

## ‘적극행정’의 활성화를 위한 쟁점과 방안 고찰

### Analyzing the Issues and Policy Alternatives for Positive Administration

이 종 수\*

Lee, Jong Soo

#### ■ 목 차 ■

- I. 머리말
- II. 정부와 관료의 ‘적극행정’을 보는 이론적 시각
- III. 지방행정에서 적극행정이 요구되는 분야와 외국사례
- IV. 지방정부의 적극행정을 위한 개선과제와 대책

본 논문은 한국의 지방정부에서 ‘적극행정’을 활성화하기 위한 쟁점과 방안을 분석하는데 목적을 두고 있다. 우선, 문헌조사와 면접을 통해 지방정부에서 적극행정이 나타나기 어렵게 만드는 저해요인을 분석하고, 외국의 적극행정 사례를 살펴본 후, 한국의 지방정부에서 적극행정을 활성화 할 수 있는 개선방안을 분석하였다.

지방정부에서 적극행정을 펼치는 데 나타나는 저해요인으로서는 관료의 정치적 중립성에 대한 맹목적 요구, 실패의 위험, 불확실성, 사익추구 성향, 역할 모호성이 나타났다. 이러한 요인이 강력히 나타나는 상황일수록, 관료는 소극적 태도나 복지부동의 태도를 보일 가능성이 크다. 지방정부에서 특별히 적극행정이 필요한 분야로는 규제개혁, 위기관리, 장기적 투자와 혁신으로 관측된다. 앞으로 지방정부에서의 적극행정을 위하여 필요한 전제조건으로 규제위주의 행정을 촉진 및 지원위주의 서비스로 패러다임 전환을 하는 것이 요청된다. 그리고, 감사과정에서 정당한 면책제도 확대, ‘짜르’ 임명 방식의 변용, 적극행정을 시도하는 공무원에 대한 보상체계의 확대와 학습이 필요한 것으로 분석되었다.

□ 주제어: 적극행정, 공무원 면책제도, 감사, 규제개혁

\* 연세대학교 행정학과 교수

논문 접수일: 2016. 10. 20, 심사기간: 2016. 10. 20~2016. 12. 2, 게재확정일: 2016. 12. 2

This paper aims at examining the issues and policy alternatives for positive administration in local governments. Basically, the study adopts literature survey and interview methods to see the obstacles against positive administration at local levels. After studying model cases of foreign countries, this paper presented future tasks which are needed for positive administration in Korea.

The main causes of hindrance against the positive administration of Korean local governments include the demand for political neutrality, the danger of failure, uncertainty, bureaucrats' pursue for self-interests and role ambiguity. Local bureaucrats tend to have apathetic and passive attitudes under the domination of those factors. It seems that positive administration is particularly needed in the fields of regulation reforms, risk management, long term investment and innovation. A precondition for the development is a transition of policy paradigm from regulation policy towards service administration. Otherwise, local residents and private companies do not show a high level of compliance towards governmental policies. Major policy options include a spread of qualified immunity system, appointment of 'Csar' for a special problem solving task and the expansion of incentives for local bureaucrats who adopt the positive administration.

□ Keywords: positive administration, qualified immunity, audit, regulation reform

## I . 머리말

적극행정이란 개념은 유럽의 경우 직장과 학교, 사회기관에서 소수집단이 편견에 불이익을 받지 않고, 채용이나 승진에 혜택을 받을 수 있도록 하는 조치를 뜻한다. 예컨대 영국에서 적극행정(positive action)은 Equality Act 2010에 입각하여 사회 내의 과소대표 집단 출신을 공직에 채용토록 허용하는 시책으로 간주된다. 미국에서 적극행정(affirmative action)은 차별받는 집단 출신자에게 채용, 보상, 승진, 교육 등에 혜택을 주어 사회적 다양성을 보호하고 차별을 시정하려는 조치를 의미한다.

한국에서 적극행정은 '공무원 등이 국가 또는 공공의 이익을 증진하기 위해 성실하고 능동적으로 업무를 처리하는 행위'로 규정된다(감사원 훈령 제331호). 국내외 환경이 요구하는

바를 주도적이고 선도적으로 정부가 수용하여 대응하는 것을 적극행정이라 할 때, 그것은 글로벌 경쟁시대 국가의 경쟁력에 결정적인 영향을 미치는가 하면, 대내적으로는 주민의 행복과 정부에 대한 신뢰에 매우 심대한 영향을 미친다고 볼 수 있다.

지방행정과 자치의 경우에도 적극행정의 개념과 시책은 동일하게 중요하다. 지방자치 제도가 부활된 지 25년을 맞으면서, 한국의 지방정부는 자율적인 발전의 과제 앞에 다시 직면해 있는 상태다. 1991년 자치제도의 부활로 30년만의 단절을 넘어 분권을 추진하다가 노무현 정부 이후 분산의 패러다임으로 전환하여 왔다. 분권이 정치적 차원의 접근을 보유한다면, 분산은 경제산업적 차원의 시각을 전제로 하고 있었다. 정부기관과 공공기관의 지방이전, 혁신도시 육성, 지역균형 정책을 다양하게 도입하여 왔지만, 지역으로의 분권과 자치적 발전을 실제적으로 활성화 시키지는 못하고 있다.

우선, 논의를 위해 지방정부의 '적극행정'을 개념적으로 정리할 필요가 있다. 첫째, 미국이나 영국 등과 달리 한국에서의 적극행정은 각종 규제나 여건의 불비 속에서 공무원이 성실하고 진취적인 대응조치를 취하는 행위를 의미한다. 소수집단의 보호를 배제하지는 않지만, 자원의 제약이나 규제 등의 제약 속에서 공익을 위해 진취적인 행동을 취하는 것을 지칭한다.

둘째, 적극행정은 단체장이나 지방의원보다 관료들을 전제로 성립하는 개념이다. 단체장은 4년의 선거를 주기로 새롭게 선출되거나 재선되기 때문에, 정책적 단절과 변모를 끊임없이 경험하게 된다. 지방의원 역시 행정과 정책에 대한 권한이 근본적으로 제약되어 있고, 역시 4년을 주기로 지방선거를 통해 교체와 재선임을 반복하게 되어 있다. 단체장과 지방의원은 양자 모두 지방 정치인으로서 지역사회 내 권력의 창출과 중앙정치와의 연계적 활동, 그리고 지방정부의 정책방향 설정에 주로 관심을 보인다. 따라서, 적극행정이 시사하는 행정적 재량행위의 적극적 활용은 다분히 지방정부의 관료를 대상으로 논의되는 개념이라 할 수 있다.

셋째, '적극행정'은 다분히 과거의 집권화 된 중앙정부에 의한 권위적 개입과 통제보다는 민주적 촉진과 지원 위주의 새로운 행정 패러다임을 지칭하는 개념이다. 과거의 권위적인 규제는 지역주민과 시민사회, 기업으로부터 수용력을 상실하였고 새로운 민주적 환경에 요구되는 촉진 및 지원위주의 패러다임이 요구되는 상황을 반영하는 개념이다. 민주화 되고 지방자치를 본격화 한 시대에 단순히 소극적 행정만으로는 복잡성과 불확실성이 점증하는(Matei and Antonie, 2015: 345) 환경을 효과적으로 극복하기 어렵다.

실증연구들에 따르면, 공무원이 무사안일하다고 인식할수록 정부신뢰는 감소한다(이윤수, 2013: 29). 소극적 행정과 무사안일은 단순히 공공부문의 비능률 문제에 그치는 것이 아니라, 지역주민으로부터의 신뢰를 저하시키는 주된 원인으로도 작용하고 있다.

