

# 굿 거버넌스와 정보공개\*

- 지방행정종합정보공개시스템을 중심으로 -

## Good Governance and Information Disclosure: Focus on the LAIS(Local Administration Integrated Information System)

김 미 경(Mee-Kyung Kim)\*\*

### 초 록

좋은 정부가 되기 위해선 국민들이 현실을 제대로 이해할 수 있도록 정확한 정보를 공급하고 국민과 함께 정보를 공유해야 한다. 이를 위해 정부는 정보공개를 활성화하고 국민의 알권리 충족을 도모함으로써 정부와 국민간의 정보의 비대칭을 통한 편향적 관계를 개선하고, 정보공개제도의 활성화로 행정의 투명성을 제고하는 굿 거버넌스를 실천해야 한다. 이 글은 정보공개의 굿 거버넌스 사례를 소개하고 제도적 의미를 고찰한다.

### ABSTRACT

To be a good government, it has to provide accurate information to citizens to help them understand reality well. Furthermore, the government has to provide an authority to the citizens so that they could access to the information system. The information must be shared equally between the government and the citizens. With sincere effort on the information disclosure and clarity of the administration, the government should accomplish good governance. This paper introduces the information disclosure cases to achieve good governance.

키워드: 굿거버넌스, 참여적 정부모형, 담론민주주의, 정보공개, 지방행정종합정보공개시스템  
Good Governance, Participatory Governance Model, Discursive Democracy, Information Disclosure, LAIS: Local Administration Integrated Information System

\* 이 논문은 2007년도 상명대학교 교내연구비지원으로 이루어짐.

\*\* 상명대학교 교수(mkkim@smu.ac.kr)  
논문접수일자: 2007년 10월 20일 논문심사일자: 2007년 11월 20일 게재확정일자: 2008년 6월 8일

## 1. 굿 거버넌스(Good Governance)와 정보공개 의미

정부와 시민사회의 역할이 변화하고, 이에 따라 정부-시민사회간 상호작용이 변화함에 따라 기존의 정부중심의 국정운영체제는 협력적 분권적 국정운영체제로 변화하고 있다. 새로운 거버넌스의 경향은 기존의 정부주도적, 폐쇄적, 일방적 국정운영방식을 탈피한 시민사회와 정부가 대등한 관계에서 협력하는 굿 거버넌스의 형성이라고 할 수 있다

현 정부는 좋은 정부의 이상적 가치로 참여 정부를 표방하고 여러 가지 개혁적 거버넌스를 실현하고 있다. 이를 위해 참여정부는 행정환경의 변화와 새로운 행정수요에 주목하면서 세계화·지식화·지방화를 표방하고 이를 위해 글로벌 스탠다드와의 정합성을 제고하고 행정권한의 분권과 자율화에 도전하며, 정책문제의 다양화·복잡화·신속화의 추세에 대비하여 환경대응의 학습적 조직을 구축하고 이를 통해 수준 높은 서비스를 창출하고 있다.

한편 새로운 시민사회의 등장으로부터 시민사회와의 협치를 강화하고 부패없는 공직사회 실현을 강조하였다. 아울러 정부혁신의 5대 목표로 탄력적인 행정시스템구축, 고품질의 행정서비스제공, 자율과 책임확산, 공개행정 확대, 국민 참여 활성화 등을 제시하고 있다(정부혁신지방분권위원회 정부혁신로드맵).

이러한 참여정부의 방향은 서유럽에서 강조하는 굿 거버넌스의 요소들을 많이 포함하고 있으며, 실제로 참여정부의 혁신 홍보자료의

상당내용들은 현 정부의 정부혁신이 굿 거버넌스를 지향하고 있음을 명시적으로 밝히고 있다(은재호 2004).<sup>1)</sup>

굿 거버넌스모텔(Bauer, 2004)은 표 1에서와 같이 공개·참여·책임성·효과성·일관성의 5대 원칙을 포괄하고 있다(은재호 2004). 그 내용들은 다음과 같다. 첫째는 중앙정부는 물론 지방정부 행정행위의 정치적 성격을 인정하고 이를 행정행위 전면에 부활시키고자 한다. 외부참여자들과의 상호작용 없이는 정부조직의 능률화도 정책목표달성도 불가능하다고 본다. 둘째, 다양한 주체와 이해당사자들이 공공서비스의 디자인, 생산, 평가 등에 접근할 수 있어야 한다는 것이다. 즉, 지방정부와 해당 지역 주민들로 하여 정책결정과정에서 참여하게 함으로써 보다 넓은 수요자들과 나아가 미래세대까지도 정책내용 형성에 참여할 수 있도록 배려해야 한다는 것이다. 셋째, 복잡한 문제일수록 다양한 의견조율을 통해 최대한 합의를 이끌어 내기 노력해야 한다는 것이다.

‘굿 거버넌스’의 구성요소들을 살펴보면 표 1과 같다.

이와 같이 굿 거버넌스는 개혁과정에서 정보공개와 국민 참여를 무엇보다도 강조한다. 고객의 요구에 기초한 품질지향의 정부개혁이 좋은 정부 지향성을 확보하기 위해서는 국민들의 관심과 참여촉구가 대단히 중요하다. 이때 국민들의 공공정보에 대한 정확한 이해가 필요하다. 국민들의 요구에 대한 행정대응은 고객만족을 동반하는데, 이때 국민의 요구 및 바람직한 시민역할은 국민들의 공공정보에 대한 이해

1) 정부혁신지방분권위원회는 정부혁신의 목표로 굿 거버넌스와 21세기 혁신국가의 건설을 지적하고 있다.

(표 1) 굿거버넌스(Good Governance)의 구성요소

원칙	내용
공개	정책결정과정과 정부기관에 대하여 일반의 접근성을 높이고 보다 이해하기 쉽게 할 것
참여	정책과정의 전 과정에 이해당사자들의 광범위한 참여를 보장함으로써 정부기관에 대한 신뢰를 높일 것
책임성	정책입안과 집행과정에서 각 기관의 역할을 명확히 규정할 것
효과성	정책목표를 명확히 하고 평가체제를 도입하여 현장의 수요에 부응할 것
일관성	정책내용과 집행내용 사이에 정합성이 있을 것

※ 은재호(2004) 재인용, Bauer.(2004).

