

# 주민행복과 창조적인 지방정부3.0의 이론적 토대

## Theoretical Foundations of A Creative Local Government3.0 for Residents' Happiness

김순은\*  
Kim, Soon-Eun

### ■ 목 차 ■

- I. 서론
- II. 고전적 자유주의와 행복추구: 소극적 의미의 행복보장
- III. 적극적 의미의 행복보장과 지방정부
- IV. 지방정부의 이론적 논의와 지방정부3.0
- V. 지방정부3.0의 자치
- VI. 결론

본 연구는 지방정부의 자치를 강화하는 차원에서 지방정부3.0의 요건을 논의하였다. 핵심은 100% 국민행복시대를 위하여 중앙-지방의 대등한 협력적 파트너십, 지방의회-집행부의 창조적 거버넌스, 주민주권에 기초한 주민참정 등이 효과적으로 조화를 이루어져야 한다는 점을 강조하였다. 주민참정을 활성화하기 위하여 지방정부3.0은 하드웨어보다는 주민에게 투자하는 소프트웨어가 강조되어야 한다.

주민참정에 있어서 21세기 ICT기술이 접목된 디지털 참여도 매우 중요한 역할을 하여야 한다는 점도 강조한다. 구체적인 운동방향의 모형은 뉴세마을 운동의 강화로 제시할 수 있을 것이다. 이와 같은 여건은 지역이 보유한 다양한 자원과 독창성을 토대로 하여 주민들의 행복을 극대화할 수 있도록 하기 때문이다. 주민들의 다양성은 중앙정부의 단일한 기준과 정책으로는 만족시키기가 불가능하다. 지역의 정보와 사정을 잘 알고 있는 지방정부가 지역의 요구와 선호에 맞추어 개성이 넘치는 지역을 만들 때 주민들의 행복은 배가될 것이다. 우리나라에서 현재 외국인 거주자가 150만 명을 초과하였다. 향후 외국인의 수는 더욱 증대될 추세이다. 이런 점에서 지방정부가 사회통합에 대한 정책적 관심을 갖는 것도 매우

\* 서울대학교 행정대학원 교수

논문 접수일: 2013. 9. 6, 심사기간(1차): 2013. 9. 6 ~ 2013. 9. 24, 게재확정일: 2013. 9. 24

중요하다.

결론적으로, 상기의 이론적 기초를 갖춘 지방정부3.0은 100% 국민행복시대에 부응하는 공공가치의 창출, 즉 공동의 자유권 신장에 크게 기여할 것이다. 지방정부3.0은 향후 전개 될 고령사회 등 지역의 새로운 도전에 대비한 사회자본을 축적함으로써 슬기롭게 미래의 과제를 극복하는 정책적 도구가 되어야 한다.

□ 주제어: 지방정부3.0, 지역 민주주의, 효율성과 효과성, 협업

The purpose of this study aims to discuss requirements for local government 3.0 in order to strengthening local autonomy for promote the level of residents' happiness. Several suggestions are made including collaborative partnership between the central government and local governments on the basis of mutual trust, creative governance between the local council and the executive bodies at the local level and civic engagement stemmed from the concept of resident's sovereignty. In particular, major concern should be related to soft-ware for increasing citizen participation rather than hard-ware under the mode of local government 3.0.

No doubt that digital participation based on the advanced level of information and communication technology is very important factor affecting the effective establishment of local government 3.0. Towards the higher level of citizen participation new Saemaeul Movement should be reinforced because the Saemaeul Movement provided us with considerable legacies of diligence, self-help, and co-operation which are essential for creating participatory governance.

On the basis of diversities and differences in residents' preferences it is very difficult to address their demands and needs with an uniform standard and central policies. It is local governments being familiar with local situations which can increase the happiness of residents. The notion of local government 3.0 should be developed in order to maximize the happiness of residents through the full-fledged local autonomy.

□ Keywords: local government 3.0, local democracy, efficiency and effectiveness, collaboration

## I. 서론

고대 그리스 철학자 아리스토텔레스는 인간이 최종적으로 희구하는 가치는 행복이라고 하였다. 모든 부모들이 그들의 자녀가 행복한 생을 영위할 것을 기원한다는 점에서 아리스토텔레스의 주장은 틀리지 않다. 행복에 대한 아리스토텔레스의 사상은 다양한 종교를 통하여 확인되었으며 근대 자유주의의 사상이 발달하면서 제도로서 정착되었다. 1776년 미국 독립선언서에서 행복추구권을 생명권 및 재산권과 더불어 인간의 3대 기본권 중의 하나로 명시하였다. 19세기말 밀과 벤덤과 같은 자유주의자와 공리주의자들은 “최대다수의 최대 행복(the greatest happiness principle)”을 인간행동의 규범으로 제시하였다. 이런 관점에서 보면 사회나 국가의 궁극적 목적은 구성원의 행복한 인생을 보호하는 것이라 할 수 있다.

작은 정부를 천명하였던 자유 민주주의의 이념 하에서 정부의 역할과 기능은 꾸준히 변모하고 확대되어 왔으나 인간의 행복실현에 적극적인 역할을 수행하지는 않았다. 헌법의 규정을 통하여 행복추구가 인간의 천부인권임을 명백하게 규정하고 국민들이 각자의 행복을 추구할 수 있는 기회의 균등을 보장하는 것이 정부의 기본적인 역할이었다. 그 후 사회복지의 시대를 맞아 국민의 사회권이 적극적으로 논의되면서 복지국가의 실현을 위한 다양한 정책적 시도가 이어졌다. 비록 대부분의 국가가 경제성장을 토대로 복지국가의 실현을 위하여 과도한 재정을 지출하여 재정적 위기를 맞았으나 국민들의 사회권 확대에는 크게 기여하였다. 반면 경제성장과 복지국가의 실현이 국민의 행복으로 반드시 직결되지는 않았다. 예를 들면, 우리나라는 경제발전에 비하여 국민의 행복도는 높지 않은 것으로 보고되었다.

이러한 것이 경제지표 등을 대신하여 행복지수가 개발된 배경이다. 경제발전의 경쟁을 거친 각 국가는 복지시대를 넘어 행복시대로 향하는 경향이 강화되고 있다. 국제기구는 물론 다양한 연구소들이 다양한 지표의 개발을 통하여 인간의 본능적이고 천부인권적인 행복의 추구가 실질적으로 실현되는 데에 특별한 관심을 보였다.

초기에는 단순하게 경제지표를 활용하였다. 대표적인 지표가 국내총생산(Gross Domestic Product: 이하 GDP)와 국민총생산(Gross National Product)이다. 이들은 일정기간 내에 국가의 경제활동의 성과를 포괄적으로 나타내는 경제적 지표로서 지금까지도 특정국가의 상황 또는 국제간의 비교지표로서 활용되고 있다. 2012년을 기준으로 우리나라는 183개국 중 국내총생산은 145위를 차지하였으며 국민 1인당 국내총생산은 36위를 차지하였다(Wikipedia, 2013a). 2010년도와 유사한 수준이다(Diener et al., 2010). 그러나 국내총생산이나 국민총생산은 가사노동, 자원봉사, 환경오염 등 시장 외의 행위가 계상되지 못하는 점, 물적자산, 자연자산, 인적자산, 사회자산 등 스톡 면을 반영하지 못한다는 점, 소득분

배나 빈곤문제 등을 파악할 수 없다는 점, 건강 상황, 주관적 행복도, 개인의 안전성, 인간의 사회적 연대감 등이 고려되지 못한다는 단점을 지니고 있다(岡部, 2012).

인간개발지수(Human Development Index)는 경제중심의 지표가 지니는 단점을 보완하기 위하여 경제적 상황 외에 사회적인 요소를 추가하여 1993년 국제연합이 개발한 지표이다. 인간개발지수는 평균수명, 교육수준 및 1인당 국민소득에 의하여 계산되어 매년 공표되고 있다. 인간개발지수에 따르면 우리나라의 수준은 15위이다(Diener et al., 2010). 인간개발지수는 주로 경제지표 즉 1인당 국민소득의 영향력이 크다는 비판을 받고 있다(岡部, 2012).

경제중심의 지표가 가지는 한계를 극복하기 위한 다양한 시도로서 1972년 부탄의 국왕이 창안한 총국민행복(Gross National Happiness)라는 개념은 경제적 요소와 삶의 질 등 총체적인 측면의 사회발전을 지칭하는 의미를 가진다. 2006년 실험단계를 거쳐 2008년 처음으로 총국민행복지수를 발표하였다. 부탄의 총국민행복지수는 요소의 다면성, 구분의 상세성, 실천성과 새로운 가치의 중시라는 특성을 지녔다. 요소의 다면성이란 총국민행복지수가 다수의 요소로 구성되는 지표를 가리키며 총국민행복지수는 국민 전체를 나타내는 것일 뿐만 아니라 지역별, 성별, 연령별, 직업별에 따른 지표이기 때문에 구분의 상세성을 띤다. 정부의 정책을 평가함에 있어서 총국민행복지수가 중요한 기준이 되는 한편 지표를 구성하는 요인들은 설문조사에 따라 새로운 가치를 반영하고 있다(岡部, 2013).

경제개발기구는 10여년 이상 연구를 거쳐 2011년 행복도 지수(Better life index)를 개발하였다. 연구과정에는 노벨수상자를 포함한 세계적인 학자들이 참여하였으며 이들의 예지가 결집된 결과가 행복도 지수이다. 경제개발기구의 행복도 지수는 물질적인 측면의 생활수준, 생활의 질, 그리고 지속가능성에 기초하고 있다.

2005년도의 연구에 따르면(World Values Survey HP, 2011) 조사대상국 57개 중 우리나라 국민의 행복도는 23위를 차지하였으며 2013년 경제개발기구(OECD)가 조사한 행복도 지수를 보면 우리나라는 36개 조사대상 중에서 27위의 하위권으로 조사되었다(OECD, 2013). 우리나라의 경제수준과 국민의 행복지수가 비례하고 있지 않음을 알 수 있다. 이러한 상황이 박근혜 정부가 100% 국민행복시대를 선언한 배경이 되었다. 외국의 사례와 비교하면 우리나라는 매우 늦은 편이다. 네델란드는 1974년 생활상황 지표(life situation index), 미국은 2003년 주요 국민지표(Key national indicator system), 독일은 2008년 생활의 질과 사회변화에 바탕을 둔 사회보고서, 태국은 2007년 그린 행복도 지수, 영국은 2010년 국민행복도 측정(Measures of national well-being), 부탄은 2005년 국민총행복량(Gross national happiness)을 통하여 국민행복의 증진에 체계적으로 대응하고 있다. 일본도 2011년 이후 행복도에 관한 연구회(幸福度に關する研究會)를 구

성하여 행복도를 측정하는 도구 개발에 노력하고 있다(幸福度に關する研究會, 2011).

박근혜 정부는 아울러 100% 국민행복시대를 실현하는 수단 중의 하나로 “깨끗하고 투명하고 유능한 정부”를 수립하고 이를 위한 개혁의 틀로서 정부3.0을 기본계획을 수립하였다. 이는 “투명하고 유능한 서비스 정부”의 구현을 통하여 국민행복시대를 열어간다는 계획이다(관계부처 합동, 2013, p. 1). 지방정부의 차원에서는 주민행복을 위한 지방정부3.0이 논리적으로 수립되어야 한다(오영균, 2013; 배준구, 2013).

본 연구의 목적은 국민행복시대를 맞아 주민의 행복을 증대시키기 위한 지방정부3.0의 이론적 토대를 분석하는 것이다. 지방정부의 바람직한 모형에 대해서는 많은 논의가 이어져 왔다. 새로운 시대에 부응하여 주민의 행복을 극대화할 수 있는 지방정부의 모형 중의 하나가 지방정부3.0이 되어야 한다. 이러한 모형은 단순한 IT 분야에 한정되지 않고 향후 지방정부와 지방자치를 뒷받침할 튼튼한 제도와 체제 및 관행을 위한 이론적 토대를 갖추어야 한다. 건전한 제도와 관행이 개인의 자유를 넘어 공동의 자유를 신장하고 이에 기초하여 사회자본을 축적하면 국민의 행복이 증대될 것이다. 지방정부3.0은 공동의 자유와 사회자본을 형성하는 중요한 틀로서 작용하여야 한다.

향후 지방정부3.0이 어떻게 정립될 지는 불명확하나 본 연구는 지방자치가 시대적 상황의 변모에도 불구하고 항구적인 측면과 새로운 상황의 변화에 대응하는 시의적인 측면 등을 동시에 포함하고 있다는 점을 아울러 고려하였다. 우선 우리나라의 헌법이 자유 민주주의의 기본철학을 천명하고 있다는 점에 착안하여 다음 장에서 고전적 자유주의의 철학 하에서 지방정부와 행복추구에 관하여 논의하였다.

