

## 자치정보화 촉진을 위한 법적 과제

### Legal Issues for the Promotion of Autonomous Informationalization

김 현 경(서울과학기술대학교 IT정책전문대학원 교수, 주저자)

Kim Hyun-Kyung / Professor, Seoul National University of Science & Technology

김 민 호(성균관대학교 법학전문대학원 교수, 교신저자)

Kim Min-Ho / Professor, Sungkyunkwan University

- I. 서 론
- II. 지역정보화와 자치정보화
- III. 자치정보화 법제 현황과 한계
- IV. 법제개선방안 - 「자치정보화 촉진을 위한 법률」의 제정
- V. 결 론

#### 국문초록

헌법상 제도적으로 보장하는 핵심적 가치는 ‘민주적·능률적 지방자치행정의 수행’과 ‘지방균형발전’이며, 헌법 제117조, 제118조는 지방자치를 제도적으로 보장하고 있다. 이러한 헌법적 가치와 이념을 실현하기 위해 현행법은 지방자치법을 비롯하여 각 분야의 지역적 특성을 고려한 개별 법률이 제정·시행되고 있다.

하지만 정보화 분야에 있어서는 지금까지 지방자치단체가 아닌 ‘중앙부처’가 중심이 되어 공통기반, 시범사업 중심의 중복·산발·단절적 정보화 추진이 이루어져왔다. 단순한 행정업무의 편리성 중심에서 지역사회문제를 해결하고, 주민생활의 편익을 증진하기 위해서는 주민 체감서비스 중심의 사업이 필요하다. 주민의 특성과 상황이 반영된 지역밀착서비스가 중요하다는 것이다. 이미 EU 등 선진해외에서도 지역 현안을 단순 해결하기보다는 ICT기술을 통해 장기적 관점에서 진정한 로컬리즘을 형성하고자 하는 리빙랩(Living Lab) 사업을 추진하고 있다.

현행법상 ‘자치정보화’ 개념은 없다. 다만 ‘지역정보화’에 관한 개념만이 존재한다. 국가정보화기본법 제16조는 ‘지역정보화’의 의미를 ‘지역주민의 삶의 질 향상과 지역간 균형발전, 정보격차해소 등을 위하여 하나 또는 여러 개의 지역·도시에 대하여 행정, 생활, 산업 등의 분야를 대상으로 추진하는 정보화’라고 규정하고 있으며, 전자정부법 제65조는 ‘국가 및 지방자치단체는 지역의 경쟁력 강화 및 지역주민의 삶의 질 향상을 위하여 지역정보서비스 개발, 지역의 정보화 기반 조성, 정보화 낙후지역의 집중 지원 등의 “지역정보화사업”을 추진할 수 있다’고 하여 ‘지역정보화사업’이라는 개념을 규정하고 있다.

결국, ‘지역정보화’는 ‘지역주민의 삶의 질 향상과 지역간 균형발전, 정보격차해소 등’을 위해 추진되는 정보화이지만 지역(지방)이 주체가 되어 추진하는 원래 의미의 ‘자치정보화’가 아닌 그야말로 국가정보화의 일부분으로서 ‘지역정보화’를 의미하고 있다. 다시 말해서 정보화의 기반시설이나 서비스가 ‘지역’을 대상으로 할 뿐 정보화의 계획수립, 사업시행 등 일련의 정보화 추진은 ‘국가’가 주도하고 시행하는 이른바 ‘국가정보화’만이 존재할 뿐 ‘자치정보화’는 존재하지 않은 것이 현실이다.

종래에는 ‘국가정보화’의 반사적 효과로 ‘지역정보화’를 이해하였고, 국가정보화를 고도화하면 지역정보화는 저절로 고도화 될 것으로 기대하였다. 또한, 종래에는 ‘정보화’의 개념을 인프라를 중심으로 하는 물적 자원의 고도화로 이해하는 경향이었지만 오늘날 ‘정보화’의 개념은 물적 인프라와 기술을 바탕으로 “인간의 존엄과 행복”을 추구하기 위해 “국민들이 편리한 생활을 향유할 수 있는 기반” - 기술적 기반은 물론 인적, 문화적, 사회적 기반을 모두 포함 - 을 조성·제공하는 것을 의미하는 것으로 변화되고 있다. 마찬가지로 ‘지역정보화’의 개념 역시 지역에 물리적 인프라를 고도화하는 것뿐만 아니라 지역사회의 “주민”이 정치·경제·사회·문화적 혜택을 향유할 수 있도록 기반을 조성·제공하는 것으로 이해되어야 한다.

‘지역정보화’는 국가정보화와는 전혀 별개의 목적 이념에서 출발하는 개념이며, 해당 지역의 특성이 가장 많이 반영되어야 하는 지역의 고유 목적 사업이라 할 것이며, 이러한 이유에서 ‘지역정보화’보다는 ‘자치정보화’라는 것이 보다 그 의미에 충실한 개념이라 할 것이다. 따라서 ‘자치정보화’의 진흥과 안정적 고도화를 위한 법제는 국가정보화와는 구별되어 별도로 제정되어야 할 것이다.

### Abstract

Articles 117 and 118 of the constitution ensure democratic and efficient local autonomy and balanced development. In the field of information services, however, the central government, not local governments, promotes redundant, sporadic and

disconnected information services based on pilot projects. In order to solve local problems and enhance the convenience of residents' lives, a project centered on the service of residents is needed in order to solve local community problems with simple administrative tasks. This means that it is important to provide services close to regions that reflect the characteristics and situation of residents. In advanced countries such as the EU, it is already pushing for a 'living lab project' that aims to build true localism from a long-term perspective through ICT technology, rather than solving local issues simply. There is no local-informatization concept under the current law. However, there is only a concept of regional informatization. Article 16 of the National Informatization Act defines the concept of regional informatization as development of infrastructure for information services in areas that are underdeveloped. In the past, regional informatization was understood as a reflex effect of national informatization, and it was expected that regional information service would be enhanced by itself. In addition, it has traditionally been a trend to understand the concept of information service as an enhancement of the material resources around the infrastructure, but today the concept of information service is based on not only to enhance the physical infrastructure in the region but also to provide residents with political, economic, social and cultural benefits. Local informatization is a concept that starts from a completely separate purpose ideology from national informatization. Thus, legislation to promote local informatization and enhance stability should be enacted separately from the national informatization.

(주제어) 지역정보화(regional informatization), 자치정보화(local informatization), 국가정보화(national informatization), 정보화(informatization), 전자정부(e-government)

## I. 서론

헌법상 제도적으로 보장하는 핵심적 가치는 '민주적·능률적 지방자치행정의 수행'과 '지방균형발전'이며, 헌법 제117조, 제118조는 지방자치를 제도적으로 보장하고 있다. 이러한 헌법적 가치와 이념을 실현하기 위해 현행법은 지방자치법을 비롯하여 각 분야의 지역적 특성을 고려한 개별 법률이 제정·시행되고 있다.

공유재산, 교육, 세금, 재정 등 지방의 독자적 추진을 위한 영역별 법제도 기반이 마련되어 있는 바, 「공유재산 및 물품관리법」, 「지방교육자치에 관한 법률」, 「지방세기본법」, 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」, 「지방재정법」, 「지방회계법」 등이 대표적이다. 따라서 정보화 영역도 이러한 헌법적 가치와 이념을 실현하는 방향으로 추진되어야 할 것이다. 하지만 지방자치단체의 정보화는 ‘국가정보화’(과기정보통부), ‘스마트시티’(국토교통부)등 중앙에 종속되어 독자적 추진을 위한 법제도적 기반이 부재한 상태이다. 현행법 역시 「국가정보화 기본법」(과학기술정보통신부), 「전자정부법」(행정안전부), 「스마트도시법」(국토교통부)등 지방자치단체가 아닌 중앙정부 중심의 정보화 추진이 주류를 이루고 있다.