의 정도에 따라 차별되기 때문이다. 따라서 좋은 정부로서의 모습과 더 좋은 행정의 실재를 제공하기 위해서는 국민들에게 현실에 대한 정확한 이해를 도와줄 수 있는 정확한 정보의 공급이 필요하며 공공재화로서의 정보의 공유가 이루어져야 할 것이다. 따라서 정부는 행정의 주인인 국민들에게 달성한 성과를 공개하는 것이 필요하다. 좋은 정부가 실질적으로 구현되기 위해서는 행정성과에 대한 국민들의 직접 판단과 평가가 동반되어야 할 것이다(행정자치부 2007).

이에 굿 거버넌스에 대한 적절한 인식제고를 통해 이를 통한 행정의 변화가 필요하다. 우선 정보공개활을 활성화하고 국민의 알권리 충족을 도모함으로써 정부와 국민간의 정보의 비대칭을 통한 편향적 관계를 개선하고, 공개행정을 위한 정보공개제도의 활성화와 이를 통한 행정투명성의 제고를 통해 굿 거버넌스를 지향해야 할 것이다. 이에 본 고에서는 우리사회의 굿 거버넌스 구현을 위한 접근방법으로 제도화된 정보공개의 사례를 살펴보고 그 시사점을 도출해 보고자 한다.

## 2. 이론적 논의: 대안적 정부모형으로서 참여모형과 정보공개 의 필요성

### 2.1 국민지향의 참여적 정부모형의 의의와 필요성

우리나라의 경우, 그 동안 행정서비스 제공은 행정기관 편의위주로 이루어졌고 고객이 원하는 내용의 서비스는 물론 그 수준도 국민의 기대에 미치지 못하는 등 국민의 요구에 대한 대응성과 책임성이 낮다는 지적을 받아 왔다. 이러한 문제점들을 개선하기 위해서는 행정서비스를 국민의 입장에서 편리하고 신속하게 제공받을 수 있도록 행정기관이 제공하는 서비스 내용을 충분히 알려주고 잘못된 점이나 시정이 필요한 사항에 대하여 국민의 요구를 끊임없이 수렴하여 반영하는 제도적 장치를 마련하여야 할 필요성이 대두되어 왔으며, 이러한 제도적 장치로서 정부가 어떻게 운영되어야 하며, 어떤 서비스를 무엇으로 주어야 하는가를 고민하는 참여적 거버넌스의 새로운 국정관료들이 확산되고 있다.

고객(국민) 중심의 행정서비스 공급제도는 고객만족행정을 구현하는 수단의 의미를 가진

다. 그러나 지금까지의 행정은 고객에 즐거움을 주는 행정을 구축하기 위하여 노력하였다기 보다는 담당자가 관례적으로 그리고 법이나 규정에 정해진 대로 행정서비스를 제공하여 왔으며, 따라서 주민들은 단순히 주어지는 서비스를 수혜 받는 대상자였을 뿐 행정과정의 주체로서 존재하지 못했다. 이러한 의식을 전환하기 위하여 각 국가들은 고객에게 즐거움을 주는 정부를 구축하고자, 다양한 고객참여를 강조하고 있다(정용덕 외 1998).

국정관리의 새로운 변화맥락은 참여관리방안의 상당한 강조를 동반하고 있다. 사전적으로 행정처리의 투입에 영향을 미치는 고객의견수렴 및 의사참여 및 사후적 참여기제들이 제도화되고 있다. 물론 사후에 이루어지는 대표적 참여기제인 고객만족도조사와 그 공표는 사전적인 참여가 아닌 사후적 참여로써 본질의 참여가 지니는 역량에 있어 그 의미가 제한된다고 볼 수 있다. 그러나 고객만족의 결과지향의 목적을 고려한다면 고객만족도조사에서 이루어지는 행정처리에 대한 지속적인 고객평가의 환류는 상당한 구속력을 안고 있다고 볼 수 있다. 이와 함께 실천된 행정처리에 대한 시정 및 보상조치에 대한 일련의 노력들이 행정처리의 리플게넬름으로 확산되고 있다.

참여모형의 주장자들은 정부 관료계 내에서 의사결정에 배제되어 왔던 외부고객의 참여관리를 강조한다. 일반적으로 서비스 상황에서 고객만족에 대한 기존 접근 방법이 간과한 부분은 서비스 특성상 고객과 서비스 직원간의 상호작용이 중요함에도 불구하고 고객의 역할에 대해서 주의를 거의 두지 않았다는 점이다. 서비스 조직이나 서비스 직원의 역할에 중요성

을 두고 그들의 역할이 고객만족에 어떻게 영향을 미치는가를 알아보는 관점이 고객만족 연구의 주된 접근 방법이다. 고객이 서비스 생산과 전달에 중요한 역할을 담당하고 있다는 사실에 주의를 기울인다면, 행정서비스의 품질제고 및 주민만족에서 고객의 참여를 배제시켜서는 안 된다는 것이다.

과거 한정적 수혜자로 기능하던 대중들은 이제 지역주민이자 공공재화의 소비자로서 자신들의 문제들을 보다 적극적으로 해결하는 고객으로 변모하고 있다. 공공기관들은 그들의 의사와 선호를 외면할 수 없게 되었으며, 고객들의 요구에 대한 정책적 고민을 하지 않을 수 없게 되었다. 이러한 국민지향의 참여관리의 강조는 굿 거버넌스의 토대이다(김미경 2005).

### 2.2 담론민주주의와 정보공개 의 필요성

대안적인 정부모형 중 참여적 정부모형을 강조하는 자들은 정부조직 자체 내에서의 관리를 개선시키고 이를 서술하는 것 외에도, 국가와 사회 간의 관계 및 국민들의 참여를 관리하는 것에도 관심을 가진다(정용덕 외 1998).

참여의 가장 단순한 형태로는 국민투표(직접투표)와 보다 높은 개념으로 담론민주주의(discursive democracy), 연합민주주의(associative democracy), 강력한 민주주의(strong democracy)가 있다. 이들의 가정은 다음과 같다. 첫째, 정책결정에 참여하는 자가 정책을 결정하는 데 필요한 정보를 충분히 가지고 있지 않거나 옳은 정보를 가지고 있지 않을 수 있다는 것이다. 둘째, 이러한 정보의 오류 및 결여로 인해 중요한 결정의 정책실재가 유발될 수 있다는

것이다. 따라서 이슈를 조성하고 반응을 형성하고 일단 채택된 프로그램을 집행하는 데 좀 더 광범위하고 객관적인 정보의 수집과 의의 공개가 필요하다는 것이다.

