

지역정보화의 재개념화: 유형화를 사용하여

최영훈

국문요약

본 연구는 '지역 없는 지역정보화'와 '탈지역정보화'라는 지역정보화실제에서의 문제점을 법률상의 개념의 문제를 통해 완화할 수 있을 것이라는 기대 하에, 지역정보화를 이론적으로나 실무적으로 보다 유용하게 하려는 취지하에 지역정보화의 유형화를 통해서 지역정보화를 재개념화 하고자 하였다. 유형화에 앞서 국가정보화기본법과 전자정부법의 규정에 의한 지역정보화 개념을 분석함으로써 지역정보화의 주체, 목적, 공간범위, 내용범위에 대한 기존의 논의가 지역정보화가 이루어지는 공간으로서의 지역과 지역정보화의 수로서 정보화를 통해 포용될 수 있다는 근거를 제시하였다. 본 연구에서는 지역정보화의 차원으로 지역과 정보화를 선택하였고, 지역은 '전국적'·'지역적' 범위로 범주화하고 정보화수요는 '공통기반'·'특정' 수요로 범주화하였다. 본 연구에서는 두 차원을 이용하여 지역정보화의 유형으로서 '전국공통정보화', '전국특정정보화', '지역공통정보화', '지역특정정보화'라는 4개의 유형을 도출하였다. 본 연구에서는 이러한 유형화 및 유형들의 의미와 적용을 위한 방안을 제시하였다.

주제어: 지역정보화, 유형화, 지역개발, 정보화, 지역연구

I. 서론

우리나라에서 지역정보화라는 이름으로 정부가 사업 또는 정책을 실시한지 거의 16년이 되었다. 지역정보화는 공공부문은 물론 민간부문의 정보화에도 견인차 역할을 하였을 뿐만 아니라 나아가 우리사회의 민주화에도 기여하였다는 평가가 내려지고 있다 (안문석, 2011). 이같이 매우 고무적인 평가에도 불구하고 우리나라 지역정보화는 지속되는 문제 제기로부터 여전히 자유롭지 못하고, 심지어 지역정보화의 현장에서는 적어도 용어상으로 탈지역정보화라는 모순적 현상이 발생하고 있다.

'지속되는 문제'란 '지역 없는 지역정보화' (서진완, 1997; 오철호, 2011; 황성돈, 2012; Choi, 2012; 이맹주, 2014)라는 말로 대변된다. 예컨대, 그동안 사회변화에 따라 지역정보화에서 범위가 확대 (김진태·양순애, 2007)되어 왔지만, 지역정보화는 단순히 행정정보화라거나 전자정부의 지방화 (황성돈, 2011; 최영훈, 2016)라거나, 개별 중앙부처들의 지역을 대상으로 하는 사업 (조창현, 1999; 정병걸, 2006)이라는 것이다. 즉 지역정보화에서 지역에 관한 고려가 미비하거나 결여되어

있음으로써 지역정보화가 표류 (policy-in-drift)하고 있다는 것이다. 또한 '탈지역정보화'란 지방자치단체의 지역정보화 실제에서 지역정보화에 대해 실무적 개념으로서 의문이 제기될만한 현상이 존재한다는 점이다. 예컨대, 지역정보화를 위한 지방자치단체의 조례에서 '지역정보화'라는 용어를 사용하지 않거나 사용하지 않는 지방자치단체가 증가 (최현재, 2016; 최영훈, 2016)하거나, 정보화실무자들 사이에서 지역정보화 개념 또는 그 정의가 의문시 또는 부인 (문명수, 1999; 정충식, 2002; 황성돈, 2012; 최영훈, 2016)되는 상황으로 전개되고 있다. 즉 지역정보화의 실무에서 법률에 명기된 용어가 다른 용어와 혼재적으로 인식되거나 탈루되는 현상이 발생함으로써, 실무적 사용의 언어 (concept-in-use)로서의 가치를 잃고 실무적으로 공허한 언어 (concept-in-void)가 되고 있다는 것이다. 이 두 가지의 문제 현상은 결국 중앙정부 및 지방자치단체의 행정정책에서도 방향성과 내용과 효과에서 정책표류가 발생할 수 있고, 나아가 지역정보화를 통해 규율하고 촉진하려는 국가의 법의도를 달성하기 어렵게 할 가능성이 존재할 수 있음을 의미한다 (O'Rourke, 2014).

'지역없는 지역정보화'와 '탈지역정보화'라는 매우 모순적인 지역정보화의 발생은 법률이 정하고 행정실무에 적용되는 지역정보화 개념의 문제로 귀착된다. 문헌은 지역정보화 개념이 지닌 문제로서 불명확성 (조창현, 1999), 다의성 (김현성, 2010; 오철호, 2011), 변동성 (김구, 2006; 김진태·양순애, 2007; 오철호, 2011; 유평준, 2011), 심지어 법적 비일관성 (황성돈, 2012; 명승환, 2012) 등의 문제를 제기한다. 이를 요약하면 법률에 규정된 용어로서의 지역정보화와 행정기관 등에 의해 실제 실행되는 지역정보화 사이에 이탈현상이 존재한다는 것이다. 이에 대한 문헌에서 지배적인 해법은 지역정보화의 내연과 외연 (정병걸, 2006; 김석주, 2010; 오철호, 2011)을 포용할 수 있는 개념화로 요약해 볼 수 있다. 이러한 맥락에서 다양한 기준을 사용하여 지역정보화를 재정의하려는 시도들 (황주성, 1990; 송근원·이기식, 1997; 고영삼, 2004; 김성태, 2004; 명승환·허철준, 2007; 황성돈, 2012; 명승환, 2012; 김구, 2013)이 이루어져 왔다. 기존의 연구들은 지역정보화의 목적, 추진체계, 실제적 분야 등 다수의 기준을 사용함으로써 지역정보화의 정책체계를 구체화하고 지역정보화의 다면성을 최대한 포섭하기 위한 토대를 제공하였다. 이러한 장점에도 불구하고 기존 연구는 실무적으로는 정책현장에서 이루어지고 있는 혼재된 지역정보화실제를 정책적으로 담아내는 데 한계를 갖고 있으며, 이론적으로는 지역정보화의 의미를 보다 드러내어 이를 이론화하기 위한 보다 축소·확장할 수 있는 유연한 틀을 제시하는 데에는 한계를 보이고 있다.

기존 연구가 지닌 이러한 한계를 극복하기 위해 본 연구에서는 지역정보화에 대한 유형화 접근을 하고자 한다. 유형화는 이론적으로 개념의 의미를 명확히 할 뿐만 아니라 (Tirykian, 1968; Collier, LaPorte & Seawright, 2012; Delbridge & Fiss, 2013) 실무적으로도 법률에 규정된 언어가 표상하는 현상에 대한 의사소통을 원활하게 해준다 (하민경, 2014)는 점에서, 지역정보화에 대한 재개념화를 위해 중요한 접근방법이 될 수 있다. 유형화를 위해서는 지역정보화를 구성하는 핵심적인 차원들을 통해 지역정보화의 다면성을 이론적으로나 정책적으로 의미 있는 유형으로 분해해 내는 것이 필요하다. 본 연구는 지역정보화 개념을 통해 추상화된 지역정보화 현상의 다차원성을 확인하고, 이러한 다차원성을 포용할 수 있도록 지역정보화 개념을 유형화를 통해 재개념화 하는

것을 목적으로 한다. 이를 위해 본 연구에서는 지역정보화 관련 현행 법률의 관련 규정을 중심으로 지역정보화의 개념적인 분석을 통해 실제적 적용에서 나타나는 행정실제적 쟁점을 도출하며, 이에 대한 학술적 쟁점들을 도출한다. 이를 통해 본 연구는 지역정보화를 대체하는 새로운 개념을 제시하려는 것이 아니라, 현행 법률에 규정된 지역정보화 개념이 법적 취지에 부합하게 작용할 수 있도록 행정실제를 포용할 수 있는 방안을 제시하고자 한다.

II. 지역정보화 개념의 쟁점들

1. 지역정보화 유관법제에서의 지역정보화

지역정보화 개념을 둘러싼 쟁점들을 확인하기에 앞서, 유관법제에서 ‘지역정보화’를 어떻게 개념화하고 있는지를 개관하고자 한다. 지역정보화라는 용어를 법조문에 담고 있는 현행 법률은 국가정보화기본법 (법률 제13340호, 시행 2015.12.23.)과 전자정부법 (법률 제13456호, 시행 2016.2.12.)이다. 국가정보화기본법은 1995년8월4일 법률 제4969호로 제정되어 1996년1월1일부터 시행되어 오던 정보화촉진기본법을 2009년5월22일 전부개정하여 법률 제9705호로 동년 8월 23일부터 시행해 오고 있다. 전자정부법은 2001년7월1일 법률 제6439호로 제정되어 동일부터 시행되어 오던 전자정부구현을위한행정업무등의전자화촉진에관한법률을 2007년3월1일 일부개정하여 법률 제8171호로 동일부터 시행해 오고 있다.