## II. 고전적 자유주의와 행복추구: 소극적 의미의 행복보장

### 1. 작은 정부(권력분립 및 견제와 균형)와 행복보장

고전적 자유 민주주의의 각종 제도는 인간의 행복 추구권을 명시적으로 규정하기 시작하였다. 대표적인 사례가 미국의 독립선언서로서 여기에서는 인간의 불가침·불가양의 천부인권을 규정함과 동시에 천부인권의 중요한 항목으로 행복추구권을 명시하였다. 고전적 자유 민주주의의 체제 하에서의 행복보장은 소극적 의미를 지닌 것으로 인간 개인이 행복을 만드는 실질적 주체이며 정부의 역할은 각 개인이 행복을 추구하는 기회를 균등하게 보장하는 것이었다. 정부는 이를 구체적으로 실현하기 위하여 권력분립, 법치주의, 부패방지 등을 제도화

하였다.

지방자치는 정부의 권력분립을 위한 중요한 정치적 도구이다. 정치권력을 중앙-지방으로 배분함으로써 중앙정부로의 권력집중을 막고 지방에 의한 중앙정부의 견제를 통하여 간접적으로 부패를 방지할 수 있는 정치적 도구로서 모든 국가에서 활용되어 왔다. 지방자치는 국민의 행복을 위한 여건과 기회를 보장하는 정치적인 도구였다고 할 수 있다(이기우, 2008). 고전적 자유주의는 개인의 자유권 신장에 초점을 두고 있었다.

## 2. 행복 지킴이로서의 지방정부

초기의 지방정부는 주민의 생명과 재산을 보장하는 것이 주민들의 행복을 궁극적으로 보장하는 것으로 인식하여 지방정부의 기능을 여기에 집중하였다. 이것이 자치경찰과 자치교육이 지방정부의 중요한 기능으로 채택된 배경이다. 주민의 생명과 재산의 보호를 위하여 자치경찰은 매우 중요한 기능이며 학문과 배움이 직업 선택 및 재산형성, 나아가 자기실현에 매우 긴요하다는 것은 통시대적인 지혜에 속한다. 지방세가 재산세를 중심으로 발전한 것도 이러한 역사적 맥락과 밀접하게 관련되어 있다.

지방정부는 운영의 관점에서조차 부정부패를 근절함으로써 간접적으로 주민의 행복에 기여하는 정책적 시도를 거듭하였다. 예를 들면 초기의 엽관주의는 민주주의를 위한 부정부패의 방지책이었다. 19세기말 행정의 전문성이 강조되어 실적주의가 도입될 때까지 엽관주의는 나름대로 민주주의와 부정부패를 축소시키는 데 크게 기여하였다.

지방정부 내에 지방정부의 장, 지방의원, 회계감사원, 시검사, 시판사, 재산평가관, 경찰국장 등 중요한 직위를 선출직으로 충원하는 지방정부의 권력분립은 부정부패 방지에 크게 기여하였다. 지방정부 내의 선출직 공무원의 강화는 지방정부의 장에 대한 건실한 견제와 균형을 통하여 지방정부 운영의 투명성과 책임성을 제고하였다(안성호, 2011).

최근 지역주민들의 적극적이고 실질적인 참여에 기초한 굿 로컬 거버넌스는 투명하고, 건실하며 효율적인 행정을 구현하고 있다. 여기에 대해서는 뒤에서 논의하였다.

## Ⅲ. 적극적 의미의 행복보장과 지방정부

고전적 자유 민주주의는 인간의 소중함이 행복감의 성취로 달성된다고 본 점에서 의의를 지니고 있었으나 지방자치와 지방정부를 단순히 권력분립과 기회균등의 정치적 도구로 인식

하는 등 지방정부의 역할을 소극적으로 한정하였다. 당시 지방정부의 기능을 주로 인간의 재산권과 관련된 서비스에 한정하여 재산세가 지방세로 정착하는 계기가 되었음은 앞에서 언급하였다.

그러나 시대가 변하여 단순한 기회균등을 넘어 적극적인 사회보장으로 인간의 소중함이 발전됨에 따라 지방정부의 기능과 서비스도 재산중심에서 인간중심으로 이동하고 지방정부의 세원에 주민세가 포함되는 상황을 맞이하게 되었다(김순은, 1997). 지방정부가 인간의 행복시대에 적극적인 역할을 맡게 된 것이다. 이에 따라 지방정부가 인간의 행복을 보장하고 증진하는 중요한 기능을 담당하게 되었다. 주민으로부터 가까운 위치에 있는 지방정부는 공공의 이익을 실현하는 과정에서 다수의 행복을 지킬 수 있고 증진할 수 있기 때문이다. 이것이 21세기 지방행정 나아가 지방자치의 의의가 더욱 커지게 된 배경이다(Assembly of the European Regions, 2006).

국민행복시대를 맞아 대다수의 국민들이 행복감을 느끼기 위해서는 국가, 사회, 기업, 국민 등 모든 사회의 구성원들이 노력해야 함은 물론이다. 행정의 관점에서 보면 중앙정부와 지방정부가 국민의 행복증대에 핵심적 역할을 수행하여야 한다는 것은 21세기의 시대적 상황을 고려할 때 의문의 여지가 없다. 특히 주민행복을 위하여 지방정부가 담당하여야 할 역할과 기능이 매우 지대하다는 것은 부탄정부가 제시한 총국민행복지수와 경제개발기구가 개발한 행복도 지수 및 일본이 최근 개발한 행복도 지수나 광역지방정부간 행복도에 대한 상대적인 평가를 분석하면 더욱 자명해 진다(The Commission on Measuring Well-being, 2011; 日本総合研究所, 2013). 인간의 행복을 결정하는 요인이 매우 다면적이고 다양하기 때문이다(Diener, 2009).

부탄정부가 제시한 총국민행복지수는 심리적 행복, 건강, 시간의 사용, 교육, 문화, 굿 거버넌스, 공동체 생동감, 생태의 다양성과 복원력, 생활수준 등 9개의 그룹지수로 대분된다(Center for Bhutan Studies, 2012; Wikipedia, 2013b). <부록표 1>에서 보는 바와 같이 9개의 그룹지수는 총 33개의 세부지수로 세분화된다. 심리적 행복은 삶의 만족, 긍정적인 또는 부정적인 정서적 안정, 영혼성 등 4개, 보건은 자가진단 건강상태, 건강한 날짜, 장기적인 장애, 정신적 건강 등 4개, 교육은 식자율, 교육의 여건, 지식, 교육에 의한 가치형성 등 4개, 문화는 언어수준, 예술적 기술, 사회-문화적 참여, 문화에의 조화 등 4개, 시간사용은 근로시간, 수면시간 등 2개, 굿 거버넌스는 정치참여, 정치적 자유, 서비스 접근성, 정부성과 등 4개, 공동체의 생동감은 사회적 부조, 공동체 관계, 가족관계, 안전(범죄의 피해) 등 4개, 환경의 다양성과 복원력은 오염, 환경에 대한 책임, 자연의 피해, 도시화에 따른 영향 등 4개, 삶의 질은 가계소득, 자산, 주택의 질 등 3개로 구성되었다(Center for Bhutan Studies, 2012).

경제개발기구가 개발한 행복도 지수는 주택, 소득, 직업, 공동체, 교육, 환경, 시민참여, 보건, 생활만족도, 안전, 직장-생활 균형 등 11개 분야의 그룹지수를 구성되었다. 11개의 그룹지수는 총 24개의 개별지표로 구성되었다. <부록표 2>에서 보는 바와 같이 11개의 그룹지수는 총 24개 하위 지수로 구성된다. 주택은 주택의 질, 주택비용, 1인당 방의 수 등 3개, 소득은 가구당 가처분 소득, 가구당 순재산 등 2개, 직업은 고용률, 직업 안정성, 장기 실업률, 개인 소득 등 4개, 공동체는 상호부조 네트워크 1개, 교육은 교육 수준, 학생의 기술, 학업연수 등 3개, 환경은 대기오염과 수질 오염 2개, 시민참정은 법률제정 과정에서의 자문과 투표율 2개, 보건의는 예상수명과 자가진단 건강 2개, 생의 만족도는 1개, 안전은 상해범죄율과 살인 발생률 2개, 일과 생활의 균형은 근로시간과 여가와 자기발전 시간 2개로 구성된다(OECD, 2013).

일본총합연구소가 일본 도도부현의 행복도를 상대적으로 비교·평가하기 위하여 지수를 개발하였다. 이들 지표 <부록표 3>에서 보는 바와 같이 기본지표 외에 분야별 10개 그룹지표와 각 분야별 그룹지표를 50개에의 세부지표로 구성되었다. 기본지표는 인구증가율, 1인당 지방정부의 소득, 선거투표율(국정선거), 식료자급율(칼로리), 재정건전도로 구성되었으며, 의료·복지지수는 생활 만성질환자의 수(인구대비), 정신장애자의 수(인구대비), 산과·산부인과 의사의 수(15-49세 인구대비), 흡 헬퍼의 수(고령인구 대비), 고령자 자원봉사자 비율, 운동·체력지수는 건강수명, 평균도보의 수(1인당), 건강진단 검사율, 체육·스포츠 시설수와 스포츠 활동시간, 여가 및 오락지수는 교양 및 오락 지출액, 여가시간, 상설 영화관 수(인구대비), 세대당 서적구입액, 학술, 문화 예술 등의 NGO 인증수(인구대비), 국제지수는 외국인 숙박 수(인구대비), 자매도시 수, 세대당 어학교실의 소요금액, 학술·문화 예술 등의 NGO 인증수(인구대비), 해외여행자 비율, 유학생 수, 고용지수는 청년 실업률, 정규직 비율, 고령자 취업률, 인턴십 실시율, 대졸자 미취업 비율, 기업지수는 장애자 고용률, 제조업 노동자 생산성, 사업소 신설률, 특허 등 출원건수(사업소 당), 본사기능 유출 및 유입 수, 개인(가족) 지수는 자가주택보유 비율, 생활보호자 비율, 보육원 대기 아동비율, 독거 노인 비율, 인터넷 보급률, 지역지수는 하수도 처리 인구비율, 도로정비율, 일반폐기물 재활용 비율, 에너지 소비량(인구대비), 자연단체의 수(인구대비), 학교지수는 학력, 미등교 아동학생의 비율, 도서관 사서 발령률, 대학진학률, 교원 1인당 학생의 수, 사회지수는 사회교육비, 사회교육학급, 강좌 수(인구당), 학동 보육설치율(소학교 수 대비), 여유 교실 활용률, 고민 및 스트레스있는 사람의 비율 등으로 구성된다.

부탄연구소와 경제개발기구 및 일본총합연구소가 개발한 지수를 높이기 위해서는 정부의 역할이 매우 중요하다는 것은 재론의 여지가 없다. 그 중에서 지방정부의 역할도 매우 중요시된다. <부록표 1>과 <부록표 2> 및 <부록표 3>의 비교에서 보는 바와 같이 교육, 보건, 문



화와 여가, 굿거버넌스, 서비스의 접근성, 정부성과, 공동체의 생동감, 환경, 시민참정, 안전, 지역경제의 활성화 등은 특히 지방정부의 기능과 밀접한 관계를 맺고 있다. 지방정부가 지역주민의 행복도를 제고시키기 위해서는 상기에서 예시한 지표들을 높여야 하는데 여기에는 지방정부의 적극적인 역할과 동적인 기능이 수반되어야 한다. 지방정부는 지역이 보유한 다양한 정보와 자원 및 장점을 최대한 활용하여 행복지수를 제고할 수 있기 때문이다. 다음 장에서는 지방정부3.0이 반드시 고려하여야 할 지방정부에 관한 주요 이론을 분석하였다. 이들은 직·간접적으로 공동의 자유권 신장과 관련되어 있다.

## IV. 지방정부의 이론적 논의와 지방정부3.0

### 1. 지방정부의 이론적 논의

#### 1) 지역 민주주의론

지방정부에 관한 이론적 논의는 매우 다양한 시각에서 논의된다. 지방정부의 이론적 틀은 중앙-지방의 정부간 관계, 지방의회와 집행부와의 관계, 지방정부와 주민과의 관계 등에서 찾는 연구(김순은, 2013a)를 비롯하여 인적 이슈와 물적 이슈(이승중 외2), 거시적 관점과 미시적 관점에서 지방행정, 지방재정, 주민자치 및 협치(김순은, 2012a) 등으로 대분하는 등 매우 다양하다.

다양한 지방정부의 이론적 틀에도 불구하고 공통적으로 제기되는 사항은 지방정부의 의의는 지역 민주주의의 발전과 함수관계에 있다는 것이다. 이것은 자유 민주주의의 기본원리 중의 하나가 권력분립이며 지방자치가 권력분립의 장치라는 점을 고려할 때 의문의 여지가 없다(Kim, 2011; 김순은, 2013). “지방자치는 민주주의의 학교”라는 것도 같은 맥락의 주장이다. 지역 민주주의가 인간의 이기성에 기초한 부패를 방지하는데 최선의 대안이라는 것은 전통적 지혜에 속한다(김순은, 2012a). 세계 각국의 민주주의 지수와 부패지수는 역상관관계에 있다는 것이 실증적인 자료에 기초한 보편적 주장이다. 이것은 민주주의가 굿거버넌스에 긍정적인 영향을 미치고 있기 때문이다(김순은, 2012b).