본 연구는 지방행정 차원의 적극행정 필요성을 확인하고, 지방 수준에서 적극행정을 구현하기 위해 필요한 전략을 도출하는 데 목적을 두고 있다. 대외적으로는 자치단체의 경쟁력을

강화하고, 내부적으로는 지역주민들로부터 신뢰와 만족도를 증진시키는 데 기여할 수 있을 것으로 판단된다.

연구방법은 문헌조사와 면접 방법을 활용하였다. 문헌조사는 적극행정에 대한 개념을 파악하고, 기존의 연구들이 축적한 결론과 시사점을 추출하는 데 활용하였다. 면접은 도지사 1명, 중앙부처의 차관 1명, 국장 1명, 지방정부 기획관 2명, 시군의 과장 2명, 주무관 2명을 대상으로 2016년 4월-10월 실시하였다. 면접은 현재 한국에서 공무원의 적극행정을 가로막고 있는 요인들을 분석하고, 극복방안을 탐색하는 데 보완적으로 활용하였다.<sup>1)</sup>

## II. 정부와 관료의 ‘적극행정’을 보는 이론적 시각

### 1. 행정관료의 재량행위와 적극행정

관료의 적극행정을 주목하고 설명하는 시각은 대체로 세 가지의 입장으로 요약될 수 있다. 첫째, 입법-집행부 관계에서 행정국가화 이론이 관료의 적극행정을 주목한다. 행정국가라는 개념은 1948년 Dwight Waldo에 의해 처음 만들어진 개념인데, 최근까지 행정부의 확대와 역할 강화를 지칭하는 의미로 받아들여지고 있다. 주로 입법부와의 관계에서 행정부가 민주적 서비스를 제공하기보다 전문성과 재량권을 무기로 적극적인 정책결정과 집행 나아가 서비스의 제공을 주도한다고 설명한다. Michael Greve<sup>2)</sup> 교수는 상대적으로 비판적 시각에서 선출직 공무원이 아닌 관료에 의해 입법이외의 수단으로써 정부의 작용이 행사되는 측면을 주목한다. 정치와 행정은 더 이상 이분법적으로 작동할 수 없으며, 현실적으로 행정은 정책의 기획과 결정, 집행을 주도할 수밖에 없음을 설명하고 있다(Rosenbloom and McCurdy, 2006).

둘째, 법학의 영역에서 사법-집행부 관계 연구자 가운데 행정자율이론을 주장하는 학자들이 행정관료의 적극행정을 옹호한다. 이들에 의하면, 행정은 결국 법 해석의 문제로 귀결되고, 집행부는 독자적인 법해석권을 가지고 있다(이성엽, 2012: 155)<sup>3)</sup>. 매디슨의 주장에

1) 면접 내용 중 일부는 본 논문의 집필 전 별도의 실무수행 과정에서 면담 취득한 것인데, 그 중 관련사항 일부를 발췌 포함한다.

2) [https://en.wikipedia.org/wiki/The\\_Administrative\\_State](https://en.wikipedia.org/wiki/The_Administrative_State)

3) 일반적으로는 법원이 명확한 법해석을 내린 경우를 제외하고 행정부가 독자적 법해석의 기회와 자유를 갖는다고 평가된다. 행정의 재량행위는 여기서 발생한다. 비록, 공식적으로 행정부와 공무원이 법원의 결정을 존중하여야 하나, 행정의 독자적 범위 내에서 재량의 여지를 보유할 뿐 아니라, 법원도 행정부 혹은 공무원과의 갈등을 줄이기 위해서라도 일정 수준 이를 보장한다.

따르면, 주민이 유일한 권력의 원천이기 때문에 법의 성격도 주민으로부터 유래되며, 각 기관들은 공통의 목표를 위해 조화를 이루어야 한다. 법의 원리에서 집행부와 관료는 이러한 지위를 보유하고 있다. 종종 최후의 법해석자로 법원을 지목하고 있지만, 실체는 대부분 최후의 법해석자로 집행부가 적극적 역할을 수행하고 있다고 인정한다(이성엽, 2012: 157).

Paulsen(1994)은 사법우위와 달리 집행부 우위 이론을 주장하며 제도적 조화를 중시한다. 이 이론은 무조건적인 사법부 존중을 배격하고, 법의 의도를 확인하고 그 의도를 가장 잘 추구할 수 있는 기관이 어디인지에 대해 판단을 내려야 한다고 주장한다(이성엽, 2012: 173). 따라서, 집행부의 결정이 입법부나 사법부에 비하여 상대적 강점이 있는 경우, 의회나 법원의 판단을 거부할 수 있다고 이들은 본다.

셋째, 행정의 재량행위(裁量行爲, Ermessensakte)를 주목하는 학자들은 민주적이고 효율적인 정부의 역할을 위해서는 결국 관료의 적극행정이 필수적이라고 설명한다. 재량행위란 행정기관이 법률에서 규정한 행위 요건을 실현함에 복수(複數) 행위 간의 선택의 자유를 보유하는 상황을 전제로 한다. 여기서 관료들이 자신이 보유한 선택지 가운데 공익과 시민을 위한 행위, 시책, 입장을 택하는 것이 중요한데, 이를 위한 제도적 여건과 행정환경을 조성하는 것이 중요한 과제라고 한다. 물론, 재량행위의 범위가 법규를 넘어 존재할 수는 없기 때문에, 행위의 합법성은 여기서도 필수적인 요건이 된다.

이렇게 볼 때, 적극행정은 행정의 집행을 맡고 있는 직업 공무원이 자신의 재량행위에 관련된 사항을 합법성의 범위 내에서 성실하고 진취적인 태도로 처리하여 공익을 증진하는 행위로 규정할 수 있다.

## 2. 지방정부의 적극행정 필요성과 저해요인

지방정부에서 적극행정에 대한 필요성은 대단히 크다. 일차적으로 민원의 해결, 창의적 문제해결, 다양한 규제극복, 부족한 자원에 대한 행정적 대처 필요성이 꾸준히 제기되고 있다. 지방 차원에서 적극행정이 필요하다는 사실은 다양하게 제시되어 왔기 때문에, 여기서는 간략히 적극행정이 지방행정 과정에서 나타나기 어려운 원인을 살펴보는 것이 요구된다. 이를 위해 본 연구에서는 도지사 1명, 중앙부처의 차관 1명, 국장 1명, 지방정부 기획관 2명, 시군의 과장 2명, 주무관 2명에 대한 면접을 시도하였다. 2016년 4월-10월 사이 대면 면접 방식으로 세 가지의 질문을 조사하였다. (1) 우선 지방정부에서 관료로 하여금 적극적인 시책과 행정서비스를 제공하기 어렵게 하는 요인을 질문한 후, (2) 그러한 제약요소들 사이의 연관구조를 snow-bowling 방식으로 질문하였다. 그 결과 지방정부에서 적극행정을 저해하는 요소들은 <그림 1>과 같이 도출되었다.

‘공무원은 무엇보다 위험이 있으면, 몸을 사리게 된다. 위험이 높다는 것은 실패의 확률이 높은 것을 의미하게 되고, 공직자로서 책임을 져야하는 상황이 된다’(L도지사 면접 결과). ‘공무원이 제일 무서워하는 게 감사다. 아무리 투명하게 노력을 했더라도, 감사에서 문제를 지적받고 징계를 당하게 되면, 그것은 일종의 트라우마가 되어 평생 적극적으로 일처리 하기가 어렵게 된다’(중앙부처 A차관). ‘공무원의 의식이 구태에 머물면, 적극행정이 시작될 수 없다. 무슨 역할을 해야 하는 지, 새롭고 힘든 것을 해야 하는지 모르는 상태인 것이다’(경기도 J 기획관). ‘정권이 5년마다 바뀌는데, 정권교체 1년여 전부터 정권차원의 핵심 사업에 대한 내부적 감사와 점검이 시작된다. 몸을 사리지 않을 수 없는 구조다. 정치적 중립성에 대한 요구가 적극행정마저도 저해하게 되는 것이다’(중앙부처 L과장).

