

지방자치 50주년 기념 학술세미나

# 21세기 지방정부의 경쟁력과 혁신과제

1999년 7월 30일(금) 오후 1시 30분  
홀리데이 인 크라운 프라자 호텔 (2층)

- 주 최 : 제 주 발 전 연 구 원  
한국지방자치학회제주지회
- 후 원 : 제 주 도

지방자치 50주년 기념 학술세미나

# 21세기 지방정부의 경쟁력과 혁신과제

1999년 7월 30일(금) 오후 1시 30분  
홀리데이 인 크라운 프라자 호텔 (2층)

- 주최 : 제 주 발 전 연 구 원  
한국지방자치학회제주지회
- 후원 : 제 주 도

## 세 미 나 일 정

■ 등 록 : 13:30~14:00

■ 개 회 식 : 14:00~14:20

- 국민의례
- 개 회 사 : 이문교 / 제주발전연구원장
- 인사말씀 : 부만근 / 한국지방자치학회제주지회장
- 축 사 : 우근민 / 도지사

■ 기 조 강 연 : 14:20~14:50

- 주 제 : 21세기 지방자치에 대비한 지방정부의 혁신과제와 전략
- 발 표 : 이달곤 / 한국지방행정연구원장

■ 제1주제 : 국제자유도시와 제주의 지방자치제도 (14:55~16:05)

- 사 회 : 이경원 / 제주대학교 행정학과 교수
- 발 표 : 김병준 / 국민대학교 행정학과 교수
- 토 론 : 강동식 / 제주대학교 행정대학원 교수  
김남수 / 제주한라대학 행정과 교수  
양덕순 / 제주발전연구원 연구원

■ 제2주제 : 외국인 투자 유치 전략 (16:15~17:25)

- 사 회 : 김희철 / 제주대학교 무역학과 교수
- 발 표 : 고부언 / 제주대학교 경영학과 교수
- 토 론 : 이용완 / 제주대학교 무역학과 교수  
김호성 / 제주시 부시장  
고성보 / 제주발전연구원 연구실장

■ 제3주제 : Governance적 민·관 협력체제 구축방안 (17:35~18:45)

- 사 회 : 이용길 / 제주산업정보대학 자치행정과 교수
- 발 표 : 고충석 / 제주대학교 행정학과 교수
- 토 론 : 김석준 / 제주대학교 사회학과 교수  
하순애 / 제주문화포럼 원장  
정상배 / 제주환경운동연합 사무국장

■ 만찬 : 19:00~20:00

## 열린사회와 협력적 리더십의 조화

오늘 바쁘신 가운데도 불구하고 본 세미나에 참석해 주신 내·외귀빈 여러분께 깊은 감사를 드립니다.

저의 제주발전연구원과 한국지방자치학회 제주지회는 「지방자치법」 제정 50주년을 기념하여 국가발전을 견인하고, 지역경쟁력을 선도하며, 나아가 지역주민에게는 고품질의 행정서비스를 제공할 수 있는 실천적 21세기형 지방행정 패러다임을 모색하기 위하여 이 세미나를 개최하게 되었습니다.

이제 지방화는 우리나라에 국한된 유행이 아니라 세계사적인 진전이요, 흐름이라고 생각합니다. 지방은 더 이상 변방이나 주변부가 아닙니다. 경제적으로는 국가경제 성장을 위한 최적의 단위이며, 정치적으로는 민주적 참여공간이고, 문화적으로는 삶의 질을 풍요롭게 만드는 다양한 향토문화의 산실이라 말할 수 있습니다.

이러한 지방의 역할 변화 속에서 각 지방정부는 지역의 경쟁력을 강화하기 위한 여러가지 발전전략들을 추구하고 있습니다. 제주도의 경우도 지역경쟁력을 배양하고 창의적이며 활력이 넘치는 새로운 천년시대의 발전전략으로 국제자유도시 건설을 추진하고 있습니다. 국제자유도시 건설은 바로 경쟁력 있는 열린사회 구현을 위한 출발점이라고 생각합니다.

이러한 국제자유도시 건설은 중앙정부와 지방정부 그리고 지역주민 3자가 협력적 리더십을 발휘할 때에만 성공할 수 있을 것입니다. 중앙정부는 지역의 잠재력을 극대화할 수 있도록 시범적 자치권을 제주도에 부여해야 하고, 제주도는 비효율과 고비용의 불합리한 행정체제 요소를 과감히 제거하며, 지역주민

들은 주인으로서의 자긍심을 갖고 도정에 대한 지원과 감시를 병행해야 할 것입니다.

오늘 세미나는 21세기를 목전에 둔 시점에서, 현행 제주도의 지방행정체제를 진단해 보고, 이를 통해 성공적 국제자유도시 건설과 21세기 지식사회에 대비한 경쟁력 있는 지방행정체제 구축방안을 모색하는데 일조할 수 있을 것이라는 믿음을 갖고 있습니다. 아무쪼록 많은 분들이 적극적인 토론 참여로 의미 있는 방안들이 도출되기를 희망합니다.

본 세미나를 적극적으로 후원해 주신 우근민 도지사님과 도 관계자 여러분께 이 자리를 빌어 감사드립니다. 아울러 귀중한 시간과 노력을 할애하여 기조강연을 담당해 주신 이달곤 한국지방행정연구원장님과 이 세미나의 주제발표를 흔쾌히 승낙하고 옥고를 써주신 김병준 교수님, 고부언 교수님, 고충석 교수님, 그리고 사회와 지정토론을 맡은 여러분께도 감사드립니다.

감사합니다.

1999년 7월 30일

제주발전연구원장 이 문 교

## 지방정부의 경쟁력 신장을 위한 계기

이제 다섯 달이 지나면 21세기를 맞게 됩니다. 앞으로의 지방자치환경은 국제화·정보화·성숙화 현상이 더욱 심화될 것이며 경제, 사회, 문화 등 모든 분야에서 급격한 변화가 예상됩니다. 또 지방정부간에 지역개발과 주민복지 향상을 위한 경쟁도 더욱 치열해질 것입니다.

지방정부는 현재 이러한 자치환경의 변화를 수용하고 주민들의 행정수요를 충족시키기 위한 노력을 경주하고 있습니다만, 아직은 대내·외적 제약 때문에 경쟁력을 제대로 확보하지 못하고 있습니다.

이에 제주발전연구원과 한국지방자치학회 제주지회는 지방자치가 발전되기 위해서는 자치행정조직의 합리적 편제, 개발재원의 확보, 민·관협력을 통한 지방정부의 경쟁력 강화가 시급하다는 인식 아래 “21세기 지방정부의 경쟁력과 혁신과제”를 주제로 하여 이 세미나를 공동 개최하게 되었습니다.

특히 올해는 지방자치를 위한 기본법인 「지방자치법」이 제정된 지 50주년이 되는 해여서 이 세미나가 더욱 의미가 있다고 하겠습니다.

이 행사의 개최를 후원해주신 우근민 제주도지사님께 감사드리며, 이 세미나에서 발표되고 토론된 내용들이 지방정부의 경쟁력을 강화하는데 도움이 될 수 있기를 기대합니다.

끝으로 이 세미나의 기조강연을 맡으신 이달곤 한국지방행정연구원장님, 그리고 주제발표와 토론을 해주실 여러분께도 감사를 드립니다.

1999년 7월 30일

한국지방자치학회 제주지회장 부 만 근

## 인간 · 자연 · 문화를 지향하는 정책 실현

지방자치 50주년을 맞이하여 제주발전연구원과 한국지방자치학회 제주지회가 도내 · 외 석학들과 도민 여러분을 모시고 “21세기 지방정부의 경쟁력과 혁신과제”를 주제로 학술 세미나를 개최함을 진심으로 축하합니다.

새로운 세기를 여는 「희망의 섬」 제주는 100만 제주인이 함께 하는 풍요롭고 윤택한 삶의 질이 보장된 제주를 건설하기 위한 청사진을 그려나가고 있습니다. 이러한 정책에는 인간 · 자연 · 문화 · 미래를 생각하는 도정철학이 스며있습니다.

국제자유도시 건설도 이의 실천방안 중에 하나입니다. 국제자유도시는 국제적 흐름, 국가적 여건, 지역적 성숙이 어우러져 제주의 잠재력을 극대화시킬 수 있는 제주형 발전전략입니다. 이는 적자생존의 냉엄한 국제적 현실에서 우리가 선택할 수 있는 최상의 정책이라고 봅니다.

창의적 파괴 없이는 창조적 발전을 이룰 수 없습니다. 지역의 경쟁력을 확보하고 성공적인 국제자유도시 건설을 위해서는 나 자신을 출발점으로 한 의식전환운동이 전개되어야 합니다. 「민선2기 도정」은 이를 선구적으로 실천해 나가겠습니다.

근래 제주도정에 대한 활발한 주민들의 의견 제시와 정책 방향에 대한 여론 형성은 참여자치 측면에서 꼭 다행한 일입니다. 지방자치는 주민의 참여와 여론의 수렴이 필수 조건이기 때문에 지역주민들의 다양한 의견 제시는 지방자치 발전의 밑거름이 됩니다. 앞으로도 지방자치 발전을 위해서 건전한 여론 형성에 침묵하고 있는 각계 각층의 지성들의 적극적인 동참을 부탁드립니다.

본 세미나의 “21세기 지방정부의 경쟁력과 혁신과제”는 21세기를 목전에 둔 시

## 축 사

점에서 매우 시의 적절한 주제라고 생각합니다. 이는 지방정부에 대한 새로운 패러다임을 정립하는 단초를 제공하리라 믿습니다. 지방정부의 경쟁력은 지역경쟁력의 근간이 됩니다. 제주도정은 지방정부가 사회발전의 촉진자, 변동자로서의 경쟁력 있는 지방행정체제 구축을 위해 심혈을 기울이고 있음을 이 자리를 빌어 말씀드립니다. 이러한 노력은 제주형 친환경적 국제자유도시 건설과 지역경쟁력 강화에 필수적인 요소라고 생각합니다. 21세기 지방행정에는 바로 행정의 민주성과 효율성이 조화를 이룬 고객지향적 열린 지방행정체제가 필요합니다.

부디 이 세미나가 21세기를 대비한 경쟁력 있는 지방행정체제에 대한 미래지향적·실천적 방안이 제시되는 알찬 토론의 장이 되기를 바랍니다.

마지막으로 이 행사 준비를 위하여 애쓰신 관계자 여러분과 기조강연을 해주실 이달곤 한국지방행정연구원장님을 비롯한 주제발표자 그리고 토론자 여러분께 깊은 감사를 드립니다.

감사합니다.

1999년 7월 30일

제 주 도 지 사 우 근 민

## 주 제 발 표

### □ 21세기 지방정부의 경쟁력과 혁신과제

기조강연 : 21세기 지방자치에 대비한 지방정부의 혁신과제와 전략

이달곤 / 한국지방행정연구원장

제1주제 : 국제자유도시와 제주의 지방자치제도

김병준 / 국민대학교 행정학과 교수

제2주제 : 외국인 투자 유치 전략

고부언 / 제주대학교 경영학과 교수

제3주제 : Governance적 민·관 협력체제 구축방안

고충석 / 제주대학교 행정학과 교수

# 21세기 지방자치에 대비한 지방정부의 혁신과제와 전략

## 이 달 곤

(한국지방행정연구원 원장)

### < 목 차 >

- I. 서 론
- II. 지방 정부개혁의 평가
- III. 지방 정부개혁을 위한 과제
- IV. 새로운 전략을 짜야

## I. 서 론

1990년대에 다시 전개된 지방의 시대는 2000년대에 진입하면서 새로운 국면으로 접어들고 있고, 지방주민과 정부는 지방자치제를 조기에 제도화하고 지방자치제의 새로운 비전을 모색하여야 할 과제를 안고 있다. 급속하게 지구촌화가 진행되고 있으며 새로운 정치·경제 패러다임이 전개되고 있고 거기에 주민의 가치관이 다변화하고 생활수준이 향상됨에 따라 주민복지 증진을 위한 지방정부의 역할 기대가 변하고 있다.

지방정부에서도 다양한 개혁노력을 전개하여 왔다. 그 동안 강조된 용어들만 보아도, '행정은 최대의 서비스산업', '경영행정', '주민만족', '기업가적 마인드' 등 새로운 변화를 시도하고 있음을 알 수 있다. 그리고 지방의회의 기능과 관련하여서도 적지 않은 이슈들이 제기되어 왔다. 또 중앙권한의 이양이나 자치재정의 보장

## 기조강연 이 달 곤

등 중앙정부와의 관계에서도 구체적인 주장이 줄기차게 제기되어 왔었다.

이에 따라 주민의 수요에 보다 대응적이고 효율적인 정부로의 전환에 관심이 집중되어 왔다. 이를 위하여 다양한 민간경영기법의 도입, 품질중심의 경영, 민간 위탁, 공공-민간부문의 협력관계 증진 등의 방안이 지방정부 수준에서 활발히 논의되어 활용되고 있다. 지방의회는 기수가 축적될수록 경험 있는 의원의 수가 늘어나고 따라서 어떤 사안에 대해서는 상당한 수준의 성과를 거둔 지역도 적지 않다.

그러나 지방정부의 의회나 집행부를 막론하고 시스템 전체의 변화가 느리게 진행되고 있어 자체 개혁노력에 대한 효과는 미진한 상태라고 할 수 있다. 민선 이후 그간 자치단체장들이나 지방의회가 보여준 개혁의 열기는 적지 않은 것이었지만 구호만큼 내실화가 지속되고 있는가 하는 점에서는 의구심이 적지 않다. 선심행정 내지 전시행정이라고 불리는 지방행정과 재정의 과도한 정치화와 체계적이지 못한 사업 수행, 그리고 지방정부의 본연에 충실하지 못하면서 개혁이라는 이름하에 외연으로만 치달은 허세적인 경영화 등은 이제 냉정하게 평가되어야 할 것이다.

그리고 21세기를 대비하는 국가-사회 전반의 노력 가운데서 지방정부가 차지하는 비중이 걸맞게 새로운 비전을 정립하고 내부개혁에 치중하여 지속가능한 지방자치제도를 구축하고 주민의 복리증진 기대를 충족시켜야 할 것이다. 이제는 보다 가시적인 차원에서 종래에 거론되어온 이슈들이 제 정립되고 동시에 지방정부의 핵심역량이 구축되어 경쟁력을 강화시키면서 주도적인 지방정부가 탄생되어야 할 것이다.

## II. 지방 정부개혁의 평가

민선단체장체제 이후 지방정부 행정개혁의 주요 특성은 여러 가지 접근방법이 혼재되어 나타난다는 점이다. 그 중에서도 크게 보면, 분권화의 추진을 통한 지방민주주의의 공고화(consolidation of local democracy)와 신관리주의(new management school), 그리고 시장원리의 확장이 동시적으로 추진되어 왔다.

지방자치제의 부활은 무엇보다 참여의 확대와 지속적인 분권화 과정을 가능하

게 하여 한국사회의 민주화를 지방 구석구석까지 확장하였다. 민주주의의 공고화는 일반 국민들의 민주적인 의식과 행태의 변화 없이는 불가능하다. 사회구성원의 심성의 변화를 가져왔다고는 할 수 없지만 자치제도의 도입은 주민의 의식에 적지 않은 영향을 미쳤음이 분명하다. 혹자는 한국의 민주화가 중우화로 치닫고 있다고 혹평하지만 지방의 중요성과 자치의식의 중요성은 행동의 변화를 유발하지 못하는 한계가 있지만 사회성원이 이러한 가치를 존중하게 되었다는 점에서 지방자치가 가져다 준 최대의 과실이라고 볼 수 있다.

그리고 지방에서 단체장을 비롯한 리더십에서 발동한 개혁의 바람은 적지 않은 변화를 초래하였다. 지방 정부개혁의 공과를 분석함에 있어 접근 가능한 방법은 여러 가지가 있겠으나 여기서는 개혁주체의 노력을 중심으로, 민선단체장 이전과 이후로 구분하여 집행기관, 지방의회, 주민생활을 중심으로 개괄해 보고자 한다.

먼저, 집행기관에 의한 개혁내용을 살펴보면, 민선에 의한 자치단체장의 선출은 이전과 비교하여 지방정부 집행기관에서의 구조적인 변화를 가져왔다는 점을 지적할 수 있다. 첫째, 자치단체장 민선 이후 현재까지의 지방 행정개혁이 이전과 가장 크게 차이나는 점이 있다면 그것은 무엇보다도 고객 중심적 사고를 지방행정의 첫 번째 이념으로 자리 매김 하도록 하였다는 점이다. 이것은 민주화의 진전과 일맥상통하는 민주 행정개혁인데 민선 이후 지방행정의 주고객인 주민을 위한 행정서비스 측면에서 눈에 띄는 개선이 있었다. 봉사행정을 구축하려는 열기가 경쟁적으로 시도되었으며, 이에 따라 공무원의 친절도가 상당히 높아진 것이 사실이다. 민원업무의 처리에 있어서 아직까지 시스템의 변화나 규제 완화를 통한 민원수요의 근원적 감축으로까지는 나아가고 있지 못하다 하더라도 주어진 법규 내에서 민원(民怨)을 줄이려는 노력은 가상하다고 평가하여야 할 것이다. 그러나 민선단체장체제 출범 이후 만들어진 대부분의 행정개혁이 민원시책의 개선을 중심으로 만들어졌다는 점은 문제의 소지를 가진다. 이러한 현상이 주민수요의 증대에 따른 당연한 귀결로 볼 수도 있겠지만, 한편으로는 인기 위주의 전시행정적 성격을 다분히 내포하고 있는 것이 현실인 바, 이에 대한 냉정한 평가가 수반되어야 할 것이다.