민주주의의 선진국에서조차 다양한 개념의 민주주의를 제시하고 새로운 차원의 민주주의를 위한 이론과 실천적 방안 등이 활발하게 논의되어 왔다. 제도적 민주주의를 넘어 속의 민주주의로의 발전을 제안하였으며 현재는 지적 민주주의가 강조되고 있다(Rothstein,

2011).

일본에서 제기된 시민자치론이나 지역주권론, 영국 블레어 정부의 활기찬 공동체론과 캐머런 정부의 위대한 사회론 및 우리나라의 주민주권론은 모두 지역 민주주의의 활성화를 위한 이론적 주장들이다. 일본의 시민자치론은 1975년 제기되어 종래의 국가법인론과 절대·무오류·포괄적인 국가주권론을 부정하며 분절주권론에 기초하여 국제기구, 국가, 지방정부에 각각의 주권적 권한을 인정하고 있다. 국가는 국민과 정치기구로 구성되고 정치기구는 중앙정부와 지방정부로 나뉘어 각각 고유의 주권으로부터 수입된 권한을 지닌다는 것이다. 바꾸어 표현하면 후자에게 신탁되는 권한은 분절주권에 따른 것이며 이에 의한 지역정치가 시민자치이다(松下, 1975). 2009년 일본의 민주당 정부는 지방정부가 강화된 권한과 재량권을 가지고 지역의 문제를 책임성을 갖고 해결하는 여건을 조성하기 위하여 지역주권론을 제기하였다. 지방정부의 권한을 강화하기 위한 기초적 이론으로서 지역주권론이 제기되었으며 일본의 지방정부는 시민자치론과 지역주권론에 착안하여 자치기본조례 또는 시정기본조례를 제정하기 시작하였으며 이들 조례에서 지역 민주주의를 위한 시민주권을 천명하였다(김순은, 2012c). 최근 일본에서 제기되는 민주주의2.0도 같은 맥락이고 할 수 있다(田坂, 2013). 일본에서는 2012년부터 민주주의2.0 이니셔티브 시민운동이 전개되어 참여 민주주의의 발전을 모색하고 있다. 이를 위해서는 아래에서 논의하는 바와 같이 지방정부와 주민 사이에 상호존중 및 상호인정의 분위기가 조성되어야 하며, 지방행정의 과정과 결과에 있어서도 실질적으로 주민의 지혜를 활용할 수 있도록 새로운 접근방식이 모색되어야 그에 부응하는 결과가 창출될 것이다.

1997년 이후 민주주의의 선진국으로 평가되는 영국의 정치적 상황도 일본의 상황과 유사하다. 블레어 정부의 활기찬 공동체론은 지역의 전략적 파트너십(Local Strategic Partnership)을 통하여 구현되었다. 지역 공동체가 공공부문, 민간부문, 자원봉사부문과 함께 지역의 전략적 발전을 위한 사업에 주체로서 참석하게 되었다. 특히 영국에 있어서 지방정부와 공동체의 역할은 캐머런 정부에 들어 거대한 사회(Big society)를 건설을 위해 더욱 강화되었다(김순은, 2011).

추상적인 국민주권과 비교하며 실질적인 삶의 질 및 행복과 관련하여 우리나라에서 제기된 개념이 주민주권이다. 주민 생명, 재산 및 행복과 관련하여 주민들이 자율적으로 추진할 수 있는 권한의 기초로서 주민주권이 인정되어야 한다는 것도 지역 민주주의의 관점에서 적실하다(김순은, 2012c).

통시대·통공간적으로 옹호되어 온 민주주의의 근본목적은 인간의 본성을 권력분립 등 합리적인 기제 의하여 제어하려는 것이다. 비합리적인 기제나 제도를 합리적인 것으로 개선함으로써 인간의 본성을 합리적으로 통제하고 다수의 이익을 보전하는 틀인 것이다. 정부3.0

이 지향하는 “소통하는 투명한 정부”는 바로 민주주의를 강화하는 것이라고 할 수 있다. 따라서 지방정부3.0은 무엇보다도 지역 민주주의를 강화하는 것이어야 한다.

박근혜 정부도 “확장된 민주성”이라는 표현으로 민주주의의 강화를 천명하였다. 확장된 민주주의는 개인의 다양성에 기초한 자유권 신장과 이를 토대로 발전된 공동의 자유를 옹호하는 이론이라고 볼 수 있다. 박근혜 정부가 추진하는 정부3.0과 지방정부3.0은 행정정보를 포함한 빅데이터의 활용정도에 성패가 달려있다고 할 수 있다. 그런데 행정정보의 공개는 바로 민주주의의 척도이듯이 지방정부의 행정정보 공개와 빅데이터의 활용을 위해선 지역 민주주의의 발전이 무엇보다도 중요하다(최승범, 2013). 참여 민주주의가 지방정부3.0의 이론적 토대로 제기되어야 한다는 최근 주장은 물론 기존의 정부2.0이 제기된 기본적 배경도 참여 민주주의에 있었다(배정아, 2013).

## 2) 효율성 경쟁이론

지방정부에게는 이제까지 민주성과 더불어 효율성이 강하게 요구되는 이념이었다. 지방정부의 운영에는 주민참여 등 민주적 가치의 제고는 물론 한정된 재원으로 주민들이 요구하는 수요에 효율적으로 대응하는 서비스 공급체계가 요구되었다. 이제까지 각국에서 단행된 지방정부의 개혁은 민주성 또는 효율성을 제고하기 위한 것이었다. 특히 1980년대 이후 영국의 대처수상이 단행한 지방정부의 개혁은 지방정부의 효율성을 제고하는 것이었다. 이를 위하여 지방정부 내의 강제입찰제도의 도입, 조건정비형 지방정부(Enabling authority)의 실현, 런던광역시의 해체, 단일정부의 추진 등의 개혁이 이루어졌다.

대처수상은 1980년 “지방정부, 계획 및 토지법”을 제정하여 지방정부의 직영조직에 대하여 5%의 수익을 달성하도록 규정하고 이를 실현하기 위한 수단으로 강제입찰제도를 도입하였다. 비효율적인 지방정부의 기능을 대폭적으로 축소하기 위하여 대처수상은 원칙적으로 공공 서비스를 제공하는 공급주체의 역할은 수행하되 서비스 생산은 지양하는 조건정비형 지방정부의 모형을 제시하였다. 이와 같은 거대한 개혁의 패러다임 속에서 1986년 런던광역시(Greater London Council)를 해체하였으며 2층제의 지방행정체제를 단층제로 전환하는 개혁을 추진하였다(김순은, 1998). 그 결과 스코트랜드와 웨일즈 지역은 전면적으로 단층제가 도입되었으며 잉글랜드에서는 2층제와 단층제가 혼합적으로 채택되었다.

지방정부의 효율성을 위한 개혁은 블레어 정부에 들어서도 이어졌다. 블레어 정부는 정부의 지방정부 모형의 다양화, 책임성과의 제고와 성과관리체제 및 단일정부의 자율적 추진이라는 정책을 채택하였다(김순은, 2011). 블레어 정부는 정치적 리더십 강화를 통한 지방정부의 효율성을 높이기 위하여 전통적인 기관통합형의 구조를 선출직 시장과 내각형, 리더와

내각형, 선출직 시장과 관리자형 등에서 지역이 자율적으로 선택하는 제도를 도입하였다. 같은 맥락에서 1986년 해체되었던 런던광역시(Greater London Council)가 새로운 형태의 런던광역시(Greater London Authority)로 탄생되었으며 후자의 시장은 영국 역사상 최초로 선출직으로 충원하였다(Department for Communities and Local Government, 2006). 블레어 정부는 지방정부의 효율성을 통한 성과제고를 위하여 포괄적 성과평가제도(Comprehensive Performance Assessment)와 최상의 가치제도(Best Value Performance)를 도입하였다. 2009년에는 지방정부의 포괄적 성과제도를 지역 공동체와의 협력을 평가하는 포괄적 지역평가제도(Comprehensive Area Assessment)로 발전시켰다(김순은, 2011). 블레어 정부의 단층제 개혁은 기존의 개혁과는 달리 지방정부의 신청에 의하여 중앙정부가 승인하는 형태로 진행되었다. 소위 자율통합의 형태로 추진된 점이 커다란 차이점이었다. 2007년 16개의 제안서를 접수하여 9개의 단일정부가 탄생되어 잉글랜드 지역에 총 7가지 형태의 총 55개 단일정부가 설치되어 있다.

캐머런 정부도 지방정부의 효율성을 제고하기 위한 개혁을 이어갔다. 전략적인 관점에서 노동당 정부와는 매우 상이하였다. 노동당 정부의 평가위주의 집권적 제도를 분권적인 체제하의 자율적 제도로 전환하여 지방정부의 자율성을 높이려고 하였다. 대표적인 제도가 공동체 예산제이다. 공동체 예산제도는 공동체에게 직접 예산을 배정하여 공동체가 서비스를 직접 제공함으로써 예산의 효율성을 높이려는 시도를 추진하였다(김순은, 2011).

일본도 지방정부 운영의 효율성을 높이려는 노력을 일찍부터 시도하였다. 대표적인 정책이 시·정·촌 통합이었다. 일본의 시·정·촌 통합정책은 명치 및 다이쇼 합병, 소화 합병, 헤세이 합병 등 3단계를 거쳐 현재까지 진행되고 있다. 명치 및 다이쇼 합병은 1888년부터 1920년까지 추진된 것으로 정·촌의 수가 80%정도 축소되어 7만 이상의 시·정·촌이 1.5만 개 수준으로 축소되었다. 소화시대에 들어서는 1953년 “정·촌합병촉진법,” 1956년 “신시·정·촌합병촉진법,” 1956년 “시·정·촌합병의 특례에 관한 법률”의 제정을 통하여 지속적으로 자율통합의 원칙에 입각하여 시·정·촌 통합이 이루어졌다. 그 결과 1995년 시·정·촌의 수가 3,234개로 되었다. 헤세이 시대에 들어 새로운 시·정·촌 통합의 틀로서 1995년 “시·정·촌합병의 특례에 관한 법률”과 1999년 합병특례채의 신설로 시·정·촌 합병이 강제합병으로 전환되었다. 2013년 1월 1일 기준으로 전국의 시·정·촌의 수는 1,719개이다(김순은, 2006; Wikipedia, 2013c). 시·정·촌 통합과 더불어 일본에서 논의되는 지방행정체제가 광역지방정부의 통합을 전제로 하는 도주제 구상이다. 이것은 47개의 도·도·부·현을 통합하여 9-13개의 도주로 전환하여 연방제 수준의 분권을 전제로 하는 체제개편안이다.

지방정부의 효율성 제고와 관련하여 논의되는 이슈가 부패의 방지이다. 미국에서 제기되었던 “깨끗한 지방정부(Clean local government)”도 부패로부터 자유로운 정부를 지향하

는 것이었다. 부패의 방지는 거버넌스에서 중요한 과제로 다루어지고 있기 때문에 굿 로컬 거버넌스에서 논의하였다. 정부3.0이 추구하는 “일 잘하는 유능한 정부”가 효율성 이론과 밀접하게 관련되어 있다. 이에 기초한 지방정부3.0이 굿거버넌스로 이어져 지방정부의 효율성 제고로 이어질 것을 기대하고 있다(명승환 외1, 2013).

### 3) 형평성 이론

지방정부가 추진하여야 하는 이념과 정책이 형평성과 어느 정도 정합성을 이루어져야 하는지는 매우 뜨거운 논란거리가 되어 왔다. 중앙정부에 비하여 행정구역이 협소한 지방정부는 재원의 재배분을 의미하는 형평성을 추구하는 것에 대해서는 회의적인 시각이 우세하였다. 지방정부는 지리적인 관점에서 재원의 기초가 한정적이고 지방정부간 재원의 규모에 차이가 크기 때문에 지방정부가 형평성에 기초한 정책을 독자적으로 추진하는 것은 비합리적이란 것이 전통적인 지혜에 속했다(Perterson, 1981).

지방정부보다는 중앙정부가 형평성을 제고하는데 유리하다는 명제 위에 있다. 계층간, 지역간, 문화간, 성별간, 사회적 약자와의 소통을 높이고 사회의 통합을 위한 노력은 대부분의 국가에서 실행되고 있으며 21세기 글로벌 현상이 가속됨에 따라 더욱 강화되고 있는 추세이다. 사회적 통합을 위한 정책은 주로 중앙정부가 주체가 되어 추진하는 것이 일반적이었다.

그러나 최근에는 지방정부의 형평성을 제고하려는 시도가 두드러지게 나타나고 있다. 사회적 발전과 지속가능발전이 강조됨에 따라 지방정부의 형평성을 제고하는 것이 지방자치를 강화하는 것과도 깊은 관계를 맺기 시작했다. 이러한 관점에서 점증하는 이슈가 주민참여제도이며 대표적인 사례가 주민참여예산제도(participatory budget)이다.

