

# 국민행복시대의 지방정부 구현

## : 협업 활성화를 중심으로

Realization of Local Governments at the era of People's Happiness  
: Focused on Collaboration Activation

배 준 구\*  
BAE, Jun-Gu

### ■ 목 차 ■

- I. 머리말
- II. 박근혜정부의 국정기조와 지방정부 3.0의 필요성
- III. 지방정부 협업의 논거와 운영 사례
- IV. 국민행복을 위한 지방정부의 협업 활성화 방안
- V. 맺음말

지방자치 실시 이후 중앙정부와 지방정부는 수직적 관계에서 수평적 관계로 변화되어 가고, 지방정부는 독자적 의사결정의 주체로서 지위를 확보하게 됨에 따라 국민행복 구현을 위해서는 지방정부의 역할이 중요하다. 지방정부는 급변하는 행정수요에 대응하고, 복잡한 지역 현안과 이슈를 해결하기 위하여 칸막이 행정에서 벗어난 협업의 활성화가 요청되고 있다. 이 논문은 박근혜정부가 국정의 최우선 과제로 삼고 있는 국민행복을 위한 지방정부 구현과 관련하여 국정기조와 지방정부 3.0의 필요성, 지방정부의 협업운영 사례를 분석하여 시사점을 도출하고 협업의 활성화 방안을 제시한다. 협업의 활성화를 위해서는 수요자, 추진조직, 정보체계, 제도 등의 측면에서 주민 맞춤형 서비스의 강화가 필요하다.

□ 주제어: 국민행복, 지방정부, 협업, 지방자치, 주민참여

After implementation of local autonomy, the relationship between national and

\* 경성대학교 행정학과 교수

논문 접수일: 2013. 6. 13, 심사기간(1, 2차): 2013. 6. 13 ~ 2013. 6. 24, 게재확정일: 2013. 6. 24

local governments has been transformed from vertical to horizontal one and local governments has secured their authorities as independent decision makers. Under these contexts, local governments are in charge of more important roles in realization of people's happiness. On the level of local government, active collaboration is needed to meet rapidly-changing administrative needs and to solve complex local pending issues. Analyzing the guiding principles of the administration of state affairs, 'Local Government 3.0', and cases of collaboration, this article withdraws implications for realization of local governments which is being pursued as one of the top priorities of state affairs under Park Gunhye Government. Based on the implications withdrawn from the analyses, this article emphasizes the need for reinforcement of customized service by citizen in terms of customer, propelling organization, information system, and institution as a way to increase active collaboration.

□ Keywords: people's happiness, local government, collaboration, local autonomy, citizen participation

## I. 머리말

우리나라는 1948년 정부 수립 이후 1980년대까지 중앙정부가 주도적으로 국가 및 지역 발전을 추진하여 왔다. 1980년대의 민주화 욕구에 따른 혼란과 수습과정을 거쳐 1995년부터 지방자치가 전면적으로 재개되고 2003년에 출범한 참여정부를 비롯한 역대 정부가 지방분권을 추진하여 지방정부의 자율성과 역할이 커지고 있다. 2013년 2월에 출범한 박근혜 정부는 지방분권의 기초를 과거 중앙정부 주도에서 지방이 주도하고 국가가 지원하는 새로운 패러다임으로 전환할 필요성을 표명하였다. 새 정부는 공공정보의 개방과 공유, 소통과 협력을 통해 투명하고 유능한 정부, 국민 맞춤형 서비스 정부를 구현함으로써 수요자 맞춤형 서비스 제공, 일자리 창출 등 국민 모두가 행복한 시대를 만들고자 하는 이른바 '정부 3.0' 정책에 역점을 두고 있다. 말하자면 '정부 1.0'은 정부가 서비스와 정보 제공을 주도하는 일방향 정보 전달이었다면, '정부 2.0'은 시민과의 쌍방향 국정운영 방식을 뜻한다. 나아가 '정부 3.0'은 개인에 특화된 맞춤형 서비스를 제공하여 국민행복시대를 구현한다는 것이다. 이를 위해서는 지방정부를 포함한 정부가 생산하는 공공정보 공개와 공유, 정부 부처간뿐만 아니라 정부와 민간간 소통과 협력이 정부개혁의 핵심과제이다.

지방자치 실시 이후 중앙정부와 지방정부는 수직적 관계에서 수평적 관계로 변모되어 가고, 지방정부는 독자적 의사결정의 주체로서 지위를 확보하게 됨에 따라 국민행복 구현을 위해서는 지방정부의 역할이 중요하다. 지방정부는 양적과 질적으로 급변하는 행정수요에 대응하고, 복잡한 지역 현안과 이슈를 해결하기 위해서는 칸막이 행정에서 벗어난 협업 방식과 새로운 형태의 공공관리가 요청되고 있다. 새 정부의 국정철학인 정부 3.0 개념은 지방정부의 관점으로 확대하면 지방정부 3.0으로 정의할 수 있다. 개인별 맞춤형서비스를 지향하는 지방정부 3.0 구현을 위해서는 무엇보다 칸막이 행정을 제거하고 정보·기능을 연계하는 협업 체제를 구축할 필요가 있다. 오픈 플랫폼을 통한 개방, 공유, 협력하는 체제를 구축하고, 협업 추진의 장애요인을 제거함으로써 협업의 활성화 방안을 강구해야 한다. 따라서 이 논문은 박근혜정부가 국정의 최우선 과제로 삼고 있는 국민행복을 위한 지방정부 구현과 관련하여 협업 활성화를 중심으로 논의한다. 즉 박근혜정부의 국정기조와 지방정부 3.0의 필요성, 지방정부 협업의 문제점과 운영 사례를 분석하여 시사점(장애요인, 성공요인)을 도출하고, 협업의 활성화 방안을 제시한다. 협업(collaboration)은 추진과제별로 협업 수준을 차별화하는 시도들이 있고, 낮은 수준의 협력(cooperation)이나 조정(coordination)도 협업과제로 추진되고 있다(박용성·홍길표·이석환, 2013: 4-8). 이런 점을 감안하여 이 논문에서 의미하는 협업은 낮은 수준의 협력을 포괄하고 있다.

## II. 박근혜정부의 국정기조와 지방정부 3.0의 필요성

### 1. 박근혜정부의 국정기조와 정부 3.0 추진계획

박근혜정부는 2013년 5월 28일 대통령 주재로 열린 국무회의에서 140개 국정과제 추진 전략과 추진계획을 보완·확정했다. 이번에 확정된 140개 국정과제는 국정비전(희망의 새 시대: 국민행복과 국가발전이 선순환하는 새로운 패러다임 시대), 4대 국정기조(경제부흥, 국민행복, 문화융성, 평화통일 기반 구축), 14대 추진전략으로 분류된다. 14대 추진전략은 경제부흥의 3대 전략(창조경제, 경제민주화, 민생경제)과 42개 과제, 국민행복의 4대 전략(맞춤형 고용복지, 창의교육, 국민안전, 사회통합)과 64개 과제, 문화융성의 3대 전략(문화참여 확대, 문화예술 진흥, 문화와 산업의 융합)과 10개 과제, 통일기반 구축의 3대 전략(튼튼한 안보, 한반도 신뢰 프로세스, 신뢰 외교)과 17개 과제, 신뢰받는 정부 전략과 7개 과제로 세분된다. 확정된 국정과제는 2013년 2월 대통령직 인수위원회 안을 바탕으로 그 동안의 여

건변화 및 재원소요, 부처업무보고, 입법계획 등을 내용에 반영했고 창조경제, 문화융성, 정부 3.0 등 주요과제 세부내용을 보완했으며 국정기조, 추진전략, 국정과제 간의 정합성을 제고하였다. 특히 5년간 국정과제 입법계획을 담은 '종합입법계획'을 별도로 수립하고, 2013년 5월 31일에 확정 발표한 공약집행 계획서인 이른바 '공약가계부'의 내용을 반영해 과제추진의 실천력을 높였다. 정부는 확정된 국정과제를 주관부처를 중심으로 추진하고, 부처간 협업을 통해 시너지 효과를 창출해 나갈 계획이다(연합뉴스 2013년 5월 18일).

