

지방자치 가치 구현을 위한 지역디지털 전략의 실증분석

: 지역정보화기본계획을 중심으로

Realizing Local Autonomy Values through Regional Digital Strategies

: An Empirical Analysis of Local Informatization Master Plans

박영민*

Young Min Park

■ 목 차 ■

- I. 서론
- II. 이론적 배경
- III. 연구설계
- IV. 분석결과
- V. 결론

우리나라의 지방자치는 지역적 특수성을 반영하며 발전해 왔으며, 최근 디지털 기술은 이를 보완·강화하는 주요 수단으로 자리매김하고 있다. 디지털은 행정 효율성 제고와 중앙정부 의존 완화에 기여하지만, 지방자치의 본질적 가치인 독창성, 차별성, 주체성을 충분히 강화하지 못한다는 비판이 제기되어 왔다. 이에 본 연구는 지자체가 수립하는 지역정보화기본계획의 이행과제를 분석하여, 지역디지털 정책이 지방자치의 본래 목적에 부합되는지를 실증적으로 검토하였다. 분석 결과, 독창성과 차별성 측면에서는 과제의 중복성이 낮고 유사성이 제한적으로 나타나, 지자체별 정책이 지역 특수성과 우선순위를 반영한 독창적 성격을 지님을 확인하였다. 반면 주체성 측면에서는 광역자치단체 과제의 약 65%, 기초자치단체 과제의 절반 이상이 국비 의존 구조를 보였으며, 대규모 사업일수록 이러한 경향이 뚜렷하게 나타났다. 이는 디지털 정책이 지방자치의 가치 중 일부는 실현하고 있으나, 재정적 종속성으로 인해 주체성의 확보에는 제약이 존재함을 의미한다. 따라서 향후 중앙정부는 지자체의 주도적 설계를 지원하는 파트너로 전환할 필요가 있으며, 지자체 또한 자체 재원을 활용한 혁신적 전략을 통해 지속 가능한 자율성을 확보해야 할 것이다.

* 한국지역정보개발원 디지털정책기획부장

논문 접수일: 2025. 8. 19. 심사기간: 2025. 8. 19. ~ 2025. 9. 22. 게재확정일: 2025. 9. 22.

□ 주제어: 지방자치 가치, 지역디지털 정책, 지역정보화기본계획

Local autonomy in Korea has evolved by reflecting regional specificities, with digital technologies emerging as a key instrument to complement and reinforce local governance. While digitalization enhances administrative efficiency and alleviates dependence on the central government, critics argue that it has not sufficiently strengthened the intrinsic values of local autonomy—originality, distinctiveness, and agency. Against this backdrop, this study empirically examines whether regional digital policies align with the essential purposes of local autonomy by analyzing the implementation tasks outlined in Local Informatization Master Plans. The findings reveal that originality and distinctiveness are substantively realized, as tasks exhibited low redundancy and limited similarity, thereby reflecting region-specific characteristics and priorities. In contrast, agency was constrained: approximately 65 percent of metropolitan-level tasks and more than half of municipal-level tasks relied on central government funding, with larger projects showing stronger dependency. These results suggest that while regional digital strategies partially realize the values of local autonomy, financial dependence restricts agency. Policy implications include repositioning the central government as an enabling partner supporting local initiative, while local governments must strengthen fiscal autonomy and sustainability by developing innovative, resource-based strategies.

□ Keywords: Local Autonomy Values, Regional Digital Strategies, Local Informatization Master Plans

I. 서론

우리나라는 정부수립 초기 약 10년간의 지방자치는 차치하고라도 지방의회와 지방자치단체 모두 30년이 경과된 성년의 지방자치를 추진하고 있는 나라이다. 보다 나은 지역발전을 위한 방안으로 시작된 지방자치의 안정적 착근이 이뤄진 것이다. 지방은 행정구역 수에서 확인되듯이 매우 세분화되어 있다. 즉, 지방자치는 다수의 지역에서 개별적으로 추진된다. 이러한 세분화는 중앙의 일방적 통치보다 지역발전에 유리하다는 지방자치의 근간이 되는 것으로 따라서 지방자치는 고유한 특성을 가진 지자체가 타 지자체와는 구분되는 즉, 독창적이고 차별적인 자치가 추진되는 것이 전제된다(Tiebout, 1956; Oates, 1972). 아울러 지방은 중앙과 비교해 대상과 범위는 작지만 이해관계는 그에 못지않게 복잡하다. 그리고 이러한 이해관계는 지방자치의 심화와 비례하게 된다. 지방자치는 지역주민을 비롯한 다양한 이해관계자들의 수요에 민감하게 반응할 수밖에 없는 구조인데 행정의 역할이 당연한 문제해결, 그리고 주민의 직접적 요구 대응은 물론 미우주무(未雨綢繆)까지 당연시되고 있는 것이 현실이다(박영민, 2024: 3). 이는 중앙을 통해 이뤄지는 그리고 중앙에 의존하는 보편적 정책들로는 대응이 쉽지 않은 것으로 이 역시 지방의 특성을 잘 이해하는 지자체에서의 주도적 추진이 전제된다.

이렇듯 지방자치는 지역 내 복잡다기한 상황을 해결하고 미래에 대응하며 타 지자체와 차별적인 그리고 주도적인 발전을 도모해야 하는 쉽지 않은 상황을 상시 당면하고 있다. 그리고 이러한 상황은 점차 심화되고 있다. 기존과 같이 자치단체장이나 지방의원, 그리고 지방공무원들의 역량만으로는 그리고 중앙에의 의존성으로는 지방자치의 성공적 추진이 쉽지 않은 상황에 놓이게 된 것이다. 이러한 지방자치의 특성을 보완하고 강화할 수 있는 새로운 방안으로 등장한 것이 디지털이다.

디지털은 지자체의 물적·인적 역량의 한계를 보완하여 지방특성에 부합하는 독창적 발전에 기여(박영민, 2025: 40)하는 것은 물론 지자체의 업무효율성을 증진(Perezhniak et al., 2022: 169)시켜 중앙에 대한 종속성 완화에도 기여(Bonsón et al., 2017; Mora et al., 2020; Picazo-vela et al., 2016) 할 수 있다고 인식된다. 이는 앞서 언급한 지방자치의 기본 특성 즉, 독창성과 차별성, 그리고 주체성에 부합되는 방향으로 발전을 도모할 수 있다는 것을 의미한다. 실제 개별 지자체 단위에서 데이터, 클라우드, 메타버스, 사물인터넷, 그리고 최근에는 인공지능에 이르기까지 디지털의 활용을 위한 노력이 다양하게 이뤄지고 있다. 중앙정부 차원에서 지자체의 발전을 위한 디지털의 활용은 시도새울, 위택스 등 공동활용 시스템 중심으로 이뤄지고 있고, 정보화사전협의제도를 통해 중복적 성격의 사업들을 통제하고 있다. 즉, 중앙을 통한 지자체 대상 디지털 정책은 지방을 공통의 특성을 가진 대상으로 보는

즉, 개별적 특성을 고려하지 않고 있음을 확인할 수 있다. 반면에 지자체를 통해 추진되는 디지털 정책들은 정보화사전협의제도에서 승인된 정책들로 이는 지자체의 개별적 특성을 반영한 정책으로 볼 수 있다. 즉, 지자체가 자체적으로 추진하는 디지털정책들은 디지털이 개별 지자체의 특성을 반영하여 기능하는 것을 나타내는 것으로 디지털을 통한 지방자치의 강화가 실제 활발히 추진되고 있음을 보여준다. 그러나 이러한 외형적 모습과는 달리 지자체의 디지털정책과 관련하여 여전히 중앙정부에 의존성이 심하고(West, 2004), 타 지자체와의 차별성이 크지 않다는 비판(Grimmelikhuijsen, 2022; Medaglia, 2021; Bekkers et al., 2021; Janssen et al., 2021) 등이 존재한다. 즉, 지자체의 디지털정책은 지자체의 효율성을 높이는 데 기여할 수는 있지만 독창성과 차별성, 그리고 주체성이라는 지방자치 본연의 가치를 강화하는 것은 아니라는 것이다.

이에 본 연구는 지자체의 디지털정책이 지방자치의 본질적 가치에 부합하여 추진되고 있는지를 실증적으로 검토하는 것을 목적으로 한다. 이는 개별 지자체에서 수립하고 있는 지역정보화기본계획을 통해 확인한다. 이를 통해 구체적으로 첫째, 지역정보화기본계획의 이행과제가 지자체의 독창성과 차별성을 어떻게 구현하고 있는지를 분석하고, 둘째, 중앙정부의 재정적 지원에 대한 의존을 넘어 지자체가 주체적으로 정책을 수립·집행할 수 있는 기반을 확보하고 있는지를 확인한다. 지역정보화기본계획은 지자체가 약 5년 주기로 수립하는 중장기 정보화 전략으로, 각 지역의 특수성과 발전 방향을 제도적으로 반영한다는 점에서 연구 자료로서의 적합성을 가진다. 특히 다양한 이해관계자의 참여, 구체적인 이행과제 제시, 그리고 예산 등의 포함은 지방자치가 지향하는 독창성·차별성·주체성이 실제로 어떻게 드러나는지를 살펴볼 수 있는 중요한 단서를 제공한다. 따라서 본 연구는 해당 계획을 중심으로 지방자치의 가치와 디지털정책 간의 관계를 분석함으로써, 추상적 담론을 넘어 실제 정책 현장에서의 구현 수준을 실증적으로 검토할 수 있다.

기존 연구와 비교할 때 본 연구는 몇 가지 측면에서 특징적인 의의를 가진다. 선행연구가 주로 행정의 효율성, 주민 참여 확대, 민주적 거버넌스와 같은 기능적 측면을 강조한데 비해, 본 연구는 독창성·차별성·주체성이라는 지방자치의 본질적 가치 자체에 주목하여 이를 분석의 핵심 기준으로 삼았다. 더불어 실제 지자체가 수립한 정책문서를 직접 분석자료로 활용함으로써 기존 연구가 주로 담론 수준에 머물렀던 한계를 보완하고 정책적 현실성과 현행성을 뒷받침할 수 있는 분석을 시도하였다. 이러한 시도는 지방자치 연구에서 본질적 가치를 중심으로 디지털정책을 평가하는 새로운 관점의 가능성을 제시하며, 향후 관련 연구와 정책 논의에 기초자료로 활용될 수 있을 것이다.