하버마스(Habermas)는 가장 효과적인 국민들의 참여를 확보하기 위해서 이상적 언어공동체(ideal speech community)와 의사소통의 합리성(communicative rationality)의 개념을 제안하면서, 이상적인 공동체 안에서는 개인들이나 사상들 간의 계층서열이 없으며 개방된 토론의 장에서는 모든 사상이 모두 가치가 있으므로 공동체내에서의 의사결정은 합리성을 가진다고 본다. 이러한 가능성은 공동체안의 사람들 간의 정보공유와 정보접근의 용이성과 형평성이 전제될 때 가능할 것이다(Peters 1996).

일선관료제와 담론민주주의는 표 2와 같이 구별된다.

따라서 국 거버넌스를 구현하기 위해서는 담론민주주의에서의 이상적인 참여를 통한 정책결정의 합리성을 제고할 필요가 있는데 이를 위해서는 유용한 정보의 접근이 용이하여야 한다. 정보공개를 통한 참여자간의 정보격차의 방지 및 정보접근의 용이성이 확보되어야 할 것이다.

(표 2) 일선관료제와 담론민주주의의 비교

구분	일선관료제	담론민주주의
관심의 초점	- 이미 정책으로 채택된 사업의 관리	- 정책의 내용, 방법에 초점(무엇을 어떻게 해야 하는가)
참여범위	- 서비스를 전달할 의무를 가진 공공조직의 구성원	- 공무원뿐만 아니라 대부분의 공동체 구성원

2) 각종평가(합동·개별·자체평가)와 통계의 지표 중 주민생활 관련 지표를 종합적으로 분석·가공하여 공시하고 있다.

### 3. 좋은 정부를 위한 처방: 정보공개제도화 사례

좋은 정부를 위한 처방으로써 담론민주주의 하에서 이상적인 국민 참여를 통한 합리적 정책결정을 제고하고자 유용한 정보를 국민에게 용이한 방법으로 공유하게 하는 몇 가지 정보공개 제도화 사례를 살펴보자.

행정자치부는 지방자치단체의 운영성과를 지역주민에게 공개함으로써 주민들의 알권리 충족을 도모하고, 지방자치단체의 성과향상을 도모하고자 지방행정종합정보공개시스템을 구축, 운영하고 있다. 이 공시시스템을 통해 지방자치단체는 공시지표별로 자료를 수집하고, 분석·검증을 통해 공시 자료를 작성한 후 주민에게 공시하고 행자부는 지방자치단체별 공시결과를 종합적으로 분석하여 지방행정종합정보공개시스템인 "내고장살림"을 통해 일반국민에게 공개하고 있다(행정자치부 2007).<sup>2)</sup> 공시의 절차는 표 3과 같다.

이러한 정보공개시스템을 통해 행정자치부는 현행법과 제도 하에서 지방자치단체의 행·재정 운영성과 중 주민생활과 밀접한 분야를 중심으로 공시하여 지방자치단체의 종합정보를 지역주민에게 공개함으로써 주민이 낸 세금이 보다 효율적으로 쓰이게 되고 아울러 공공

(표 3) 공시절차

절차단계	내용
공시지표 개발	주민생활 관련 공시지표 개발 - 공통지표(행정자치부), 지역지표(지방자치단체)
측정실시	측정주체별 측정실시
측정결과분석·검증	측정결과와 분석 및 검증 - 행정자치부는 별도 전문기관을 지정하여 실시 - 지방자치단체는 자체평가위원회(감정)에서 실시하고 행정자치부에서 샘플링하여 검증
향후 대책 마련	평가결과에 대한 분석 검증을 통하여 미흡한 분야에 대한 향후대책을 마련
공시자료 작성	행정자치부: 공통지표에 대한 계층별 지표별 종합적 공시 지방자치단체: 행정자치부의 종합공시에 따라 공통지표에 지역지표를 포함하여 공시
성과공시	관보, 공보, 언론, 인터넷(내고장살림) 등에 게시

지출의 가치를 극대화하고자 한다. 이러한 지방행정종합정보공개시스템의 운영경과와 추진 내용을 살펴보면 다음과 같다.

#### 3.1 사례 1 : 지방행정종합정보공개시스템 (내고장살림 LAIS)의 성과정보 공시<sup>3)</sup>

지방행정종합정보공개시스템에서는 지방자치단체별 기본현황, 성과정보, 조직·인사정보, 재정정보, 평가·감사정보 등 5개 분야 총 230개 항목의 정보서비스가 인터넷 상에서 언제 어디서나 주민들에게 공개, 열람되고 있다. 이 가운데 data의 신뢰성이 현저히 낮은 일부 data(지자체 제출)에 대해서는 보완·검증방안을 마련하여 추가 공개 예정이며 환경변화에 따라 공개지표의 내용들을 달리할 계획을 가지고 운영되고 있다.

행정자치부의 자체조사(행자부 내부자료 2007)에 의하면 2007년 1월 10일 대국민 서비스 개시 후, 지난 3주간 총 20,000 여명이 방문하였

으며, 개통 당시 3,840명을 시작으로, 1일 평균 1,000명 정도가 접속한 것으로 나타났다. 본격적인 홍보가 이루어지지 않은 상황에서 현재까지는 언론보도를 통해 관심을 갖게 된 일반국민과 성과공시 업무담당 공무원의 방문이 많은 상황이므로, 향후 본격적인 홍보활동을 통해 방문자가 증가할 것으로 기대되고 있다.

지방자치단체별 기본현황, 성과정보, 조직·인사정보, 재정정보, 평가·감사정보 등 5개 분야 총 230 여개 항목의 정보서비스 중 135개 성과정보 공시지표의 공개국면을 살펴보면 다음과 같다. 지방자치단체에서 공개해야 하는 성과정보의 분야는 표 4와 같이 지방자치단체 사업별 예산 기능분류에 의하여 9개로 구분된다(행정자치부 2007).

(표 4) 성과정보 공시분야

공공질서 및 안전(22)/ 교육(9)/ 문화 및 관광(8)/ 환경보호(22)/ 사회복지(30)/ 보건(7)/ 지역경제(16)/ 수송 및 교통(10)/ 행정관리(11)
--

3) 행정자치부는 2007년 1월 10일 지방행정종합정보공개시스템을 개통하였다. <<http://www.lais.go.kr/pegasusHomeIndex.do?reset=true>>.

