제공, 업무처리방법에 대한 지침서 등을 포함한다.

자료: GTZ, 2003.

〈그림 3〉 역량강화 프레임워크

〈그림 3〉은 UNDP에서 지방정부 역량강화를 위한 각 주체별 관계도를 요약해 놓은 것으로서 몇가지 시사점을 가지고 있다. 중앙정부는 전체적인 면에서 가이드 라인을 제시할 수 있고 지방정부 공통으로 필요로 하는 수요를 발굴하고 이를 효과적으로 제공하기 위한 지침을 발굴하는 업무가 포함된다. 지방정부 입장에서는 각종 전문 연구 기관들 및 대학, 민간 컨설팅 기관등과의 밀접한 교류를 통하여 맞춤형 지원을 받을 수 있는 체제를 구비하는 것이 필요하다는 점도 제시된다.

(2) 중앙정부 수준

지방정부의 역량강화를 위해서 중앙정부가 수행해야 할 업무를 요약하면 다음과 같다.

① 법적, 제도적 필요한 조건들의 구비

역량강화시장(capacity building market)이 제대로 기능 하도록 필요조건을 구비하여야 한다. 가령 여기에는 지방의 대학, 연구소, 시민단체 등 각 주체들이 지방정부의 역량강화를 위해 유기적으로 기능할 수 있도록 유인책을 중앙정부차원에서 수립하는 것이 필요하다. 현재 국립대학의 경우 전체 교수들중 약 10%는 각종 해외연수프로그램을 이용하여 해외에 1년이상씩 장기체류를 하고 있다. 사립대학의 경우에도 약간씩 차이는 있으나 많은 교수들이 해외 장기연수프로그램을 이용한 체류를 하고 있는 실정이다. 도세가 전국에서 제주도 다음으로 약한 충북의 경우에만 하더라도 충북 전역에서 매년 약 백오십명 이상의 교수들이 미국을 비롯한 세계 각국에 전공별로 파견되어 연수활동을 하고 있다. 이 경우, 교수들이 해당 지방정부의 명예홍보대사역할을 수행하도록 하여 대학이 소재한 지방정부를 연수방문도시에 홍보하기도 하고 지역 현안문제에 대한 벤치마킹 역할을 부여할 수도 있다. 이를 위해서 중앙정부에서는 재정적으로 지원을 해 줄 수 있는 방안을 모색할 수 있을 것이다.

② 교육훈련기관측면에서 본다면, 분권화가 지방공무원들의 인사관리, 지방재정 등에 미치는 영향을 고려하여 지방자치단체의 환경변화에 대응한 교육훈련기관 재정비가 필요하다. 따라서 중앙정부에서는 지방공무원 교육훈련기관에 대한 기능적 재검토 및 재조정 등을 고려해 볼 수 있을 것이다. 가령, 각 지방공무원 교육훈련기관들을 현 재처럼 비슷한 교육메뉴를 제공하게 할 것이 아니라 기능적으로 특화시켜서 A 지역의 경우는 재무회계전문교육기관, B 지역의 경우에는 정책평가전문교육기관 등으로 지역 별로 전문화된 교육기관으로 특화시키는 방안도 고려해 볼 수 있을 것이다.

③ 분권화에 대한 규제적 프레임워크를 완성하고 부처간 및 정부간 조정메카니즘을 강화시키는 것도 중앙정부의 또 다른 업무과제이다. 이것은 분권화에 일치하도록 기존의 각 부서별 규제들을 재검토하고 이를 재조정하는 것을 의미한다.

(3) 지방정부수준

지방정부수준에서는 보다 구체적으로 역량강화를 위해서 수행해야할 과제들이 제시될 수 있다. 구체적인 지방정부별 역량강화 프로그램은 지방의 수요평가에 바탕을 두고 형성되어야 하며 지방의 정보 및 사실관계에 관한 자료를 반영해야 한다. 이는 개별자치단체의 특성에 따라 다양할 것이나 공통적이면서 일반적인 입장에서 지방자치단체 수준에서 분권화를 지원하기 위한 역량강화는 다음과 같은 분야에 특히 초점을 맞추어야 한다(GTZ, 2003, 16).