## 기조강연 이 달 곤

둘째, 자치단체장을 중심으로 지방경영이라는 용어를 만들어 쓸 정도로 적어도 지방정부의 운영에 효율성을 제고하고 지방정부가 지역주민의 삶의 질과 지역의 경쟁력을 강화하는데 적극적인 역할을 가져야 한다는 점이 강조되고 있다. 이와 관련하여, 자치단체장들은 다양한 제도개혁을 단행하여 왔는데, 그간의 획일적인 행정조직에서 벗어나 주민만족 및 지방경영을 위한 조직구조와 인사체제를 갖추려고 시도하였다. 지방정부의 시스템개혁과 운영의 혁신은 물론 이러한 노력의 실제적인 성과는 아직도 미지수인 점이 적지 않으나 적어도 외형적인 변화는 시도되고 있는 셈이다. 문제는 지방정부의 핵심역량(core competence)이나 전략적 경영능력(strategic management capability)을 증진시키는 방안이 두드러지지 않고 있다는 것이다. 구조조정이 중앙정부의 조정안이 시달되기 전에 이루어진 일부 지방정부도 있으나 아직도 중앙의 시달이 구조조정의 근간이 되고 있다. 민선단체장 취임 이후 각 지방자치단체별로 행정개혁안들이 마련되고 있으나, 상당수의 경우 조직개혁이 행정관리 전반을 포괄하는 전략적인 것이라기보다는 단편적·전술적인 것에 만족하는 경향이 높았다.

셋째, 경제위기의 상황에 직면하여 재정과 세정분야에 대한 관심과 비중이 높아졌다. 당면한 경제위기를 극복하고 지역경제의 활성화를 도모하기 위해서는 지역의 중심인 지방정부가 적극적으로 전략을 짜내고 이를 효과적으로 옮겨 나가야 한다. 여기에는 재원의 조달이 결정적으로 중요한 것으로 인식되고 있다. 물론 상당수 무리한 계획이 이루어지고 있지만 지방이 나름대로 하나의 생존과 번영의 단위로 인식되고 있는 점도 또한 평가되어야 할 것이다. 자치단체장과 의회는 다양한 지역계획과 지역발전 프로그램을 만들어서 중기적인 재정계획을 통하여 이를 실현하려는 시도를 하고 있다. 역외의 자본을 유치하고 역내의 산업을 진흥하여 수출까지 하는 노력을 기울인 지역도 적지 않다. 물론 그러한 노력에 대한 객관적인 평가는 아직도 이르다. 그러나 세일즈맨 단체장이니 해외시장 개척이니 해외자본과 첨단산업단지 유치니 하면서 종전 체제에서는 상상하기 어려운 시도들이 지속적으로 거론되고 있다.

## 21세기 지방자치에 대비한 지방정부의 혁신과제와 전략

그러나 지역의 기업가들은 아직도 행정이 제도적으로 경제에 도움을 줄 수 있다는 인식보다는 사례별로 혜택을 준다는 인식이 큰 실정이다. 그리고 경제계는 행정의 개입을 축소해 달라는 요구를 하고 있어 양자간의 인식의 차이도 크고 지역 내에서 진정한 발전 파트너로서의 기능도 제대로 못하고 있다. 중앙재정에 대한 의존심리도 변하지 않고 있다. 이러한 상황에서 지역경제의 활성화를 위한 복수 주체들간의 전략적 합의를 통한 통합적 지역경제 발전을 실현할 수 있는 행정수단의 개선이 요구되고 있는 것이 현실이다. 그리고 성장위주의 연합이 공고화되고 환경친화적인 지역개발로의 전환이 지연되고 있는 점 등이 앞으로의 과제로 제기되고 있다. 특히 지방의 복지정책에 대한 관심과 지역의 물리적 자본(physical capitals)의 기반에 부합하는 새로운 발전이념과 개발방식을 정립하여 나가는 것도 과제로 등장하고 있다.

한편 제3기를 들어선 지방의회의 의정활동이 그 동안 노정된 여러 문제점에도 불구하고 우리 나라 지방자치 발전의 한 토대가 되었으며, 이를 통하여 개혁과정에 일조하였다는 점은 누구도 부정할 수 없을 것이다. 첫째, 수평적으로 동등한 다수가 결정권을 행사하는 의회체(parliamentary system) 운영의 경험이 미진한 사회환경 속에서도 앞서 2기에 걸쳐서 지방의회가 운영되어 오면서 겪은 긍정적인 경험과 함께 시행착오의 지속적 개선노력은 지방의정활동을 어느 정도 정착시켜가고 있다고 평가된다. 둘째, 지방의원들의 전문성이 여전히 문제점으로 지적되고 있는데, 이는 지방의원 개인의 문제점과 함께 아직까지 지방의회의 운영에 대한 경험 축적이 부족한 것도 한 요인이 될 수 있을 것이다. 이에 따라 아직까지도 지방의회의 운영에 미숙함이 있는 것은 사실이지만 제3기로 접어든 만큼 경험 있는 지방의원이 늘어나면서 점차 개선될 것으로 전망된다.

마지막으로 지방정부 개혁과정에서 간과해서는 안될 것이 지방자치의 주체라고 할 수 있는 주민의 역할이다. 지방자치의 기본이념은 궁극적으로 지역주민의 참여, 즉 주민의사의 반영 여하에 달려있다. 지방자치시대에 있어서 주민은 지방행정의 개혁을 촉발하는 원천이 되어야 한다. 관치시대에는 정부관료제가 행정개혁을 주

## 기조강연 이 달 곤

도하였으며, 개혁의 구상과 시행이 집권적·하향적이었으나 지방자치시대에는 지방행정의 개혁동인이 주민에게서 나와야 한다는 것이다. 그러나, 이러한 주민의 역할은 민의를 수렴하여 자치단체에 제안하고 또한, 지방자치단체의 각종 추진사업에 대하여 감시기능을 하여야 할 지방의회의 역할과 함께 점차 저하되고 있는 실정이다. 자치단체장과 지방의원의 자질과 대표성의 문제는 그들 개개인의 문제점인 동시에 그들을 직접 선출하는 주민의 책임이기도 하다. 따라서 관심과 참여의 제고, 선거과정의 합리화를 통하여 투표자, 즉 주민과 자치단체장, 지방의원간 상보적 관계(symbiotic relationship) 정립을 통한 지속적인 지방의 개혁추진이 요구된다.

### Ⅲ. 지방 정부개혁을 위한 과제

#### 1. 대 응 방 향

지방정부의 개혁을 위한 대응과제를 논의하기 앞서 한가지 전제되어야 할 작업은 개혁과 관련하여 지방정부의 미래에 대한 전망이다. 개혁은 단순히 현재의 일회적 노력으로 마무리되는 것이 아니라 미래의 상황에 대비하여 장기적인 계획 하에서 지속적으로 추진되어야 하기 때문이다. 지방정부의 미래는 다양하겠으나 여기서는 미래학자 내지 조직론자들에 의하여 일반적으로 받아들여지고 있는 미래사회·조직의 수평화 경향에 의거하여 지방정부의 미래를 전망한다.

첫째, 현재의 분권화와 세계화가 21세기에서도 지속적으로 요청될 것이라는 점이다. 분권화라는 것은 단순히 정치적 집권화에 대한 대응개념으로서가 아니라 주민이 자기 책임성과 자율적인 변화의 원동력을 찾아가는 아래로부터의 변화를 의미한다. 그러면서 국제적인 문화와 경제분야의 경쟁과 협력이 진행되므로써 개인의 생활양식(life style)이 크게 변화될 것이다. 이러한 삶의 한 방식으로 분권화와 세계화가 이해되어야 할 것이다. 더하여 그러한 생활양식이 개별 조직, 사회구조 나아가 국가 전반의 평면(flat)화 내지 하부위임의 추세로 이어지고 있는 바, 다음 세기에 있어서도 분권화가 중요한 사회적 가치로 자리 매김 할 것은 의심의 여지

가 없다. 이러한 사실은 분권화라고 하는 것이 의도적·인위적인 변화의 도모가 아니라 삶의 한 방식으로서의 자연스러운 결과로서 지속될 것이라는 점을 생각 가능하게 한다. 물론 이러한 변화 양상이 항상 바람직한 결과만을 가져오리라고는 생각되지 않는다. 다른 모든 변화와 마찬가지로 분권화 또한 지방이 생존해 나갈에 있어 하나의 기회요인인 동시에 위협요인으로 작용할 수도 있기 때문이다.

둘째, 지식사회로 급변하는 세계적 차원의 사회·경제 구조화에 대응하고 국내적으로는 이를 적극적으로 선도해 나가야 할 필요성이 증대될 것이다. 21세기 사회가 어떠한 모습일 것인가에 대한 많은 전문가들이 공유하고 있는 중요한 특징은 이미 널리 알려져 있는 바와 같이 정보와 지식이 주된 생산요소가 된다는 것이다. 이미 드러커(Peter Drucker)는 1993년 그의 저서 '후기자본주의(Post-Capitalist Society)'에서 자본주의사회가 지식을 일에 적용하는 사회라면, 후기자본주의사회는 지식을 지식에 적용하는 지식사회라는 점을 강조한 바 있다. 여기서 지식사회란 정보화사회가 발전되어 나타나는 사회로, 정보인프라의 바탕 위에서 정보를 과정에 투입시키고 여기에 인간의 신념·가치관·창의력이 발휘되어 기존 지식의 개량이나 새로운 지식 창출이 계속적으로 이루어져 지식인프라가 구축되고, 이러한 지식인프라를 바탕으로 지속적으로 부가가치가 창출되어, 지식이 발전의 핵이 되고 경쟁력의 원천이 되는 사회를 말한다. 지식사회에서의 이와 같은 조직의 역할은 기본적으로 지식을 생산성 있는 지식으로 만드는데 있다. 지식사회의 지식은 급변하기 때문에 조직은 지식경영을 통하여 변화관리체제가 되어 끊임없는 지식의 변화에 대응해 나가야 한다. 지식사회에 있어 이러한 조직체계의 변화는 내부 조직 구성원의 행태나 역할 변화에 중요한 변수로 작용하게 되며, 이는 공공부문의 경우도 예외가 아니다. 이러한 상황 하에서 지방정부 역시 더 이상 소극적인 평준화의 대상이 아니다. 정치·행정적인 측면에서는 말할 것도 없고 경제·사회적인 측면에서는 물론 국제사회에 있어서 적극적인 경쟁자의 하나로 거듭나야 한다. 변화를 기회로 만들 것인가 아니면 위협요인으로 만들 것인가는 전적으로 지방정부 스스로의 노력에 달려있다고 하여도 과언이 아니다.

## 기조강연 이 달 곤

셋째, 고유성과 독창성에 대한 매력과 경제적 가치가 더해질 것이라는 점이다. 지구촌화 되는 원동력은 경제와 문화에서 나오는 것인데 이는 경쟁력과 차별성에 근거를 두고 있다. 지역의 경쟁력과 독창성이 어느 때 보다도 중요한 시대에 진입하고 있다. 광역 지역단위에서 생태적인 발전방향을 고집하고 고유의 문화·전통을 포스터모더니즘(post modernism)적인 시각에서 재해석에 성공할 때 이러한 강한 매력 즉 磁軸(magnetic axis)을 형성할 수 있다. 특히 제주도와 같은 특정 지역을 고려하는 경우 이러한 추가적인 요구를 심도 있게 고려하여야 할 것이다.

## 2. 지속적 개혁을 위한 과제

그 동안 정부 주도적인 발전전략에 본질적인 수정을 가하고 비대화된 공공부문을 축소 조정하여 나가는 것은 당분간 지속되어야 할 것으로 보인다. 동시에 지방의 핵심역량을 증대시켜서 지방에 부과된 책무를 효과적으로 수행하는 체제를 구축하면서 이를 지속 가능한 학습조직으로 체질을 바꾸는 것이 양대 과제가 될 것이다. 더불어 취약한 지방재정 기반을 강화하고 현재 당면하고 있는 재정 압박을 해소하기 위한 개혁조치들이 수반되어야 할 것이다. 아울러 주민들이 자발적으로 시민사회를 강화함으로써 지역의 문제를 동반자적인 관점에서 풀어나가고 지방정부에 대해서도 생산적인 비판을 할 수 있는 기반을 조성하여 나가야 할 것이다. 결국 지방자치는 민권의 신장 없이 뺏어나갈 수 없는 것이고 지방자치의 꽃은 주민이 시민사회의 활성화를 도모하지 못한다면 피지 못할 것이다. 이러한 과정에서 언론의 역할도 새로이 정립되어야 할 것이다.

이를 위해 지방자치의 개혁은 구조적 최적화와 운영적 효율화를 확보할 수 있는 방안의 모색에 집중되어야 한다. 전자의 차원에서는 경쟁을 바탕으로 한 민간부문의 활성화와 내부적 운영의 극대화를 위한 토대를 구축할 수 있도록 지방정부의 기능과 규모를 전면적으로 재조정할 필요가 있다. 그리고 후자의 차원에서는 경쟁의 시대, 분권화의 시대, 다원화의 시대에 상응하는 자치행정의 패러다임을 정립하고, 이에 따른 다각적인 운영방안들을 강구할 필요가 있다. 이러한 과제들 중

에는 지방정부가 주체적으로 해결 가능한 것이 있는가 하면, 전국적 차원에서 논의되어지는 과제도 있다.

## 1) 구조의 최적화와 통합

### (1) 지방행정계층의 조정

지방행정계층의 조정은 현행의 자치2계층, 행정1-2계층으로 구성된 다단계 행정계층을 축소함으로써 행정능률을 한층 제고하자는 것이다. 이에 관한 논의는 그동안 각계에서 다양하게 제시되어 왔는데 크게 두 가지로 분류할 수 있다. 하나는 읍·면·동의 기능전환을 전제로 광역과 기초계층 중 한 계층을 폐지하여 단일계층을 구성하는 것이며, 다른 하나는 읍·면·동의 기능전환으로 자치2계층을 유지하는 것이다.

두 방안 모두 나름대로의 장점을 갖추고 있으나, 광역 또는 기초계층 중 하나를 폐지하고 단일계층을 구성하는 방안은 지방자치제도의 발전 단계에서 보면 우리가 제도화 단계(institutionalization stage)라는 점과 급격한 개혁조치에 따르는 사회적 불안을 감안할 때 실행에는 현실적으로 상당한 무리가 따를 것이다. 따라서 읍·면·동의 기능전환을 통하여 자치2계층의 기본 골간을 유지하되, 일부 광역시의 도(道)와의 통합, 자치구 체제의 발전적인 재제도화(reinstitutionalization) 및 법적 지위의 전환, 군의 광역화 등의 문제를 부가적으로 고려하는 것이 타당할 것이다.

### (2) 중앙-지방간 역할분담

중앙과 지방간 역할분담은 국가발전을 가속화하고 경쟁적인 관계 속에서 지속적으로 재조정되어야 한다. 중앙과 지방간의 역할분담은 자치권의 확보와 자원배분의 준거가 되는 사무배분과 밀접한 관계를 가진다. 그러나 그 동안 중앙에서 지방으로의 사무배분이 지속적으로 추진되어 왔음에도 불구하고 그 속도와 실제 내용 면에서 볼 때 성과는 미흡하다고 할 수 있다. 따라서 현재 제정된 「중앙행정권한의 지방이양촉진등에관한법률」 과 그에 따른 “이양촉진위원회”의 활동에 따라

## 기조강연 이 달 곤

서 지방이 중앙과의 종속적 관계에서 벗어나 상보적 관계를 형성할 수 있도록 하는 지속적 노력이 요구된다. 자율과 책임의 분명한 경계가 제도적으로 이루어지고 업무분담방식에도 업무규모가 아닌 업무성질에 따라서 이루어지는 방향으로 나아가 할 것이다.

### (3) 교육과 경찰기능의 통합

경찰기능을 지방자치제도에 통합시켜서 운영하는 경찰자치제는 입법과정을 거치게 되면 실현에 옮겨질 전망이다. 물론 그 구체적인 방식과 시기를 상세히 거론하기는 어려우나 21세기 초반에는 지방자치제도가 한층 포괄성을 갖게 된다는 점은 분명하다. 여기에 초·중등 교육기능을 일반지방자치제에 통합하여 교육과 일반지방행정과의 연계를 정치·행정·재정적으로 강화하는 방향으로 제도적인 조치가 이루어지는 경우 지방자치제는 명실공히 온전한 형태를 가지게 된다. 이러한 통합과정을 통하여 이미 제도화되고 있는 부분도 재제도화 과정을 거치게 되면서 지방자치제도는 지속적으로 발전되어야 할 것이다.

## 2) 지방정부의 내부역량 강화

농경시대나 산업시대와는 달리 지식사회에 있어 조직의 원리는 당연히 변하게 된다. 이는 민간부문 뿐만 아니라 정부부문에서도 예외가 아니며, 지방정부의 입장에서 커다란 도전이 아닐 수 없다. 그것은 지방정부는 대단히 다양한 여건에 놓여 있는데 특히 농어촌 지역의 경우 산업사회 문화의 성숙도 없이 지식사회 문화를 수용하여 인적 자원과 조직을 양자 역학적으로 변혁시킨다는 것은 그야말로 힘겨운 일이기 때문이다.

거시적인 설명이지만 영국이 2차 대전의 패전국이었던 일본이나 독일에 뒤쳐지는 경쟁력을 왜 가지게 되었는가를 설명하는 요소 중에서 지식기반을 드는 경우가 많다. 영국은 미국보다 특허출원이 4% 적고, 독일보다 숙련된 노동자가 50%나 적다고 한다. 자동차부문의 노동생산성은 일본의 1/2에 해당한다는 것이다. 특히 지

식을 기반으로 하는 노동생산성의 향상 문제는 외국의 경제학자들이 한국사회가 풀어야 할 가장 심각한 발전의 장애요인으로 거론한 바 있다.

지방정부를 포함한 행정부문에 있어서도 정보화에 따른 환경변화로 지식·기술의 생명력이 급속히 단축되고 고객수요가 다양화·개성화·고급화되어 종래 서비스의 양적 대량공급체제에서 적정 수요처에 대한 질적 공급으로 전환하지 않을 수 없게 되었다. 이에 대응하기 위해서는 지방정부의 지식화, 이른바 조직에 대한 지식경영이 요구되는 바, 지식경영과정이 조직운영의 기본적인 관리전략으로 자리잡기 위해서는 개인 및 조직의 차원에서 준비가 요구된다. 지식경영은 주어지는 것이 아니라 스스로가 만들어 나가는 것이기 때문이다. 불확실성, 격변의 시대에 있어서 조직이나 개인은 미래 변화를 예상하여 기회를 선점할 수 있는 능력이 무엇보다도 중요하다. 단순히 환경변화에 적응하느냐 못하느냐가 중요한 것이 아니라 미래에 있어서는 누가 더 빨리 적응하느냐가 중요한 변수로 등장하게 될 것이기 때문이다.