주민참여예산제도는 최초로 브라질 포토 알레그레시(Porto Alegre)에서 도입된 이후 각국의 지방정부로 확대되고 있다. 영국의 셸포드(Salford)시가 2000년 최초의 관심을 표명하면서 알레그레시 관계자의 자문을 얻어 2003년 최초로 주민참여예산을 도입하였다. 중앙정부는 2005년 부총리실(이후에는 공동체지방정부성)이 5개의 시범지역에 대하여 주민참여예산제도를 위한 재정적 지원을 실시하였다. 중앙정부의 실행기구를 가난퇴치 교회청(Church Action on Poverty)에 설치한 것으로 미루어 볼 때 형평성의 제고와 매우 밀접하게 관련되어 있음을 유추할 수 있다. 캐머런 정부도 공동체 예산과 주민참여예산의 연계성을 높이는데 주력하고 있다(Participatory Budgeting Unit, 2013).

일본의 주민참여예산제도는 지역에서 이니셔티브를 갖고 도입되었다. 오사카부 이케다시에서 2005년 “이케다(池田)시 지역분권 추진을 위한 조례”를 제정하고 이에 따라 2006년 주민참여예산제도가 실시되었다. 시 전체를 11개의 구역으로 대분하고 각 구역에 지역공동

체추진협의회를 구성하여 이 협의회로 하여금 지역발전을 위한 예산안의 제안서를 제출하면 심의 후 예산에 편성하는 제도이다. 협의회에는 지역주민들이 참여하여 지역의 현안을 처리하기 위한 사업이 주로 제안되고 있다. 이치가와(市川)시는 2007년부터 주민들이 납부하는 주민세의 1%를 주민들이 지정하는 NGO에 재배정함으로써 주민참여를 제고하는 제도를 도입하였다. 2011년의 경우 126개의 단체가 재정적 지원을 받았다. 이들 단체들은 주로 의료와 복지, 학술, 문화, 예술, 스포츠, 자녀양육, 마을 만들기 사업을 담당하고, 이 중에는 지역간, 계층간 형평성을 제고하는 역할을 담당하는 것으로 나타났다(고선규, 2012).

우리나라에서 형평성은 개인의 차원에서 강조된 이념이었다. “억강부약(抑強扶弱)”과 “선공후사(先公後私)”라는 극기(克己)의 지향점이 사회적 약자를 배려하는 수신(修身)의 출발점이었다. 최근 우리나라에서도 주민참여예산제도가 모든 지방정부가 도입하도록 규정하였으나 아직도 다수의 지방정부에서 형식적으로 실시하고 있다. 정부3.0이 지향하는 “국민 중심의 서비스 정부” 중 “정보 취약계층의 서비스 접근성 제고” 등은 형평성의 이념과 밀접한 관련성을 맺고 있다.

#### 4) 지방분권론

1980년대 이후 세계 각국에서 지방정부의 자치와 지역 민주주의를 강화하는 차원에서 지방분권 개혁이 실시되었다. 지방분권은 민주화의 진전 등 정치적 목적, 행정개혁 차원의 행정적 목적, 경제적 발전의 경제적 목적 등이 혼재되어 있었지만 지방분권으로 지방정부의 자치가 강화된 것은 공통적 현상이었다. 영국은 스코트랜드와 웨일즈에 각각 지역의회를 설치하여 지역의 문제를 자율적으로 해결할 수 있는 정치적 권한을 부여하였다. 캐머런 정부에 들어서는 지방정부를 통제하던 성과평가제도를 대폭적으로 축소 또는 폐지함으로써 분권의 흐름을 이어갔다(김순은, 2011).

일본도 제3기에 걸친 지방분권을 통하여 나름대로의 성과를 거두었다. 제1기 개혁에서는 기관위임사무와 지방 사무관제도를 폐지하고 필치규제의 범위를 대폭적으로 축소하였다. 제2기 개혁에서는 비록 중앙정부의 지방정부에 대한 재정적 지원액은 감소하였으나 지방세원을 확대함으로써 지방의 재량권은 확대되었다. 제3기 개혁에서는 중앙-지방 논의의 장을 제도화하여 지방정부를 중앙정부의 정책적 파트너로서 인정하는 성과를 거두었다(김순은, 2013b).

유럽의 많은 국가에서 지역경제발전, 지역계획, 빌딩 및 주택정책, 통신 및 교통 인프라, 에너지와 환경, 농수산물 정책, 교육과 연구, 문화와 미디어, 공공보건, 관광, 여가와 스포츠, 경찰 등의 서비스는 완전히 지방으로 이양되어야 한다는 것을 주장하고 있다(Assembly

of European Regions, 2006).

## 5) 굿 로컬 거버넌스 이론

영국에서 제기되었던 “주민과 함께하는 지방정부(Modern Local Government in Touch with People)”가 시사하였듯이 우리나라의 정부3.0도 “소통하는 투명한 정부”를 천명하였다. 같은 맥락에서 새로운 지방정부3.0도 주민과 함께하는 정부가 되어야 한다. 이를 위해서는 굿 거버넌스의 구축이 요구된다.

UNDP(1997)는 굿 거버넌스의 주요 특징으로 참여, 법치주의, 투명성, 대응성, 합의지향, 형평성, 효과성 및 효율성, 책임성 및 전략적 비전을 제시하고 있다. 세계은행은 참여와 책임성 (Voices and accountability), 정치적 안정과 폭력의 부재 (Political stability and absence of violence), 정부의 효과성 (Government Effectiveness), 규제 질 (Regulatory Quality), 법치주의 (Rule of Law), 부패의 통제 (Corruption Control) 등을 주요한 지표로 제시하였다. 상기의 논의를 종합하면 UNDP와 세계은행의 거버넌스 기준은 유사하다. UNDP의 투명성과 대응성 기준은 부패의 통제로, 합의지향은 정치적 안정으로 보아도 좋을 것이다.

UNDP(1997)가 제시하는 주요 특징은 논의하면 다음과 같다. 참여는 정책결정에 있어서 참여보장을 의미하며 특히 남녀의 공평한 참여를 의미한다. 이를 위하여 결사 및 언론의 자유가 보장되어야 한다. 법치주의는 법률의 틀이 공정하고 타당성을 지녀야 하며 특히 인권을 위한 법률이 제정되어야 한다. 투명성은 정보의 공개를 통하여 정책과정의 투명성이 보장되어야 함을 의미하며 정보는 필요한 사람에게 공개되며 정보의 공개를 통하여 정책행위자를 통제하고 감시한다. 대응성은 제도와 과정이 모든 이해관계자들에게 적절하여야 한다는 것을 의미한다. 합의지향은 다양한 의견이 조정을 통하여 거시적이거나 만장일치에 이르는 과정이어야 한다. 형평성은 남성과 여성이 그들의 웰빙을 위하여 기회가 공평하게 주어져야 한다는 점에 초점을 두었다. 효과성 및 효율성에 따르면 과정과 제도는 주어진 자원으로 최대한 수요에 충족되도록 결과를 창출하여야 한다. 책임성의 관점에서 정부의 정책 책임자, 기업의 대표 및 시민 사회조직은 국민 및 이해 당사자에게 책임성을 제시하여야 한다. 책임성의 정도는 조직에 따라, 정책결정의 성격에 따라 다소 상이하다. 부패의 통제는 효율성, 효과성 및 책임성과도 매우 밀접한 관계에 있다. 전략적 비전의 관점에서 지도자와 국민은 굿 거버넌스와 인간의 발전에 대한 장기적인 비전을 가져야 하며 이러한 시각에는 역사적, 문화적, 사회적 복합성에 대한 이해가 따라야 한다. 지방정부3.0은 바로 굿 거버넌스의 구축을 위한 도구가 될 것으로 기대하고 있다(오영균, 2013; 명승환 외1, 2013).

## 6) 공공가치론 (Public value theory)

시장가치를 지향하는 신공공관리론은 임시직의 양산을 낳아 빈부의 격차를 심화시켰을 뿐만 아니라 정부와 민간부문과의 접촉을 확대하여 공공의 부패를 낳았다는 비판도 제기되었다. 특히 효과성과 효율성 지향의 신공공관리론은 IT 기술의 발전으로 e-정부의 모형으로 대체되는 현상도 나타났다(Dunleavy, 2006).

신공공관리론에 대한 비판을 토대로 발전된 이론이 공공가치론이다. 공공가치는 효율성, 효과성, 형평성을 초월하는 가치라는 것을 전제로 공공가치론자들은 공공의 가치를 동시에 만족시키기 위한 모형을 21세기 모형이라고 강조한다. 공공의 가치는 정치적으로 정당성과 지속가능성을 지녀야 하고 행정적으로 실행가능하다는 전제 하에서 창출된다. 공공의 가치는 공공의 서비스가 양질인 동시에 주민에게 만족을 줄 때 창출되며 공공 서비스는 안전, 빈곤 퇴치, 공중 보건 등을 내포하는 공동의 자유권 신장과 가치상승을 지향한다. 물론 정부와 주민사이에 신뢰관계가 존재하여야 한다(Moore, 1995). 공공 가치론은 죄수의 딜레마와 공유지의 비극에서 보여주는 바와 같이 개인의 이익만을 위한 선택이 사회이익의 극대화와는 거리가 있다는 것을 단적으로 보여 줄 수 있다. 이런 관점에서 볼 때 지방정부3.0은 공공의 가치를 증진하는 것이어야 한다.

상기에서 논의한 행복지수와 지방정부의 자치이론과 관련된 사항을 요약정리하면 아래 <표 4-1>과 같다. 이 표는 지방정부의 이론들이 중요시하는 요인들이 행복지수와 매우 밀접하게 관련되어 있음과 각 구성요소들이 상호 배타적이지 않고 중복적으로 적용되고 있음을 보여 주고 있다.

<표 4-1> 행복지수와 지방정부 이론과의 관계

구분	GNH 요소	Better Life Index 요소	도도부현 행복도 지수	비고
지역 민주주의론	- 굿 거버넌스 - 공동체의 생동감	- 시민참여		- 시민자치론 - 공동체론 - 주민, 지역주권론 - 주민자치활성화론 - 지방정부 모형의 다양화
효율성 경쟁이론	- 교육 - 보건 - 서비스 공급 - 정부성과 - 환경 - 보건	- 교육 - 주택 - 보건 - 안전	- 의료·복지 - 고용 - 지역생활 - 학교	- 단일정부론의 추진 - 공동체 예산경영론 - 시·정·촌 통합 및 도주제 - 시·군·구 통합 - 지방정부 모형의 다양화



구분	GNH 요소	Better Life Index 요소	도도부현 행복도 지수	비고
형평성 이론	- 사회적 부조 - 삶의 질	- 상동	- 사회교육	- 사회소통 및 통합 - 사회적 기업 - 주민참여예산
지방분권론	- 교육 - 굿 거버넌스	- 시민참정	- 재정건전도	- 지역주권론 - 주민주권론 - 거대 사회론
로컬 거버넌스 이론	- 굿 거버넌스 - 정치참여 - 정치적 자유 - 공동체 관계	- 시민참정	- 고령자 자원봉사 비율	- 지방분권론 - 시민사회론 - 정보공개론
공공가치론	- 보건, 안전 - 정치적 자유	- 보건, 소득 - 안전, - 시민참정	- 의료·복지 - 여가 및 오락 - 생활과 교육	- 시민참정론

## 2. 지방정부3.0의 이론적 논의

### 1) 지방정부의 주체 이론

박근혜 정부가 역점을 두고 추진하는 정부3.0 특히 지방정부3.0은 디지털 시대와 국민의 행복시대에 부응하는 지방정부의 자치를 강화하는 새로운 버전으로 이해될 수 있다. 따라서 지방정부3.0은 주체와 과정 및 결과의 관점에서 논의되어야 한다.

박근혜 정부는 경제 민주화라는 대명제를 통하여 계약상 갑-을의 대등성을 강조하고 있다. 그 동안 을의 약자적 입장을 인정하고 갑-을의 대등한 관계를 복원하여 갑과 을이 만족하는 100% 국민행복시대를 열자는 것이 박근혜 정부의 국정 모토이다. 박근혜 정부의 국정모토 중 협업이 여기에 포함된다(배준구, 2013).

이러한 논리는 지방정부의 자치를 강화하는 논의에서도 그대로 적용된다. 그 동안 우리나라의 지방정부는 중앙-지방 관계에서는 중앙정부가, 지방의회와 집행부 관계에서는 집행부가, 지방정부와 주민관계에서는 지방정부가 갑의 위치에서 압도적인 권한을 행사하였다. 중앙정부는 주어진 제도적 권한과 재정적 우위를 토대로 갑의 위치를 향유하였다. 우리나라의 정치·행정체제를 중앙집권체제로 평가하고 수도권 일극집중 현상을 중앙집권체제에서 그 원인을 찾는 것도 갑의 우월적 지위를 인정하는 것과 같은 맥락이다. 1999년 이후 중앙정부가 다양한 틀 하에서 지방분권을 추진하였던 것도 이와 같은 상황을 인정하는 것이었다고 해석할 수 있다(정부혁신지방분권위원회, 2003).