국가정보화기본법에서 지역정보화에 대한 정의는 제16조에 규정되어 있다. 동조에 따르면, 지역정보화는 “국가기관과 지방자치단체[가] 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” (제1항)로 정의된다. 전자정부법은 제65조의 규정에서 지역정보화사업이라는 용어를 사용하여 지역정보화를 간접적으로 “국가 및 지방자치단체[가] 지역의 경쟁력 강화 및 지역주민의 삶의 질 향상을 위하여” (제1항) 행하는 것으로서 “지역의 역사, 문화, 복지, 환경 등의 지역정보서비스 개발과 보급, 정보시스템 구축 및 지역의 정보화기반 조성, 정보화 낙후지역의 집중 지원, 정보시스템 및 정보서비스의 통합관리 등 정보자원의 효율적 관리, 기타 지역정보화 관련 사항”을 내용으로 한다고 정하고 있다.

국가정보화기본법 및 전자정부법은 모두 상기의 조문을 통해 지역정보화의 주체, 목적, 공간범위, 내용범위를 정하고 있는데, 이를 정리한 것이 <표 1>이다.

〈표 1〉 국가정보화기본법과 전자정부법 상의 지역정보화에 관한 규정 비교

	국가정보화기본법	전자정부법
중심개념	국가정보화(국가기관, 지방자치단체 및 공공기관이 정보화를 추진하거나 사회 각 분야의 활동이 효율적으로 수행될 수 있도록 정보화를 통하여 지원하는 것, 제3조) 정보화(정보를 생산·유통 또는 활용하여 사회 각 분야의 활동을 가능하게 하거나 그러한 활동의 효율화를 도모하는 것, 제3조)	전자정부(정보기술을 활용하여 행정기관 및 공공기관(이하 "행정기관등"이라 한다)의 업무를 전자화하여 행정기관등의 상호 간의 행정업무 및 국민에 대한 행정업무를 효율적으로 수행하는 정부; 제2조)
지역 정보화의 위치	국가정보화의 한 분야로서 지역정보화(제3장 분야별 정보화, 제16조)	지역정보화사업(제6장 전자정부구현을 위한 시책 등; 제65조); (66조~68조 전자정부사업 및 지역정보화사업으로 병기)
주체	국가기관과 지방자치단체(제16조 제1항)	국가 및 지방자치단체(제65조 제1항)
목적	지역 주민의 삶의 질 향상과 지역 간 균형발전, 정보격차 해소 등(제16조 제1항)	지역의 경쟁력 강화 및 지역주민의 삶의 질 향상(제65조 제1항)
공간 범위	하나 또는 여러 개의 지역·도시(제16조 제1항)	지역, 정보화낙후지역(제65조 제1항)
내용 범위	행정·생활·산업 등의 분야의 정보화(제16조 제1항)	지역의 역사, 문화, 복지, 환경 등의 지역정보서비스 개발과 보급, 정보시스템 구축 및 지역의 정보화 기반 조성, 정보화 낙후지역의 집중 지원, 정보자원의 효율적 관리, 기타(제65조 제1항) 지역의 공공 및 민간 정보시스템과의 통합적 연계를 통한 서비스의 효율적인 제공을 위하여 공통적으로 적용되는 운영기반을 구축·운영(제65조 제3항)
유사개념	국가기관등이 추진하는, 행정 업무의 효율성 향상과 국민 편의 증진 등을 위하여 행정, 보건, 사회복지, 교육, 문화, 환경, 과학기술, 재난안전 등 소관 업무에 대한 정보화(공공정보화)(제15조) 정부에 의한, 산업·금융 등 민간 분야의 생산성 향상과 부가가치 창출 등을 위하여 기업의 정보화 및 정보통신기반의 구축·이용 등의 지원(민간분야의 정보화 지원, 제17조)	한국지역정보개발원의 업무 중 하나로서 '전자지방정부 구현 및 지역정보화 촉진을 위하여 지방자치단체에서 추진하는 정보화사업의 지원'(전자지방정부, 제72조 제3항)

2. 법률용어로서 지역정보화 개념의 쟁점들

지역정보화라는 법률용어의 개념적 쟁점들은 크게 두 가지로 나누어 볼 수 있다. 하나는 유관법제에서 나타난 개념정의의 상이함에 따른 준거의 혼란이다. 다른 하나는 전자지방정부와 지역정보화 사이의 관계 혼선이다.

1) 유관법제에서 나타난 상이한 개념정의에 따른 준거의 혼란

유관법제에서 나타난 지역정보화 개념의 상이에 따른 준거의 혼란은 법개념 간의 혼란에 기인한다. 지역정보화의 개념 자체의 혼란은 유관 법제에서 규정하고 있는 지역정보화 용어가 같은 개념을 지칭하는 것인지의 문제이다. 동일성에 대한 문제를 유발하는 구성요소는 목적, 공간범위 그

리고 내용범위이다.

(1) 법제에서의 지역정보화 개념 관계의 상이

법제에서 지역정보화의 개념적 관계의 상이성은 세 가지 쟁점을 유발한다. 하나는 법제에서 지역정보화의 위치에 관한 것이고, 다른 하나는 법제 간 지역정보화의 개념정의의 상이성에 관한 것이고, 끝으로는 법률과 조례간의 관계에 관한 것이다.

첫째, 법제에서 지역정보화의 위치는 양 법률 사이에 상이하다. 국가정보화기본법에서 지역정보화는 공공정보화(제15조)와 민간분야정보화(제17조)와 함께 국가정보화의 한 분야, 즉 하위수준 중 하나로 간주된다. 즉 동법에서는 지역정보화를 비롯한 공공정보화와 민간정보화와 같은 국가사회부문 정보화가 지식·정보 공유·유통, 정보통신 응용서비스 이용활성화, 표준화, 정보통신망 상호연동, 데이터센터 구축·운영 등의 기능적 정보화(제18조~제24조)와 결합하여 국가정보화가 이루어지는 것으로 설정하고 있다. 전자정부법에서는 지역정보화가 전자정부구현을 위한 시책 등에 포함되어 규정(제6장)되고 있다. 그런데 동법에서는 지역정보화라는 개념보다는 지역정보화사업이라는 용어가 사용되고 있고 더욱이 지역정보화사업이 전자정부사업과 병기(예, 제66조에서 제68조, 제72조)되고 있다. 특히 제72조 제3항에서는 “전자지방정부 구현 및 지역정보화 촉진”이라고 하여 지역정보화는 전자지방정부와 구분되는 사업으로 규정되어 있다. 동법에서는 전자지방정부에 대한 명시적 또는 묵시적 정의가 없다.

둘째, 상이한 법제에서 상이하게 개념 규정되고 있다는 점이다. 법해석상 동일 법제라면 근거법령을 반드시 명시하지 않더라도 동일한 용어의 의미를 해석함에 있어서 준거가 되는 법령의 용어를 타법에서도 준용하여 사용할 수 있는 것으로 간주된다. 그런데 만약 복수의 법령에서 동일한 용어를 달리 정의하고 있다면 이는 해석에 있어서 혼란을 유발할 수밖에 없다. 국가정보화기본법이나 전자정부법에서 정한 지역정보화에 관한 규정에 근거해서 보면, 두 법률은 모두 지역정보화에 대해 규제적 성격보다는 촉진적 성격이 두드러진다. 이 때문에 두 법률 사이에 존재하는 지역정보화의 정의상의 차이가 행정실무에서는 크게 중요한 문제를 유발하지 않을 수도 있다는 추측도 가능하다. 그럼에도 불구하고 <표 1>에서와 같이 국가정보화기본법의 규정에 의한 지역정보화와 전자정부법의 규정에 의한 지역정보화사업로서의 지역정보화의 정의가 상이하면서, 두 법률에서 정하는 지역정보화가 동일한 것인지 또는 동일한 것으로 간주될 수 있는지에 대한 논쟁은 불가피하거나 적어도 해석상의 차이가 유발될 가능성이 높다.

끝으로, 지방자치단체의 조례에서 사용되는 명칭과 근거법률에 관한 쟁점이다. 조례에서 사용되는 명칭의 쟁점은 지방자치단체의 지역정보화조례에서 현행 법률상의 지역정보화 용어가 사용되지 않을 때 개념의 법적 효력을 인정할 수 있는가의 문제이다. 조례에서 지역정보화라는 용어의 불사용은 두 가지 방식으로 이루어지고 있다. 하나는 지역정보화 용어를 조례의 명칭으로는 사용하지 않지만 본문(예, 목적 조항)에서 지역정보화에 관한 사항을 규정함을 명시하는 경우이다. 이의 예는 “이 조례는 0000의 **지역정보화**저자의 강조]를 효율적으로 추진하기 위하여...규정함을 목적으로 한다”라고 기술하고 있는 사례이다. 다른 하나는 조례의 명칭뿐만 아니라 목적 규정에서

도 지역정보화라는 용어가 아닌 ‘정보화’라는 용어를 사용하는 경우이다. 이의 예는 “이 조례는 000의 **정보화**저자의 강조를 효율적으로 추진하기 위하여...규정함을 목적으로 한다”라고 기술하고 있는 사례이다. 후자의 경우 지역정보화라는 용어의 사용이 없더라도 주체, 목적, 내용범위 등이 현행 법률의 규정과 일치하면 지역정보화조례로 간주될 수 있는지의 의문이 제기될 수 있다. 이 문제에 대한 해결책은 조례가 근거하는 법령을 명시하고 있다면 부분적으로 해소될 수 있다. 그런데 여기서 다시 근거법률에 관한 쟁점이 발생한다. 모든 지역정보화 조례는 근거법률로서 국가정보화기본법을 명시하고 있다. 그렇다면 전자정부법의 규정에 의한 지역정보화는 국가정보화기본법에 규정된 지역정보화와 다른 것인지 혼란이 생긴다.