(1) 조직구성원의 핵심역량 강화

지방정부내 조직구성원 개인의 변화가 지식사회에 대응해 나가는데는 핵심적인 과제이다. 다른 어떤 사회와 마찬가지로 지식사회에서도 개인이 가장 중요한 출발점이자 종점이다. 수많은 경쟁력(competitiveness)연구에서 공통으로 지적하고 있는 것은 인적 자원의 중요성이다. 지식경영시대 조직구성원에게 요구되는 역할은 과거와 같이 단순하지 않다. 이는 기존의 역할을 부정하는 것이 아니라 그것만으로는 현재의 시대적 상황을 헤쳐나가고 미래의 예측 불가능한 시대를 대비하는데 한계가 있기 때문이다. 앞서 본 바와 마찬가지로 지방정부를 둘러싸고 있는 환경이 근본적으로 변하였고 고객의 수요도 판이하게 달라지는 바, 조직구성원 역시 이러한 변화하는 환경에 능동적으로 대응하지 않으면 안되게 되었기 때문이다.

이에 따라 조직구성원 개개인이 유연성, 창의력, 다기능적 전문성을 갖춘 인간 자원이 되어야 하기 때문에 조직구성원의 지식근로자(knowledge worker)화는 당

## 기조강연 이 달 곤

위적인 것으로 간주되어진다. 여기서 지식근로자란 학습능력을 바탕으로 환경변화에 따라 새로운 지식을 창출하고, 이를 일에 적용하여 부가가치를 창출하는 인간 자원을 말한다. 학습능력을 바탕으로 새로운 지식을 창출하여 일에 적용하는 지식근로자가 핵심적인 노동력이 되는 지식사회로 발전하기 때문에 해럴(William E. Halal)은 지식근로자가 사회를 지배하고 사회의 규범과 가치를 결정하는 세력이 될 것이라고 전망하고 있다. 암묵지의 생성과 지식의 전환과정에 몰입할 수 있는 지방공직자의 자기변화가 필수적이다. 지방정부 또한 지식인프라의 구축을 위하여 조직은 환경변화에 따라 필요한 지식을 적시에 획득·축적·유통하여 지식·정보공유를 극대화하는 지식관리체제를 확립해야 하며, 과거 건물이나 시설과 같은 하드웨어의 확충에 자원을 과도로 투입하는 관행에서 탈피해야 할 것이다.

### (2) 지방정부조직의 학습조직화

조직의 차원에서는 학습조직화가 무엇보다도 시급히 요청된다. 한국사회가 지식사회로 들어가면서 현재 지체현상을 나타내고 있는 주된 요인은 학습의 결여에 기인한다. 정보화사회를 맞이하면서 막대한 정보장비 구입비와 그 사용료를 지출하면서도 제대로 학습을 하지 않아 새로운 지식이 만들어지지 않기 때문이다. 정보화사회를 맞이하여 정보인프라를 바탕으로 하여 학습을 하고 학습을 한 결과가 모이면 이는 데이터베이스가 되고, 이 데이터베이스는 지식저장고를 만들어 지식사회를 발전시키게 되는 바, 학습조직의 구축은 지식경영을 위한 필수 불가결한 전제조건이 된다. 다시 말해 지식사회는 정보화사회를 기반으로 구축된 학습사회로부터 탄생하게 되는 바, 학습사회의 구축 없이 지식사회의 실현은 불가능하다. 모든 지식은 사람들이 정보를 어떤 과정의 틀 속에 집어넣고 인간의 창의력을 투입시켜 학습이라는 수단을 사용하여 나오게 된다.

이처럼 우리 사회 내 학습이 부족하여 데이터베이스 구축이 늦고, 데이터베이스 구축이 늦어 결국 지식저장고를 만들지 못하고 있다. 부족한 학습에서는 미완성되거나 불완전한 지식이 산출되기 때문에 오히려 지식사회의 장애요인이 된다. 사회

전반적인 조직의 학습수준이 이렇진대 정부부문, 특히 지방정부의 경우 새삼 재론의 여지가 없다.

때문에 앞으로 공무원들은 스스로 조직을 학습조직화 함은 물론 사회 전체적인 분위기를 조성해야 하는 중요한 역할을 부여받고 있다. 물론 현재 시점에서 전면적으로 조직을 전환하는 것은 어려울 것이다. 때문에 장기적인 계획을 세워 점차적으로 조직을 학습조직화 해나갈 필요가 있으나, 우선 단기적으로는 교육학자 듀이(J. Dewey)의 견해를 참고할 수 있을 것이다. 그는 인간의 지식이란 실제 상황 내에서 활용될 때 가장 잘 발휘된다고 하였다. 고립된 존재가 아닌 사회적 존재일 때 잠재력이 가장 잘 발휘되므로 직업을 통한 교육(education through occupation)이 중요함을 강조하였다. 따라서 일단계로서는 재직교육을 강화하는 일이 중요하다. 이러한 방식은 과거의 지방공무원 교육방식이 정보의 제공에 치우쳤던 것에 반하여 지식의 제공으로 바뀌어야 함을 의미한다. 정보의 전달은 일방적인 교육을 통하여 이루어질 수 있지만 지식은 현재의 업무에서 응용되어야 하므로 상호작용적(interactive) 학습이 필요하게 된다. 때문에 교육은 부서와 개인이 부여받는 목표를 달성하기 위해서 필요한 기술을 습득하는 것을 도와주어야 할 것이며, 공직자 스스로도 자신의 직무, 조직을 이용하여 학습모형을 개발해 나가야 할 것이다. 이와 같은 학습 토대의 구축을 통하여 장기적으로는 개인, 팀, 조직 전체가 하나의 학습체제를 구성하는 학습조직을 형성해 나가야 한다.

### (3) 정보기술시스템의 고도화

지방정부의 지식화와 관련하여 중요한 전제는 정보기술(IT)의 고도화이다. IT 자체가 지식화의 구성요소는 아니지만 IT의 기반 없이는 지식화의 추구가 거의 불가능하기 때문이다. 때문에 선진제국에 있어서도 지식기반의 토대 구축을 기본적으로 IT에 두고 있는 바, 미국에서의 '80년대 국가통신기반(NII) 이후 현재의 'Internet II' 내지 '차세대인터넷계획(NGI)', 싱가포르의 'IT2000' 프로젝트 등은 그러한 일례이다. 고도의 정보시스템 구축을 통한 개인간, 개인·조직간, 조직 상호

## 기조강연 이 달 곤

간 네트워크의 구축, 전자문서화에 따른 문서량의 감소, 정보 및 지식공유의 활성화 등은 분권화에 대응하여 지방정부가 조직운영의 지식화를 추구해 감에 있어 동시적 내지 선행되어 추진되어야 할 중요한 과제이다.

이상과 같은 지방정부의 지식화 작업은 대외적으로는 지식사회화에 대응하여 사회내 지식기반 구축의 지원역할을 수행함은 물론, 내부적으로는 집행기관의 경우 보다 고객지향적이고 효율적인 조직으로, 지방의회의 경우 주민대표성의 제고라는 본래의 목적을 달성하게 하는 토대를 제공하여 준다. 따라서 지방정부의 입장에서 볼 때 조직운영의 지식화는 결코 소홀히 다룰 수 없는 시급한 과제가 아닐 수 없다.

### 3) 민간부문과의 협력과 참여의 활성화

지방자치제도는 물론이고 지방정부의 발전도 결국은 주권자인 소유자이며 최대의 고객인 주민들의 마음과 손에 달린 것이다. 주민들의 관심에 의한 직접민주주의의 확장이 21세기의 민주주의 모델에서도 가장 중요한 관건이 될 것이다. 그런데 직접민주주의의 보강이 지방자치제를 통하여 충실성이 높아질 수 있으며 지역의 다양한 언론과 언론매체에 의하여 직접민주주의의 분위기가 고조될 수 있다. 아울러 지방정부가 그 업무의 영역을 본질적인 곳으로 조정하여 가면서 가장 자율성이 큰 시장의 기능을 확대하고 시장의 기능을 정부에 도입하여야 할 것이다. 가장 본질적인 자발적 질서는 하엑크(F. A. Hayek)의 이야기를 따를 필요도 없이 코스모스(cosmos)의 대표적인 구성체로서 시장인 것이 분명하게 드러나고 있다.

이러한 논리선 상에서 볼 때, 21세기 분권화를 위한 지방의 대응과제는 어느 한 집단의 능력만으로 달성될 수 있는 것이 아니다. 환경변화의 흐름 속에서 지방이 기회를 만들어 가는 것은 정부부문 뿐만 아니라 민간부문이 함께 참여하여 만들어 나가야 하는 모두의 책임인 것이다. 사회변동의 구성요소는 매우 다양하고 이제 정부가 유일한 중심체가 아니다. 이는 미래사회의 다원적이고 중층적 모습의 형성과 그에 대응해 나가는 변화방향과도 맥을 같이하는 것이다. 소위 지역사회와의 연

계통치(governance)를 가능하게 하기 위해서는 지역의 수많은 주체들이 해당 분야에서 자유와 권리의 주장과 함께 책무와 부담의 적극성도 보여주어야 할 것이다.

민간부문과의 협력관계 활성화는 크게 두 가지 측면에서 접근이 가능한데, 첫째는 사회내 주체세력으로서 시민집단의 활성화를 지원하는 일이고, 두 번째는 주민과의 협력을 통한 지방 문제의 공동처리과정이다.

### (1) 공공영역 조정 및 민간영역 활성화

최근 전개되고 있는 세계적인 행정개혁의 주요 논점의 하나가 공공 및 민간부문간 영역의 재획정이다. 즉, 공공부문의 기능 범위를 어느 수준으로 할 것인가가 행정개혁에서 초미의 관심사로 대두되어 왔다. 우리 나라와 같이 시민사회가 형성기에 있는 경우 시민사회와의 관계 정립은 물론 시민사회의 활력을 증진시키고 지역공동체의 책임의식을 살려나가는 것이 주요한 과제이다.<sup>1)</sup> 민간영역의 확대와 관련하여 21세기는 세계적 차원의 개인활동 기반이 형성됨으로서 지구환경, 에너지, 식량, 인구 등 지구적 차원의 과제가 현재화되고, 개인생활차원에서는 경제적인 영역이외 자기계발이나 생애보람을 찾으려는 움직임이 강해질 것으로 예상할 수 있다.

이러한 현상은 계급논리에 기초한 과거의 노동운동과는 달리 '탈계급' 내지 '초계급'의 논리에 기초하여, 보다 보편적인 인간의 이해와 관심을 내포하고 있다. 이러한 움직임은 사회적 배경에 관계없이 목표나 가치를 공유하는 집단에 의하여 이루어지며, 환경운동, 여성운동, 소비자운동 등에서 그러한 예를 찾을 수 있다.

또한 인터넷 등 개인간 정보네트워크가 세계적으로 정비되어 개인들이 글로벌하게 지식·정보를 공유하는 것이 일반화될 것임을 예상할 수 있다. 이와 같은 민간영역에 있어서의 개인적 정보기반의 확충은 NPO(Non-Profit Organization),

1) 이와 관련하여 행정이 주민의 모든 요구에 책임져야 하는가에 대해서는 이견이 있다. 遠藤文夫교수는 행정서비스의 수비범위가 명확하지 않고, 무한정한 주민의 요구에 대응하려는 풍조는 결국 정부가 져야할 책임을 망각하고, 주민의 무절제한 욕구 불만을 조장하는 결과를 초래할 것이라고 경고한다. 高寄昇三, 地方自治の經營: 企業性の導入と市民性の確立, (東京: 學陽書房, 1988), p.3.

## 기조강연 이 달 곤

NGO(Non-Governmental Organization), PVO(Private Voluntary Organization) 등과 같은 민간단체를 다음 세기 사회활동의 주체로 등장시키는 토대가 되고 있다. 이와 같은 민간부문의 활성화는 원칙적으로 민간부문 각 집단의 자율성에 의함이 원칙이다. 그러나 민간부문의 활동이 정책투입으로 올바르게 연계될 수 있도록 지원하고 제도적 장치를 마련하는 것은 지방정부가 개혁작업의 일환으로 향후 지속해 나가야 할 중요한 역할의 하나이다.

### (2) 다원적 협력체제 구축

20세기의 한국사회 특징은 한마디로 사회질서를 정부주도로 유지시키는 과도한 경직체제였다. 이러한 체제 속에서 사회적 문제는 대부분 권력자의 지시와 명령 그리고 통제에 의하여 해결되어 온 것이 사실이다. 과거 산림녹화사업의 성공과 같은 것이 바로 그러한 예이다. 그 외 반공운동이나 새마을운동과 같은 것도 보는 시각에 따라서는 그러한 예에 포함시킬 수 있을 것이다. 다만 새마을운동은 자조와 자율 같은 자율성을 강조한 바가 있지만 기본적으로는 국가-사회 전반의 분위기를 권력자로부터 만들어 가는 형식을 취하였다는 점에서는 당시의 “위로부터의 사회” 특성을 그대로 유지하고 있는 것이라고 볼 수 있다. 그 이후 시민의식이 성숙되면서 쓰레기 종량제 처리나 장바구니 갖고 다니기와 같은 문제들은 정부와 민간간 공동생산(coproduction)의 대표적 사례로 꼽을 수 있을 것이다.

여기서 공동생산이란 일반적으로 공공서비스의 공급과정에서의 정부와 시민간 상호 협력적인 노력을 의미한다. 이러한 공동생산은 특히 대도시 행정체제내 상당수 서비스 영역에서 그 적용 가능성을 발견할 수 있다. 21세기 새로운 한국사회의 모습 하에서 과거와 같은 정부주도나 하향식의 주민운동은 어려울 것이다. 현재 우리가 안고 있는 여러 가지 문제의 특성은 공유재산의 비극(the tragedy of the commons)과 유사한 특성을 보여주고 있다. 우리가 흔히 볼 수 있는 공금에 대한 무관심이나 착복, 인사질서에 대한 이기적인 접근, 수돗물의 불신, 대중교통보다는 개인위주의 교통, 공교육보다는 과외공부, 사회적 불신과 다수의 민원서류 등이 그

러한 문제인데, 이러한 문제를 과거의 방식으로 해결하고자 하는 것은 문제에 대한 접근방법부터 잘못 설정된 것이라고 할 수 있다.

앞서 논의하였듯이 새로운 사회주체로서의 민간영역의 확대와 그 토대로서의 개인적 참여 기반이 중시되는 21세기에 있어서 많은 부문의 문제 해결을 위한 새로운 접근방법은 시민의 자율성에 기대할 수밖에 없다. 시민의 자율성에 기대한다고 함은 양면에 포위된(double bind) 시민이 현실의 멍에보다는 양심의 소리에 귀 기울이고, 이에 따라 행동으로 나가게 하는 것이다. 행동으로 자율성을 구현하는 데는 사회적 분위기의 조성 과 시민 스스로의 자기확신이 중요하다고 할 수 있다. 그리고 이러한 분위기의 형성과 확신을 심기 위해서는 지방정부의 직·간접적인 지원은 물론 공동생산적 협력관계의 활성화가 대단히 중요하다고 할 것이다.

### (3) 생산적인 지방정치와 참여

한국사에서 20세기 말에 탄생한 사회·정치 현상 가운데 의미 있는 것이 지방정치(local politics)이다. 물론 지방정치나 도시정치적 현상이 지방자치제도의 도입 이전에도 있었지만 그것이 적어도 공식적인 제도적 틀을 갖게 된 것은 지방의회의 구성과 빈번한 지방선거 그리고 정당지방조직의 활성화라고 볼 수 있다. 이러한 현상이 이제 21세기에 진입하면서 어떻게 변화될 지는 예단하기 어렵다. 그러나 현재 우리가 당면하고 있는 몇 가지 점은 개선의 여지를 보여주고 있다.

즉, 현재의 고비용 저효율의 지방정치구조가 생산적인 구조로 전환되어야 한다. 1995년부터 도입·실시된 현행 지방선거제도에서는 선거구, 동시선거, 정당참여문제 등이 개혁의 주요 쟁점으로 부각되고 있다. 따라서 현행 지방선거제도의 문제점을 최소화하고, 합리적 선거제도를 구축하기 위해서는 다음과 같은 측면에 대한 고려가 필요하다. 첫째, 현행 소선거구제와 중선거구·대선거구의 장단점을 비교·분석하여 적정 선거구제로 개선하고, 둘째, 4대 동시선거를 광역·기초 또는 단체장·지방의원으로 이원화하는 방안을 고려하며, 셋째, 지방행정의 '탈정치화'를 통해 '생활자치'를 구현할 수 있는 제도적 방안을 모색하는 것이다.

## 기조강연 이 달 곤

다음으로는 지방자치 발전의 양대 축의 하나인 지방의회의 생산성을 제고하기 위해서 현행의 '대의회-무급제'를 '소의회-유급제'로 전환하는 방안이 필요하다. 지방의회와 집행기관간 정례적 사전협의제도의 도입 및 지방의회 사무직원의 전문성 제고방안도 강구하는 것이 필요하다.

## IV. 새로운 전략을 짜야

다수의 미래학자들은 미래사회를 '불확실성의 시대' 또는 '위험사회'로 예견하고 있다. 즉, 미래사회는 종래의 이분법적 단순구조의 사회에서 다원화된 구조의 사회로 이행될 것이라는 전망을 하고 있다. 그러면서도 한가지 분명한 것은 앞서 행정환경변화와 지방정부의 미래에 대한 전망에서도 본 바와 같이 사회 전반에 있어 수평화, 분권화, 다원화 현상이 주를 이루게 될 것이라는 점이다. 이와 같이 종래의 집권화, 집중화 및 그에 따른 확실성의 추구라는 특징에서 미래사회의 분권화, 분산화 및 불확실성의 증대는 곧 지방이 나아가야 할 개혁의 방향과 과제를 결정하는 단초가 될 수 있다.