정부 3.0 정책의 추진계획을 보면 다음과 같다. 투명한 정부를 위하여 공공정보 적극 공개로 국민의 알권리 충족시키고, 공공데이터의 민간 활용을 활성화하며, 민·관 협치를 강화할 예정이다. 공공정보가 개방되면 민간 부문의 창의와 활력을 통한 새로운 가치창출의 기반이 마련될 수 있다. 공공 정보의 민간활용에 관한 법을 제정해서 개방된 공공 정보를 개인과 기업이 창의적으로 활용할 수 있도록 하여 새로운 일자리 창출을 지원할 계획이다. 서비스 정부를 위하여 수요자 맞춤형 서비스 통합 제공, 창업 및 기업활동 원스톱 지원 강화, 정보 취약계층의 서비스 접근성 제고, 새로운 정보기술을 활용한 맞춤형 서비스 통합 제공 등을 추진할 예정이다. 정부 내 흩어져 있는 정보를 공유하고, 시스템을 연계하여 국민이 행정서비스를 찾기 전에 국가가 먼저 국민을 찾아가는 서비스 시스템을 구현한다. 각종 행정서비스를 수혜자 유형별(장애인, 임산부 등)로 분류하고 맞춤형 원스톱 행정서비스를 제공할 예정이다. 유능한 정부를 위하여 정부 내 칸막이 해소, 협업·소통 지원시스템 강화, 빅데이터를 활용한 과학적 행정 구현을 추진할 계획이다. 즉 복잡한 정책현안의 해결을 위한 부처 내, 부처간 협업의 필요성이 갈수록 커지고 있어 정부 통합 의사소통시스템을 구축하여 원활한 의사소통 환경 조성하고 부처간 칸막이를 허물어 정부의 업무 효율성을 높인다. 정부와 민간과의 협업을 확대하여 협치를 강화하고 민간 부문의 다양한 의견이 반영되도록 한다. 정부 지식경영시스템을 구축하고, 이를 활용한 정책역량을 강화하기 위하여 업무지식과 정책지식을 클라우드 컴퓨팅 기반으로 통합할 계획이다. 빅데이터를 활용하여 정책품질을 제고하고, 국가미래전략 수립 및 위기관리에 대응할 것이다(박근혜정부 대통령직인수위원회 백서, 2013: 479-480; 박덕수, 2013: 398).

## 2. 지방정부 3.0의 의의와 필요성

박근혜 대통령당선인은 대통령 출마선언 직후인 2012년 7월 11일 정부통합전산센터를 방문하여 새로운 정부운영의 패러다임으로 정부 3.0 구상을 발표하였다. 대통령직 인수위원회 법질서사회안전분과는 당선인의 정부 3.0 구상을 실현하기 위한 전략 및 추진과제와 실천방안을 마련하기 위하여 외부전문가, 타 분과 전문위원, 관련 부처 공무원들과 정책간담회

(1.16)와 수차례 내외부 토론을 거쳐 정부 3.0 추진 방안을 마련하였다. ‘정부 3.0’은 일방향의 정부 1.0을 넘어 쌍방향의 정부 2.0을 구현하고 이를 바탕으로 개인별 맞춤형 행복을 지향하며 그 핵심 가치는 개방·공유·소통·협력이며 투명한 정부, 유능한 정부, 서비스 정부를 지향하고 있다(박근혜정부 대통령직 인수위원회 백서, 2013: 478-479).

박근혜정부의 국정철학이자 비전인 정부 3.0 개념은 지방정부 관점으로 확장하면 지방정부 3.0으로 정의할 수 있으며, 정책목표와 정책수단으로 구분할 수 있다. 즉 정책목표는 국민행복을 위한 가치 창출이나 일자리·신성장동력 창출 등을 위한 개방적 협력과 협치를 지향하며, 3.0의 시대 흐름에 부합하는 기술을 활용하여 개인별 맞춤형 서비스를 제공하는 것이다. 이를 위한 정책수단은 오픈 플랫폼을 통한 개방, 공유, 협력하는 체제를 구축하고, 관련 기관간(민간 포함)의 협업을 도모하며, 창의적·혁신적·지능적인 기술이 필요하다. 지방정부 3.0은 행정을 둘러싼 환경과 시대가 급변하면서 지역의 각종 현안과 이슈가 지방정부 스스로 해결하기 곤란한 상황이고, 새 정부에 대한 요구 증대와 미래사회 환경변화를 고려할 때 의의가 있다. 다만 지방정부 3.0은 어떤 분야의 경우 실제로 2.0도 제대로 실현하지 못하고 있는 상황을 고려할 때 향후 3.0을 구현하는 방법에 중점을 두면서 2.0을 보완하는 방향으로 추진하는 것이 바람직하다.

이와 같은 지방정부 3.0이 필요성을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 향후 우리 사회는 기후변화와 재해 증가, 저출산과 고령화 등과 같은 기존의 방식으로 해결할 수 없는 새로운 정책문제에 직면하고 있다. 상시화 된 글로벌 경제위기 속에서 신성장동력을 창출하고 국가 경쟁력을 높이기 위해서는 지속적으로 정부 역량을 강화할 필요가 있다.

둘째, 지식정보화, 세계화, 분권화와 함께 사회 전 분야에서 개인, NGO, 기업 등의 영향력 증대와 같은 변화 속에서 정부와 국민간 관계뿐만 아니라 중앙과 지방간 관계의 변화가 불가피하다.

셋째, 클라우드 컴퓨팅, 모바일 통신 등 ICT 기술의 발전으로 정부 개혁을 효과적으로 지원할 수 있는 전자기술적 여건이 마련됨으로써 각종 정책 문제 해결과 맞춤형 서비스를 제공하는 수단으로 ICT 기술을 활용할 필요가 있다.

넷째, 우리나라는 경제수준 향상(경제규모 15위, 무역규모 7위)과 한류 열풍 등으로 국가 위상이 대폭적으로 신장된 반면에 자살율과 이혼율이 OECD 국가 중에서 제일 높고, 국민행복지수가 매우 낮아 새로운 대응이 필요하다. 즉 2012년 미국 갤럽조사에 따르면 148개 국가 중에서 97위로 매우 낮게 나타나고 있다. 2012년 OECD 산출 행복지수(Better Life Index)를 보면 한국은 36개국 가운데 27위를 기록했다. 즉 한국은 안전(9.1)과 시민참여(7.5), 교육(7.9) 같은 영역에서는 높은 수준을 보였지만 주거(5.7)와 고용(5.3), 소득(2.1)에서는 중하위권에, 환경(5.3), 일과 생활의 균형(5.3), 건강(4.9), 삶의 만족도

(4.2) 등에서는 하위권에 머물렀다. 특히 공동체(1.6) 지수는 터키(36위), 멕시코(35위)와 함께 최하위권(34위)이었다. 이 행복지수는 주거·소득·고용·공동체·교육·환경·시민참여·일과 생활의 균형·건강·삶의 만족도·안전 등 11개 생활영역을 반영하는 지표를 토대로 산출되었다.(연합뉴스 2013년 5월 28일).

다섯째, 국민의 높은 기대 수준에 비하여 칸막이 행정으로 인한 비효율 상존 및 종합서비스 제공이 미흡하며, 정책의 투명성·적시성·일관성 결여 등으로 대정부의 신뢰도가 낮기 때문이다(박덕수, 2013: 396).