지방자치단체의 성과공시란 지방자치단체의 성과를 측정하고 그 결과를 고객인 지역주민에게 공개하는 것을 의미한다(행정자치부 회의자료 2007). 성과공시는 지방자치단체의 운영상 환경반에 대한 측정과 공시를 통해 첫째, 지방자치단체의 책임성과 투명성을 높이고 둘째, 지방자치단체 운영에 대한 지역주민의 참여기회를 넓히며 셋째, 지역주민에 대한 행정서비스의 질과 고객만족도를 제고함을 목적으로 한다.

성과정보를 제공하는 것은 주민의 알권리를 보다 넓게 해석하여 실제 행정에 적용한 결과이다. 단순히 기본자료나 주민이 요청한 자료를 공개하는데 그치지 않고 주민이 알고 싶어 하는 정보가 무엇인지 미리 예측하여 행정기관이 자발적으로 제공하는 것이다. 이러한 취지로 공개된 성과정보 공시지표군의 분야의 개발과 채택기준을<sup>4)</sup> 살펴보면 표 5와 같다.

(표 5) 성과정보 공시지표 목록

분야	부문	공통공시지표		채택기준
		코드	지표명	
계			135	
1. 공공질서 및 안전(22)	1. 경찰(6)	1-1-1	경찰공무원 1인당 담당 주민수	S M A R T
		1-1-2	지구대 1개소당 담당 주민수	
		1-1-3	파출소 1개소당 담당 주민수	
		1-1-4	주민 1만명당 주요 5대범죄 범죄 발생건수	
		1-1-5	112 신고접수후 5분내 도착율	
		1-1-6	주요 5대범죄 검거율	
	2. 소방구조(16)	1-2-1	소방공무원 1인당 담당 주민수	
		1-2-2	소방서 1개소당 담당 주민수	
		1-2-3	구조구급대원 1인당 담당 주민수	
		1-2-4	소방공무원 1인당 특정소방대상물 수	
		1-2-5	소방검사요원 1인당 점검설시 특정소방대상물 수	
		1-2-6	특정소방대상물당 화재발생건수	
		1-2-7	주민 1만명당 화재발생건수	
		1-2-8	화재신고접수후 5분내 현장 도착율	
		1-2-9	화재로 인한 피해규모 - 사망건수, 재산피해규모	
		1-2-10	구조대원 1인당 구조자 수	
		1-2-11	주민 1만명당 구조구급대 이용율	
		1-2-12	구조구급대 10분내 도착율	
		1-2-13	소방관련 공무원 피해규모 - 사망자 비율, 부상자 비율	
		1-2-14	화재예방교육을 받은 주민의 비율	

4) 채택기준은 SMART이다. S(구체적이고 이해하기 쉬운) M(측정이 가능한) A(자료를 확보할 수 있는) R(주민이 원하고 중요한) T(시기가 적절한)지표로 선정하였다.

2. 교육(9)	1. 유아교육(2)	1-2-15	허위·장난 신고비율	S M A R T
		1-2-16	응급처치교육을 받은 주민의 비율	
	2. 초등교육(2)	2-1-1	유치원 취원율	
		2-1-2	교원 1인당 원아수	
	3. 중등교육(5)	2-2-1	학급당 학생수(초등학교)	
			교원 1인당 학생수(초등학교)	
		2-3-1	학급당 학생수 - 중학교, 고등학교	
2-3-2		교원 1인당 학생수 - 중학교, 고등학교		
2-3-4		고등학교 졸업자 진학률		
1. 체육(1)	3-1-1	주민 1만명당 공공체육시설 수		
		공공도서관 - 도서관 1개소당 주민 수 - 주민 1만명당 좌석 수 - 주민 1만명당 장서 수 - 연별 이용자 수		
3. 문화 및 관광(8)	2. 문화예술(5)	3-2-1	주민 1만명당 공립문화예술단체 행사개최 실적	
		3-2-2	주민 1만명당 좌석 수	
		3-2-3	공립문화예술단체 국제교류 실적	
		3-2-4	주민 1인당 지방문화예술진흥기금 조성 규모	
		3-2-5	지정문화재 보수사업 착수실적 비율	
3. 관광(2)	3-3-1	주민 1만명당 관광사업체 수 - 여행업, 관광숙박업		
		3-3-2	관광지 방문객 증감율	
4. 환경보호(22)	1. 상수도·수질(12)	4-1-2	누수율	
		4-1-3	유수율	
		4-1-4	상수도 보급률	
		4-1-5	가정용 상수도 요금	
		4-1-6	상수도 사용료 징수율	
		4-1-7	하수차질율	
		4-1-8	하수도 준설율	
		4-1-9	하수관거 보급율	
		4-1-10	하수슬러지 자원화율(재활용률)	
		4-1-11	하수도 사용료 체납율	
		4-1-14	폐수배출시설 지도점검결과 위반율	
		4-1-15	폐수배출시설 1개소당 위반건수	
		2. 폐기물(6)	4-2-1	주민 1인당 생활폐기물(쓰레기) 배출량
			4-2-2	주민 1인당 건설폐기물 배출량
			4-2-3	일반폐기물 재활용률(생활폐기물 재활용률)
4-2-4	생활폐기물 매립률			
4-2-5	건설폐기물 재활용율			