(2) 지역정보화의 주체, 목적, 공간범위 그리고 내용범위의 불일치

주체에서의 문제점은 국가정보화기본법과 전자정부법 그리고 지방자치단체의 조례 사이의 주체의 차이에서 발생한다. 현행법령에서는 표현의 차이는 있지만 국가와 지방자치단체를 지역정보화의 주체로 규정하고 있다. 그런데 조례를 보면 지방자치단체에 따라서 주체를 국가와 지방자치단체로 규정한 경우와 지방자치단체만으로 규정한 경우로 지방자치단체 사이에 일치되어 있지 않다. 지역정보화의 주체를 지방자치단체로 규정한 조례는 광역자치단체는 물론 기초자치단체에서도 발견되고 조례의 명칭이 지역정보화조례이든 정보화조례이든 어느 경우에서든지 발견된다. 지역정보화의 주체가 지방자치단체에 국한된다면 해당 조례에 근거하여 지역정보화를 행하는 지방자치단체에서 국가의 역할은 부재하거나 모호해 진다. 이는 다시 현행법령에서 정하는 주체로서 국가의 역할에 대한 불확정성을 발생시킨다.

목적에서의 문제점은 현행법령의 규정에 따르면 국가정보화기본법에서 정한 지역정보화가 전자정부에서 정한 지역정보화보다 포괄적인 목적을 지향하는 것이 되어, 양 법률에서 정한 지역정보화에서 계층성 또는 내포관계가 존재하는 듯한 인식을 가능하게 한다는 것이다. 물론 전자정부법의 경우 내용범위에서 ‘정보화나후지역의 지원’을 명시하고 있어서 목적에서 큰 차이가 없다고 볼 수도 있겠지만, 국가정보화기본법에서는 ‘지역 주민의 삶의 질 향상과 지역 간 균형발전, 정보격차 해소 등’이라고 하여 전자정부법의 목적규정보다 포괄적으로 설정하고 있다. 또한 이와 같이 양 법률에서 정한 목적이 상이하면서, 지역정보화사업의 평가에서 국가정보화기본법과 전자정부법 중 어느 것을 준용하느냐에 따라 평가의 목적 기준이 상이해져 혼선이 발생할 여지가 존재하게 된다. 결국 국가정보화기본법과 전자정부법에서 목적이 상이하게 규정되면서, 지역정보화는 서로 상이하다고 인식될 수 있는 개연성이 존재한다.

공간범위에서 보면, 지역정보화의 대상이 되는 지역의 성격과 폭이 상이하게 인식될 수 있는 여지를 남기고 있다. 지역의 성격이라는 점에서 두 가지의 추가적인 쟁점이 존재한다. 하나는 국가정보화기본법에서 규정한 공간범위로서의 ‘지역’은 도시가 아닌 시골인지 여부와 이럴 경우 전자정부법에서의 ‘지역’은 도시가 아닌 지역을 말하는 것인지 혼란이 발생한다. 또한 국가정보화기본법에 의거한 지역정보화는 ‘하나 또는 복수’의 지역을 공간범위로 하고 전자정부법에 의거한 지역정보화는 ‘하나’의 지역만을 공간범위로 하는지 모호해 진다. 국가정보화기본법에서 지역 이외에

‘도시’라는 지리적 공간을 명시한 이유나 국가차원에서 지역정보화는 ‘복수’의 지역을 대상으로 할 이유가 있음을 잠정적으로 인정하더라도 지역정보화에 대한 공간범위가 상이하면서 양 법률에서 정한 지역정보화가 같은 것이라고 받아들여야 할지는 역시 불분명해 진다.

끝으로 내용범위에서도 양 법률에서 규정하고 있는 지역정보화가 동일한 것인지를 다룰 수 있는 여지가 존재한다. 먼저 전자정부법에서 지역정보화사업의 내용범위로 정한 것이 단순히 국가정보화기본법의 규정에 의한 지역정보화의 내용범위의 외연적 정의 규정인지 아니면 별개의 내용 규정인지 명확하지 않고 해석문제를 남긴다. 국가정보화기본법에서 정한 ‘정보화’에 대한 정의규정을 통해 전자정부법의 규정에 의한 지역정보화사업의 내용으로서 ‘정보서비스개발, 정보시스템 구축, 정보화기반 조성, 정보화낙후지역 지원, 정보자원의 효율적 관리 등’을 수용할 수 있다고 본다. 전자정부법에서 정한 지역정보화의 내용범위는 사업의 내용에 대한 외연적 정의라고 볼 수는 있다. 전자정부법에서의 내용범위 규정이 국가정보화기본법의 내용범위에 대한 외연적 정의라고 한다면, 전자정부법에서의 지역정보화는 내용범위에서 국가정보화기본법의 지역정보화와 상이해 진다. 이것이 내용범위 관련 두 번째의 쟁점이 된다. 즉 지역정보화의 내용범위로서 국가정보화기본법—그리고 지방자치단체의 조례—에서는 ‘행정분야’를 명기하고 있으나 전자정부법에서는 행정분야에 대한 명시적인 지칭이 존재하지 않는다. 이렇게 보면 전자정부법에 의거한 지역정보화에는 행정정보화가 포함되지 않는다고 해석될 가능성도 존재한다. 전자정부법에서 규정한 내용범위 중 ‘정보시스템구축, 지역정보화기반 조성, 정보자원의 효율적 관리 등’이 행정정보화와 관련된 것이라고 말할 수 없다면 양 법률에 규정된 지역정보화는 다른 지역정보화가 될 수밖에 없다. 또한 이렇게 되면 ‘행정정보화만 있는 지역정보화’라는 불만(문명수, 1999; 정충식, 2002; 황성돈, 2012; 최영훈, 2016)은 국가정보화기본법 하에서는 타당할 수 있어도 전자정부법 하에서는 타당성을 인정받기 어려워진다.

2) 지역정보화와 전자지방정부간 개념적 관계의 혼선

실무현장에서 지역은 없고 행정정보화만 있다는 불만은 지역정보화와 전자지방정부간의 관계에 대한 논의를 불가피하게 한다. 지역정보화를 지방의 맥락에서의 행정정보화로 간주되기도 하는 전자지방정부와 연관하여 논의할 때 지역정보화의 개념적 혼선은 더욱 커진다. 전자정부법에서 전자지방정부라는 용어를 언급하였으나 정의가 없기 때문에 더욱 혼란스럽게 된다. 따라서 지역정보화와 전자지방정부간의 개념적 관계는 전자정부와의 관계에서부터 논의되어야 한다.

(1) 지역정보화와 전자정부의 관계에서의 근거의 혼란

문헌에서 지역정보화와 전자정부의 관계 자체에 대해서는 논의가 드물지만, 대체적으로 지역정보화와 전자정부는 구분된다는 입장을 보인다. 예컨대 황성돈(2012)은 현행 법률에 대한 개념분석에서 지역정보화는 내용범위가 전자정부의 내용범위 보다 넓기 때문에 양자는 구분되는 개념이라고 주장하였다. 여기서 황성돈(2012)은 전자정부는 행정업무의 정보화에 초점을 두고 있는데 비

해 지역정보화는 행정업무 이외에도 경제·사회·문화 등의 정보화도 포함하는 보다 넓은 범위를 내용으로 하는 것으로 규정되어 있다는 점에 주목하였다. 이와 유사한 논리에 따라서 김구(2013)는 지역정보화는 전자정부와 상이한 개념이나 부분적으로 교차하는 관계에 있다고 주장하였다. 황성돈(2012)과 김구(2013)에서 이 교차부분을 행정업무의 정보화로 간주되고 있는 것으로 보인다. 이러한 주장들을 집합의 관계에서 보면, 지역정보화와 전자정부 모두 국가정보화의 구성요소—국가정보화 \subseteq (전자정부, 기타 공공정보화,¹⁾ 지역정보화)—가 되며, 전자정부와 지역정보가 교차되는 공통부분인 행정업무의 정보화가 교집합(행정정보화=전자정부 \cap 지역정보화)이 된다.