### Ⅲ. 지방정부 협업의 논거와 운영 사례

#### 1. 지방정부 협업의 논거

정부간 협업이나 협력에 관한 이론적 근거는 1960년대부터 정부간 관계모형(Intergovernment relation Model), 파트너십 모형(Partnership Model), 교환모형(Exchange Model), 협상모형(Negotiation Model), 공동생산적 접근모형(Coproductive Approach Model), 협력과정모형(Process Model of Cooperation) 등을 중심으로 다양하게 논의되고 있다(한표환 외, 2002: 11-24; 대전발전연구원, 2007: 11-16). 박양호 외(2004)는 지방정부간 협력의 이론적 배경으로 경영학에서의 '활동 공유 모형', 지역협력에서 '연결 경제성 및 시스템 경제성' 이론, '분리형 분업과 통합형 분업' 이론을 제시하고 있다. 즉 '활동공유 모형'은 기업경영에서 활동을 공유하는 이유는 상이한 주체들이 수행하는 사업간 연계에서 오는 이득이 그렇지 않을 경우에 비해 크다는 것이다. '연결 경제성'은 각 지역이 갖는 내부자원과 지역이 보유한 자원을 연결시킴으로써 생겨나는 경제성을 의미한다. '시스템 경제성'은 수요자들이 필요로 하는 최종적 시스템 상품의 완성을 위해 개별기업들이 상호작용하는 기업간 네트워크체제의 정립과정에서 각 주체간 연쇄적 분업효과와 더불어 기능 보완적이고 연쇄적인 연결효과가 발생하는 것을 의미한다. '분리형 분업 방식'은 개별지역이 중심이 되는 반면 '통합형 분업'은 여러 주체가 공동 목표를 갖고 연계를 맺어 다양한 시너지 효과를 발생하는 상태를 말한다(박양호 외, 2004:15-21). 이러한 이론들의 공통적 특징으로는 정부간 협업은 공통적 사항이나 이해관계를 사전에 해결하기 위해 수평적·교환적·공동생산적 상호작용이라는 수단을 활용하여 공동이익을 창출하는 과정으로 보고 있다.

정부간 협업사업의 추진 동기는 공동이익 창출과 함께 사업추진 과정에서 당면하는 각종

상황 요인에 의해 영향을 받는다. 기관간의 협업 동기는 크게 보면 <표 1>에서 보듯이 교환이론적 측면과 조직이론적 측면으로 나눌 수 있다. 교환이론은 기관간의 협업을 비용-편익 차원에서 보며, 협업으로 얻는 편익이 비용을 초과할 때 협업이 이루어진다는 논리에 바탕을 둔다. 이러한 교환이론적 측면에서 보면 협업의 추진 동기는 협업의 편익을 토대로 행·재정적 자원, 가치관(규범), 협업정보 공유 등으로 구분된다. 기관간 협업은 일차적으로 자원부족(행정, 재정, 기술 등)이 원인이 되기 때문에 협업을 통해 얻는 편익이 클수록 협업에 대한 욕구와 성공 가능성이 높은 반면에 협업의 실패(장애)는 행정·재정적 순손실이나 과도한 비용 부담 때문으로 볼 수 있다. 관리자(지방정부 대표, 지방의원, 담당업무 부서장 등)의 협업에 대한 가치관(규범)은 협업관계 형성에 중요한 역할을 하며, 이들이 어떠한 가치관이나 태도를 갖느냐에 따라 협업의 성공과 장애요인으로 작용할 수 있다. 협업정보 공유의 경우 협업에 대한 상세한 정보가 사전에 공개·공유될수록 협업의 추진이 용이하고, 활성화 되는 반면에 정보 단절과 탐색비용이 크면 협업 추진의 장애요인이 된다. 조직이론적 측면에서 보면 협업의 추진 동기는 문제해결(갈등 해소) 및 행정서비스 개선, 내부 역량 보완, 법적 강제로 구분된다. 즉 기관간 협업은 상호간 순편익으로만 이루어지는 것은 아니며 특별한 문제를 해결하거나 협업으로 행정 성과를 개선할 수 있을 때 발생하고, 반면에 협업이 문제해결에 도움이 되지 않거나 행정서비스 개선이 곤란할 경우 실패하거나 저항을 받는다. 또한 기관간 협업은 외적 수요에 대응하는 내부역량에 확실성과 자신감이 결여될 때 불확실성 감소를 위해 선택되는 반면에 미래의 결과가 불확실하거나 협업으로 인해 상호간에 불편·갈등·분열이 야기될 우려가 있는 경우에 장애가 된다. 기관간 협업은 자발적 합의에 바탕을 두기에 법적 강제 여부가 협업의 성공 또는 장애요인으로 작용할 여지는 크지 않으나 다른 요인과 함께 복합적으로 작용할 때 영향력을 갖는다(한표환·김선기, 2003: 221-225).

<표 1> 지방정부간 협업사업의 추진 요인

협업 추진 동기	성공 요인	장애(실패) 요인	관련이론
행·재정적 자원: 투자자원의 부족, 비용절감, 정부의 보조금 지급	정부의 지원 또는 협업에 따른 행정·재정적 이익과 효과 발생	협업사업에 과도한 비용이 들거나 협업으로 인한 손실 발생	교환이론적 측면
관리자의 가치관(규범)	관리자(지방정부 대표, 부서장 등)가 협업에 대해 긍정적 가치관 보유	관리자가 협업에 대한 부정적 가치관과 태도를 갖거나 독자적 행정 수행 선호	
협력 대상 정보의 공유	협업 대상 사업이나 관련 정보를 사전에 공유	협업 대상 사업이나 기관에 대한 정보가 부족	

협업 추진 동기	성공 요인	장애(실패) 요인	관련이론
문제해결(갈등 해소)과 행정서비스 개선	갈등 해소 등 문제의 해결에 도움이 되거나 서비스가 개선	협업으로 당면 문제의 해결에 도움이 되지 않거나 독자적 해결시	조직이론적 측면
내부 역량 보완	협업을 통해 인력, 기술, 노하우 등 내부역량을 보완	협업 추진으로 예기치 않은 문제가 발생하거나 분열, 불편 초래	
법적 강제(법규에 협업 규정)	법규에 협업의무나 권유 규정	법규에 협업의무나 권유가 미규정	

자료: 한표환·김신기(2003: 222)의 내용을 일부 수정·보완한 것임

## 2. 협업의 문제점

일반적으로 지방정부의 협업 패러다임은 중요하게 부각되고 있으나 실제에 있어서 지방정부의 관심이 저조할 뿐만 아니라 각종 협업의 활동은 미흡한 실정이다. 이를테면 유사한 사업을 중복적으로 시행함으로써 사업의 효율성과 형평성이 떨어지고 있다. 기관 단위로 사업이 수행됨으로 인해 통합적 행정서비스의 제공을 저해할 뿐만 아니라 부서 상호간에 업무를 미루거나 떠넘기기를 함으로써 주민들에게 불편과 불이익을 끼치고 있다. 관련 기관간 업무수행에 대한 정보·장비·시설 등을 공유하지 않아 인력·재원 등에 있어 비효율성이 야기되고, 행정수요에 신속하게 대응하지 못하고 있다. 지방정부간 이해관계의 대립과 마찰로 인해 주요 사업이 제대로 추진되지 못하거나 지체되는 경우가 있다. 부서 단위의 경직된 칸막이 행정구조로 인하여 복합적인 문제나 새로운 문제에 직면할 때 신속적이고 신속하게 이를 처리하지 못하는 경우도 발생하고, 관련 기관간의 인사교류가 폭 넓지 않고, 폐쇄적이며 소통이 결여되어 있다(박덕수, 2013: 309-400). 우리나라 지방정부 차원에서는 민주성 결핍과 전달의 모순의 개연성이 높고, 이와 같은 현상은 보편적인 것으로 볼 수 있다(곽현근, 2011: 31).

