

# 민선 4기 지방행정혁신 추진전략

임우진\*

## 목 차

- I. 머리말
- II. 지방행정혁신의 주요내용
  - 1. 지방행정혁신의 추진틀
  - 2. 주요 추진경과
- III. 민선 4기 출범의 의의
  - 1. 민선 3기까지의 성과와 반성
  - 2. 민선 4기의 지방혁신 여건
- IV. 민선 4기 지방행정혁신 추진전략
  - 1. 지속적인 혁신 추진의 필요성
  - 2. 주요 추진과제

## I. 머리말

지방행정혁신은 지역경쟁력과 고객(주민)의 만족을 높이기 위하여 과거에는 행하지 않던 새로운 행정관행(조직문화, 제도, 업무과정, 조직구조, 관리기법 등)을 지방자치단체의 행정 부문에 도입하여 실행하고 정착시켜 나가는 총체적 활동을 의미한다.\*\*

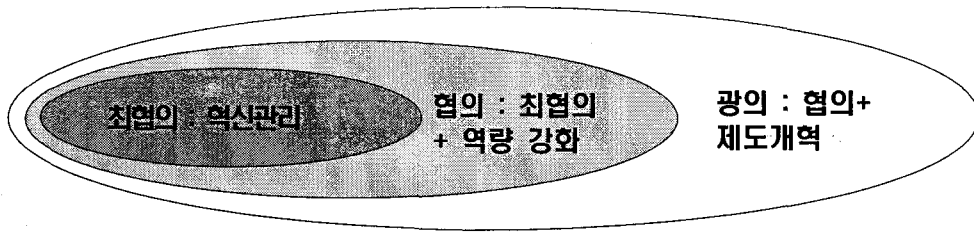
혁신에 대한 시각이 다양하듯이 지방행정

혁신에 대한 시각도 다양한 실정이다. 최협의의 지방행정혁신은 지방자치단체 스스로 내부혁신과제를 발굴·도입하여 개선하고 정착하는 제반 활동과 중앙정부 차원의 지원 활동이라고 할 수 있다.

협의의 지방행정혁신은 최협의의 지방행정혁신에 자치단체의 역량 강화를 위한 제도적인 여건 마련과 지원을 포함하고 광의의 지방행정혁신은 행정계층제도 등 지방자치제도 전반의 개혁을 의미한다고 할 수 있다.(그림 ① 참조)

\* 행정자치부 지방행정혁신관  
\*\* 행자부, 지방행정혁신표준매뉴얼, 2006

【그림 ①】 지방행정혁신 개념의 범위



본고에서는 그간 민선 지방자치의 공과를 살펴 보고 참여정부 들어 강조되고 있는 혁신관리로서의 최협의의 지방행정혁신을 중심으로 민선 4기의 지방행정혁신의 바람직한 추진방향에 대해 논의해 보고자 한다.

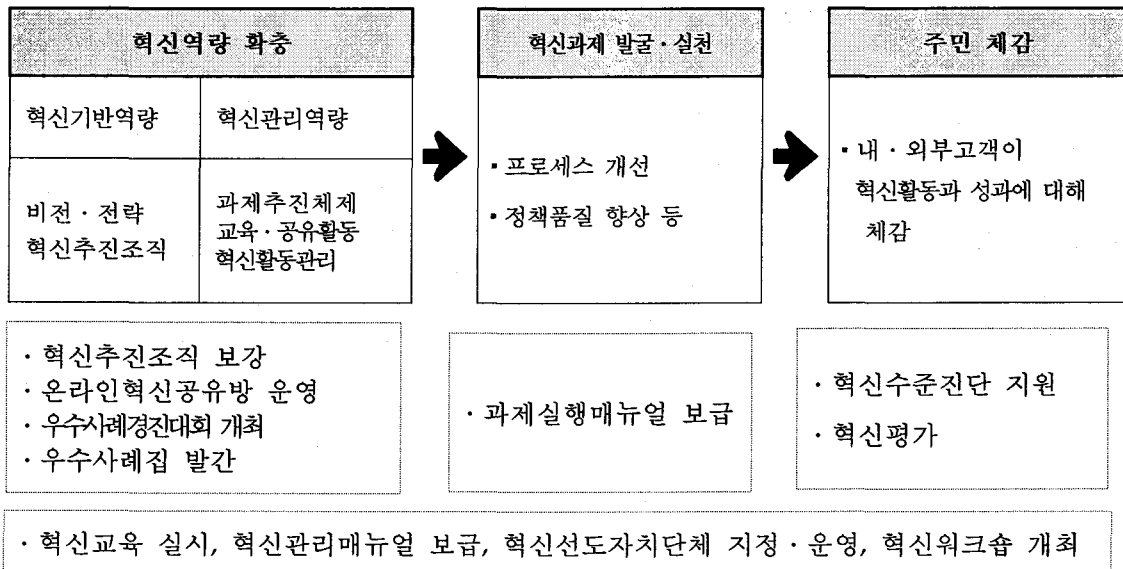
다만, 과학적인 조사와 이론적 틀에 의한 분석이 아니라 실무 차원의 논의로서 앞으로 지방행정 혁신 추진전략에 대한 이론적 분석과 평가에 대한 연구가 폭넓게 이뤄지길 기대해 본다.

