

지방자치단체 유형별 혁신 브랜드과제 분석과 시사점

Analysis and Implications of Innovative Brand Tasks by Local Government Type

김대욱
한국지방행정연구원

Dea-Wook Kim(kdw@krila.re.kr)

요약

본 연구는 지방자치단체 혁신정책을 브랜드과제를 통해 유형화하여 분석하고 정책적 시사점을 제시하였다. 이를 위해 전국 자치단체 브랜드과제 844개를 대상으로 지방자치단체 8개 유형별로 브랜드과제의 정책분야를 분류하는 방법을 활용하였다. 주요 분석결과는 다음과 같이 요약된다. 첫째, 전체 자치단체를 대상으로 보았을 때 사회적경제/지역경제 분야의 비율이 가장 높은 것으로 나타났다. 둘째, 자치단체 유형별로 중점을 두고 있는 정책분야가 상이하다. 셋째, 혁신정책의 선정에는 지역의 특수성이 반영되고 있다. 넷째, 브랜드과제의 유형별로 중점을 두는 자치단체가 차별적으로 나타났다. 따라서 이러한 결과는 이론적 배경에서 제시한 지방자치단체 유형론의 이론적 적실성을 확인시켜주는 결과라 할 수 있다. 정책적 시사점으로는 지역경제 활성화를 위한 혁신정책의 필요, 지역특성에 맞는 혁신정책의 수립, 우수 혁신정책의 전파를 제시하였다.

■ 중심어 : | 지방자치단체 | 혁신정책 | 브랜드과제 |

Abstract

This study typified and analyzed local governments' innovation policy through brand task and provided policy implications. A total of 844 local governments' brand task were used to classify the policy fields of the brand task by eight types of local governments. The main analysis results are summarized as follows. First, the ratio of social economy/local economy was the highest in all local government. Second, there is a difference in the policy fields that are focused by local governments. Third, the selection of innovation policy reflects the specificity of the region. Fourth, local government focusing on the type of brand task were differentiated. Therefore, these results confirm the theoretical relevance of the typology of local government suggested in the theoretical background. Policy implications are as follows: the necessity of innovation policy for revitalization of local economy, establishment of innovation policy in accordance with local characteristics, and propagation of excellent innovation policy.

■ keyword : | Local Government | Innovative Policy | Brand Task |

1. 서론

본 연구의 목적은 지방자치단체의 혁신브랜드 과제를 분석하여 지방자치단체 유형론을 실증적으로 검증하고 정책적 시사점을 찾는 것에 있다. 우선 지방자치단체 유형론을 검증하고자 한다. 지방자치단체 유형론

은 지방자치단체 유형별로 정책정향이 달리 나타남을 주장하는 이론적 관점이지만 복지정책분야 이외의 분야에의 검증은 상대적으로 미흡한 실정이다. 따라서 이론적 관점에 대한 검증이 보다 활성화될 필요가 있다. 본 연구는 혁신정책 전반의 검토를 통해 지방자치단체 유형론의 검증대상을 확대하고자 한다. 다음으로 지방

행정혁신과 관련된 정책적 시사점을 제공하고자 한다. 현재 지방자치단체들은 각자의 특수한 브랜드과제를 추진하고 있으나 이를 종합적으로 조망하고 분석한 연구가 없어 전체적인 특징파악과 시사점의 도출에 한계가 있다. 따라서 본 연구에서는 유형별 혁신브랜드 과제를 종합적으로 분류하고 분석함으로써 현재의 특징을 진단하고 미래의 정책적 발전방향을 제시하고자 한다.

지방자치단체 혁신 브랜드과제의 분석에 초점을 맞추는 본 연구는 다음과 같은 의의를 갖는다. 첫째, 지방행정혁신연구를 외연적으로 확대하고 새로운 지식을 제공한다. 지방행정혁신은 지방행정에 새로운 관행을 도입하는 것이며, 성공적으로 정착될 경우 지방행정의 이념인 민주성, 효율성, 형평성의 달성을 통해 지방행정의 궁극적 목표인 주민복지증진에 이바지할 것으로 기대되기 때문에 중요하다. 또한 각 지방자치단체들은 세방화(globalization: 세계화+지방화) 시대를 맞이하여 경쟁력 강화와 주민행복도 강화를 위해 다양한 혁신정책들을 추진하고 있다. 따라서 지방행정혁신이라는 주제에 대한 행정학계의 일정한 관심과 연구는 일응 당연한 측면이 있다. 그러나 기존 연구들에서 전국 모든 지방자치단체들의 다양한 혁신정책들을 종합적으로 조망한 연구는 찾아보기 어렵다. 이는 전국 지방자치단체들의 혁신정책을 한번에 살펴 볼 수 있는 자료구득의 한계에 기인한 것이라 볼 수 있다. 본 연구는 전국 지방자치단체의 브랜드과제 분석을 통해 상기한 한계를 극복하고자 한다. 둘째, 지방자치단체 유형론이라는 이론적 관점의 현실적 설명력을 새로운 방법으로 확인할 수 있다. 지방자치단체 유형론은 지방자치단체별 정책정향의 차별성을 설명하는 유용한 이론적 틀이지만 이에 대한 검증은 미흡한 편이었다. 이에 혁신정책을 포괄적으로 담고 있는 브랜드과제를 통해 지방자치단체 유형론을 검증해 봄으로써 이 이론의 설명력 확대 가능성을 논의해 볼 수 있을 것이다. 셋째, 지방자치단체 혁신정책의 현재를 진단하고 미래의 나아가야 할 방향을 제시할 수 있다. 혁신정책들은 지방자치단체의 당면 과제 해결을 위한 정책임과 동시에 지방자치단체가 추구하고 있는 미래의 가치를 반영해서 제시되고 있다. 따라서 혁신정책의 분석을 통해서 지방자치단체 혁신의 초점과 방향을 알 수 있다. 또한 분석을 통한 시사점으로 혁신정책

이 나아가야 할 방향에 대한 정책적 제언을 제공할 수 있는 장점이 있다.