그런데 앞서 논의하였듯이 현행법령상 지역정보화에 대한 개념정의의 차이로 인해서 어떤 법률에 근거하느냐에 따라 전자정부와 지역정보화의 관계, 특히 교집합으로서 ‘행정정보화’의 타당성이 달라지게 된다. 국가정보화기본법에 의거하면 문헌에서 주장하는 교집합관계가 형성되어 황성돈(2012)이나 김구(2013)의 논거가 타당할 수 있다. 반면 전자정부법에 의거하면 양자 간에 교집합이 없는 관계가 형성될 수도 있어 부분교차관계에 대한 논거는 타당성이 없게 된다. 왜냐하면 전자정부법에서 지역정보화사업의 내용범위에는 행정정보화가 명시적으로 포함되어 있지 않기 때문이다. 현행법령에서 지역정보화개념을 중복 정의하면서 이를 달리 정의함으로써, 동일한 단어임에도 법령에 따라 관계가 달라지는 기현상이 발생하고 있다.

(2) 지역정보화와 지방전자정부 사이의 경합 관계

지역정보화와 전자정부 사이의 개념적 혼선은 지방차원에서의 전자정부로 간주되는 전자지방정부와의 관계로 내려오면 그 혼선이 더욱 심화된다. 전자지방정부에 대한 현행 법률 상의 개념정의가 없기 때문에 여기서는 주로 문헌에서 다루어지고 있는 관계를 중심으로 논의하고자 한다. 문헌에서 지역정보화와 지방전자정부 사이의 개념적 관계는 세 가지²⁾로 대별해 볼 수 있다.

첫째는 ‘지역정보화는 전자지방정부를 포함한다’는 입장이다. 이 입장은 지역정보화를 광의로 정의하는 듯하다. 예컨대 홍형득(2005)은 지역정보화를 전자지방정부(지방행정정보화)와 협의의 지역정보화(지역산업 및 생활정보화)를 포함하는 것으로 개념화(지역정보화=(전자지방정부, 협의의 지역정보화)하였다. 이와 유사하지만 상이한 입장으로서 김구(2013)는 지역정보화는 전자지방정부를 그 구성요소로 하지만 전자지방정부는 전자정부의 구성요소이기도 하다고 개념화하기도 하였다. 집합으로 표현하면, 전자지방정부=지역정보화 \cap 전자정부가 된다.³⁾ 이상의 연구들은 논의

1) 황성돈(2012)과 김구(2013) 모두 국가정보화기본법의 규정에 의한 공공정보화와 전자정부법에 의한 전자정부의 관계를 명시적으로 언급하고 있지는 않으나, 저자의 판단으로는 국가정보화기본법의 규정에 의거 공공정보화를 행정업무효율증진을 목적으로 하는 전자정부와 국민편의증진을 목적으로 하는 기타 공공정보화로 암묵적으로 구분하는 것으로 판단된다. 이러한 점을 감안하여 본연구에서는 국가정보화에 전자정부와 지역정보화 외에 기타공공정보화를 구성요소로 포함하였다.

2) 여기에 더하여 지역정보화개념에 대한 규정을 직접적으로 다루지 않은 연구들에서도 함축하고 있는 지역정보화와 전자지방정부의 관계들도 제시되고 있다. 예컨대, 이기식(2005)은 지역정보화의 사례를 제시하면서 이를 전자지방정부의 사례(47쪽)로 표현하기도 하고, 김현성(2009)은 전자정부와 전자지방정부 관계(eIGR)의 맥락에서 전자정부서비스의 활성화기반으로서 지역정보화에 접근하기도 하였다.

3) 엄밀히 말하면 김구(2013)에서 전자지방정부는 지역정보화와 전자정부 교집합의 전체가 아니라 일부분으

의 주된 초점은 상이하지만 공통적으로 전자지방정부가 지역정보화에 완전포함되는 관계를 제시하였다. 실무적으로도 지역정보화라는 용어 대신 정보화라는 용어를 사용하면서 정보화 속에 지방차원의 전자정부를 추진하는 지방자치단체의 경우 전자지방정부는 정보화, 즉 지역정보화에 포함되는 상황도 발생할 수 있다. 본연구자가 면담한 한 광역자치단체의 정보화담당팀장은 “행정정보화와 지역정보화는 별개로 나눌 수 있는 게 아니라 지역정보화 속에 행정정보화가 들어있다”⁴⁾라는 의견을 피력하기도 하였다.

둘째, ‘지역정보화는 전자지방정부에 포함된다’는 입장이다. 이 입장은 지역정보화에 대해 홍형득(2005)에서 말하는 협의적 개념화에 근거한 것으로 보인다. 이 입장에 따르면 지역정보화는 전자지방정부의 구성요소가 된다. 예컨대, 김구(2004)는 전자지방정부란 지방행정정보화와 함께 지역정보화를 구성요소로 하는 개념이라고 보았다. 이에 따르면, 지역정보화는 전자지방정부의 한 구성요소(전자지방정부=(지방행정정보화, 지역정보화))가 된다. 지역정보화를 전자지방정부에 속하는 것으로 보는 입장은 전자지방정부가 전자정부와 차별되는 측면으로서 주민편의성, 지역성 등 ‘지방 있는 전자지방정부’(강근복·기영석·송충근, 1998; 정철현, 2004; 한국지역정보개발원, 2016)를 강조한 데에 기인하는 것으로 보인다. 일부 광역자치단체의 경우 지역정보화가 행정정보화 속에서 이루어지거나 아예 행정정보화와 같은 것으로 인식되기도 한다. 본연구의 저자가 면담한 어느 도의 정보화담당관은 “도 입장에서는 행정포털을 담당하기도 어려운 상황이다. 지역정보화개념 자체에 대해서 생각해 본적이 없다. 우리[정보화총괄과, 저자의 부연설명]가 하는 것이 지역정보화이다”⁵⁾라고까지 말하였다.

셋째, 무관계는 지역정보화와 전자지방정부는 개념적으로 상이한 것이라는 입장이다. 예컨대 황성돈(2012)은 전자지방정부를 전자정부의 지방에의 적용으로 보아 지방자치단체에서 행정효율을 위한 정보화로 규정한다. 대체적으로 황성돈(2012)은 이를 통해 전자지방정부와 지역정보화 사이에 행정효율증진을 위한 정보화를 교집합으로 갖는 것으로 보기도 하나 지역정보화는 목적, 주제, 공간범위, 내용범위에서 전자지방정부와 상이한 개념으로 간주하는 입장을 보이고 있다.

Ⅲ. 지역정보화 개념의 유형화

1. 분석도구로서 개념적 유형론

법조문에 담긴 개념으로서 지역정보화에 대해 정확한 소통을 위해서는 ‘그 개념의 구성요소에 대한 통제’가 필요 (Schane, 2006: 9)하다. 그러나 통상 언어학에 비해서 법률에서 개념은 심지어 정의의 규정을 갖추더라도 여전히 애매모함을 노정한다. 이는 법률의 개념은 현실의 변화하는 실제

로 묘사되고 있다.

4) 본연구자가 2016년9월2일 어느 광역시의 정보화담당과장 면담 내용 중에서 인용.

5) 본연구자가 2016년10월5일 어느 도의 정보화담당과장 면담 내용 중에서 인용.

상황에 적용될 수 있어야 하기 때문이다. 따라서 법률 개념은 조문을 통해 엄밀하게 정의되어서도, 너무 많은 해석의 여지를 남겨서도 안 된다 (Sandrini, 1999: 104-105). 즉 법률 개념의 내연적(intensional) 정의와 외연적 정의(extentional) 정의 사이의 균형이 요구된다. 앞서 논의한 지역정보화에 대한 현행 법률에서의 개념 정의와 이에 대한 학술적 논의들에서 보듯이, 지역정보화라는 동일한 법률 개념이 법률에 따라 상이한 것으로 해석되는 현재의 상황을 해소하면서 지역정보화의 개념적 내연과 외연의 균형을 확보할 수 있는 대안으로 본 연구는 지역정보화 개념의 유형화를 시도하고자 한다.

1) 다차원적 유형화

유형화(typology)는 이론형성을 위한 매력적인 방식 중 하나 (Delbridge & Fiss, 2013: 329)로 간주된다. Collier, Laporte & Seawright (2012)는 유형론을 크게 두 가지로 구분한다. 하나는 유형이 서술적인 것인지 설명적인 것인지? 다른 하나는 유형이 단일차원적인지 다차원적인지? 서술적 유형론은 개념적 유형론이라고도 지칭되는데, 이 유형론은 연구의 대상이 된 개념의 차원들을 활용하여 의미를 풀어내는 방법이다. 개념적 유형화 작업을 통해 산출된 셀들은 개념으로써 추상화되는 현상을 확인하고 서술하는 기능을 한다. 설명적 유형론의 경우 산출된 셀들은 종속변수가 되며, 행과 열은 독립변수가 된다. 단일차원적 유형화는 유형을 만드는데 있어서 하나의 변수를 사용하는 경우이다. 예컨대, 정부1.0·정부2.0·정부3.0과 같은 유형화나 국가정보화·지역정보화·민간정보화 같은 구분이 그 예이다. 다차원적 유형화는 현상이 지닌 다차원적 모습을 의도적으로 포착하고자 하는 방식으로서 두 개 이상의 변수들을 사용하여 교차표를 제시한다. 예컨대, Perrow의 조직유형이나 Lowi의 정책유형이 그 예이다. 본 연구에서는 다차원적 개념적 유형화에 논의를 한정하고자 한다. 그 이유는 본 연구는 2개의 변수를 사용하여 맵핑함으로써 지역정보화현상의 의미를 재구성하는 것을 그 목적으로 하고 있기 때문이다.