## Ⅱ. 지방행정혁신의 주요내용

### 1. 지방행정혁신의 추진틀

지방자치단체 개별 수준에서 혁신 추진은 혁신역량을 기반으로 혁신과제를 발굴·실천하고 그 성과를 민원인 등 고객들이 체감(만족)하는 절차로 이뤄지게 된다.

【그림 ②】 지방행정혁신 추진단계와 정부지원프로그램 예시



지방행정혁신은 본질적으로 지자체가 내부 행정프로세스를 개선하고 정책품질을 개선해 나가는 자치사무 성격을 지닌다고 할 수 있다.. 그러나, 범정부적으로 체계적이고 일관된 혁신 추진과 지방자치단체를 단기간에 일정 수준 이상 향상시키기 위해 정부 차원의 혁신관리와 지원체제를 구축하여 운영하고 있다.(그림 ② 참조) 정부 차원의 지방행정혁신 지원은 지방 주도의 혁신이 효과적으로 추진되도록 【그림②】의 추진단계에 맞춰 다양한 프로그램 개발을 통해 지원·유도하고 있다. 또한 일정 분야는 지방의 자율에만 맡기지 않고 지방자치단체 간 건전한 경쟁 유발을 통해 혁신동력을 지속적으로 창출하도록 하는 성과관리정책을 병행하여 추진하되, 중앙과 지방간 상호 긴밀한 협의를 통해 이뤄지고 있다.

## 2. 주요 추진경과

지방행정혁신은 2004년 도입기를 거쳐 2005년에는 지방행정혁신에 대한 정부 차원의 강력한 추진의지가 천명되어 정부 전체 혁신 추진방향을 규정한 ‘정부혁신관리기본계획’ 상의 신규 과제로 채택되어 보다 체계적인 지원체계가 구축되었다.

‘공직자의 2/3 이상이 혁신에 동참하여 혁신성과를 가시화한다’는 목표에 따라 자치단체의 3단계 이상 혁신수준 진입율을 50% 이상으로 향상시키기 위한 상·하반기 단계별 추진전략을 설정하였다.

상반기에는 혁신추동력 확보에 주력하여 혁신 추진체계를 정비하고 정부 주관으로 1월부터 5월까지 지자체 4급 이상 전원을 대상으로 혁신 특별교육을 실시하였다.

5월에는 지방자치단체 차원의 혁신추진 방법을 담은 지방행정혁신 표준매뉴얼 보급을 통해 지방행정혁신의 가이드라인을 제공하였고 6월에는 전국 지방자치단체장이 참여하는 지방행정혁신 대토론회를 통해 혁신공감대를 전국에 확산시키고자 했다.