‘결국 공무원의 무사안일과 보신주의는 공익에 대한 대응보다, 사익의 안전성을 추구하려는 성향에서 나온다. 공무원이 처리해야 하는 업무가 민간부문의 사익으로 복잡하게 얽혀 있을수록, 담당 공무원 역시 공익을 적극적으로 추구하기보다 자신의 사익에 치중할 가능성이 크다’(경기도 H과장). ‘규제행정을 촉진행정으로 전환할 법령이 미비하다는 건 담당 공무원에게 적극행정을 위한 인센티브가 약하다는 뜻이다. 복잡한 결재단계를 다 거치며, 위험을 무릎 쓰고, 시간과 노력을 쏟아 붓기에는 공무원 개인의 부담이 크다’(중앙부처 P국장).

‘중앙정부는 그래도 설명만 하면 되는 감사이지만, 지방정부는 감사를 대응하기가 더 어렵고 복잡하다. 개념은 성과감사라 하지만, 정책을 결정하고 시행한 이유를 담당 공무원이 입증해야 한다. 하급직 때 이런 어려움을 당하면, 웬만해서는 몸을 사리게 된다. 일 열심히 하고 감사실, 경찰, 검찰 다 불러 다니고 나면 열정이 사라진다’(중앙부처 P주무관). ‘관료구태의 의식구조와 관행을 따르는 문화에 빠져 있으면, 적극행정이 더 어려워진다. 수요자 입장에 접할 수 있는 기회를 만드는 구조, 수요에 노출될 수 있는 기제가 중요하다’(서울시 L주무관). 이들 면접에 응한 공무원들이 지적하는 적극행정의 저해요인을 정리하면 아래와 같다.

### 1) 중립성의 요구

정부와 공무원이 중립성을 유지해야 한다는 형식논리가 지방정부와 관료의 적극행정을 저해할 수 있다. 이러한 문제는 민주화 과정에서 탈정치화의 요구에 부합하는 논리로 수용되었지만, 보다 선진적 차원의 지원과 촉진, 서비스의 행정윤리가 확립되지 못한 상태에서는 무사안일의 방어논리로 자주 오용된다. 형식적으로 관료제의 중립성이 강조되고, 공무원은 이를 방패로 적극적인 역할을 수행하지 않게 되는 현상이라 하겠다(Asmerom and Reis, 1996).

## 2) 불확실성

지방정부를 둘러싼 상황이 불확실하다는 특징은 정책의 결정과 집행에서 공무원으로 하여금 적극적인 행정행위를 시도하기보다 소극적인 태도를 갖게 한다(Matei and Antonie, 2015: 345). 불확실성이 클수록, 관료는 적극적인 결정과 집행을 위한 학습비용을 많이 지출해야 하기 때문에 책임의 회피와 행위의 지연 전략을 택할 가능성이 커진다.

## 3) 실패의 위험

지방정부 내에서 공무원이 정책과 서비스의 생산 그리고 전달을 담당할 때, 일차적으로 지배력을 발휘하는 상황은 위험회피 모형 혹은 공포회피 모형으로 설명할 수 있다. 실패의 위험이 클수록 관료는 적극적 개입을 피하고자 한다(Raczkowski, 2016). 위험은 곧 실패의 가능성을 뜻하는 것이기 때문이다. 위험은 환경적으로는 관료의 적극적 개입을 필요로 하는 상황임에도 불구하고(이종수, 2015: 134), 다른 한편에서 개별 관료에게는 실패의 가능성 때문에 소극적 자기보호와 방어에 주력하게 만든다.

## 4) 사익추구

사익추구로 의미하고자 하는 바는 (1) 관료의 사익추구와 (2) 업무와 관련된 민간인 사이의 이익추구 상황을 모두 포함한다. 관료의 사익추구는 사회적 이익 내지 공익과 언제나 충돌을 일으킨다. 공공선택론이 지적하듯이, 관료의 사익추구 내지 지대추구 행태는 공익에 대한 노력과 의지를 감소시킨다(Simons, 2015). 이와 함께 행정행위와 관련된 민간인 사이의 복잡한 이해관계의 추구하고 그에 대한 조정도 관료에게 부담을 선사하고, 행정행위에 있어서 관료의 적극적 행동이 나타나기 어렵게 만든다.

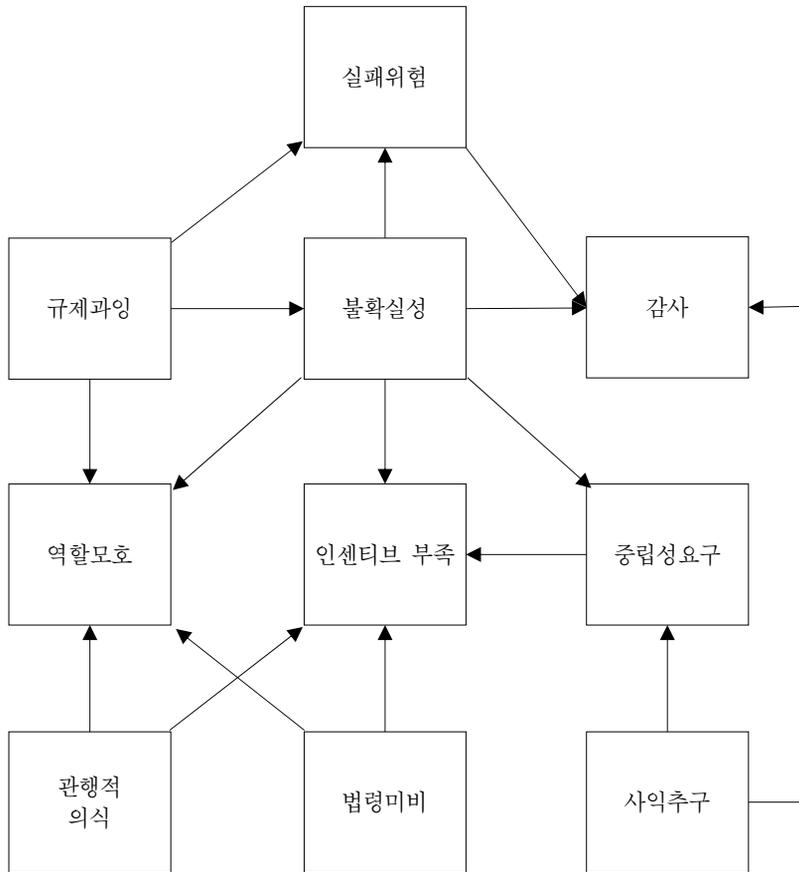
## 5) 역할 모호성

지방정부가 수행해야 하는 수비범위가 분명하지 않거나, 지역사회 거버넌스 체계 속에서 역할 갈등이 심각할 때에도 적극행정은 위축된다(Green, 2002: 321). 관료제 내에서 보자면, 여러 조직에 걸쳐 업무가 분산되어 있고 조직 간 칸막이 현상이 심각할수록 적극행정이 나타날 가능성은 희박해지는 것이다. 조직 간, 부서 간 관료의 역할 모호성이 크다는 것은 내적 갈등과 스트레스를 증가시키고, 업무처리의 비용과 시간을 증가시키게 된다.