유형화가 이론형성에서 갖는 기능에 대해서는 학자들의 생각이 다소 다르지만 (Tiryakian, 2008; Collier, LaPorte & Seawright, 2012), 유형화는 대체로 이론이 지닌 3대 기능, 즉 기술·설명·예측 (Babbie, 2013) 기능을 지니는 것으로 알려져 있다 (Delbridge & Fiss, 2013: 329). Collier, Laporte & Seawright (2012)는 보다 구체적으로 개념의 개발에서 유형화를 통해 달성하고자 하는 목표로서 a) 개념의 의미의 명료화, b) 개념의 의미와 이 의미를 지칭하는 용어 사이의 유용한 관계 확립, c) 개념 및 관련 용어들을 의미론적으로 묶어 다른 개념과 차별화, d) 개념들 사이의 유사 부류계층적 관계(kind hierarchy) 확인 등을 든다. 개념들 사이에 존재하는 계층관계를 확인하게 되면 개념적 구조를 통해 개념을 확장하거나 신규 개념을 형성할 수도 있다. 본 연구는 개념의 확장이나 신설을 다루려는 목적이 아니기 때문에, a)~c)까지의 목표에 한정하고자 한다.

2) 다차원적 개념적 유형화를 위한 방법

Collier, Laporte & Seawright (2012)는 다차원적 개념적 유형화를 위해서 필요한 요소로서 유형화를 통해서 그 의미를 확인하려는 개념, 분류의 기준(행과 열을 나타내는 변수들), 교차표 그리고 셀을 든다. 개념은 유형화를 통해서 그 의미가 명료화되는 현상을 추상화 한 것으로서, 예컨대 본 연구에서 유형화를 통해 의미를 명료화하려는 개념은 지역정보화이다. 이 개념은 2개 이상의 차원으로 분해되며 이러한 차원의 범주들이 유형화에서 행과 열을 구성한다.

이러한 차원들은 개념에서의 변이를 보여주는 주요 구성요소들을 포착해 주어야하기 때문에, 이러한 차원들이 개념과 관계에서 유사성 (plausibility) 및 정합성 (coherence)을 갖는 것이 중요하다 (Collier, Laporte & Seawright, 2012). 예컨대, 본 연구에서 차원 중 하나는 '지역'이고, 다른 하나는 '정보화'이다. 차원들의 속성을 나타내는 구성범주들을 교차함으로써 매트릭스가 만들어진다. 가장 일반적인 매트릭스 형태는 열의 범주 2개와 행의 범주 2개를 교차하여 2x2의 4개 셀로 구성되는 매트릭스이다. 매트릭스를 만드는 방법은 연구의 목적에 따라 매우 다양한데, Collier, Laporte & Seawright (2012)는 다양한 용례를 인용해 제시하고 있다. 매트릭스를 통해 산출된 셀들은 유형화를 통해 확인하고자 한 개념과의 관계에서 유사부류의 하위개념이나 용어들이 된다. 이러한 셀들의 개념적 의미는 행과 열에 속하는 변수들과의 관계에서 각 셀들이 놓여지는 위치에서도 출된다. 그렇기 때문에, 개념적 유형화에서 각 셀은 관심의 대상이 되는 개념의 구성적 요소이어야 하며, 이를 위해서 행과 열의 범주들은 셀의 핵심적인 속성을 제시하는 것이 되어야 한다 (Collier, Laporte & Seawright, 2012). 최종적으로 산출된 셀의 개수는 연구목적에 따라 상이하다. 예컨대 Lowi의 정책유형은 2x2 매트릭스를 이용하여 4개의 셀, 즉 정책유형 (배분정책, 재분배정책, 규제정책, 구성정책)을 제시하였는데 비해, Perrow와 같이 3x3의 범주들을 교차하여 3개 셀로 구성된 매트릭스를 제시할 수도 있다.

2. 유형화를 위한 차원들: 지역과 정보화

본 연구에서는 지역정보화의 유형화를 위한 차원으로서 지역과 정보화를 선정하였다. 유형화 차원으로서 지역과 정보화를 선정한 이유는 지역정보화가 '지역'과 '정보화'의 합성어이기 때문이기도 하지만 이와 관련된 다른 중요한 의의가 있기 때문이었다. 그 이유를 지역과 정보화 각각에 대해 제시하고자 한다.

1) 지역정보화의 차원으로서 지역

지역은 정보화의 주체이자 대상공간이기도 하다. 유형화를 위해, 본 연구에서는 지역정보화의 주체나 목적 자체에 대한 논의 보다는 지역정보화의 공간적 범위가 무엇인지가 더 정책적으로 의미할 수 있다는 전제에서 시작한다. 그 이유는 공간범위를 설정하게 되면 주체와 목적도 그에

부합하게 설정될 수 있고, 현행 법률의 규정에서 '지역' '도시' '정보화낙후지역' 등의 상이한 용어도 포괄할 수 있기 때문이다. 이에 대한 근거를 세우기 위해서 본 연구에서는 현행 법률에 나타난 지역의 개념과, 지역연구에서의 지역의 개념을 논의에 활용하고자 한다. 이러한 전제에서, 지역정보화의 대상 공간으로서의 지역의 분석적·실무적 근거를 지역의 동소체성과 지역의 도농연속성에서 찾아보고자 한다.

먼저 지역의 동소체성 관점에서 근거를 제시하고자 한다. 지역연구에서 지역은 물리적 환경 등 자연자원으로서의 '자연영역', 정체성·귀속성 등의 '존재론적 공간', 지정학적 권력개념, 즉 중앙-지방관계의 권한·기능배분논리가 적용되는 '조직된 공간'을 원소로 하여 구성된 경계가 지워진 체계 (Bailey, 1998; 김영정, 2014)로 간주된다. 지역은 이러한 3개 원소의 성질이나 모양 또는 배합을 달리 한다는 점에서 지역은 동소체(allo trope)들이다 (Bailey, 1998). 동소체로서의 지역은 지역 나름의 특성 또는 다른 지역과의 차이를 갖게 된다. 자연요소(토지, 산지, 농지 등)에 따라서 농촌, 산촌, 어촌, 광업촌 등이 존재하거나, 생산요소(공장이나 회사 등)에 따라서 도시형태(지방자치법 제7조)가 다양하게 구성되고 인구수 등에 따라서 대도시(지방자치법 제175조), 일반시 등으로 구성되어 행정구역으로 설정될 수도 있다. 더욱이 지역은 도시(특히 대도시)와 구분되는 것으로 보기도 하나(Williams, 1983: 265-266), 도농복합시의 경우나 농·산·어촌같은 시골 인구의 증가현상과 같이 도시-농촌의 구분이 모호해지는 경향(김천권, 2014: 21)을 염두에 두면 도시·농어산촌의 엄밀한 구분도 점차 흐려지고 있다. 또한 일정한 여건(예, 수도권, 제주특별자치도가 아니라면) 국가균형발전특별법이나 지역개발및지원에관한법률의 규정에 의한 성장촉진지역 또는 특수상황지역이나, 전자정부법의 규정에 의한 정보화낙후지역이 지역 내 존재할 수도 있다. 지역 간 차이를 발생할 수 있는 요인들은 지역을 대상으로 하는 다른 정책분야에서 발견하는 것도 어렵지 않다.

이러한 상황을 염두에 두면, 현행 국가정보화기본법이나 전자정부법에서 지역정보화의 목적, 주제, 지역범위(단수인지 복수인지, 지역인지 도시인지 등)는 그 자체로는 크게 중요하지 않을 수 있다. 그보다는 정보화할 지역이라고 했을 때, 지역의 무엇에 초점을 둘 것인가가 더 중요해진다. 이점에서 지역에 대한 정책적 인식의 유형들을 재검토하는 것은 본 연구에서 지역의 범주를 설정하는데 유용할 것으로 판단된다. Hudson (2004)에 따르면, 지역에 대한 정책적 이해는 문제지역(problem region), 지역간불균형발전(uneven development), 지역문제(regional problem) 등 3가지로 시기적으로 변화를 거쳐 왔다. 지역을 낙후한 지역 또는 파탄에 처한 지역으로 보는 관점에서의 정책은 지역의 산업이 사양화되는 경우나 격·오지 때로는 농어촌을 대상으로 하는 정책으로 나타난다. 지역을 불균형발전지역으로 보는 관점은 전국적인 차원에서 발전이 뒤쳐진 지역으로 간주한다. 이 경우 불균형을 해소하는 정책은 균형발전 또는 전국적·광역적 차원에서 정보화수준을 균등하게 하는 정책으로 나타난다. 지역을 지역문제로 보는 관점은 지역에 특수한 문제의 해결에 초점을 맞춘다. 현행 국가정보화기본법 제16조 제2항은 지역정보화를 추진함에 있어서 지역의 수요를 최대한 반영하도록 규정하고 있는데, 따라서 '지역에 특수한 문제'는 지역정보화의 주체의 문제해결적·전략적 판단에 따라 좌우될 수 있다고 보는 것이 적합할 것이다.