이러한 의의와 중요성에도 불구하고 전국 자치단체의 혁신정책을 대상으로 유형론을 검증하고 정책적 시사점을 제공한 연구는 찾아보기 어렵다. 이를 인식하여 본 연구는 혁신 브랜드과제의 분석을 통해서 상기한 연구목적과 의의를 달성하고자 한다. 이를 위해 이 연구는 전국 지방자치단체가 스스로 작성하고 중앙정부(행정안전부)에 제공한 844개 지방자치단체 혁신정책 브랜드 과제를 활용한다. 이하에서는 분석을 위한 이론적 배경을 검토한 뒤, 브랜드과제를 지방자치단체 유형별로 분류하여 자치단체가 초점을 두고 있는 핵심 혁신정책영역을 살펴보고 분석한다. 이어서 정책적 시사점을 제시하고자 한다.

II. 이론적 배경

1. 지방행정혁신

지방행정혁신의 개념을 논의하기 위해서는 먼저 혁신과 정부혁신에 대해 간단히 살펴볼 필요가 있다. 지방행정혁신은 정부혁신의 하위개념이며 정부혁신은 혁신의 하위개념이기 때문이다. 혁신은 기존의 묵은 제도나 방식을 고쳐 새롭게 하는 것을 의미한다. 학술적인 의미에서는 업무과정이나 산출, 행태, 프로그램, 기술 등의 측면에서 바람직한 상태를 도입하는 과정 및 결과를 지칭하며, 개념적으로 새로움(newness)과 현실적 적용 그리고 효과라는 세 가지 공통적 의미가 내포된 것으로 여겨진다[1][2]. 이러한 관점에서 정부혁신은 새로운 행정 관행을 정부조직 내에 성공적으로 정착시키는 것으로 국가경쟁력과 고객 만족을 제고하기 위하여 과거에는 행하지 않았던 새로운 행정 관행을 정부 부문에 도입하여 실행하고 정착해나가는 총체적인 활동으로 볼 수 있다[3]. 이와 관련하여 Osborne & Gaebler(1992)의 연구는 정부혁신을 행정조직의 개혁과 구조조정으로 보며 정부운영의 원리를 제안하였는데, 이후 정부혁신 연구 분야의 대표문헌으로 활용되고 있다[4]. 한편, 지방행정혁신은 지방차원에서 행정혁신이 일어나는 것으로 새로운 행정 관행을 지방행정에 정착시키는 것을 의

미한다. 즉, 과거에 행하지 않았던 새로운 행정 관행을 지방자치단체의 행정부문에 도입하여 실행하고 정착시켜 나가는 일련의 과정을 의미한다[3]. 지방행정혁신이 필요한 일반적인 이유는 다음과 같다. 우선 급격한 행정 환경변화에 대처하기 위해서이다. 정보화, 세계화 등의 환경변화로 행정수요가 다양하고 복잡해지는 등 행정환경이 급격히 변화하고 있기 때문에 이에 대처하기 위해서는 새로운 행정의 틀을 만들고 관행과 의식의 변화가 필요하다. 특히 지방행정은 주민과의 일선 접점에서 주민들의 기대와 요구수준을 충족해야 한다는 점에서 혁신의 필요성이 더욱 강조된다. 다음으로 지방행정 혁신은 지방분권과 지역혁신 성공의 정착을 위한 전제 조건으로 여겨진다. 즉, 지방분권의 수용력을 높이고 지역혁신을 효율화하기 위해서는 지방행정역량의 강화가 필요하며, 이는 지방행정 혁신을 통해 달성할 수 있다. 여기서 혁신은 좋은 방향으로의 변화라는 암묵적 의미를 지닌 것으로 판단된다. 따라서 혁신의 전제조건으로 지방정부의 고유기준 설정, 지방정부의 역할 우선순위 검토, 주민참여 확대, 지방정부 투명성 확보, 지역발전 가치에 대한 주민공감대 형성 등의 필요성이 지적되기도 한다[5].

지방행정혁신은 대부분의 정부에서 관심을 기울이는 과제이나 상대적으로 진보정부에서 강조되는데 특히 과거 노무현 정부에서 지방행정혁신을 위한 많은 노력을 기울였다.¹ 비슷한 정책기조를 띠고 있는 현 문재인 정부는 자치분권의 필요성을 특별히 강조하고 있는 정부이다. 따라서 자치분권 시대에 지방행정혁신의 필요성에 대한 추가적인 점검이 필요하다. 자치분권 시대에 지방행정혁신의 필요성은 다음 두 가지로 제시할 수 있다. 첫째, 지방행정혁신을 통해 자치분권의 가치를 달성할 수 있다. 자치분권의 가치는 지역의 실정에 적합하고 특수성을 고려하는 행정을 수행하여 주민편의 도모, 행정에 대한 주민통제가 용이한 행정의 민주화 구현, 정치적 의사형성 및 주민의 사기를 고양하고 창의력을 제고하여 지역경제와 지역문화 활성화에 기여, 자의적인 권력행사를 방지하고 행정의 책임성 제고, 지방공무원을 고도의 식견을 갖춘 능력있는 관리자로서 훈련하고