실제로 지금까지 지방자치단체가 아닌 ‘중앙부처’가 중심이 되어 공통기반, 시범사업 중심의 중복·산발·단절적 정보화 추진이 이루어져왔다. 2008년부터 2014년까지 추진된 60여 개 시범사업의 상당수가 중단되거나 형식적으로 운영되는 등 일회성, 전시성 사업으로 전락했다는 사실이 2015년 국정감사에서 지적되기도 했다.

뿐만 아니라 유사 정보서비스가 전국 단위와 지역 단위로 각각 제공되어 중복투자, 자원낭비가 발생하기도 했다. 예컨대 대기오염정보제공과 관련하여 환경부는 ‘에어코리아’, 서울시는 ‘대기환경정보시스템’, 경기도는 ‘대기오염정보센터’를 각각 구축하여 정보서비스를 제공하였다.

따라서 단순한 행정업무의 편리성 중심에서 지역사회문제를 해결하고, 주민생활의 편익을 증진하기 위해서는 주민 체감서비스 중심의 사업이 필요하다. 주민의 특성과 상황이 반영된 지역밀착서비스가 중요하다는 것이다. 이미 EU 등 선진해외에서도 지역 현안을 단순 해결하기보다는 ICT기술을 통해 장기적 관점에서 진정한 로컬리즘을 형성하고자 하는 리빙랩(Living Lab) 사업을 추진하고 있다.

한편, 지금까지는 지역정보화 사업마저도 ‘도시’(Smart-City) 중심의 개발에 치중함으로써 인해 지방중소지역과 농·산·어촌 등의 정보화 추진은 미흡했다. 그러하다 보니 도시와 농어촌간 서비스와 정보접근에 대한 불균형 문제가 발생하였다. 따라서 국토 전역에 걸쳐 지능정보 기반의 인프라 및 서비스가 적용되어 주민이 편익을 누리도록 하기 위해서는 지방중소지역과 농·산·어촌에 특화된 스마트서비스 발굴 및 거점화를 위한 “스마트-타운(Smart-Town)”의 조성이 필요하다.

이러한 문제의식을 바탕으로 지방자치단체의 정보화가 단순한 지역을 기반으로 하는 이른바 지역정보화가 아닌 자치정보화로 거듭나기 위해서는 현행 법제의 한계가 무엇인지 고찰하고 법제 개선의 대안을 제시할 필요가 있다.

## II. 지역정보화와 자치정보화

헌법 제117조, 제118조는 지방자치를 제도적으로 보장하고 있으며, 지방자치법 제1조는 지방자치를 통하여 실현하고자 하는 궁극의 목적이 ‘지방자치행정을 민주적이고 능률적으로 수행하고, 지방을 균형 있게 발전시키며, 대한민국을 민주적으로 발전시키려는 것’이라고 규정하고 있다. 결국 지방자치제도를 헌법상 제도적으로 보장하는 핵심적 가치는 ‘민주적·능률적 지방자치행정의 수행’과 ‘지방균형발전’이라 할 것이다.<sup>1)</sup>

헌법상 지방자치행정을 수행하는 지방자치단체장은 ‘보통지방행정기관’으로서의 권한과 ‘지방자치단체장’으로서의 권한을 동시에 가지고 있으며, ‘보통지방행정기관’의 지위에서 수행하는 사무를 ‘기관위임사무(국가위임사무)’라 하고 ‘지방자치단체장’의 지위에서 행하는 사무를 ‘자치사무’라 한다. 따라서 헌법과 지방자치법이 추구하는 이념으로서의 ‘민주적·능률적 지방자치행정의 수행’에서의 지방자치행정은 ‘자치사무’에 대한 행정을 의미한다.

강학상으로는 전국적 통일성이 요구되거나 국가안보 등에 관한 사무는 ‘국가사무’, 주민의 복리증진에 관한 사무는 ‘자치사무’로 나눌 수 있으나, 실제에 있어서는 양자가 명확히 구분되지 않으며 시대적 상황에 따라 그 구별이 유동적일 수 있다.<sup>2)</sup> 예를 들어 직업안정, 하천·국도의 유지보수 등은 종래 국가사무에서 자치사무로 이양된 사무이다.

‘민주적·능률적 지방자치행정의 수행’과 ‘지방균형발전’을 위해 지방자치단체가 수행하는 ‘정보화’는 더 이상 국가정보화의 하위적 개념으로 시행되어서는 안 되고 ‘자치정보화’라는 독자적 개념으로 발전되어야 한다.

그럼에도 불구하고 현행법상 지역정보화 또는 자치정보화에 대한 개념을 따로 정의하고 있지는 않다. 전자정부법 제65조는 지역의 경쟁력 강화 및 지역주민의 삶의 질 향상을 위하여, ①지역의 역사, 문화, 복지, 환경 등의 지역정보서비스 개발과 보급, ②정보시스템 구축 및 지역의 정보화기반 조성, ③정보화 낙후지역의 집중 지원, ④정보시스템 및 정보서비스의 통합관리 등 정보자원의 효율적 관리 등 ‘지역정보화사업’을 할 수 있다고 규정하고 있어 간접적으로나마 지역정보화에 대한 개념을 유추해 볼 수 있다.<sup>3)</sup>

또한 「국가정보화 기본법」은 지역정보화에 대한 별도의 정의 없이 제16조에서 ‘지역정보화의 추진’이라는 표제어하에 ‘국가기관과 지방자치단체는 지역 주민의 삶의 질 향상과 지역 간 균형발전, 정보격차 해소 등을 위하여 하나 또는 여러 개의 지역·도시에 대하여 행정·생활·산업 등의 분야를 대상으로 하는 정보화를 추진할 수 있다.’라고 규정하고 있어, ‘지역정보화’의 의미를 ‘국가기관과 지방자치단체는 지역 주민의 삶의 질 향상과 지역 간 균형발전, 정보격차 해소 등을 위하여 하나 또는 여러 개의 지역·도시에 대하여 행정·생활·산업 등의 분야를 대상으로 하는 정보화’로 정의하고 있는 것으로 유추된다.<sup>4)</sup>

1) 김남철, 국가와 지방자치단체 간의 공동사무, 지방자치법연구 17권 2호, 2017, 79-110 참조.

2) 문상덕, 지방자치단체의 사무구분체계, 지방자치법연구 4권 2호, 2004, 381-410 참조.

3) 최영훈, 지역정보화의 재개념화, 지방정부연구 제20권 제4호, 2017, 47-67 참조.

결국 현행법에서 지역정보화의 개념은 추진주체를 강조하는 주체적 개념이라기보다는 사업추진의 지리적 지역을 강조한 장소적·범위적 개념인 것으로 해석된다.

앞에서 살펴본 바와 같이 지방자치단체 고유의 지역사회문제를 해결하고, 주민생활의 편익을 증진하기 위한 주민 체감서비스 중심의 사업이 추진되기 위해서는 장소적·범위적 개념보다는 주민의 특성과 상황이 반영된 지역밀착서비스가 구현될 수 있도록 사업의 추진주체가 강조되는 주체적 개념으로 패러다임의 전환이 필요하다.

따라서 종래 국가정보화의 하위개념으로 인식된 ‘지역정보화’라는 개념보다는 지방자치단체의 주체성을 강조하는 이른바 ‘자치정보화’라는 용어가 그 의미에 충실할 수 있다. 왜냐하면 현행법은 지방자치제도의 헌법상 제도적 보장의 일환으로 행정사무를 그 수행 주체와 책임의 귀속 등을 기준으로 국가사무와 자치사무로 대별하고 있으므로 정보화 사무 역시 지방자치단체가 주도적·독자적으로 수립·추진할 수 있도록 국가정보화와 대별되는 이른바 ‘자치정보화’라는 개념을 도입하는 바람직하기 때문이다.