그 동안 지방자치제를 실시하면서 많은 부분에서 개혁의 노력을 가해 온 것이 사실이다. 그리고 이러한 노력들이 지방의 건전한 발전에 상당한 기여를 하여 온 것도 주지의 사실이다. 그러나 지방자치제를 다시금 출발시킬 당시와 그 이후의 여러 가지 개혁노력들은 궁극적으로는 20세기의 단순구조의 사회에 적합한 내용과 형태를 지니고 있다는 점에서 한계를 가지고 있다.

따라서 20세기의 분권화 노력을 재점검하고 이를 통하여 21세기를 준비해야 하는 가교적(bridge) 역할이 요구되는 지금, 향후의 다원적이고도 불확실성이 증대하는 사회구조하에서 적합한 개혁과제에 대한 모색이 요구됨은 당연하다. 이러한 맥락에서 앞서 제기된 바와 같이 지방정부의 내적 효율화와 외적 협력관계를 담보할 수 있는 대응과제의 추진을 위한 과감하고도 획기적인 발상과 조치가 필요하게 되는 것이다.

이러한 제안들을 실현하는데는 과거 식의 전략은 그리 효과적이지 못할 것이다.

## 21세기 지방자치에 대비한 지방정부의 혁신과제와 전략

시민사회의 성숙과 궤를 같이하여 소위 지역사회의 다수창도(multiple advocate)적인 접근이 필요하다. 이제는 수위 풀뿌리창도자(grass roots entrepreneur)가 나서야 할 때이며 지역사회의 연계통치체제(governance system)를 지역 현안과 결부하여 어떻게 구성하여 나가는가가 전략의 주요 핵심이 된다. 그리고 비전을 설정하고 사회적 합의를 만들어내는 새로운 지역리더십의 성격도 모색되어야 할 것이다.



# 국제자유도시와 제주의 지방자치제도

김 병 준

(국민대학교 행정학과 교수)

## < 목 차 >

- I. 들어가는 말
- II. 국제자유도시계획의 전개
- III. 제주도 발전을 위한 중앙정부와 제주도간의 관계 정립
- IV. 제주도내 자치기구 정비
- V. 맺는 말

## I. 들어가는 말

제주도는 여러 가지 점에서 지역발전 뿐 아니라 국가발전의 기반이 될 수 있는 많은 잠재적 자원을 보유하고 있다. 동북아의 관문이 될 수 있는 지리경제적 조건, 외지인의 관심을 불러일으킬 수 있는 천혜의 자연조건과 4·3으로 상징되는 역사성 등이 그것이다. 오랫동안 제주도 발전에 있어 걸림돌이 되곤 했던 섬이라는 조건 또한 세계화와 정보화가 진행되고 있는 오늘에 있어서는 경쟁력 강화를 위한 개방성과 국익 보호를 위한 적절한 폐쇄성을 동시에 확보할 수 있는 더 없이 좋은 조건이 되고 있다.

그러나 제주도를 방문할 때마다 우리는 이러한 조건들이 제대로 살아나지 못하고 있다는 느낌을 받는다. 동북아의 관문이 될 수 있는 지리경제적 조건에도 불구하고 제주도는 여전히 국가의 한 변방으로만 존재하고 있다. 심지어 중심산업이

## 제1주제 김 병 준

되고 있는 관광에서조차 주어진 제 조건을 제대로 살리지 못하고 있음을 느낀다. 역사성이 배제된 자연경관 중심의 천편일률적인 관광과 활동상의 다양한 선택이 주어지지 않는 관광단지 등은 그 좋은 예이다.

이러한 상황에 있어 지난해부터 제주도를 '국제자유도시'로 만드는 계획이 논의되고 있는 바, 이는 매우 반가운 일이라 할 수 있다. 계획 그 자체가 제주도 특유의 잠재성을 살려 제주도를 국가의 한 변방이 아닌 동북아와 세계 경제의 한 거점으로, 또 많은 사람들이 다시 찾는 사회·문화·정보·관광의 중심지로 발전시키는 것을 주요 목표로 하고 있기 때문이다.

도시경제나 계획분야를 전공하지 않는 사람으로서 '국제자유도시계획'과 같은 거대한 프로젝트가 어떠한 내용을 담아야 하며, 또 어떻게 하면 의도된 목표를 달성할 수 있는지를 이야기하기는 어렵다. 그러나 행정학을 공부하는 사람으로서 이러한 프로젝트 추진이나 향후의 제주도 발전과 관련하여 중요한 의미를 지니는 중앙-지방관계나 제주도내의 자치정부 운영형태에 대해서는 몇 마디 보탬 수 있을 것 같다. 발제 내용 중에는 이 자리에 계신 분들과 다소간 의견이 다른 부분이 있을 수 있다고 생각된다. 다소간 견해차가 있다 하더라도 지역발전과 국가발전, 그리고 올바른 자치제도의 정착이 함께 이루어졌으면 하는 마음에서 드리는 글이니 향후 논의에 있어 하나의 안으로 참조해 주었으면 한다.

## II. 국제자유도시계획의 전개

국제자유도시란 일반적으로 홍콩이나 싱가포르와 같이 무관세·무비자로 외국인의 출입이 자유로운 지역을 말한다. 사람의 출입만 자유롭게 하는 것이 아니라 나아가서는 외환거래 등 인적·물적 자원의 흐름과 거래에 있어 전면적인 자유를 보장하기도 한다. 출입과 거래가 자유로운 만큼 국제자유도시 지역에는 인적·물적 자원이 집중적으로 몰려들게 되며, 관광과 휴양 및 국제회의, 그리고 전시사업의 중심지로 발전해 나가기도 한다.

제주도를 국제자유도시로 발전시키는 문제는 제3공화국 초기인 1963년부터 대

## 국제자유도시와 제주의 지방자치제도

두되었다. 즉 당시 정부에 의해 제주도를 특정자유지역 또는 자유항으로 할 것이 검토된 적이 있었다. 그러나 그 이후 이러한 논의는 탄력을 얻지 못한 채 흐지부지 되었다. 그러다가 지난해인 1998년 9월 김대중 대통령의 제주도 방문시 제주도 측의 국제자유도시화 건의에 대해 이를 '검토하겠다'고 답함으로써 그 논의가 가속화되고 있다.

현재 논의되고 있는 내용은 제주도를 '금융복합형, 친환경적 국제자유도시'로 만든다는 내용이 주류를 이루고 있다. 즉 우선 자유관광도시로 개발한 후, 이어 관세인하 내지는 면제를 통해 상품 수출입을 자유화하고, 그 뒤에 다국적 기업의 아시아 본부 등을 유치하여 비즈니스, 물류, 교역기능을 추가하는 한편 자유로운 외환거래까지 허용한다는 것이다.(조선일보, 1999. 4. 1)

이와 같은 '금융복합형, 친환경적 국제자유도시'안은 제주도가 지닌 자연환경과 섬으로서의 지리경제적인 여건, 베이징, 상하이, 도쿄, 오사카, 서울 등 아시아 5대 도시와의 비행거리와 고베(일본), 가오슝(대만), 홍콩, 다롄(중국), 나훗카(러시아) 등의 물류중심지로 둘러싸인 지리적 여건을 고려한 안이라 할 수 있다. 또 제주도가 지닌 공항, 항만, 도로 등의 인프라와 중국 반환 이후의 홍콩의 쇠퇴와 같은 물적 기반 및 국제경제 환경의 변화 등도 고려된 안으로 제주도가 지닌 잠재력을 극대화할 수 있는 안이라 할 수 있다.

정부는 제주도의 이러한 국제자유도시화가 성공적으로 추진될 경우 2010년쯤 외국인 직접투자와 관광수입, 임차료, 쇼핑 등을 통한 누적외화수입이 8백억~1천억불에 달할 것으로 추정하고 있으며, 고용인력도 1백만명에 달할 것으로 추산하고 있다. 또 서해안과 남해안의 공단 등이 배후 생산기지가 되는 효과도 얻을 수 있을 것으로 내다보고 있다. 또 이러한 기대효과로 인해 제주도 지역 주민의 국제자유도시화에 대한 지지도가 70% 이상에 이르고 있는 것으로 나타나고 있다.(제주도, 제주도 국제자유도시 기본구상: 신천년을 여는 '희망의 섬' 제주도, 보고서, 1999. 3. 15)

그러나 문제는 동북아 지역에서의 국제자유도시 계획이 우리만의 계획이 아니

## 제1주제 김 병 준

라는 점이다. 국제자유도시로서 홍콩의 기능이 약화되면서 그 공백을 선점하기 위한 노력이 중국(상해 포둥), 일본(오끼나와) 등에 의해 가속화되고 있다. 싱가포르 또한 무역, 금융, 물류, 미디어 등의 분야에서 글로벌기업의 지역총괄본부를 유치하기 위한 노력을 기울이는 등 그 위상 강화에 힘쓰고 있다.

따라서 제주도의 국제자유도시화 추진은 중앙정부와 제주도의 긴밀한 협력 아래 효과적으로 추진될 필요가 있다. 추진방향이나 과정에 있어 무리가 발생하는 경우 일본이나 중국 등의 유사한 노력에 의해 기대효과를 얻을 수 없는 경우가 발생할 수 있기 때문이다.

### Ⅲ. 국제자유도시화 또는 제주도 발전을 위한 중앙정부와 제주도간의 관계 정립

#### 1. 자치권의 확대

제주도가 지역 나름대로의 잠재력을 극대화하는 방향으로 발전해 나가기 위해서는 무엇보다도 먼저 중앙정부의 노력과 이해가 필수적이다. 지금 현재 제주도가 지닌 자치권과 자치능력으로는 국제자유도시화와 같은 거대한 프로젝트를 수행해 나갈 수 없기 때문이다.

중앙정부는 먼저 제주도의 자치권을 파격적으로 확대해 주어야 한다. 지금 현재와 같은 중앙정부의 규제·감독체제 아래에서는 제주도 나름대로의 비전을 추구할 수가 없기 때문이다. 잘 알려진 바와 같이 우리 나라의 지방자치관련 법령은 모든 지방자치단체를 천편일률적으로 규정하고 있다. 기관구성의 형태에서부터 행정조직의 운영, 도시계획, 통상업무 등, 모든 행정분야에 있어 지방자치단체에 따른 변이나 차이점을 발견하기 힘들다.

기관구성의 형태와 인사권에 있어서만 해도 그렇다. 우리가 흔히 우리보다 발전이 안된 국가로 알고 있는 태국과 같은 나라만 해도 파타야와 같은 관광지에는 별

## 국제자유도시와 제주의 지방자치제도

도의 기관구성을 규정하고 있다. 즉 다른 지방자치단체는 기관대립형 구도를 취하도록 하고 있으나 파타야와 같은 경우는 관광지로서의 특수성을 고려하여 시정관리관제도를 채택하고 있다. 관광행정의 전문가가 필요하다는 시각에서이다. 그러나 우리의 경우는 이러한 변이를 찾아볼 수가 없다. 전국의 모든 자치단체가 똑 같은 모양을 하고 있다.

인사권과 조직권 문제도 마찬가지이다. 올바른 전문행정을 하기 위해서는 자치단체장의 인사권과 조직권을 파격적으로 확대해 주어야 한다. 흔히들 '주식회사형' 혹은 '기업과 같은 지방자치단체 운영' 등을 강조하는데, 정말 주식회사와 같이 운영하기를 원한다면 주식회사의 사장에 버금가는 인사권을 부여해야 할 것이다. 부단체장과 실·국장들을 마음대로 영입하지 못하고 사업 추진에 필요한 조직 하나도 제대로 구성하지 못하는 도지사가 '국제자유도시화'와 같은 거대한 프로젝트를 제대로 수행할 리가 없다. 개방형 임용체제를 바탕으로 전문가를 마음껏 영입하고 필요한 조직을 마음껏 구성할 수 있는 권한을 부여하는 것이 옳다.

흔히들 지방자치단체장에게 인사권과 조직권을 부여하면 이러한 권한은 남용되기 마련이라 생각한다. 행정자치부가 추진하고 있는 기초자치단체 부단체장의 국가직화도 바로 이러한 시각에서 추진되고 있다. 실제로 적지 않은 경우 권한 남용에 대한 우려는 사실로 나타난다. 인사권과 조직권의 남용으로 인해 행정조직의 효율성이 떨어지고 행정공무원의 사기가 떨어지는 경우를 적지 않게 목격한다. 그러나 이러한 경우 역시 강화해야 할 것은 시민과 지방의회 등 지방자치단체 차원의 통제이지 중앙정부의 통제가 아니다. 특히 제주도와 같이 지역발전을 위한 거대한 프로젝트를 추진하면서 '관리자'의 역할이 아닌 '경영자'의 역할이 강조되는 경우 더욱 그러하다. 권한을 주고 성과에 대해서 책임을 묻는 체제를 확립해 나가야 한다는 말이다.

기관구성 및 행정조직 운영에 관한 권한의 이양과 함께 실제적인 계획 추진 및 운영을 위한 산업경제분야의 권한 역시 과감하게 이양해야 한다. 잘 알려진 바와 같이 산업경제분야에 있어서의 중앙-지방 권한배분은 심각한 불균형을 보이고 있

## 제1주제 김 병 준

다. 국가전체의 법령상의 중앙-지방사무 배분에 있어 지방사무가 평균 25%가 채 안되는 것으로 알려지고 있고, 산업경제기능은 이러한 평균치보다 더 낮은 것으로 알려지고 있다. 이러한 상황이 지속되는 한 제주도가 국제자유도시와 같은 거대한 계획을 수행하는 것은 불가능하다. 일일이 중앙정부의 승인을 받는 것이 어렵고 국제자유도시 문제나 제주도 지역 산업에 관한 한 중앙정부 관료의 판단이 개방형 임용 등으로 채용된 제주도 전문관료의 판단보다 낫다는 보장이 전혀 없기 때문이다. 제주도가 수행하는 행정사무중 부정적 외부효과(negative externalities)가 본토에까지 미칠 정도로 크지 않는 사무에 대해서는 원칙적으로 모든 권한을 이양해야 할 것이다.

때마침 「중앙행정권한의지방이양촉진등에관한법률」의 통과(1998년 12월)로 인해 중앙-지방간의 기능 및 권한이양이 본격적으로 논의될 것인 바, 중앙정부와 제주도 모두 이러한 이양작업에 신경을 써야 할 것이다.

## 2. 중앙정부의 지원 확대

중앙정부는 제주도에 대한 권한 및 행정사무의 과감한 이양과 함께 행정적·재정적 지원을 강화할 필요가 있다. 행정적으로는 국제자유도시 지정 및 운영에 모순이 되거나 장애가 되는 모든 법령을 정비하는 일에서부터 제주도가 요청하는 전문인력을 파견해 주는 일 등이 필요하다. 법령과 관련하여서는 「관세법」, 「외환관리법」, 「세법」, 「출입국관리법」, 「관광진흥법」 등의 개정이 필요하나 이 자리에서는 자세히 언급하지 않기로 한다.(제주도, 앞의 보고서 13쪽. 참조)

행정적 지원과 함께 재정적 지원도 강화되어야 한다. 제주도 전체의 재정은 총계규모로 1998년 4월 현재 1조 3천억원 정도(일반회계 및 특별회계)이며, 자립도는 30%를 조금 웃도는 수준이다. 이 정도의 재정력으로는 국제자유도시가 필요로 하는 인프라를 갖추기가 힘들 것이다. 앞서 언급한 바와 같이 제주도에 공항과 도로 그리고 항만 등 상당한 수준의 물적 기반 내지는 인프라가 갖추어져 있다. 또 많은 부분에 있어 민자유치가 가능하다고 볼 수 있다. 그럼에도 불구하고 공공부

문에서 새로이 투자해야만 할 시설이 대단히 많을 것이며, 새로운 서비스 제공에 따른 행정적 부담 또한 크게 늘어날 가능성이 있다. 따라서 중앙정부는 국제자유도시 추진에 따른 대규모 재정지원 방안을 마련해야 할 것이다.

권한 및 사무이양 문제와 관련된 것이겠지만 중앙정부 차원의 직접적인 지원과 함께 「지방재정법」과 「지방세법」 등의 개정을 통해 제주도의 자체 수입을 강화시켜 주는 방안을 연구하지 않으면 안된다. 특히 세법상 특례를 두어 제주도와 같은 특정 지역에 한해 부가가치세와 같은 소비과세 부분을 제주도가 직접 지방세로 거두어 쓰거나, 중앙정부가 국세로 거두어 거의 대부분을 제주도에 다시 돌려주는 방안을 연구해 볼 필요가 있다. 소비과세 부분을 계속 국세로 두는 경우 제주도 입장으로는 관광시설에 대한 투자 명분과 이유를 상당 부분 상실하게 된다. 다시 우리보다 못한 나라로 여기는 태국의 예가 되겠는데, 이 나라의 경우 파타야와 같은 관광지에 대해서는 부가가치세의 100%를 모두 돌려주고 있다. 일반 지방자치단체에 대해서는 10%, 수도권 방콕에 대해서는 60%를 돌려주는 것에 비해 파격적이라 할 수 있다. 부가가치세를 돌려줌으로써 파타야 입장에서는 관광수입을 올릴 수 있는 시설에 더 큰 투자를 하게 되고, 이러한 투자로 인해 지방자치단체의 재정력이 더욱 강화되는 순순환의 고리를 만드는 것이다.

역시 권한의 이양문제와 관련된 사안이기도 한데, 수수료와 사용료와 같은 세외수입에 대해서 보다 폭넓은 권한을 부여할 필요가 있다. 또 제주도 차원의 법정외세를 인정하는 문제와 국제자유도시화에 따른 새로운 지방세의 발굴 등에 대해서도 큰 신경을 쓸 필요가 있다.