지방의회와 집행부와의 관계를 보면 우리나라는 극약의회-극강시장 형태이다. 지방정부의 장은 의안발의권, 예산안 편성제출권, 임시의회 소집 요구권, 위원회 개최 요구권, 일반의결에 대한 재의요구권, 예산상 집행이 불가능한 의결의 재의 요구권, 법령에 위반된 의결사항의 재의 요구권 및 대법원 제소권, 선결처분권을 갖고 있다. 특히 지방의회 사무직원에 대한 임명권을 갖고 지방의회를 간접적으로 통제하고 있는 실정이다. 지방의회는 최고의 정책결정 기관이면서도 집행부가 편성한 예산안에 대하여 감액은 할 수 있으나 지방정부의 장의 동의가 없이는 새로운 비용항목을 설치하거나 증액을 금지하고 있어 지나치게 집행부 위주의 체도를 갖고 있다. 지방의회와 집행부의 관계에서는 집행부가 월등한 감의 위치를 점하여 지방의회의 적절한 견제와 균형이 불가능하다. 현재 지방의회가 강력하게 지방의회 사무기구의 인사권을 독립시켜 달라는 것은 감-을 대등성 확보를 위한 것이라 할 수 있다(김순은, 2012a).

지방정부와 주민관계의 관계를 보면 우리나라는 아직도 지방정부가 감, 주민들이 을임은 자명하다. 참여정부 이후 주민의 직접참여제도가 개선되고, 2011년 주민참여예산제도가 강제규정으로 전환되어 실시되고 있다. 주민참여를 위한 다양한 제도가 도입되었음에도 불구하고 제도의 요건이 엄격하여 실질적으로 제도의 활용에는 한계가 있다. 주민참여예산제도의 경우에는 대부분의 지방정부에서 형식적인 수준으로 운영되어 실질적인 효과를 창출하지 못하고 있는 실정이다.

영국의 중앙정부는 일찍부터 지방정부를 국정의 파트너로서의 지위를 인정하고 이에 부응하는 체제를 구축하였다. 1997년 중앙정부는 “파트너십을 위한 틀 (A Framework for Partnership)”이라는 문서에 서명함으로써 지방정부를 대등한 국정의 파트너로서 인정하기 시작하였다. 이에 따라 중앙정부와 지방정부는 매년 3회 중앙-지방 회의를 개최하여 이 회의에서 중요한 국정 어젠다가 채택되었다. 중앙정부와 지방정부간 합의된 공공 서비스 우선순위제도 (Shared Priorities for Public Services between the Central Government and Local Government Association), 포괄적 성과평가제도 (Comprehensive Performance Assessment), 지방 공공서비스 협약제도 (Local Public Service Agreement) 등이 이 회의를 통하여 채택된 대표적인 정책들이다(김순은, 2005). 이러한 제도는 2007년 중앙-지방 협약서 (Central-local Concordat)로 발전하였다.

일본도 2011년 “중앙정부와 지방정부간의 협의의 장의 설치를 위한 법률”을 제정하였다. “중앙-지방 협의의 장은 당연직 의원과 임시직 의원으로 구분되며 당연직 의원으로는 중앙정부에서 관방장관, 특명담당대신, 총무대신, 재무대신, 총리가 지명하는 대신이 참여하며 지방정부에서는 지방 6단체의 대표 1명씩이 참여한다. 임시직 의원은 중앙정부에서는 의원이 아닌 국무대신이 참여하며, 지방정부에서는 지방정부의 장, 의회의 의장 중에서 지방 6단체

가 지정한다. 총리는 언제든지 회의에 참석하여 발언할 수 있다. 의장과 의장대행은 총리가 임명하며 부의장은 지방 6단체의 대표가 호선한다. 중앙-지방 협의의 장은 중앙정부와 지방정부간의 역할 분담에 관한 사항, 지방행정, 지방재정, 지방세제 등 지방자치에 관한 사항, 경제·재정정책, 사회보장·교육·사회자본정비 등에 관한 중앙정부의 정책 중 지방자치에 영향을 미치는 사항 등에 관하여 협의한다. 총리는 매년 일정회수를 개최하여야 하며 임시회의 소집도 가능하다. 의장은 협의의 장 회의가 종료되면 협의의 개요를 정리한 보고서를 국회에 제출하여야 한다(김순은, 2013b, pp. 157-158). 현재 국회에 계류 중인 “중앙·지방 협력회의 설치에 관한 법률(안)”이 이와 유사한 제도로서 입법화된다면 향후 중앙-지방의 파트너십을 형성하는데 크게 기여할 것이다.

지방의회와 집행부의 관계를 보면 영국은 전통적으로 의회우위의 국가이다. 따라서 지방의회는 집행부가 편성한 예산안에 대하여 감액은 물론 증액 또는 새로운 비용항목을 설치할 수 있다. 일본의 지방제도는 강시장-약의회 모형이지만 지방의회 사무기구의 인사권은 지방의회에 속한다. 선진국의 지방의회는 집행부와 관계에서 대응한 지위를 확보함과 동시에 새로운 시대에 부응하는 질적 변화를 추구하고 있다. 지방의회는 단순한 응용 애플의 설치에 의해서 처리되는 단순 행정과는 상이하다. 다양한 관점과 이해관계에 따른 의견을 조정하고 합의를 이루는 과정이기 때문이다. 네트워크 사회의 발전으로 주민과 지방의원과의 만남이 다양해지고 빈번해졌다. 네트워크 사회와 현실사회의 접점에 새로운 형태의 공동체가 형성되고 있다. 주민들의 욕구도 다양하고 강해졌다. 요구의 실현을 위하여 네트워크를 통한 참여도 매우 다양하고 심화되었다. 이러한 상황에 적합한 의회의 위상과 역할을 모색하는 작업이 많은 국가에서 논의되고 있다(大西, 2013).

지방정부와 주민과의 관계의 관점에서 영국과 일본은 최근 주민의 지위를 향상시키기 위한 이론을 발전시키고 있다. 블레어 정부 때부터 지역사회와 주민의 역할이 강화되기 시작하여 캐머런 정부에서도 거대 사회론(Big socety)의 기치 하에 주민참여가 강조되고 있다. 구체적으로 공동체 예산론도 주민참여를 제고하기 위한 정책적 수단이다.

일본의 시민자치론이나 지역주권론의 주요 내용이 주민참여이다. 지방정부는 자치기본조례, 지방의회 기본조례, 주민참가조례 등의 제정을 통하여 주민의 지위를 강화하고 있다. 엄밀하게 논의하면 우리나라의 주민주권론도 주민의 이론적 지위를 강화하는 것이다. 주민의 관점에서 논의되어야 할 것이 지역 공동체이다. 지방정부3.0은 지역의 빅데이터 정보를 적극적으로 활용하여 지역의 상황에 부합하는 행정을 수행하는 것이다. 이를 위해서는 현장의 정보가 실시간으로 파악되고 전달되어야 시의적절한 행정이 가능하다. 지역 공동체가 바로 이러한 역할을 수행하여야 한다. 이것이 지역 공동체의 재구축이 요망되는 이유이다.

중앙-지방 관계에서 지방정부, 지방의회-지방정부의 장의 관계에서는 지방의회, 지방정부

와 주민과의 관계에는 주민이 대등한 주체로서의 지위를 갖게 되는 것은 비록 권력이나 권한적인 면에서 양자간에 차이가 있지만 국민의 행복을 적극적으로 증진시킬 수 있다는 권위적인 측면에서 정당성을 확보하는 과제이다.

## 2) 지방정부 과정의 이론

지방정부3.0의 관점에서 본 과정의 이론적 이슈는 사회적 소통과 참여이다. 이점은 정부 3.0의 기본계획서에서 명시한 “소통하는 투명한 정부”에서 명확히 확인할 수 있다. 정부 내의 부처간 소통은 물론 정부와 주민과의 소통이 매우 중요하다(오영균, 2013; 명승환 외1, 2013).

여기에서 사회적 소통과 소외에 관한 정책은 중앙정부의 책임 하에 추진되는 것이 보통이다. 영국은 1997년 사회소외실을 설치하였으며 이 기구는 주로 사회적 소외에 관하여 내각에 대한 전략적 조언과 정책분석을 위한 것이었다. 2010년 시민사회실로 개편되기까지 존속되었다. 사회소외실은 실업, 노동기술부족, 저임금, 불량주택, 높은 범죄, 열악한 건강 및 가족 파괴 등의 문제에 노출된 계층을 종합적으로 사회통합의 차원에서 대응하는 업무를 담당하였다. 우리나라에서도 이명박 정부 하에서는 사회통합위원회를 구성하였고 박근혜 정부는 국민대통합위원회를 구성하여 국민통합을 추진하고 있다. 이런 관점의 사회통합을 위한 소통과 참여는 주로 중앙-지방의 협력적 거버넌스의 차원에서 추진되었다.

일본에서는 사회적 배제라는 개념과 사회적 통합이라는 개념이 정착되지 않았으며 주로 사회적 배제라는 용어는 일본 내 정주외국인에 대한 개념으로 사용되어 왔다. 일본 정부는 정주 외국인의 경우 언어 등의 문제로 사회로부터 격리되어 소외되는 현상에 주목하였다. 지방정부의 차원에서는 주로 정주 외국인에게 지방의 이슈에 대한 투표권을 부여하는 것이 주요한 제도적 변화였다.

그러나 거버넌스론과 공공가치론에서 주장하는 정치적 정당성과 지속가능성을 고려할 때 지방정부 레벨에서의 참여와 소통은 매우 중요하다고 할 수 있다. 참여와 소통이라는 관점에서 보면 지방정부3.0은 새로운 공공성의 창출이기도 하다. 네트워크 시대가 진행됨에 따라 시민은 스마트폰이나 태블릿 등을 통하여 24시간 정보를 활용하고 서비스에 접근하게 된다. 이러한 주민들이 증가할수록 네트워크와 현실 사이에 새로운 개념의 공동체가 생성되는 결과로 이어진다. 지방정부의 서비스도 전통적인 형태에서 네트워크형으로 변화하게 되어 주민과의 관계도 종전과는 다른 형태로 발전되게 되면 이를 위하여 새로운 형태의 공공성 또는 “차세대의 공공성”이 구축되어야 한다(西邑, 2013). 결론적으로 박근혜가 추진하는 “능동적 공개, 참여, 개방, 공유, 소통, 협력”이라는 가치는 지방정부3.0의 과정에도 그대로 적용된다

고 할 수 있다. 이 중에서도 정보의 공개와 공유가 우리의 현실을 고려할 때 매우 중요하다. 예를 들면 “관료제”에 관한 위키페디아의 정보량을 비교할 때 우리나라는 1페이지, 일본은 3페이지, 미국은 5페이지의 정보를 확인할 수 있다(2013. 8. 12일 확인 자료). 이러한 자료는 우리나라가 정보의 공유에 매우 소극적이라는 반증이다. 이러한 이론 뒤에는 현존하는 지역간, 계층간의 정보격차를 해소하는 것도 중요한 과제이다. 공동의 자유권 신장에는 참여와 토론이라는 경험이 필수적인데 디지털 참여를 통하여 그러한 경험을 축적할 수 있기 때문이다.

### 3) 지방정부 결과의 이론

21세기 지방자치가 추구하는 결과·지향적 모형은 일찍이 공공성의 이론이나 공공가치론(public value theory)과도 밀접하게 관련되어 있다. 양질의 서비스, 가난 퇴치, 안전, 공중보건 등 결과 지향성, 정부와 국민과의 신뢰 등에 초점을 두는 공공가치론은 지방정부가 추진하는 지방행정이 창출하는 결과의 통합성을 의미하며 이와 같은 접근방식은 일선행정과 주민과의 간극을 해소하는 현대적 접근방식이다(Moore, 1995). 박근혜 정부가 지향하는 100% 국민행복이 정부3.0 나아가 지방정부3.0의 최종 결과라고 할 수 있다. 국민의 행복을 증진시킬 수 있는 결과로서는 지역웰빙의 확대, 결과의 형평성, 사회적 공헌, 맞춤형 서비스와 공공생산, 재해·재난 방지 및 4대약 근절 및 사회통합을 들 수 있다.

현대의 복지는 선택적 복지에서 보편적 복지로, 사회복지에서 사회웰빙(행복)으로 이전하는 분위기가 팽배하다. 이러한 분위기 하에서 지방정부가 지역의 웰빙증대를 위해 매우 중요한 역할과 기능을 수행하여야 한다. 왜냐하면 지방정부가 제공하는 대부분의 서비스가 지역 웰빙과 밀접하게 관련되어 있고 지역주민의 행복증대에 중요한 요인이 되고 있기 때문이다.

지방정부도 승자의 사회가 아닌 승자와 패자가 공존하는 사회를 창출하는데 기여하여야 한다. 이를 위해서는 지역 레벨에서도 다수결의 원리와 소수자의 권리가 동시에 존중되는 규칙과 관행을 축적하여야 한다. 아울러 패자에게도 재기의 기회가 보장되는 지역사회를 구축하는데 지방정부가 나서야 한다.