양상 가능 등이 제시된다[7]. 지방행정혁신이 성공적으로 이루어진다면 주민참여, 행정에 대한 주민통제, 지역장점 활용 등이 달성되고 이는 곧 상기한 자치분권의 가치인 행정의 민주화, 행정책임성 제고, 지역발전이 이루어질 수 있다. 이는 곧 결국 지방자치의 궁극적 가치인 주민 삶의 질 향상으로 이어질 수 있다. 따라서 자치분권 시대에 지방행정혁신의 필요성이 강조된다고 할 수 있다. 둘째, 자치분권 로드맵의 핵심전략을 달성할 수 있다. 정부에서 제시한 자치분권 로드맵의 핵심전략은 다음과 같다[8]: ① 중앙권한의 획기적인 지방이양: 국가와 지방간 대등한 협력관계, 지역특성을 반영한 창의적 자치, 국가와 지방간 합리적 권한 배분, ② 강력한 재정분권 추진: 국세와 지방세 비율 조정(7:3), 지방세의 수도권권과 비수도권 격차 완화, ③ 자치단체의 자치역량 제고: 지방의회 견제기능 강화, 일 잘하고 경쟁력 있는 공무원, 투명성과 공정성 제고 및 신뢰도 향상, ④ 풀뿌리 주민자치 강화: 주민 직접참여 확대로 주권재민 구현, 읍면동의 주민자치 플랫폼화, 마을단위 자생적 자치역량 강화, ⑤ 네트워크형 지방행정체계 구축: 통합사회 실현 및 국가발전 도모, 네트워크형 경쟁력 강화 체계 구축, 주민 스스로의 힘으로 갈등 해결이 그것이다. 이러한 과제 중에서 지방행정혁신을 통해 달성 가능한 세부분야는 다음과 같다: ③ 자치단체의 역량 제고 중 일 잘하고 경쟁력 있는 공무원, 투명성과 공정성 제고 및 신뢰도 향상, ④ 풀뿌리 주민자치강화 중 마을단위 자생적 자치역량 강화, ⑤ 네트워크형 지방행정체계 구축 중 주민 스스로의 힘으로 갈등 해결이 그것이다. 이를 달성하기 위한 내부혁신 전략으로는 공무원 교육, 부패방지, 적극행정이 필요하고 외부혁신 전략으로는 마을공동체 사업활성화, 주민참여형 갈등관리제도 운영이 필요한 것으로 판단된다.

지방행정혁신과 관련된 선행연구를 살펴보면, 우리나라의 경우 대부분 참여정부(노무현 정부) 전후를 중심으로 연구되어 왔다. 이 시기 지방행정혁신의 연구는 혁신수용, 혁신역량, 혁신실태, 혁신영향요인 등으로 연구되었다[9]. 외국의 지방정부혁신 연구는 혁신의 패턴, 방향 및 영향요인 등에 대해 수행되어 왔다[2]. 본 연구와 연관이 있는 연구로는 Walker(2006)의 연구가 있다. 이 연구는 영국 광역지방자치단체의 혁신유형을 산

1 참여정부에서는 행정자치부에 지방행정혁신과를 설치하고 지방자치단체에도 전담부서의 설치를 유도하는 등 지방행정혁신을 위한 많은 노력을 기울였다[6].

출, 과정, 지원으로 구분하고 유형별 확산의 영향요인을 규명하였다[10].

그러나 국내에서 전국 지방자치단체 전체의 혁신정책을 대상으로 한 연구는 찾아보기 어렵다. 또한 혁신 사례의 연구의 경우도 소수의 사례를 대상으로 진행되어 있어(예: 김도희, 2008) 연구의 확장성과 일반화에 한계가 발견되고 있다[11]. 이러한 한계를 극복하고자 본 연구는 전국 자치단체를 대상으로 획득한 새로운 분석자료를 활용한 지방행정 혁신정책연구이므로 지방행정 혁신 연구의 외연을 확장하고 시사점을 제공한다는 측면에서 기여가 있다.

2. 지방자치단체 유형론

지방자치단체 유형론은 지방자치단체의 유형별로 특수성이 있고 그러한 특수성이 정책방향에 반영된다는 관점이다[12]. 각 지방자치단체는 인구, 면적, 산업특성, 지리적여건 등에 따라 특수성을 가지고 있고 그러한 특수성은 행정수요로서 자치단체가 수립하는 정책에 반영된다. 그러나 학술연구와 지방행정의 종합적 정책수립에 있어 모든 자치단체의 개별적 특수성을 고려하기는 어렵다. 그래서 기존 연구들은 지방자치단체를 유형화하여 분석에 활용하고 있다. 행정학 분야의 경우 지방자치 이후의 복지정책정향을 연구한 유재원(1999), 강운호(2000), 이승중(2001) 등이 대표적인 예이다[12-14]. 이들 연구의 결과들은 시·군·구와 같은 지방자치단체의 유형별로 복지정책의 정향이 다르게 나타남을 보고함으로써 지방자치단체 유형론을 지지한다.

지방자치단체의 유형화의 기준은 이론적으로는 자치계층과 도시화정도로 구분이 가능하다[12]. 자치계층은 광역과 기초로 구분할 수 있으며, 도시화는 도시와 농촌으로 구분할 수 있을 것이다. 기존 연구에서 자치단체 유형화는 연구자의 관심과 연구목적에 따라 일정부분 상이하게 나타나고 있다. 본 연구에서는 자치단체의 유형화를 행정안전부의 주관 하에 매년 실시되고 있는 지방자치단체 조직분석연구의 유형을 따르고자 한다[15]. 이 유형은 지방자치단체를 특·광역·자치시, 도·자치도, 50만이상시, 50만미만시, 도농복합시, 5만이상군, 5만미만군, 특별시자치구, 광역시자치구로 구

분한다. 이러한 구분은 광역자치단체 및 기초자치단체를 보다 세분화한 것으로, 자주 활용되는 광역 및 시·군·구 구분에 비해 보다 상세하게 지역별 특수성을 추출해 낼 수 있는 장점이 있다. 이 연구에서는 이러한 실의를 고려하여 지방자치단체 조직분석에서 활용하고 있는 지방자치단체 유형분류를 따랐다. 다만 자치구의 경우 조직분석에서는 특별시 자치구와 광역시 자치구를 구분하고 있지만, 본 연구에서는 양자 간에 차이가 크지 않음을 고려하여 자치구로 통합하여 분석하였다.