II. 이론적 배경

1. 지방자치의 본질적 가치: 독창성, 차별성, 주체성

지방자치는 본질적으로 중앙집권적 통치와 구별되는 고유한 가치 위에서 발전해 왔다. 그 목적은 다양하게 제시되어 왔는데, 대표적으로 권력 분산(고인석, 2023; Saha et al., 2004), 독재 정치에 대한 방어와 견제(육동일, 2019; Kim et al., 2015), 주민참여 확대를 통한 민주주의 실현(김태호, 2017; 김명수, 2015; Patsias et al., 2013) 등이 있다. 지역발전적 측면에서는 지역문제의 능동적 해결(Choi et al., 2025), 정책 다양성을 통한 지역경쟁력 강화(하혜수, 2017), 독립적이고 창의적인 발전 추구(Pugalis et al., 2017; Li et al., 2025) 등이 강조되어 왔다. 이를 종합하면 지방자치의 본질적 가치는 독창성(originality), 차별성(distinctiveness), 주체성(agency)이라는 세 가지 개념으로 정리될 수 있다. 이렇게 구조화된 틀은 지방자치가 단순한 제도적 분권을 넘어, 지역사회의 내적 역량과 고유성을 강화하는 과정임을 보여준다. 각각의 개념을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

먼저 독창성(originality)은 새로운 관점, 아이디어, 방법을 창출하는 능력을 뜻하며(Maria et al., 2022: 38), 단순한 모방이나 파생이 아니라 고유한 개성과 역량을 통해 새로운 가치를 형성하는 과정으로 이해된다(문학비평용어사전). 이러한 개념은 문학이나 예술뿐만 아니라 지방자치 정책 연구에서도 중요한 의미를 지닌다. 지방정부의 독창성은 중앙정부의 일률적 지침을 단순히 이식하는 것이 아니라, 지역 고유의 문제와 주민 수요를 반영해 창의적 정책을 발굴·실행하는 능력으로 구체화된다. ‘발로 하는 투표(foot voting)’ 논의는 주민이 자신에게 가장 적합한 지역을 선택할 수 있으려면, 각 지자체가 획일적이지 않고 차별화된 정책을 마련해야 한다는 점을 보여준다(Tiebout, 1956). 이는 곧 지자체가 독창적 정책을 제시할수록 주민 선택의 폭이 넓어지고, 결과적으로 지방자치의 정당성과 효과성이 강화됨을 의미한다. 또한 재정분권 이론은 지방정부가 독창적 정책 실험을 수행할 때 효율성과 주민 복지가 제고됨을 설명하며(Oates, 1972), 지방정부의 혁신정책에 관한 연구들도 지역적 특수성을 바탕으로 창의적 해법을 제시할 경우 주민 만족도와 제도 신뢰가 높아진다고 지적한다(Berry et al., 1990). 따라서 지방자치에서의 독창성은 새로운 가치 창출이라는 일반적 의미와, 지역 특성을 반영한 정책 혁신이라는 제도적 의미가 결합된 개념이라 할 수 있다. 이는 지방자치가 단순한 분권적 제도 운영을 넘어, 지역의 창조적 역량을 제도적으로 실현하는 과정임을 보여준다.

다음으로 차별성(distinctiveness)은 각 지역이 지닌 역사·문화·경제적 맥락과 자원을 바탕으로 다른 지역과 구별되는 고유한 정책 방향과 정체성을 형성하는 능력을 의미한다(Crilly

et al., 2008; Moreau et al., 2005; Orth et al., 2008). 이러한 차별성은 단순한 외형적 구분을 넘어, 지역의 정체성과 발전 전략을 규정하는 핵심 요인으로 작동한다. 지방정부는 구조적 제약 속에서도 지역 경쟁력을 확보하기 위해 발전 정책에 집중할 수밖에 없다는 점이 지적되었고(Peterson, 1981), 도시와 지역의 정책 방향이 지역 엘리트 집단의 이해관계에 의해 규정되며 그 과정에서 고유한 발전 모델과 차별성이 형성된다는 분석도 제시되었다(Logan et al., 1987). 후기 산업사회에서는 글로벌 경쟁 속에서 지역과 도시가 차별화된 전략을 추구할 수밖에 없는 구조적 맥락이 강조되었으며(Harvey, 1989), 분권화가 확산된 상황에서는 재정적·제도적 자율성을 확보한 지역일수록 차별성을 바탕으로 경쟁력과 혁신 역량을 강화할 수 있음이 실증적으로 확인되었다(Rodríguez-Pose et al., 2003). 따라서 차별성은 주민 정체성과 정책 정당성을 강화하는 동시에, 다른 지역과 구분되는 독자적이고 지속가능한 발전 모델을 구축하는 토대가 될 수 있다.

마지막으로 주체성(agency)은 개인이나 조직이 외부의 압력에 휘둘리지 않고 자율적 의지와 책임 하에 고유한 목표와 가치를 주도적으로 실현하는 능력을 의미한다(Deci et al., 2000). 지방자치 맥락에서 주체성은 중앙정부 지침의 단순한 집행자가 아니라, 지역의 특수성과 주민 요구를 반영해 정책을 기획·집행하고 결과에 책임지는 자율성으로 구체화된다. 지방정부가 자체 재원을 활용할 때 효율성과 주민 복지가 극대화된다는 점이 지적되었으며(Oates, 1972), 이러한 주체성은 민주주의의 심화와 직결된다는 연구도 존재한다(Kim et al., 2015). 더 나아가 행위자가 구조적 제약 속에서도 능동적 역할을 수행할 수 있다는 논의는 주체성의 이론적 토대를 강화한다(Giddens, 1984; Archer, 2000; Skocpol, 1985). 전자정부 발전이 지방정부 주체성을 강화하는 수단이 될 수 있다는 점도 강조되었는데, 디지털 역량을 적절히 활용하면 중앙에 의존하지 않고 독자적 행정서비스와 정책을 구현할 수 있으며, 이를 통해 정책적 자율성과 책임성을 확장할 수 있다. 다만 일부 지자체에서는 재정적·기술적 한계로 인해 중앙에 의존이 남아 있다는 지적도 있다(West, 2004). 따라서 주체성은 권한 이양을 넘어 재정적 독립성과 정책적 자율성, 그리고 디지털 환경에서의 실질적 자율성 확보까지 포함하는 가치로 이해될 필요가 있다.

이처럼 독창성, 차별성, 주체성은 지방자치의 본질적 가치이자, 디지털 정책이 실제로 지방자치의 강화에 기여하는지를 판단하는 핵심 기준으로 기능한다. 따라서 이러한 가치들이 실제 정책 계획 속에서 어떻게 구현되고 있는지를 살펴보는 것은 의의가 크며, 특히 지자체가 수립하는 지역정보화기본계획은 이를 확인할 수 있는 중요한 자료이다.

2. 지역정보화기본계획의 특성과 추진현황

지역정보화기본계획은 지자체의 디지털 기반 업무들을 효율적·체계적으로 추진하기 위해 지자체별로 수립하는 중장기 마스터플랜(최종석 외, 2021: 58)으로 인식된다. 이는 마스터플랜의 일반적 특성에 기인하는데 마스터플랜은 다양한 요소들의 포괄적 고려 및 각 요소 간의 상호 연관성을 분석하여 전체적인 최적화를 추구하고(Alexander, 1986), 단기적 문제 해결보다는 장기적인 발전과 비전 실현에 중점을 두며(Bryson, 2018), 전략과 이행과제, 그리고 이행과제의 실현을 위한 자원배분계획 등을 제시하고(Faludi, 1987), 계획 수립 전 과정에 다양한 이해관계자들을 참여시키며(Healey, 1997), 반드시 이행될 수 있는 전략과 과제의 도출(Steiner, 1979; Hoch, 1994) 등을 주요특징으로 한다. 지역정보화기본계획 역시 지자체 업무 전체를 대상(전자정부법 제65조)으로 하고, 일반적으로 5년의 기간을 주기로 하며, 내외부 환경분석, 이해관계자 설문·인터뷰 등을 통해 비전·전략·실행과제를 설정하고 재원과 추진시기 등을 제시한다. 또한 기본계획 수립 과정에 공무원, 주민, 대학, 시민단체 등 지자체의 주요 이해관계들이 설문, 인터뷰, 자문, 심사 등의 형태로 참여하고 있고, 도출된 이행과제들을 복수의 보고회(중간·최종보고)와 별도 검토회의 등을 개최하여 그 실현가능 여부를 내부공무원과 외부전문가들에게 검토를 받게되고 이를 통해 최종 확정되는 절차를 거치고 있다. 이러한 특성을 고려할 때 지역정보화기본계획은 마스터플랜의 기본적인 특성에 정확하게 부합되고 있음을 알 수 있다.

이렇듯 지역정보화기본계획이 마스터플랜의 일반적 특성과 동일하지만 보다 특징적인 점은 전 지자체를 포괄하는 것이 아닌 지자체별로 수립된다는 점이다. 즉, 독립적, 경쟁적 성격을 갖는다. 지역정보화기본계획은 지자체 스스로 지역의 특징적인 문제들을 확인하고 지자체 스스로 그 문제를 해결하기 위한 해결방안이 제시된다. 따라서 지역정보화기본계획의 주체는 개별 지자체이고 포함되는 과제 역시 획일적·보편적 과제가 아닌 그 지역의 특수성이 반영된 즉, 타 지역과 구분되는 독창적이고 차별적인 과제를 도출한다. 지역정보화기본계획의 이러한 특징은 앞서 언급한 지방자치와 맥을 같이 한다는 점을 명징하는 것이라 할 수 있다. 즉, 지역은 동일한 가치로 포괄되는 것이 아니라 ‘다름’이 기본이 되고, 정책 추진 관련 타 주체에의 의존이 아닌 ‘스스로’가 핵심이 된다. 따라서 지역정보화기본계획은 디지털을 기반으로 지역의 특성에 부합되고 지자체 주도로 추진할 수 있는 독창적 과제들을 발굴하여 지역발전을 도모하는 지자체의 종합발전계획이라 할 수 있다.

지역정보화기본계획은 지역정보화라는 명칭과 개념이 정착되기 시작한 1998년 이후 본격적으로 수립되고 있다. 초기에는 지자체의 행정업무와 관련된 시스템 구축·유지보수 중심이

있고 따라서 이 시기의 기본계획은 행정정보화 중심의 계획이었다. 이러한 흐름은 2010년대 초반까지 이어졌는데 주민들의 생활을 지원하기 위한 사업들이 다수 포함되기 시작했지만 여전히 행정인프라 중심의 계획이 수립되었다. 이는 그 당시 정보화가 지자체의 특정 부서 즉, 정보화부서만의 고유업무로 인식되었고 따라서 정보화부서에서 담당하는 업무 중심으로 기본계획을 수립한 것에서 그 원인을 찾을 수 있다. 그러다가 2010년대 중반 이후 4차산업혁명, 디지털전환 등을 통해 디지털의 중요성이 지방행정에서도 각인되게 되었고 그에 따라 지자체 전 업무에 정보화가 보편적으로 적용되기 시작하면서 기존 행정 중심의 계획에서 벗어나 경제, 산업, 복지, 문화, 관광 등 지방자치의 효능감이 높은 지역경제활성화와 지역주민의 삶의 질 향상 등에 초점이 맞추어지고 있다. 특히 계획 수립 과정에 있어서 지자체 내 다양한 이해관계자들의 의견수렴을 보편화함으로써 지방자치의 중요 가치인 참여를 통한 민주성 확보에도 의미있는 모습을 보이고 있다.

이러한 지역정보화기본계획은 자치법규인 지자체별 ‘정보화조례’(정보화촉진조례, 지능정보화조례 등) 제4조 또는 제5조(기본계획의 수립)에 근거하여 추진되고 있다.¹⁾²⁾³⁾ 다만 지자체별 조례 대부분 기본계획 수립은 명기되어 있지만 기간을 명시적으로 특정하고 있지는 않다. 따라서 보편적으로 추진되고 있는 5년이라는 기간은 타 마스터플랜들과 같은 관행적 기간으로 의무화된 기간은 아니다. 실제 최근 디지털의 진보 속도가 예측하기 어려운 수준으로 급변함에 따라 3년 단위 계획 수립이 등장(인천광역시)하기 시작하였고 조례에 3년이라는 기간을 명기(수원특별시)하는 경우도 나타나고 있다. 다만 그 대상은 해당 조례에 명기되어 있지 않으며 전자정부법 제65조(지역정보화사업의 추진 및 지원)에 근거하여 지자체 전 업무를 대상으로 하고 있다.⁴⁾

아울러 지역정보화기본계획은 정보화부서(정보통신과, 정보화담당관 등)에서 담당한다. 정보화부서는 전통적으로 행정정보시스템, 통신, 보안 등을 담당하는 부서로 일반부서를 지원하는 지원부서의 성격이 강한 부서이다. 데이터, 인공지능 등의 업무를 담당하는 경우도 있으나 상당 수 지자체(특히 광역)에서 해당 기능은 별도의 전담부서에서 독립적으로 담당하는 경우가 많기 때문에 여전히 전통적 정보통신 업무를 담당하는 것이 일반적이다. 이러한 이유로 행

- 1) 일반적으로 ‘지능정보화기본법’, ‘전자정부법’을 추진근거로 언급하는 경우가 있으나 양 법률 모두 중앙 정부 차원의 계획 수립은 명확하게 표현되어 있으나 지자체 차원의 계획 수립을 명시적으로 제시하고 있지는 않다. 즉, 법률에 근거를 두고 있다는 것은 정확한 판단이 아니다.
- 2) 지자체별로 ‘~수립하여야 한다’, ‘~수립할 수 있다’ 등 수립 의무 정도가 다르게 표현되어 있으나 대부분의 지자체에서 기본계획 수립이 이뤄지고 있다.
- 3) 대구 달성군처럼 제4조를 삭제하여 기본계획 수립 근거를 없앤 경우도 있다.
- 4) 다만 지자체 입장에서 해당 법률적 근거에 의해 전 업무로 적용 대상을 확대하고 있다기 보다는 디지털의 실효성이 높다는 것에 대한 체감을 통해 자연스럽게 업무에 활용하는 것으로 보는 것이 타당하다.