## 3. 협업 운영 사례

개인별 맞춤서비스를 지향하는 지방정부 3.0 구현을 위해서는 관련 주체간, 즉 지방정부와 중앙정부간, 지방정부간, 지방정부와 민간(주민, 기업)간 등의 협업체계를 구축해야 한다. 여기서는 협업 운영 사례를 통해 관련 주체간 협업의 추진 실태와 요인(성공, 장애)을 파악한다. 즉 지방정부와 중앙정부(중앙부처 및 산하 기관들)간 협업의 경우 경상북도 구미시 불산 누출 사고, 지방정부간 협업의 경우 경상남도 시·군간 연계·협력, 지방정부와 주민간의

경우 경기도 안산시 민원행정을 중심으로 살펴본다.

### 1) 지방정부와 중앙정부간 협업: 구미시 불산 누출 사례

2012년 9월 27일 오후 3시 43분경 경북 구미시 산동면 봉산리에 위치한 국가산업단지 4단지 내 화학제품 생산업체인 주식회사 휴브글로벌에서 가스가 누출되는 사고가 발생하여 5명이 사망하고 18명이 부상당했다. 이번 사고로 병원 치료를 받은 사람이 398명이며, 산동면 봉산리를 중심으로 91.2 헥타르의 농작물 피해와 소 1000여 마리 등의 가축 피해가 접수됐고, 누출 사고로 인한 2차 피해가 진행되면서 치료받은 사람은 1,954명, 농작물 피해 135ha, 구미 제4국가산업단지 내 40개 업체가 53억의 피해를 입었다.

(<http://ko.wikipedia.org/wiki/2012>, 위키백과 구미 가스 누출 사고).

사고 발생 직후 구미경찰서와 구미소방서에서는 가스 누출신고가 접수되어 곧바로 현장에 출동하였다. 소방대는 출동과 함께 경찰청, 구미시, 대구지방환경청 등 관련기관에 통보하였고, 현장에 도착한 경찰은 교통 통제 및 주민대피 등의 임무를 수행하였다. 구미소방대는 사고현장에 도착하고 나서야 불산 공장인 것을 알았으며, 경찰의 경우 단순히 화학물질 사고로만 인지하고 있다가, 출동 2시간 50여분이 지난 오후 7시쯤에서야 불산의 맹독성을 통보받았다. 사고 진압의 가장 중요한 부분인 탱크로리 가스 누출 밸브 차단작업은 매우 위험하여 구미소방서 자체적으로는 대응에 어려움이 있었고, 이를 지원하기 위해 중앙119구조단이 헬기로 급파되었다. 중앙119구조단은 오후 8시 30분 현장에 진입하여 대응조치를 실시하였다. 중앙119구조대와 김천소방서 119구조대원들은 4차례에 걸친 현장 진입 끝에 사고 발생 8시간 가량이 지난 오후 11시 30분 가스 누출 밸브를 완전히 차단하였다.

이번 구미 불산 가스 유출사고의 경우 지식경제부·환경부·농식품부 등이 주관 부처가 어디냐를 놓고 혼선을 빚었다. 즉, 국정감사에서 불산가스 누출가스 관리감독기관이 가스안전공사였다가 지방환경청, 한국환경공단으로 바뀌고, 사고 후 관리기관 파악조차도 안 되고 있다고 지적되었다.

불산 누출 사고를 낸 업체가 환경부에 제출한 자체방제계획서(2008년 6월 작성)에서 밝힌 방제장비는 삽 2자루와 소화기 2개가 전부였던 것으로 확인됐다. 이 업체의 방제계획서는 불산이 누출되면 최초발견자가 중화제를 사용해 비상출동반이 도착할 때까지 최대한 방제 활동을 하겠다면서도, 이때 사용할 중화제는 보유하지 않고 있다고 밝혀 앞뒤가 맞지 않는 내용으로 작성돼 있다. 이번 사고가 이렇게 확대된 것은 관계 기관들의 공조체제 미흡으로 인한 초동대응 부실도 한 원인이라 할 수 있다. 구미시, 대구지방환경청, 소방서, 경찰서 등의 공조체제가 제대로 이루어지지 못함으로써 불산의 위험성에 대한 통지, 주민과 직원의 대

피, 중화제 사용 등이 적시에 신속히 이루어지지 못하였다. 또한 건축허가(구미시), 공장허가(산단공) 등으로 이원화되어 있어 구미시가 위험물 취급 여부를 확인할 수 없는 체계와 제도적 문제점이 있었다(배재현, 2012).

이상에서 볼 때 구미 불산 누출 사례에 볼 수 있는 협업의 장애요인으로는 협업 대상 사업이나 기관에 대한 정보 부족, 관계 기관들의 공조체제 미흡, 법규의 미비(건축허가와 공장허가 이원화) 등을 들 수 있다.

## 2) 지방정부간 협업: 경상남도 시·군간 협력 사례

경상남도 기초생활권 발전계획(2010-2014년)상의 시·군간 연계·협력 사례분석(배준구·이우배·김정호·배인수, 60-61)의 내용을 보면 다음과 같다. 기초생활권 발전계획은 2010년에 163개 모든 기초생활권에서 수립되었으며, 경상도의 연계·협력사업은 총 29개이다. 이 사업은 2011년 10월 현재 4개 사업(남해군 1개 사업, 하동군 2개 사업, 함양군 1개 사업)만이 추진되고, 나머지 사업은 협의(용역 진행 포함) 중이거나 계획이 제대로 집행되지 못하고 있는 것으로 파악되었다. 연계·협력 사업의 전반적인 장애요인으로는 시의 재정능력이 가장 많은 비중을 차지하며, 지방정부간 이해관계의 차이, 지방정부 대표의 추진 의지, 단체장과 의회와의 협의, 육지와 도서지역간 지리적 특성, 제도적 미비 등이 장애요인으로 작용하고 있다. 연계·협력사업 담당공무원의 잦은 인사이동은 업무의 전문성과 연속성을 떨어뜨리는 중요한 요인으로 작용하고 있다. 이외에도 지역 주민간 문화적 이질감 또는 적대감, 갈등해결 메커니즘 부재 등도 연계·협력사업의 장애요인이 되고 있다.

<표 2> 경상남도 시군간 연계·협력사업의 장애요인

시군	사업명	추진상태	추진체계	장애요인
밀양시	폐쇄철로·간이역 관광자원화	협의 중	실무협의	<ul style="list-style-type: none"> <li>지방정부간 이해관계 차이 및 의견조율 어려움</li> <li>기획부서와 사업부서이원화</li> <li>지방정부 대표의 추진의지</li> <li>중앙정부 제한된 인센티브</li> </ul>
	영남 알프스 녹색관광 Peak-Road조성	협의 중	실무협의	
통영시	통영거제간광역 BIS연계 구축	협의 중	실무협의	<ul style="list-style-type: none"> <li>시내버스 광역화가 전제</li> <li>지방정부간 이해관계 상이</li> <li>버스업체의 이해관계</li> <li>노선업무 도 담당, 시·군은 협조</li> </ul>
	통영시·거제시·고성군 시내버스 광역화	협의 중	실무협의	
거제시	거제·통영관광지 통합이용권 도입	계획수립 후 미시행	관계자회의	<ul style="list-style-type: none"> <li>실질적 추진주체의 부재</li> <li>지방정부간 편익과 비용의 배분 메커니즘 부재</li> </ul>