III. 분석대상 및 분야의 분류

1. 분석대상

이 연구는 지방자치단체가 핵심적 혁신과제로 추진하고 있는 브랜드과제 844개를 분석대상으로 한다. 분석대상인 브랜드과제는 각 자치단체별로 2개~10개 내외로 각자 자율적으로 선정한 과제이며 중점적으로 추진한 의사를 행정안전부에 밝힌 과제이다. 제출한 각 과제별로 구체적인 사업내용과 추진계획을 담고 있다. 따라서 이를 통해 각 지방자치단체 정책혁신의 초점과 방향을 알 수 있다.² 예를 들어 서울특별시 본청의 경우 시민체감 주거지재상사업, '전기차가 편리한 도시, 서울' 추진을 브랜드 과제로 제시하였고, 부산광역시 본청의 경우 맘에게 마음으로 아이·맘부산 플랜, 시민과 함께 만드는 클린에너지 도시 부산, 세계 대표 사람중심 스마트시티 모델 개발 및 확산, 부산지리 활용 관광 GIS 융합 VR·AR 플랫폼 개발을 제시하였다.

2. 분야의 분류

자치단체 혁신 브랜드 과제의 분석은 과제의 내용을 분야별로 분류하는 방법을 활용하였다. 자치단체 정책의 분야의 분류방법은 연구목적에 따라 다양하게 제시할 수 있을 것이다. 내부관리혁신에 초점을 맞출 경우 관리혁신, 기술혁신, 서비스 및 상품혁신으로 구분이 가능하고[17], 개별정책분석에 목표를 두는 연구의 경우

² 이와 관련하여 최근에 개별 자치단체의 정책이슈를 도출하는 방법으로 빅데이터 분석방법을 활용한 연구가 수행되었는데, 수원시를 대상으로 한 연구결과에서 재난 및 안전, 소외계층 및 복지정책의 우선순위가 높은 것으로 나타났다[16].

표 1. 지방자치단체 혁신 브랜드과제 분석결과

(단위: %)

구분	특·광역시 자치시	도·자치도	50만 이상시	50만 미만시	도농 복합시	5만 이상군	5만 미만군	자치구	전체 자치단체
시민참여	28.95	14.29	13.11	20.19	9.91	8.46	6.78	5.31	10.66
협력	2.63	1.79	1.64	3.85	2.7	0.77	5.08	2.65	2.73
공동체	0	1.79	8.2	5.77	1.8	5.38	9.32	3.98	4.86
행정혁신/ 민원/인권	7.89	1.79	6.56	9.62	5.41	5.38	9.32	5.31	6.4
여성/임신/ 보육	2.63	1.79	1.64	1.92	6.31	0.77	2.54	3.54	2.84
아동/청소년	0	0	4.92	2.88	5.41	2.31	1.69	6.19	3.67
관광/축제	0	3.57	1.64	6.73	6.31	3.85	3.39	3.54	4.03
공공자원활용 /환경	5.26	8.93	3.28	2.88	9.01	10.77	5.93	6.64	6.87
IT (정보화)	18.42	16.07	19.67	4.81	10.81	9.23	8.47	11.5	11.02
재난안전	7.89	8.93	1.64	3.85	0	2.31	0.85	4.87	3.32
교통/주택	0	1.79	3.28	1.92	0.9	3.85	1.69	1.33	1.9
사회적경제/ 지역경제	10.53	17.86	9.84	12.5	18.02	22.31	16.1	14.16	15.76
노인/장애인/취 약계층	2.63	14.29	8.2	11.54	6.31	9.23	12.71	12.83	10.55
건강/의료/ 치매	7.89	0	4.92	3.85	5.41	5.38	3.39	2.65	3.91
평생교육	0	3.57	3.28	1.92	2.7	2.31	4.24	4.42	3.2
기타	5.26	3.57	8.2	5.77	9.01	9.23	9.32	13.27	9.24
계(%)	100	100	100	100	100	100	100	100	100

초점을 두는 정책에 따라 복지정책, 보건정책, 인구정책, 교육정책 등으로 구분이 가능할 것이다. 지방정부의 정책콘텐츠를 복지정책, 산업정책, 교육문화정책, 생활환경정책으로 구분하기도 한다[18].

본 연구의 초점인 혁신정책은 개별정책 모두를 포괄하는 정책이므로 개별정책분석과 성격이 상이하며, 분석대상인 브랜드과제는 내부관리혁신과 외부정책혁신을 포괄하고 있다. 따라서 다른 방법의 분류기준이 필요하다. 이 때 종합정책이라 할 수 있는 혁신정책의 분류에 있어 참고할만한 분류는 지방행정의 8대 기능별 분류이다. 이 분류는 지방행정의 기능을 지원, 문화체육관광, 보건복지, 산업경제, 환경, 도시주택, 지역개발, 소방·방재·민방위 기능의 8대 기능으로 구분한다.

이러한 구분은 주로 조직의 인력분석 및 재배치의 목적으로 연구되는 경우 주로 활용된다(예: 장은주 외, 1999)[19]. 그러나 이러한 분류는 정책 분류를 위한 기준이라기보다 인력배치의 기준이기 때문에 혁신정책 분류에 그대로 활용하기에는 일정한 한계가 있다.³ 이 분류법은 분류의 기준이 광범위하기 때문에(대기능 중심) 정밀한 분석과 시사점 도출을 위해 좀 더 세분화하여 들여다 볼 필요성이 있는 혁신정책의 경우 특수성 파악이 어렵기 때문이다.

3 예를 들어 소방·방재·민방위는 광역자치단체의 경우 대다수의 인력이 소방분야에 배치되어 있으나, 기초자치단체는 0명이다. 왜냐하면 소방인력은 광역자치단체 소속으로 분류되기 때문이다. 따라서 기초자치단체의 해당기능은 수행할 수도 없고 혁신정책으로 제시할 수도 없다.