5. 사회복지(30)	3. 대기(2)	4-2-6	음식물쓰레기 재활용률
		4-3-1	대기오염도 - 이산화질소, 미세먼지, 아황산가스, 일산화탄소, 납, 오존오염도
			4-3-2
		4. 자연(2)	4-4-1
	4-4-2		주민 1인당 도시공원 면적
	1. 기초생활 보장(9)	5-1-1	일반수급 및 시설수급자 1인당 급여액
		5-1-2	가구당 기초생활보장대상자 수
		5-1-3	신규 기초생활보장 대상자 발굴실적
		5-1-4	차상위계층 의료급여 수급자 발굴실적
		5-1-5	사회복지기금 적립실적
		5-1-6	자활사업참여실적
		5-1-7	후원자 연계실적
		5-1-8	탈수급 실적
		5-1-9	긴급복지지원사업 가구 비율
	2. 취약계층 지원(7)	5-2-1	국민기초생활보장 수급자 중 소년소녀가장가구 비율
		5-2-2	주민 1만명당 등록 장애인 수 및 의무고용 준수율
		5-2-3	장애인 근로자 고용율
		5-2-4	장애인복지시설 수용능력
		5-2-5	장애인 편의시설 설치율
5-2-6		장애인 공무원 고용율	
5-2-7		장애인 생산품 구매실적	
3. 노인청소년(7)	5-3-1	노인 1만명당 노인복지시설 및 입소자 비율	
	5-3-2	아동 1만명당 아동복지시설 및 입소자 비율	
	5-3-3	독거노인 비율	
	5-3-4	노인복지시설 보호능력 증감율	
	5-3-5	청소년 유해업소관련 단속실적	
	5-3-6	화장율	
4. 보육가족(6)	5-3-8	청소년보호법 위반 과징금 징수실적	
	5-4-2	1만세대당 저소득 모부자가정 세대수	
	5-4-3	국공립 보육시설 수용능력 증가율	
	5-4-4	국공립 보육시설 이용 아동 비율	
	5-4-5	보육담당 공무원 1인당 시설수	
	5-4-6	보육교사 1인당 아동수	
5. 사회복지(1)	5-4-8	여성경제활동 참가율	
	5-6-1	주민 1만명당 종별 지역사회복지관 수	
6. 보건(7)	1. 보건의료(4)	6-1-1	의료기관 종사 의료인력 1인당 담당 주민수
		6-1-2	주민 1만명당 병상수
		6-1-3	공공보건기관 이용율
2. 식품의약품안전(3)	6-1-4	방문보건사업 실적	

S  
M  
A  
R  
T

7. 지역경제(16)	1. 산업지원(3)	6-2-1	부정불량식품 지도점검실적
		6-2-2	주민 1만명당 식중독 발생자 수
		6-2-3	불법약품 판매행위 단속실적
	2. 무역(3)	7-1-1	중소기업 육성기금 조성규모
		7-1-2	중소기업 육성기금 지원비율
		7-1-3	산학연(컨소시엄) 연계사업의 특허출원 비율
	3. 산업(7)	7-2-1	중소기업 해외시장 개척사업 수출계약액 증감율
		7-2-2	외국인 투자기업 유치실적
		7-2-3	외자유치액
		7-3-2	실업률
		7-3-3	물가 상승율
		7-3-4	GRDP 증감율
		7-3-5	사업체 증감율
		7-3-6	사업체 종사자 증감율
	7-3-7	제조업체 생산지수 증감율	
	4. 산업진흥·고도화(3)	7-3-8	공공기관의 중소기업제품 구매비중
		7-4-1	경기종합지수
		7-4-2	자치단체 연구개발비 규모
	8. 수송 및 교통(10)	1. 도로(10)	7-4-3
8-1-1			시가화면적 비율
8-1-2			주민 1만명당 자동차등록대수
8-1-3			주차장 확보률
8-1-4			도로포장율
8-1-5			자동차 만대당 도로교통 사고건수
8-1-6			자동차 만대당 교통사고 사망건수
8-1-7			어린이 도로교통 사망사고율
8-1-8			뺑소니 교통사고율
8-1-9			교통안전지수
8-1-10	자전거도로 증가율		
9. 행정관리(11)	9-1	공무원 1천명당 비위발생 건수	
	9-2	부당한 행정처리에 대한 감사지적 감소율	
	9-3	주민 1만명당 감사청구 건수	
	9-4	각종 위원회의 시민참여 비율	
	9-5	행정심판 인용률	
	9-6	정보공개 신청대비 공개율	
	9-7	자원봉사자 등록율	
	9-8	자원봉사자 활동실적	
	9-9	청렴도지수	
	9-10	지방의회의원 보수결정액	
	9-12	지방의회의원 1인당 조례 제·개정건수	
9-13	공무원 1인당 담당 주민수		

S  
M  
A  
R  
T

행정자치부는 동 시스템의 관리를 위하여 지방자치단체별 성과공시 업무담당자를 공개정보 및 시스템 관리자로 지정하여 운영하고 있으며, 시스템 운영관리 매뉴얼 제작 및 교육 등을 통해 시스템의 관리방안을 이해시키고 있다. 정보 분야별 관리방안을 살펴보면 표 6과 같다(행정자치부 2007).

3.2 사례 2: 지방행정종합정보공개시스템(내 고장살림 LAIS)의 삶의 질 정보 공시

2006년의 성과정보 개발에 이어 2007년 행정자치부는 모든 지방자치단체에 공통적으로 적용할 수 있는 삶의 질<sup>5)</sup> 지표를 개발하고 있다. 이 개발이 완료되면 모든 지방자치단체는

지방행정종합정보공개시스템의 운영과 같이 삶의 질 지표에 대한 정보를 지역주민에게 공개하여야 한다. 이 제도는 삶의 질 지표를 통해 지역마다의 삶의 질 수준이 공개되고 이를 통해 자신의 삶의 질을 정확하게 지역주민이 인식하고 삶의 질 향상을 위하여 지자체의 정책 결정 및 집행, 평가과정에 주민참여를 촉진함으로써 지자체간 건전한 경쟁을 유도하기 위하여 고안된 정보공개제도의 일종이다.<sup>6)</sup> 추진과정은 표 7과 같다.

삶의 질 지표체계는 현행 성과정보 공시지표 분류체계와 삶의 질에 관한 선행 연구들이 제시한 지표체계를 비교·분석한 결과 대부분 유사·중복되므로 이를 종합하여 10개 분야(공공안전/ 교통/ 교육/ 문화/ 주거/ 환경/ 보건/

(표 6) 정보 분야별 data 관리방안

구 분	입력주체	data 생성/제공	업데이트	검 증
기본현황	행정자치부(취합)	지방자치단체(통계연보)	수시	행정자치부
성과정보	지방자치단체 성과공시담당	지방자치단체 자체 성과공시	매년 1회 (5월경)	•1차: 지방자치단체 내부 검증위원회 •2차: 행정자치부 소관 부서
조직/인사정보	지방자치단체 조직업무담당	지방인사행정시스템(연계)	수시	행정자치부 소관 부서
재정정보	지방자치단체 재정업무담당	지방재정관리시스템(연계)	수시	행정자치부 소관부서
평가/감사정보	행정자치부(취합)	중앙부처, 광역지방자치단체 등	수시	행정자치부