정정보화 중심의 계획이 수립되었던 기본계획 수립 초기에는 그 수립과 이행에 있어서 별다른 문제가 없었으나 기본계획의 범위가 지자체 전 업무로 확대되고 도출되는 이행과제들 역시 정보화부서보다 일반부서의 과제가 다수가 되면서 정보화부서에서의 기본계획 수립은 이행과제들의 실현가능성에 적잖은 부담이 되고 있다. 다만 이는 지역정보화기본계획이 디지털이라는 수단을 활용하여 지자체의 전체적인 업무를 포괄하는 지자체 종합발전계획임을 명확히 보이는 것으로 디지털이 지방자치를 강화하는 수단으로 활용되고 있음을 명징하는 것이라 할 수 있다.

3. 지방자치 관점에서 지역정보화기본계획에 대한 비판적 시각

지역정보화기본계획은 지방자치의 효율성을 체계화할 수 있는 즉, 지방자치를 디지털이라는 수단을 활용하여 체계적으로 추진할 수 있는 기재가 된다. 이는 지역정보화기본계획이 기본적으로 지자체별로 수립되는 종합발전계획 등과 마찬가지로 지자체의 특성이 체계적으로 반영되고 그러한 특성이 맞는 이행과제들로 구성되고 있기 때문이다. 실제 지역정보화기본계획은 앞서 언급한 바와 같이 디지털 기반 지자체의 종합발전계획으로서의 역할을 담당하고 있다. 그러나 지역정보화기본계획이 해당 지자체만의 독창성 있는 계획인지 그리고 지자체의 의지만으로 추진이 가능한지에 대한 의문도 제기된다.⁵⁾ 이는 지방자치에의 부합성에 대한 문제로 지역정보화기본계획이 지방자치 강화에 실질적 기여를 하는지에 대한 명확한 판단이 어렵다는 것이다. 이유는 다음과 같다.

첫째, 타 지자체의 계획들과 유사성이 높다는 점이다. 앞서 언급한 바와 같이 지자체는 지역정보화기본계획 추진 시 타 지자체에서 볼 수 없거나 보기 힘든 고유사업 추진을 기대하고 실제 이를 이행과제로 반영하기 위해 노력한다.⁶⁾ 그러나 이렇게 타 지자체와 비교하여 차별적이고 독창적인 사업들은 추진사례가 없거나 부족하여 지자체 입장에서 성공적 추진 즉, 실

5) 기본계획수립은 지자체 입장에서 의무적인데 사실 정보화부서에서 수립하는 계획은 지자체 입장에서 큰 관심이 없는 경우가 많기 때문에 더군다나 일반부서의 계획까지 포함되어야 하는데 사실 개별부서에서 추진하는 사업들은 정보화부서에서 이의 집행여부를 확인할 수 있는 권한도 없기 때문에 계획은 수립하되 실제 집행은 어려운 일종의 유명무실한 계획으로 전락하는 경우도 많다(○○북도 기본계획 담당공무원 인터뷰, 2025년 5월).

6) 착수보고 시 담당부서장과 팀장, 주무관 등 공무원은 물론 외부전문가인 정보화위원들이 공통적으로 강조하는 것이 해당 지자체만의 고유한 과제들을 많이 제시해 달라라는 것이다. 이러한 양상은 중간보고와 최종보고에서도 동일하게 나타나는데 이행과제가 현실적으로 구성되었는지 보다 지자체만의 특성이 반영되어 있는지를 더 중요하게 보는 경우가 많다(○○○컨설팅 지역정보화기본계획 PM 인터뷰, 2025년 5월).

현가능성에 대한 불명확성이 내재되는데 이는 과제의 실제적 이행에 있어서 의사결정자들의 설득, 그리고 예산확보의 어려움을 배태하게 된다. 성공적 추진에 대한 명확한 근거 그리고 실제 이행에 대한 확신이 부족하면 고생이 무용해지는 상황에 직면하게 될 수밖에 없다. 따라서 지자체는 새로운 정책에 대한 도전성도 존재하지만 일반적으로 새로운 정책들의 선도적 추진에 대해 일정수준 거부감이나 불안감이 있는 것도 사실이다. 그 결과 타 지자체에서 추진한 사례를 참고하여 추진하는 경우가 많다.⁷⁾ 기본계획에 새로운 과제들도 구성되지만 실제로 과제명을 새롭게하는 방식으로 일견 차별적 외피를 두르나 내용적으로 타 지자체 사업들과 유사성이 높은 경우도 상당수 존재한다. 기본계획에 지자체 고유 특성이 반영된 과제보다 보편적 서비스가 다수를 차지한다면 지방자치의 본질적 가치와 상충되는 측면이 존재하는 것으로 볼 수 있다. 물론 지방자치가 온전히 독창성과 차별성만으로 설명할 수는 없다. 보편적 서비스도 해당 지역에 대한 높은 이해를 바탕으로 보다 정확하고 신속하게 제공하는 것 역시 지방자치의 강점임은 부정할 수 없지만 제공되는 디지털서비스의 독창성과 차별성이 취약하다면 디지털이 지방자치를 강화한다는 것에 대판 비판 제기도 충분히 가능한 상황임은 부정하기 힘들다.

둘째, 중앙정부에 대한 종속성으로 주체성이 저하될 수 있다는 점이다. 한국의 전자정부가 세계적으로 우수성을 인정받는 것에 상당부분은 중앙정부의 역할이 절대적이었다(명승환, 2015: 91). 즉, 한국의 전자정부는 중앙정부 중심으로 발전을 도모하여왔다. 이는 지역정보화에도 고스란히 이어졌는데 초창기 기본계획의 경우 행정, 재정, 세정 등 지자체의 주요업무와 관련된 시스템들이 중앙정부 주도로 구축되었기 때문에 이의 유지보수와 관련된 내용을 반영하는 경우가 많았다. 이는 독창성·차별성과는 무관한 지자체별 공통사무와 관련된 것으로 중앙정부의 정책이나 사업에 대한 보완적·부수적 사업을 담당하는 즉, 중앙정부에 대한 종속적 행태를 내재한다고 할 수 있다. 물론 이후부터는 점차 지자체별로 자치사무 추진을 위한 시스템 구축 관련 과제가 나타나기 시작하였으나 이 역시 정보화사전협의제도 등 지자체사업의 중복성을 방지하기 위한 목적으로 추진된 제도들에 의해 도출된 과제들의 실제 이행이 제약되는 경우가 발생하게 되었다. 지자체 정책이 중앙정부의 통제로 이행되지 못할 수 있는 상황에 놓이게 된 것이다. 이는 지역정보화기본계획이 과제 도출에서의 종속성은 물론 과제 이행

7) 요즘은 분위기가 다소 달라지기는 했지만 사업을 추진하려면 단체장의 공약사항을 제외하고는 타 지자체에서 성공적으로 추진한 사례가 있는지를 우선 물어보는 경우가 많다. 그나마 광역지자체들의 경우는 사정이 낫지만 기초지자체의 경우 예산의 제약으로 선도적 사업 추진은 어렵다. 특히 최신기술의 경우 담당하는 공무원들의 역량도 부족하기 때문에 새로운 것의 추진에 엄두를 내기가 쉽지 않은 것이 현실이다. 그 결과 소수의 사업을 제외하고는 타 지자체와 유사한 사업을 기본계획에 담는 경우가 많다(○○남도 ○○시 기본계획 담당공무원 인터뷰, 2025년 6월).

에서의 종속성 역시 내재하여 결과적으로 지자체의 주체성에 부정적 영향을 미치는 상황이 발생하고 있는 것이다. 아울러 기본계획에서 수립될 이행과제들은 예산규모가 명기되는데 자체예산만으로 추진되는 것은 아니기 때문에 중앙정부의 예산을 포함시키게 된다. 그러나 이는 확정되지 않은 예산으로 그 수준이 높을수록 예산의 불명확성은 더 커지게 되고 당연히 이행과제의 실현가능성에 영향을 미치게 된다. 즉, 추정된 예산을 확보하지 못하게 되고 그 결과 과제 이행이 불가능하게 된다면 디지털 기반 지방자치 강화는 그 실현 자체가 불가능한 전제가 된다. 결과적으로 지역정보화기본계획은 이행계획 자체가 중앙정부의 직·간접적 통제를 받고 있으며 이는 지자체의 주체성에 부정적 영향을 미치는 요인이 된다.

이렇듯 지역정보화계획은 중앙정부에 종속적인 측면, 그리고 타 지자체의 계획들과 중복적 측면이 존재한다는 비판이 제기되는데 이는 디지털이 지방자치를 강화한다는 인식과는 다른 면이 있음을 보여준다. 지역정보화기본계획은 해당 지자체의 특성이 반영된 고유한 디지털사업들을 예측하여 제시하는 것인데 지자체가 해당 지자체의 특성을 반영한 고유한 정책들을 추진하는 것이 아닌 타 지자체들과 동일 또는 유사한 정책들을 추진하고, 그마저도 중앙정부의 통제를 받거나 종속적 형태로 추진하는 것은 지방자치의 가치와 대립되는 것이다. 이에 본 연구는 지역정보화기본계획이 지방자치의 가치에 부합되게 추진되고 있는지 즉, 지방자치 강화 수단으로 기능하는지를 확인한다. 이는 기본계획의 독창성, 차별성, 그리고 주체성을 통해 검증한다.

4. 선행연구 검토

디지털에 기반한 지방자치 관련 연구들은 국내외에서 주로 효율성 및 활성화 측면에서 추진되어 왔다. 2010년대 중반까지는 디지털이 주민 의견수렴, 정책 모니터링, 참여예산제 등에서 중요한 역할을 하며, 전자적 정보 공개와 피드백 창구 마련으로 행정 신뢰도와 민주적 거버넌스를 촉진하여 지방자치를 강화한다는 연구(Klopp, J., et al., 2013; Feeney, M., 2016)와 같이 전통적 정보화의 입장에서 그 효용성을 강조한 연구들과 이를 위해 단체장의 역할이나 조직, 인력, 법제도 개선 등의 필요성 및 개선방안을 제시한 연구들(김남욱 외, 2024; 주재복 외, 2019; 육동일, 2019)이 주로 추진되었다.