위의 요인들과 함께 부분적으로 지적된 내용은 지방정부의 일선 관료를 위한 인센티브의

부족, 다양한 규제, 그리고 감사의 부담과 징계의 위협, 복잡한 결재단계 등이 있다. 면접에 응했던 공무원 전원이 감사(監査)를 공통적으로 지적하는 것도 특기할 만한 사항이다. 성실하고 적극적인 근무자세를 조성하는 데에 핵심적인 역할을 해야 함에도 불구하고 그동안의 감사가 '수행한 업무에 대한 감사' 위주로 이루어져 공직사회에 '일을 열심히 하면 감사를 받는다'라는 부정적인 인식을 야기시키고 있는 것이 현실이다(김윤권·이재호·윤수재·심호, 2011: 829; 심호, 2010: 4).

<그림 1> 적극행정의 블랙홀: 면접 결과



### Ⅲ. 지방행정에서 적극행정이 요구되는 분야와 외국사례

한국의 지방행정에서 민원처리에 대한 대응성은 주목할 만하게 개선되었다. 가시적인 민원처리에 대한 행정의 대응성은 괄목할 만한 수준에 이를 만큼 개선된 데 반해, 보이지 않는 구조적 문제점에 대해서는 적극행정이 미흡하다. 여기서는 따라서, 민원행정 처리이외에 지방행정에서 적극적 대응이 요구되는 분야로 규제개혁, 지역발전 활성화와 위기관리, 장기적 투자와 혁신 등 세 가지를 살펴보고자 한다. 이들은 '잘못 하는 것보다는 안 하는 것이 낫다'는 의식이 잔존하고, 공무원들 사이에 '해야 할 일을 하지 않는 현상'이 빈번하게 지적되는 사례에 해당한다.

#### 1. 적극행정이 요구되는 사례

##### 1) 규제개혁

지방정부에서 규제개혁은 난제 중의 하나이다. 지방의 경쟁력에 직접적으로 영향을 미치는 요인인데, 과거의 규제위주 행정이 새로운 촉진과 지원 서비스로 전환되지 않으면, 지역이 경쟁력을 갖추기 어렵다. 최진욱(2006: 12)은 정부규제가 OECD 국가들의 IMD 국가경쟁력 지표에 미친 영향과 범위를 횡단면 회귀분석을 이용하여 실증적으로 분석하였다. 분석 결과, 일인당 GDP와 R&D 지출규모와 같은 전통적인 결정요인들과 더불어 종합적인 정부규제의 수준이 국가경쟁력에 영향을 미치는 것으로 파악되었다. 종합적인 규제수준을 규제분야별, 규제정책별로 세분화하여 분석한 결과 자본시장 규제와 가격규제 그리고 신규 사업 진출에 대한 규제가 다른 규제분야나 규제정책에 비해 경쟁력에 영향을 미치는 것으로 밝혀졌다.

지방의 규제개혁에 대한 진단은 규제추진체계, 규제업무 관련 공무원의 소극적인 업무처리와 관행, 중앙의 규제정책결정과 지자체 규제집행 간의 불일치, 규제개혁 담당 공무원의 동기와 유인 부족, 성과 모니터링 및 환류기제 부족이라는 측면에서 시도해 볼 수 있다(최진욱, 2014: 43). 지방정부의 입장에서 보자면, 규제개혁 체계와 제도는 주기적으로 정비되어 온 반면, 개혁을 담당하는 일선 지방행정 관료들의 역량과 인센티브는 간과되어 왔다. 이들의 전문성 부족과 규제에 대한 인식부족이 강력한 개혁을 견인하지 못하고, 분야별 지방행정 담당자가 충분한 유인체계를 보유하고 있지 못하기 때문에 적극적 개혁을 위한 동기가 발현되지 못하는 실정이다. 개혁을 위한 제도의 구축을 넘어, 제도를 운영하는 지방행정 담당자의 문제로 규제개혁 지원인력을 확충하고 적극적인 유인체계를 개발해야 한다.

또, 지방의 규제개혁은 그것을 필요로 하는 지역주민과 기업, 고객들의 수요와 요구에 최대한 노출되도록 하여야 효과를 발휘할 수 있다. 단순히 규제개혁 활동의 공개와 투명성을 넘어 규제개혁 추진을 담당하는 지방행정 공무원이 수요자의 수요에 빈번하고 강력하게 접할 수 있는 기제를 강화하여야 한다는 의미다.

규제개혁은 기업의 경쟁력 제고 못지않게 지역주민의 삶의 질 개선에도 직결되어 있다. 각국의 지방정부는 자유롭고 공정한 경쟁을 촉진하고 지역주민의 자율성과 창의성을 극대화하기 위하여 경제규제를 줄이고, 사회발전 및 국민행복 증진에 필요한 사회규제들을 신설 또는 강화하여 지역주민의 삶을 개선하려 노력하고 있는 중이다(김명선, 2015: 93).

## 2) 지역발전의 활성화와 위기관리

지역발전과 활성화는 매우 경쟁적인 분야이기 때문에, 적극행정과 리더십이 전제되지 않으면 고서는 특정 지역이 선도적 위치를 차지하기 어렵다. 지역발전과 관련된 지배적 패러다임과 방향, 정책이 빠르게 변화되어 왔다. 새로운 변화에 대한 적응과 학습, 그리고 필요한 시책을 적극화 하지 않으면 지역발전과 활성화를 이끌기 어렵다. 지역주민을 유도 및 지원하고, 중앙정부의 정책에 조응하기 위해서는 지방정부의 관료가 지역개발의 추이를 파악하고, 지역의 상황을 정확히 이해하여 자원을 획득, 집행하여야 한다. <표 1>은 지금까지 한국에서 나타난 지역발전 정책의 패러다임 변화와 핵심적 전략의 변화과정을 요약한 것이다. 1980년대까지 주로 개발 패러다임이 지배해 왔고, 1990년대 이후에는 균형개발, 그리고 2000년 이후 지역혁신과 삶의 질 개선으로 강조점이 이동하여 왔다.

<표 1> 지역발전 정책의 패러다임과 전략 변화

시기	배경·목표	주요정책
1960~1970년대	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 빈곤의 악순환 탈피</li> <li>• 자립경제기반 구축</li> <li>• 공업화 기반 조성</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 제1차 경제개발5개년계획</li> <li>• 제1차 국토종합개발계획(1972~1981년)</li> <li>• 지방공업개발법 제정(1970년)</li> <li>• 공업단지 및 수출산업단지 조성</li> </ul>
1980년대	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 성장과 복지의 조화</li> <li>• 수도권 집중억제</li> <li>• 지방중소도시 육성</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 경제사회발전5개년계획</li> <li>• 제2차 국토종합개발계획(1982~1991년)</li> <li>• 수도권정비계획법 제정</li> <li>• 제1차 수도권정비계획(1984~1996년)</li> </ul>
1990년대	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지방분산형 국토골격 형성</li> <li>• 생산적·자원절약형 국토형성</li> <li>• 국토환경의 보전</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 제3차 국토종합개발계획(1992~2001년)</li> <li>• 제2차 수도권정비계획(1997~2011년)</li> <li>• 지역균형개발 및 지방중소기업 육성법(1994년)</li> <li>• 8개청 3개 기관을 대전청사로 이전</li> </ul>

시기		배경·목표	주요정책
2000 년대	참여 정부 (2003~ 2008)	<ul style="list-style-type: none"> <li>지역균형발전으로 국민통합</li> <li>혁신주도형 발전</li> <li>다극분산형 발전</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>국가균형발전특별법 제정(2004년)</li> <li>제4차 국토종합계획(2000~) 및 수정계획(2006~2020년)</li> <li>국가균형발전5개년계획(2004~2008)</li> <li>국가균형발전특별회계 운영</li> <li>세종시, 혁신도시, 기업도시 등 균형정책</li> </ul>
	이명박 정부 (2008~ 2013)	<ul style="list-style-type: none"> <li>지역경쟁력 강화와 삶의 질 향상</li> <li>광역화와 연계협력 활성화</li> <li>특화발전과 지방분권 촉진</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>국가균형발전특별법 개정(2009)</li> <li>지역발전5개년계획 수립(2009~2013년)</li> <li>광역·지역발전특별회계 운영</li> <li>광역경제권·기초생활권·초광역개발권 3차원 정책</li> <li>광역경제권발전위원회(사무국) 구성·운영</li> </ul>
	박근혜 정부 (2013~ 2018)	<ul style="list-style-type: none"> <li>지역주민의 정책 체감도 제고</li> <li>행복한 삶의 기회 균등 보장</li> <li>자율적 참여와 협업 촉진</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>국가균형발전특별법 개정(2014)</li> <li>지역발전 5개년계획(2014~2018년) 수립</li> <li>지역발전특별회계 운영</li> <li>지역(행복)생활권 및 경제협력권 도입</li> <li>포괄보조금 확대 등 지역자율성 제고</li> </ul>

출처) 지역발전위원회(2016).