따라서 본 연구에서는 행정기능을 조금 더 세분화·구체화한 분류의 방법을 활용하였다. 구체적으로는 시민참여, 협력, 공동체, 행정혁신/민원/인권, 여성/임신/보육, 아동/청소년, 관광/축제, 공공자원활용/환경, IT(정보화), 재난안전, 교통/주택, 사회적경제/지역경제, 노인/장애인/취약계층, 건강/의료/치매, 평생교육, 기타(다문화/금융 등)으로 구분하였다. 구분의 근거는 분야별 중복이 되지 않도록 한다는 전제하에 자치단체의 조직과 기능을 참고하여 가능한 세분화한 것이다. 즉, 같은 조직에서 담당하는 기능들은 가능하면 같은 분야로 묶고 최대한 많은 과제들이 포함될 수 있도록 분류하였다.⁴ 이 때 분야 배정의 자의성을 최대한 줄이기 위해 본 연구에서는 연구진과 연구보조인력, 담당 공무원 등이 분류의 기준을 명확화하고 협력적인 분류를 통해 통일성을 확보하였다. 그리고 연구자간 이견이 있는 분야의 경우 브랜드 과제의 상세 내용과 담당조직의 특성을 다시 확인하여 최종 영역을 배정하는 절차를 거쳤다.

IV. 분석결과

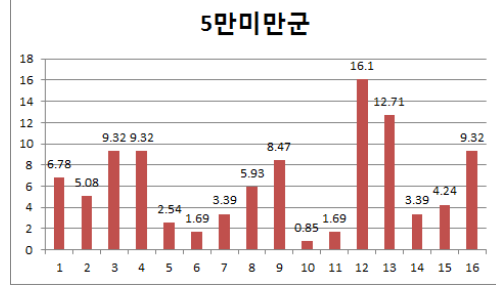
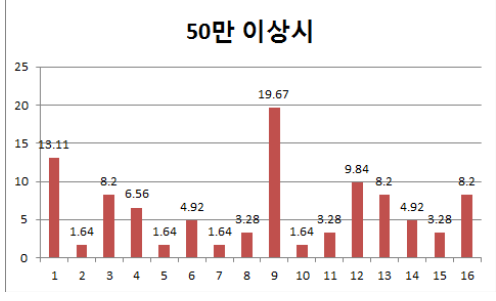
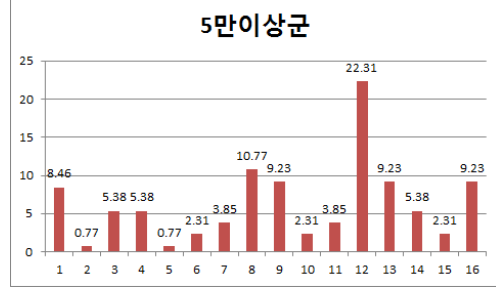
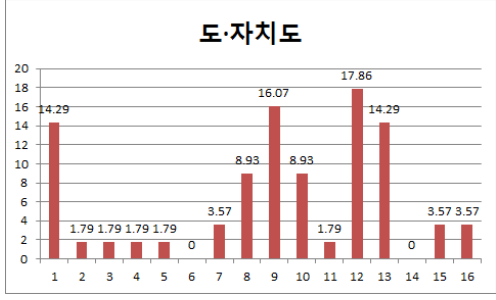
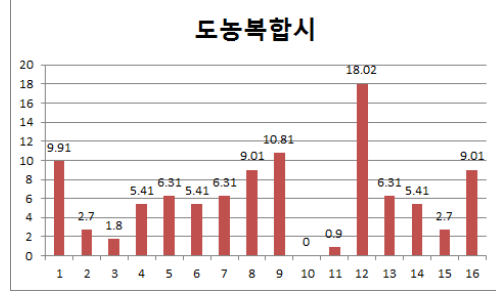
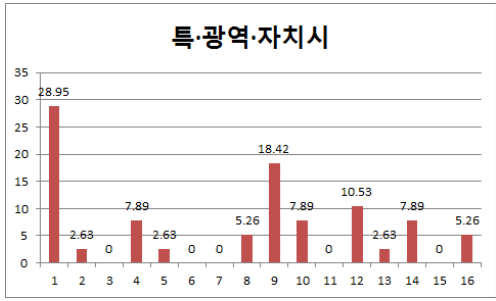
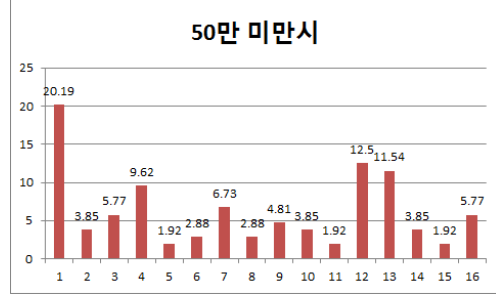
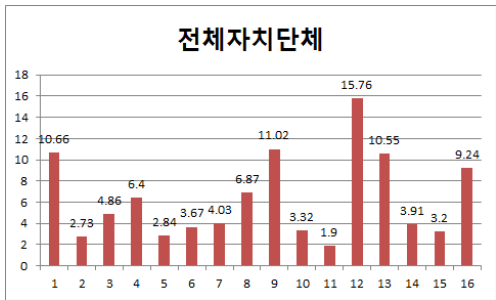
1. 분석결과

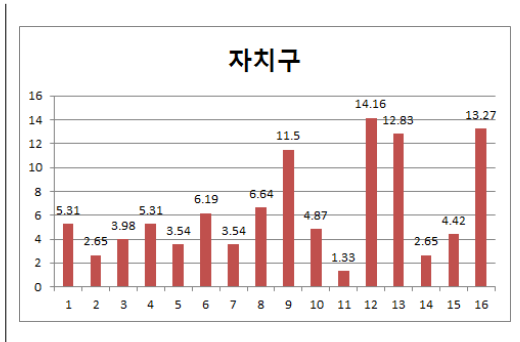
본 연구에서 분석한 자치단체 브랜드과제의 개수는 총 844개이다. 이를 비율로 환산한 결과는 [표 1]과 같이 제시된다. 모든 자치단체를 종합적으로 살펴보면 시민참여 분야의 브랜드과제는 전체대비 10.66%, 협력 분야의 브랜드 과제는 2.73%, 공동체 분야의 브랜드과제는 4.86%, 행정혁신/민원/인권 분야의 브랜드과제는 6.40%, 여성/임신/보육 분야의 브랜드과제는 2.84%, 아동/청소년 분야의 브랜드과제는 3.67%, 관광/축제 분야의 브랜드과제는 4.03%, 공공자원활용(청사, 숲, 물, 공원)/환경분야의 브랜드과제는 6.87%, IT(정보화) 분야의 브랜드과제는 11.02%, 재난안전 분야의 브랜드과제는 3.32%, 교통/주택 분야의 브랜드과제는 1.90%, 사회적경제/지역경제(일자리) 분야의 브랜드과제는

15.76%, 노인/장애인/취약계층 분야의 브랜드과제는 10.55%, 건강/의료/치매 분야의 브랜드과제는 3.91%, 평생교육 분야의 브랜드과제는 3.20%, 그리고 기타(금융 등) 브랜드과제는 9.24%로 나타났다.