5) 삶의 질이란 어떤 지역내 주민들이 건강하고 행복한 삶을 영위하는데 필요한 사회·경제·문화·환경 등 제반 생활여건과 그에 대한 주민의 만족 정도를 말한다(행정자치부 삶의 질 지표 개발 TF 정의).  
6) 이 제도는 대통령의 지시사항으로 진행되었다. 그 내용을 요약하면 다음과 같다. "우리도 틀을 개발해서 삶의 질이라든지 사회적 서비스 부분의 양적 질적 수준을 지자체별로 평가해서 그것을 국민들이 비교해서 볼 수 있도록 서비스를 해야 할 것임. 행자부에 대해서도 항상 '복지'에 대한 고려를 강조했지만, 오늘 보고한 내용도 반영하여 국민들이 우리 지자체가 어느쪽에 더 높은 가치를 두고 있는가에 대해서 볼 수 있게 정보를 제공해야 할 것임. 앞으로 여러 문제에 대해 좋은 것이든 나쁜 것이든 지자체간 비교자료들을 제도적으로 공정하게 만들어서 활용해 나갈 필요가 있음"(06. 9. 20, 사회서비스 일자리 창출 보고회).

(표 7) 삶의 질 정보지표 개발과정

진행과정	내 용
05.05~06.10	지방자치단체 행·재정운영 등 활동성과를 주민에게 공시하기 위한 성과공시지표 개발 - 성과공시 연구 T/F를 구성, 토론회 및 지자체 시범적용 등을 거쳐 삶의 질 지표가 일부 포함된 135개 지표 확정
06.09	삶의 질 지표 개발 및 비교정보 제공 지시(대통령 지시사항)
07.01	지방행정종합정보공개시스템(내고장살림 LAIS, www.lais.go.kr)을 통하여 성과정보를 비롯, 재정정보, 조직·인사정보 등 5개 분야 230여개 항목의 정보공개
07.02~	주민 삶의 질 지표 보완 등 시스템 고도화 추진
07.03~07.08	삶의 질 TF 구성·운영 - 복지, 환경, 교통 등 삶의 질 각 분야별 전문가 10명으로 구성 - 연구방향 정립, 분류체계 설정, 분야별 지표(안) 등 개발될 지표 연구
07.08~07.09	관련기관(중앙부처, 지자체) 의견수렴
07.09~	지표 측정을 위한 운영매뉴얼 작성
07.10~07.12	시범측정 및 지표체계(안) 확정: - 행정계층별 표본을 선정하여 시범측정 실시 - 시범측정 결과를 반영하여 지표체계 확정
08년도 ~	지자체별 측정 및 공시: - 08년도 도입 예정인 지자체 성과공시제도와 연계하여 추진

복지/ 경제· 고용/ 행정편의분야), 32개 부문으로 설정하였다.

삶의 질 지표는 성과정보 공통지표체계에도 포함되어 지방자치단체 성과공시제 운영을 통해 지표를 측정하고 LAIS 등을 통해 결과를 공시하기로 하였다. 한편 만족도 지표 등 별도 측정이 필요한 것은 행자부에서 일괄적으로 설문조사 등을 통해 측정하고 공시하기로 하였다.

한편 지표 개발방향은 일반 주민이 관심을 가질 수 있고 쉽게 이해할 수 있는 내용으로 구성하며 지방자치단체 또는 중앙정부의 행·재정활동과 인과관계가 높은 지표를 우선하여 개발하고자 하였다. 그리고 분야의 특성에 따라 투입(input)·과정(process)·산출(output)·성과(outcome) 지표를 적절히 혼합하여 구성하며 지표의 방향성(상향 또는 하향)이 삶의 질에 어떠한 영향을 미치는가가 애매한 지표는 가급

적 제외하기로 하였다.

주관적 지표는 가급적 중앙부처 또는 국책연구기관의 조사결과를 활용하되, 현재 측정결과가 없거나 단기적으로 측정이 어렵더라도 지역별 삶의 질 측정에 필요하다고 판단되는 지표는 장기적으로 관련 연구 및 정책적 제 노력을 담보하기 위해 포함하여 단계적으로 측정을 추진하기로 하였다.

현재 개발된 분야별 지표(안)들은 278개 예비지표군으로 주관적 지표를 포함하여 개발 가능한 모든 지표를 총망라하여 개발되었으며 이를 전체 TF 위원의 의견을 수렴하여 분야·부문의 특성을 반영한 대표성을 가질 수 있는 지표를 선별하였다. 1차 시안 개발된 141개 지표에 대해 타당성, 중요성, 측정가능성, 자료획득 용이성 등을 고려하여 수정·보완을 한 결과 분야별 지표(안)가 공공안전(11), 교통(15), 교

육(12), 문화(9), 주거(7), 환경(15), 보건(11), 해보면 표 8과 같다(행정자치부 2007). 복지(16), 경제·고용(15), 행정편익(12) 총 123 2008년도 공시예정인 삶의 질 지표 군을 살 개로 예비 지표군으로 선정되었다. 이미 공시 펴보면 표 9와 같다(행정자치부 2007). 되어 주민에게 공개되고 있는 성과정보와 비교

(표 8) 성과정보와 삶의 질 지표 공시분야

성과정보 공시지표분야(135개)	삶의 질 지표분야(123개)
공공질서 및 안전(22)/ 교육(9)/ 문화 및 관광(8)/ 환경보호(22)/ 사회복지(30)/ 보건(7)/ 지역경제(16)/ 수송 및 교통(10)/ 행정관리(11)	공공안전(11)/ 교통(15)/ 교육(12)/ 문화(9)/ 주거(7)/ 환경(15)/ 보건(11)/ 복지(16)/ 경제·고용(15)/ 행정편익(12)

(표 9) 삶의 질 지표 목록(안)