다시 말해서 자치정보화란 지방자치단체 또는 지방 공공기관이 추진 또는 지원하는 정보화로서 지방자치단체의 고유사무(자치사무)와 단체위임사무에 관한 정보화를 모두 포괄하는 개념으로 정의할 필요가 있다. 따라서 지방자치단체의 고유사무에 대한 정보화와 국가가 지방자치단체에 단체위임한 사무에 대한 정보화를 지방자치단체가 주도적으로 추진하는 정보화를 이른바 자치정보화라고 정의할 수 있다.

종래 국가정보화의 일환으로서의 지역정보화와 지방자치단체가 주도적으로 추진하는 자치정보화의 구별을 분명히 하고 자치정보화의 대상범위를 명확히 규율하기 위해 “국가는 국가사무의 처리를 위한 경우 또는 전국적 통일성이 요구되는 경우가 아닌 한 「국가정보화 기본법」 제16조 제1항 및 「전자정부법」 제65조 제1항에 불구하고 지역정보화 또는 지역정보화 사업을 직접 추진해서는 아니 된다”는 것을 규정할 필요가 있다.

### Ⅲ. 자치정보화 법제 현황과 한계

#### 1. 자치정보화 법제 현황

##### (1) 전자정부법

지방자치단체의 정보화 추진과 관련하여 법적 개념이나 정책추진체계를 전자정부법이 특별히 규율하고 있지는 않다.<sup>5)</sup> 다만 사업 추진의 근거는 존재하며 실제 대부분의 ‘지역정보화 사업’이 이법에 근거하여 추진되고 있다.<sup>6)</sup>

4) 김영정, 지역정보화와 지역발전의 관계, 지역사회학 제2권 제1호, 2000, 7-32 참조.

5) 「전자정부법」에서는 ‘지역정보화’에 대한 개념이나 범위에 대한 규정 없이 ‘전자정부’의 개념 안에서 논의(「전자정부법」 제65조제1항)

(2) 국가정보화 기본법

「국가정보화 기본법」제16조 제1항은 ‘지역정보화’를 ‘지역 주민의 삶의 질 향상과 지역 간 균형발전, 정보격차 해소 등을 위하여 하나 또는 여러 개의 지역·도시에 대하여 행정·생활·산업 등의 분야를 대상으로 하는 정보화<sup>7)</sup>’라고 정의하고 있다.

하지만 사업추진에 대해서는 원칙적 선언적 규정(제16조)외에 실질적으로 지역정보화 사업을 추진할 법적 근거는 없다. 다만 정보격차 해소 또는 정보문화 사업을 통해 해당 분야 사업만 간접적으로 추진하고 있다.

(3) 스마트도시 조성 및 산업진흥 등에 관한 법률

「스마트도시 조성 및 산업진흥 등에 관한 법률」(이하 “스마트도시법”이라 한다)은 스마트 도시건설 추진의 일환으로 ‘지자체의 정보화’를 추진하고 있다. ‘스마트도시’라 함은 ‘건설·정보통신기술 등을 융·복합하여 건설된 도시기반시설을 바탕으로 다양한 도시서비스를 제공하는 지속가능한 도시’를 말한다.<sup>8)</sup>

(4) 국가균형발전 특별법 (이하 “국가균형발전법” )

「국가균형발전 특별법」(이하 “국가균형발전법”이라 한다)은 ‘정보화’에 특화되지 않고, 경제·교육·복지·문화·관광 등 전 영역에 있어서 지역 간의 불균형을 해소하고, 지역의 특성에 맞는 발전과 지역 간 연계 및 협력 증진을 도모하고 있다. 따라서 직접적으로 정보화 사업추진에 관한 사항을 규정하고 있지는 않으며, ‘지역특화산업’ 및 ‘경제협력권산업’ 추진의 일환으로서 간접적으로 정보화사업의 추진이 가능하다.

2. 현행 법제의 한계

(1) 법률상 독자적 정책 아젠다 부재

현행법체계는 ‘지역정보화’, ‘지역 전자정부’, ‘스마트 시티’ 등 법률상 개념이 「국가정보화 기본법」, 「전자정부법」, 「스마트도시법」등에 혼재되어 있고, ‘지방자치단체의 정보화’에 대한 법적 기반이 어느 법에도 불명확하다.

또한 국가정보화 기본법이 규정하고 있는 ‘지역정보화’의 법적 개념은 매우 포괄적이고 추상적이어서 실질적으로 예산이 할당되는 대부분의 지방자치단체의 정보화 사업추진에

6) ‘지역정보화 사업’을 열거하고 이에 대한 재정적 기술적 지원 근거를 규정하고 있음(「전자정부법」 제65조 제1항)

7) “정보화”란 정보를 생산·유통 또는 활용하여 사회 각 분야의 활동을 가능하게 하거나 그러한 활동의 효율화를 도모하는 것(「국가정보화 기본법」 제3조제2호)

8) 스마트도시 조성 및 산업진흥 등에 관한 법률 제2조 제1호.

대한 근거는 전자정부법에 기반하고 있거나 스마트도시법에 의해 구체화된 도시건설계획 단계에서의 정보화사업 정도이다.

앞에서 살펴본 것처럼 ‘전자정부’ 차원에서의 ‘지자체의 정보화’ 추진은 국가정보화 기본법상 ‘지역정보화’ 보다 좁은 의미로 전락될 우려가 있다. 왜냐하면 ‘전자정부’는 행정기관 등 상호 간의 행정업무 및 국민에 대한 행정업무를 효율적으로 수행하는 정부이므로 지방자치단체가 추진하는 정보화를 전자정부 차원에서 본다면 지방자치단체의 행정업무 효율 및 주민행정서비스에 국한되기 때문이다.

### (2) 지방자치단체가 배제된 정책 추진체계

다수 중앙부처 중심의 정책추진 체계로 주민체감·밀착형 정책추진이 곤란하다. 정책의 추진 주체가 과학기술정보통신부, 행정안전부, 국토교통부 등 중앙행정기관 중심으로 되어 있으며 지방자치단체의 의사결정 및 협의구조는 배제되어 있다. 뿐만 아니라 중앙행정기관 간의 역할도 중복되고 그 구분도 애매하다.

지방자치단체가 유일하게 참여할 수 있는 거버넌스가 정보화책임관(CIO) 협의회인데 이 협의회는 안전이 전자정부 중심으로 제한적이며, 안전 상정·협의 프로세스 및 협의된 안전에 대한 구속력 부재로 제 기능을 못하고 있는 실정이다.

이러한 정책결정 프로세스로 인하여 지방자치단체의 정보화 추진은 중앙부처의 업무를 효율적으로 처리하기 위한 기술개발, 실증, 인프라 구축 등이 중심이 될 수밖에 없고 실제 주민수요 및 주민 체감형 서비스 발굴보다는 신속한 민원행정을 위한 지방행정정보시스템 구축 사업에 치중될 수밖에 없다는 한계가 있다.

### (3) 비합리적 재원조달구조

지방자치단체의 정보화 재원은 ‘자체예산’, ‘국고보조금’, ‘지방교부세’로 충당된다. 재정자립도가 취약한 지방자치단체의 현실을 고려한다면 ‘정보화’ 예산을 전적으로 자체예산에 의존하도록 하는 것은 한계가 있다.<sup>9)</sup> 하지만 현행 「보조금 관리에 관한 법률」상 ‘지역정보화사업’은 직접적으로 국고보조금을 받을 수 있는 보조사업이 될 수 없으므로 주민의 복리증진을 위한 사무<sup>10)</sup>에 해당하는 사업에 정보화사업을 부수적·수단적으로 끼워 넣어 관계 중앙행정기관의 장에게 보조금을 지원받는 구조를 취하고 있다.