하반기에는 이러한 여건을 바탕으로 성과 창출과 확산에 주력하였다. 9월에는 혁신과제를 선도적으로 추진할 혁신선도 자치단체를 선정하였고 10월에는 지방행정혁신우수사례 전국경진대회를 통해 구체적인 혁신성과의 확산에 힘을 기울였다. 그리고, 12월에는 한해 동안의 혁신성과에 대해 전 지방자치단체를 대상으로 한 혁신평가를 최초로 실시하여 평가 결과를 공개하고 우수 자치단체는 ‘지방행정 혁신상’을 수여하고 인센티브 재원으로 특별교부세 총 375억원을 차등 지원하였다.

## III. 민선 4기 출범의 의의

### 1. 민선 3기까지의 성과와 반성

1995년 자치단체장선거 실시 이후 문민정부와 국민의 정부는 지방자치제를 전면 도입하고 지방의 자율성 확대와 역량 강화를 위한 각종 시책을 추진하였다. 특히, 국민의 정부는 구조조정과 함께 지방 이양 촉진법 제정( '98), 목표관리제·다면평가제도( '99) 등 혁신적인 제도를 도입·운영한 바 있다.

지방자치제 실시 이후 지방행정이 ‘관’ 중심에서 ‘민’ 중심으로 변화되고 지역경제 활성화와 지역문화 창달에 기여한 성과가 크나, 자치권 신장과 지자체와 지방공무원들의 자발적인 참여를 통한 혁신 추진이 미흡하였다는 평가를 받고 있다.

참여정부는 지방분권로드맵과 지방분권특별법을 근거로 지방분권과 지방행정혁신을 체계적·단계적으로 추진하고 있다. 교부세 법정율 인상, 총액인건비제 도입 등 실질적인 분권을 통해 지자체가 자체 혁신을 추진할 수 있는 기반 마련과 제도적인 장애요인을 해소하고 지방공무원이 개혁의 주체로서 능동적으로 참여하는 상시적인 혁신시스템

구축을 목표로 체계적인 혁신변화관리를 도모하고 있다.

기존의 이념과 모델에 얽매이지 않고 실제 적용 가능한 혁신이론과 기법을 개발하여 활용하고자 하는 '실천'을 강조하여 혁신추진 대상과 방법을 성과관리, 지식관리 등 실용 중심으로 추진하고 있다.

제도보다는 제도를 움직이는 구성원의 사고방식, 행태, 문화를 강조하고 인력 감축과 조직개편 중심이 아닌 관행과 문화의 혁신에 중점을 두고 있다.

공무원을 혁신의 대상으로 여겼던 과거

정부와 달리 공무원을 혁신의 중심세력으로 혁신동력화하며, 학습동아리 지원 등을 통해 자발적인 참여와 지지를 유도하고 있다.

'학습없이 혁신없다'는 표어처럼 혁신의 주체인 공무원의 마인드 변화와 역량 강화를 위해 체계적인 교육과 자발적인 학습을 강조한다.

지방행정혁신은 그간 정부 주도의 적극적인 혁신관리방식을 통해 짧은 기간에도 불구하고 【그림 ③】과 같이 혁신수준이 대폭 향상된 것으로 나타나고 있다.

【그림 ③】 지방자치단체 혁신수준 변화 추세

	'04.12월	'05.7월	'05.12월
• 1·2단계(혁신시작)	98% ⇒	53.6% ⇒	24%
• 3단계(본격화)이상	2% ⇒	46.4% ⇒	75.6%

그러나, 주로 혁신기반 구축에 주력함에 따라 혁신성과를 창출하고 가시화하는데 미흡하였고 주민과 공무원 모두가 혁신성과를 체감하는 데는 일정 정도 한계가 있었다. 또한 단기간에 걸친 압축 추진으로 인해 '혁신피로증'이 나타나고 있고 정부 주도의 탑다운 방식의 혁신방식에 대한 거부감이 표출되고 있는 실정이다.

## 2. 민선 4기의 지방혁신 여건

### (1) 자율권 신장에 따라 자치여건이 성숙

민선 4기는 참여정부의 지방분권정책이 구체화되고 제도화되는 시점으로 보다 많은

자율성 위에서 운영될 전망이다. 민선 4기 2년차를 맞는 2007년에는 전 지방자치단체에 총액인건비제 시행으로 조직·인력 운영에 있어서 기존 중앙정부의 승인에서 벗어나 대폭적인 자율권이 신장될 것이다.