이러한 맥락에서 보면 문제해결적·전략적 판단을 내릴 지역정보화의 주체는 국가와 지방자치

단체로 한정하는 것은 적합하지 않을 수 있다. 주체란 일정 관할에 대하여 영향력을 행사할 수 있는 합법적 권한을 지닌 실체로서 통상 공식적 정책행위자를 말한다. 주체를 모든 경우에서 공식적 행위자인 국가와 지방자치단체로만 국한하는 경우 공동생산이나 참여적 거버넌스의 맥락에서 이루어지는 다양한 정책주체관계를 허용하기 어려워질 수 있다. 문헌에서도 지역정보화의 주체가 중요하다는 주장들이 우세하기도 하나(유평준, 2012), 구분 자체를 부적합하게 보거나(김구, 2004), 주체를 구분하더라도 지역기업(안문석, 2004)이나 지역주민(황성돈, 2012)을 포함해야 한다는 주장이 제기되기도 하고 있다. 지역정보화의 주체의 문제는 지역정보화에 관한 정책결정의 주체와 정책집행의 주체, 주도와 지원의 주체 등 다양한 가능성을 반영하는 것이 필요하다. 행정현실에서 보면 주체의 문제를 무시할 수 없지만, 그럼에도 지역정보화를 주체의 문제로 나누는 것이 갖는 문제점을 해소하는 방법 중 하나는 우선 지역정보화가 이루어지는 공간을 중시하는 것이다. 지역을 공간으로 보는 경우 다양한 주체를 담을 수 있다.

2) 지역정보화의 차원으로서 정보화

정보화는 기술적(technological) 요소와 부가가치활동요소로 구성된다. 국가정보화기본법 제3조의 규정에서도 정보화는 “정보를 생산·유통 또는 활용하여 사회 각 분야의 활동을 가능하게 하거나 그러한 활동의 효율화”를 도모하는 것으로, 정보를 “특정 목적을 위하여 광(光) 또는 전자적 방식으로 처리되어 부호, 문자, 음성, 음향 및 영상 등으로 표현된 모든 종류의 자료 또는 지식”으로 정의하여 정보화는 정보기술과 이의 부가가치적 활동을 포함하는 것으로 보고 있다.

지역정보화의 내용범위를 무엇으로 할 것인지는 학자들 사이에서도 의견이 분분하다(이수성·황주성, 1991; 김인환, 1996; 서진완, 1997; 김구, 2006; 이자성, 2007; 황성돈, 2012; 유평준, 2011). 지역정보화의 내용에 대한 현행 법률에서의 규정의 차이나 학자들 사이의 견해의 차이는 지역정보화의 내용적 다면성(김현성, 2010)을 부각시킨다. 지역정보화가 중앙정부 및 지방자치단체가 변화하는 상황에 따라 취하는 정책의 결과로 계속 진화하는 과정에 있다(한국지역정보개발원, 2016)고 본다면, 법률로써 지역정보화의 내용 범위를 명시적으로 정하는 것 보다는 가변성을 포용하는 방법으로 범위를 정하는 것이 더 적합하다고 볼 수 있다. 지역정보화의 내용 범위를 유연하게 하는 방법으로 현재의 지역정보화실무에서의 변화를 반영하는 방법이나 국가·지방자치단체의 사무에 관한 법률상의 예제를 사용하는 방법을 사용할 수 있다.

먼저 국가·지방자치단체의 사무에 관한 법률상의 예제를 사용하는 방법으로는 지방자치법(법률 제12738호, 시행 2015.6.4.)의 규정에 의한 국가와 지방간 사무배분을 준용하는 것을 택할 수 있다. 동법 제9조 제2항에는 지방자치단체의 사무로서 행정관리, 지역개발, 생활환경, 주민복지, 산업의 진흥, 교육·문화예술진흥, 재난 등의 사무를 예시으로써 규정함으로써 이를 지방자치단체의 고유사무로 하고 있다. 동조에서 정한 지방자치단체의 사무에 대한 예시들만으로도 국가정보화기본법 제16조 제1항의 규정에 의한 지역정보화의 분야나 전자정부법 제65조의 규정에 의한 분야를 모두 포괄할 수 있게 된다.

그다음 지방자치단체에 의한 지역정보화 실무에서 보더라도, 지역정보화는 내용범위에서 중앙정부가 국가사무에 대해 지방을 대상으로 공통적으로 시행하는 지역정보화와 함께 지방자치단체가 중앙정부와의 관계에서 또는 자체적으로 시행하는 매우 다양한 정보화활동으로 이루어지고 있다(이상수, 2003; 한국지역정보개발원, 2016). 여기에는 지방자치법의 규정에 의해 전국에 걸친 통일성·획일성을 요하는 국가사무 중에서도 지방자치단체에 위임된 사무 또한 지역정보화의 내용범위에 포함되기도 하고, 전자정부법 제65조 제3항에서 정하였듯이 지역의 공공·민간 정보시스템에 공통적으로 적용되는 운영기반의 구축·운영도 동조 제1항의 내용범위에는 포함되어 있지 않지만 지방자치단체가 행하는 지역정보화의 내용범위에 포함되어 있다. 아울러 지방자치단체 자체적으로 관할지역의 정보화수요를 충족시키고자 하는 다양한 지역정보화의 내용도 포함되어 있다. 향후 다양한 내용분야로의 전개가능성 또는 필요성(김진태·양순애, 2007; 김현성, 2010; 윤성이, 2011; 김이수, 2015)과 내용분야 사이의 융합가능성(이정아, 2015; 진상기, 2016; 이제은, 2016; 최영훈, 2016)을 감안하면, 지역정보화의 내용범위는 현재 보다 확장되고 복잡화되어 개별 내용분야로 법적으로 나누는 의미가 크게 줄어들 수도 있다.

3. 지역정보화의 유형화: 2x2 매트릭스를 통한 4개 유형

이상의 논의를 토대로 하여, 본 연구는 지역정보화의 2개 차원—지역, 정보화—을 도출하였다. 지역의 범주로는 ‘전국적’ 범위와 ‘지역적’ 범위로 나누었다. ‘전국적’ 범위는 전국적 차원에서의 정보화수요에 대응하는 것이다. 전국적 범위에는 전국토공간이 완전히 포함되어야만 하는 것은 아니며, 전국적으로 심대한 영향을 미칠 수 있는 일부 지역(들)도 포함된다. ‘지역적’ 범위는 전국의 일부(단수이든 복수이든)에서의 정보화수요에 대응하는 것이다. 전국적 범위와 마찬가지로 지역적 범위에도 해당 지역의 모든 공간은 물론 해당지역에 심대한 영향을 미칠 수 있는 일부 지역을 포함할 수 있다. 정보화의 범주로는 ‘공통기반수요’와 ‘특정수요’로 나누었다. ‘공통기반수요’는 일정 지역범위 내에서 통일성과 연계성을 요하는 정보화수요를 말한다. 일정 지역 범위란 전국적 또는 지역적인 범위 모두를 포함한다. ‘특정수요’란 일정 지역범위 내에서의 특수한 정보화 수요를 말한다. 마찬가지로 일정 지역 범위란 전국적 또는 지역적인 범위 모두를 포함한다. 이와 같은 2개의 차원 각각의 2개 범주를 교차하면 <표 2>와 같은 2x2의 4개 지역정보화 유형—전국공통정보화, 전국특정정보화, 지역공통정보화, 지역특정정보화—을 도출할 수 있다.

<표 2> 지역정보화의 유형

		지역의 범위	
		전국적 범위	지역적 범위
정보화수요	공통기반수요	전국공통정보화	지역공통정보화
	특정수요	전국특정정보화	지역특정정보화

출처: 최영훈(2016)의 수정·보완한 것임.

전국공통정보화는 전국적 범위를 대상으로 모든 지역에 공통적으로 적용되는 수요에 대한 정보화를 말한다. 이 유형의 지역정보화의 주체는 국가이고 지역정보화의 목적은 국가사무의 통일성과 표준성 및 효율성을 기하는 것이고, 정보화의 내용범위에는 정보통신인프라의 구축·운영, 개별 국가사무분야에서의 지역을 대상으로 하는 정보화, 전국적 행정업무의 효율화를 위한 전자정부의 구축·운영 등 공통업무의 정보화 등이 속한다.

전국특정정보화는 전국적 범위를 대상으로 하면서 전지역 또는 일부지역의 수요에 대한 정보화를 말한다. 이 유형의 정보화의 주체는 국가이고, 지역정보화의 목적은 지역간 균형발전, 지역간 정보화불균형의 감축, 정보화낙후지역의 지원이다. 지역정보화의 내용범위는 격오지등의 정보화, 이례적인 사태(예컨대, 지역내 주축 산업의 붕괴 등)로 인해 특별히 요구되는 정보화, 지역특화도에 따른 정보산업 육성·지원 등이 속한다.