## IV. 제주도내의 자치기구 정비

### 1. 도-시·군의 관계

우리 나라는 자치계층에 있어 일률적으로 중층제를 채택하고 있다. 중층제와 단층제 중 어느 것이 더 효율적인가를 판단하기는 쉽지 않다. 그러나 어느 쪽이건

## 제1주제 김 병 준

간에 일률적으로 채택한다는 것은 문제가 있다. 지역에 따라 중층제가 더 효과적일 수 있는가 하면, 또 그와 반대로 단층제가 더 효과적일 수도 있기 때문이다. 광역자치단체면 무조건 그 아래에 기초자치단체를 두어야 한다는 논리는 어떠한 점에서도 명분을 얻기 힘들다. 얼마 전 광역시로 개편된 울산시의 경우에 있어서도 광역시 개편과 함께 무조건 자치구를 두는 것은 문제가 있다는 지적이 있다. 기초자치단체인 일반시로 있었을 때 그 아래에 자치체를 두지 않고도 별 문제가 없었는데, 광역시가 되었다고 해서 무조건 자치구를 둘 이유가 있느냐는 것이다. 만일 그다지 필요 없는 자치구를 두었다고 한다면 이것은 '지방자치의 과소비'라 할 수도 있다.

제주도도 광역자치단체로 그 아래에 두 개의 시(제주시, 서귀포시)와 두 개의 군(북제주군, 남제주군)을 두고 있다. 전체 인구는 53만명 정도이며, 면적은 1,845 km<sup>2</sup>이다. 인구로서는 서울의 자치구 수준이다. 보다 더 엄밀한 검증과 조사를 거쳐야 하겠지만 일단 외관상으로는 과연 2계층의 지방자치단체가 존재해야 하는지에 대한 확신이 잘 서지 않는다. 중앙정부의 획일적인 사고에 의해 별 생각 없이 2계층이 만들어졌지 않았나 하는 의심을 지우기가 쉽지 않은 부분이다. 그리고 이러한 생각은 앞서 말한 바와 같이 행여 지방자치를 과소비 하는 부분이 없지 않나 하는 의문을 갖게 한다. 특히 국제자유도시와 같은 대규모 사업의 추진과 관련하여서는 더욱 그러하다. 2계층의 자치계층은 사업 추진에 있어 한 단계의 정치적 결정점, 즉 clearance point를 더 만들면서 결정을 지연시키거나 아니면 제주도 전체의 이익보다는 기초자치단체별 이익이 반영될 소지를 더 키우면서 인적·물적 자원의 배분구조를 왜곡시킬 수 있기 때문이다.

적지 않은 사람들이 민주성과 접근성 문제를 들어 지방자치단체의 규모를 오히려 더 줄여야 한다는 주장을 내어놓기도 한다. 이들 주장에 따르면 인구 53만명의 지방자치단체는 지나치게 크다. 오히려 2계층을 전제로 시·군을 여러 개의 기초자치단체로 나누는 것이 합당하다는 이야기가 성립된다.

그러나 민주성과 접근성의 문제는 행정과정에서의 직접적인 시민참여 기회를

확대하고 전화와 팩스 그리고 부가가치통신망 등을 이용하는 경우 상당부분 해결할 수 있는 부분이다. 접근성과 민주성 문제를 들어 굳이 하나의 정치적 결정단위를 더 두어야 하는지에 대해서는 우리 모두 심각하게 고민해 볼 필요가 있다. 특히 주민에 대한 서비스의 제공과 함께 국제자유도시와 같은 거대한 발전계획이 추진되는 경우는 더욱 그러하다.

제주도의 경우 중앙정부에 직속되는 광역자치단체의 지위를 그대로 누리되 기초지방자치단체인 시와 군은 행정시와 행정군으로 개편하는 방안도 한 번쯤 연구해 볼 필요가 있다. 지금과 똑같은 구조를 유지하되 시장과 군수는 도지사가 임명하는 방식을 말하는 것이다. 이 경우 시의회와 군의회 역시 구성되지 않게 되겠는데, 필요한 경우 도의회 의원의 수를 일부 늘려 시·군의회 해체에 따른 대표성 문제를 보완할 수 있을 것이다.

## 2. 시민적 균형(civic balance)의 강화 및 지방행정의 생산성 제고

중앙정부로부터 보다 많은 권한과 사무를 이양 받게 되는 경우 시민에 의한 통제도 그만큼 강화되어야 한다. 중앙정부의 통제가 줄어드는 부분을 시민이 메워주어야 하기 때문이다. 절대적인 권력은 절대적으로 부패한다는 말이 있듯이 통제되지 않는 권력은 중앙·지방할 것 없이 모두 잘못된 방향으로 행사될 가능성이 안게 된다.

건전하고 정책능력이 높은 지방의회가 구성되어 있는 경우 권한의 불합리한 행사 문제는 크게 완화될 수 있다. 그러나 지금과 같이 지방의회의 권능이 제한되고, 잘못된 선거제도와 관행 그리고 잘못된 정당정치 문화가 존재하는 상황에서 지방의회가 완벽한 기능을 하리라 기대하기는 힘들다.

따라서 제주도 지방행정의 건전성을 확보하기 위해서는 지방의회의 정책능력 강화 등 지방의회의 권능을 강화하기 위한 조치들과 함께 시민의 직접 참여에 의한 통제를 강화시켜 나가야 한다. 그리고 이를 위해서는 회계제도의 개선과 정보공개 제도의 강화 등을 통한 행정의 투명성 제고, 매개집단으로서의 시민단체 역

## 제1주제 김 병 준

량 강화, 정보통신을 통한 직접 참여 메커니즘의 강화 등에 큰 관심을 기울여야 할 것으로 판단된다. 특히 국제자유도시로의 성장이 이루어지면서 각종의 이익단체들이 결집되어 그들 나름의 정치사회적 영향력을 행사할 가능성이 크다. 또 그로 인해 정책과정상의 힘의 불균형과 이로 인한 정책과정의 왜곡을 초래할 가능성도 있다. 이들 특수 이익집단의 정치경제적 역량이 인구 50만의 지방자치단체인 제주도의 정치경제적 역량보다 훨씬 클 수가 있기 때문에 더욱 그러하다. 따라서 국제자유도시 추진과 함께 전국적 네트워크를 지닌 시민단체 등 공익적 민간기구들의 활동이 강화되어 국가 정책과정과 제주도의 정책과정에 있어 '시민적 균형(civic balance)'을 유지하게 하는 것이 매우 중요한 과제가 된다. 특수 이익집단의 영향이 지나치게 반영되지 않도록 해 주어야 한다는 뜻이다.

이러한 시민통제 구도의 강화와 함께 지방행정의 경쟁력을 강화하기 위한 각종의 조치들이 따라야 할 것으로 판단된다. 최근 논의되고 있는 개혁논의와 경영화논의 등이 모두 이에 해당할 것이다. 이 자리에서 이 모든 것을 다 이야기할 수는 없는 바 자세한 논의는 생략하기로 한다.(김병준, '작고 효율적인 지방정부 운영을 위한 개혁과제', 국회 지방발전연구회 보고서, 1997년 참조) 그러나 한 두가지 꼭 언급하고 넘어 갔으면 한다.

첫째, 국제자유도시 문제를 올바르게 이해하고 추진할 수 있는 역량을 지닌 전문인력을 확보하는 문제이다. 국제자유도시는 말 그대로 세계와 동북아라는 넓은 공간을 대상으로 이루어지는 일이다. 당연히 세계 경제사회라는 거대 횡적 공간과 세계사적 흐름이라는 종적 공간을 올바르게 이해할 수 있고, 또 그러한 공간 속에서 제주도가 지닌 가능성과 한계를 올바르게 인식할 수 있는 전문인력을 필요로 한다. 전문인력이 안정적으로 확보되지 않고서는 국제자유도시화는 적지 않은 시행착오를 겪게 될 것이기 때문이다. 따라서 이를 위해 개방형 임용체제의 강화와 보수체제의 개선 등 전문인력 확보를 위한 노력을 기울일 필요가 있으며, 중앙정부 또한 제주도에 이러한 개방적 임용체제를 폭넓게 운용할 수 있는 권한을 부여하는 등 여러 가지 지원을 아끼지 말아야 한다. 꼭 국제자유도시 계획이 아니라도

마찬가지이다. 제주도는 그 자체가 보유한 잠재력을 감안할 때 세계사적인 흐름과 세계 경제공간상에서의 위치를 올바르게 파악하고, 이러한 틀 속에서 제주도의 발전을 모색할 수 있는 인력이 절대적으로 필요한 곳이다.

둘째, 제주도의 경우 그 어떠한 경우에 있어서도 환경이 크게 훼손되는 일이 있어서는 안되며, 이를 위해서는 정책과정을 환경을 훼손하는 정책이 나오기 힘들도록 디자인해야 한다는 점이다. 국제자유도시를 추진하는 과정에 있어 개발중심의 사고를 지닌 세력들이 큰 힘을 얻을 수 있고, 또 이들과 개발을 중시하는 특수이익집단간의 정책연합도 이루어질 가능성이 있다. 그렇게 되는 경우 보존 중심의 정책이 크게 후퇴될 수 있는 바 이를 막아주어야 한다는 것이다.

이를 위해서는 환경관련 공익집단의 역량과 참여기회를 넓히는 방향으로 정책과정을 디자인할 필요가 있다. 또 개발관련 부서에는 반드시 환경보존에 대한 책무와 의지를 지닌 관료를 함께 배치함으로써 개발관련 부서라 하더라도 개발지향적인 견해만을 지니지 못하도록 배려할 필요가 있다. 서울시가 도시계획국내에 도시생태담당관을 두어 실무선에서의 검토과정이나 계획과정에서부터 환경을 배려하는 목소리가 담길 수 있도록 한 것은 그 좋은 예가 된다.

## IV. 맺는 말

자신의 역량을 제대로 발휘하지 못하는 사람들을 보면 우리는 몹시 답답해한다. 유감스러운 이야기가 되겠지만 어떻게 보면 제주도가 바로 그러한 경우가 아닌가 한다. 지리경제적인 여건과 천혜의 자연조건 등 무수한 잠재력을 지니고도 이를 잘 활용하지도 못하고 있는 듯 하기 때문이다.

국제자유도시 계획을 보며 이러한 답답함이 다소 가시기는 한다. 그러나 지금과 같은 중앙-지방관계와 각종의 규제, 그리고 제주도의 행정적 역량과 계획이 추진되면서 변화될 지역사회의 권력구도 등을 생각할 때 여러 가지 걱정되는 점이 없지 않다. 추진 주체가 될 제주도의 행·재정적 역량과 제주도의 특성을 고려하지 않은 자치구도, 또 향후에 있을 특수이익 집단의 영향력 강화 등, 앞서 언급한 사안

## 제1주제 김 병 준

들이 바로 그것이다.

철저한 조사와 검증에 바탕을 둔 글이 아니기 때문에 논란의 여지가 있는 부분이 있을 수 있다고 생각한다. 특히 광역자치단체로서의 지위를 유지하면서 시·군을 행정시와 행정군으로 하는 문제는 상당한 논란이 있을 수 있다. 그러나 한가지 분명한 것은 중앙정부와 지방자치단체 모두 광역자치단체이니까 무조건 기초자치단체를 두어야 한다거나, 아니면 시·군을 자치단체로 두지 않은 경우는 광역자치단체의 지위를 누릴 수 없다는 등의 생각을 버려야 한다는 것이다. 이러한 획일적 사고야말로 국가와 지역의 경쟁력을 저하시키는 본질적 원인이 되어 왔다. 우리 모두 좀 더 넓은 대안들에 대해 보다 철저한 고민을 해 나갔으면 한다.

# 외국인 투자 유치 전략

## 고 부 언

(제주대학교 경영학과 교수)

### < 목 차 >

- I. 외자유치의 필요성
- II. 외국인 투자의 부정적 측면
- III. 외국인 투자의 긍정적 측면
- IV. 외자유치 특효약
- V. 사례연구
- VI. Bounty/Royalties 계획도입 모색 필요성
- VII. 결 론

## I. 외자유치의 필요성

- ▷ 재작년 IMF 구제금융 받은 우리 나라의 경우
  - 국가가 부도나는 모라토리엄은 기업과 개인들의 부채를 나라가 나서도 갚지 못하는 상황.
- ▷ 빚을 갚는 방법.
  - 빚을 빚으로 갚는 것은 하책중의 하책.
  - 가장 좋은 방법은 해외 자본들이 국내에서 돈을 쓰게 하는 것
- ▷ 외자유치 논의해야 하는 이유
  - 80년대 미국

## II. 외국인 투자의 부정적 측면

- ▷ 경제주권이 흔들린다
  - 외국기업이 국내에 투자하고 국내기업이 해외에 투자하는 현실에서 경제주권 운운하는 것은 의미가 없음.
- ▷ 외국 기업이 국내생산 기반을 장악해 버릴 수 있다는 점
  - 국내시장을 장악했다가 갑자기 철수할 경우 산업 공동화 현상이 일어나 산업 기반이 무너진다는 식의 우려.
  - 외국 기업이 다 떠날 정도라면 국내기업도 국내에서 생산하기 어려운 환경이라는 말.
  - 국내·외 기업에 관계없이 세계에서 가장 유리한 곳에 투자·생산하는 것이 일반적 기업경영방식임.
- ▷ 외국 기업이 국내기업보다 훨씬 뛰어난 경쟁력을 무기로 시장을 과점화·독점화 할 우려가 있음.
  - 그러나 이에 대해서는 「공정거래법」을 잘 정비하여 대비책 마련

## III. 외국인 투자의 긍정적 측면

- ▷ 국내 기업의 자금난을 덜어 현금흐름을 원활하게 해줌.
- ▷ 기업의 부도를 막아 고용을 유지.
  - 어떤 경우에는 더 많은 고용 창출
- ▷ 구조조정에 대한 자금을 제공하고, 부실기업 정리를 촉진.
  - 국내 기업의 구조조정 가속화
- ▷ 선진경영 기법이나 기술을 도입 할 수 있는 계기가 됨.

## IV. 외자유치 특효약

- ▷ IR(Investors Relations)

- 투자자를 대상으로 펼치는 홍보 활동
- ▷ 투자자와 신뢰관계를 구축, 안정 주주를 확보하고, 주식시장에서 기업의 가치를 높게 유지하는 것이 목표.
- ▷ 구체적인 방법으로는 주주총회, 기업설명회, 투자설명회, 산업시찰 등의 직접적인 방법
- 인터넷을 통한 정보 제공과 언론 매체를 통한 간접적인 방법.
- ▷ 제주도의 경우, 국제자유도시 개발용역이 추진되고 있고, 사회 간접자본 시설에 대한 정부의 직접투자가 본격화될 것으로 전망되자, 외국인들의 개발투자 최대 호감지역으로 부상되고 있음.(제주일보 1999년 4월 8일자 1면기사)

## V. 사례 연구

### 1. 영국의 기업장려지구의 특징

- ▷ 분명한 목적 설정이 전제.
- ▷ 인센티브의 운영이 민간의 자발적이고 협력적인 투자 유도.
- ▷ 기업 장려지구 성과에 대해 주기적으로 종합적인 평가 시행.

### 2. 중국의 포동신구의 특징

- ▷ 15% 낮은 기업소득세
- ▷ 중국 정부가 적극적으로 지원 및 추진하는 투자자유지역.
- ▷ 사회간접시설이 뛰어나다.

### 3. 말레이시아의 외자유치 성공요인

- ▷ 개방적이고 국제화된 국민성에 기인.

## 제2주제 고 부 언

- ▷ 정부의 적극적인 투자유치 노력.
- ▷ 세계적인 회계법인인 쿠퍼스앤드 라이브랜드는 아시아·태평양 지역의 최우수 투자유치 기관으로 MIDA(Malaysian Industrial Development Authority) 선정.

### 4. 싱가포르의 외자유치의 성공요인

- ▷ 정부가 중요하다고 판단되는 산업에 대해서는 매우 적극적인 유치활동을 벌임.
  - 기획 유치.
- ▷ 시스템 경쟁력.
  - 투자유치의 총 사령부인 EDB(Economic Development Board)가 계획.
  - 정부기관, 민간기업, 노조, 일반 국민까지 일사불란하게 움직임.

### 5. 우리 나라 외자유치 실패사례

## VI. Bounty/Royalties 계획도입 모색 필요성

- ▷ 투자의도가 있는 기업이 행하는 타당성 조사비용 일부를 정부가 부담.
- ▷ 기업과 정부가 부담한 타당성 조사는 전문성을 갖춘 Agent가 대행.
- ▷ 투자가 성사되면 정부는 투자자금의 일정 비율을 하사금(Bounty)으로 지불
- ▷ 정부는 처음 몇 년 동안 투자로 인한 생산액의 일부를 지정된 Agent에게 Royalties명목으로 지급.
- ▷ 외국인 투자자들을 유치하기 위해 주한 외국대사관 상무관을 잘 활용해야 함.
- ▷ 투자업무를 대행하는 민간인을 채용하고, 투자유치 실적을 반영하는 연봉제 및 성과급제 적극 도입.
- ▷ 투자업무 대행시 신속한 행정을 가로막는 자의적 해석이 가능한 규정 및 관행을 색출하여 이를 제거.

## VII. 결 론

- ▷ '98년 말 제주도 총 채무액은 5천3백4십3억원.
  - 일인당 채무액은 1백3십7만원(전국 1위)
- ▷ 이제 외자유치는 선택이 아닌 필수임.
- ▷ 외국인 투자자들에게 가장 호소력 있는 투자유치활동은 투자환경의 개선임.
  - 투명성과 일관성 있는 정보 제공.