이런 까닭에 국고보조금의 신청부터 집행 및 결산에 이르기까지 보조금의 집행절차는 중앙행정기관의 장의 권한이며 지방자치단체는 사업을 기계적으로 집행하는 것 외에 전혀 권한이 없는 실정이다.

지방자치단체가 주도적·독자적으로 ‘자치정보화’를 추진하기 위해서는 중앙정부의 통제를

9) 이맹주, 지역정보화 예산재원의 다양성 확보방안, 지방정부연구 제17권 제4호, 2013, 387-407 참조.

10) 소방, 방재, 재난안전, 생활보호, 교육·문화 사무 등.



받지 않는 예산의 확보가 필수적이며, 이러한 예산의 확보는 지방교부세(보통교부세)에 의존할 수밖에 없다. 하지만 <표 1>에서 규정하고 있는 것처럼 현행법상 ‘기준재정 수요액’을 산정하는 ‘측정항목’과 ‘측정단위’에 ‘자치정보화’ 항목이 없어 현실적으로 자치정보화 예산을 보통교부세로 받는 것은 곤란하다.

<표 1> 보통교부세 기준재정 수요액 측정항목 및 측정단위<sup>11)</sup>

	측정항목	측정단위	표시단위
1. 일반행정비	가. 인건비	공무원수	명
	나. 일반관리비	공무원수	명
	다. 안전관리비	인구수	명
2. 문화환경비	가. 문화관광비	인구수	명
	나. 환경보호비	인구수	명
3. 사회복지비	가. 기초생활보장비	국민기초생활보장수급권자수	명
	나. 노인복지비	노령인구수	명
	다. 아동복지비	아동수	명
	라. 장애인복지비	등록장애인수	명
	마. 보건사회복지비	인구수	명
4. 지역경제비	가. 농업비	경지면적	천제곱미터
	나. 임수산비	산림·어장·갯벌 면적	천제곱미터
	다. 산업경제비	사업체종사자수	명
	라. 도로관리비	도로면적	천제곱미터
	마. 교통관리비	자동차대수	대
	바. 지역관리비	행정구역면적	천제곱미터

실제로 2018년 지방자치단체 정보화사업 투자계획에 의하면 50억 이상의 사업은 9개로 이중 신규사업 3개 중 2개 사업<sup>12)</sup>이 국비지원사업으로 조사되었다.

(4) 중앙 중심(Top-down)의 중복·일회성 사업 추진

중앙부처간 또는 지자체간 연계점 없는 사업 추진으로 서비스 제공 과정에서 비효율성이 발생하는 등 자원낭비 및 비효율적·비체계적 사업결과를 초래하고 있다. 예를 들어

11) 「지방교부세법」시행령 제5조제1항 별표1, 별표2.

12) 평창동계올림픽과 관련하여 2018년 레고랜드 연계 스마트 토이도시 조성, 5G 기반 스마트 실증단지 조성사업을 신규 투자사업으로 계획.

행정안전부가 추진하는 정보화마을사업, 국토교통부가 추진하는 행복마을사업, 농림부가 추진하는 농촌체험마을사업은 각각 뚜렷한 특징이 없는 유사 중복 사업이라는 비판을 피하기 어렵다.

뿐만 아니라 사업의 추진을 통하여 구축된 사업 성과물에 대한 정보연계와 활용을 위한 공통플랫폼이 없이 파편화된 시스템 구축으로 인하여 해당 사업의 지속적인 운영동력이 확보되지 못하고 거의 대부분 일회성 사업으로 그치는 경향이다. 예를 들어 행정안전부의 CCTV 통합관제센터 구축사업, 과학기술정보통신부의 IoT 스마트 시티 실증단지 사업, 국토교통부의 유시티 통합관제센터와 플랫폼 구축사업 등이 대표적인 사례이다.

#### IV. 법제개선방안 - 「자치정보화 촉진을 위한 법률」의 제정

##### 1. 기본이념 및 구조

###### (1) 추진체계

추진체계란 정책 추진의 방향을 조정하고 여러 업무를 관리하기 위해 권한을 행사하는 넓은 의미의 국정 관리 체계를 말한다. 정책의 추진 및 자원동원 등 일련의 정책 활동에서 누가 의제와 목표를 결정하고, 이러한 정책결정과정에서 제기되는 이해당사자 사이의 이견과 이해를 어떻게 조정하며, 어떠한 방법으로 필요한 자원을 동원하여 집행하는가, 그리고 집행과정에 대한 점검과 종료 이후의 평가를 어떻게 하는가를 결정하는 “행정조직의 설계”를 포함하는 개념이다.<sup>13)</sup>

자치정보화 정책의 안정적 촉진을 위해서는 이러한 추진체계가 구축되어야 한다. 다시 말해서 지방자치단체 중심의 ‘자치정보화’ 추진 거버넌스가 마련되어야 한다. 지방자치단체의 정보화 촉진을 위한 거버넌스를 명확히 하여 정책추진의 혼선을 방지하고 신뢰기반을 구축하여야 한다. 지역의 특성 있는 발전 및 경쟁력 향상을 위해 자치정보화 종합계획 및 해당 시·도 자치정보화계획을 수립하고, 자치정보화 정책을 심의·조정하기 위하여 자치정보화추진위원회 및 시·도 자치정보화추진위원회를 설치할 필요가 있다.

###### (2) 자치정보화의 촉진을 위한 예산 및 사업 지원체계 확립

자치정보화의 우선 추진, 시범사업, 스마트 타운 조성, 인력양성, 자치정보화 재원마련, 지방교부세의 특례, 지역발전특별회계의 특례 등을 통해 자치정보화 지원체계를 확립하여야 한다. 특히 ‘자치정보화 사업’을 국고보조금 대상사업 및 교부세의 대상으로 포함하는 등 자치정보화 사업추진에 필요한 재원 확보의 근거가 마련되어야 한다.

13) 진상기, 한국 지역정보화 추진체계 개선에 관한 연구, 정보화정책저널 제24권 제3호, 2017, 67-90 참조.

(3) 자치정보화의 안정적 추진 기반 조성

자치정보화 정책의 원활한 추진을 위한 기반을 조성하기 위해 정보화사업에 대한 성과 관리, 자치정보통합센터 설치 등 자치정보화 추진기반이 마련되어야 한다. 주민에 의한 자치정보화 사업 및 시책의 추진이 제안 및 반영될 수 있도록 주민의 적극 참여를 지원하는 제도마련과 실무기구의 설치가 필요하다.

2. 법률 제정안의 제안

(1) 총칙

1) 목적 및 적용범위

지방자치단체가 추진 또는 지원하는 정보화에 관하여 필요한 사항을 규정함으로써 주민의 복리증진과 삶의 질 향상을 목적으로 한다.

법의 적용 대상에 지방자치단체<sup>14)</sup>, 중앙행정기관<sup>15)</sup>, 지방공공기관<sup>16)</sup> 등을 모두 포함하여 법의 실효성을 제고하여야 한다.

자치정보화의 개념을 ‘지방자치단체 및 지방공공기관이 추진 또는 지원하는 정보화’라고 정의하여 주체적 개념을 확실히 정립할 필요가 있다. 물론 국가기관이 지방자치단체에 위임하여 추진하는 정보화도 자치정보화에 포함된다. 지능정보사회에 대비하여 ‘정보화’에 대한 개념도 ‘정보의 생산·유통 또는 활용을 통하여 사회 각 분야의 활동을 지능화 및 효율화하는 일체의 과정과 결과’라고 정의하는 것이 바람직 할 것이다.

자치정보화에 관하여는 「국가정보화 기본법」 및 「전자정부법」보다 이 법을 우선 적용하여야 한다.

2) 자치정보화 추진을 위한 종합계획·시도계획 수립

지방자치단체가 자치정보화 추진방향을 제시하는 ‘시·도 자치정보화계획’을 수립하도록 하고, 「국가정보화 기본법」 제7조에 따른 국가정보화기본계획, 「전자정부법」 제5조에 따른 전자정부기본계획과 연계하도록 해야 한다.