자치단체 유형별로 높은 분야를 중심으로 살펴보면 특·광역시·자치시에서의 브랜드과제는 시민참여 분야 28.95%, IT(정보화) 분야 18.42%, 사회적경제/지역경제(일자리) 분야 10.53% 순으로 비율이 높았고, 도·자치도에서의 브랜드과제는 사회적경제/지역경제(일자리) 분야 17.86%, IT(정보화) 분야 16.07%, 시민참여 분야 14.29%, 노인/장애인/취약계층 분야 14.29% 순으로 비율이 높았으며, 50만 이상시의 브랜드과제는 IT(정보화) 분야 19.67%, 시민참여 분야 13.11%, 사회적경제/지역경제(일자리) 분야 9.84% 순으로 비율이 높았다. 50만 미만시에서의 브랜드과제는 시민참여 분야 20.19%, 사회적경제/지역경제(일자리) 12.50%, 노인/장애인/취약계층 분야 11.54% 순으로 비율이 높았고, 도농복합시에서의 브랜드 과제는 사회적경제/지역경제(일자리) 분야 18.02%, IT(정보화) 분야 10.81%, 시민참여 분야 9.91% 순으로 비율이 높았다. 5만 이상 군에서의 브랜드과제는 사회적경제/지역경제(일자리) 분야 22.31%, 공공자원활용(청사, 숲, 물, 공원)/환경 분야 10.77%, IT(정보화) 분야 9.23%, 노인/장애인/취약계층 분야 9.23%, 기타(다문화/금융 등) 분야 9.23% 순으로 비율이 높았다. 5만 미만군에서의 브랜드과제는 사회적경제/지역경제(일자리) 분야 16.10%, 노인/장애인/취약계층 분야 12.71%, 공동체 분야 9.32%, 행정혁신/민원/인권 분야 9.32%, 기타(다문화/금융 등) 분야 9.32% 순으로 비율이 높았고, 자치구에서의 브랜드과제는 사회적경제/지역경제(일자리) 분야 14.16%, 기타(다문화/금융 등) 분야 13.27%, 노인/장애인/취약계층 분야 12.83% 순으로 비율이 높았다. 전체 자치단체를 대상으로 한 순위는 사회적경제/지역경제(일자리) 분야 15.76%, IT(정보화) 분야 11.02%, 시민참여 분야 10.66%, 노인/장애인/취약계층 분야 10.55% 순으로 비율이 높은 것으로 나타났다. 시각적인 이해도의 향상을 위해 이를 그림으로 표현하면 [그림 1]과 같다.

4 분야의 분류는 연구자의 관심과 초점에 따라 일정부분 달라질 수 있다. 본 연구의 분야의 분류에 있어서는 행정안전부의 혁신 정책 담당 공무원들과 연구진 간의 수차례 토론을 통한 협의로 선정되었다. 따라서 본 연구의 혁신정책분류는 탐색적 성격을 가진다고도 볼 수 있을 것이다.





주) 1: 시민참여, 2: 협력, 3: 공동체
 4: 행정혁신/민원/인권, 5: 여성/임신/보육
 6: 아동/청소년, 7: 관광/축제
 8: 공공자원활용/환경, 9: IT(정보화)
 10: 재난안전, 11: 교통/주택
 12: 사회적경제/지역경제(일자리)
 13: 노인/장애인/취약계층
 14: 건강/의료/치매, 15: 평생교육, 16: 기타
 (단위: %)

그림 1. 자치단체 유형별 브랜드 과제 비율(%)

2. 분석결과에 대한 논의

분석결과를 종합적으로 논의해 보면 다음과 같다. 첫째, 사회적경제/지역경제의 비율이 가장 높다. 국내 브랜드 과제의 분석결과를 살펴보면, 종합적으로 사회적경제/지역경제의 비율이 가장 높고, IT(정보화), 시민참여, 노인/장애인/취약계층의 순인 것으로 나타났다. 이는 지방자치단체들이 지역경제 활성화와 일자리확충 등의 문제에 가장 중점을 두고 있다는 것을 나타낸다. 또한 IT의 활용과 시민참여에도 관심을 두고 있으며 지역의 취약계층 보호에도 관심이 크다는 사실을 알 수 있다.

둘째, 자치단체를 유형별로 세분화하였을 때는 다른 양상이 나타난다. 광역의 경우 특·광역시·자치시의 경우 시민참여의 비중이 가장 높고, 도·자치도의 경우는 사회적경제/지역경제의 비율이 높은 것으로 나타났다. 시의 경우 50만이상시는 IT(정보화), 50만미만시는 시민참여, 도농복합시는 사회적경제/지역경제의 비중이 가장 높은 것을 알 수 있다. 군과 자치구는 모두 사회적경제/지역경제의 비율이 가장 높다. 이는 자치단체별로 중점을 두는 혁신정책이 차별적임을 시사한다.