# Governance적 민·관 협력체제 구축방안

- 제주도를 중심으로 -

고 충 석

(제주대학교 행정학과 교수)

## < 목 차 >

- I. 새로운 국정관리 방식의 대두 배경
- II. Governance의 개념
- III. Cogovernance형 민관협력의 접근 방안
- IV. Cogovernance형 민관협력의 정책적 시사점

최근 행정학계에서 새 시대의 국정관리방식을 설명하기 위해서 원용되는 개념 모형이 governance다. 이 개념모형은 민선자치시대의 지방정부관리에도 적용되어야 한다. governance 型 지방정부운영의 핵심은 민관협력에 있다. 그렇다면 governance적인 민관협력의 의미와 그 유형은 무엇인가. 그리고 민관협력을 견인해내기 위해서는 어떠한 차원의 접근이 필요한가. 이러한 논의가 제주도의 민관협력적 행정에 정책적으로 시사하는 점은 무엇인가 등이 제기될 수 있다. 이러한 문제들에 대해서 필자의 생각을 형이상학적인 방법으로 소박하게 정리해 본 것이 다음의 글이다. 이 글은 설문조사나 현장조사 등의 실증적 연구가 뒷받침되지 못했기 때문에 가설적이거나 시론적 수준의 글이라는 점도 밝혀둔다.

## I. 새로운 국정관리방식이 요구되는 배경은 무엇인가.

이제 우리는 21세기를 여는 길목에 서있다. 앞으로 1년 후면 새로운 천년이 열

### 제3주제 고 총 석

리는 21세기가 시작된다. 앞으로 살아갈 21세기는 세계적으로 여러 가지 측면에서 새로운 질서를 요구하고 있다. 그 중에서도 국정관리방식에 관한 논의가 분분하다. 특히 전통적인 국정관리방식으로는 안된다는 것이 논의의 기초를 이루고 있다. 그러면 어떤 방식을 취할 것이냐가 화두가 된다. 이에 대한 논의는 나라마다 정도의 차이는 있으나, 대체로 지금까지 당연시해 왔던 국가의 역할 자체에 관한 재검토에서부터 그 역할의 수행방식에 이르기까지 사뭇 새로운 패러다임 모색을 그 대상으로 하고 있다. 우리 나라의 경우도 1997년 가을부터 몰아닥친 외환위기와 “국민의 정부” 출범을 계기로 시장경제의 세계화 추세와 더불어 나라의 운영질서를 새롭게 바꾸어야 된다는 명제가 하나의 시대정신으로 작용하고 있다.

이러한 주장의 배경에는 나라마다 다르지만 몇 가지 공약수적인 원인이 내재되어 있다.

가장 두드러진 원인으로 지적할 수 있는 것은 정부에 대한 불신이다. 불신의 가장 큰 원인은 정부의 비대화에 따른 비능률과 재정 낭비에 있다고 할 수 있다. 특히 서구의 경우 시장실패의 치유책으로 시작된 정부의 역할 증대와 그에 따른 재정지출은 2차대전 등 수 차례의 전쟁과 사회보장의 확대로 더욱 늘어났다. 그 결과 너무 비대해진 정부의 비탄력성과 관료제적 병폐는 오히려 정부의 실패를 초래하였다. 우리 나라는 서구 나라들과는 매우 다른 국가제도의 발전과정을 경험해왔다. 대체로 개발연대에 설립된 거대한 정부조직과 그 운영방식이 지식기반사회가 주도할 21세기에 그대로 지속되고 있다. 이것이 오히려 국가발전에 역기능적인 요인으로 작용하고 있기 때문에 이를 혁파하는 문제가 국정운영에 있어서 가장 중요한 과제로 대두되고 있다. 이런 점에서 볼 때 정부개혁에 관한 논의의 배경은 다르지만 목표는 정부운영의 비능률 제거와 낭비의 최소화라는 점에서 서구의 선진국가나 우리 나라는 같다고 할 수 있다.

다음은 문명사적으로 21세기는 흔히들 탈 근대화주의(post-modernism)시대라고 한다. 따라서 탈 근대화주의라고 하는 시대적 특징을 담아낼 수 있는 국정관리방식이 모색되어야 한다. 탈 근대화주의는 곧 종전의 합목적적이고 형식적이며 이성

적이고 총체적인 것을 추구하였던 모더니즘적인 사고에 대한 부정과 인간의 주체와 자아에 대한 주도적 가치체계를 의미한다. 따라서 이 가치관은 절대성보다도 상대성을, 일원론보다도 다원론을, 독단주의보다도 관용주의를 존중한다고 볼 수 있다. 특히 이 시대의 속성에는 예측 불가능한 불확실성, 불안정성, 비정형성, 비유사성, 비정상적 변칙성 등이 상당 부분 내포되고 있다. 이런 점에서 포스트 모던 행정은 기존의 현대적 행정원리의 준거 틀과는 다른 새로운 창조적 이미지와 행정 DNA의 변화를 요구하고 있다. 나아가 지역의 특성과 주민의 취향에 알맞은 진정한 지방자치제도가 발전할 수 있는 바탕이 될 수 있다.

셋째로 포스트 자본주의(post-capitalism)시각에서 국가(좁게는 정부)와 시장, 시민사회의 역할을 재정립할 필요성이 있다. 달리 표현하면 한다면 21세기는 국가중심의 패러다임에서 사회중심의 패러다임으로 그 무게가 이동하게 될 것이라는 점이다. 세계적인 석학 피터 드러커(P.Drucker)에 의하면 오늘날과 같은 세계규모의 전환기는 200여 년만에 맞는 것으로 국민국가의 종언 속에서 전개되는 새로운 질서는 가치, 신조, 사회구조, 경제구조, 정치개념, 정치구조 전면에서 일어나는 총체적 재편성으로써 그것을 지금 요약 설명하기란 지난한 과제라고 갈파하고 있다. 분명한 것은 21세기의 새로운 사회는 사회주의 사회도 아니고 그렇다고 자본주의 사회도 아니라는 것이다. 왜냐하면 그 사회에는 자본가와 계급적 노동자가 없는 사회이고, 노동력이 자산이 될 수 없는 사회이며, 통화와 정보에 조국이 없는 사회인데 이를 구태여 명명한다면 '자본주의 이후의 사회'라고 가치를 붙일 수 있을 뿐이라는 견해를 피력하고 있다. 그리고 이와 같은 자본주의 이후의 사회는 오늘날 국민국가를 대신하는 사회영역(정부, 기업과 대비된 차원)에서 시민사회가 시민성을 어느 정도 회복하느냐에 따라 미래사회가 생명력을 가질 수 있게 된다는 것이다. 즉, 드러커는 포스트 자본주의 사회에 있어서는 시민사회와 시민성의 회복으로 애국심을 대신한다는 판단을 내리고 있다.

그렇다고 아직은 한국사회의 앞날을 우리가 성급하게 포스트 국민국가(post-nation state) 시대로 전제할 시점은 아니다. 어느 일면 국민국가는 쇠퇴하기

### 제3주제 고 층 석

는커녕 앞으로도 장기간에 걸쳐 가장 강력한 정치적 제도로 군림할 수 있을 것이다. 그러나 그것이 지금처럼 유일한 국가결정기관은 아니며 날이 갈수록 다른 기관, 다른 조직, 다른 사회영역과 함께 정책을 나누어갈 것만은 사실이다. 그렇다면 앞으로의 사회에 있어서 ① 끝까지 국민국가의 독자영역으로 남을 것이 무엇이며, 그와 반대로 ② 지금의 각 나라 속에서 국가권력을 나누어 가질 영역들은 무엇이며, ③ 지금까지의 국민국가의 권한을 가져갈 글로벌한 기능(WTO, IMF 등)은 무엇이며, 또 ④ 중앙정부로부터 분리된 지역 즉, 로컬한 것은 무엇이나의 탐색이 필요해진다. 이 같은 물음과 시각에서 국가의 역할에 대한 범주를 새롭게 정해야 할 것이다.

## II. 신 시대의 국정관리방식인 governance란 무엇인가.

이상의 논의가 주는 시사점은 Max Weber식의 계층적(형식적) 관료제적 방식은 21세기에는 더 이상 제 기능을 발휘할 수 없다는 점이다. 따라서 정부운영의 비대화와 비능률을 줄일 수 있고 21세기라는 시대정신을 담아낼 수 있는 새로운 국정관리방식이 모색되어야 한다. 이것을 간단히 설명하면 '통치체제가 government에서 governance로 그 방식이 바뀌어야 한다'는 말로 압축해 볼 수 있다. 우리 나라 말로 굳이 번역한다면 government는 통치나 지배에 가까운 용어이고 governance는 국정관리나 정부경영에 근사한 개념이다. government라는 개념은 정부, 공공당국이 중심이 되어 정치·경제·문화·사회 등의 모든 영역에 있어서 정책을 결정하고 집행을 지시하는, 다른 말로 표현하면 정부가 여타 영역에 대한 통치를 독점하는 방식이라고 할 수 있다.

이러한 식의 통치모형은 비교적 다원화 수준이 낮은 단순사회에 있어서는 그 효율성이 매우 높았다. 그러나 오늘날처럼 사회경제구조가 복잡성을 띠고 있는 고도로 다원화된 사회에 있어서는 government식의 통치는 국정운영에 있어서 더 이상 효율성을 가져다 줄 수 없다. 그래서 governance식의 국정관리가 매우 중요해진다.

governance 모형에 의하면 국정관리와 관련된 영역에는 크게 세 가지 영역이

있다. 이 세 가지 영역은 정부(크게는 국가), 민간부문(private sector), 시민사회(civil society)로 나눌 수 있다. 세 영역에 의한 공동국정관리가 governance 모형에 있어서 중요한 개념이다.

정부는 이 세 영역 중의 하나에 불과하다. 앞으로 정부는 government 방식인 통치를 더 이상 독점할 수 없다. 국정관리는 정부와 관련된 것이지만 거기에는 민간부문과 시민사회조직을 포함하는 것이기 때문에 정부를 초월한 것이기도 하다. 정부가 무엇이나 하는데는 많은 논란이 있지만 여기에서는 정부를 정치 및 공공부문을 포함하는 것으로 규정될 수 있다. 이런 점에서 정부는 사회의 다양한 제도와 조직, 집단사이의 상호작용의 복잡한 망조직(network)의 하나에 불과하다. 결국 정부는 국정관리라는 큰 빙산(governance iceberg)의 가시적인 일각에 불과하다고 볼 수 있다. 정부의 가장 중요한 일은 국정관리에 있어서 '방향타'를 바로잡는 것, 즉 가장 상위의 차원에서 정책방향을 책임지는 역할이다. 오늘날의 공공제도는 복잡하고 급격하게 변화하는 외부환경에 대응할 수 있는 유연성을 가지는 것이 중요하다. 이러한 유연성을 가지기 위해서는 정책방향설정(governance)과 정책의 구체적 집행(governing)을 분리시키는 체제로 전환해야 한다. 즉 방향을 설정하는 일(steering)과 노젓는 일(rowing)을 구분해야 한다는 것이다. 정부가 노젓는 일(rowing)은 하부조직이나 지방정부, 시민단체, 기업에게 맡기고 steering의 역할을 제대로 수행해야 한다. 그럴 때만이 능률적인 국정관리가 가능해진다.

민간부문은 민간기업(제조업, 무역, 은행, 조합 등)과 시장내의 비공식부문을 포함한다. 민간부문은 그 구성원들이 시장과 기업에 유리한 환경을 조성하기 위하여 사회·경제·정치정책에 영향력을 행사한다는 점에서 시민사회와는 구분된다.

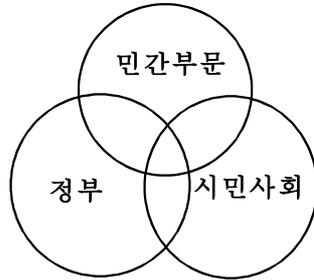
시민사회는 개인과 정부 사이에 놓인 것으로서, 사회·정치·경제적으로 상호작용하는 개인과 집단(조직화되었든, 아니든 간에)으로 구성되며, 그러한 상호작용은 공식적·비공식적인 규칙과 법률에 의해 조정된다. 시민사회조직은 사회가 자발적으로 구성하는 연합체의 군집으로서 개인과 정부를 이어주는 역할을 수행한다. 이 시민사회조직은 서비스 지향적 자원 활동단체와 공공쟁점 지향적 자원 활

### 제3주제 고 총 석

동단체로 크게 유형화해 볼 수 있다. 그리고 시민단체들의 공통된 특징은 ① 권력이나 자본으로부터 자율성을 유지할 수 있어야 하고, ② 권력을 추구하거나 그것을 지향해서도 안되며, ③ 그 활동이 비영리적이어야 한다. 이러한 시민사회조직에는 노조, 비정부조직(NGO), 성·언어·종교집단, 자선단체, 사교클럽, 지역개발조합, 환경단체, 전문직 종사자 모임, 학술 및 정책기관, 언론매체 등이 포함된다.

이를 그림으로 표시하면 다음과 같다. 공동 관리영역을 넓히는 것이 좋은 국정관리라고 할 수 있다.

<그림1> 국정 관련 세 영역



여기에서 정부, 민간부문, 시민사회가 각자의 역할이나 기능은 다르지만 파트너십(partnership)을 가지고 공동으로 국정관리에 참여하는 즉, 공동국정관리(cogovernance)라는 개념이 형성된다. 여기에서 파트너십은 당사자들이 대등한 관계를 전제하는 것이기 때문에 민간부문이나 시민사회는 정부의 종개념이 아니라 수평적 관계라고 할 수 있다. 현재 진행 중인 우리 나라의 정부혁신도 이러한 'cogovernance' 시각에서 접근해야 성공할 수 있다.

### Ⅲ. Cogovernance형 지방정부 운영에 있어서 민·관협력은 어떤 차원에서 접근 가능한가.

앞으로의 지방행정의 환경은 점점 복잡성과 다양성을 띠게 될 것이다. 그 대응책 또한 파격과 변화를 요구하게 될 것이다. 민선2기 지방자치가 질적인 변화를

## Governance적 민·관 협력체제 구축방안

가져오기 위해서는 알이 껍질을 깨고 나오듯이 지방정부 운영방식이 기존의 관행, 기존의 틀, 기존의 생각으로부터 혁신적으로 바뀌어져야 한다. 민선지방자치 실시로 중앙정부 주도의 지방발전이 어느 정도 지방주도로 전환되고 있는 것은 사실이다. 그러나 그 지방주도라는 것이 자치단체장과 관료의 독주로 이루어지고 있다. 그렇기 때문에 거기에서 오는 정책오차 등 지불해야 되는 비용이 너무 많다. 따라서 민선자치시대 하의 지방정부 운영에 cogovernance의 행정철학을 적극적으로 도입할 필요성이 제기된다.

이 모델을 지방정부에 도입할 경우 우선적으로 해야 할 일은 지금까지 당연한 것으로 여겨 왔던 자치단체의 역할과 그 수행 방식에 대한 전면적인 재검토이다. 여기서 잠정적으로 생각해 볼 수 있는 것은 자치체 안에서의 기능분담과 그에 따른 관리가 잘 이루어져야 한다는 것이다. 그 방향은 광역자치단체인 도(道)는 정책 방향을 제시하고(조타수의 역할) 집행업무는 그 성격에 따라서 기초자치단체, 기업, 민간단체로 분권화 되어야 할 것이다.

이러한 원칙 하에서 도정(道政)관리주체인 행정기관·기업·시민사회(적극적인 시민 포함) 3자가 공동으로 도정을 관리해야 된다. 그리고 그 3자의 최적관계를 모색하는 것이 좋은 도정(道政)관리(good governance)의 핵심이다. 종래에는 단지 공·사(public-private)관계만 중시되어 왔으나 이제는 공·사·시민(시민사회 포함, public-private-citizen)관계가 매우 중요해지고 있다.

특히 민주주의가 보편화될 21세기에는 개인과 권력을 이어주는 시민사회의 역할이 매우 중요하다. 지방화 시대에 있어서 지방경영의 성공과 실패 여부는 이러한 공동행정관리의 정책 네트워크를 어떻게 구축하는가에 달려있다고 해도 과언이 아니다. 앞으로 공공문제 해결이나 공공서비스 생산·공급에 있어서 지방정부의 독점을 지양, 민간부문과 시민사회의 참여를 최대한 넓혀야 할 것이다. 즉, 민과관의 협력관계가 잘 형성되어서 민과 관이 공동으로 결정하고 생산하며 그 결과에 대해서 공동으로 책임지는 공동행정관리 체제 구축이 요구된다. 여기서 관(官)이란 공공부문을 말하고 민(民)은 기업과 시민사회(적극적인 시민 포함)를 말한다. 민관협

### 제3주제 고 총 석

력관계는 민간부문과 공공부문이 상호이익을 추구하기 위하여 협력(collaboration)하는 것을 말한다. 그와 같은 협력은 정책적 차원(policy dimension)과 운영적 차원(operational dimension)의 두 가지 차원으로 나눌 수 있다. 정책적 차원은 지역사회 목표나 방향을 밝혀 나가는 것이고, 운영적 차원은 그 목표를 집행해 나가는 것을 말한다. 민관파트너십의 목적은 이 두 가지 차원을 연결시켜서 참여자들이 개별 목표를 추구하면서 동시에 보다 광범위한 지역사회에도 기여하도록 하는 것이다.

#### 1. 정책적 차원의 민관협력

지방정부가 나아가야 될 방향을 설정하는데 있어서 민관의 협력관계를 구축해야 한다. 이 입장은 정책결정을 둘러싸고 민과 관의 대화와 담론이 필요하다는 참여민주주의시각에서 출발한다. 이러한 내용은 '담론민주주의(discursive democracy)', '연합민주주의(associative democracy), '강력한 민주주의(strong democracy)' 등에 관한 문헌들에서 다양하게 존재한다. 예를 들어 하버마스는 가장 효과적인 참여조건을 기술하기 위해서 '이상적인 언어공동체(ideal speech community)'와 '의사소통의 합리성(communicative rationality)'의 개념을 개발하였다. 행정학에서도 정책망(issue network)이나 정책공동체(policy community)와 같은 개념은 오래 전부터 보편화된 정책 틀이다. 이러한 개념 모형들의 기저를 이루는 공통된 특징은 각각의 정책영역에 투입을 최대한으로 허용하는 동시에 시의 적절한 정책이 이루어질 수 있도록 토론을 구조화해야 한다는 것이다. 이 과정에 소수의 이익집단에 한해서만 참여를 허용하는 극단적인 조합주의적 참여체제는 진정한 의미에서 참여의 본질을 훼손하는 일이기 때문에 배제되어야 한다.