시도 계획은 해당 시·도의 특성 있는 발전 및 경쟁력 향상을 위해 시·도의 특성을 고려하여 수립되어야 하며, 관할 시·군·자치구의 의견을 수렴하여야 한다.

행정안전부장관은 4년마다<sup>17)</sup> 자치정보화 종합계획을 수립하되, ‘시·도 자치정보화계획’을 종합하여 위원회의 심의를 거친 후 확정한다.

14) 「지방자치법」에 따른 지방자치단체.

15) 「정부조직법」에 따른 부·처·청, 대통령 소속 기관 및 국무총리 소속 기관.

16) 지방자치단체가 설립하고 그 운영에 관여하는 기관.

17) 지방선거의 주기(4년)를 감안하여 종합계획을 4년마다 수립하도록 규정.

종합계획에는 중장기 발전방향, 법제도의 정비, 영역별 자치정보화 추진, 지역정보화 사업 시범사업의 지방자치단체로의 이양·이관, 재원의 조달 및 운용, 성과관리, 국제협력 등이 기본적으로 포함되어야 한다.

“시·도지사”는 해당 시·도의 특성 있는 발전 및 경쟁력 향상을 위해 4년을 단위로 하는 시·도 자치정보화계획을 수립하되, 시·군·자치구의 의견을 반영하여야 한다. 시·군·자치구의 자치정보화계획은 해당 지방자치단체의 개별적 사정을 고려하여 시장·군수·구청장에게 재량적으로 수립여부를 결정하도록 한다. 시·도 자치정보화계획에는 추진목표, 직전 시·도 계획의 추진 실적 점검, 자치정보화 연계·협력 발전에 관한 사항, 재원의 조달 등이 기본적으로 포함되어야 한다.

### 3) 자치정보화추진위원회 및 시·도위원회 설치

자치정보화에 관한 정책을 심의·조정하기 위하여 행정안전부 소속으로 자치정보화추진위원회 설치하고, 시·도의 자치정보화에 관한 정책을 심의·조정하기 위하여 시·도지사 소속으로 시·도 자치정보화추진위원회 설치하도록 한다.

지방자치단체의 주도적 참여를 기반으로 범국가적 차원의 자치정보화 정책 추진을 위해 추진체계를 마련하는 것이 타당하다. 위원은 위원장 2명을 포함 30명 이내로 하되, 지방자치단체 소속 위원, 민간위원, 자치정보화 전문기관의 장으로 구성하도록 한다. 지방자치단체 소속위원은 ‘지방자치단체의 장 등의 협의체’의 대표자가 추천한 자로 하여 지방자치단체의 주도적 참여를 도모한다.

위원회는 종합계획의 수립, 종합계획 및 시·도 계획의 추진실적 점검·평가, 자치정보화와 관련된 사업의 검토·조정, 시행계획의 추진실적 점검 등의 사항을 심의한다.

시·도 고유의 자치정보화에 관한 정책을 심의·조정하기 위하여 시·도지사 소속으로 “시·도위원회” 설치한다. 시·도위원회는 시·도 계획의 수립 및 시행, 추진실적 점검·평가, 제도개선, 시·도 자치정보화와 관련된 사업의 검토·조정 등을 심의한다.

### 4) 자치정보화 책임관 제도

현재 「국가정보화 기본법」상 정보화책임관협의회는 중앙행정기관과 지방자치단체이 함께 구성하도록 규정하고 있다. 그러나 지방자치단체와 중앙은 정책·서비스 추진의 성격 및 방식이 다른 바 그 차이를 반영한 협의의 장을 따로 마련할 필요가 있다. 최근 대다수 정보화정책·사업이 지역기반(주민, 경제 등)으로 수행되고 있으나, 실질적 정책고객이며 집행주체인 지방자치단체 담당자의 참여 및 이들 간 논의의 창구는 거의 없는 실정이다.

자치정보화 정책의 실효성 확보를 위하여 아이디어 발굴 등 초기 단계부터 현장과 밀착된 행정을 유도할 수 있는 소통채널이 필요하다. ‘자치정보화책임관’제도 도입을 통해 자치정보화 추진 관련 현장의 요구사항 및 의견 등을 반영해야 한다.

「국가정보화 기본법」상 정보화책임관을 자치정보화 업무를 총괄하는 책임관인 “자치정보화 책임관”으로 임명하도록 하는 규정이 필요하다. 국가사무의 처리를 위한 경우 또는 전국적 통일성이 요구되는 경우에는 여전히 ‘정보화책임관’으로서의 역할이 필요하기 때문이다.

‘자치정보화책임관’으로 구성된 ‘자치정보화책임관 협의회’를 구성하고, 광역과 기초의 차이를 반영하여 운영할 필요가 있다. 시·도의 책임관으로 구성된 광역협의회는 행정안전부장관이 의장이 되고, 시·군·자치구의 책임관으로 구성된 기초협의회는 시·도지사가 의장이 된다.

#### 5) 자치정보화 정책의 조정

지방자치단체의 정보화 수준 성숙에 따라 서비스 통합·연계 또는 표준·보안 등과 관련하여 이해상충을 해결하기 위한 정책조정 제도의 도입이 필요하다.

지방자치단체의 장은 자치정보화 정책 및 사업의 추진과 관련하여 다른 지방자치단체와 이해관계의 충돌이 발생할 경우 시·도는 ‘위원회’에 시·군·자치구는 ‘시·도위원회’에 조정을 요청할 수 있도록 하고, 지방자치단체의 장은 특별한 사정이 없는 한 위원회 및 시·도위원회의 조정 결과에 따르도록 함으로써 자치정보화 정책이 효율적으로 조정될 수 있도록 해야 한다.

#### (2) 자치정보화 촉진제도 도입

현재 지방자치단체의 정보화 사업에는 지방자치단체가 자체적으로 추진하는 사업(자치사무), 지자체가 중앙으로부터 위임받은 사업(국가사무), 중앙행정기관이 직접 주도하는 사업(실증·시범사업) 등이 혼재해 있다. 지방자치단체의 대규모 정보화사업은 자치사무인 경우에도 광역적, 전국적 의미를 갖는 경우로 해석하여 대부분 ‘국가사무’로 사업이 추진되고 있다.

이런 까닭에 지방자치단체의 정보화 추진은 중앙에 의한 국가정보화에 함몰되어 지역의 특색과 자치를 전혀 반영하지 못하고 있는 실정이다.

헌법상 지방자치 제도보장은 ‘자치사무’의 강화·내실화와 직결되며, ‘정보화’ 역시 이러한 맥락에서 추진되는 것이 타당하다. 「지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」의 제정으로 이미 많은 ‘국가사무’가 ‘자치사무’로 이양되었다. 하지만 정보화 분야는 <표 2>에서 보는 것처럼 여전히 중앙 의존도가 절대적이다.

〈표 2〉 중앙부처 추진 정보화사업 현황

부처	공통시스템
행정안전부	시도·서울, 행정공간정보시스템, e-호조 등 지방재정, 위택스 등 지방세, 세외 수입정보화, 도로명 주소 등
교육부	NEIS, 시도 교육청 교육정보화 추진 관련 사항, 사이버 학습, 지방교육재정알리미, e-유치원 시스템 등
문화관광부	문화포털, 대한민국 구석구석, 관광지식정보시스템, 관광지식정보시스템, 문화예술지식정보시스템 등
농림축산부	농산어촌지역개발공간정보시스템, 친환경농산물정보시스템, 농식품정보누리, 축산물안전관리시스템, 축산물 이력제 등
국토교통부	토지이용규제정보시스템, 국가공간정보개발, 한국토지정보시스템, 지하시설물 통합정보 구축 등
해양수산	지능형 해양수산재난정보 통합운영체계, 연안관리정보시스템, 해운항만물류정보시스템

지방자치단체가 직접 추진하거나 지원하는 진정한 의미의 ‘자치정보화’가 정착되고 국가가 이를 적극 지원하는 것으로 법적 패러다임이 변화되어야 한다.