첫째, 분권법 프레임워크에 대한 공감대 형성이 필요하다. 중앙정부로부터 분권화된으로써 가지게 되는 지방정부의 새로운 기능 및 과제와 중앙정부와의 관계변화에 관련된 분권법프레임워크에 대하여 주민들과 공무원들에게 충분히 이해시키고 이를 통해 전 이해관계자들로부터 공감대를 형성하는 것이 중요하다. 이를 통하여 지역내의 모든 이해관계자들(stakeholders)이 새로운 분권화 체제에 참여하도록 할 수 있다. 둘째, 기존의 행정기관과 지역사회와의 관계 재정립이 필요하다. 이는 다음과 같은 것을 의미한다. 즉, 의사결정과정에서 권한과 역할의 재 배분, 윤리강령의 개발 및 적용, 지방의회와 집행기관사이의 관계 및, 지방의회, 집행기관과 지역사회와의 관계 재정립

이 수립되어야 한다. 셋째, 지역 재정관리의 강화이다. 중앙정부와 지방정부의 새로운 재정이전 시스템에 대한 이해, 지역의 새로운 재정관리시스템의 적용에 대한 이해(투명성과 책임성이 보장되도록), 그리고 예산과정의 투명성 확보 및 참여보장장치가 확립되도록 하여야 한다. 넷째, 인사관리체제의 정비이다. 명백한 인사관리개념을 갖춘 적절한 인적자원관리시스템이 구비되어야 하며 제도적 장치는 지방정부에 의해 수행될 기능 및 과제와 조화되도록 되어야 한다. 다섯째, 지역간 관계 정립이다. 지방정부간 갈등조정 및 관계 재정립이 이루어져야 한다. 따라서 지방정부간 다양한 갈등을 조정할 수 있는 장치 및 유익한 행정관계의 교환, 새로운 쇄신방법의 교환등에 관한 절차를 수립하는 것이 필요하다. 여섯째, 지역경제의 강화전력이 필요하다. 각 지방자치단체에서 지역경제개발, 고용증진, 빈곤퇴치를 위한 새로운 패턴과 메카니즘의 개발이 이루어져야 한다.

위에서 예시한 이러한 핵심요소들은 지방자치단체의 공통적인 것들이며 이외의 것들은 개별지방자치단체들의 개별적 수요에 기초하여 역량강화 방안이 마련되어야 한다.

5) 역량강화 방안으로서 교육훈련

지방정부 역량강화를 위한 다양한 방법중에서 가장 현실적으로 실용성 있는 방법은 교육훈련이라고 지적되고 있다(ODPM, 2003). 이와 관련하여 3가지 타입의 교육훈련수요가 제기되고 있다. 그 종류는 기본적인 학술훈련, 관리에 필요한 기술 및 전문능력, 가치관훈련 등이다. 좀더 자세히 각 훈련에 대해 살펴보기로 한다.

(1) 기본적 학술훈련(basic academic training)이다. 이는 일반적으로 공무원들의 교육수준을 높이기 위한 훈련이다. 비록 이런 종류의 훈련이 성과에 직접 영향을 미치지 않는다고 하더라도 이것은 공무원들의 분석적 능력을 향상시키고 새로운 근무방법을 응용시킬 수 있는 능력을 증가시킨다고 인정되고 있다.

(2) 관리상의 기술(technical skills in management)과 특정 분야에 관계된 전문능력(professional abilities)훈련이다. 이는 가장 일반적인 공무원 교육훈련 방법

으로 인정되는 바 기본적으로 단기적 성적을 가지고 있으며 성과에 직접적 영향을 미치는 것으로 생각된다.

(3) 가치관 훈련(Training in values) 및 태도 훈련이다. 이는 직업윤리(professional deontology), 투명성 등 가치관에 대한 훈련과 태도(의사소통, 참여방법 및 교섭, 중재기술 등)를 훈련시키는 것을 포함한다. 이런 타입의 훈련들은 종종 무시되어 왔으나 최근에는 아주 빈번히 지방정부 공무원들에게 실질적으로 강조되고 있다.

위에서 제시한 훈련들은 지방공무원들에게 주로 요구되는 훈련내용들이다. 그러나 분권화와 관련하여 특히 중요성을 띠는 훈련대상집단(target group)은 바로 정치인과 시민들이다. 이들은 지금까지 거의 고려되지 않은 훈련대상집단들이다. 브라질에서의 ESCAP 프로그램들은 지방분권과 더불어 시민교육(civic education)의 유용성을 특히 강조하고 있다(GTZ, 2003).