위기관리는 비교적 최근 지방자치단체에 새롭게 부가되는 적극행정의 과제이다. 자연재해, 인위재난, 테러 등으로부터 주민의 안전과 지역의 안녕을 지킬 필요가 빠르게 증가하고 있기 때문이다. 그런데, 위기관리는 지역자원의 배분과정에서 우선순위의 새로운 규정을 요구하고, 지역사회의 합의에 의한 '유기적 통합성' 및 '선제적 학습'을 필요로 하기 때문에, 지방정부의 적극행정이 수반되지 않고서는 해결되기 어려운 성격을 보인다(임승빈, 2013). 단일의 시책수립으로 완결되는 것이 아니라, '자치단체 스스로 재난관리 거버넌스 체제를 구축하여야 하고, 자치단체의 CDO 지정 제도 도입과 자치단체 간 상호긴급지원조례제정' 등 새롭고 협력적인 노력을 필요로 한다.

위험환경에의 대응을 위해서는 공동체 구성원의 참여, 소통, 협력을 기반으로 문제해결을 넘어 가치창출을 도모하는 과정이 요구된다. 안전가치와 요구에 부응하여 안전네트워크, 프로그램 및 상호협력체계의 바탕에서 시민참여 및 시민주도형으로 전개하여야 안전가치를 시민생활에 투영하고 안전체계를 지속시킬 수 있게 된다(한세익, 2016). 이러한 바탕 위에 안전을 위한 법과 제도 및 운영시스템을 마련하고, 안전한 생활공간을 위한 교통 및 범죄예방 프로그램 도입, 각종 재난 재해대비 시책이 도입될 수 있다.

지역의 위기관리는 이처럼 자원의 집중적 재배분, 주민의 합의와 가치창출, 새로운 거버넌스 구축, 선제적 학습, 기술개발을 총체적으로 요구한다. 그 결과 지방정부와 관료의 적극행정이 전제되지 않고서는 해결하기 어려운 과제라 할 수 있다.

### 3) 장기적 투자와 혁신(innovation)

지방자치제도의 부활이 장점을 시현하기도 하였지만, 부정적 영향을 초래한 분야로 단체장의 교체에 따른 정책의 단절과 단기적 정책운용을 들 수 있다. 단체장의 임기를 넘어서는 장기적 투자와 혁신은 지방정부가 적극행정을 통해 해결해야 할 중요 과제로 볼 수 있다(허동숙, 2014).

예산이 단절되고 소액으로 쪼개지며, 정책의 재설계 비용 지출, 이해 당사자 간의 갈등, 단기적 성과에 대한 집착으로 자원의 낭비가 관찰되고 있다. 장기적 투자와 혁신이 수반되어야 부가가치가 높은 분야로의 전환이 가능하지만, 장기적 투자는 본질적으로 불확실성을 내포하고, 당장의 성과를 시현하기 어려운데다, 단체장은 4년마다 선출되고, 지방정부 내에서 정책을 담당하는 일선관료는 2년을 주기로 교체되는 상황 속에 놓여있다. 지역의 성장동력을 확대하고 주민의 번영을 추구하기 위한 토대를 다지기 위해서는 장기적 투자와 혁신을 도모해야 하는 상황이다.

지방자치의 추구가 노무현 정부 이래 분권에서 분산 패러다임으로 변화 하여 왔지만, 그것이 단기간에 추진됨으로 인해 지역 생태계 전반을 고려하기보다는 당장에 시급한 공공기관의 건물과 주거시설을 건설하는 데 우선순위를 두었고, 그 과정에서 장기적 성장동력의 확보와 혁신의 저변을 간과하여 왔다. 주민의 행복과 삶에 직결되는 생활, 문화, 교육, 의료 등의 인프라 구축마저도 부실하게 추진되어 왔다(최영출, 2016: 17).

장기적 투자와 혁신을 위해서는 정책의 주체를 보다 분명하게 설정하고, 관료의 적극행정을 촉진하지 않으면 안 된다. 단일의 주체가 아니라면 협력체계를 분명하게 할 필요가 있다. 지난 십여년 동안 지역의 발전 방향은 중앙으로부터의 분산을 유지하는 것이었는데, 분권이 정치사회적 요소를 중시한다면 분산은 산업경제적 시각에 주로 착목하는 것이었고, 단순한 토목공학적인 차원의 분산을 넘어, 분권을 병행하는 동시에 지역의 혁신역량을 강화하는 노력이 선행되지 못하였다. 발전의 주체와 방향성이 가시적으로 정립되지 않은 것이다<sup>4)</sup>.

지역혁신은 대체로 위기 내지는 위기의식에서 촉발될 수 있다. 위기가 혁신으로 연결되면, 지역사회 내의 행위자들이 위험을 감수하려는 의지, 그리고 의사결정 비용을 줄이는 전략을 적극적으로 선택하여야 한다(이종수, 2015: 134). 지역사회 내에서 혁신을 위한 위험을 감수하고자 하는 리더십이 없으면, 성장의 잠재력을 극대화하기 위한 지역적 선택은 나타

4) 한국은 GE가 평가한 2014 글로벌 혁신평가(GE Global Innovation Barometer, 2014)에서 미국, 독일, 일본, 중국에 이어 5위를 차지할 정도로 혁신친화적인 환경을 유지해 왔다. 블룸버그 혁신지수에 서도 2014년 이래 3년 연속 상위로 평가되어 왔다. 그럼에도 불구하고, 각 요소별 생산성 수준은 매우 낮은 수준이고, 기업의 경쟁력 약화와 구조조정의 필요성, 혁신의 효능감 저하가 지속되고 있다.

나기 어렵다. 리스크를 감수하며 상대적으로 효과적인 전략을 택해야 하는데, 장기적 투자와 혁신보다는 단기적 수요와 안전한 시책에 머물 가능성이 높아지기 때문이다. 장기적 투자와 혁신을 위한 지역사회의 합의를 이끌고, 갈등의 비용을 줄이며, 정책에 대한 주민의 순응을 위해 설득을 하는 적극적 행정이 필요한 지점이다(권영섭·신정철, 2006). 이것으로써 지역 주민 간의 합의를 이루고, 지방정부가 전략적 선택을 하며 기업들이 창조적 파괴를 할 수 있게 된다(아키라, 2010).