셋째, 분석결과에는 지역의 특성이 상당히 반영된 것으로 보인다. 상대적으로 도시화된 지역의 경우 시민참여,

IT(정보화)의 비중이 높으며, 상대적으로 비도시화 지역은 사회적경제/지역경제의 비중이 높은 것으로 나타났다. 도시화된 지역의 경우 일정한 경제적 여건이 마련된 것으로 볼 수 있어 시민참여나 IT 등 다른 가치들이 보다 중요하게 부각되고 있다. 반면 비도시화지역의 경우 여전히 경제적 여건의 마련이 가장 중요한 과제인 것으로 드러나고 있다. 이는 지방자치단체 유형론의 이론적 적실성이 높음을 보여주는 결과로도 해석된다.

넷째, 브랜드과제의 유형별로도 중점을 두는 자치단체가 차별적이다. 시민참여의 경우 특·광역시·자치시와 50만미만시에서 20% 이상으로 비중이 가장 높고, 협력은 5만미만군과 50만미만시의 비중이 가장 높으며, 공동체는 5만미만군과 50만이상시의 비중이 높다. 행정혁신/민원/인권은 50만미만시와 5만미만군이 9% 이상의 비중을 보이고, 여성/임신/보육은 도농복합시에서 가장 큰 비중을 보이며, 아동/청소년은 자치구와 도농복합시에서 높은 비중을 나타냈다. 관광/축제는 50만미만시와 도농복합시에서 높은 비중을 보이고, 공공자원활용과 환경은 5만이상군과 도농복합시, 도·자치도에서 높은 비중을 보이며, IT(정보화)는 50만이상시, 특·광역시·자치시, 도·자치도, 자치구, 도농복합시 등 많은 유형에서 높은 비중을 보였다. 재난안전은 도·자치도, 특·광역시·자치시에서 높은 비중을 나타냈고, 교통/주택은 5만이상군과 50만이상시에서 3% 이상의 비중을 나타냈으며, 사회적경제/일자리는 대부분의 자치단체에서 높은 비중을 보였다. 노인/장애인/취약계층은 도·자치도, 자치구에서 높은 비율을 보였고, 건강/의료/치매는 특·광역시·자치시에서 가장 높은 비중을 나타냈으며, 평생교육은 자치구와 5만미만군에서 가장 비중이 높았다. 한편, 기타의 경우 자치구의 비율이 가장 높았다(예: 서울 용산구 다문화 과제 등). 이 또한 지방자치단체 유형론의 적실성을 반영한다고 볼 수 있다.

V. 결론 및 시사점

1. 연구요약

이 연구는 지방자치단체 혁신정책을 브랜드과제를 통해 유형화하고 분석하였다. 전국 자치단체 브랜드과

제 844개를 대상으로 지방자치단체 8개 유형별로 브랜드과제의 정책분야를 분류하는 방법을 활용하였다. 주요 분석결과는 다음과 같이 요약된다. 첫째, 전체 자치단체를 대상으로 보았을 때 사회적경제/지역경제 분야의 비율이 가장 높은 것으로 나타났다. 뒤를 이어 IT(정보화), 시민참여, 노인/장애인/취약계층의 비중이 높았다. 둘째, 자치단체별로 중점을 두고 있는 정책분야가 상이하다. 가장 비중이 높은 과제를 살펴보면 특·광역시·자치시: 시민참여, 도·자치도: 사회적경제/지역경제, 50만이상시: IT(정보화), 50만미만시: 시민참여, 도농복합시: 사회적경제/지역경제, 군: 사회적경제/지역경제, 자치구: 사회적경제/지역경제로 나타난 것이다. 셋째, 혁신정책의 선정에는 지역의 특수성이 반영되고 있다. 즉 도시화지역은 시민참여와 IT(정보화)의 비중이 높고, 비도시화지역은 사회적경제/지역경제의 비중이 높은 것으로 나타난 것이다. 넷째, 브랜드과제의 유형별로 중점을 두는 자치단체가 차별적으로 나타났다. 전체 자치단체에서 10% 이상의 비중을 차지하고 있는 시민참여, IT(정보화), 사회적경제/지역경제, 노인/장애인/취약계층 분야를 살펴보면 다음과 같은 결과가 나타났다. 즉 시민참여는 특·광역시·자치시와 50만미만시, IT(정보화)는 50만이상시와 특·광역시·자치시 사회적경제/지역경제는 5만이상군, 도농복합시, 노인/장애인/취약계층은 도·자치도, 자치구에서 각각 비중이 높은 것으로 나타난 것이다. 따라서 이러한 결과는 이론적 배경에서 제시한 지방자치단체 유형론의 이론적 적실성을 확인시켜주는 결과라고도 할 수 있다. 이상의 내

표 2. 연구결과 요약

구분	내용
과제우선순위 (전체 자치단체)	① 사회적경제/지역경제 ② IT(정보화) ③ 시민참여 ④ 노인/장애인/취약계층 순
자치단체별 중점정책분야 상이	■ 특·광역시·자치시: 시민참여 ■ 도·자치도: 사회적경제/지역경제 ■ 50만이상시: IT(정보화) ■ 50만미만시: 시민참여 ■ 도농복합시: 사회적경제/지역경제 ■ 군: 사회적경제/지역경제 ■ 자치구: 사회적경제/지역경제
혁신정책에 지역특수성 반영	■ 도시화지역은 시민참여와 IT(정보화)의 비중이 높고, 비도시화지역은 사회적경제/지역경제의 비중이 높음
브랜드과제 유형별 중점 자치단체	■ 시민참여: 특·광역시·자치시, 50만미만시 ■ IT(정보화): 50만이상시, 특·광역시·자치시 ■ 사회적경제/지역경제: 5만이상군, 도농복합시 ■ 노인/장애인/취약계층: 도·자치도, 자치구

용을 정리하면 [표 2]와 같다.

2. 정책적 시사점

본 연구를 통한 정책적 시사점은 다음과 같이 제시할 수 있다. 첫째, 지역경제 활성화를 위한 혁신정책의 수립이 필요하다. 브랜드과제 분석결과 지역경제의 활성화가 자치단체의 가장 중요한 관심사임을 알 수 있다. 따라서 혁신정책의 수립과 추진에 있어 지역경제를 활성화할 수 있는 방안의 마련이 매우 중요하다고 할 수 있다.