분 야	부 문	지 표		
		코 드	지 표 명	
계			100	
1. 공공안전	1. 치안	1-1-1	지구대 1개소당 담당 주민수	
		1-1-2	주민 1만명당 주요 5대범죄 발생건수	
		1-1-3	치안서비스 만족도	
	2. 소방	1-2-1	주민 1만명당 화재발생건수	
		1-2-2	화재신고접수후 5분내 현장도착율	
		1-2-3	특정소방대상물당 화재발생율	
		1-2-4	구조구급대원 1인당 담당 주민수	
		1-2-5	소방공무원 1인당 특정소방대상물수	
	3. 방재	1-3-1	주민 1만명당 재난위험시설의 수	
		1-3-2	자연재해 지역안전도	
	2. 교통	1. 교통기반	2-1-1	자동차 1만대당 포장도로 연장
			2-1-2	주차장 확보율
		2. 교통운영	2-2-1	천연가스 시내버스 보급실적
2-2-2			저상버스 운행비율	
2-2-3			장애인당 특별차량 운행비율	
3. 교통안전		2-3-1	자동차 1만대당 교통사고 발생건수	
		2-3-2	자동차 1만대당 교통사고 사망자수	
		2-3-3	어린이 도로교통 사고율	
		2-3-4	보행자 사고율	
		2-3-5	교통안전지수	
4. 대중교통		2-4-1	버스차량 노후도	
		2-4-2	버스차내혼잡도	

3. 교육	1. 교육일반	2-4-3	대중교통(버스, 지하철)서비스 만족도	
		2-4-4	1일 대중교통 수송분담율	
		3-1-1	주민 1만명당 평생학습기관 수	
		3-1-2	가구당 사교육비 지출액	
	2. 유아교육	3-1-3	학생 1만명당 사설학원수	
		3-2-1	공립유치원 이용율	
	3. 초등교육	3-2-2	교원 1인당 원아수	
		3-3-1	학급당 학생수(초등학교)	
		3-3-2	학교수업 만족도(초등학교)	
		3-3-3	학업성취도(초등학교)	
	4. 중등교육	3-4-1	학급당 학생수(중학교/고등학교)	
		3-4-2	대학교 진학률	
		3-4-3	학교수업 만족도(중학교/고등학교)	
		3-4-4	학업성취도(중학교/고등학교)	
	4. 문화	1. 체육	4-1-1	주민 1만명당 체육시설 수
			4-1-2	공공체육시설 이용율
2. 문화예술		4-2-1	공공도서관 1관당 주민수	
		4-2-2	주민 1만명당 문화공간 수	
5. 주거	2. 주거의 질	4-2-3	지역문화예술행사 참여 및 관람여부와 만족도	
		4-2-4	지역문화행사 불만족 이유(주된 이유)	
5-1-1		주택보급률		
5-1-2		국민임대주택비율		
6. 환경	1. 물	5-2-1	도시가스 보급률	
		5-2-2	거주지역 만족도	
		6-1-1	상수도 보급률	
	2. 공기	6-1-2	하수도 보급률	
		6-1-3	수질 오염도	
		6-2-1	대기 오염도	
	3. 폐기물	6-2-2	대기오염물질 배출량	
		6-2-3	대기오염 악화일수(횟수)	
		6-3-1	1인 1일 생활폐기물 발생량	
4. 자연환경	6-3-2	일반폐기물 재활용율(생활폐기물 재활용율)		
	6-4-1	주민 1인당 도시공원 조성면적		
	6-4-2	도시 녹지율		
7. 보건	1. 건강수준	6-4-3	환경의 질과 자연환경 만족도	
		7-1-1	연령표준화 사망율	
		7-1-2	주관적 건강수준	
	2. 보건의료 접근성	7-1-3	흡연율	
		7-2-1	보건기관 직원 1인당 담당 주민수	
		7-2-2	1차 의료기관 1개소당 담당 주민수	
		7-2-3	지역응급의료센터 접근성	

		7-2-4	보건소 만족도
	3. 식품의약품안전	7-3-1	식중독 발생현황
8. 복지	1. 복지일반	8-1-1	주민 1인당 사회복지 지출액
		8-1-2	사회복지담당 공무원 1인당 주민수
	2. 저소득층	8-2-1	긴급복지지원사업률
		8-2-2	기초생활보장 대상가구 비율
		8-2-3	자활성공률
	3. 아동/청소년	8-3-1	(주거지역내) 청소년 유해업소 비율
		8-4-1	노인생활시설 설치율
	4. 노인	8-4-2	제가노인복지서비스 제공률
		8-4-3	노인일자리아업 참여율
		8-5-1	장애인 의무고용 준수율
	5. 장애인	8-5-2	장애인 편의시설 설치율
		8-6-1	여성경제활동 참가율
	6. 여성/보육	8-6-2	국공립 보육시설 이용 아동비율
		8-6-3	취약보육이용 증감률
9-1-1		주민 1인당 지역총생산	
9. 경제고용	1. 지역경제	9-1-2	사업체 종사자 증감률
		9-1-3	300인 이상 기업체 비중
		9-1-4	산업단지 가동률
		9-1-5	소비자 물가지수
		9-1-6	지가변동률
		9-1-7	주민 1만명당 금융기관 수
		9-1-8	주민 1만명당 유통시설 수
		2. 고용	9-2-1
	9-2-2		임시 및 일용근로자 비중
	10-1-1		공무원 1인당 담당 주민수
	10-1-2		공무원 1천명당 비위발생 비율
	10-1-3		청렴도지수
	10-1-4		각종 위원회의 시민참여 비율
	10. 행정편익	1. 행정	10-1-5
10-1-6			자원봉사자 활동실적
10-1-7			정보공개 청구대비 공개율
10-1-8			민원행정 서비스 만족도
10-2-1			제정자립도
10-2-2			주민 1인당 세출예산액
10-2-3			주민 1인당 지방세 부담액
2. 재정			

### 3.3 정보공개시스템의 주요기능

시스템 안에서 주민들은 알아보고자하는 공개정보항목이나 또는 지방자치단체를 선택하여 검색하면 측정시기와 방법 등 지표에 대한 기본적인 설명과 함께 해당 공개정보항목에 대한 자치단체의 연도별 추이 및 전국 지방자치단체 유형별 평균/최대/최소값에 대한 정보를 한눈에 알아볼 수 있게 제공한다. 한편 해당 자치단체를 비교하여 표와 그래프로 볼 수 있고 해당 지표의 결과 값이 상위인 10개 지방자치단체 현황과 각 광역시/도에 속한 전체 기초자치단체별 현황도 알 수 있다.

시스템은 자치단체별 찾아보기항목과 지표별로 찾아보기, 자치단체 간 비교하기, 새 지표 만들기, 부가기능으로 작동된다. 추진과정은 표 10과 같다.