이러한 담론민주주의는 그 규모 때문에 중앙정부 수준에서보다 지방정부 수준에서 직접적인 시민참여를 가능하게 하는 메커니즘을 개발해서 운용하기가 훨씬 유리하다. 더욱이 오늘날 대의제가 국민의 대표기관으로서의 기능보다는 이익집단의 대변자로 전락하는 등 그 신화는 많이 퇴색하였다. 이러한 실망은 지방정치에

도 그대로 나타나 대의제가 최소한 지역주민의 요구를 정책으로 전환시키는데 완벽하지 못하다는 견해가 적실성을 얻고 있다. 지방정치가 선진화되었다는 서유럽의 모든 나라에서조차도 지역주민들이 지역개발과 지역문제 해결을 위해 대의제 기관인 지방의회보다는 이해당사자인 주민 자신이 직접 참여하여 자신들의 운명과 관계된 문제를 해결하는데 더 많은 관심을 기울이고 있다.

따라서 정책적 차원에서 민관협력의 정책공동체 구성은 반드시 필요하다. 여기에서 민과 관은 파트너십을 가지고 정책의 가닥을 잡아 주는 역할을 해야 한다. 특히 민중(中)에서도 시민사회단체들의 참여는 매우 중요하다. 21세기는 NGO의 시대라고 한다. 시민사회를 도정관리의 정책 파트너로 삼아야 한다. 그 이유는 여러 가지가 있지만 간단히 말하면 시민사회가 정책결정을 둘러싸고 지방정부가 제대로 된 방향타의 역할을 하고 있는지, 자본이 한 쪽으로 너무 경도되는 것은 아닌지 항상 감시·감독하여 그 지역정책이 시민적 균형(civic balance)을 잡아가도록 하는데 있다.

대의정치가 완벽하게 기능하여 시민에 의하여 선출된 대표들이 시민의 가치지향을 의사결정과정에서 제대로 삼투시킬 수 있다면 정책공동체의 존재 의의는 그렇게 크지 못할 것이다. 다시 말해 지방의회가 제대로 된 입법활동을 하고 행정부를 제대로 감독하여 시민적 이익을 잘 보장해 준다면 시민들(시민사회)의 정책 참여가 구태여 존재할 필요가 없다. 그러나 오늘날 정치적 실험으로 증명되고 있는 바와 같이 대의정치는 선거제도의 모순으로 대표자가 잘못 선출될 수 있는 것은 물론, 의회 그 자체가 가지고 있는 구조적 모순 또한 나날이 증폭되어 가는 실정이다. 지방의원들은 대표성을 상실한 채 지역의 토호세력이나 지대추구행위자들에 의해 포위되고 있는가 하면, 정책능력의 결여로 행정부의 시너로 전락하는 경우도 적지 않은 것이다.

이렇게 될 경우 대의기구를 통해서 자신들의 신념과 이해관계를 정책과정에 반영하지 못한 지역주민들의 이익을 누가 반영해줄 것이냐 하는 것이다. 따라서 이러한 문제를 해결하기 위한 메커니즘을 제도화시킬 필요성이 있다. 이를 위한 대

### 제3주제 고 층 석

안적 의미로서 민관협력의 정책공동체 형성은 그 의미가 크다고 할 수 있다. 또 이러한 메커니즘이 제대로 작동이 되어야 정책 집행과정에서 지역주민들로부터 정책순응(policy compliance)을 확보할 수 있게 된다. 여기서 말하는 정책순응이란 정책의 성공적 집행을 위한 단순한 순응과 협력의 차원을 넘어 시민의 노동력과 물적 자원을 필요로 하는 경우로까지 확대된다는 의미에서 순응성의 문제는 커다란 의미가 있다. 스스로의 참여나 동의가 없는 문제에 대하여는 자신의 자원을 쉽게 제공하지 않으려는 것이 인지상정이기 때문이다. 이러한 의미에서 제대로된 민관협력형 정책공동체 구성은 지방자치의 성공을 결정해 주는 열쇠라고 할 수 있다.

## 2. 운영적 차원에서의 민관협력

governance 모형에 의하면 방향 잡는 일과 노젓는 일은 구분된다. 노젓는 일은 정책 집행과 관련된다. 노젓는 일의 주체는 하위 행정기관, 기업, 시민단체 등이다. 운영적 차원에서 이루어지는 민관협력의 중요한 과제는 정책집행 과정에서 공공부문이 공공의 목적을 위하여 민간부문(시민사회 포함)의 자본, 인력, 기술 등을 어떻게 도입·활용하느냐 하는 것이다. 즉 민간부문이 갖고 있는 자본, 창의성, 기술, 경영능력, 기업가정신 등을 공공부문에 도입·활용하여 사회간접자본의 확충과 지역개발사업의 수행 그리고 기타 공공서비스의 생산·공급을 도모하는 활동이야말로 민관협력의 핵심사항이다. 미국의 경우는 공공서비스 공급의 민간화나 공·사 협력의 형태로 민간자원을 활용하고 있으며, 영국의 경우도 국영기업의 민영화의 흐름 속에서 이미 오래 전부터 준(準) 정부조직의 형태로 민간자원의 활용을 적극 추진하고 있다. 일본의 경우도 「민활법」의 제정을 통한 제3섹터(서구식으로는 민관공동출자사업)의 설립을 중심으로 광범위한 민간자원의 활용을 적극 추진하고 있다.

민관협력적 공동관리 형태는 다양하다. 분류에 대체로 두 가지 기준을 적용해 볼 수 있다. 하나는 민관협력적 관계의 대상이 무엇인가이다. 이는 공공부문과 민간부문간의 협력이 공공사업에 관한 것인가 아니면 행정서비스에 관한 것인가에 의한

## Governance적 민·관 협력체제 구축방안

구분이다. 공공사업분야는 관심이 주로 정부의 부족한 재원의 조달, 정부예산의 절감, 사회기반시설이나 기타 공공시설의 설치·운영 등에서 나타난다. 반면에 공공서비스분야는 시민들의 공익적 의지 실현 노력에서 많이 찾아 볼 수 있다.

또 다른 하나의 기준은 민관협력 관계의 성격에 관한 것이다. 이는 민간부문의 참여가 직접적인가와 간접적인가에 관한 구분이다. 이러한 기준의 적용은 정부부문과 민간부문간의 역할관계의 변화뿐만 아니라 민관협력의 내용과 방법의 발전을 이해하는데 중요하다. 직접적 협력이 적극적인 방법으로 자주 나타나는 반면 간접적 협력은 대부분 소극적 형태로 표현되는 경우가 많다. 예컨대 지역주민이 방법 활동의 참여를 통해 직접 협력할 수도 있고 범죄피해나 정보의 신고와 같은 소극적인 방법으로 협력할 수도 있다.

민관협력적 공동관리를 위의 두 가지 기준을 적용해 구분해 보면 다음의 <도표 1>과 같은 네 가지 유형이 나온다. 공공부문과 민간부문의 협력은 이러한 유형의 어느 한 가지 형태를 벗어날 수 없다.

< 도표 1 > 민관협력 유형의 분류

		협력의 성격	
		직접적	간접적
대상분야	공공사업	I	II
	공공서비스	III	IV

민관협력 유형 I의 대표적 사례는 민관공동출자사업(일본식으로 말하면 제3섹터)이다. 도시 재개발 사업이나 도로건설 등에 있어서 이러한 형태를 자주 볼 수 있다. 경영 및 자금부담, 공사부담 등 그 형태는 다양하다. 예컨대 민간기업은 정부가 원하는 건축물을 시공하고, 그 대가로 시설물 또는 그 시설물의 일부를 일정기간 독점적으로 이용한다든가, 도로의 시공을 맡아 주는 대가로 정부로부터 그

### 제3주제 고 총 석

주변의 개발을 허가 받는 방법이다.

유형Ⅱ는 민자유치나 민간시행(주도), 민간위탁 등이 그 예이다. 민자유치는 공공부문이 주도하는 사업에 민간부문의 자본을 참여시키는 경우를 말한다. 시급한 개발사업이지만 공공부문의 재정적 여력이 없을 때, 민간의 자금을 폭 넓게 활용하기 위하여 민간자본이 공공투자사업에 활용되는 경우이다. 공공사업의 기획·시공 모두 공공부문이 주도하나 민간부문은 공공사업의 자금 일부만 공급하는 형식을 취한다. 사회간접자본시설이나 지역개발사업 등에 민자유치방법이 도입되고 있다.

민간시행(주도)은 민간부문이 주도적으로 공공사업을 직접적으로 시행하도록 허가하는 방식이다. 이 경우에는 민간부문이 공공시설의 건설, 자금조달, 그리고 관리·운영까지 책임지며 일정한 기간이 경과한 후에는 공공부문에 돌려주는 방법이 일반적이다. 유료도로, 터널, 주차아파트, 지하철역과 백화점 연결통로, 하수처리 시설 등의 경우에 흔히 사용되고 있다. 민간주도(시행)사업과 민자유치사업은 현실적으로 엄밀하게 구분되기가 힘들나 사업시행의 주체에 따라 이론적으로 구분된다.

민간위탁은 공공부문이 민간기업에 업무의 전부 또는 일부를 계약에 의해 위탁해서 처리하는 형태이다. 이러한 사무위탁형태의 계약방식은 경비 절약과 서비스의 질 개선 등 경제적 능률을 확보하기 위한 목적에서 활용된다. 폐기물 수거, 도로 보수, 대중교통체계 운영(예, 캐나다), 상하수도 공급·관리, 공항 운항, 탁아·장애인 시설 운영, 공립학교 운영(예, 미국), 교량 등 시설물 유지·관리(예, 영국) 등 광범위한 분야에서 민간위탁이 행해지고 있다.

유형Ⅲ는 소위 공동생산의 적극적 형태가 이에 해당되는 것으로서 민간부문의 구성단위들은 공동체 이해관계가 큰 각종 공공서비스의 생산 또는 전달과정에 직접적으로 참여한다. 예컨대 지역주민이 개별적으로든 혹은 집단적으로 구난활동에 자원봉사자로 참여한다거나 쓰레기 불법투기 감시단으로 활동하는 경우 등 그 예는 다양하다.

유형Ⅳ는 공동생산의 소극적 형태로서 민간부문의 참여는 대부분 이러한 형태이다. 범죄 발생 및 피해의 신고나 지역주민들이 공동으로 경보장치 등의 방범대책을 마련하는 등이 그 예이다.

민관협력행정의 다양한 모습은 이와 같은 분석 틀을 사용해 이해할 수 있다. 여기서 공공사업의 경우는 공공부문에 대한 민간참여의 정도 내지 방식에 따라 민간 주도(시행), 민간위탁, 민자유치, 민관공동출자사업 등의 형태를 띠고 있다고 할 수 있다. 어느 정도 견해상 차이가 있을 수 있으나, 공공부문과 민간부문의 협력은 민간시행(주도), 민간위탁, 민자유치, 관민출자공동사업(일본식으로는 제3섹터) 등의 형태로 나아갈수록 그 정도가 강하게 나타나고 있다.

위의 유형 Ⅲ, Ⅳ에 해당되는 행정서비스의 경우는 공동생산(coproduction)이라는 개념 속에 포섭될 수 있다. 공동생산 개념은 학자들에 따라서 매우 다의적이다. 그러나 분명한 것은 공동체 정신에 입각한 시민의 자발적 활동에 그 논의의 초점을 맞추고 있기 때문에 민관공동출자 사업 등의 영리추구가 개입되는 생산활동은 공동생산의 영역에 포함시키지 않는 것이 대체적인 경향이다. 여기서는 생산소비자(prosumer=producer+consumer)로서의 시민개념이 중요하다. 즉 공공서비스의 공급에 있어 시민을 공공기관에 의해서 생산된 서비스를 소비하기만 하는 단순 소비자로서가 아니라 자신과 공동체를 위하여 서비스를 생산하여 공동체의 서비스 총량을 증가시키기도 하는 생산체로 간주하는데 그 인식론의 기초를 두고 있다. 이런 점에서 자원봉사자와 자원봉사단체의 활동수준이야 말로 공동생산의 양과 질을 결정해 준다.

공동생산의 범위도 위의 도표에서 예시한 것처럼 넓게 잡아야 한다. 정규생산자인 공공기관과 소비생산자인 일반 시민이 직접적인 협력 여부와는 관계없이 공동체를 위한 공적 재화나 공공서비스의 총량을 높이는 시민행위 모두를 그 범위 안에 포함시켜야 한다. 이런 점에서 지역사회 정비를 위해서 자발적인 시민단체를 구성하는 적극적인 활동에서부터 길에 쓰레기를 무단으로 버리지 않은 소극적인 행동까지 전부 공동생산 범위 속에 포함시킬 수 있다.

### 제3주제 고 총 석

그리고 어떠한 형태의 공동생산이 유효 하느냐는 장소와 형편에 따라 달라질 수 있다.

## IV. 이상의 Governance적인 민관협력에 관한 논의가 제주도의 민관협력적인 행정에 주는 정책적 함의는 무엇인가.

앞에서도 지적하였지만 21세기는 '패러다임의 변경'을 요구받는 시대이다. 21세기는 시민 내지 시민사회의 역할을 중시하는 시민중심의 패러다임의 대두에 있다. 시민중심적 패러다임은 과거의 국가중심의 패러다임에 대해서도, 이를 대체하는 신자유주의로 무장한 시장중심의 패러다임에 대해서도 비판적인 입장을 취한다. 시민중심적 패러다임이 암시하고 있는 것은 시민사회의 형성·발전을 통하여 정부의 실패와 시장의 실패를 극복하는 새로운 체계를 모색해 보자는 데 있다. 각각 나름대로의 한계와 가능성을 지닌 정부(넓게는 국가), 시장, 시민사회 내지 시민의 '협력관계'를 통하여 다양화·복잡화되어 가는 오늘날의 공공의 문제 내지 사회적 문제를 대처해 나가야 할 것이다. 이것이 cogovernance 개념이다.

따라서 이러한 cogovernance개념을 제주도의 민관협력 문제에 적용할 때 그 정책적 함의는 무엇인가 하는 것이다. 이를 위해서는 현장에 대한 실증적 조사와 분석이 선행되어야 그 논의가 설명력을 가질 수 있다. 단지 여기서는 앞으로 심도 있는 실증적 분석과 검증은 거쳐야 된다는 전제 하에서 하나의 시론적(試論的)인 차원에서 그 논의를 이끌어 보려고 한다. 두 가지 차원에서 생각해 볼 수 있는 정책적 함의는 다음과 같다.

### 1. 정책적 차원에서 어떠한 민관협력모형을 생각해 볼 수 있는가.

정책적 차원에서 민과 관간의 담론과 대화의 필요성을 앞에서 지적했다. 따라서 이를 담아낼 수 있는 정책공동체의 구성이 중요한 과제이다. 특히 적극적 시민

(네티즌)이나 시민사회를 정책결정과정에서 참여시킬 수 있는 조직모형을 개발해야 한다.

그러면 적절한 정책공동체 조직모형은 어떻게 설계해야 할 것인가. 즉 필자가 주목하는 것은 제도화를 전제로 하여 가칭 「제주도참여자치정책위원회」 같은 제도를 담론민주주의 거점 조직으로서 운영해보자는 것이다. 이것은 단지 시안(試案)에 불과한 것이기 때문에 앞으로 더욱 그 생각을 다듬어 나가야 되겠지만 이와 관련한 몇 가지 생각을 담아볼 수 있다.

먼저 인적(人的) 구성에 있어서는 정원을 100명 내외로 생각해볼 수 있다. 선발 기준에 대해서는 다양한 견해가 있을 수 있으나 공공성에 관심이 많은 주민이나 전문가, 시민운동단체 대표와 기업인, 이익단체 대표 등으로 구성되어야 한다. 따라서 관변 위주의 사회단체나 명망가 중심의 시민사회 참여는 가능한 한 배제되어야 하고 기업인이나 이익집단대표도 과대 대표되도록 해서는 아니 된다. 어디까지나 공공성(公共性)에 대해서 치열한 문제의식을 가지고 있는 집단이나 개인이 우선적으로 참여해야 한다. 이들의 참여가 제주도정의 정책방향을 단순히 합리화 시켜주거나 책임을 전가시키기 위한 면피용으로 이용되어서는 아니 된다. 변화와 격변이 요구되는 민선자치시대에 있어서 시민사회의 참여가 정책지향에 있어서 제대로운 역할을 할 수 있어야 만들어진 정책이 힘과 도덕적 권위를 가질 수 있는 것이다.

다음은 이 위원회가 다루어야 할 주제가 무엇이나 하는 것이다. 이 위원회가 모든 문제를 취급할 수는 없고 그야말로 제주도가 가야될 거시적인 정책방향에 한정해야 한다. 비교 역사적으로 그간의 제주도의 지역개발정책을 고찰해보면 세 가지 유형의 정책지향으로 나누어 볼 수 있다. 즉, 성장주의, 분배주의, 생태주의가 그것이다. 성장주의는 물량적인 가치의 확대를, 분배주의는 도민주체개발이나 개발이익 환원을, 생태주의는 제주도가 가지고 있는 자연환경의 가치를 강조한다. 그간의 제주도의 지역개발은 이러한 세 가지의 가치를 추구하려는 의식적인 노력이었다고 할 때, 개발정책과정에서 볼 수 있는 것은 이 세 가지가 항상 보완관계에 있기보다는 서로 충돌하는 관계에 있었다고 할 수 있다. 그래서 정책결정을 성장주의 위

### 제3주제 고 총 석

주로 할 것인지, 분배주의 위주로 할 것인지, 아니면 생태주의 위주로 할 것인지에 대한 끊임없는 대립이 생겼고 그러한 과정을 거치면서 이 세 가지 가치간의 우선 순위가 미봉적으로 조정되어 왔다고 할 수 있다. 그러다 보니 만들어진 정책이 집행과정에서 주민들로부터 정책순응성도 확보하지 못하는 결과를 왕왕 가져왔다고 할 수 있다. 앞으로도 지역정책을 둘러싸고 이 세 가지 정책지향이 투입요소로서 지역개발정책과정에 강하게 영향을 미칠 전망이다. 따라서 갈등관계에 있는 성장주의, 분배주의, 생태주의간의 조정이나 우선 순위를 정책사안 별로 매기는 일이 급선무다. 절차적 민주주의 차원에서 이러한 역할을 할 수 있는 제도적 장치로서 생각해 볼 수 있는 것이 가칭 「제주도참여자치정책위원회」라고 할 수 있다. 이러한 과정을 거쳐서 정책방향이 설정되어야 절차적 민주성을 확보한 것으로 간주되어서 그 정책집행도 효능감을 가질 수 있다.