또한 자치경찰제 도입, 특별지방행정기관 정비 여부에 따라 치안·환경·노동 등 기존에는 지방자치단체가 상대적으로 권한이 없던 영역에도 광범위한 권한이 부여될 수 있다.

반면에 2007년도 복식부회제, 2008년도 사업별 예산제도가 전 자치단체에 도입됨에 따라 지방재정 운영의 성과가 투명하게 주민들에게 공개됨에 따라 자율권 신장에 못지 않은 책임있는 행정의 구현이 더욱 요구될 것이다.\*

이러한 자치제도의 환경 변화는 권한과 책임이 조화된 수준 높은 자치행정을 운영

\* 양적인 측면에서도 지방재정은 팽창을 거듭하여 2006년도에 100조원 시대를 맞고 있다(당초 예산 기준 101조 여원)

할 수 있는 제도적인 여건과 분위기가 형성 되었음을 의미한다고 할 수 있다.

## (2) 선출직 공직자의 자질과 자치역량이 증가

민선 4기에는 지방의 유능한 인재들이 주요 공직들을 맡으면서 자치단체장은 물론 지방의원의 역량이 예전보다 대폭 확대될 것이다.

이는 지방의원 유급화 등의 영향으로 이번 민선 4기 선거에서는 전체 경쟁률이 3대 1로 사상 최고치를 기록하고 후보들의 고학력화 현상도 두드러져 기초의원의 경우 대졸 이상이 42.9%로 2002년의 배 가까이 되는 것으로 나타났기 때문이다.

또한 선거기간 중에도 매니페스토운동으로 정책선거 분위기가 고조되고 과거 선거에 비해 수준 높은 공명한 선거를 통해 선출되었기 때문에 과거 선출직 지방공직자에 비해 도덕성, 청렴성, 전문성 등이 높아질 것으로 예상된다.

## (3) 지방행정에 대한 주민들의 행정수요와 기대수준이 증가

민선 4기에도 고령화의 진전과 도시와 농촌지역 자치단체간 격차 심화, 지역경제 활성화라는 당면한 과제와 함께 복지, 안전, 쾌적한 환경 등 삶의 질에 대해 폭증하는 주민의 기대에 부응하기 위해 고심해야 하는 중요한 시기이다.

반면에 투명한 행정을 요구하는 목소리도 커질 것이다. 최근의 감사원 감사결과\*가 보여 주듯이 일부 자치단체는 무분별한 사업 추진 등 도덕적 해이가 심각하고 중앙정부에 대해서도 자율성은 요구하되 법으로 보장된 지도감독권(감사, 평가)마저 인정

하지 않는 등 자율과 권한은 주장하되, 책임은 지지 않으려는 자세를 보인 전례가 있기 때문이다.

## IV. 민선 4기 지방행정혁신 추진전략

### 1. 지속적인 혁신 추진의 필요성

#### (1) 환경변화와 신뢰 확보 측면 : 새로운 행정환경 변화에 살아남기 위한 생존전략

광속도로 이루어지는 지식정보화, 국경과 경계가 없는 무한경쟁의 세방화(Glocalization), 행정수요의 다양화와 복잡화 등 급변하는 행정환경은 새로운 행정의 틀과 관행, 의식의 변화를 요구하고 있다. 급변하는 행정환경에 부응하여 혁신을 통해 새로운 행정패러다임을 창출 하지 못한다면 주민의 불신(Trust gap)과 불만이 커지게 되고 궁극적으로 “행정무용론”이 제기될 것이다.

2005년 8월 조사결과(최창수, 2004)\*\*에 의하면 민간기업의 서비스를 100점으로 했을 때 국민들은 지방자치단체가 제공하는 행정서비스에 대해 40.5점이라는 낮은 점수를 주고 있고 불만족의 가장 큰 원인으로 공무원의 서비스마인드 부족(39.9%)을 지적하고 있다. 또한 국민들이 생각하는 행정서비스의 만족수준이 50.6점인데 비해 지방공무원이 생각하는 행정 서비스의 만족수준은 68점으로 나타나, 빠르게 변화하고 있는 국민들의 행정수요에 지방공무원들이 제대로 대응하지 못하고 있음을 보여 주고 있다.