## 2. 외국에서의 적극행정을 위한 제도와 정책

미국에서 지방과 연방이 공통적으로 적극행정을 위해 수용하는 제도로 공무원 면책제도를 들 수 있다. 공무원 면책(qualified immunity)은 법률이 규정하는 권리와 의무 그리고 실정법을 명백히 위반하지 않는 한, 공무원에게 책임을 묻지 않는 것을 의미한다<sup>5)</sup>. 공무원에 대한 면책이 제도적으로 도입된 것은 1971년 Bivens vs 6명의 Narcotics 조직원 사이의 소송에서 판시 되었고, 1983년에는 USC Section 42에 의하여 주 공무원을 대상으로 도입하기 시작하였다.

상식적인 사람이 위법이라는 인식 없이 행해진 적극적 행정행위에 대하여 공무원은 면책을 주장할 수 있다. 비록 사후에 불법으로 판정된다 할지라도, 공무원의 재량행위 시점에서 '명백히 제정된 법률'을 위반하지 않는 재량행위는 면책심사의 대상이 될 수 있다<sup>6)</sup>. 미국에서 공무원의 적극행정이 최근 활발히 인정된 분야는 테러행위의 예방<sup>7)</sup>, 불법 이민자에 대한 관리, 위기관리와 관련되어 있다(Schott, 1912). 이와 관련한 공무원들의 적극적 대응이 행정적으로 보호되고 법률적으로 면책되는 지가 미국사회의 관심사이다.

미국에서 공무원과 정부기관이 적극행정을 추구하는 경우 종종 법무장관 실 OLC(Office of Legal Counsel)에 질의를 하고, 법무장관은 장관서신(Attorney General Opinion)을 발표한다. 서면으로 된 공식적인 법률의견은 모든 행정부 공무원에게 구속력이 있는 것으로 간주된다(이성엽, 2012: 185)<sup>8)</sup>.

5) [https://en.wikipedia.org/wiki/Qualified\\_immunity](https://en.wikipedia.org/wiki/Qualified_immunity)

6) 이 같은 내용은 1982년의 Harlow v. Fitzgerald, 457 U.S. 800에 잘 나타나 있다.

7) 미국에서는 경찰과 같은 법률 집행을 담당하는 공무원들이 위험에 언제나 봉착하기 때문에, 적극적인 재량행위와 관련된 사안에 많이 노출된다.

8) 테러와 테러리스트들에 관한 공무원의 행위에 OLC가 제시하는 법률의견도 마찬가지다. OLC는 대안적 절차(alternative set of procedures)를 제시하여 감금, 비밀시설 활용, 별도의 절차와 방법 등을 유도하였다. 대안적 절차에는 심지어 저체온증 유발, 가족에 대한 위협, 잠 안 재우기, 물고문 등이 포함되었다. 의회와 국민들 중 일부는 대안적 절차의 위법성과 위험성에 대해 문제를 제기하고

한편, 미국 지방정부에서 적극행정이 집중적으로 필요할 때, 특정 임무를 부여하여 해결토록 ‘짜르’를 임명하기도 한다. 로스앤젤레스의 폭력조직을 줄이는 프로그램에서 ‘짜르’(Tsar)를 임명하여 해결을 시도한 바 있다. 로스앤젤레스 비야라이고사 시장은 청소년들의 탈선과 범법행위, 폭력조직 문제를 해결하고자 제프 카(Jeff Carr) 목사를 짜르로 임명하였다. 카 목사는 임명 시까지 어려운 청소년들을 돕는 프로그램을 운영해 왔고, 17년 간 지역 기독교 재단에서 헌신한 경력을 가지고 있었다.

적극행정이 집중적으로 일정한 시한 내에 필요한 경우 짜르를 임명하는 것은 연방정부도 마찬가지다<sup>9)</sup>. 제정러시아 황제를 뜻하는 짜르를 특정 문제 전담 해결사로 미국에서 처음 도입한 것은 프랭클린 루즈벨트 대통령이었다. 탈관료주의 이미지를 위해 대개는 고위직 인사로 짜르를 임명하는데, 이는 비공식적인 호칭이지만, 일부 짜르는 공식적인 정부 직책으로 정착되는 경우도 있다. Office of National Drug Control Policy 혹은 the United States Trade Representative가 그 예이다.

오바마 행정부도 특정 문제 전담 해결사로 12명 이상의 짜르를 임명하였다. 멕시코 마약 카르텔 소탕작전과 불법이민자 문제 해결을 위해 국경짜르(Border Czar)로 애런 버신 전 연방검사를 임명하였고, 에너지 짜르, 헬스케어 짜르, 반테러 문제 짜르, 자동차 짜르 등 12명 이상의 짜르를 임명해 특정 문제 해결을 주문하였다. 대통령이 짜르라는 명칭을 사용하지 않고 차관보 급에서 장관급까지 정부 직책명을 부여하여도, 언론과 관료들은 이들을 짜르로 호칭하고 있다.

영국 역시 짜르 임명 관례를 보유하고 있는데, 정부에 의해 특정문제 해결을 위해 특별한 권한을 부여받은 사람으로 통용된다. 1999년에는 마약<sup>10)</sup>, 암, 인터넷 상거래 등 3개 분야를 위한 짜르가 임명된 바 있고, 최근 EU, 탈퇴와 관련 Brexit 짜르로 David Davis가 수상에 의해 임명되었다. 그의 공식 직책은 Exiting the European Union 장관이지만, 블랙리스트

---

법률적 소송, 언론을 활용한 비판을 제기하였다. 미국의 법원은 법무장관이나 노동부 장관 등 테러예방 및 불법이민자 처리에 대한 법무장관의 의견을 존중할 만한 것이지만, 일반적으로 행정부의 의견에 법원이 구속되지 않는다는 점을 보여주려 노력한다. 그러나, 법무장관의 의견이 대정부 전체에 구속력을 갖는다는 점을 인정하고 있고, 법무장관의 의견을 수용하지 않는 공무원을 비난하면서, 행정부와 법원 모두 법무장관 의견이 정부 공무원에게 구속력이 있다는 점을 인정하는 실정이다.

9) 이 같은 짜르 임명방식은 영국에서도 동일하다. <https://en.wikipedia.org/wiki/Czar>. 미국에서는 주로 행정부에 임명 되는 특정 문제 해결사를 의미하고, 영국에서는 특정 문제에 전문적 해결을 지휘하는 화려한 경력의 인사를 일컫는 개념이다. 예컨대, 기업이 정신의 진흥을 위한 정책담당자 겸 기업혁신 기술부 자문관으로 Alan Sugar를 Enterprise Tsar로 임명하였다.

10) Keith Hellawell가 마약 짜르로 임명되었는데, 그는 전직 경찰간부였다. *The Guardian*, October 9, 2015.

짜르로 불리며, EU탈퇴에 관한 리더십을 행사한다.

영국에서 짜르의 역할은 공공의 관심을 집중시키고, 대책을 개발하며, 관련 주체 사이에 조정자 업무를 수행하는 것이다<sup>11)</sup>. 짜르의 미디어 관심을 유도하는 능력, 그리고 최고 정책 결정자의 영향을 동원하는 힘에 의해 그의 정책성고가 달라지게 된다. 런던시는 2016년 도시의 야간 교통, 경제활동, 질서 등을 비롯한 문제를 총체적으로 다룰 Night Czar를 임명하여 성과를 거두고 있다.

일본에서는 적극행정에 대한 특별한 별도의 필요성이 제기되지 않고 있다. 메이지 시대 초기부터 일본은 지방과 중앙을 막론하고 수준 높은 공무원 육성에 많은 자원을 투입하여 주력해왔고, 수재형 엘리트들이 지방과 국가발전을 위해 관료로 진입하였다. 이를 대다수의 일본인들은 충분히 발전하지 않은 나라로서 소수의 천재보다 많은 엘리트를 키우는 정책으로 이해하여 왔다<sup>12)</sup>.