둘째, 지역특성에 맞는 혁신정책의 수립이 요구된다. 각 지역별로 혁신이 필요한 행정수요가 다르게 나타난 바, 지역특성에 맞는 혁신정책의 수립이 요구된다. 예를 들어 농촌지역의 경우 지역경제 활성화가 가장 우선되지만, 취약계층의 문제가 드러나는 지역의 경우 이 문제의 해결을 위한 추가적인 혁신정책이 요구된다.

셋째, 우수 혁신정책의 전파가 필요하다. 유형별로 참신하고 우수한 혁신정책을 일부 선정해 내용을 바탕으로 하여 많은 자치단체에 공유되고 전파될 만한 좋은 혁신정책에 대해서는 적극적인 전파가 필요하다.⁵ 특히 소규모 자치단체의 경우 자체적인 혁신정책을 도출할 만한 역량이 부족한 경우가 많으므로 지역여건이나 상황이 유사한 타 자치단체의 좋은 정책을 벤치마킹 하는 것도 좋은 방안이 될 것이다. 이러한 내용을 정리하면 [표 3]과 같다.

표 3. 정책적 시사점

구분	내용
지역경제 활성화 필요	■ 지역경제 활성화가 자치단체의 가장 중요한 관심사임 ■ 혁신정책의 수립과 추진에 있어 지역경제를 활성화할 수 있는 방안 마련이 매우 중요
지역특성에 맞는 혁신정책 수립 요구	■ 각 지역별로 혁신이 필요한 행정수요가 상이함 ■ 지역특성에 맞는 혁신정책의 수립이 요구됨
우수 혁신정책의 전파 필요	■ 참신하고 우수한 혁신정책을 선정하고 전파하여 좋은 혁신정책이 확산될 필요가 있음 ■ 자체 혁신역량이 부족한 자치단체의 경우 유사 자치단체의 우수 정책 벤치마킹 필요

5 우수정책의 선정을 위해서는 보다 엄정한 기준의 설정과 전문가의 공정한 판단이 요구되므로 본 연구의 범위를 벗어나는 것이지만, 주민체감성과 참신성 등을 기준으로 선정이 가능할 것이다.

* 본 논문은 한국지방행정연구원 2018년 정책연구과제(주민체감형 지방행정혁신 과제연구)의 일부를 수정 및 보완하여 작성되었습니다.

참고 문헌

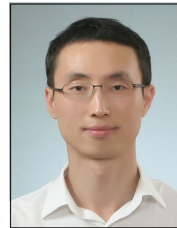
- [1] M. Harris and R. Kinney, *Innovation and Entrepreneurship in State and Local Governments*, New York: Lexington Books, 2003.
- [2] 이종수, “한국 지방정부의 혁신에 관한 실증분석: 혁신 패턴, 정책행위자 및 영향요인을 중심으로,” 한국행정학보, 제38권, 제5호, pp.241-258, 2004.
- [3] 행정자치부, *지방행정혁신 표준매뉴얼*, 2006.
- [4] D. Osborne and T. Gaebler, *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is transforming the Public Sector*, Boston: Addison Wesley, 1992.
- [5] 소진광, “새마을운동을 통한 한국 지방행정의 혁신,” 지방행정연구, 제28권, 제4호, pp.3-38, 2014.
- [6] 정부혁신위원회 외, *2005년도 정부혁신관리 기본계획*, 2005.
- [7] 박응격, *지방자치론*, 서울: 신조사, 2011.
- [8] 행정안전부, *자치분권 로드맵*, 2017.
- [9] 이희태, “지방행정혁신에 대한 공무원의 수용성 분석,” 한국행정논집, 제18권, 제2호, pp.425-445, 2006.
- [10] R. Walker, “Innovation Type and Diffusion: An Empirical Analysis of Local Government,” *Public Administration*, Vol.84, No.2, pp.311-335, 2006.
- [11] 김도희, “지방정부 행정혁신 추진실태 분석의 정책적 함의: 울산광역시 남구의 행정혁신 사례분석을 중심으로,” 지방정부연구, 제12권, 제3호, pp.33-54, 2008.
- [12] 이승중, “지방자치와 지방정부의 복지정책방향,” 한국행정학보, 제34권, 제4호, pp.197-215, 2001.
- [13] 유재원, “단체장 민선이후 자치단체의 정책변화: Peterson의 도시한계론 검증,” 한국정책학회보, 제8권, 제3호, pp.79-98, 1999.
- [14] 강윤호, “지방자치와 기초자치단체의 사회복지정책 방향: 시·군·구 자치구간 비교분석,” 한국행정학보, 제34권, 제1호, pp.213-227, 2000.
- [15] 한국지방행정연구원, *지방자치단체 조직진단·분석*, 행정안전부 용역보고서, 각년도.

- [16] 김용진, 김도영, “빅데이터 분석을 통한 지방자치단체 정책이슈 도출 방법론,” 한국콘텐츠학회논문지, 제18권, 제10호, pp.229-235, 2018.
- [17] 이성진, “지방정부 혁신의 영향요인 - 경상남도를 중심으로,” 한국지방자치학회보, 제13권, 제1호, pp.25-44, 2001.
- [18] 이항수, 이성훈, “지방정부 정책콘텐츠와 주민만족도,” 한국콘텐츠학회논문지, 제12권, 제5호, pp.206-212, 2012.
- [19] 장은주, 김병준, 조규영, “지방자치단체의 기능별 공무원 정원관리 연구,” 한국정책학회보, 제8권, 제3호, pp.257-275, 1999.

저자 소개

김 대 욱(Dae-Wook Kim)

중신회원



- 2012년 8월 : 서울대학교 행정학과(행정학박사)
- 2013년 6월 ~ 현재 : 한국지방행정연구원 부연구위원

〈관심분야〉 : 지방행정, 지방정부 관리 및 정책