그러다가 2010년대 중반 이후에는 디지털 기술이 행정처리의 자동화, 데이터 기반 의사결정, 실시간 서비스 제공 등 디지털 전환을 통해 지자체의 운영 효율을 크게 높인다는 연구(Salehi, P., et al., 2023; Zhou, W. et al., 2024), 데이터 분석과 AI 기반 예측을 통해 지역별 필요에 맞는 행정, 복지, 재난관리 등 맞춤형 서비스 제공으로 지방자치가 강화된다는 연

구(WAVETEC, 2025) 등과 같이 4차산업혁명과 디지털전환의 등장 특히 COVID-19이후 디지털이 사회변혁을 위한 필수적 수단으로 착근되면서 디지털의 진일보한 개념으로 정착한 인공지능을 비롯한 지능정보기술의 활용이 지자체 발전을 위해 필수적임을 강조한 연구들이 등장하기 시작하였다. 아울러 이러한 디지털전환의 내재화, 그리고 지능정보기술의 활용의 인적·물적·제도적 기반 확립 및 보안을 위한 연구(황창호 외, 2021; 윤종인 외, 2021; 이경은 외, 2023; 이재호, 2022; 박영민, 2024; 이재용 외, 2024)도 추진되고 있다.

그러나 디지털과 관련하여 지방자치의 독창성, 차별성, 주체성에 대해 실증한 연구는 부재하다. 당연히 지역정보화기본계획과 지방자치와의 관계를 분석한 연구 역시 없다. 지역정보화기본계획을 주제로 추진한 연구는 1999년에 최초 등장하였으나 이는 특정 지자체에서 수립한 기본계획의 내용을 정리(최상균 외, 2000)한 것이었다. 이후 지역정보화기본계획의 발전 방안을 제시한 연구(최종석 외, 2021), 지역정보화기본계획을 통해 공무원의 관료제적 특성을 확인한 연구(노재인 외, 2020) 등이 존재하나 지방자치와 관련하여 지역정보화기본계획을 분석한 연구는 아니다.

따라서 본 연구는 지역정보화기본계획의 분석을 통해 디지털이 지방자치의 특성 중 독창성, 차별성, 그리고 주체성에 부합되게 활용되는지를 확인하는 최초의 연구라는데 의의가 있다.

Ⅲ. 연구설계

1. 분석의 출발과 가설

본 연구는 지자체별로 수립되는 지역정보화기본계획에 제시된 이행과제가 독창성, 차별성, 주체성을 반영하고 있는지를 확인하는 것을 목적으로 한다. 지역정보화기본계획에서 독창성은 해당 지자체만의 고유한 과제를 의미하며, 차별성은 다른 지자체에서는 쉽게 찾아볼 수 없는 독자적 과제를 뜻한다. 주체성은 지자체가 외부 의존 없이 스스로 추진 가능한 과제를 의미한다.⁸⁾

이처럼 지역정보화기본계획의 이행과제는 독창성·차별성·주체성을 전제로 설계되는 것이 바람직하며, 이는 앞서 살펴본 지방자치의 본질적 가치와도 일치한다. 그러나 실제 계획 수립

⁸⁾ 다만 지자체가 주도하는 것이 당연한 것으로 인식되어서인지 독창성이나 차별성에 비해 소위 ‘우리가 할 수 있는 과제’인지에 대해서는 상대적으로 주체성에 대한 강조점이 크지 않다(○○도 기본계획 담당공무원 인터뷰, 2025년 6월).

과정에서 이러한 가치가 충분히 반영되고 있는지에 대해서는 비판이 제기되어 왔으며, 본 연구는 이러한 비판의 타당성을 실증적으로 검증하는 데 목적이 있다.

다만 이행과제와 관련하여 독창성과 차별성은 개념적으로 구분할 수 있음에도 불구하고 실제 사례에서는 그 차이를 명확히 구별하기 어렵다. 특히 독창적 과제와 차별적 과제를 정량적으로 구분할 기준을 설정하는 데 한계가 존재한다. 따라서 본 연구에서는 두 개념을 동일한 범주로 묶어 분석을 진행한다.

이에 본 연구는 다음과 같은 가설을 설정한다.

〈가설〉 지역정보화기본계획은 지방자치의 특성을 반영하여 수립된다.

1. 지역정보화기본계획의 이행과제는 지자체별 독창성·차별성을 갖는다.
2. 지역정보화기본계획의 이행과제는 지자체별 주체적으로 추진된다.

2. 분석대상

본 연구는 지역정보화기본계획이 지방자치의 특성 중 독창성, 차별성, 주체성에 부합되게 수립되는지의 확인을 목적으로 하며 이는 이행과제를 통해 확인한다. 지역정보화기본계획은 내외부 환경분석, 이해관계자 설문 및 인터뷰, 비전 및 전략수립, 전략별 이행과제 도출, 통합 이행계획 등의 절차를 통해 수립된다. 여기서 환경분석 및 인터뷰는 지자체의 특성 확인의 핵심이 되는 것으로 이를 통해 지자체에서 추진할 이행과제를 도출한다. 그러나 환경분석이나 인터뷰 결과를 가지고 지역정보화기본계획의 독창성과 차별성, 주체성을 확인하는 것은 난망하다. 현상은 있으나 실체가 없기 때문이다. 실제 디지털의 지방자치로의 발현은 이행과제이다. 이행과제는 지자체가 실제 추진해야 하는 정책이고 그래서 내용이 명확하기 때문에 디지털 기반 지방자치의 독창성 및 차별성, 주체성을 확인하는 것이 가능하다.

1) 독창성·차별성

지역정보화기본계획에서 도출된 이행과제의 독창성 및 차별성은 해당 지자체 외에 추진하는 지자체의 비율이 핵심이 된다. 앞서 언급한 바와 같이 지방자치는 기본적으로 지자체별 특성이 '다름'이 전제된다. 100% '다름'은 아니지만 각 지자체는 타 지자체와 구분되는 고유 특성을 갖는다. 이러한 지자체별 특성은 중앙정부의 획일적 정책으로 포괄하기 어렵기 때문에 지자체 스스로 특성에 맞는 정책을 추진하는 것이 필요하다. 지방자치의 목적과 동일한 것이다. 따라서 지역의 특성과 무관하게 전 지자체에 적용가능한 보편적 정책들은 대부분 중앙정

부의 몫이며 이미 행정·재정·세정 등 지방행정에 있어서 핵심이 되는 공통적인 분야의 상당 수가 중앙정부 주도로 디지털화가 추진되었음을 고려할 때 지역정보화기본계획에서 도출되는 과제들은 해당 지자체만 해당되는 이행과제 구성이 필요하다.

단, 지자체는 행정구역상의 구분으로 인근지역에 위치하거나 위치한 지역의 자연환경, 산업 등의 유사성으로 지역특성이 공유되는 경우가 있다. 그리고 위임사무로 인한 업무의 공통성, 그리고 중앙정부의 정책방향성⁹⁾ 등을 고려할 때 지자체만 유일하게 추진하는 정책을 발굴하는 것은 쉽지 않다. 그렇다고 지자체 특성을 고려하지 않은 보편적 정책들만으로 기본계획이 수립된다면 지자체별 지역정보화기본계획 수립의 필요성은 낮을 수밖에 없다. 즉, 중앙정부에서 보편적 서비스로 구성된 기본계획을 수립하는 것이 타당할 수 있다.¹⁰⁾ 이러한 현실을 고려할 때 타 지자체에서 찾아볼 수 없거나 일부 지자체에서만 확인가능한 이행과제를 구성하는 것도 지방자치 구현 측면에서 필요하다. 이에 본 연구에서 독창성·차별성을 확인하는 변수를 ‘지자체별 공통 이행과제 수’로 설정한다.

2) 주체성

지역정보화기본계획에서 도출된 이행과제의 주체성은 해당 지자체에서 스스로 추진 가능한지 여부가 핵심이 된다. 다만 주체성의 경우 이행과제만으로는 명확한 판단이 어렵다. 이행과제 모두 당연히 해당 지자체에서 추진하는 것이기 때문이다. 따라서 이행과제의 주체성은 이행과제를 지자체 스스로 실행가능하게 하는 동력의 확인이 필요하다. 지자체 디지털정책들의 실행을 담보하는 요인들은 전통적으로 조직, 인력, 예산, 제도 등을 들 수 있다. 지역정보화기본계획의 이행과제에는 이를 추진하는 담당부서가 지정되기 때문에¹¹⁾ 조직과 인력이 이행과제의 실행을 저해하는 요인은 아니다. 또한 법률과 자치법규 등 추진근거 역시 명기되기 때문에 제도가 이행과제 실행에 애로로 작용되지 않는다. 그러나 예산의 경우 규모가 제시되지만 확정된 예산은 아니다. 즉, 이러한 예산의 불명확성은 실행을 저해하는 요인으로 작용하게 된다.

9) 지역정보화기본계획 수립 시 첫 단계에 외부환경 분석을 실시하는데 핵심 중 하나가 중앙정부의 정책이다. 기본계획이 지자체 자체계획이기는 하나 이행과제 도출 관련 중앙정부 정책의 고려는 실행력 측면에서 불가피하다고 볼 수 있다.

10) 실제 중앙정부에서 2006년 u-지역정보화기본계획 등 보편적 서비스를 기반으로 하는 지역정보화기본계획을 수립한 적이 있고 이후에도 이러한 움직임이 지속되고 있기는 하다. 다만 지자체별 특성이 다르기 때문에 지자체에서 이를 참고만 할 뿐 실제 반영하는 경우는 드물었고 그 결과 전 지자체의 보편적 기본계획 수립은 더 이상 이뤄지고 있지 않다.

11) 이행과제 도출은 이해관계자 중 하나인 공무원 인터뷰가 큰 영향을 미치는데 인터뷰를 통해 각 부서별 필요한 과제를 도출하게 되며 도출된 과제의 이행은 당연히 해당 부서의 역할로 결정된다.

지역정보화기본계획의 이행과제의 예산 추정치로 과제에 따라 실제 지자체에서 투입가능한 예산규모를 넘어서는 즉, 지방비만으로 추진하기 어려운 수준으로 설정되는 경우가 있는데 대부분 국비가 전제된다. 국비는 지방비와 비교해 확보되거나 확보될 가능성이 높은 예산이 아니기 때문에 이를 포함할 경우 사업 추진의 불확실성을 높이게 된다. 따라서 지역정보화기본계획에서 도출된 이행과제들이 과도하게 설정된 불명확한 예산에 근거하는 경우 이는 이행과제 실현을 저해하는 요인이 될 수 있다. 이에 본 연구에서 주체성을 확인하는 변수를 '이행과제별 국비 포함 여부'로 설정한다.¹²⁾

3. 자료수집 및 분석방법

1) 자료수집

본 연구는 2021년부터 2023년까지 수립된 광역자치단체 4곳(부산, 대구, 인천, 경기)과 기초자치단체 4곳(경기 수원, 경남 창원, 경기 안양, 광주 서구)의 지역정보화기본계획을 분석 대상으로 선정하였다.¹³⁾ 이러한 선정 기준은 시기적·기술적 동질성과 행정 규모에 따른 정책 비교의 타당성을 동시에 확보하기 위함이다.

우선 시기를 2021년부터 2023년까지로 특정한 이유는 기술적 특성과 정책적 기조에서의 유사성이 높아 비교분석의 일관성을 확보할 수 있기 때문이다. 이 시기는 코로나19를 거치면서 기존 4차산업혁명 등을 통해 부각된 지능정보기술이 지자체 차원에서 본격 활용되기 시작한 시기로 디지털 전환, 인공지능(AI), 탄소중립, 스마트 도시 등 디지털 관련 주요 정책 아젠다가 본격적으로 전국적인 범위에서 제도화되고, 지자체 차원의 전략 수립 및 실행계획이 구체화된 시기이다. 특히, 해당 시기 동안은 중앙정부 차원의 정책 방향성이 광역 및 기초 지자체에 확산되며, 관련 기술이 일정 수준 동질화되는 경향을 보인다. 이에 따라 본 연구는 해당 기간을 대상으로 할 경우 기술적 배경과 정책 환경의 유사성이 확보되어, 계획 간 비교 분석의 정합성과 일관성을 제고할 수 있다. 또한 근시점의 데이터 활용으로 정책적 시사점의 현행성(contemporaneity)을 유지하는 데에도 기여할 수 있다.