100% 국민행복시대를 위해서는 사회적 기업의 확대와 기업의 사회적 책임이 제고되어야 한다. 단순한 이익창출을 넘어 사회와 환경을 증진하는 기업과 기업의 이윤을 사회행복을 위해서 배정하는 기업의 사회적 책임이 국민행복시대에 적합하다. 아울러 지역주민 개인에게는 일-생활이 적절히 조화를 이루는 것도 행복 만들기에서 빼 놓을 수 없다. 이러한 사회적 환경을 조성하는 데에서 지방정부의 새로운 역할을 찾아야 한다.

주민 행복은 다양한 가치에 기초한 다양한 행정수요에 의하여 좌우된다. 지방정부가 이에

대응하기 위하여 가능한 범위 내에서 맞춤형 서비스를 제공하여야 한다. 지방정부가 지역주민의 수요에 개별적으로 맞춤형 서비스를 제공하는 것은 향후 커다란 과제가 아닐 수 없다. 한정된 자원과 인력으로 주민들의 다양한 수요에 맞춤형 서비스를 제공하기 위해서는 지역주민들의 참여와 협력이 매우 필요하다.

“우리사회의 고령화와 저출산도 지방정부의 정책적 여건을 악화시키고 있다. 15세 미만의 인구를 기준으로 65세 이상 인구의 비율을 계산한 고령화 지수를 보면 2003년도에는 41.3%이었으나 2013년 83.3%에 가깝게 상승할 것으로 예상된다. 전체 인구에서 65세 이상의 인구비율을 나타내는 고령화율은 12.2%를 초과한다. 이와 같은 추세는 더욱 강화되어 2030년에는 24.3%, 2050년에는 37.4%로 급증할 것으로 예상된다(김순은, 2013d, p. 1).” 이런 상황 하에서는 고령자를 위한 맞춤 서비스는 더욱 확대되어야 할 것이다. 고령화 사회에 부응하는 “공공의 가치”를 바탕으로 공동 생산하는 등의 변화가 예상된다. 이러한 관점에서 디지털 참여와 디지털 솔루션 및 협치의 필요성이 제기된다. ICT 기술의 적극적인 응용과 협치가 이러한 과제를 극복할 수 있는 대안이 될 수 있다. 미국의 지방정부가 ICT 기술을 적극적으로 활용하여 지방정부2.0 시대를 열었다. Code for America는 지방정부와 디지털 전문가가 참여하는 협치의 대표적인 사례가 되었다.

이웃 일본에 비하면 재해와 재난의 빈도가 낮으나 우리사회도 재해와 재난은 물론 각종 사회범죄로부터 자유롭지 못하다. 자연재해와 재난은 물론 안전에 대한 낮은 의식으로 인적 재해로부터 적지 않은 위협을 받고 있다. 최근에는 성폭력, 가정폭력, 학교폭력 및 불량식품 등의 사회악으로부터 주민의 삶이 위협을 받고 있다. 향후 지방정부3.0은 이러한 주민들의 불안을 해소시키는 결과를 낳는 것이어야 할 것이다.

그간 다문화 사회에 대비한 사회통합의 경우 지방정부의 레벨에서는 공동체를 중심으로 시민사회의 활성화를 위한 정책들이 강구되었다. 이런 관점의 사회통합은 현재 진행되고 있는 고령화·저출산을 고려할 때 더욱 중요한 목표이다. 최근 주장에 따르면 현재의 속도로 고령화와 저출산이 진행된다면 우리나라의 인구는 소멸될 가능성도 배제할 수 없다. 이를 예방하는 방안 중의 하나가 해외로부터 적극적인 이민을 수용하는 것이고 이의 규모가 450만명이라고 한다. 이러한 주장이 타당하다면 우리나라는 사회통합에 대한 인식을 적극적으로 높여야 한다. 빅데이터의 활용에 기초한 지방정부3.0은 굿 로컬 거버넌스로 이어져 고령화·저출산 사회가 낳을 사회적 통합에도 크게 기여하여야 한다.

## V. 지방정부3.0의 자치

### 1. 지역 민주주의 관점의 자치

앞에서 논의한 바를 토대로 본다면 지방정부3.0의 추진이념은 지역 민주주의의 성숙화를 의미한다고 할 수 있을 것이다. 이것은 지방정부의 주체, 과정, 결론의 이론적 내용이 대부분 지역 민주주의와 관련된 이슈와 깊은 함수관계를 맺고 있기 때문이다.

현재 우리나라의 상황을 고려한다면 지방의회의 권한을 강화하는 방안이 향후 지방정부의 자치를 강화하는 방안이라 판단된다. 이를 위하여 지방의회의 사무기구에 대한 인사권을 지방정부의 장으로부터 지방의회로 이관하여야 할 것이다. 여기에 대해서 그 동안 집행부나 안전행정부가 부정적인 견해를 나타냈지만 지방자치의 정석이라는 점을 감안하여 단기적으로 해결되어야 할 것이다. 지방의회와 집행부의 관계를 정상적으로 복원하는 것이 무엇보다도 시급한 과제이기 때문이다. 미국의 지방정부는 지방의회 외에도 지방정부의 장에 대한 견제 방안으로 회계 감사원을 선출직 공무원으로 선출하며 필리핀 중앙정부는 지방정부의 재정관을 임명하는 제도 등을 고려하면 지방의회 사무직원에 대한 인사권 독립은 정상적인 형태의 복원이라고 할 수 있다.

지역 민주주의 관점에서 논의되어야 할 과제로 지방선거공천제와 주민참여가 논의되어야 한다. 지방선거공천제는 지방분권의 절에서 그리고 주민참여는 굿 로컬 거버넌스의 절에서 각각 논의하였다. 지역 민주주의를 위하여 필요한 과정적 과제로서 정보공개를 들 수 있으며 이는 정부3.0에서도 천명하고 있다. 빅데이터의 활용이 기대되는 지방정부3.0은 행정정보의 공개에 성패가 좌우될 것이다.

가정교육을 통하여 민주주의의 훈련이 된다는 것은 정치사회학 분야의 연구결과이다. 가정에서 부모로부터 받는 정치적 사회화가 훗날 개인의 정치적 이념을 결정하는데 매우 중요하다. 이런 관점에서 가정폭력은 지역 민주주의의 발전을 위해서 근절되어야 하는 사회적 악이다.

### 2. 효율성 관점의 자치

지방정부의 효율성의 관점에서 제안할 수 있는 개선방안은 크게 3가지이다. 첫 번째 방안이 비합리적인 부분이 존재하는 지방행정체제의 부분적 개혁이다. 현재까지 특별·광역시의 자치구 법적지위, 자치구의 규모, 과소 인구의 군자치제, 과소동, 주민생활에 불편을 주는 행정구역 분리 등이 이슈가 되어 왔다.

특별·광역시 자치구 법적지위는 대단히 복잡한 이슈를 지니고 있으나 대도시의 효율성을 제고하기 위해서는 현행의 2층제를 개혁하는 방안을 적극적으로 검토할 수 있을 것이다. 최근의 연구에 따르면 특별·광역시의 자치구를 행정구 등으로 법적 성격을 전환하더라도 민주성을 크게 훼손하지 않을 것이라는 연구도 발표되었다(김순은, 2013c). 동시에 동일 대도시 내에서 인구의 규모가 현저히 적은 자치구는 통합하는 것도 적극적으로 검토되어야 한다. 인구가 3만 이하의 군지역은 기관통합형으로 전환하거나 도의 직할기관으로 전환하는 것도 대안이 될 수 있다. 과소동의 통폐합도 적극적으로 제안한다. 비합리적으로 책정된 행정구역으로 생활에 불편을 겪는 사례도 적지 않다. 이러한 불합리적인 행정구역을 조정하는 것도 필요하다.

부패의 문제는 세계 투명성 기구의 지수를 참고하면 자명해진다. 세계 투명성기구(Transparency International)는 매년 178개국의 부패를 평가하여 발표하고 있다. 2011년 한국은 182개 국가 중에서 43위를 차지하였다. 일본은 14위, 중국은 75위였다. 한국은 2002년 이후 부패는 꾸준히 감소되어 2008년도에 최고점에 달하였고 그 후 다소 악화되었다.

세계은행이 발표한 부패의 통제에 관한 2010년 자료에 따르면 중국은 32.53, 일본은 91.86, 한국은 69.37이었다. 한국은 2008년 63.28, 2009년 70.81, 2010년 69.37을 보였다 <표 5-1> (World Bank, 2012). 이러한 지수는 향후 지방정부 레벨에서도 부패의 통제에 관심을 보여야 함을 시사하고 있다. 2012년에도 크게 변화하지 않았다(이정부, 2013).

<표 5-1> 부패의 통제 순위

국가별	순위
한국	69.37
일본	91.86
중국	32.53

세 번째의 방안이 디지털 정부의 구현이다. 전자정부보다 업그레이드된 지방정부3.0은 빅데이터의 사용은 물론 지방정부가 프로그램의 플랫폼 기능을 수행할 수 있는 역할이 기대된다. 물론 이 때에도 민간 ICT 전문적 지식이 적극적으로 봉사의 차원에서 참여로 이어지도록 지방정부가 노력하여야 한다. 대표적인 예로는 2011년 동일본 대지진 때의 Web mapping 등의 사례가 될 수 있는데 이러한 민간부문의 참여는 자연스럽게 네트워크 정부로 발전될 수 있다.



### 3. 형평성 관점의 자치

형평성 관점에서는 주민참여예산제도의 실질적 운영을 제안한다. 영국에서는 공동체 예산제 등이 운영되어 공동체로 하여금 실질적으로 지역의 문제를 해결하도록 허용하고 있다. 일본에서도 지방정부별로 지역의 현안을 지역이 해결할 수 있는 제도를 도입하고 있다.

우리나라는 강제규정으로 제도를 도입하고 있음에도 주민참여예산제도가 실질적으로 운영되고 있지 않다. 향후 사회적 기업 등이 지역의 형평성을 제고하는 방안이 될 수 있다는 점을 고려하면 이러한 내용 등을 담은 주민참여예산제도의 적극적이고 실질적인 운영이 이루어져야 한다. 이러한 점은 굿 로컬 거버넌스의 관점에서도 매우 적실하다.

### 4. 지방분권론 관점의 자치

지방분권론 관점의 과제는 지방정부3.0의 주체를 확립하는 과제이기도 하다. 불평등·수직·상하의 중앙-지방관계를 상호수평·대등의 관계로 개선하는 중요한 과제이다. 21세기 도시의 경쟁시대를 맞아 91%의 도시화를 맞은 우리나라의 지방정부로 하여금 국제경쟁력을 갖추게 하는 방안이기도 하다.

지방정부의 경쟁력 나아가 국가의 경쟁력은 중앙-지방의 협력적 거버넌스 또는 중앙-지방의 협력 파트너십에서 도출될 수 있다. 이를 위해서 지방분권을 위한 생산적인 방안이 강구되어야 한다. 기존의 투쟁적 지방분권보다는 중앙-지방간 상호존중과 상호협력의 시대를 여는 협업적 지방분권이 무엇보다도 시급하다.

우선 요구되는 것이 중앙-지방의 협력적 포럼의 정례화이다. 중앙정부와 지방정부는 정기적인 포럼을 통하여 상호간의 정책적 이해를 높이고 상호간에 국정의 우선순위에 대한 합의를 통하여 정책의 효과성을 극대화할 수 있다. 포럼을 통하여 지방분권의 공감대를 형성하는 것이다. 영국과 일본이 좋은 사례이다.

지방분권의 과제로는 지방선거제도의 개선을 제안한다. 현재 기초지방정부의 선거에 허용된 정당공천제도를 정당 내 민주화가 이루어지기 전까지 유보하는 것이다. 만약 이러한 제도의 도입이 어렵다면 정당의 공천을 허용하되 정당공천의 표방을 금지하는 정당표방금지제도(Non-partisan) 선거를 실시하는 것이다. 지방정부의 부패를 차단하는 중요한 계기가 될 것이다.

자치경찰과 자치교육의 실시도 지방자치의 모습을 혁신적으로 변모시킬 수 있는 방안이다. 교육과 경찰이 전통적으로 지방정부가 담당하는 기능이었음을 고려할 때 지방자치의 원래 모

습을 복원하는 과제이다. 지방에서 느끼는 자치의 체감도도 획기적으로 개선할 수 있다. 자치교육은 일반행정과 교육행정의 통합을 포함한다.