시군	사업명	추진상태	추진체계	장애요인
고성군	국도 77호선 연육교 개설	협의 중	실무협외	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 통영시와 동일 사업</li> <li>• 지방정부 추진의지 상이</li> <li>• 지리적 특성, 지역이기주의</li> </ul>
남해군	죽방림 관광자원화 개발	협의 중	실무협외, 간담회	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 사업위치의 이원화</li> <li>• 예산 확보의 어려움</li> <li>• 지방정부간 이해관계 상이</li> </ul>
하동군	지리산권 에코빌리지 조성	추진 중	지리산권관 광개발조합	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 조합의 사업 총괄 및 조정으로 별로 어려움 없음</li> </ul>
산청군	황매산녹색문화 트레일링조성	협외 중	실무협외	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지방정부별 개별 투자</li> <li>• 연계·협외의 불확실성</li> </ul>
	남강댐 상류 어도설치	협외 중	실무협외	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지방정부간 이해관계 및 편외의 한계</li> </ul>
함양군	한방약초광역클러스터	추진 중	추진사업단	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지방정부간 이해관계 차이</li> </ul>

자료: 배준구·이우배·김정호·배인수(2011: 61)의 일부 내용을 수정·보완한 것임

밀양시의 2개 사업(폐쇄철로 및 간이역 관광자원화, 영남 알프스 녹색관광 Peak-Road 조성)은 지방정부간 이해관계 차이 및 의견조율 어려움, 기획부서와 사업부서 이원화, 지방 정부 대표의 추진의지, 중앙정부의 제한된 인센티브 등이 장애요인이다. 통영-거제간 광역 버스정보시스템(BIS) 연계 구축사업은 지방정부간 이해관계 상이가 주된 요인이며, 3개 시·군(통영시·거제시·고성군) 시내버스 광역화사업은 버스업체의 이해관계 상이와 노선업무 이원화가 장애요인이다. 거제·통영 관광지 통합이용권 도입사업은 실질적 추진주체의 부재, 지방정부간 편외와 비용의 배분 기제 부재가 주된 요인이다. 고성군 국도 77호선 연육교 개설, 남해군 죽방림 관광자원화 개발사업, 산청군 남강댐 상류 어도설치사업, 함양군 한방약초광역 클러스터사업은 지방정부 대표의 추진 의지 차이와 예산이 장애요인이다.

사례지역의 시·군간 연계·협외사업은 주로 협외방식(위원회 포함)이 이용되고 있고, 일부의 경우 지방자치단체조합(지리산권 에코빌리지 조성), 추진기획단(사업단)이 구성되어 있다. 경남도 시·군간 연계·협외 사례의 내용과 장애요인을 요약하면 <표 2>와 같다.

### 3) 지방정부와 주민간 협외: 경기도 안산시 민원행정 사례

안산시는 2012년 말 현재 인구가 약 76만 명이고, 다문화 가족이 6,940 가구(자녀수 3,456명)으로 전국 기초자치단체에서 1위를 차지하며, 반월과 시화산업단지가 있어 국내 최대의 외국인 노동자 밀집 지역이다([http://www.iansan.net/06\\_sub/body12.jsp](http://www.iansan.net/06_sub/body12.jsp)). 다

문화 가족은 등록자가 약 3.3만 명이고( 미등록자를 포함하면 약 4만 명), 58개국 국민이 살고 있으며, 국가별로 보면 중국인(조선족 포함)이 가장 많고 베트남, 필리핀, 인도네시아, 태국, 몽골 러시아, 스리랑카, 방글라데시, 파키스탄 등의 순으로 나타나고 있다. 안산시는 전국 최초로 민원행정에 '24시간 편의점' 개념을 도입하여 민원실을 365일, 24시간 개방하여 민원서류를 발급하고 있다. 이 같은 민원실이 운영됨에 따라 공휴일에 급히 여권 발급을 받고자 하는 민원인들이 다른 지역에서 오는 경우도 있다. 외국인주민센터는 2008년 3월 개설(단원구 원곡동 소재)하였으며, 소장 아래 다자외무담당, 지구촌문화담당, 국제교육담당, 외국인인권담당 등 4개 담당(과)으로 구성되어 있다. 외국인주민센터는 진료소, 송금센터, 컴퓨터 교육실, 한국어 교육실, 문화강당, 다문화 도서관, 통역지원센터 등과 같은 외국인 노동자들을 위한 다양한 공간이 마련되어 있다. 통역지원센터에는 인도네시아, 베트남, 몽골, 미얀마, 파키스탄, 태국 중국, 한국 등 9개 나라의 통역 의뢰 창구가 갖추어져 있다. 외국인주민센터의 직원은 총 17명인데 3자 협치(관, 주민, 기업) 형태로 운영되며, 질적으로 우수하고, 다양한 서비스가 제공되고 있는 것으로 평가되고 있다(한세억, 10-11). 안산시에는 관은 정책과 리더십으로, 민은 자원봉사로, 기업은 재정 후원으로 서로 도왔기에 가능했다. 무료진료의 경우 안산시 의사회, 약사회, 한의사회, 고대안산병원 등이 자발적으로 협력하였고 환자를 잘 본다는 소문이 나 인근 지역의 외국인 노동자들까지 몰려오고 있는 실정이다. 무료 통역에 필요한 콜센터의 운영비는 기업(대우인터내셔널 주식회사)이 지원하고 있다. 안산시는 행정경험이 많은 퇴직공무원과 시정 및 민원업무에 관심을 가지고 있는 시민이 자원봉사로 참여하는 '명예 민원실장제'를 시청민원실에서 운영하고 있다. 시민들에게 보다 신속하고 편안한 행정서비스를 제공하기 위해 운영하는 '명예 민원실장제'는 민원인이 가장 많은 평일 오전 11시부터 오후 4시까지 방문 민원인 안내와 고충민원 상담을 실시하고, 창구직원 에 대한 민원응대 모니터링 역할을 함께하고 있다. 시는 '명예 민원실장제' 운영에 대한 성과를 엄정히 평가하고, 결과가 좋을 경우 구청 등 민원실로 확대 운영해 시민에게 한발 더 다가가는 '시민이 행복한 복지 안산'을 구현해 나갈 방침이다(기호일보 2012년 2월 15일).

안산시는 2013년 역점 시책의 하나로 '소통과 참여의 혁신자치도시'를 표방하고 있으며, 시민과 함께하는 소통·현장 행정 추진, 찾아가는 이동복지 상담실 운영, 소통의 날 운영과 시민소통위원회 및 시민감동센터 설치, 주민참여예산제, 주민평가단, 주민자치활성화 아카데미 운영 등을 하고 있다. 안산시는 2012년에 소통과 공약 이행이 우수한 시정 운영으로 공약이행관리 최우수 지방자치단체로 2년 연속 선정되었고, 대한민국 SNS 대상, 인터넷 소통 대상 등을 수상하였다. ([http://www.iansan.net/06\\_sub/body06\\_02\\_07.jsp](http://www.iansan.net/06_sub/body06_02_07.jsp)).

안산시의 이와 같은 민원행정 사례는 시민과 함께하는 소통·현장 행정 추진, 찾아가는 이동복지 상담실 운영, 소통의 날 운영과 시민소통위원회 및 시민감동센터 설치, 주민평가단

운영 등을 통해 지방정부와 주민간 협업의 성공요인으로 작용하고 있다.

## 4. 시사점

이상에서 지방정부 협업의 문제점과 운영 사례를 볼 때 지방정부 3.0의 핵심이 되는 지방정부 협업이 어려운 이유는 크게 보면 네 가지 측면, 즉 수요자(사용자), 추진조직, 데이터와 정보시스템, 제도 등으로 구분할 수 있다. 따라서 여기서는 협업 운영 사례로부터 얻을 수 있는 시사점을 네 가지 측면, 즉 수요자, 추진조직, 정보체계, 제도로 나누어 본다.