다음으로 광역 및 기초자치단체 각각 4곳씩을 선정한 것은 행정 규모에 따른 정책 특성 및

12) 국비의 비중을 보는 것이 보다 정확한 판단 기준이 될 수 있으나 본 연구의 대상이 되는 2020년 이후 수립된 지자체별 기본계획에는 예산의 출처와 비중이 명기되어 있지 않다. 예산의 출처 즉, 국비포함 여부는 후술하는 자료수집 단계에서 본 연구의 대상이 되는 기본계획을 수립한 담당PM들의 도움으로 반영이 가능했으나 비중까지는 확인이 불가능한 관계로 부득이 제외한다.

13) 일부 지자체의 경우 지자체의 규모가 유사하여 포함을 고려하였으나 계획수립 시기가 과거여서 비교의 정합성 확보 문제로 제외하였다.

전략적 접근 방식의 차이를 비교 분석하기 위해서이다. 선정된 지자체들은 동일 행정 수준 내에서 인구 규모, 재정 규모, 산업 구조 등 주요 지표에서 일정 수준 유사성을 가지고 있는데 이는 분석결과의 왜곡 가능성을 최소화하고 정책 간 비교의 균형을 확보할 수 있다. 특히 광역과 기초의 이원적 구조를 채택함으로써, 지역정보화기본계획 관련 지자체 규모에 따른 지방자치의 특성 반영 수준의 분석이 가능하다.

본 연구의 대상이 되는 지역정보화기본계획들의 이행과제는 광역 189개(부산 65, 대구 40, 인천 45, 경기 39), 기초 95개(광주 서구 29, 수원 15, 안양 27, 창원 24)로 총 284개이나, 과제 내용이 동일·유사한 경우가 다수 존재한다. 이에 과제 내용을 기준으로 재분류하여 광역 117개, 기초 67개 등 총 184개 과제로 재정리하였다.¹⁴⁾ 이는 본 연구의 대상이 되는 총 8곳의 기본계획을 수립한 담당 PM들(3명)과의 협의를 통해 추진되었다.¹⁵⁾

아울러 이행과제별 예산의 경우 총액은 제시되어 있으나 예산의 출처 즉, 국비와 지방비 여부를 명시하고 있지 않다. 이의 확인을 위해 과제의 재정리와 마찬가지로 담당PM들의 의견을 수렴하였다. 우선 담당했던 기본계획의 이행과제(광역 189개, 기초 95개)별 국비포함 여부를 확인하고, 이를 유형화한 이행과제(광역 117개, 기초 67개)를 대상으로 예산규모와 내용에 대한 논의를 통해 이행과제별 국비와 지방비 여부를 최종 확정하였다.

2) 분석방법

본 연구는 광역·기초자치단체의 지역정보화기본계획 이행과제를 대상으로 과제의 독창성·차별성과 주체성을 SPSS 25.0을 활용¹⁶⁾하여 실증적으로 검증하였다. 방법론 선정배경과 분석목적은 다음과 같다.

14) 본 연구는 이행과제의 독창성·차별성, 주체성을 확인하는 것이기 때문에 과제의 내용이 중요하다. 따라서 유형화 시 디지털기술의 동일·유사여부는 고려하지 않고 오직 이행과제의 내용만 고려하여 정리하였다.

15) 물론 Python 등을 활용하여 데이터전처리를 통해 이행과제들을 유형화할 수 있다. 그러나 지자체별 이행과제명의 차이가 단순 과제명 뿐만 아니라 과제의 내용까지 확인해야 보다 정확한 유형화가 가능하다. 이에 본 연구에서는 자료의 보다 높은 정합성을 위해 기본계획의 담당PM들과의 논의를 통해 이행과제들의 유형화를 추진하였다.

16) SPSS는 자연어 처리기능 미흡으로 이행과제명의 의미적 유사성 확인이 어렵기 때문에 통상 Python, R, 엑셀 등을 활용한 데이터전처리 등의 과정이 필요하다. 본 연구에서는 이행과제들의 보다 정확한 분류, 그리고 이행과제에 명기하고 있지 않은 국비포함 여부를 확인을 위해 지자체별 지역정보화기본계획 수립을 담당했던 PM들을 통해 이 과정을 진행하였기 때문에 SPSS의 활용에는 문제가 없다.

(1) 독창성·차별성

먼저 중복분석을 통해 복수 지자체에서 추진하는 과제 비율을 산출하여 공통·단독 과제의 분포를 확인하였다. 이어 유사도분석으로 지자체 간 과제 구성의 유사성을 수치화하고, 군집 분석으로 유사성이 높은 지자체를 그룹화하였다. 마지막으로 다차원척도분석(MDS)을 통해 지자체 간 과제 구조의 상대적 거리를 시각화하여 독창성·차별성의 정도를 직관적으로 제시하였다(김용대·김석우, 2013: 185-188; Hair et al., 2019: 593-600; Everitt et al., 2011: 71-96; Borg & Groenen, 2005: 55-78).

(2) 주체성

주체성은 먼저 빈도분석을 통해 국비·자체재원 사업 비율을 확인하여 중앙정부 의존도와 재정 자립 수준을 파악하였다. 이어 로지스틱 회귀분석을 통해 사업 예산 규모가 국비 의존 가능성에 미치는 영향을 검증하였으며, 회귀계수·오즈비·p-value를 통해 효과의 크기와 방향을 해석하였다(Hosmer et al., 2013: 1-35; Hair et al., 2019: 325-330).

IV. 분석결과

1. 지역정보화기본계획의 독창성·차별성

1) 중복분석 결과

지자체별 이행과제의 중복 정도를 확인하기 위해 동일 과제가 여러 지자체에서 동시에 추진되는 빈도를 분석하였다. 이러한 중복도는 지역 간 정책 추진의 동질성 또는 차별성을 평가하는 데 중요한 지표가 된다.

광역자치단체의 경우, 전체 117개 과제 중 복수 지자체가 공통으로 추진하는 과제는 36개(30.8%)에 불과하였다. 이 가운데 4곳 지자체 모두가 추진하는 과제는 단 2개(1.7%)에 그쳤고, 3곳 지자체가 공통으로 수행하는 과제는 11개(9.4%), 2곳 지자체가 공유하는 과제는 23개(19.7%)로 나타났다. 반면, 단일 지자체만 추진하는 과제는 81개(69.2%)로 과반을 크게 상회하였다. 이는 광역 수준에서 대부분의 과제가 특정 지역에만 한정되어 추진되고 있음을 보여준다.

기초자치단체의 경우에도 유사한 경향이 관찰되었다. 전체 67개 과제 중, 복수 지자체가 공통으로 추진하는 과제는 19개(28.4%)에 그쳤으며, 이 중 3곳 지자체가 공유하는 과제는 5개(7.5%), 2곳 지자체가 공유하는 과제는 14개(20.9%)였다. 4곳 지자체 모두가 공통으로 추진하는 과제는 단 한 건도 발견되지 않았다. 이에 반해, 특정 지자체만 단독으로 추진하는 과제는 48개(71.6%)로 대다수를 차지하였다.

이러한 결과는 광역과 기초 자치단체 모두에서 과제의 중복성이 제한적이며, 차별성이 지배적임을 의미한다. 특히, 모든 지자체가 동시에 추진하는 과제는 거의 없고, 약 70%의 과제가 단일 지자체에 국한되어 있다는 점에서, 이행과제는 지역별 특수성과 정책적 우선순위에 따라 독창적으로 설계되었음을 확인할 수 있다. 다시 말해, 지역정보화기본계획의 이행과제는 보편적 과제보다는 지역 맞춤형 과제의 성격이 강하게 나타난다고 해석할 수 있다.

〈표 1〉 중복분석 결과

구분	총 과제 수	4개 지자체	3개 지자체	2개 지자체	1개 지자체
광역	117	2(1.7%)	11(9.4%)	23(19.7%)	81(69.2%)
기초	67	0(0.0%)	5(7.5%)	14(20.9%)	48(71.6%)

2) 유사도분석 결과

지자체별 이행과제의 구성 유사성을 정량적으로 평가하기 위해 유사도 분석(Similarity Analysis)을 실시하였다. 이 분석은 각 지자체의 과제 수행 여부 데이터를 벡터화한 뒤, 지자체 간 코사인 유사도(Cosine Similarity)를 산출하는 방식으로 진행되었다. 코사인 유사도는 1에 가까울수록 구성의 유사성이 높고, 0에 가까울수록 상이함을 의미한다. 이를 통해 지역별 정책 방향이 동질적인지, 혹은 차별적인지를 계량적으로 검토할 수 있다.

광역자치단체의 경우, 부산-경기(0.369)와 대구-인천(0.359)에서 상대적으로 높은 유사도가 나타났다. 이는 해당 지역 간 조합이 일부 과제 구성 측면에서 비슷한 정책 방향성을 공유함을 시사한다. 그러나 전체적으로 모든 광역자치단체 지역 간 조합의 유사도 값이 0.4 미만으로 나타났으며, 이는 과제 구성의 차별성이 지배적임을 보여준다. 다시 말해, 각 광역자치단체는 지역적 특수성을 반영하여 과제를 설계하고 있음을 확인할 수 있다.

기초자치단체의 경우, 유사도 값이 0.164~0.257 범위에 분포하였다. 이는 광역자치단체보다 더 낮은 수준으로, 기초단위에서의 과제 구성 차별성이 특히 강하게 나타났음을 의미한다. 상대적으로 높은 유사도를 보인 지역 간 조합은 수원-안양(0.257), 창원-광주서구(0.242)였으며, 가장 낮은 유사도는 창원-안양(0.164)으로 확인되었다. 전반적으로 모든 지역 간 조

합의 값이 0.3 미만에 머물러, 기초자치단체는 서로 다른 지역적 요구와 여건을 반영한 독자적 과제 조합을 형성하고 있음을 뒷받침한다.

종합하면 광역·기초 자치단체 모두에서 코사인 유사도 값이 전반적으로 낮게 산출되었다. 이는 지자체별 이행과제가 지역적 특수성에 기초하여 독자적으로 설계되고 있음을 실증적으로 보여준다. 일부 지역 간 과제 구성이 부분적으로 유사하게 나타나기도 하지만, 유사도 값이 전반적으로 낮다는 점에서 지자체별 정책 방향은 차별성이 우세하다고 평가할 수 있다. 다시 말해, 지역정보화기본계획의 이행과제는 공통의 틀보다는 각 지역의 특성과 우선순위에 따라 다양하고 독창적인 방향으로 추진되고 있음을 확인할 수 있다.

〈표 2〉 지자체 간 코사인 유사도 행렬

광역	구분	부산	대구	인천	경기
	부산	1	0.261	0.228	0.369
	대구	0.261	1	0.359	0.229
	인천	0.228	0.359	1	0.190
	경기	0.369	0.229	0.190	1
기초	구분	수원	창원	안양	광주서구
	수원	1	0.228	0.257	0.202
	창원	0.228	1	0.164	0.242
	안양	0.257	0.164	1	0.218
	광주서구	0.202	0.242	0.218	1

3) 군집분석 결과

지자체별 이행과제의 관계 구조를 파악하기 위해 군집분석(Cluster Analysis)을 실시하였다. 군집분석은 과제 구성에서 유사성이 높은 지자체를 하나의 집단으로 묶음으로써, 정책 추진 방식의 유사성과 차별성을 동시에 평가할 수 있다. 본 연구에서는 Ward 방법을 사용하였으며, 거리 측정은 제곱 유클리드 거리(Squared Euclidean Distance)로 계산하였다.