IV. 결론: 우리나라 지방정부의 역량강화 방안

이상에서 살펴 본 바와 같이 선진국들의 경우나 UN에서는 지방분권을 성공적으로 이루기 위한 각종 프로그램들을 시행해 오고 있고 또 많은 성과를 거두고 있는 것으로 평가되고 있다. 각 국가가 처한 정치, 경제, 사회적 상황에 따라서 구체적인 지방정부 역량 프로그램들은 상이해야 하겠지만 공통적으로 논의되는 것은 중앙정부수준과 지방정부수준에서 각각 해야 할 기능이 다르다는 것과 지방정부의 조직수준별로 필요한 역량이 달라진다는 것을 들 수 있다. 먼저, 중앙정부에서는 분권화와 관련하여 각 권한이나 제도의 분권이 가져올 영향평가를 마치 교통영향평가나 환경영향평가처럼 수행할 필요가 있다. 이른바 분권영향 평가없이 권한만 분권화시키는 경우 제도의 실패로 나타나는 지방주민의 불이익은 상당히 클 것이다. 중앙정부 차원에서 각 분야별 주요 분권정책 및 이에 대한 영향평가결과와 성공조건을 제시해 줌으로써 지방자치단체에서 준비해 나가는데 도움을 줄 수 있을 것이다. 이하에서는 우리나라의 지방분권이 성공적으로 이루어지기 위해서 필요한 지방정부 역량강화 방안중 지방정부수준에서

해야할 가장 시급하다고 생각되는 몇 가지를 검토해 보기로 한다.

첫째, 지방정부들은 지방정부차원의 분권로드맵을 작성할 필요가 있다. 중앙정부에서는 중앙정부차원에서 다양한 분권프로그램패키지를 제시하고 있고 이를 시기별로 집행하기 위한 로드맵을 작성해 둔 상태이다. 그러나 이러한 분권화 노력이 성공하기 위해서는 여건이 서로 다른 지방정부입장에서는 동일한 프로그램이라도 동일한 효과가 나타나기 어렵고 기반이 갖추어지지 않은 자치단체에서는 부작용이 나타날 가능성이 상당히 많다는 점을 인식하여야 할 것이다. 중앙정부의 지방분권이 시행되면 해당 지방정부에서는 중앙정부의 권한이양이 가져올 파급효과를 각 부문별로 예측하고 이를 성공적으로 받아들이기 위해서 각 부문별로 필요한 성공조건들은 무엇이며 현재 각 자치단체들은 그러한 조건을 갖추고 있는가를 검토해야 할 것이다. 그 이후 이러한 조건이 갖추어져 있지 않다면 향후 어떤 방법으로 갖추어 나가야 될 것인가를 단계별로 기획해 나가는 과정이 필요하다. 이러한 과정은 해당 자치단체내의 인력으로는 부족할 것이며 전문연구기관의 지원을 받아야 할 것이다. 여기서의 경영진단이란 단순한 조직진단을 의미하는 것이 아니다. 지금까지 우리나라의 경우 자치단체에 대한 진단은 명칭의 다양성³⁾에도 불구하고 대부분 조직진단에 치우쳐왔다. 그 결과 이 부서에서 하는 일을 다른 부서로 이관하고 통폐합 하는 등 조직적인 측면을 강조해 온 것이 사실이다. 그러나 여기서 경영진단이라 함은, 특정자치단체의 비전설정과 이를 구현하기 위한 기능설정, 신규기능의 창출, 의사결정과정 등 제반 분야 모두에 걸쳐서 조직의 성공적 운영과 관련된 진단을 의미한다. 경영진단을 거치고 지방정부의 분권인프라에 대한 평가가 나온 다음 이를 단계적으로 강화하기 위한 지방정부 차원의 분권로드맵이 작성되고 이의 효과적인 집행을 이루어져야 할 것이다.

둘째, 지방정부의 역량강화를 위해 맞춤형자문(tailored consultancy)을 받을 수 있는 체제가 갖추어져야 할 것이다. 분권화의 추구는 개별 자치단체의 지역적 특성을 살리고 자율성을 강조하며 이를 통하여 지방정부의 자체 경쟁력을 강화시키는 것이 주요 목적일 것이다. 이와 부합하여 중앙정부에서는 전통적인 예산배분방식에서 벗어나 공모방식에 의한 경쟁위주의 사업 및 예산배분방식으로 바뀌어 갈 것이 예상된다. 이러한 환경속에서 자치단체가 경쟁력을 가지려면 개별자치단체의 역량강화수요 도출

3) 조직진단, 경영진단, 기능진단 등 다양한 명칭들이 실제 연구과정에서 사용되고 있다.