### 1) 수요자 측면

수요자 측면은 지방정부가 주민참여와 소통 및 협력을 통해 공공서비스와 정보 전달을 제대로 하고 있는가에 관한 것이며, 협업 창출의 수요자는 주민과 지방정부 공무원을 포함한다. 구미시 불산 사고 사례는 주민의 관점을 고려한 소통과 정보전달이 제대로 이루어지지 못하였다. 지방정부 3.0이 실현되면 해당 지역에 어떤 위험이 존재하는 지에 대해 주민들에게 알려 주고, 어떤 일이 발생하게 되면 위험물질 취급업체의 대응 역량을 사고 발생 때 지방정부와 지역 내 재난대응 기관 사이에 신속한 협력이 이루어질 수 있다. 또한 사고가 발생하였을 때 주민들이 준수해야 할 행동요령도 관련 기관간의 협력체계 구축을 통해 신속히 알릴 수 있는 이점이 있다. 이러한 사례는 현재의 공급자 위주의 소극적인 정보·공공데이터 정책을 주민 중심의 적극적인 정보 공개 패러다임으로 바꿔 주민 생활에 큰 영향을 미치는 각종 정보의 사전 공개 필요성을 시사하고 있다.

### 2) 추진조직 측면

추진조직 측면은 협업 및 공공서비스를 위한 추진체계가 어떻게 구성되고, 작동하는가에 관한 것을 말한다. 즉 관련 기관간에 정보의 공유, 관리 및 분석 등을 통해 이를 활용할 수 있는 추진조직을 의미한다. 경상남도의 연계·협력사업은 총 29개인데 이 중에서 4개 사업(남해군 1개 사업, 하동군 2개 사업, 함양군 1개 사업)만이 추진되고, 나머지 사업은 협의 중이거나 계획이 제대로 집행되지 못하고 있는 것으로 파악되었다. 사례지역 시·군간 연계·협력사업의 대부분은 협력의 실질적 효과가 크지 않는 협의 방식이 이용되고 있고, 법인격을 갖는 지방자치단체조합(지리산권 에코빌리지 조성)은 1개 사업에 불과할 정도로 추진조직이 취약한 실정이다. 이러한 현상은 경상남도의 시·군간 연계·협력사업에 국한되는 문제는 아니

며, 지방정부의 지역발전을 비롯한 각종 사업을 수행하는 추진조직에서 유사한 문제점이 있어 추진조직 정비의 필요성(배준구, 2010: 42-102, 2013a: 3-17, 2013b: 235-260)을 시사하고 있다.

### 3) 정보체계 측면

정보체계 측면은 지방정부 및 관련 기관이 보유하고 있는 정보와 공공서비스를 민간에게 제공하거나 개방하고, 원활한 연계·통합을 위해 데이터 표준이 적절하게 이루어지는가에 관한 것이다. 구미시 불산 누출 사고 사례는 지방정부, 중앙정부(부처 및 산하기관들), 민간(주민, 기업) 상호간의 정보 공유가 단절되어 유기적인 협조가 이뤄지지 않으면서 야기된 것이다. 이를테면 불이 났을 당시에 소방관들조차도 불산인지 불산이 독극물이라는 사실을 몰랐고, 불을 끄는 방법이 석회를 이용해야 하는 것도 알지 못했으며, 석회가 현장에 도착하는데 22시간이나 걸렸다는 점들을 보면 협력의 부재를 알 수 있다. 그리고 2013년 1월 12일 웅진폴리실리콘 경북 상주공장에서 발생한 염산 누출 사고도 공장 측이 알고서도 관공서(소방서, 경찰서 포함)에 신고하지 않았고, 119에 주민의 첫 신고가 있기까지 무려 3시간 30여 분이 소요되었다(연합뉴스 2013년 1월 12일). 이런 점을 보면 최근에 발생한 상주공장 사례도 구미시 불산 누출 사고와 유사한 점이 있다. 이외에도 위험물질 관련 사고가 빈번하게 발생하고 있는 내용을 보면 대부분 정보체계 측면에서 문제점이 있는 것으로 보인다. 재난대응 분야는 개방과 공유와 협력을 통한 지방정부 3.0 구현이 시급함을 시사하고 있다.

### 4) 제도 측면

제도 측면은 지방정부 및 관련 기관이 협업 및 공공서비스를 위한 법과 제도가 제대로 구비되어 있는가에 관한 것이다. 즉 주민들이 가장 많이 이용하기를 원하는 정보나 서비스가 이를 제한하는 법규나 제도적 장치의 미비로 인해 정보공개 및 이용이나 공공서비스 제공이 곤란한 경우를 말한다. 구미시의 불산 누출 사고 사례는 건축허가(구미시), 공장허가(산단공) 등으로 이원화되어 있어 구미시가 위험물 취급 여부를 확인할 수 없는 체계와 제도적 문제점을 내재하고 있었다. 경상남도 시·군간 협력 사례분석에 따르면 협력을 촉진할 수 있는 법규와 제도(재정지원에 관한 법률 등)의 미비가 시·군간 협력의 장애요인에 속한다. 이러한 문제점에 비추어 볼 때 협업 및 공공서비스의 개선을 위해서는 관련 제도의 미비점 보완과 더불어 관련 법령 및 조례의 정비가 필요함을 시사하고 있다.

## IV. 국민행복을 위한 지방정부의 협업 활성화 방안

국민행복을 위한 지방정부의 협업 활성화 방안은 앞서 언급한 지방정부의 협업 운영 사례의 시사점에 바탕을 두고 수요자 측면, 추진조직 측면, 정보체계 측면, 제도 측면으로 나누어 주민 맞춤형 서비스 강화 방안을 제시하면 다음과 같다.

### 1. 수요자 측면

수요자 측면은 무엇보다 수요자에 대한 이해에서 비롯되어야 하며, 지역주민의 관점과 현장을 중시하는 공직문화가 형성되어야 한다. 지방정부는 정책 결정과 집행과정에서 주민의 입장에서 서비스 제공과 관련 기관간의 협력과 소통을 통해 보다 적극적으로 불만을 들어주고 해소할 필요가 있다. 이러한 것이 바로 지방정부 3.0의 구현과 역할이라고 할 수 있다. 이를 위해서 지방정부는 지역주민의 수요를 파악하고, 공공정보의 공개·개방을 통해 투명성과 신뢰성을 제고하며, 현재 공급자 위주의 소극적인 정보·공공데이터 정책을 주민 중심의 적극적인 정보 공개 패러다임으로 전환해야 한다. 주민 생활에 크게 영향을 미치는 정보, 지방재정·환경·교육·안전 정보 등을 사전에 공개할 필요가 있으며, 추진주체를 정하되 업무와 책임을 명확히 하고, 관련 기관들이 협력하는 체계를 법규에 명시해야 한다. 지방정부는 서비스 시스템의 혁신을 통해 개인과 기업의 창의적 활용을 촉진해야 하며, 지역주민의 행복을 위한 정책과 공공서비스(복지, 일자리 창출 등)는 지방정부가 직접 나서기보다는 민간이나 사회적 기업 등이 주체가 되어 창의성을 발휘할 수 있도록 지원 기능에 초점을 두는 것이 바람직하다.

지방정부는 서비스를 개발하고 제공할 경우 찾아가는 서비스에 중점을 두고, 주민과 가장 가까이 있는 읍면동(주민센터 등)이나 기관과 연계하고, 주민참여와 민관협력을 강화할 필요가 있다. 예를 들면 서울특별시 서대문구의 경우 동 주민센터가 중심이 되는 맞춤형복지진달 체계 사업을 통해 인력과 업무구조의 혁신, 무인민원발급기 확대 설치(전철역사, 병원, 주민센터 등), 동에 방문간호사나 일자리 상담사 배치로 구직 증대(월 평균 4명에서 63명으로), 찾아가는 방문서비스 대폭 확대 등의 사례가 이에 해당한다(미래한국재단, 98-99).