이를 위하여 지역 주민의 삶의 질 향상과 지역 간 균형발전, 정보격차 해소 등을 위한 정보화는 지방자치단체가 우선 추진하며, 국가는 ‘국가사무’ 또는 ‘전국적 통일성’이 요구되는 경우가 아닌 한 지역의 정보화를 직접 추진하지 못하도록 규정할 필요가 있다. 또한 이 법 시행 이전에 국가가 직접 추진 중인 지역정보화 및 지역정보화 사업을 해당 지방자치단체에 적극 이양 또는 이관하는 노력도 함께 기울어야 한다.

‘국가사무’ 또는 ‘전국적 통일성’이 요구되어 불가피하게 중앙행정기관이 지역을 대상으로 시범사업을 실시하고자 하는 경우에도 해당 지방자치단체의 참여 프로세스가 마련되어야 한다. 중앙행정기관은 시범사업 추진 시 해당 시·도의 의견을 반영하여 시범사업이 지방자치단체 중심으로 관리가 이루어지도록 해야 한다는 것이다. 물론 시범사업 종료 시 사업의 결과를 해당 지방자치단체에 적극 이양 또는 이관하여야 한다.

### (3) 스마트타운의 조성

지금까지 지역을 대상으로 하는 정보화는 ‘도시’(Smart-City) 중심의 개발에 치중함으로써 인해 지방중소지역과 농·산·어촌 등 ‘타운’(Smart-Town)의 발전에는 미흡하였다.<sup>18)</sup> 인구

18) 정필운/박선주, 유비쿼터스 도시(u-city) 구축을 위한 입법의 동향과 지향, 토지공법연구 제37집 제2호, 2007, 585-616 참조.

감소지역, 도서·산간지역, 농산어촌지역, 중소도시 등 소외계층 및 소외지역에 맞는 맞춤형 서비스 제공이 필요하다. 국토 전역에 걸쳐 지능정보 기반의 인프라 및 서비스가 적용되어 주민이 편익을 누리는 이른바 “스마트-네이션(Smart-Nation)”이 완성되기 위해서는 지방중소지역과 농·산·어촌에 특화된 스마트서비스 발굴 및 거점화를 위한 “스마트-타운(Smart-Town)”<sup>19)</sup>의 조성이 필요하다는 것이다.

이를 위하여 국가와 지방자치단체는 지능정보기술을 기반으로 중소도시 및 농·산·어촌을 거점으로 하는 스마트타운의 조성을 위해 노력하도록 법적 근거를 마련할 필요가 있다. 스마트 타운은 실제 생활권역 단위로 ①복지증진, ②보건의료, ③생활폐기물의 수거 및 처리, ④농업용수시설 등의 설치·관리, ⑤농수축산물의 생산·유통, ⑥영농지도, ⑦주거 생활환경 개선, ⑧교육·체육·문화·예술의 진흥 등 주민 삶의 질 향상을 위한 행정서비스의 안정적 제공 등이 실현되는 커뮤니티를 지향한다.

#### (4) 자치정보화 재원마련

##### 1) 국고보조금

일반적으로 지방자치단체의 예산은 지방세, 지방교부세(보통교부세, 특별교부세), 국고보조금, 지방채 등으로 조달된다.<sup>20)</sup> 현재 지방자치단체의 재정자립도를 고려할 때 지방자치단체의 일반 행정 및 경상비용 이외의 개별 사업예산 총당은 국고보조금에 의존할 수밖에 없다.<sup>21)</sup>

그런데 현행법은 ‘지역정보화사업’은 보조금 지급대상에서 제외하고 있다.<sup>22)</sup> 따라서 ‘정보화’ 명목의 사업예산은 국고보조금의 지원을 받을 수 없고, 소관 중앙행정기관의 장이 행하는 개별 사업에 수반되는 부수적 수단으로서 정보화 예산이 편성되는 실정이다.<sup>23)</sup> 예를 들어 지방자치단체가 ‘다문화가정지원 연계네트워크 사업’을 수행하고자 할 경우 직접적으로 국고보조금의 지원을 받을 수 없고, <표 3>처럼 ‘다문화가정 지원사업’을 여성가족부장관에게 예산계상을 신청하여 국고보조금을 받으면서 ‘다문화가정지원 연계네트워크 사업’을 ‘다문화가정지원사업’의 부수적·수단적 사업으로 추진해야만 국고보조금을 지원받는 것이 가능하다. 따라서 해당 지방자치단체는 ‘다문화가정지원 연계네트워크 사업’을 독자적·주도적으로 수립·추진하는 것은 불가능하고 여성가족부의 통제와 관리 하에 추진할 수밖에 없다. 이처럼 지방자치단체가 정보화 사업을 독자적·주도적으로 수립·추진하는 것은 불가능하고 해당 중앙행정기관의 통제와 관리 하에 추진되는 실정이다.

19) 스마트 타운이란 스마트 기기 설치 및 서비스 제공, 정보 수집 및 연계, 서비스 사업 인큐베이팅, 도시와 지역 간 커뮤니케이션 창구 역할 수행 등을 하는 커뮤니티를 말한다.

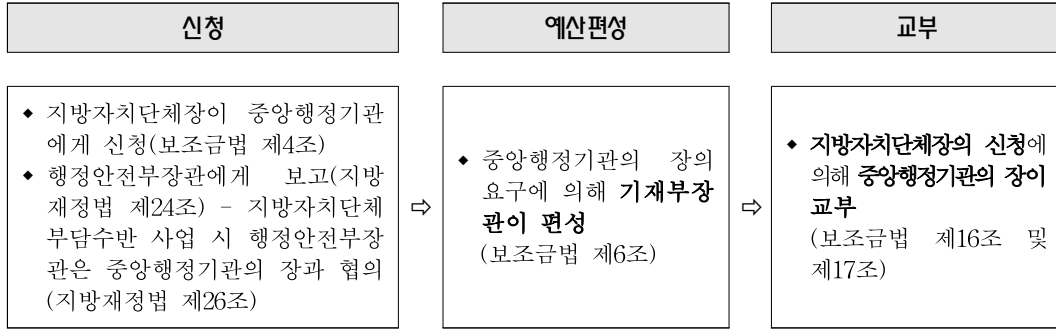
20) 김충목, 국고보조금제도의 문제점과 개선방안, 토지공법연구 제43집 제2호, 2009, 587-609 참조.

21) 김홍환, 국고보조금의 현상과 본질에 대한 연구, 부경대학교 인문사회과학연구 제19권 제2호, 2018, 573-595 참조.

22) 「보조금 관리에 관한 법률 시행령」 제4조제1항 별표2.

23) 신유호, 지방분권 실현을 위한 국고보조금 제도 개선방향, 정책개발연구 제13권 제2호, 2013, 25-51 참조.

〈표 3〉 국고보조금 교부 절차



이러한 문제점을 해소하기 위해 「보조금 관리에 관한 법률」의 규정에 불구하고 ‘자치정보화’에 사업은 국고보조금 대상사업이 되도록 법적 근거를 마련해야 한다. 아울러 지방자치단체는 자치정보화에 필요한 비용을 세출예산으로 편성하도록 규정하고, 세출예산의 전부 또는 일부를 지방재정법 제23조 제1항<sup>24)</sup>에 따라 보조금으로 교부할 수 있도록 규정해야 한다.