광역자치단체의 분석 결과, 대구와 인천이 먼저 결합하였으며, 이어 부산과 경기가 결합하였다. 최종적으로 두 군집이 합쳐져 하나의 집단을 형성하였으나, 결합 거리의 변화를 보면 초기 결합 거리(0.518, 0.536)에 비해 최종 병합 거리(0.901)가 현저히 커서 두 군집 간 과제 구성의 차이가 뚜렷함을 보여준다. 또한 군집별 평균 수행 규모를 비교하면 대구·인천 군집이 평균 39.0건, 부산·경기 군집이 평균 45.0건으로, 부산·경기 군집의 수행 범위가 다소 넓은 것으로 나타났다.

기초자치단체에서는 수원과 창원이 먼저 결합한 뒤, 이 군집에 안양이 합류하였으며, 최종적으로 광주서구가 합류하였다. 최종 병합 거리(6.390)가 초기 결합 거리(5.292)보다 크게 나타나 최종 단계에서의 분리가 여전히 뚜렷함을 확인할 수 있었다. 수행 규모 비교 결과, 수원·창원·안양 군집의 평균 수행 건수는 약 21.0건이었고, 광주서구는 단독으로 28건을 수행하여 상대적으로 더 많은 과제를 추진하고 있었다. 이는 광주서구가 다른 군집보다 이행과제를 더 확장된 형태로 구성하고 있음을 보여준다.

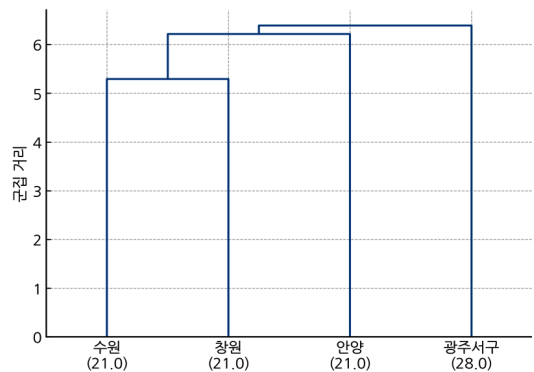
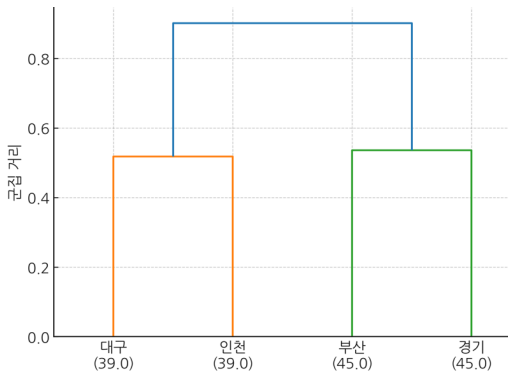
종합적으로 볼 때, 군집분석 결과는 지자체 간에 부분적인 유사성이 존재하더라도 각 지자체가 독자적인 이행과제들을 유지하고 있음을 입증한다. 특정 지자체들이 그룹을 이루기도 하지만, 최종 단계에서의 결합 거리가 크고 수행 규모의 차이가 나타난다는 점에서, 지자체별 과제 구성은 뚜렷한 차별성을 유지하고 있다.

〈표 3〉 단계별 군집 결합(Ward 방법)

〈광역자치단체〉				〈기초자치단체〉			
단계	결합군집	군집거리	군집내 사례수	단계	결합군집	군집거리	군집내 사례수
1	대구-인천	0.518	2	1	수원-창원	5.292	2
2	부산-경기	0.536	2	2	(수원·창원)-안양	6.218	3
3	(대구·인천)- (부산·경기)	0.901	4	3	(수원·창원·안양)- 광주서구	6.390	4

* 군집별 평균 수행 빈도: 대구·인천(39.0), 부산·경기(45.0)

* 군집별 평균 수행 빈도: (수원·창원·안양) 21.0, 광주서구 28.0



4) 다차원척도(MDS) 분석 결과

마지막으로 지자체별 지역정보화기본계획 이행과제의 상대적 유사성을 시각적으로 확인하기 위하여 다차원척도(Multidimensional Scaling, MDS) 분석을 수행하였다. MDS는 지자체 간 유사도 행렬을 2차원 좌표 공간으로 변환하여 시각화하는 방법으로, 좌표상 거리가 가까울수록 과제 구성이 유사함을, 멀수록 차이가 크음을 의미한다. 또한 모형의 설명력과 적합성을 평가하기 위해 Stress와 RSQ 지표를 함께 검토하였다.

광역자치단체의 경우, 부산과 경기가 좌측 하단 영역에 위치하고, 대구와 인천이 각각 우측 상단과 하단에 배치되었다. 이는 앞선 군집분석에서 확인된 두 개의 주요 집단(부산·경기 군집, 대구·인천 군집)이 좌표상에서도 명확하게 드러났음을 보여준다. 좌표의 전반적 분포가 넓게 퍼져 있다는 사실은 네 광역자치단체가 상당히 차별화된 과제 구성을 가지고 있음을 의미한다. 적합도 지표는 Stress-1 = 0.128, RSQ = 0.603으로 산출되었는데, 이는 2차원 해가 비교적 안정적으로 유사도 구조를 재현하고 있음을 나타낸다. 즉, 군집분석과 유사도 분석에서 확인된 지자체 간 구조적 차이가 시각적으로도 뚜렷하게 반영되었다.

기초자치단체의 경우, 4곳 모두 좌표상에서 각각 뚜렷이 분리되어 배치되었으며, 상대적 거리 관계가 명확히 드러났다. 이는 각 기초자치단체가 상이한 과제 구성을 갖고 있음을 보여주는 동시에, 특정 조합 간에는 상대적으로 가까운 유사성이 존재함을 시사한다. 적합도 지표는 Stress-1 = 0.138, RSQ = 0.812로 산출되었다. Stress 값이 0.15 근방으로 양호-우수의 경계에 위치하고, RSQ 값이 0.81로 높은 수준을 보여, 모형이 지자체 간 거리 구조를 안정적이고 충실하게 재현하고 있음을 알 수 있다. 즉, 기초자치단체의 상대적 관계가 2차원 공간에서 신뢰성 있게 표현되었다는 의미다.

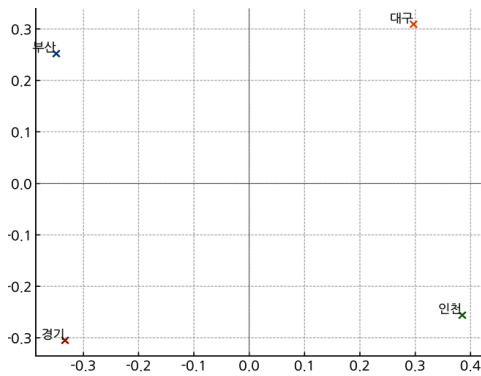
이러한 MDS 분석 결과는 앞서 수행한 유사도 분석과 군집분석의 결과와 정합성을 갖는다. 광역자치단체에서는 두 개의 주요 그룹(부산·경기와 대구·인천)이 시각적으로 명확히 구분되었고, 기초자치단체에서도 유사도 차이가 좌표 공간에서 안정적으로 반영되었다. 특히 Stress와 RSQ 지표가 모두 양호한 수준으로 나타나, 2차원 해석이 지자체 간 구조적 관계를 충실히 설명하고 있음을 보여준다.

따라서 다차원척도 분석은 지자체별 이행과제가 단순히 수치적으로만 차별화되는 것이 아니라, 시각적·구조적 차원에서도 뚜렷한 구분이 가능함을 입증한다. 이는 지역정보화기본계획의 이행과제가 공통성을 일부 가지면서도 지역별 차별성이 명확하게 구현되어 있음을 재차 확인시켜 준다.

〈표 4〉 지자체별 지역정보화기본계획 이행과제 MDS결과

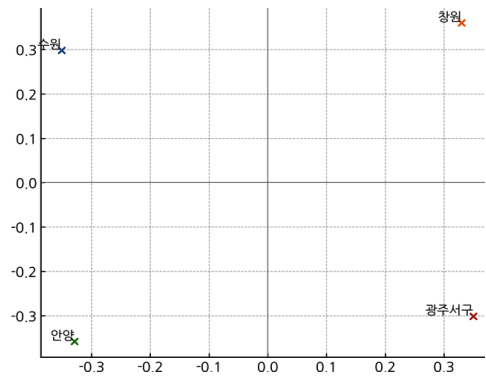
구분	x	y
부산	-0.349	0.252
대구	0.297	0.309
인천	0.385	-0.256
경기	-0.333	-0.305

Stress-1 = 0.128, RSQ = 0.603



구분	x	y
수원	-0.351	0.298
창원	0.330	0.360
안양	-0.329	-0.358
광주서구	0.350	-0.301

Stress-1 = 0.138, RSQ = 0.812



5) 종합

지자체별 지역정보화기본계획 이행과제에 대한 분석 결과, 과제 구성의 중복성이 낮고, 유사성은 제한적이며, 군집화 경향은 부분적으로 존재하나 차별성이 유지되며, MDS 시각화에서도 뚜렷한 구분이 확인되었다. 이는 지역정보화기본계획의 이행과제가 단순히 형식적으로 유사한 사업을 나열한 것이 아니라, 지역별 특수성과 정책적 우선순위를 반영한 독창적이고 차별화된 과제들로 구성되어 있음을 실증적으로 입증한다. 이는 지방자치의 본질적 가치인 지역 간 차별성과 자율성을 반영한 결과라 할 수 있다.

가설 1	지역정보화기본계획의 이행과제는 지자체별 독창성·차별성을 갖는다.	채택
------	-------------------------------------	----

2. 지역정보화기본계획의 주체성 분석

1) 빈도분석 결과

광역자치단체의 지역정보화기본계획 이행과제 총 117개 중 국비지원에 의해 추진되는 사업은 76건으로 전체의 64.96%를 차지하였으며, 자체재원으로 추진되는 사업은 41건(35.04%)으로 나타났다. 이는 광역자치단체의 사업 추진에서 중앙정부의 재정 지원이 절대적 비중을 차지하고 있음을 시사한다. 즉, 광역자치단체는 자체 재원을 활용한 독자적 사업 추진보다는 국비 확보를 전제로 한 사업 구조를 갖추고 있으며, 이러한 재정 의존성은 정책 실행의 자율성과 지속 가능성 측면에서 제약 요인으로 작용할 가능성이 크다.

기초자치단체의 경우 전체 67개의 과제가 도출되었으며, 이 중 국비 지원 사업은 36건으로 전체의 53.73%를 차지하였다. 자체 재원으로 추진되는 사업은 31건(46.27%)으로, 국비와 자체 재원 사업이 비교적 균형 있게 분포하였다. 그러나 여전히 국비 지원 사업이 다소 높은 비중을 보이고 있다는 점에서, 기초자치단체 또한 중앙정부 재원에 일정 부분 종속되어 있음을 확인할 수 있다. 특히 지역정보화기본계획에서 도출된 이행과제가 대부분 '확정된 사업'이 아니라는 점을 고려할 때, 국비 확보 여부에 따라 사업 추진이 좌우될 가능성이 크다. 이는 기초자치단체의 주도적 사업 추진을 제약하는 구조적 한계로 작용할 수 있다.

〈표 5〉 빈도분석 결과

〈광역〉			〈기초〉		
예산구분	건수	비율(%)	예산구분	건수	비율(%)
국비	76	64.96%	국비	36	53.73%
자체	41	35.04%	자체	31	46.27%
합계	117	100.0%	합계	67	100.0%

종합하면 광역자치단체는 중앙정부의 정책 방향과 재정 지원 여부에 따라 사업 추진이 크게 좌우되는 구조적 종속성을 보이는 반면, 기초자치단체는 상대적으로 균형적 재원 배분을 통해 일정 수준의 자율성을 확보하고 있다. 그러나 두 경우 모두 지역정보화기본계획의 이행과제가 확정적 사업이 아닌 경우가 많아 국비 지원이 불확실한 상황에서는 실제 실행 가능성이 낮아질 수 있다. 따라서 중앙정부 재정 지원의 예측 가능성과 안정성이 제고되지 않는 한, 지자체 차원의 주체적인 디지털사업 추진은 광역과 기초 모두에서 구조적 한계에 직면할 수밖에 없다.