\* 감사원, 지방자치단체 종합감사결과(2006.2)

\*\* 조사대상 : 일반국민 1,000명, 지방공무원 2,746명 대상, 신뢰도 95%

**(2) 국가발전 측면 : 2만불의 선진국가로 진입하기 위해서는 “혁신강국”이 전제되어야 함**

우리나라는 1995년 1만불 달성 이후 10년간 “마의 1만불”에 머물러 있다. 지식정보화시대에 2만불의 선진국 진입을 위해서는 혁신강국을 통한 “혁신주도형 성장전략”으로 달성이 가능하다. 국민소득 2만불은 축적된 지식과 혁신적 마인드의 결합을 통해 가능하며, 혁신은 각 부분의 발전을 가져올 수 있는 승수(Multiplier)의 역할을 하고 있다.\*

분권화, 개방화가 진전될수록 중앙정부의 역할은 축소되고 지방자치단체의 비중과 역할이 중요시되고 지역의 경쟁력이 곧 국가의 경쟁력이 된다는 점에서 혁신을 통해 각 지방자치단체의 경쟁력을 강화할 필요가 있다.

**(3) 지역발전 측면 : 지방분권과 지역혁신의 성공적 정착을 위한 전제조건**

지방분권의 수용능력을 높이고, 지역혁신을 효율적으로 완성하기 위해서는 지방행정역량의 업그레이드가 필요하다. 중앙정부의 분권정책에 상응하는 지자체 스스로의 혁신 노력은 민선 4기에도 더욱 요구된다. 권한에는 책임이 따르는 것이 원칙이다. 지방분권이 실현될 경우 지역의 발전에 대한 책임도 지역주민의 몫이 된다. 따라서, 분권과 함께 지방의 혁신능력을 제고하기 위한 노력이 반드시 병행될 필요가 있다.

**(4) 공직 시스템 측면 : 공직자 개개인의 생존과 발전 담보**

공직에 대한 외부의 혁신 압력은 공직 시스템을 점차 “성과와 실적, 공개와 경쟁” 중심으로 변모시키고 있으며, 향후 이러한 추세는 더욱 확산되고 강화될 전망이다.

2006년 하반기부터 중앙부처는 고위공무원단(SEs) 도입, 성과관리시스템 보급 등이 이뤄질 전망이며, 지방 공직시스템에도 조만간 확산될 것이다.

이러한 공직 환경의 변화는 공직자 개개인도 “연공서열과 신분보장”의 과거 시스템에 안주한 채 변화와 혁신을 통한 경쟁력을 갖추지 못하면 결국 도태될 수밖에 없음을 의미한다.

**2. 주요 추진과제**

**(1) 실효성 있는 지방분권 추진**

지방 스스로 혁신을 할 수 있는 여건을 마련하기 위해서는 지방분권의 지속적 추진과 지방에 실질적인 도움이 될 수 있도록 하는 것이 필요하다. 분권과제 중 일부 핵심과제가 일정상 아직 완료되지 않았거나 국회의 입법지연 등의 사정으로 지연됨에 따라 지방의 입장에서는 분권을 체감하지 못하고 있는 실정이다.

향후 “선택과 집중” 방식에 의한 이양과제 발굴 등 수혜자 중심의 분권 추진을 가속화할 필요가 있다. 지방분권 수준 측정기관을 확대하고 객관적·정량적으로 분권의 진척 속도를 측정·공표하여 부진분야에 대한 분권 촉진방안을 마련할 필요가 있다.

**(2) 자치단체장의 혁신리더십 확보**

현재 자치단체장의 권한 범위가 유지되는 한 민선 4기에도 지역사회와 공직사회에 미치는 자치단체장의 영향력은 여전할 것이다. 지방행정혁신이 성공하기 위해서는 최고관리자인 자치단체장의 리더십이 가장 중요한 요소로서 민선 4기에 있어서도 자치단체장의 혁신리더십을 어떻게 확보할 것인가가 중요한 과제로 대두될 것이다.