세출예산의 편성에 포함되지 않은 별도의 자치정보화 사업이 필요한 경우 「보조금 관리에 관한 법률」에 따라 보조금의 예산 계상을 신청할 수 있도록 규정하고, 국고보조금 예산 편성 및 교부 절차상 개별 사업별로 소관 중앙행정기관의 장에게 신청하고 통제를 받는 절차를 개선하여 보조금의 예산 계상 신청 시 「보조금 관리에 관한 법률」 제4조제1항에 불구하고 행정안전부장관에게 신청하도록 규정하여 행정안전부장관으로 일원화할 필요가 있다.

## 2) 지방교부세

재정자립도가 취약한 지방자치단체는 지방교부세가 지방재정에 상당한 비중을 차지하나 현행 「지방교부세법」상 ‘자치정보화’ 예산으로 활용하는 것이 곤란하다.<sup>25)</sup> 왜냐하면 앞에서 살펴본 바와 같이 ‘보통교부세’의 기준재정 수요액 산정을 위한 ‘측정항목’에서 ‘자치정보화 소요 예산’이 누락되어 있어 자치정보화 비용을 지방교부세로 지원받는 것이 곤란하기 때문이다.

따라서 ‘자치정보화 소요 예산’이 교부세의 대상이 될 수 있도록 법적 근거를 마련할 필요가 있다. 「지방교부세법」에 따른 보통교부세 교부의 기준이 되는 ‘기준재정 수요액’ 산정에 있어서 ‘자치정보화 소요 예산’을 ‘측정항목’에 포함하도록 규정하고, 자치정보화 사업비용을 「지방교부세법」에 따른 특별교부세의 교부대상에 포함하여 교부할 수 있도록 규정하여야 한다.

24) 「지방재정법」 제23조(보조금의 교부) ①국가는 정책상 필요하다고 인정할 때 또는 지방자치단체의 재정 사정상 특히 필요하다고 인정할 때에는 예산의 범위에서 지방자치단체에 보조금을 교부할 수 있다.

25) 김정훈, 지방교부세의 형평화 효과 : 기준재정수요액의 영향력을 중심으로, 공공경제 제7권 제1호, 2002, 143-164 참조; 최철호, 지방균형발전을 위한 지방재정의 현황과 확충방안, 국가법연구 제11집 2호, 2015, 63-84 참조.



3) 지역발전특별회계

「국가균형발전 특별법」은 지역별 특성과 비교우위에 따른 지역의 특화 발전을 지원하고, 지역 주민의 삶의 질 향상 및 지역경쟁력 강화를 위한 사업을 효율적으로 추진하기 위해 ‘지역발전특별회계’를 설치하도록 규정하고 있다. 특별회계는 ‘생활기반계정’<sup>26)</sup>과 ‘경제발전계정’<sup>27)</sup>(제35조)으로 구분하여 세입·세출을 법으로 규정하고 있다.<sup>28)</sup>

‘정보화’가 주민의 생활기반과 경제발전에 가장 중요한 기반이 되는 사업임에도 ‘자치정보화사업’은 이들 계정에서 제외되어 있다. 따라서 「국가균형발전 특별법」제34조 제2항 제1호 바목의 ‘그 밖에 대통령령으로 정하는 사업을 제외한 지방자치단체의 보조사업’에 ‘자치정보화’가 포함될 수 있는 법적 근거를 명확히 규정할 필요가 있다.

(5) 보칙

1) 전문인력의 양성

자치정보화 전문인력의 양성은 국가정보화·전자정부 추진 과정에서 부수적으로 이루어지며, 지역을 기반으로 하는 자치정보화에 특화된 기술개발 및 인력양성은 전혀 없는 실정이다. 지역에 특화된 기술을 개발하고 그러한 기술을 서비스 및 제품 등에 응용하는 것은 해당 지역 전문가를 통해서만 가능한 전문영역이다. 따라서 지역인재양성과 연계하여 일정한 기간 동안 훈련받은 전문성을 지닌 인적자원을 확보하기 위해 인력양성에 대한 투자 및 지원이 필요하다.

지방자치단체는 ①전문인력에 대한 수요를 예측하여 중·장기 수급 전망을 작성하고, ②전문인력 양성기관을 설립하거나 이를 지원하며, ③적극적으로 전문인력 양성 프로그램을 개발하여 보급하고, ④각급 학교를 통해 자치정보화 교육을 지원하는 등 전문인력 양성을 위해서 최선을 다 하여야 할 것이다. 이러한 시책을 구체화하기 위해 대학교·대학원 등을 전문인력 양성기관으로 지정하여 교육 및 훈련을 실시하게 할 수 있으며, 예산의 범위 안에서 필요한 비용을 지원할 수 있도록 법적 근거를 마련해야 한다.

2) 추진실적의 점검

지방자치단체에 대한 정부업무평가는 단위사업별로 이루어져 정보화사업의 특성<sup>29)</sup>이 반영되지 못하고 있다. 국가위임사무, 국고보조사업, 국가 주요시책 등에 대하여는 행정안전부장관이 관계 중앙 행정기관의 장과 합동으로 평가하고, 지방자치단체의 고유사무에 대해서만 해당 지방자치단체의 장이 자체적으로 평가하고 있다. 따라서 이러한 현행 정부업무

26) 「국가균형발전 특별법」제34조.

27) 「국가균형발전 특별법」제35조.

28) 강현수, 국가균형발전특별회계 지역개발계정 예산편성과정 분석 및 개선 방향, 공간과 사회 24호, 2005, 205-241 참조.

29) 연계·통합·중복·표준화 등.

평가제도와는 별도로 추진실적 점검을 통해 주요 자치정보화 사업에 대한 성과관리체계의 마련이 필요하다.

행정안전부장관은 시행계획의 추진 실적을 점검하고 그 결과를 다음 해의 자치정보화와 관련된 보조금, 지방교부세 등의 교부 시 반영해야하며, 지방자치단체의 장은 추진실적의 점검결과를 다음 해의 시행계획에 반영해야 한다.

### 3) 자치정보통합센터의 설립·운영

자치정보화 추진과정에서 체계적이고 효율적인 정보자원 관리와 안정적 운영을 위한 자치정보통합센터가 필요하다. 자치정보통합센터 운영을 통해 전산장비 운영·관리 비용을 절감하고 업무연속성을 위한 정보시스템 안정성 및 보안 강화에 도움이 될 것으로 보인다. 물론 한 지방자치단체에 하나의 센터가 필요하지 않은 경우와 공동으로 하여야 할 다른 이유가 있는 경우에는 2이상의 지방자치단체가 공동으로 설립·운영하도록 하여 센터의 난립 및 재정적 낭비를 방지하여야 한다.

### 4) 주민참여

자치정보화 정책 및 사업이 행정업무 중심에서 지역주민 체감서비스 중심으로 이행되면서 수요자 맞춤형의 가치를 발현하고 실체화하기 위한 방안 모색이 필요하다. 지역주민이 체감하는 서비스의 제공을 위해 관련 기술개발·실증, 서비스 발굴 및 적용, 활성화, 확산에 이르기까지 주민이 참여하는 프로세스의 제도화가 중요하다.

지역 주민, 기업, 대학 등이 자치정보화 사업 및 시책을 제안할 수 있고 이를 ‘시·도 계획’에 반영하여 추진할 수 있도록 규정할 필요가 있다. 자치정보화 사업 및 시책을 추진함에 있어서 주민의 적극 참여기회를 제공하고 이를 지원하기 위한 실무 기구를 두는 것도 고려할 필요가 있다.

### 5) 자치정보화 전담기관의 설립

‘지역정보화’의 개념을 탈피하여 ‘자치정보화’의 촉진 및 지원을 위해 독립법을 제정한다면 이러한 자치정보화 지원을 위한 전문적 전담기관이 필요하다. 이러한 전담기관은 자치정보화 사업 재정 확보절차, 자치정보화 정책 수립 및 시행에 필요한 전문기술, 자치정보화 사업추진실적 점검 등을 지원한다.