### 4. 정책적 함의

새로운 시대의 변화는 국가중심의 운영에서 벗어나 지역사회주민과 지역정부와의 협치적 관점에서 거버넌스적 정부운영을 요청하고 있다. 새로운 국정관리의 맥락은 주민들의 참여와 협조를 필요로 하며 이때 지역사회에 대한 바른 이해는 성공적인 파트너십의 대전제가 될 것이다. 그러나 대부분의 국민들은 복잡한 정책안의 세부사항을 논의할만한 유용한 정보를 충분히 갖고 있지 않으므로 한 집단의 강한 정보력은 다른 집단의 권한 축소를 가져오는 제로섬(zero-sum) 게임이 될 수 있다. 이 때 유용한 정보접근이 용이하여 정책과정을 보다 쉽게 확인할 수 있는 집단 혹은 개인들은 정보의 접근이 어려우며 덜 식별할 수 있는 국민과 집단들에 비하여 편익을 확보할 가능성이 크다.

(표 10) 시스템의 주요 기능

주요기능	내용
자치단체별 찾아보기	예를 들어 서울시 중구의 '공무원 1인당 담당 주민수'가 궁금하다면 '서울시 중구'를 검색하면 '공무원 1인당 담당 주민수'에 대한 측정시기 및 방법 등에 대한 지표의 기본적인 설명과 함께 서울시 중구의 연도별 추이 및 전국자치단체 유형별 평균/최대/최소값과 서울시 중구를 비교하여 관련 정보를 표와 그래프로 볼 수 있다.
지표별로 찾아보기	지표를 기준으로 검색하면 해당지표의 연도별 전국 현황과 자치단체 7개 유형별 최대/최소/평균값과 해당 자치단체명이 표와 그래프로 나타나고 7개 특별 및 광역시별 현황과 각 광역시에 속한 전체 기초자치단체 현황을 알 수 있다.
자치단체간 비교하기	원하는 비교 기간, 비교 자치단체, 비교 지표를 선택하여 그 결과를 표와 그래프 형식으로 비교해 볼 수 있다.
새 지표 만들기	원하는 지표가 현재 공개되는 지표에 없더라도 기존 지표와의 조합을 통해 맞춤형으로 새 지표를 만들어 활용할 수 있다. 예를 들어 '소방 공무원 1인당 출동건수'는 현재 지표에 없지만 이미 공개되고 있는 '소방 공무원 수'와 '출동건수' 정보를 가지고 연산기능을 활용하여 자치단체간 비교를 해 볼 수 있다.
부가기능	국민들의 관심과 참여를 유도하기 위해 '지표관련 묻고 답하기', '지방행정의 새소식', '자료실' 등의 참여공간과 어려운 용어에 대한 해설과 이용가이드를 제공하고 있다.

그런데 이러한 정보의 비대칭은 의사결정의 왜곡을 동반할 가능성이 크다. 즉, 편견의 동원이나 정치적 상징의 조작을 통해 바람직하지 못한 의사결정을 생산할 수 있다. 따라서 정보의 형평적 공급을 위해 정보공개 활성화가 제도화되어야 하며 이를 통한 국민의 알권리 충족이 이루어져야 한다. 정보의 공공성을 강조하여 공공정보접근의 비배제, 비경합의 공공재 화적 성격이 확보될 수 있도록 정보관리의 새로운 변화가 요구되는 것이다.

다만 정보의 생산과정에서 나타날 수 있는 성과정보의 엄밀한 관리가 어떻게 확보될 수 있는가의 원천적인 문제를 살펴보면 다음과 같

다. 첫째, 정보의 진실성을 확보할 수 있는 통제적 장치의 고안이 필요하다. 왜곡된 정보나 가공과정의 가치개입이 이루어진 정보의 혼탁성이 문제가 되기 때문이다. 이러한 오염된 정보의 경우 객관성과 투명성을 저해함으로써 국가와 국민 간 대등한 의사소통의 합리성을 저해할 것이다. 둘째, 생성된 정보의 이용문제이다. 공개되는 정보들은 지자체와 지역주민에게 유용한 정보로 활용되어야 한다. 이들 정보는 국가운영의 중요한 성과정보차원에서 이론적 학술적 데이터차원에서 다양하게 이용되어 정책 분석 및 결정에 있어서 유용한 정책적 자료로 활용되어야 할 것이다.

### 참 고 문 헌

강응선. 1999. 『정부개혁을 위한 행정평가』, 일지사.

김미경. 2005. 뉴거버넌스 연구방향과 인식과제: Good Governance의 형성과 우리사회의 참여와 민관협력에 관한 논의. 『05 민관협력세미나 발표논문집』. (사)뉴거버넌스센터.

은재호. 2005. 참여정부 혁신의 이론화를 위한 탐색적 연구 - 해외 정부혁신 경험을 통해 본 현 시기 정부혁신의 보편성과 특수성. 『한국행정학회 하계공동학술대회 발표논문집』.

정용덕 외. 1998. 『미래의 국정관리』. 법문사.

정부혁신지방분권위원회. 『정부혁신로드맵』. 한국토지공사 외. 2006. 『도기경쟁력 및 삶의

질 개선방안』.

행정자치부. 2007. 『지방자치단체 성과공시모델 매뉴얼』.

행정자치부. 2007. 『지방행정중정보공개시스템 보완 발전계획』.

행정자치부. 2007. 『삶의 질 지표 측정 매뉴얼』.

행정자치부. 2007. 『삶의 질 지표 개발연구 T/F 7차 회의 자료』.

행정자치부. 2007. 『지자체 삶의 질 지표연구』.

행정자치부. 2007. 『지방행정변화의 물결』.

Edward III, George. C. 1980. *Implementing Public Policy*. Washington: Congressional Quarterly Press.

Kerley, Richard. 1994. *Managing in Local Government*. London: Sage Publications.

Minogue, Martin and C. Polidano and D. Hulme. 1998. *Beyond the New Public Management: Changing Ideas and Practices in Governance*. Edward Elgar.

OECD. 1997. *In Search of Results: Performance Management Practice*.

Osborne, D., and T. Gaebler. 1992. *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*. Mass: Addison-Wesley.

Peters, Guy. B. 1996. *The Future of Governing: Four Emerging Models*. Lawrence: University of Kansas.

Porter, L. W. and Lawler, E. E. 1968. *Managerial Attitudes and Performance*. Homewood. <<http://www.cabinet-office.gov.uk/servefirst>>. <<http://www.mogaha.go.kr>>.