지역공통정보화는 지역적 범위를 대상으로 관할내 모든 지역에 공통적으로 적용되는 수요에 대한 정보화이다. 이 유형의 정보화 주체는 지방자치단체이고, 지역정보화의 목적은 지방자치단체 사무의 통일성과 표준성 및 효율성을 기하는 것이다. 이 유형의 지역정보화의 내용범위는 관할내의 인프라/공통업무분야와 관련된 업무분야의 정보화를 하는 것이 해당한다.

끝으로 지역특정정보화는 지역적 범위를 대상으로 관할내 전지역 또는 일부지역의 수요에 대한 정보화를 말한다. 이 유형의 정보화의 주체는 지방자치단체, 지역내 기업, 지역주민 등이고, 목적은 지역내 균형발전이나 정보화불균형시정등은 물론 지역활성화이다. 이러한 목적을 위한 지역정보화의 내용범위는 전략적·비전략적 정보화가 포함된다. 전략적 정보화란 중앙정부차원에서 지역을 대상으로 시행되는 각종의 지역특화사업 중 해당 지역에 해당하는 전략사업에 대한 지방자치단체차원에서의 정보화를 말한다. 중앙정부에 의한 지역특화의 전략사업에는 과학기술, 산업발전 이외에도 문화, 관광, 의료 등 모든 분야가 포함될 수 있다. 다만 어떤 분야에 집중할 것인지는 지방자치단체의 선택의 문제이다. 비전략적 정보화는 지방자치단체의 사무 중에서 지방자치단체가 선택하여 행하는 정보화를 말한다. 그 예로는 주차정보화, 지역관광안내정보화, 생활정보화 등을 들 수 있다.

이상의 지역정보화 유형들은 분석적 차원에서의 분류라는 점에서 유형론들이 지닌 근본적인 한계로 인해 완전히 배타적이라고 볼 수는 없다. 그럼에도 <표 2>의 분류는 두가지 측면에서 의미를 지닐 수 있다. 하나는 이론적 측면에서 지역정보화라는 현상에 대한 복잡성을 인정하고 이를 개념화 할 수 있다는 점이다. 복잡성은 복잡성으로 이해할 수 있다는 점이다. 복잡성은 분절적인 개념화 보다는 포괄적이면서 복합적인 개념화를 통해서 보다 이해하기 쉬울 수 있을 것이다. 다른 하나는 이와 같이 지역정보화를 다목적적, 다면적, 다기능적 현상으로 이해함으로써, 지역정보화의 공통적인 특성을 기반으로 하면서도 그 유형에 따른 차별적인 정책의 목적과 내용과 수단선택 그리고 평가에서 보다 의미 있는 방안을 마련할 수 있다는 점이다. 본연구의 유형화는 지역정보화의 주체, 목적, 공간범위 그리고 내용범위를 각 유형으로 명확히 함으로써 지역정보화의 유형에 따른 법률적 그리고 행정적 행위를 명확히 하고 현행 법률 간의 불일치를 해소하는데 유익할 수 있다. 또한 본연구의 유형화는 지역정보화의 맥락에서 행정정보화를 포함한 지역을 대상으로 하

는 제반 정보화를 포괄함으로써 지역정보화와 전자지방정부에 대한 혼란을 해소하는데 도움을 줄 수 있다.

단점은 <표 2>를 통해서 각 지방지자체가 무엇을 하는지 세세히 파악하는 것은 어려울 수 있다는 점이다. 이런 점에서는 현재의 정보화백서에서와 같은 각 지자체의 활동을 재분류하는 수고가 요구된다. 그럼에도 국가 전체적인 차원에서 어떤 정책적 목적의 정보화가 이루어지는지를 체계적으로 정리하고 조직화할 수 있다는 것은 단점을 극복할 수 있는 이점이 될 수 있다. 따라서 현재의 지역정보화백서의 내용분류를 본연구가 제안하는 유형으로 재분류한다면 지역정보화의 현재 및 향후 방향 및 과제에 대한 보다 체계적인 정보를 얻을 수 있을 것이다.

IV. 결론

지역정보화 개념은 국가 정보화 사업이 진행됨에 따라 많은 연구에서 논의되어 왔다. 지역정보화는 계속 진화해가는 현상이기 때문에 기존의 법조문에 현시점의 의미를 추가한다고 하여도 진화하는 현상을 모두 포괄할 수 없게 된다. 그렇다면 지역정보화의 개념을 일정한 틀 속에서 확장적으로 유연하게 해석할 수 있는 방안을 마련하는 것이 더욱 유용할 수 있다. 본 연구는 ‘지역 없는 지역정보화’와 ‘탈지역정보화’라는 지역정보화실제에서의 문제점을 법률상의 개념의 문제를 통해 완화할 수 있을 것이라는 기대 하에, 지역정보화를 이론적으로나 실무적으로 더 유용하게 하려는 취지하에 지역정보화의 유형화를 통해서 지역정보화를 재개념화 하고자 하였다.

지역정보화에 대한 유형들을 만들었다고 앞서 언급한 모든 문제가 해소되지 않는다. 우선 이러한 유형들을 결합하였을 때 표상되는 지역정보화개념을 정의하는 것이 필요하다. 본 연구에서는 지역정보화의 정의로 ‘국가와 지방자치단체 스스로 또는 지역주민등과 공동으로 전국 또는 지역을 대상으로 공통기반과 지역의 특정문제를 해결하기 위해 행하는 정보화’라는 정의를 잠정적으로 제안한다. 이렇게 정의된 지역정보화의 정의는 현행법령체제를 유지한다면 국가정보화기본법에서 제3조의 정의조항이거나 아니면 해당 조문(예, 제16조 제1항)에서 명시적으로 기술되어야 한다. 전자정부법에서는 지역정보화에 대한 별도의 명시적, 암시적 정의가 필요하지 않고 다만 ‘국가정보화기본법 제16조1항 (또는 용어정의 규정에 신설한다면 동법 제3조)의 규정에 의한 지역정보화’라고 하여 전자정부법에서의 지역정보화가 국가정보화기본법의 규정에 정한 지역정보화임을 분명히 하는 것으로 족하다. 또한 전자정부법 제65조 제1항의 지역정보화사업의 내용에 행정정보화도 포함함으로써 국가정보화기본법과의 일치성을 확보하는 것이 필요하다. 만약 지역정보화 관련 별도의 법률이 제정되는 경우에는, 국가정보화기본법의 규정을 준용하는 것으로 하면 된다. 이것이 현재와 같은 법률간 개념의 상이함으로 인한 혼선과 비효율의 점철을 반복하여 밟지 않고 예방할 수 있는 방법이 된다.

이 정의를 구체화한 유형에 대해서도 법제에 명시적으로 담는 것이 법운영에서 보다 효율적일 것이다. 이를 위한 방법으로는 3가지를 생각할 수 있다. 하나는 현행 국가정보화기본법 제16조 제

1항에 후단을 신설하여 여기서 지역정보화의 유형을 적시하는 것이다. 다른 하나는 현행의 국가정보화기본법 제16조에 항을 추가하여 지역정보화의 유형에 관한 구체적인 사항을 대통령령에 담는 것으로 하고, 동법 시행령에서 지역정보화의 유형을 적시하는 것이다. 끝으로 만약 지역정보화에 대한 독립적인 법령이 제정된다면 여기서 이의 용어정의 규정에서 각 유형을 용어정의하는 것이다.

각 유형에 대해서는 그에 해당하는 구체적인 조문을 신규 개발하는 것이 필요할 수 있다. 현재의 국가정보화기본법과 전자정부법 내에서는 이를 구체적으로 조문화하는 것이 각 법의 체제에 잘 어울리지 않을 수 있다. 이에 대한 해법으로 2가지를 예시할 수 있다. 하나는 시행령에 각 유형에 대해 구체적인 조문을 설치하는 것이다. 다른 하나는 지역정보화에 대한 독립적인 법령이 제정된다면 본법에 관련 사항을 구체적으로 정하면 된다. 지역정보화의 유형에 대한 규정을 만들 때 구체적인 사항이란 각 유형을 추진할 법적 권한이 있는 주체, 각 유형을 실현함으로써 얻고자 하는 유형적인 목표, 이러한 목표를 달성하기 위한 전략적 내용, 이러한 내용을 달성하기 위한 수단 등을 말한다.

참고문헌

- 강근복·기영석·송충근. (1998). 전자지방정부의 모형과 구현전략. 「한국행정학회 학술대회 발표 논문집」, 163-181.
- 고영삼. (2004). 정보화시범마을의 실태와 활성화 방안 연구: 울산지역 시범마을을 중심으로. 「지방정부연구」, 8(3): 345-366.
- 김구. (2004). 지방정부의 전자정부 추진체계에 대한고찰. 「한국지역정보화학회지」, 7(2): 47-80.
- 김구. (2006). u-지역정보화 촉진을 위한 발전모델과 과제에 대한 탐색적 논의. 「한국지역정보화학회지」, 9(1): 79-107.
- 김구. (2013). 지역정보화 연구경향 분석: 내용적 특징을 중심으로. 「한국지역정보화학회지」, 16(2): 1-25.
- 김석주. (2010). 전자정부 추진과정에서 부처간 갈등분석: G4C 사업의 갈등분석을 중심으로. 「한국지역정보화학회지」, 13(2): 79-106.
- 김성태. (2004). 「정보정책론과 전자정부론」, 서울: 법문사.
- 김영정. (2014). 지역연구의 동향과 전망. 「한국사회」, 15(1): 163-199.
- 김이수. (2015). 정보화마을공동체 활성화의 결정요인에 관한 설명적 연구: 전라북도 정보화마을 주민들의 인식도를 중심으로. 「지방정부연구」, 19(1): 201-227.
- 김인환. (1996). 지방경쟁력 제고를 위한 지역정보화 전략에 관한 연구. 「한국지방자치학회보」, 8(3): 185-212.
- 김진태·양순애. (2007). 지역정보화 동향 및 향후 연구주제에 관한 연구. 「한국지역정보화학회지」, 10(1): 193-212.