그 결과 일본의 공무원은 주민들로부터 높은 신뢰와 존경을 받고 있다. 엘리트는 기업에서 일하는 것보다 자치단체와 국가 공무원을 최종 목표로 삼고 있다. 도쿄대학 졸업생을 위시하여 동경6대학(와세다, 메이지, 게이오, 호세이, 릿쿄)출신의 학생들이 공무원으로 진입하는 것을 가장 선호하고 있다. 이들의 능력과 공공부문 발전에 대한 지역적 규범이 결합하여 만들어진 것이 일본의 관료사회다. 따라서, 관료가 '일을 하지 않는다거나 소극적이다'라는 느낌을 일본의 지역사회에서 시민들이 느끼는 경우는 드물다. 따라서, 미국처럼 적극행정을 위한 별도의 제도와 법을 만드는 움직임을 찾아보기는 어렵다.

## IV. 지방정부의 적극행정을 위한 개선과제와 대책

### 1. 전제조건: 패러다임의 전환과 투명성

지역사회 내에서 '적극행정'이 수용될 수 있는 일차적 토대는 집권화 시기 중앙정부가 빈번하게 취하였던 규제위주의 정부개입을 자치단체 중심의 촉진과 지원위주 서비스로 전환하는 것이다. 그렇지 않으면, '적극행정'이 다양한 이권개입과 규제 및 부작용을 야기할 수 있고, 지역주민과 기업의 입장에서도 지방정부의 적극행정을 수용하기 어렵게 된다.

지방정부가 적극행정을 펼치는 절차와 과정 역시 투명성을 확보해야 한다. 적극행정의 전

11) BBC News, Sunday, 31 October, 1999.

12) 2016년 10월 일본 日本大學 H 교수 면담 결과.

제로서 투명성이 부재한다면, 다양한 적극행정을 위한 제도와 시책들이 지방정부의 관료에게 면책권을 부여하는 데 그치고<sup>13)</sup>, 재량권만 확대할 뿐 적극행정이 지향하는 목적을 달성하기 어려울 것이다. 투명성을 제고하기 위한 일차적 요건으로 회의록의 작성과 공개를 의무화 하고, 정책이나 시책이 시행된 이후라도 일정 기간 동안 타당성과 성과를 평가하여 그 공과를 명백히 하는 것이 중요하다. 사익의 추구하고 부패를 예방하기 위한 견제 장치를 확대하는 것은 이보다도 우선하는 문제이다<sup>14)15)</sup>. 이것이 전제되어야 지방정부 관료의 도덕적 해이를 예방할 수 있게 된다<sup>16)</sup>.

## 2. <적극행정 면책제도>의 확대

적극행정을 위한 시스템상의 구체적 수단은 면책제도의 확대이다. 적극행정 면책제이란 공무원 등이 공익을 증진하기 위해 성실하고 능동적으로 업무를 처리하는 과정에서 부분적인 절차상 하자 등의 부작용이 발생하였더라도 일정 요건을 충족한 경우 관련 공직자 등에 대하여 감사원법상의 불이익한 처분요구 등을 하지 않거나 감경 처리하는 제도를 뜻한다.<sup>17)</sup> 감사원법은 이미 제34조의 3(적극행정에 대한 면책)에 '감사원 감사를 받는 사람이 불합리한 규제의 개선 등 공공의 이익을 위하여 업무를 적극적으로 처리한 결과에 대하여 그의 행위에 고의나 중대한 과실이 없는 경우에는 이 법에 따른 징계 요구 또는 문책 요구 등 책임을 묻지 아니한다'고 규정하고 있다. 훈령 제2조 역시 공무원 등이 국가 또는 공공의 이익을 증진하기 위해 성실하고 능동적으로 업무를 처리하는 과정에서 발생한 부분적인 절차상 하자 또는 비효율, 손실 등과 관련하여 그 업무를 처리하는 공무원 등에 대한 감사원법상의 불이익한 처분요구 등을 하지 않거나 감경하는 제도라 규정하고 있다(김윤권·윤수재·이재호·심호, 2010: 6).

그런데, 적극행정 면책제도가 주로 감사원에 의해 주도되어 왔고, 일선의 업무처리 과정에서 담당 공무원들은 그 의미를 체감하지 못하고 있다. 자치단체 수준에서는 충청남도, 서울의 노원

13) 면책은 절차상 하자 또는 비효율, 손실 등과 관련하여 그 업무를 처리한 공무원 등에 대한 감사원법상의 불이익한 처분요구 등을 하지 않거나 감경하는 것을 의미한다. 불법, 부당한 행정은 면책의 범위에서 제외되어야 한다.

14) 면책의 요건은 업무수행의 동기 및 목적이 타당하고, 업무수행 과정에서의 성실성이 시현되었을 경우이다.

15) 면책의 대상에서 제외되는 사항은 (1) 고의나 중과실 사항이 있는 경우, (2) 위법한 행정처리나 부당한 민원의 수용을 통한 특혜성 업무처리가 있는 경우, (3) 자의적인 법 해석 및 집행으로 법령의 본질적인 사항을 위반한 경우이다.

16) 감사원 훈령 제331호 제 6조는 적극행정의 면책요건으로 공익성, 타당성, 투명성을 제시한다.

17) 감사원 훈령 제331호 제1조, 적극행정 면책제도 운영규정 참조.

구, 경상북도, 김천시 등이 확산 노력을 기울이고 있으나 활성화 단계에는 이르지 못하고 있다. 감사원에 의한 감사의 경우 2015년 1월 1일부터 2016년 5월 31일까지 적극행정 면책을 감사원에 신청한 건수는 44건에 불과했으며, 이 가운데 12건이 인정되었을 뿐이다. 그 이전에는 4년 간 면책된 적극행정은 모두 29건에 불과한 실정이다. 지방정부 차원에서 적극행정의 확산을 위해서는 면책제도에 대한 이해를 높이고, 면책의 요건을 완화하는 것이 요청된다.

### 3. '짜르'와 같은 고위 전담자 임명 방식

지방정부 내의 여러 부서 사이 혹은 지방정부 간 관계에서 칸막이 현상을 극복하고, 지역주민의 관심을 동원하며, 미디어의 적극 활용을 통해 집중적인 문제해결을 하기 위해서는 '짜르' 임명방식을 활용할 필요가 있다. 예컨대, 위기관리, 재난 예방, 환경문제 해결, 청소년 문제, 지역수준의 교육문제 해결, 이주민 다문화 정책, 지역 축제 개혁, 지역 브랜드 개발, 지역의 공공디자인 혁신, 식품 안전성 보완 등에 적용이 가능하다. 이들 분야는 지역주민의 관심을 단기간에 집중시키고, 여러 관련된 조직 사이의 입장과 이익을 조정하며, 노련한 경륜을 갖춘 인물을 필요로 하는 경우가 많기 때문이다. 저명한 지역 리더, 역량 있는 기업가 출신, 신망 높은 시민 운동가 등으로 특정 문제의 해결을 전담케 하여, 지역사회의 수요를 충족시키고 당해 문제의 해결을 도모할 수 있을 것이다. 이러한 방식은 또 관료제만으로 지역문제를 해결하기 보다, 민간의 전문가와 유력인사 혹은 덕망가를 공적 문제의 해결에 투입하여 성과를 창출하는 방식이 될 것이다.

영국과 미국에서 지방정부가 집중적이고 적극적인 문제해결을 단기간에 도모해야 하는 경우 짜르 임명 방식을 활용하고 있다. 짜르로 임명되는 인사는 사익을 초월하여 지역의 공동체적 신뢰를 받을 수 있는 요건을 갖추는 인물이어야 한다.