자율과 분권에 따라 민선 4기에 있어서도 자치단체장에 대한 직접적인 통제 보다는

\* Partners for innovation 2003 report는 GDP를 Innovation × Knowledge로 정의하고 있음

자치단체장이 혁신에 전념할 수 밖에 없도록 하는 친혁신적인 환경을 조성하는 것이 중요하다.

혁신평가결과에 따른 인센티브를 대폭 확대하고 ‘혁신특별보좌관’이나 ‘혁신닥터제’ 과 같이 자치단체장의 혁신활동을 전담하여 보좌하거나 조언할 수 있도록 하는 것이 필요하다.

또한 자치단체장들이 자발적으로 혁신에 참여토록 하기 위해서는 선진사례 벤치마킹, 자치단체장 협의회 주관의 혁신 연찬회 학습·토론의 기회가 자주 주어질 필요가 있다.

### (3) 중앙과 지방간 효과적인 역할 분담

지방행정혁신은 결국 지방자치단체 스스로의 몫이다. 따라서 민선 4기의 지방행정혁신은 지방 주도의 혁신이 이뤄 질 수 있도록 하되, 중앙정부는 지원활동과 친혁신적인 제도 마련에 주력할 필요가 있다.

2005년도 혁신평가결과 3단계 이상 자치단체가 75.6%를 차지하나 여전히 60개(24.4%)가 혁신 초기수준(1,2단계)로 혁신수준에 따른 교육, 컨설팅 등 차별화된 맞춤형 지원을 강화할 필요가 있다.

지방자치단체의 자율적인 책임성 확보를 위해 현재 정부에서는 지방자치단체 조직·재정 등 행정관리 성과, 삶의 질 지표 등을 공시하여 해당 지방자치단체의 운영상황과 성과에 대한 주민의 알권리 충족과 주민에 의한 자율통제를 촉진하는 방안을 강구 중에 있다.\*

또한 지방의회의 책임성 확보를 통한 지방행·재정통제 강화를 위해 지방의회 의정활동 성과평가시스템을 구축하고 일반주민의 실질적 참여 확대를 통한 책임성을 확보할 수 있는 방안을 마련·추진할 계획이다.

### (4) 주민과 함께 하는 혁신

주민에 대한 행정서비스를 목적으로 하는 지방자치단체의 혁신은 주민참여혁신으로 변화되어야 실효성 있는 혁신이 가능하다. 따라서 시민사회를 혁신과정에 적극적으로 참여토록 하는 것이 중요하다.

또한 지방행정혁신은 주민이 실제 원하는 것이 무엇이고 그것을 어떻게 효율적으로 달성할 수 있는가 하는 가치지향적, 목적지향적인 혁신으로 발전될 필요가 있다.

이를 위해서는 지방행정과정에 주민참여를 촉진시키고 행정서비스를 주민들의 관점에서 체계적으로 개선해 나가는 고객만족행정기법과 같은 민간기법 등을 지방행정에 맞게 적용시키고자 하는 노력이 요구된다.

## 참 고 문 헌

1. 전영평, 자치의 오류와 지방정부혁신(2003)
2. 박희정, 지방분권에 대응한 지방정부의 내부혁신(2004)
3. 이재성·임승빈, 지방정부의 혁신역량 평가의 모델(2004)
4. 최창수, 지방행정혁신의 현 주소와 추진방향(2005)
5. 행자부, 신나는 혁신여행(2005)  
민선 지방자치 10년 평가보고서(2005)  
지방행정혁신표준매뉴얼 제1판(2005), 제2판(2006)  
정부혁신관리기본계획(2005, 2006)  
참여정부 3년 정부혁신 성과보고서(2006)
6. 감사원, 지방자치단체 종합감사결과(2006)

\* 성과 공시모형을 2006년도에 개발하여 시범운영한 후 2007년부터 시행할 계획