끝으로 중앙-지방정부간의 인사교류가 지금보다 훨씬 대폭적으로 추진되어야 한다. 지방정부에서 근무한 경력이 향후 공직 경력발전에 크게 기여하는 전통과 관행을 만들어져야 한다. 지방정부 공무원들은 중앙정부에서의 근무를 통하여 발전된 행정을 배울 뿐만 아니라 중앙정부의 상황을 이해할 수 있다. 한편 중앙정부 공무원들은 지방정부에서 근무함으로써 지방의 사정을 체험적으로 익힐 수 있을 것이다. 이와 같은 관행은 지방정부의 인재양성에도 긍정적으로 기여할 것이다. 지방정부의 자치는 궁극적으로 지방 공무원 자치역량의 과제로 이어질 가능성이 매우 높다. 지방공무원의 자치역량을 강화하는 방안에는 다양한 것들이 있으나 그 중에서 중앙정부와의 인사교류도 빼 놓을 수 없다.

## 5. 굿 로컬 거버넌스 관점의 자치

굿 로컬 거버넌스의 구축을 위하여 무엇보다도 주민참여가 중요하다. 주민자치의 활성화를 이끌어 낼 수 있는 주민참여가 이루어져야 한다. 주민참여는 시민단체를 통하여 활성화되어야 한다. '제3의 물결'로 표현되고 있는 1970년 후반의 민주화 과정과 서구 복지국가의 재정적 위기는 제3영역인 시민사회의 중요성을 부각시켰다. 민주화의 진전은 세계 시민사회의 형성으로 이어지고 이것은 NGO의 활동공간을 확대하였다. 복지국가 시대의 국가의 지나친 개입에 대한 반대 이데올로기, 정부없는 지배, 공공정책의 형성과 집행에의 분권화와 외연화는 시민사회의 자원부문 역할을 제고하였다. 시민사회 내의 자원부문의 핵심체가 비정부단체이다.

쉽지 않은 여건이지만 무너져가는 공동체를 재건하고 공동체를 통하여 지역현안을 상향식으로 처리하는 것도 민주주의는 물론 굿 로컬 거버넌스의 구축에 매우 필요하다. 공동체를 활성화하는 작업은 현재의 비효율적인 행정체제를 개선하는 데에도 주효하다. 현재에는 호미로 할 수 있는 부분을 가래로 하고 있다. 공공주택정책의 경우 지방정부가 하면 월등히 다양하고 효율적일 수 있는 것을 중앙정부가 처리하고 있기 때문에 비효율이 증가하는 것이 대표적인 예이다(김수현, 2013). 이 시점에 자율성에 기초를 둔 뉴새마을 운동 등을 강화할 가치가 있다. 왜냐하면 지방정부3.0의 수립과정에 시민의 자치역량이 중요하기 때문이다. 새마을 운동이 우리의 마음속에 자조와 협동 및 근면의 정신을 심어준 역사적 유산이 있기 때문이다. 사회적 기업의 발전도 이런 관점에서 이루어져야 한다. 주민참여예산제도가 주민자치의 활성화라는 관점에서 발전된다면 공동체 중심으로 자치가 더욱 활성화될 수 있을 것이다. 여기에는 다문화사회의 통합을 위한 참여도 경시되어서는 안된다. 공공가치적 관점에서의 자치는 다음 절에서 논의하였다.

## 6. 지방정부의 자치와 지방정부3.0의 관계 및 과제

제4장에서 논의한 지방정부3.0의 이론과 제5장의 지방정부의 자치과제를 조합하면 <표 5-2>와 같다. 견제와 균형의 원리 위에 지역 민주주의가 발전되어야 하며 이런 관점에서 지방의회 사무기구의 인사권 독립은 지방정부3.0의 주체적 측면의 주장과 부합된다. 박근혜 정부가 지향하는 정보공개와 가정폭력 근절은 지방정부3.0의 중요한 과정과 결과 중의 하나가 될 것이다. 특히 가정폭력 근절은 지역 민주주의를 위하여 매우 긴급하며 이것도 지방정부의 중요한 과제가 되어야 한다. 단순한 가정폭력이 발생한 이후의 사법적 대처뿐만 아니라 사전 예방을 위한 활동은 지방정부가 수행하는 것이 바람직할 것이다.

“능력있는 정부”를 지향하는 효율성의 관점에서 지방정부3.0의 주체적 과제는 지방정부의 재정적 상황을 고려할 때 대도시행정체제의 개편, 3만 이하의 군체제, 인구 과소동의 통·폐합 등이 검토의 대상이다. 한편 행정구역과 실제생활의 구역이 괴리된 지역은 행정구역의 개편을 통하여 행정의 효율을 제고하고 주민의 불편을 해소할 필요가 있다. 지방정부3.0의 과정 상의 과제로서는 빅데이터의 이용이 가능하고, ICT 전문가들이 참여하는 디지털 정부의 수립과 이에 기초한 네트워크 정부의 운영이 중요한 과제이다. 이를 위하여 지방정부의 다양한 정보가 자발적으로 공개되는 분위기가 조성되어야 함은 물론이다. 이러한 과정이 지방정부의 부패근절에도 기여할 것으로 기대된다. 박근혜 정부가 지향하는 불량식품 철폐와 성폭력의 근절을 위하여 지방정부도 정책의 수행에 기여할 수 있는 역할을 모색하여야 한다.

“소통과 통합”을 위한 형평성의 관점에서 지방정부3.0의 과정 상의 과제로 주민참여예산제도를 실질적으로 발전시켜야 하며 결과적 측면에서 학교에서의 약자들이 따돌림 등의 교내폭력을 당하지 않도록 지방정부가 적극적으로 노력하여야 한다. 이런 점들이 일반행정과 학교행정이 통합되어야 하는 근거가 된다. 고령자에 대한 맞춤 서비스도 여기에 해당된다.

“책임성의 강화와 정책위험의 분산”을 위한 지방분권론과 지방정부3.0의 주체의 관점에서 중앙-지방의 정책포럼이 우선적으로 구축되어 양자간에 믿음과 상호존중을 바탕으로 국가의 경쟁력 제고에 노력하여야 한다. 지방선거의 정당공천보류와 중앙-지방 인사교류는 중앙-지방의 관계를 생산적인 형태로 발전시키는데 기여할 것이다. 지방분권의 과제 중에서 자치경찰, 자치교육 및 일반행정과 교육행정의 통합은 지방정부3.0의 수립을 위하여 시급한 과제이다. 이들 과제가 지역주민에 대한 맞춤 서비스를 가능하게 하는 과제이기 때문이다.

“협업”을 위한 로컬 거버넌스론의 관점에서 주민참여가 지방정부3.0의 주체를 확립하는데 무엇보다도 중요한 과제이다. 디지털 웹, 디지털 맵 등 디지털 솔루션의 구축을 통한 주민참여가 굿 로컬 거버넌스의 확립을 위하여 매우 유용하다는 것은 이미 외국의 사례에서 확인되었다. 대표적인 사례로 2011년 동일본 대지진의 피해상황과 구조지원을 위하여 구축되었던

디지털 맵을 통한 자원봉사의 활동을 들 수 있다. 지방정부3.0의 구축을 위한 로컬 거버넌스적 과정으로 뉴새마을 운동을 논의할 수 있을 것이다(조석주, 2013). 지역의 다양한 문제를 지역의 힘으로 해결하는 상향식 과정을 구축하기 위하여 주민의 자발적 참여를 전제로 하는 뉴새마을 운동의 강화가 필요하다. 뉴새마을 운동은 이미 Green Korea 운동, Smart Korea 운동, Happy Korea 운동, Global Korea 운동으로 나뉘어 실천되어 왔다(새마을 운동중앙회, 2013). 뉴새마을 운동의 관점에서 우선적으로 다문화통합을 위한 과제를 강조한다. 이미 150만 명을 초과하는 정주 외국인들의 통합은 지역의 행복한 삶을 위하여 간과되어서는 안되는 중요한 과제로 부상하였다. 다양한 문화와 전통 등이 살아 숨쉬는 사회가 우리의 행복을 지켜 줄 것이다. 젊은 세대와 고령 세대가 공동으로 살아가는 통합사회를 구축하기 위하여 사회의 통합을 위한 획기적인 방안 등이 논의되어야 할 것이다. 향후 초고령화 사회로 발전하면 고령자와 젊은 세대의 형평성을 확보할 수 있는 제도의 검토가 필요한데 이 가운데에는 투표권의 가중치를 포함하는 차등선거 등 다양한 이슈 등이 논의될 수 있을 것이다.

“소통, 통합, 공동소비절약, 신공공성의 확보” 등을 추구하는 공공가치론의 관점에서 주체를 확립하기 위한 주민참여와 공동체 협치, 과정으로서의 네트워크 거버넌스의 구축은 결과적으로 사회통합과 결과의 공평성을 낳을 것이며, 물과 에너지 등 공동소비의 절약에도 도움이 될 것이다. 즉 죄수의 딜레마와 공유지의 비극을 해결할 수 있는 기제로서 신뢰와 협업에 기초를 둔 공동체의 활성화가 모색되고 이를 위한 과정으로서 뉴새마을 운동 등이 검토되기를 기대한다. 뉴마을운동 등을 통한 공동체 협치가 어느 때보다 절실한 것은 공동체가 자발적 경험에 의한 학습을 통하여 사회자본을 형성하는데 무엇보다도 중요하기 때문이다(최길수 외1, 2013). 공동체의 경험에 기초한 사회자본은 공동의 자유를 신장할 수 있는 중요한 요인이 될 수 있다. 이러한 점에서 공동체의 협치는 지역 민주주의를 위한 기본적인 토대이기도 하다(Chaskin, 2012).

결론적으로 이와 같은 논의의 이면에서 ICT 기술의 뒷받침이 있어야 하고 공공가치의 창출을 위한 모두의 노력이 부단히 지속되어야 함은 물론이다. 지방정부3.0이 이러한 이론적 토대를 지니고 작동한다면 공동의 자유를 신장하고 지역의 사회자본을 형성하는데 크게 기여할 것이며 이러한 사회자본은 주민의 행복으로 이어질 것이다(Putnam, 1993, 1995).

<표 5-2> 지방정부의 자치와 지방정부3.0

구분	지방정부3.0			
	주체	과정	결과	비고
지역 민주주의론 (건제와 균형)	- 지방의회 사무기구 인사권 독립 - 주민참여	- 정보공개	- 가정폭력 철폐	- ICT 기술 - 공공가치의 창출 - 공동 자유의 신장 - 사회자본의 축적
효율성 이론 (능력있는 정부)	- 대도시행정체제 개편 - 3만 이하의 군체제 개편 - 과소동의 통·폐합 - 불합리적인 행정구역 조정	- 디지털 지방정부 - 정보공개 - 네트워크 지방정부 - 부패	- 성폭력 철폐 - 불량식품 철폐	
형평성 (소통과 통합)	- 주민참여	- 주민참여예산제도	- 학교폭력 철폐 - 고령자 맞춤 서비스	
지방분권론 (책임성 강화, 정책위험의 분산)	- 중앙-지방 정책포럼 - 주민참정	- 정당공천제 보류 - 인사교류	- 자치경찰 - 자치교육 - 일반·교육행정통합 - 보건, 복지, 교육기능 사회서비스 강화	
로컬 거버넌스론 (협업)	- 주민참여(디지털 참여와 솔루션)	- 뉴세마을운동	- 다문화통합 - 세대간 통합	
공공가치론 (소통, 통합, 공동소비절약 등 신공공성)	- 주민참여(디지털 참여와 솔루션) - 주민참정 - 공동체 협치 - 공유지의 비극 방지기제	- 네트워크 거버넌스 - 뉴세마을 운동	- 사회통합 - 결과의 공평성 - 물, 에너지 등 공공 소비절약 (공유지의 비극 방지)	

## VI. 결론

박근혜 정부의 출범으로 국민 모두는 지속가능한 사회발전 특히 행복시대에 대한 기대가 매우 높다. 모든 국민이 행복감을 느낄 수 있는 시대가 전개될 것을 기대하고 있다. 이를 위하여 박근혜 정부는 정부3.0이라는 모토 하에 정부의 분발을 추구하고 있으며 같은 맥락에서 지방정부3.0이 논의되고 있다. 박근혜정부가 추진하는 정부3.0, 이에 기초한 지방정부 3.0은 “유능하고 투명하면서도 국민 개개인에 꼭 맞는 맞춤형 서비스를 제공할 줄 아는 좋은 거버넌스”로 창조되어 주민행복으로 이어질 수 있다(명승환 외1, 2013).

본 글은 지방정부의 자치를 강화하는 차원에서 지방정부3.0의 요건을 논의하였다. 핵심은

100% 국민행복시대를 위하여 중앙-지방의 대등한 협력적 파트너십, 지방의회-집행부의 창조적 거버넌스, 주민주권에 기초한 주민참여 등이 효과적으로 조화를 이루어져야 한다는 점을 강조하였다. 주민참여를 활성화하기 위하여 지방정부3.0은 하드웨어보다는 주민에게 투자하는 소프트웨어가 강조되어야 한다.