및 이를 강화시켜나가기 위한 맞춤형 자문(tailored consultancy)을 받는 것이 필요하다. 이러한 맞춤형 자문을 위해서 영국의 경우 정부출연기관으로서 위에서 언급한 바와 같이 IDeA(Improvement and Development Agency)가 있다. 이 기관에서는 각 지방정부에 대해서 경영진단을 실시한 후 이른바 맞춤형 자문, 지원을 지속적으로 해 주고 있다(임성일, 최영출, 2001). 개별 자치단체가 처한 특수한 사정이 다른 만큼 이러한 맞춤형 지원을 지속적으로 해 주는 체제가 필요할 것이다. 이는 단순히 자치단체에 대한 진단에 그치는 것이 아니라 감사원(Audit Commission), 부수상실(Office of the Deputy Prime Minister) 등과 밀접히 연계하여 그동안 특정 자치단체에 대해 이루어졌던 각종, 감사, 성과평가, 조사의 결과뿐만 아니라 개별 자치단체에 대한 심층적인 진단결과를 활용하며 안정적이고 성공적인 단계로 접어들 때까지 지속적으로 장기간 맞춤형 자문을 해 주는 제도이다. 자문의 범위는 단순한 인력관리에서부터 시작해서 비전설정, 각 개별 사업의 타당성분석, 향후 자치단체에 대한 정책지원 등 전과정에 걸쳐 망라적으로 이루어지고 있다. 우리나라의 경우에는 한국지방행정연구원이 이러한 기능을 선도적으로 수행해 나가는 것도 검토할 수 있을 것이다.

셋째, 개별 공무원들의 경우, 적어도 부서별로 컨설턴트 네트워크 형성이 필요하며 이를 역량강화의 시범적 단계로 삼을 필요가 있다. 현재 각 지방정부들의 경우 공무원들은 1-2년 단위로 부서를 옮길 뿐만 아니라 전문화가 제대로 이루어지지 않아서 업무 수행능력면에서 많은 비효율을 가지고 있다. 선진국의 경우에는 공무원들이 각 부서별로 전문적 아이디어를 제공해 줄 수 있는 컨설턴트 그룹이 존재한다. 가령, 사회복지과의 노인복지팀이라고 한다면 노인복지에 관련된 전문가들을 20-30명정도 확보해 놓고 이들로부터 업무상의 자문을 받도록 하는 방안이다. 컨설턴트 그룹을 설정할 때에는 우선 1차적으로 해당 지역내의 교수, 연구원들이 유리할 것이다. 때로 직접 방문하여 자문받을 수 있을 뿐만 아니라 경우에 따라서는 토론 등을 하는데도 이점이 있을 것이다. 선정하는 과정에서는 학술진흥재단의 연구자 데이터베이스나 각 대학의 홈페이지를 활용하여 연구관심, 연구배경 국가, 성별, 연령별 안배를 통하여 확보한 다음 이메일을 통하여 대외비가 아닌 한 자기 부서업무에 대한 소개 및 협조를 구할 수 있다. 특히, 쟁점사항이나 아이디어를 요하는 성격인 경우 메일링 리스트를 통하여 전문가들의 아이디어를 구하고 이를 실제에 응용해 나간다면 상당히 시간상으로도 효율성면에서 성과

를 거둘 수 있을 것이다. 이 경우 교수나 연구원들의 소속 기관과 자치단체가 협정을 맺어서 이러한 전문가들의 업적평가지 외부자문의 여부를 평가항목속에 포함시켜 독려해 줄 수 있을 것이다. 이러한 전문가 그룹은 외국에서는 많이 활용되고 있다.

넷째, 지역주민과 지방의회에 대한 다양한 측면에서의 교육이 필요하다. 위에서 언급한 바와 같이 지방정부의 역량강화는 공무원에게 국한된 것이 아니고 지역주민과 지방의원들에게도 공히 적용된다. 이들에대한 교육과 다양한 훈련프로그램을 통하여 지역사회내의 사회자본을 강화하고 이를 통한 로컬가버넌스를 구축하는 것도 역량강화를 위한 장기적 토대가 될 것이다.

【참고문헌】

- 김병국· 권오철. (1999). 「지방자치단체 내부조직 역량 평가체계의 구축 및 활용방안」.
서울: 한국지방행정연구원.
- 임성일· 최영출. (2001). 「영국의 지방정부와 공공개혁」. 서울 : 법경사.
- 하혜수· 최영출. (2002). 차등적 분권제도에 대한 비교연구: 영·미·일·북유럽을 중심으로. 「한국행정학보」, 제36권 제2호.
- GTZ. (2002). *National Framework for Capacity Building to Support Decentralisation*. Indonesia: The Minister of Home Affairs.
- Ministry for the Environment. (2001). *Report on the Results of A Survey Seeking Feedback on Local Government Newzealand's and the Ministry for the Environment's Capacity Building Projects and Good Practice Publications*. Newzealand: MfE.
- ODPM. (2003). *Capacity Building in Local Government*. Finanl Interlim Report to ODPM. London: Office of Deputy Prime Minister.
- Scottish Executive. (2002). *Capacity Building for Community Planning*. Edinburgh: The Stationery Office Ltd.
- UNDES. (2000). *Decentralisation: Conditions for Success*. NY: United Nations.