- 김천권. (2014). 「현대도시행정」, 서울. 대영문화사.
- 김현성. (2009). 유비쿼터스시대에서 지역정보화의 딜레마와 전자정부서비스 활성화방안. 「한국 지역정보화학회지」, 12(1): 103-129.
- 김현성. (2010). 공부문 정보화의 개념 재정립 및 정보화사업 유형분류에 관한 고찰. 「한국지역정보화학회지」, 13(1): 1-23.
- 명승환. (2012). 「스마트 전자정부론」, 서울: 율곡출판사.
- 명승환·허철준. (2007). u-지역정보화 개념 정립과 서비스 유형 도출. 「한국지역정보화학회지」, 10(1): 117-140.
- 문명수. (1999). 지역정보화 추진과정상의 문제점과 개선방향. 「한국지역정보화학회 학술발표대회 논문집」, pp.15-30.
- 서진완. (1997). 지역개발과 지역정보화. 「한국행정연구」, 6(4): 116-142.
- 송근원·이기식. (1997). 지역정보화사업의 평가와 전망: 부산광역시를 중심으로. 「지방정부연구」, 1(1): 73-97.
- 안문석. (2004). 「정보체계론」, 서울: 학현사.
- 안문석. (2011). 지역정보화에 나타난 한국의 행정사상 변천. 「한국지역정보화학회지」, 14(4): 13-32.
- 오철호. (2011). 지역정보화 다시보기: 통섭적 관점에서. 「한국지역정보화학회지」, 14(2): 1-13.
- 유평준. (2011). 지역정보화 연구의 경향 분석. 「한국지역정보화학회지」, 14(4): 33-64.
- 윤성이. (2011). 지역정보화 연구의 정치학적 접근. 「한국지역정보화학회지」, 14(2): 33-56.
- 이기식. 2005. 지역발전의 촉진을 위한 전자지방정부모델의 시론적 탐색: 네트워킹(networking) 관점에서. 「사회과학연구」, 21(1): 33-59.
- 이맹주. (2014). 지역정보화 예산재원의 다양성 확보방안: 제도적 가능성 탐색 연구. 「지방정부연구」, 17(4): 387-407.
- 이상수. (2003). 지방자치단체간 사무의 공동처리를 위한 협력방안 연구: 정보화사업을 중심으로. 「지방정부연구」, 7(1): 137-161.
- 이수성·황주성. (1991). 「지역정보화 추진을 위한 종합대책」, 통신개발연구원. 서울.
- 이자성. (2007). 지역정보화 입법화를 위한 제정방향 및 구성에 관한 고찰. 「한국지역정보화학회지」, 10(2): 1-30.
- 이정아. (2015). 신용합의 가능성과 저력, '인터넷 융합 경제(IConomy)'. 「IT & Future Strategy」, 5. 한국정보화진흥원.
- 이제은. (2016). 제4차 산업혁명과 지역정보화 방향: 법제적 시사점. 한국지역정보학회 2016년도 추계학술대회 발표논문. 서울.
- 정병걸. (2006). 지역정보화의 딜레마. 「한국지역정보화학회지」, 9(2): 33-53.
- 정충식. (2002). 지역경제 활성화를 위한 지역정보화의 전략연구. 「지역사회연구」, 10(1): 1-30.
- 조창현. (1999). 지역정보화와 지방정부의 역할. 지방자체에 관한 국제합동세미나 기초논문. 경주.
- 진상기. (2016). 대한민국 미래대응체계 현황 및 개선과제에 관한 연구: 법·제도 개선을 중심으로.

- 한국지역정보학회 2016년도 추계학술대회 발표논문. 서울.
- 최영훈. (2016). 제4차산업혁명시대 지역정보화의 입법적 과제. 한국지역정보학회 2016년도 추계 학술대회 발표논문. 서울.
- 최현재. (2016). 지방자치단체의 정보화 조례 비교 연구. 「한국지역정보화학회지」, 19(2): 59-78.
- 하민경. (2014). 상해죄와 '특수상해죄'의 적용 사이. 「법학논총」, 34(1): 321-340.
- 한국지역정보개발원. (2014). 「2013년 지역정보화 백서」, 서울: 한국지역정보개발원.
- 한국지역정보개발원. (2016). 「2015년 지역정보화백서」, 서울: 한국지역정보개발원.
- 행정자치부. (2016). 「행정업무운영편람」, 행정자치부.
- 홍형득. (2005). 고객지향적인 지방전자정부 추진현황과 효율적인 구현방안: 강원도를 중심으로. 「한국정책과학학회보」, 9(4): 153-172.
- 황성돈. (2012). 지역정보화 개념에 관한 비교 실정법적 의미 구조 분석: 국가정보화 기본법과 전자정부법을 중심으로. 「한국지역정보화학회지」, 14(4): 145-160.
- 황주성. (1999). 정보사회에 대한 지역적 접근. 「한국지역정보화학회 학술발표대회 논문집」, 31-59.
- Bailly, A. (1998). The Region: A basic Concept for understanding local areas and global systems. *Cybergeo: European Journal of Geography*, 41: 1-7.
- Choi, Y. (2012). Regional informatization for what? In what sense a regional problem? Paper presented at the 2012 Korea·Japna·China Regional Informatization Seminar and Korean Association for Regional Informatization Fall Conference. 2012. 11. 21. Seoul.
- Collier, D., LaPorte, J., & Seawright, J. (2012). Putting typologies to work: Concept formation, measurement, and analytic rigor. *Political Research Quarterly*, 65(1): 217-232.
- Delbridge, R., & Fiss, P. C. (2013). Editors' comments: types of theorizing and the social organization of knowledge. *Academy of Management Review*, 38(3): 325-331.
- Hudson, R. (2004). Addressing the regional problem: Changing perspectives in geography and on regions. Paper presented to the Conference of Irish Geographers, May 7-9, 2004. Maynooth.
- O'Rourke, M. (2014). Inconsistencies in the sources and use of Irish legal terminology. Máirtín Mac Aodha. Edited. *Legal Lexicography: A Comparative Perspective*. 265-290. London & New York: Routledge.
- Sandrini, P. (1999). Legal terminology: Some aspects for a new methodology. *Hermes: Journal of Linguistics*, 22: 101-111.
- Schane, S. (2006). *Language and the Law*. London & New York. Bloomsbury Publishing.
- Tirykian, E. A. (1968). Typologies. David Sills. Editor. *International Encyclopedia of the Social Sciences*. Volume 16. 177-186. New York: Macmillan, Inc.
- Williams, R. (1983). *Keywords: A vocabulary of culture and society*, Revised edition. New York: Oxford University Press.

최영훈(崔永薰): 현재 광운대학교 행정학과 교수로 재직하고 있다. 미국 시라큐스대학에서 박사학위 (Partnering Government Laboratories with Industry)를 받았다. 최근 연구관심은 정보기술·과학기술·환경·보건·의료분야에서의 논쟁에 대한 분석 및 정부-국민관계에 두고 있다. 주요 저서로는 과학기술정책 (공저), 정보통신기술과행정 (공저) 등이 있고, 최근 논문으로는 'Probing the nursing workforce reform arguments using a fuzzy logic' (공저), '유류오염사고 손해배상·보상 소송과정의 지역사회부식화 탐색적 연구' (공저), '지방자치단체의 대학 연구개발 지원규모 결정요인 분석' (공저) 등이 있다 (cyhoon@kw.ac.kr).

〈논문접수일: 2016. 12. 1 / 심사개시일: 2016. 12. 9 / 심사완료일: 2017. 1. 5〉

Abstract

Re-conceptualizing Regional Informatization Using a Typology

Choi, Younghoon

Using a typology method, this study strived to re-conceptualize regional informatization, an important term prescribed in the legal text. The use of a typology was expected to produce a more flexible legal meaning of regional informatization in an ever changing environment, particularly to relieve the term of two serious scholarly and practical criticisms, i.e., “regional information without a region” and ‘de-regional-information’. An extensive review of the literature of regional informatization and current related laws enabled the author to identify two meaningful dimensions of regional informatization, i.e., the region as a spatial scope and informatization as a needs. Using these two dimensions, a 2x2 matrix was developed. This study explicated and discussed the four types of regional informatization.

Key Words: Regional informatization, Typology, Regional development, Regional study