주민참여에 있어서 21세기 ICT기술이 접목된 디지털 참여도 매우 중요한 역할을 하여야 한다는 점도 강조한다. 구체적인 운동방향의 모형은 뉴세마을 운동의 강화로 제시할 수 있을 것이다. 이와 같은 여건은 지역이 보유한 다양한 자원과 독창성을 토대로 하여 주민들의 행복을 극대화할 수 있도록 하기 때문이다. 주민들의 다양성은 중앙정부의 단일한 기준과 정책으로는 만족시키기가 불가능하다. 지역의 정보와 사정을 잘 알고 있는 지방정부가 지역의 요구와 선호에 맞추어 개성이 넘치는 지역을 만들 때 주민들의 행복은 배가될 것이다. 우리나라에서 현재 외국인 거주자가 150만 명을 초과하였다. 향후 외국인의 수는 더욱 증대될 추세이다. 이런 점에서 지방정부가 사회통합에 대한 정책적 관심을 갖는 것도 매우 중요하다.

결론적으로, 상기의 이론적 기초를 갖춘 지방정부3.0은 100% 국민행복시대에 부응하는 공공가치의 창출, 즉 공동의 자유권 신장에 크게 기여할 것이다. 지방정부3.0은 향후 전개될 고령사회 등 지역의 새로운 도전에 대비한 사회자본을 축적함으로써 슬기롭게 미래의 과제를 극복하는 정책적 도구가 되어야 한다.

## 【참고문헌】

- 고선규. (2012). 일본의 주민참여예산제도 사례와 시민교육. 『시민교육의 현장』.  
<http://www.kdemo.or.kr> (2013. 6. 9)
- 관계부처합동. (2013). 『정부3.0 추진기본 계획』. 서울: 관계부처 합동.
- 김수현. (2013). 주거복지의 역사적 변화와 전망. 서울대학교 행정대학원 국가리더십 연구센터  
 국가리더십 포럼 발표논문.
- 김순은. (1997). 『지방자치의 쟁점과 과제』. 부산: 진영문화사.
- 김순은. (1998). IMF와 지방정부개혁: 대처수상의 지방정부 개혁을 중심으로. 『지방의회연구』,  
 제8권: 5-28.
- 김순은. (2005). 영국의 정부간 관계의 혁신적 모형: 거버넌스 모형의 시도. 『지방행정연구』,  
 19(2): 3-24.
- 김순은. (2006). 일본과 영국의 자치계층 (행정계층) 개편논의의 실태와 지향점 (한국지방자치  
 학회 동계학술발표대회 발표논문)
- 김순은. (2009). 『우리나라 도시 거버넌스의 실태: 한국의 도시 거버넌스』. 부산: 도서출판 금정.
- 김순은. (2011). 영국과 일본의 지방분권 개혁 비교분석: 거대사회론과 지역주권론을 중심으로.  
 『지방정부연구』, 15(2), 73-96.
- 김순은. (2012a). 지방정부 경쟁력의 구성요인에 관한 인식분석. 『행정논총』, 50(3): 67-98.
- 김순은. (2012b). 한국의 민주주의와 거버넌스의 관계. 동아일보·아사히신문·게이오대학 합동  
 세미나 발표논문.
- 김순은. (2012c). 주민주권론과 지방자치의 발전. 『지방행정연구』, 26(1): 3-30.
- 김순은. (2013a). 지방자치 역량제고와 새 정부의 역할. 『지방행정』, 62: 16-19.
- 김순은. (2013b). 일본 지방분권의 시사점. 『입법 & 정책』, 2: 149-173.
- 김순은. (2013c). 대도시정부의 행정구역과 민주성 및 효율성. 『지방정부연구』, 19(1): 137-158.
- 김순은. (2013d). 창조경제와 협업행정. 『자치발전』, : 1.
- 명승환·김 구. (2013). 지방정부에서 정부3.0 실현방안. 한국지방자치학회 하계학술대회 발표  
 논문.
- 배준구. (2013). 국민행복시대의 지방정부 구현: 협업 활성화를 중심으로. 『지방행정연구』,  
 27(2): 27-46.
- 새마을운동중앙회. (2013). 새마을운동 소개. <http://saemaeul.com> (2013. 8. 11)
- 안성호. (2011). 다중심거버넌스와 지방자치체제의 발전방향. 『행정논총』, 49(3): 59-89.
- 오영균. (2013). 지방정부3.0의 이론과 과제. 『지방행정연구』, 27(2): 3-26.
- 이기우. (2008). 분권적 국가권력구조의 개편을 위한 헌법개정 과제. 미래헌법연구회 토론회

## 발표논문.

- 이승중 외21. (2008). 『지방정부의 역량과 정책혁신: 이론과 실제』. 서울: 박영사.
- 이정주. (2013). 부패인식제고를 위한 실태분석: 국가 청렴도 지수(Corruption Perception Index)를 중심으로. 한국지방자치학회 하계학술대회 발표 논문.
- 조석주. (2013). 뉴새마을운동의 발전방안에 관한 연구: 1970년대와 2010년대 새마을 운동의 비교분석을 통하여. 한국지방자치학회 하계학술대회 발표 논문.
- 최길수·김동신. (2013). 지역 사회적 자본의 행정학적 관점 고찰. 한국지방자치학회 하계학술대회 발표 논문.
- 최승범. (2013). 빅데이터의 활용트렌드와 지방자치단체내 활성화 조건에 관한 연구. 한국지방자치학회 하계학술대회 발표 논문.
- Assembly of European Regions. (2006). Regionalism across Europe. Strasbourg: Assembly of European Regions.
- Center for Bhutan Studies. (2012). A Short Guide to Gross National Happiness Index. <http://www.bhutanstudies.org.bt> (2013. 6. 7)
- Chaskin, R. (2012). Community Organizations and Neighborhood Democracy: Common Ground and Contested Terrain. A Paper presented in an international sponsored by Hanyang University.
- Department for Communities and Local Government. (2006). *Strong and Prosperous Communities: The Local Government White Paper*. London: HMSO.
- Diener, E. (2009). *The Science of Well-being*. New York: Springer.
- Diener, E., D. Kahneman and J. Helliwell. (2010). *International Differences in Well-being*. Oxford: Oxford University Press.
- Dunleavy, P. (2006). *Digital Era Governance: IT Corporations, the State, and E-Government*. Oxford: Oxford University Press.
- Kim, S. (2011). *Theories and Issues of Local Government*. Busan: Goldwell Publishing Inc.
- Moore, Palgrave Mark. (1995). *Creating Public Value: Strategic Management in Government*. Cambridge, Massachusetts. Harvard University Press
- OECD. (2013). Better Life Index.  
<http://stats.oecd.org/index.aspx?DataSetCode=BLI> (2013. 6. 3)
- Participatory Budgeting Unit. (2013). History of Participatory Budgeting.  
<http://www.participatorybudgeting.org.uk> (2013. 6. 9)
- Peterson, P. (1981). *City Limits*. Chicago: University of Chicago Press.
- Putnam, R. (1993). *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*.



- Princeton: Princeton University Press.
- Putnam, R. (1995). Bowling alone: America's Declining Social Capital. *Journal of Democracy*, 6: 65-78.
- Rothstein, B. (2011). Quality of Government and Epistemic Democracy. Paper to be presented at the Workshop Epistemic Democracy in Practice to be held in Yale University. Oct 20-22, 2011.
- The Commission on Measuring Well-being. (2011). Measuring National Well-being. Tokyo: The Commission on Measuring Well-being.
- United Nations Development Program. (1997). Governance and Sustainable Human Rights. New York: UNDP.
- Wikipedia. (2013a). Nominal GDP. <http://ko.wikipedia.org> (2013. 6. 4)
- Wikipedia. (2013b). Gross National Happiness. <http://en.wikipedia.org> (2013. 6. 4)
- Wikipedia. (2013c). 日本の市町村の廢置分合. <http://ja.wikipedia.org> (2013. 6.9)
- World Bank. (2012). Worldwide Governance Indicators. Washington, DC: World Bank.
- World Values Survey HP. (2011). 행복도의 국제비교. <http://www2.ttc.ne.jp> (2013. 6. 3)
- 大西一史. (2013). 議員・議會のイノベーション. 『地方自治』, 650:199-206.
- 岡部光明. (2012). 幸福度等の國別世界順位について: 各種指標の特徴と問題點. SFC Discussion paper. 明治學院大學 『國際學研究』, 43에 게재될 예정임
- 幸福도에關する研究會. (2011). 『幸福도에關する研究會: 幸福度指標試案』. 東京: 幸福도에關する研究會.
- 田坂廣志. (2013). ガバメント 2.0から デモクラシー-2.0へ. 『地方自治』, 650: 2-10.
- 西邑 亨. (2013). ICT 技術活用に關する論点・留意点. 『地方自治』, 650: 22-30.
- 松下圭一. (1975). 『市民自治の憲法理論』. 東京: 岩波新書.

<부록표 1> 부탄의 총국민행복지수

	Group 지수	Sub-group 지수	비고
총국민행복지수	심리적 행복	삶의 만족	
		긍정적 정서	
		부정적 정서	
		영혼성(Spirituality)	
	건강	자가진단 건강상태	지방정부의 보건기능
		건강한 날짜	
		장기적인 장애 (long-term disability)	
		정신건강	
	교육	식자율	자치교육
		교육여건	
		지식	
		교육에 의한 가치형성	
	문화	언어수준	지역문화 창달
		예술적 기술	
		사회-문화적 참여	
		문화에의 조화	
	시간의 사용	근로시간	
		수면시간	
	굿 거버넌스	정치참여	참여
		정치적 자유	
		서비스 접근성	
		정부성과	
	공동체 생동감	사회적 부조	공동체 활성화
		공동체 관계	
		가족 관계	
		안전	
	생태 다양성과 복원력	오염	지방정부의 환경
		환경에 대한 책임	
		자연의 피해	
		도시화의 영향	
	생활수준	가계소득	지역경제
		자산	
		주택의 질	
계	9개	33개	

출처: Center for Bhutan Studies, 2012

<부록표 2> OECD 행복도 지수

	Group 지수	Sub-group 지수	비고
행복도지수	주택	주택의 질	지방정부의 주택기능
		주택 비용	
		방의 수	
	소득	가처분 소득	지역경제
		가구당 재산	
	직업	고용률	지역경제
		직업 안정성	
		장기 실업률	
		개인소득	
	공동체	상호부조 네트워크	공동체 활성화
	교육	교육수준	자치교육
		학생의 기술	
		학업연수	
	환경	대기오염	지방정부의 환경기능
		수질오염	
	시민참여	자문	참여
		투표율	
보건	예상수명	지방정부의 보건기능	
	자가진단 건강		
생활 만족도	생의 만족도		
안전	상해범죄율	지방정부의 안전	
	살인률		
직장-생활의 균형	근로시간		
	여가와 자기발전		
계	11개	24	

출처: OECD, 2013

<부록표 3> 도도부현 행복도 상대평가 지수

지수의 종류	Group 지수	Sub-group 지수	비고
기본지수		인구증가율	지방정부의 특성
		1인당 지방정부의 소득	
		선거투표율(국정선거)	
		식료자급율(칼로리)	
		재정건전도	
건강지수	의료·복지	생활 만성질환자의 수 (인구대비)	지방정부의 보건, 복지, 기능
		정신장애자의 수(인구대비)	
		산과·산부인과 의사의 수(15-49세 인구대비)	
		홈 헬퍼의 수(고령인구 대비)	
		고령자 자원봉사자 비율	
	운동·체력	건강수명	
		평균도보의 수 (1인당)	
		건강진단 검사율	
		체육·스포츠 시설 수	
		스포츠 활동시간	
문화지수	여가 및 오락	교양 및 오락 지출액	문화기능
		여가시간	
		상설 영화관 수 (인구대비)	
		세대당 서적구입액	
		학술, 문화 예술 등의 NGO 인증수(인구대비)	
	국제	외국인 숙박 수 (인구대비)	
		자매도시 수	
		세대당 어학교실의 소요금액학술, 문화 예술 등의 NGO 인증수(인구대비)	
		해외여행자 비율	
		유학생 수	
일 지수	고용	청년 실업률	지역 경제 활성화
		정규직 비율	
		고령자 취업률	
		인턴십 실시율	
		대졸자 미취업 비율	
	기업	장애자 고용률	
		제조업 노동자 생산성	
		사업소신설률	
		특허 등 출원건수 (사업소 당)	
		본사기능 유출 및 유입 수	

지수의 종류	Group 지수	Sub-group 지수	비고
생활지수	개인(가족)	자가주택보유 비율	보건, 복지 및 환경 기능
		생활보호자 비율	
		보육원 대기 아동비율	
		독거 노인비율	
		인터넷 보급율	
	지역	하수도 처리 인구비율	
		도로정비율	
		일반폐기물 재활용 비율	
		에너지 소비량(인구대비)	
		자연단체의 수 (인구대비)	
교육지수	학교	학력(學力)	
		미등교 아동학생 비율	
		도서관 사서 발령률	
		대학진학률	
		교원 1인당 학생의 수	
	사회	사회교육비	
		사회교육학급, 강좌 수 (인구당)	
		학동 보육설치율(소학교 수 대비)	
		여유 교실 활용률	
		고민 및 스트레스있는 사람의 비율	
계	10	55	

출처: 日本總合研究所, 2013, p. 1-3.