지역주민들에게 필요한 행정서비스를 맞춤형으로 제공하기 위해서는 지방정부가 칸막이 행정을 제거하는 데 역점을 두어야 한다. 지방정부 내부 부서 단위의 경직적 칸막이 구조로 인해 복합적 문제가 발생할 경우 유연하고 신속한 대응이 어렵다. 부서간 칸막이를 없애기 위해서는 협업과제를 중점관리하고, 여러 부서에 걸친 사업에 대한 예산, 인사(임용, 교육훈

런, 부서간 인사교류 등), 플랫폼, 평가 및 인센티브 등을 고려해야 한다. 인사관리의 경우 폐쇄형 인사시스템으로 인해 부서 및 기관간 소통이 부족한 실정이므로 정부간(중앙과 지방, 지방정부 상호간) 인사교류의 활성화가 필요하다.

지방정부가 주도하는 지역발전사업은 산업과 인프라 위주의 지역개발사업 보다는 주민의 행복 또는 삶의 만족도를 향상하는 방향으로 전환할 필요가 있다. 민원, 일자리, 복지, 문화, 교통 등의 서비스에 대한 지역별, 계층별 수요 특성을 반영하여야 주민체감도를 높임으로써 삶의 만족도를 향상시키는 것이 중요하다. 이를 위해서는 재원이 많이 소요되는 물리적 시설 사업 위주의 관행에서 벗어나 지역별 수요에 실질적으로 부응하는 창조적 지역발전예 역점을 두어야 한다. 특히 지방정부는 기존의 전면철거 위주의 도시재개발 방식에서 벗어나 주민의 관점에서 공동체의 회복과 보존을 중시하는 맞춤형 도시재생 전략을 추진할 필요가 있다.

## 2. 추진조직 측면

지방정부 3.0은 협업 및 공공서비스를 위한 관련 기관간 정보의 공유, 관리 및 분석 등을 제대로 추진할 수 있는 조직이 중요하다. 지방정부 차원에서 협업이 가능한 분야별 과제를 발굴하여 지원체계를 구축해야 한다. 이를테면 협업사업을 추진할 수 있는 예산과 인력의 확보, 협업 플랫폼 구축, 협업과제에 대한 평가 및 유인체계 마련(박덕수, 392)이 이에 해당한다.

지방정부는 자원의 제약 등으로 개별적인 노력만으로는 다양한 행정수요에 부응하기 어려운 분야들, 즉 복지, 문화, 의료, 교통, 물관리, 환경보전 등에서 주민의 삶의 질 향상을 위한 프로그램 개발 및 집행에 역점을 두어야 한다. 이를 효율적으로 추진하기 위해서는 협약 체결, 새로운 민관협력체계 구축, 현장 밀착형 중간지원조직, 조합, 연합체 등과 같은 다양한 형태의 추진조직을 활용할 필요가 있다. 부서별로 분리되어 있는 사업추진은 통합형 사업추진조직으로 재구성할 필요가 있다. 지방정부의 협약사업과 추진조직은 시범사업을 거친 후 그 성과를 감안하여 점진적으로 확대하여 추진하는 것이 바람직하다.

## 3. 정보체계 측면

정보체계 측면의 경우 지방정부는 보유하고 있는 정보와 공공서비스를 민간에게 제공하거나 개방하고, 원활한 연계 및 통합을 위해 데이터 표준이 잘 이루어지도록 해야 한다. 이를 위해서는 무엇보다 개방과 공유와 협력이 필요하다. 지방정부는 정보공유 체계 및 공동작업 가능한 정보화 기반을 강화하고, 관련 기관 간 업무관련 정보·장비·시설 등의 공유를 통해

효율적이고도 신속하게 대응하는 체계를 구축할 필요가 있다. 협업사업은 협업대상이 되는 기관과 협업이 가능한 사업에 관한 정보의 공개와 공유를 통해 협업 추진이 보다 용이하도록 해야 한다.

지방정부 차원의 정보화 관련 사업은 하드웨어적 개편이 갖는 의미가 크지 않기에 각 기능들이 신속, 정확하게 전달될 수 있는 체계를 마련하고 화상회의, 원격 민원처리 등 디지털 기술을 이용한 업무시스템을 확산시키는 것이 중요하다.

#### 4. 제도적 측면

지방정부는 무엇보다 주민들이 선호하는 정보나 서비스의 이용을 제한하는 제도로 인해 정보공개 및 이용이나 서비스 제공이 곤란한 점을 해소하도록 해야 한다. 지방정부는 안전행 정부를 비롯한 중앙정부 부처가 마련한 협업 관련 규정을 토대로 시·도나 시·군·구 차원에서 협업추진에 관한 규정이나 지침 등을 마련할 필요가 있다. 이를테면 협업 관련 중복 예산의 사전심의, 지방정부간 분쟁조정시스템, 협업 추진조직(협의체 등), 업무 협약 절차와 방식, 협약과제의 점검·관리·지원 등을 위한 근거 규정 등이 이에 해당한다.

지방정부의 협업사업은 각종 협약을 비롯한 협력제도뿐만 아니라 유형별 표준모델이 정립되지 못하고, 관행에 의존함으로써 제도의 활성화를 제약하고 있어 제도적 정비가 요청된다. 예를 들면 지방정부 협업현장 제정, 협업대상사업 정보공개 제도 도입, 협업사업기금 설치, 재정 인센티브 제공(재정조정제도 개선, 투융자심사 차별화, 지방채 발행 완화) 등에 대한 검토가 필요하다.

특히 협약 제도는 최근에 널리 확산되고 있음에도 불구하고 법적 형식화가 대체로 불완전하고, 협약의 법적 효과도 불확실한 경우가 많으며, 협약의 영향에 대한 평가도 불완전하거나, 가끔 모순되는 경우가 있다. 협약제도의 활성화를 위해서 인접도시 및 지역 상호간의 신뢰에 바탕을 둔 공감대를 마련하고, 신뢰사회와 사회적 자본의 형성이 선결과제이다. 프랑스는 지역발전사업과 관련하여 국가와 지방자치단체간 협약방식에 도시간 협력을 연계시켜 나가는 방식을 채택하고 있어 우리에게 정책적 시사점을 준다. 즉 국가와 지역간 협약, 도시권 연합체 협약, 동농권연합체 협약 등을 체결함으로써 지역발전사업에 참여하는 단체들과 파트너십을 증진하고, 정책의 일관성과 안정성 확보에 기여하고 있다(배준구.2008: 273-292; 2011c: 371-389). 현행 한국의 국가균형발전특별법에서 규정하고 있는 의 지역발전투자협약제도는 거의 이용되지 않고 있는데 향후 지역발전투자협약제도(국가와 지자체간 또는 지자체간)와 도시권 협약제도를 연계할 필요가 있다. 즉 박근혜정부가 국정과제로 추진하고 있는 지방거점도시의 지역중추도시권 육성 정책에서 도시권 협약제도를 활용할 뿐만 아니라 지

역발전투자협약제도와 연계하는 방안을 모색할 필요가 있다.

## V. 맺음말

박근혜정부는 국민행복을 위하여 지방정부를 포함한 정부가 생산하는 공공정보 공개와 공유, 정부 부처간뿐만 아니라 정부와 민간간 소통과 협력에 중점을 두고 개혁을 추진하고 있다. 최근에 지방분권이 추진되고 중앙과 지방간의 관계가 변화됨에 따라 국민행복 구현을 위해서는 지방정부의 역할이 중요시 되고 있다. 지방정부는 급변하는 행정수요에 대응하고, 복잡한 지역 현안과 이슈를 해결하기 위하여 국민행복을 위한 협업에 대한 비전을 공유하고, 협업 활성화를 도모할 필요가 있다. 협업은 칸막이 행정에서 벗어나 실질적으로 지방정부의 각 부서가 협조할 수 있도록 일하는 방식에 대한 전환과 더불어 예산, 인사, 조직, 계획, 평가 등에 있어 협업을 촉진하는 시스템 구축이 필요하다. 지방정부는 중앙정부의 협업정책 추진계획과 연계하여 칸막이 행정 제거 및 협업을 위한 과제를 발굴하고, 협업체제를 정착시키는 방안을 모색해야 한다.