2) 로지스틱 회귀분석 결과

국비 지원이 반드시 지자체의 주체성을 저하시킨다고 단정하기는 어렵다. 예산 규모에 따라 지자체의 대응이 달라질 수 있기 때문이다. 일반적으로 예산이 클수록 자체 재원 확보가 어려워 국비 지원 의존도가 높아지는 경향이 있으며, 이는 지자체의 주체성 약화와 연결된다고 인식되어 왔다. 이를 실증적으로 검증하기 위해 본 연구는 광역과 기초자치단체 지역정보 화기본계획의 이행과제(각각 117개, 67개)를 대상으로 예산 규모가 재원 구성에 미치는 영향을 로지스틱 회귀분석으로 분석하였다. 로지스틱 회귀분석은 종속변수가 이분형(binary)일 때 활용되는 통계기법으로, 연속형 독립변수가 종속변수의 발생 가능성에 미치는 영향을 추정할 수 있다. 이행과제의 국비·지방비 여부는 앞서 자료수집에서 언급한 바와 같이 각 지자체 기본계획 담당 PM을 통해 확인하였으며, 국비 의존 여부(국비=1, 자체재원=0)를 종속변수, 사업 예산을 독립변수로 설정하여 이항 로지스틱 회귀분석을 수행하였다.

〈표 6〉 광역·기초자치단체 로지스틱 회귀분석 결과

구분	변수	B	S.E.	Wald	p-value	Exp(B)
광역	예산	0.000174	0.000073	5.730	0.0167	1.000174
	상수항	0.1330	0.2518	0.279	0.5975	1.1422
기초	예산	0.0013	0.0007	3.800	0.052	1.0013
	상수항	-0.4749	0.3165	2.250	0.134	0.622

광역자치단체의 경우, 예산 회귀계수($\beta=0.000174$)는 양(+)의 값을 보였으며, 유의수준 5%에서 통계적으로 유의하였다($p=0.0167$). 즉, 예산 규모가 커질수록 국비 지원 가능성이 유의하게 증가하였다. 예산이 1백만 원 증가할 때 국비사업일 odds는 약 0.0174% 상승하며, 10억 원 증가 시 odds는 약 6배 수준으로 확대된다($\text{Exp}(B)=1.000174$). 반면 상수항(β_0)은 유의하지 않아($p=0.5975$) 예산 요인을 제외한 국비사업의 기본 발생 확률에는 뚜렷한 영향이 없음을 알 수 있다. 이는 대규모 예산 사업일수록 중앙정부 재원 의존이 불가피함을 보여주며, 사업 추진 과정에서 지자체의 주체성에 제약을 가할 수 있음을 시사한다. 다만, 최근 중앙정부 정책 기조(과학기술정보통신부, 2024)처럼 재정은 중앙이, 사업 주도는 지자체가 맡는 구조라면 국비 지원이 주체성 약화를 반드시 의미하지는 않는다. 그러나 분석 대상 과제 대부분은 '확정 사업'이 아니며, 특히 대규모 과제는 국비 미확정 시 착수 지연이나 무산 위험이 크다는 점에서 국비 지원은 기본계획의 이행과제 추진과 관련하여 지자체의 주체성에 영향을 미칠 수 있다는 점은 분명하다.

기초자치단체의 경우, 예산 회귀계수($\beta=0.0013$)는 양(+)의 값을 나타냈으며, 예산이 1억 원 증가할 때 국비사업일 확률은 약 1.3% 상승하는 것으로 분석되었다. p-value는 0.052로 5% 유의수준에서는 통계적으로 유의하지 않으나, 10% 수준에서는 경향적 유의성을 보였다. 이는 해당 변수의 효과가 통계적으로 유의한 수준에 근접해 있음을 시사한다. 상수항($\beta_0=-0.4749$)은 예산이 0일 때 국비사업의 기본 odds가 0.6219, 즉 약 38.3% 확률임을 의미한다. 모형의 설명력(Nagelkerke R^2)은 0.096으로 낮았는데, 이는 국비 여부가 예산 외에도 정책 분야, 공모사업 참여 여부, 사업 성격, 지역 전략적 중요도 등 다양한 요인에 의해 결정됨을 시사한다. 그럼에도 불구하고 모형 전체 유의성 검정에서 $p<0.01$ 로 나타나 예산 규모가 국비 여부 예측에 일정한 설명력을 갖는 것이 확인되었다. 이러한 결과는 기초자치단체 사업에서도 예산 규모와 국비 의존 간 상관성이 존재함을 보여준다. 대규모 예산 사업일수록 중앙 정부 지원 의존도가 높아져 지자체의 주체성이 제한될 수 있으나, 동시에 국비 확보가 추진 동력으로 작용할 수도 있다. 다만 국비 지원 여부가 불확실한 경우, 특히 대규모 과제에서는 사업 지연이나 무산 위험이 커진다. 결국 예산규모 확대에 따른 국비 의존은 재정적 종속성을 심화시키고 추진 불확실성을 높이는 경향을 갖는다. 이는 단순한 자원 구성 문제가 아니라, 지자체가 중장기 계획을 안정적으로 이행할 수 있는 역량과 직결되는 사안이다. 본 연구 결과는 지역정보화기본계획과 같은 전략 과제에서 자원 확보 방식이 지자체의 실행력과 주체성 유지에 결정적 변수로 작용함을 실증적으로 보여준다.

3) 종합

상기 분석을 종합하면, 광역과 기초자치단체 모두 예산 규모가 클수록 국비 의존도가 높아지는 경향이 확인되었다. 광역자치단체는 대규모 사업 추진 시 국비 확보가 사실상 필수적이어서 구조적 종속성이 강하게 나타났으며, 기초자치단체는 상대적으로 자체재원 사업 비중이 크지만 대규모 사업에서는 동일한 제약을 받는 것으로 분석되었다.

이는 국비 지원이 지자체의 재정적 자율성을 제한할 수 있지만 동시에 대규모 사업 추진의 필수 동력이 된다는 점을 시사한다. 다만 이행과제 상당수가 확정되지 않은 상태여서 국비 확보가 불확실할 경우 사업 지연이나 무산 위험이 크다. 따라서 국비 지원은 지역정보화기본계획의 이행과제 추진에 있어서 단순한 자원 조달 문제가 아니라, 지자체의 장기 전략 과제 실행 능력 즉, 지자체의 주체성과 직결되는 핵심 변수라 할 수 있다.

가설 2	지역정보화기본계획의 이행과제는 지자체별 주체적으로 추진된다.
------	-----------------------------------

가각

V. 결론

본 연구는 우리나라 지방자치단체가 수립한 지역정보화기본계획을 실증적으로 분석하여, 지방자치의 본질적 가치로 설정한 독창성·차별성·주체성이 실제 정책과제 속에서 어떻게 구현되는지를 검토하였다. 분석결과 독창성과 차별성은 지자체별로 명확히 나타나 지역의 특성과 여건을 반영한 고유한 발전 전략과 차별화된 정책이 실제로 제시되고 있음을 확인하였다. 이는 기존 연구가 주로 효율성과 참여 확대 등 기능적 효과에 집중했던 것과 달리, 지방자치의 본질적 가치가 정책으로 구체적 실현이 가능함을 보여준다. 한편 주체성에 관한 가설은 기각되었는데, 이는 다수의 이행과제가 중앙정부의 재정 지원에 크게 의존하고 있어 지방정부의 재정적·정책적 자율성이 충분히 확보되지 못한 현실을 실증한 결과라 할 수 있다. 특히 지방재정의 구조적 제약과 중앙정부 중심의 재정 배분 체계가 지자체의 자율성을 제약하는 정치·제도적 요인으로 작동하고 있음을 확인하였다.

본 연구의 결과는 향후 연구와 정책 모두에 일정한 시사점을 제공한다. 학술적 차원에서 본 연구는 디지털 정책을 지방자치의 본질적 가치라는 틀 속에서 분석함으로써, 기존 연구가 주로 효율성·참여 확대·거버넌스 강화와 같은 기능적 효과에 초점을 맞춰온 경향을 보완하였다. 또한 지역정보화기본계획이라는 구체적이고 제도화된 자료를 실증적으로 검토함으로써, 담론적 수준에 머물던 기존 논의를 넘어 실제 정책 이행을 기반으로 지방자치의 가치 구현을 확인할 수 있는 연구적 접근을 제시하였다. 더 나아가 독창성, 차별성, 주체성이라는 세 가지 가치 체계를 통해 지방자치 연구의 분석 틀을 정교화하고, 이론적 논의와 경험적 사례를 유기적으로 연결하는 시도를 했다는 점에서 의의가 있다.

정책적 차원에서는 지역정보화기본계획이 지자체의 독창성과 차별성을 일정 부분 실현하는 기능을 수행하고 있음이 확인되었다. 이는 지역 단위의 디지털 전략이 중앙정부의 획일적 정책을 단순히 이식하는 수준을 넘어 지역의 특성과 필요를 반영한 차별화된 발전 경로로 나아갈 수 있음을 보여준다. 그러나 주체성의 경우 여전히 중앙정부 재정 지원에 대한 의존성이 강하게 나타났으며, 현재까지 지자체가 전적으로 자체 재원만으로 지역 특화형 디지털 사업을 추진한 사례는 거의 확인되지 않는다. 규모가 크고 혁신적이라 평가되는 사업에서도 중앙정부 예산이 일정 부분 필수적으로 수반되는 것이 현실이다. 따라서 향후에는 국비와 지방비의 합리적 배분과 재정격차 완화 장치를 통해 지방의 재정적 자율성을 높이고, 이를 기반으로 지자체가 독자적이고 주도적인 디지털 정책을 실현할 수 있는 여건을 마련해야 한다. 이러한 방향은 지방자치의 본질적 가치 구현을 제도적으로 뒷받침하는 데 중요한 의미를 지닌다.

그러나 본 연구는 지역정보화기본계획이라는 광역과 기초 각각 4곳의 계획에 한정하여 분

석했기 때문에 지자체의 디지털 정책 전반을 포괄적으로 설명하는 데에는 한계가 있다. 또한 계획단계의 과제를 대상으로 했다는 점에서 실제 실행 결과까지는 검증하지 못하였다. 그리고 국비 의존도 외에도 사업 성격, 공모사업 참여 여부, 지역 전략적 중요성 등 다양한 변수가 지자체의 주체성에 영향을 미칠 수 있으나, 본 연구에서는 이를 충분히 반영하지 못했다.

이러한 한계를 고려할 때, 후속 연구에서는 본 연구가 제안한 분석틀을 다른 정책 분야와 다양한 시기에 걸쳐 적용하여 지방자치 가치의 구현 양상을 장기적·종합적으로 비교할 필요가 있다. 또한 중앙정부에의 재정 의존 구조를 극복한 구체적 성공 사례를 발굴·분석함으로써 지자체가 어떠한 조건에서 주체적 역량을 발휘할 수 있는지에 대한 경험적 근거를 축적할 수 있을 것이다. 이러한 후속 연구는 지방자치가 디지털 전환 시대에 요구되는 독창성·차별성·주체성의 가치를 실질적으로 구현할 수 있는 정책 방향을 탐색하는 데 중요한 밑거름이 될 것으로 기대된다.