별도의 기관을 신설하는 것보다는 그동안 지역정보화를 통한 지역 균형발전 및 전자지방정부 구현에 전문성을 보유한 ‘한국지역정보개발원’<sup>30)</sup>의 조직과 기능을 정비하여 설립하는 것이 보다 더 효율적이고 현실적일 수 있다.

30) 한국지역정보개발원의 설립근거가 지방자치법(제159조)과 전자정부법(제50조)으로 이원화되어 법 적용과 해석에 논란의 소지가 존재함에 따라 ‘01년 「전자정부법」 개정시 일원화하여 설립근거 마련.

## 6) 연차보고 및 자료제출

자치정보화 사업 현황, 정책동향 등 법에서 정하는 업무수행의 효율성을 위해서는 정확한 실태 파악이 필요하다. 이를 위하여, 행정안전부장관에게 실태조사 권한을 보장하고, 국회 보고의무를 부과하는 것이 필요하다.

또한 행정안전부장관이 종합계획 수립, 자치정보화 예산 신청, 자치정보화 사업 이양 또는 이관 등의 업무를 수행하기 위해서는 자료제출요청 등 관계기관의 협조가 필요하다. 이를 위하여, 자료제출 요청 등 협조를 요할 수 있는 권한이 필수적이므로, 이에 대한 명확한 법적 근거 마련이 필요하다.

행정안전부장관은 법에서 정한 업무 수행을 위하여 필요한 경우 관계 중앙행정기관 또는 지방자치단체의 장에게 자료 등의 제출을 요청할 수 있으며, 자료의 제출 등을 요구받은 중앙행정기관 또는 지방자치단체의 장은 특별한 사정이 없는 한 이에 협조하여야 한다.

## V. 결 론

현행법상 ‘자치정보화’ 개념은 없다. 다만 ‘지역정보화’에 관한 개념만이 존재한다. 국가정보화기본법 제16조는 ‘지역정보화’의 의미를 ‘지역주민의 삶의 질 향상과 지역간 균형발전, 정보격차해소 등을 위하여 하나 또는 여러 개의 지역·도시에 대하여 행정, 생활, 산업 등의 분야를 대상으로 추진하는 정보화’라고 규정하고 있으며, 전자정부법 제65조는 ‘국가 및 지방자치단체는 지역의 경쟁력 강화 및 지역주민의 삶의 질 향상을 위하여 지역정보서비스 개발, 지역의 정보화 기반 조성, 정보화 낙후지역의 집중 지원 등의 “지역정보화사업”을 추진할 수 있다’고 하여 ‘지역정보화사업’이라는 개념을 규정하고 있다.

결국, ‘지역정보화’는 ‘지역주민의 삶의 질 향상과 지역간 균형발전, 정보격차해소 등’을 위해 추진되는 정보화이지만 지역(지방)이 주체가 되어 추진하는 원래 의미의 ‘자치정보화’가 아닌 그야말로 국가정보화의 일부분으로서 ‘지역정보화’를 의미하고 있다. 다시 말해서 정보화의 기반시설이나 서비스가 ‘지역’을 대상으로 할 뿐 정보화의 계획수립, 사업시행 등 일련의 정보화 추진은 ‘국가’가 주도하고 시행하는 이른바 ‘국가정보화’만이 존재할 뿐 ‘자치정보화’는 존재하지 않은 것이 현실이다.

종래에는 ‘국가정보화’의 반사적 효과로 ‘지역정보화’를 이해하였고, 국가정보화를 고도화하면 지역정보화는 저절로 고도화 될 것으로 기대하였다. 또한, 종래에는 ‘정보화’의 개념을 인프라를 중심으로 하는 물적 자원의 고도화로 이해하는 경향이었지만 오늘날 ‘정보화’의 개념은 물적 인프라와 기술을 바탕으로 “인간의 존엄과 행복”을 추구하기 위해 “국민들이 편리한 생활을 향유할 수 있는 기반” - 기술적 기반은 물론 인적, 문화적, 사회적

기반을 모두 포함 - 을 조성·제공하는 것을 의미하는 것으로 변화되고 있다. 마찬가지로 ‘지역정보화’의 개념 역시 지역에 물리적 인프라를 고도화하는 것뿐만 아니라 지역사회의 “주민”이 정치·경제·사회·문화적 혜택을 향유할 수 있도록 기반을 조성·제공하는 것으로 이해되어야 한다. 다시 말해서, 지역에 IoT망을 구축하는 것이 ‘지역정보화’가 아니라 이러한 망을 통하여 지역 주민에게 고도화된 사회·문화적 “환경”을 조성·제공하는 것이 지역정보화의 종국 목적이다.

“지역의 지리적·문화적 특성”, “지역공동체의 현안과 추구하는 목표”, “지역공동체의 인적·자원적 구성” 등을 고려하여 지역주민에게 최상의 고도화된 사회·문화적 “환경”을 조성·제공하는 것이 ‘지역정보화’ 사업이라면 이러한 사업은 ‘국가정보화’의 반사적 효과로서 달성될 수 있는 것이 결코 아니다.

‘지역정보화’는 국가정보화와는 전혀 별개의 목적 이념에서 출발하는 개념이며, 해당 지역의 특성이 가장 많이 반영되어야 하는 지역의 고유 목적 사업이라 할 것이며, 이러한 이유에서 ‘지역정보화’보다는 ‘자치정보화’라는 것이 보다 그 의미에 충실한 개념이라 할 것이다. 따라서 ‘자치정보화’의 진흥과 안정적 고도화를 위한 법제는 국가정보화와는 구별되어 별도로 제정되어야 할 것이다.

(투고일 : 2018. 7. 30 / 심사일 : 2018. 8. 10 / 확정일 : 2018. 8. 20)

## 참 고 문 헌

- 김민호, 행정법, 박영사, 2018.
- 김남철, 국가와 지방자치단체 간의 공동사무, 지방자치법연구 17권 2호, 2017.
- 김민호, 인터넷접근성 보장 및 국가의 역할, 성균관법학 제22권 제3호, 2015.
- 김민호/김현경/이규정, 지능정보사회의 규범설정 기본원칙에 대한 고찰, 성균관법학 제23권 제3호, 2016.
- 김영정, 지역정보화와 지역발전의 관계, 지역사회학 제2권 제1호, 2000.
- 김정훈, 지방교부세의 형평화 효과 : 기준재정수요액의 영향력을 중심으로, 공공경제 제7권 제1호, 2002.
- 김충목, 국고보조금제도의 문제점과 개선방안, 토지공법연구 제43집 제2호, 2009.
- 김현경/김민호, 지능정보사회기본법 제정에 관한 연구, IT와법연구 제15집, 2017.
- 김홍환, 국고보조금의 현상과 본질에 대한 연구, 부경대학교 인문사회과학연구 제19권 제2호, 2018.
- 문상덕, 지방자치단체의 사무구분체계, 지방자치법연구 4권 2호, 2004.
- 신유호, 지방분권 실현을 위한 국고보조금 제도 개선방향, 정책개발연구 제13권 제2호, 2013.
- 이맹주, 지역정보화 예산재원의 다양성 확보방안, 지방정부연구 제17권 제4호, 2013.
- 정준현/김민호, 지능정보사회와 헌법상 국가의 책무, 법조 723호, 2017.
- 정필운/박선주, 유비쿼터스 도시(u-city) 구축을 위한 입법의 동향과 지향, 토지공법연구 제37집 제2호, 2007.
- 진상기, 한국 지역정보화 추진체계 개선에 관한 연구, 정보화정책저널 제24권 제3호, 2017.
- 최영훈, 지역정보화의 재개념화, 지방정부연구 제20권 제4호, 2017.
- 최철호, 지방균형발전을 위한 지방재정의 현황과 확충방안, 국가법연구 제11집 2호, 2015.