수요자 측면에서 보면 무엇보다 지역주민의 관점과 현장을 중시하는 공직문화가 형성되어야 한다. 지방정부는 정책결정과 집행과정에서 주민의 입장에서 서비스 제공과 관련된 기관간 협력과 소통을 통해 보다 적극적으로 불만을 들어주고 해소할 필요가 있다. 이러한 지방정부 3.0의 구현을 위해서 지방정부는 지역주민의 수요를 파악하고, 공공정보의 공개·개방을 통해 투명성과 신뢰성을 제고하며, 현재 공급자 위주의 소극적인 정보·공공데이터 정책을 주민 중심의 적극적인 정보 공개 패러다임으로 전환해야 하며, 추진주체를 정하되 업무와 책임을 명확히 하고, 관련 기관들이 협력하는 체계를 법규에 명시해야 한다. 지방정부는 서비스 시스템의 혁신을 통해 개인과 기업의 창의적 활용을 촉진해야 하며, 지역주민의 행복을 위한 정책과 공공서비스는 직접 나서기보다는 민간이나 사회적 기업 등이 주체가 되어 창의성을 발휘할 수 있도록 지원 기능에 초점을 두는 것이 바람직하다. 지방정부는 서비스를 개발하고 제공할 경우 찾아가는 서비스에 중점을 두고, 주민과 가장 가까이 있는 읍·면·동(주민센터 등)이나 기관들과 연계를 강화할 필요가 있다. 부서간 칸막이를 없애기 위해서는 협업과제를 중점관리하고, 여러 부서에 걸친 사업에 대한 예산, 인사(임용, 교육훈련, 부서간 인사교류 등), 플랫폼, 평가 및 인센티브 등을 고려해야 한다.

추진조직 측면의 경우 협업 및 공공서비스를 위한 관련 기관간 정보의 공유, 관리 및 분석 등을 제대로 추진할 수 있는 조직과 지원체계의 구축이 중요하다. 지방정부는 자원의 제약

등으로 개별적인 노력만으로는 다양한 행정수요에 부응하기 어려운 분야에서 주민의 삶의 질 향상을 위한 프로그램 개발 및 집행에 역점을 두어야 한다. 이를 효율적으로 추진하기 위해서는 협약 체결, 새로운 민관협력체제 구축, 현장 밀착형 중간지원조직, 조합, 연합체 등과 같은 다양한 형태의 추진조직을 활용할 필요가 있다.

정보체계 측면에서 지방정부는 보유하고 있는 정보와 공공서비스를 민간에게 제공하거나 개방하고, 원활한 연계 및 통합을 위해 데이터 표준이 잘 이루어지도록 해야 한다. 이를 위해서 지방정부는 정보공유 체계 및 공동작업 가능한 정보화 기반을 강화하고, 관련 기관 간 업무관련 정보·장비·시설 등의 공유를 통해 효율적이고도 신속하게 대응하는 체계를 구축할 필요가 있다.

제도적 측면에서 보면 지방정부는 무엇보다 주민들이 선호하는 정보나 서비스의 이용을 제한하는 제도로 인해 정보공개 및 이용이나 서비스 제공이 곤란한 점을 해소하도록 해야 한다. 지방정부는 중앙부처가 마련한 협업 관련 규정을 토대로 시·도나 시·군·구 차원에서 협업추진에 관한 규정이나 지침 등을 마련할 필요가 있다. 지방정부의 협업사업은 협약을 비롯한 협력방식과 유형별 표준모델이 정립되지 못하고, 관행에 의존하는 경우가 많아 이를 개선할 필요가 있다. 즉 협약현장 제정, 협약대상사업 정보공개 제도 도입, 협약사업기금 설치, 재정조정제도 개선 등에 검토가 필요하다. 협업제도의 활성화를 위해서는 신뢰사회 구축과 사회적 자본의 형성을 위한 지속적인 노력이 요청된다.

## 【참고문헌】

- 곽현근. (2011). '공적 가치 관리' 관점에서 바라본 지방정부의 '민주성결핍'과 '전달의 모순'에 관한 탐색적 연구. 『한국행정연구』. 20(1). 3-25.
- 대전발전연구원. (2007). 『대전도시권 정립에 따른 지방자치단체간 협력에 관한 연구』.
- 박덕수. (2013). 정부 3.0 추진방향과 협업행정 활성화 방안. 『서울행정학회 창립 30주년 2013 춘계학술대회 발표논문집』. 서울행정학회. 395-407.
- 박용성·홍길표·이석환. (2013). 정부기관 협업의 이론과 실제. 『서울행정학회 창립30주년 2013 춘계학술대회 발표논문집』. 서울행정학회. 385-394.
- 배준구. (2010). 『부산권의 행정체제와 발전과제』. 부산: 도서출판 금정.
- \_\_\_\_\_. (2008). 프랑스의 지역발전을 위한 지역간 협력체제. 『사회과학연구』. 24(3). 경성대학교 사회과학연구소. 273-292.
- \_\_\_\_\_. (2011a). 프랑스의 지역간 협력과 특징: 쥐라산악지대와 론강의 사례를 중심으로. 『프랑스문화연구』. 21. 한국프랑스문화학회. 207-231.
- \_\_\_\_\_. (2011b). 프랑스 기초자치단체간 연계·협력과 특징, 지방자치 부활 20년의 성과와 발전 과제. 『한국지방자치학회 하계학술대회발표 논문집』. 한국지방자치학회. 371-389.
- \_\_\_\_\_. (2013a). 새 정부의 지방분권 및 지역균형발전 정책. 『2013 한국지방정부학회 춘계학술대회논문집』. 한국지방정부학회. 3-17.
- 미래한국재단. (2013). 『월간 지방자치』. 6월호. 98-99.
- 박근혜정부 대통령직인수위원회. (2013). 『백서: 박근혜정부 희망의 새 시대를 위한 실천과제』.
- 박양호 외. (2004). 『통합국토를 향한 지역간 공동발전방안 연구(II)』. 국토연구원.
- 배재현. (2012). 구미 불산 누출사고의 위기대응실태와 과제. 『이슈와 논점』. 542호. 국회입법조사처.
- 지역발전위원회. (2013). 『국민행복과 지역통합을 선도하는 새로운 지역발전 정책방향』.
- 한국지방행정연구원. (2008). 『지역생활여건 실태분석 및 개선방안』.
- 한세억. (2012). 행정서비스와 창조성 : 의미와 인식. 『2012년 한국지방정부학회 추계공동학술대회』. 27-43.
- 한표환·김진기. (2003). 자치단체간 협력사업의 유형별 성공·실패요인 분석과 추진방안. 『한국행정학보』. 27(3). 한국행정학회. 217-239.
- <http://ko.wikipedia.org/wiki/2012>, 위키백과 구미 불산 누출 사고
- 청와대 홈페이지(<http://www.president.go.kr/kr/index.php/> 2013.5.15 접속)
- 안산시청 홈페이지([http://www.iansan.net/06\\_sub/body06\\_02\\_07.jsp/](http://www.iansan.net/06_sub/body06_02_07.jsp/) 2013.6.5접속)
- 기호일보, 2012.2.15.
- 연합뉴스 2013.5.18., 5.28