【참고문헌】

- 고인석. (2023). 지방의회법 제정을 통한 지방자치의 효율성 달성방안. 「비교법연구」, 23(2): 1-43.
- 과학기술정보통신부. (2024). 「2024년 업무계획」.
- 관계부처합동. (2023). 「지방디지털 경쟁력 강화방안」.
- 김도환. (2001). 첨단정보산업단지 육성을 위한 정부의 정책방향. 「정보화정책」, 4(4): 121-139.
- 김명수. (2015). 지방자치의 발달과 참여민주주의에서 본 주민참여예산제도. 「공공사회연구」, 5(2): 22-56.
- 김남옥·최용진. (2024). 「지방자치 환경변화에 따른 지방자치단체장의 책임성 강화 연구」. 한국법제연구원.
- 김용대·김석우. (2013). 「SPSS/AMOS를 이용한 사회과학 연구방법」. 서울: 학지사.
- 김원동. (2005). 정보화마을 사업의 정책적 개선방향에 관한 연구: 강원도 화천군 토고미 정보화마을 사례를 중심으로. 「농촌사회」, 15(1): 7-57.
- 김영철·이우배. (2009). 지방자치단체 행정구역 통합의 성과 평가에 관한 연구: 경남지역 사례를 중심으로. 「지방정부연구」, 17(1): 181-204.
- 김태호. (2017). 지방자치 주민직접참여와 더 많은 민주주의: 법제도 개선의 쟁점과 방향성. 「지방자치법연구」, 17(4): 31-60.
- 김형빈. (2005). 행정정보화가 조직구조적 특성에 미치는 영향에 관한 분석: 부산광역시를 대상으로. 「한국지방정부학회보」, 9(9): 107-132.
- 남기범. (2014). 정보화마을을 통한 일자리 창출방안에 대한 연구. 「한국정책연구」, 14(1): 147-162.
- 명승환. (2015). 「스마트 전자정부론」. 서울: 율곡출판사.
- 박영민. (2014). 농촌지역 사회자본 형성과 정부정책의 영향. 「한국행정학보」, 48(2): 267-292.
- 박영민. (2024). 지방자치강화를 위한 지역데이터플랫폼 추진방안 연구: 기 구축 플랫폼을 활용한 지역데이터통합센터 구축방안을 중심으로. 「한국지역정보화학회지」, 27(2): 1-23.
- 박영민. (2025). 지방소멸 대응을 위한 지자체 지능정보기술 이용 활성화 방안 연구: 지자체별 잠재적역량과 실제적역량 간 영향관계를 중심으로. 「한국지역정보화학회지」, 28(2): 39-67.
- 서진완. (2003). 정보화시범마을의 평가모형 및 방법: 탐색적 시도. 「한국사회와 행정연구」, 14(2): 117-136.
- 신현식·이종관. (2016). 「사회과학을 위한 통계분석」. 서울: 박영사.
- 오준근·정준현·김동진. (2014). 지방자치 활성화를 위한 법과 제도의 개선방향. 「지방자치법연구」, 14(2): 33-56.

- 육동일. (2019). 중앙정부와 지방자치단체 간 협력강화 방안에 관한 연구. 「충남대학교 사회과학연구」, 30(3): 243-264.
- 윤종인·하현상. (2021). 디지털 지방자치 활성화를 위한 자치법규 개선방안: 지능정보화기본법과 데이터기반행정 활성화에 관한 법률을 중심으로. 「한국지역정보화학회 춘계학술대회 발표자료집」: 43-56.
- 이경은·이재용·김수동. (2023). 「지방자치단체 디지털 혁신 준비도 모형 연구」. 한국지방행정연구원.
- 이용환·송상훈·이현우. (2013). 한국 지방자치의 활성화 방안. 「경기연구원 이슈&진단」, 97: 1-25.
- 이재완. (2011). 행정정보 공개청구의 연관요인 탐색: 16개 광역시·도(2004~2009)를 중심으로. 「한국정책학회보」, 20(20): 291-324.
- 이재용·박영민·이경은·김수동·강희송·노형후. (2024). 「데이터기반행정 구현을 위한 지역데이터 플랫폼 구축 및 개선방안 연구: 인허가 데이터를 중심으로」. 한국지방행정연구원 연구보고서.
- 이재호. (2022). 「지방자치단체 데이터자치권 강화 방안」. 한국행정연구원.
- 이자성. (2008). 한국 지방정부의 개인정보보호 제도에 관한 연구: 우리나라·일본·국제기구의 법률을 중심으로. 「한국지역정보화학회지」, 11(11): 81-108.
- 임광현. (2009). 정보화사업평가: 정보화마을을 중심으로. 「한국지역정보화학회지」, 12(4): 141-170.
- 임준형. (2012). 디지털 융합시대의 지방정부. 「공공정책」, 75: 8-9.
- 전종호. (2024). 브런치스토리(2024년 9월 28일).
- 정병걸. (2006). 지역정보화의 딜레마: 지방정부 역량의 한계와 지역 간 격차. 「정보화정책」, 9(9): 33-53.
- 조신행·육동일. (2012). 지방자치 권능 강화를 위한 지방자치법 개정방향에 관한 연구. 「충남대학교 사회과학연구」, 23(1): 69-92.
- 주재복·고경훈. (2019). 「지방자치단체 조직관리제도의 발전적 개선방안 연구」. 한국지방행정연구원.
- 최근열. (2006). 지역정보화의 평가와 정책과제: 대구광역시 달서구를 사례로. 「대한정치학회보」, 14(14): 207-224.
- 최장혁. (2021). 국가데이터 관리에서의 지방정부의 역할. 「행정포커스」, 150: 61-65.
- 황창호·윤창근. (2021). 디지털 지역혁신을 위한 지방자치단체 ICT 조직의 문제점과 개선방안. 「지방정부연구」, 25(1): 87-106.
- 한세역. (1998). 지역정보화정책의 현상진단과 발전방안: 정보의 공공접근장소 확산을 위한 시론. 「정보화정책」, 9(9): 67-83.
- 한세역. (2000). 지역정보화정책의 평가모형: 가능성과 한계 - 평가기준과 모형설정 및 현실적 적용을 위한 시론. 「정보화정책」, 3(3): 1-19.
- Alexander, E. R. (1985). *Approaches to planning: Introducing current planning theories, concepts, and issues*. Gordon and Breach Science Publishers.

- Berry, F. S., & Berry, W. D. (1990). "State Lottery Adoptions as Policy Innovations: An Event History Analysis." *American Political Science Review*, 84(2): 395-415
- Borg, I., & Groenen, P. J. F. (2005). *Modern multidimensional scaling: Theory and applications*(2nd ed.). Springer.
- Bryson, J. M. (2018). *Strategic planning for public and nonprofit organizations: A guide to strengthening and sustaining organizational achievement*(5th ed.). John Wiley & Sons.
- Choi, J., Moon, K., Kim, J., & Jung, G. (2025). Examining the impact of local government competencies on regional economic revitalization: Does social trust matter? *Systems*, 13(5): 1-21.
- Deci, E. L., & Ryan, R. M. (2000). The "what" and "why" of goal pursuits: Human needs and the self-determination of behavior. *Psychological Inquiry*, 11(4): 227-268.
- de Wit, B., & Meyer, R. (2010). *Strategy: Process, content, context: An international perspective*. Cengage Learning EMEA.
- Everitt, B. S., Landau, S., Leese, M., & Stahl, D. (2011). *Cluster analysis*(5th ed.). Wiley.
- Feeney, M., Welch, E., Zhang, F., Camarena, L., Cho, S., & Fusi, F. (2016). Data sharing, civic engagement, and technology use in local government agencies: Findings from a national survey. *CSTEPS Research Report*.
- Friend, J. K., & Hickling, A. (2005). *Planning under pressure: The strategic choice approach*. Butterworth-Heinemann.
- Hair, J. F., Black, W. C., Babin, B. J., & Anderson, R. E. (2019). *Multivariate data analysis*(8th ed.). Cengage.
- Harvey, D. (1989). *The Condition of Postmodernity*. Oxford: Blackwell.
- Healey, P. (1997). *Collaborative planning: Shaping places in fragmented societies*. Macmillan.
- Hoch, C. (1994). *What planners do: Power, politics, and persuasion*. American Planning Association.
- Hosmer, D. W., Lemeshow, S., & Sturdivant, R. X. (2013). *Applied logistic regression*(3rd ed.). Wiley.
- Kim, P., & Prabhat, D. (2015). Promoting decentralization and local governance toward democratic local self-government in India. *Asian Studies*, 18(2): 1-32.
- Klopp, J., Marcello, E., Kirui, G., & Mwangi, H. (2013). Can the Internet improve local governance? The ongoing case of the municipal council website in Ruiru, Kenya. *Information Polity*, 18(1): 21-42.

- Kruskal, J. B., & Wish, M. (1978). *Multidimensional scaling*. Sage Publications.
- Li, Y., Wang, Z., Lin, Z., & Gao, Y. (2025). Revisiting regional governance and regional development: Measurements, linkages and coupling effect. *World Development*, 185: 106-157.
- Logan, J. R., & Molotch, H. (1987). *Urban Fortunes: The Political Economy of Place*. Berkeley: University of California Press.
- Maria, M., Cruz, C., San Juan, M., Tan, C., & Amarnani, R. (2022). The concept of originality and creativity in the humanities, the social sciences and the natural sciences. *Asia Pacific Journal of IP Management and Innovation*, 1(1): 37-50.
- Moreau, C. P., & Dahl, D. W. (2005). Designing the solution: The impact of constraints on consumers' creativity. *Journal of Consumer Research*, 32(1): 13-22.
- Oates, W. E. (1972). *Fiscal federalism*. Harcourt Brace Jovanovich.
- Orth, U. R., & Malkewitz, K. (2008). Holistic package design and consumer brand impressions. *Journal of Marketing*, 72(3): 64-81.
- Patsias, C., Latendresse, A., & Bherer, L. (2013). Participatory democracy, decentralization and local governance: The Montreal participatory budget in the light of empowered participatory governance. *International Journal of Urban and Regional Research*, 37(6): 2214-2230.
- Perezhniak, B., Vasylichuk, L., Beviz, T., Pyroha, S., & Ulianov, O. (2022). Local self-government in the conditions of digitization: International-legal experience. *International Journal of Computer Science and Network Security*, 22(10): 165-170.
- Peterson, P. E. (1981). *City Limits*. Chicago: University of Chicago Press.
- Pugalis, L., & Tan, S. F. (2017). *The role of local government in local and regional economic development*. University of Technology Sydney Working Paper.
- Rodríguez-Pose, A., & Gill, N. (2003). "The Global Trend Towards Devolution and Its Implications." *Environment and Planning C: Government and Policy*, 21(3): 333-351.
- Saha, A., & Thompson, T. (2004). Implementing decentralized local governance: A treacherous road with potholes, detours and road closures. *World Bank Policy Research Paper*.
- Salehi, P., et al. (2023). Digitalization: A game changer for local governments and communities. *ICLEI Policy Brief*.
- Steiner, G. A. (1979). *Strategic planning: What every manager must know*. Free Press.
- Tiebout, C. M. (1956). A pure theory of local expenditures. *Journal of Political Economy*,

64(5): 416-424.

WAVETEC Blog. (2025). *Benefits and strategies of local government digital transformation*.
<https://www.wavetec.com>.

West, D. M. (2004). E-Government and the Transformation of Service Delivery and Citizen Attitudes. *Public Administration Review*, 64(1): 15-27.

Zhou, W., Lyu, Z., & Chen, S. (2024). Mechanisms influencing the digital transformation performance of local governments: Evidence from China. *Systems*, 12(30): 1-22.

박 영 민: 연세대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고(2012), 현재 한국지역정보개발원 디지털정책기획 부장으로 재직하고 있다. 주요 관심분야는 지방자치, 디지털정부, 사회자본, 지방소멸 등이며, 최근 논문으로는 “지방자치강화를 위한 지역데이터플랫폼 추진방안 연구(2024)”, “지방소멸 대응을 위한 지자체 지능정보기술 이용 활성화 방안 연구(2025)” 등이 있다(Email: ympark@klid.or.kr).