### 4. 적극행정에 대한 보상과 학습

지방정부에 의한 규제개혁, 지역발전 전략의 개발, 지역혁신 등 적극행정이 필요한 대표적 분야에서 제도적 틀은 상당 수준 체계화 되어 있다. 향후의 발전을 위해 남아있는 가장 핵심적 과제는 지방정부의 담당 공무원에 대한 보상을 확대하고, 학습을 통해 가치관 및 역량을 강화하는 것이다. 예컨대, 규제개혁의 경우 매우 희박한 가능성이 주어져 있는 포상을 제외하고는 지방정부의 담당 공무원들이 적극적으로 행정을 펼쳐야 하는 동기가 미약하다. 규제개혁으로 지역사회의 발전에 긍정적 효과가 창출된다면, 지금보다 매우 확장된 인센티브 시스템으로 보상을 더 많이 제공하는 것이 필요하다.

규제개혁 외에 구조조정 및 장기적 투자와 혁신의 분야에도 보상의 수준은 확대될 필요가 있다. 보상이 반드시 물질적 보수로 귀결될 필요는 없으나, 물질적 인센티브와 포상을 포함하여 명예, 승진 가능성, 휴가, 보직이동의 혜택 등 적극행정을 시도하여 성공을 거둔 공무원 을 위하여 다양한 보상을 개발 및 제공할 필요가 있다.

학습 역시 간과할 수 없는, 적극행정을 위한 요소이다. 학습을 통해 공무원은 적극행정에 필요한 역량을 체득하고, 가치관의 변화를 도모할 수 있기 때문이다. 학습과 경험을 통해 공공봉사동기를 보유할 경우, 그렇지 않은 공무원에 비해 무사안일의 정도가 낮은 것으로 관찰 된다(이윤경, 2014: 291).

## 【참고문헌】

- 감사원. (2010). 『적극행정 분위기 조성을 위한 무사안일 감사백서』. 감사원 자치행정감사국 제2과.
- 권영섭·신정철. (2006). 『지방도시의 경쟁력 강화를 위한 지역혁신사업의 효율적 추진방안 연구』. 국토연구원 보고서.
- 김명선. (2015). OECD국가와 우리나라의 규제개혁 관리체계 특성 비교분석. 『문화교류연구』, 4(1): 93-118.
- 김윤권·이재호·윤수재·심호. (2011). 적극행정 면책제도의 분석 및 활성화 방안. 『한국행정논집』, 23(3): 829-853.
- \_\_\_\_\_. (2010). 공직자 적극행정 면책제도 분석. 『한국행정학회 동계학술 발표논문집』: 1-18.
- 김홍주. (2015). 규제정책 채택의 영향요인에 관한 실증적 연구: 지방정부의 간접흡연 규제정책을 중심으로. 『지방행정연구』, 제29권 제3호.
- 아키라, 나카노. (2010). *Disruptive Innovation*, 고은진 역, 『파괴적 혁신』. 비즈니스맵.
- 이성엽. (2012). 『행정부 법해석권의 재조명』. 경인문화사.
- 이유진·정재삼. (2013). 중간관리자의 변혁적 리더십, 조직학습역량, 조직몰입, 무사안일의 관계 분석 : G 도청 공무원을 대상으로. 『HRD연구』, 15(2): 135-164.
- 이운경. (2014). 공무원 무사안일의 영향요인 추세 분석-공무원 임용 시 공공봉사동기의 역할을 중심으로. 『정부학연구』, 20(2): 291-330.
- 이운수. (2013). 무사안일이 정부신뢰에 미치는 영향. 『정부와 정책』, 6(1): 29-47.
- 이중수. (2015). 『공동체: 유토피아에서 마을만들기까지』. 서울: 박영사.
- 이중환. (2014). 규제개혁시스템 개선방안, ISSUE Paper 2014-03. 한국행정연구원.
- 이창신. (2004). 공무원의 집단자아존중 척도 구성 및 집단자아존중감과 무사안일 행태와의 관계. 『한국조직학회보』, 1(2): 1-24.
- \_\_\_\_\_. (2006). 변혁적/거래적 리더십이 집단자아존중감과 무사안일행태에 미치는 영향. 『한국사회와 행정연구』, 17(2): 25-52.
- 임승빈. (2013). 국가 및 지방정부간 위기관리 협력체계에 관한 연구. 『지방행정연구』, 27(1): 3-24.
- 지역발전위원회. (2016). 지역발전계획에 관한 연차보고서.
- 최영출. (2016). 혁신도시의 활성화 방안과 과제, 『지역과 발전』, 제24권.
- 최진욱. (2006). 규제가 국가경쟁력에 미치는 영향-OECD 국가를 중심으로. 『규제연구』, 15(1): 3-25.
- 최진욱. (2014). 행정부의 규제개혁 추진의 과제. 『규제연구』, 제23권 특집호: 43-68.

- 최진욱·박진아·김신. (2015). OECD 국가 패널분석을 통한 규제개혁의 경제성장 및 고용창출 효과 분석, 한국경제연구원 세미나 자료.
- 한세역. (2016). 지역문제 해결의 Co-creation 접근: 안전도시사례를 중심으로. 『지방행정연구』, 30(1): 225-250
- 허동숙. (2014). 지역혁신역량이 지역경제 활성화에 미치는 영향. 『대한지리학회지』, 49(6): 884-896
- Asmerom, Haile K. and Elisa P. Reis eds. (1996). *Democratization and Bureaucratic Neutrality*, London: Macmillan.
- Fernández, Juan J. and Antonio M. Jaime-Castillo. (2013). Positive or Negative Policy Feedbacks? Explaining Popular Attitudes Towards Pragmatic Pension Policy Reforms, *European Sociological Review*, 29(4).
- Green, Kesten C. (2002). Forecasting decisions in conflict situations: a comparison of game theory, role-playing, and unaided judgement, *International Journal of Forecasting*, 18(3): 321 - 344.
- Matei, Ani and Catalina Antonie. (2015). The Need for Positive Change: Adapting Management in Public Administration, *Procedia Economics and Finance*, 26: 345-350.
- Parkinson, Michael et.al. (2004). *Competitiveness European Cities: Where do the Core Cities Stand?*. London: Office of the Deputy Prime Minister.
- Paulsen, Michael Stokes. (1994). *Most Dangerous Branch: Executive Power to Say What the Law is*, *Geo L.J.* 83(2): 217-346.
- Porter, M. (1998). Clusters and the new economics of competition. *Harvard Business Review*, November-December, 1998: 77-90.
- Raczkowski, Konrad ed. (2016). *Risk Management in Public Administration*, Palgrave Macmillan.
- Rosenbloom, David H. and Howard E. McCurdy eds. (2006). *Revisiting Waldo's Administrative State: Constancy and Change in Public Administration*, Georgetown University Press.
- Schott, Richard G. (1912). *Qualified Immunity: How It Protects Law Enforcement Officers*, FBI Law Enforcement Bulletin.
- Schultze, Claus J. (2010). Cities and EU governance: Policy-Takers or policy-makers?, *Regional and Federal Studies*, 13: 121-147.
- Simons, Robert. (2015). Self-Interest: The Economist's Straitjacket, Harvard Business School, Working Paper 2015: 16-45.

---

**이 종 수:** 영국의 Sheffield University에서 박사학위를 받고(논문: Analysing Policy Variation in Local Governments, 1993) 현재 연세대학교 행정학과 교수로 재직 중이다. 학문적인 관심은 자치와 공동체, 인사혁신 문제에 걸쳐있고, 대표 저서는 〈공동체: 유토피아에서 마을만들기까지 (2015)〉, 〈한국사회와 공동체(편저, 2008)〉, 〈정부혁신과 인사행정(2006)〉, 〈지방정부이론 (2002)〉 등이 있다(jslwh@yonsei.ac.kr).