예컨대 요사이 불거져 나온 한라산 케이블카 설치 문제만 해도 이 세 가지 정책지향을 어떻게 조정하느냐 하는 문제로 환원된다고 할 수 있다. 앞으로 도민적 합의를 얻어야 될 메가리조트 개발, 골프장 설치, 국제자유도시, 먹는 샘물사업 등의 지역개발사업도 결과적으로는 대책관계에 있는 성장적 가치, 분배적 가치, 생태적 가치간의 우선 순위 조정문제라고 할 수 있다. 「제주도참여자치정책위원회」에서는 난상토론(brainstorming)방식을 통해서 우선은 고난도의 정책방향 설정에 대해서 도민들의 사회적 합의를 구해보자는 것이다.

이와 유사한 조직형태로서 서울특별시가 민선1기인 조순 서울시장 당시에 「녹색서울시민위원회」를 만들어서 운영했는데 이 위원회가 그 당시 정책적 효능감(efficacy)이 높았던 조직으로 알려지고 있다.

## 2. 운영적 차원에서는 어떠한 민관협력방식을 생각해볼 수 있는가.

이 부문은 두 가지로 나누어서 논의해 보자.

### 1) 공공사업에 대한 민관 협력방식

앞에서 공공부문에 대한 민간참여의 정도 내지 방식에 따라 민간주도(시행), 민

간위탁, 민자유치, 민관공동출자사업 등의 형태로 분류할 수 있다. 어떤 방식이 적합한가는 공공사업의 성격이나 당사자인 관과 민의 의지와 능력에 달려있지만 구미의 경우 하나의 준거기준으로 제시되는 것이 시장적 개념이다. 즉, 위의 방식 중에서 어떤 유형의 협력방식이 가장 경비도 적게 들고 양질의 성과도 산출해낼 수 있는냐 하는 것이다. 간단히 말하면 협력방식의 저비용 고효율의 문제를 따져보자는 것이다. 과거 공공부문만이 담당해야 하고, 또 공공부문만이 담당할 수 있다고 생각되었던 무수한 공적 사업들 예컨대 우체국의 체신업무, 상수도 사업, 교도소 운영 등이 서구의 여러 나라(대표적으로 영국)에서 민간화 되고 있다. 이러한 경향은 이데올로기적인 측면에서는 신(新)자유주의적인 영향이지만 행정이론적인 측면에서도 공공선택이론이나 위임-대리인 이론 등이 이러한 흐름에 정당성을 부여해주고 있다. 이러한 이론들이 전제하는 것은 공공사업의 주체가 누구인가 하는 것은 문제가 되지 못한다. 중요한 것은 공적 문제를 해결하는데 소요되는 비용과 그 성과의 질이다. 시장에서 해결할 수 있는 공공사업 분야는 가능한 시장에서 해결하고 그렇지 못한 경우만 공영개발을 하거나 민관협력개발을 해야 한다는 것이다. 민영화는 가장 중요한 공공문제 해결방식이라는 것이다. 그러나 민간화 또는 민영화(privatization)는 민관협력이 공공부문과 민간부문의 상호 관계의 측면에서 정의되므로, 보다 엄밀한 의미에서 민관협력방식으로 간주될 수 없다. 이러한 논리에 의하면 민간자원의 활력을 적극적으로 활용하는 것이 민관협력 방식에 있어서 매우 중요하다. 공공부문에 가능한 민간자원을 많이 활용하여 정부의 몸통을 줄이는 쪽으로 나가야 한다는 것이다. 이러한 점을 고려할 때, 공공부문에 있어서 민간자원의 활용 정도는 공공사업의 성격에 따라 차이가 있지만 대체적으로 민간주도(시행), 민간위탁, 민자유치, 관민공동출자사업 순(順)이라고 할 수 있다.

그러면 이러한 각각의 민관협력방식들이 우리 나라 풍토와 어느 정도의 친화력이 있는가.

먼저 주식회사형 제3섹터는 우리의 경우 몇몇 성공한 사례가 있기는 하나 대체로 공공사업의 해결방식으로는 적합치 않다. 일본의 경우도 6·70년대 왕성하게

### 제3주제 고 총 석

제3섹터방식이 공공사업에 도입되었다. 그러나 지금은 거의 실패한 사례로 지적되고 있다. 일본의 경우는 제3섹터가 민간 대기업에 대한 법률·행정적 규제 완화, 각종의 세제상의 혜택, 장기 저리·무이자 대부, 채무보증 등의 재정적 지원, 퇴직 공무원의 직업 알선 등의 지원책을 합리화시키기 위한 명분용으로 이용되었다. 그래서 일본내의 제3섹터에 대한 비판은 지방자치단체가 대기업의 이권(利權) 독점사업에 봉사하고 있다는 것이다. 그러다 보니 제3섹터의 근본취지인 공공성은 간데없고 수익성만 부각되었다. '80년대 와서는 수익성마저도 제대로 살리지 못해서 지방재정에 부담만 가중시키고 있다. 구미의 경우도 '80년대 이후 민관출자사업이 퇴조기에 접어들고 있다.

관경유착 이나 특혜 시비로 인해 관(官)에 대한 불신이 만연한 우리 나라의 경우 일본처럼 파격적인 지원책을 현실화하는데는 상당한 어려움이 수반된다. 관의 성격을 벗어나지 못한 경영의식과 전문적인 경영능력의 부족도 큰 문제이다. '90년대 이후 우리 나라의 지자체가 운영하는 지방공기업이 거의 다 적자에 허덕이고 있는 점이 이를 증명한다. 특히 이들 기업이 실제의 운영에 있어서는 수익성에 집착한 결과 사(私)기업영역의 많은 부분을 침해하고 있다. 이것은 설립 취지로 볼 때, 지방공기업의 도덕적 해이현상이다.

그러나 지방공사형 제3섹터는 거의 적자가 예상되는 서민주택사업이나 영세민, 치매·정신질환자를 대상으로 하는 의료사업 등의 공공사업 분야에 적용해 볼 수 있다. 그 운영방식은 현재 영국에서 성공적으로 운영되고 있는 책임운영행정기관 방식을 도입할 필요성이 있다. 영국의 경우 책임운영행정기관(우리 식으로 말하면 내용은 다르지만 형식은 사업소 형태이다.)은 사업소장(chief executive)의 전적인 책임 하에 운영된다. 그는 예산운영 및 서비스의 질에 관한 목표를 세우고 상당한 경영상의 재량권을 가지며 성과에 따른 책임을 진다. 그리고 신분은 계약직이다. 이러한 책임운영기관은 영국의 경우 현재 지방정부수준에서도 보편화된 제도이다.

이외에 어떤 형태의 민관협력방식을 택할 것인가는 관련 법규, 지역의 특성, 사업의 목적이나 성격, 자치단체 및 민간기업의 인적·물적 능력 등과 밀접한 관련

이 있다. 그러나 대체로 공공성이 매우 큰 토지개발, 지방도로 건설, 주택건설, 공단조성 등은 공공주도형 사업으로 민자유치가 적합하다. 공공성 위주의 분야이나 민간의 창의력 및 경영기법의 활용이 바람직한 청소, 위생, 체육, 복지, 문화, 예술 등 생활환경분야는 민간위탁이 적합하다. 기업성 위주의 분야인 운수 터미널, 건설자재 공급, 유료주차장, 관광·레저, 특산물 가공, 유통사업은 민간시행이나 민자유치방식을 채택하는 것이 바람직하다.

이러한 논의를 바탕으로 제주도의 공공사업에 있어서 민관협력문제를 예시적으로 가설 수준에서 몇 가지만 말해보면 다음과 같다.

◆ 제주도가 요사이 추진하고 있는 국제자유도시를 구체화하기 위해서는 무엇보다도 상당한 수준의 물적 인프라가 요구된다. 특히 이 중에서도 교통의 근접성을 용이하게 하기 위해서는 대단위의 첨단시설을 갖춘 도로와 항만이 가장 중요하다. 국가예산이나 지방재정만으로는 건설에 소요되는 재원 확보가 힘들기 때문에 민자유치방식이나 민간주도 방식을 통한 건설을 고려해볼 수 있다.

◆ 제주도가 추진하고 있는 컨벤션센터는 건설이나 운영에 있어서 현행 방식의 지방공기업형태로는 성공할 수 없다. 컨벤션센터는 제주도의 입장에서 보면 관광인프라라고 할 수 있다. 그래서 컨벤션센터는 반드시 필요하다. 그러나 누가 관리주체가 되든 규모의 경제를 갖춘 컨벤션센터가 설립되어서 운영되면 된다. 따라서 민영화가 가장 적절한 방식이긴 하나 현재 출자한 자본금에 대한 청산이 어렵고 국고를 보조받을 수 있는 명분이 손상될 가능성이 있기 때문에 민간주도(시행)로 하거나 그것이 안되면 건설과 경영을 분리시켜서 건설은 현행 방식대로 하고 경영은 민간에 위탁시켜야 할 것이다.

◆ 지방공기업인 제주교역(주)은 그간 스티로폼업체 인수, 도내 영세무역업체와의 경쟁 등 민간영역의 많은 부분을 침범했다. 경상운영비의 많은 부분은 오렌지수입 대행 수수료에 의존해 왔다. 따라서 공공성과 수익성 양쪽 모두에서 실패하였다. 제주교역은 해외시장에 대한 정보 수집, 수출입 지원업무 등의 무역진흥공사가 하는 기능을 제외한 부문은 전부 민간화시켜야 한다. 그래야 당초 설립취지대

### 제3주제 고충석

로 효율성을 높일 수 있다.

◆ 현재 제주도에서 운영하고 있는 지방공사 형태의 제주개발공사와 제주의료원은 영국의 책임운영행정기관방식으로 운영해야 한다. 제주개발공사는 철저하게 사장의 책임 하에 운영하되 채수량이나 영업실적, 경영목표 등을 측정할 수 있는 계량화된 지표를 설정해서 이를 기준으로 도지사와의 성과계약을 맺고 그 결과에 대해서 사장이 책임을 지는 경영체제로 가야 한다. 그리고 제주의료원도 원장의 책임 하에 운영되어야 한다. 그러나 중요한 것은 제주의료원이 공공의료기관으로서 정체성을 유지할 수 있어야 한다. 그러기 위해서는 공익법인답게 진료대상의 차별화를 가져와야 한다. 즉 영세민이나 정신질환자, 치매환자 등 소외된 계층에 대한 의료사업이 주가 되어야 한다. 그간 제주의료원이 계속해서 전국 1위라는 흑자경영을 기록했다는 것은 지역사회 특히 소외계층에 대한 의료서비스를 우선으로 했다가 보다는 수익성 추구를 목적으로 경영해오지 않았나 하는 의구심이 간다. 공공성을 중시해야 할 제주의료원이 병원경영상의 흑자를 본다는 것은 도덕적 해이와 통한다. 제주의료원은 수익성을 목표로 하는 민영병원과는 여러 차원에서 차별화가 되어야 한다. 이 합리적인 차별화 지표를 개발해서 그것을 기준으로 의료원장이나 도지사와의 성과계약을 맺고 그 결과에 대해서 책임지는 체제로 가야 한다.

◆ 최근 제주도의 기초자치단체인 시·군이 본래 수행해 오던 위생·환경업무 등 10여개 부문의 공공업무를 민간에게 위탁시키거나 시킬 예정으로 알려지고 있다. 이러한 시도는 고무적이라고 할 수 있다. 여기서 중요한 것은 왜 민간위탁을 하여야 하느냐 하는 것이다. 그 주요한 목적은 예산절감보다는 서비스공급·전달체계를 능률화하려는 데 있다. 그렇기 때문에 이것을 담보할 수 있는 위탁 조건 등의 제대로 된 경기규칙을 제정해야 한다. 그리고 고용승계 문제도 본인의 의사를 존중하되 수탁자가 현재 고용된 인력을 인수토록 해야 한다.

이상에서 제주도의 민관협력 방향에 대해서 예시적으로 몇 가지를 설명했다. 그러나 민관협력 과정에 있어서 고려해야 될 문제들이 많다. 다음과 같은 문제들에 대한 치열한 고민이 있어야 한다. 관민파트너십에 의한 지역개발은 민간파트너와

의 내재하는 문제를 어떻게 조화롭게 수행할 것인가? 과연 공공성과 공평성을 유지할 수 있을 것인가? 프로젝트가 실시됨으로써 근린지구에 미치는 악 영향을 어떻게 해소할 것인가, 또한 지방자치단체와 민간개발업자 간의 교섭이 투명성을 보장할 수 있는가, 그리고 자치단체의 노하우 부족문제, 공공성과 종합성의 확보문제, 근린지구에 미치는 경제적 파급효과 등이 제기될 수 있다.

## 2) 공동생산을 위한 관민협력방식

앞서 지적한대로 21세기는 시민사회가 주도해 가는 사회다. 이 말은 성숙한 시민사회가 정부의 실패와 시장의 실패를 극복할 수 있는 제3의 길이라는 것이다. 자원봉사활동은 21세기의 시민사회 건설을 위해서 핵심적인 영역이다.

구미의 경우는 오래 전부터 공공부문에서 공적 서비스를 다양하게 제공하기 위한 수단으로 제3영역인 자원봉사단체나 자원봉사자들을 활용해 왔다. 그러나 우리나라 경우는 그러한 전통이 축적되지 못했기 때문에 자원봉사활동은 미미하다. 이에 대한 관심도 부족했다. 자원봉사활동은 공적 서비스제도의 한계를 보완하고, 공동체의식을 유지·발전시키는데 가장 필요한 민관협력수단이다. 신창원 사건은 적극적인 시민의 제보가 없었다면 영원히 미궁에 그칠 수도 있었던 사건이었다. 관 혼자서 되는 일은 없다. 공공문제 해결에 있어서 시민참여를 활성화시키는 것처럼 중요한 일은 없다.

제주지역은 전통적으로 신뢰·협동·상조의 '수눌음정신'이 강한 지역이다. 따라서 제주사회는 이러한 정신적 토양과 자원봉사의 이념을 잘 연계시킨다면 자원봉사활동을 발전시킬 수 있는 가장 유리한 여건을 갖고 있다.

그러나 제주지역의 자원봉사활동 상황을 살펴보면 자원봉사의 이념이나 본질에 대한 이해의 부족, 자원봉사활동에 대한 지원과 관리체계 미비 등으로 인해 그 잠재력이 십분 발휘되지 못하였다. 자원봉사업무에 대한 도와 시·군간의 분업화가 제대로 되어 있지 않다. 도와 시·군에도 지원봉사업무 전담 부서도 없다. 예컨대 현재 제주시 자원봉사 담당업무는 기획실-기획담당관-시정담당-자원봉사담당의 체

### 제3주제 고 총 석

계로 되어 있지만 자원봉사 업무는 자원봉사 담당의 주요 업무가 아니다. 또한 전문위원이나 사회복지사가 시청 내에 배치되어 있지도 않다. 그렇기 때문에 자원봉사자나 봉사기관에 대한 교육, 감독, 평가, 합리적인 자원봉사자 배치기준 설정, 적정한 예산 지원(1998년 제주시 자원봉사예산은 3천5십만8천원)이 제대로 이루어지지 못하고 있다. 자원봉사제도의 정보화 수준도 더 한층 높여야 한다.

이러한 점들을 고려해서 제주형 자원봉사모형을 제시해 보면 다음과 같다.

◆ 제주도와 시·군간의 자원봉사 업무를 명확하게 구분해야 한다. 자원봉사 집행업무는 전적으로 시·군이 담당하고 도는 교육, 방향 제시, 시·군의 봉사활동 평가 및 예산 지원 등으로의 업무 구분을 생각할 수 있다.

◆ 민 주도-관 지원이라는 대 원칙이 지켜져야 한다. 그러나 자원봉사 업무에 대한 민주도가 정착될 때까지 과도기적으로 공공부문의 지원과 활동이 요구된다.

◆ 자원봉사 분야의 확대 및 개발이다. 현재 제주지역의 자원봉사활동은 사회복지분야에 집중되어 있다. 21세기 제주발전과 관련하여 사회복지분야 중에서 노인복지분야를 더욱 개발함과 동시에 비(非)사회복지분야인 관광 및 환경분야에서의 자원봉사도 강화할 필요가 있다.

◆ 자원봉사제도에 대한 정보화 수준의 제고이다. 앞으로 자원봉사제도의 활성화는 정보화 수준에 달려 있다고 할 수 있다. 시·군의 자원봉사활동의 정보화는 현재 도가 개발한 정보시스템인 '자원봉사안내관리시스템'에 전적으로 의존하고 있다. 1997년 제주도는 자치행정과와 정보통계담당관실 합동으로 자원봉사관리 전산화시스템 개발팀을 구성하여 자체적으로 프로그램을 개발하고 동년 10월 1일부터 운영을 시작하였다. 현 시스템의 문제점으로는 전담직원이 미배치되어 있고, 시스템이 다른 사회복지 관련기관이나 수용기관과 연계되어 있지 않으며, 비공식적 자원봉사단체의 활동이 포착되고 있지 않은 점 등을 지적할 수가 있다. 또한 현재 텔레서비스로 되어 있는 통신수단을 인터넷과 병행시켜야 할 것이다. 데이터베이스화 작업, 네트워크의 다양화가 시급히 요청된다.

◆ 앞으로 시·군 단위로 자원봉사활동을 종합적으로 책임질 자원봉사센터의

## Governance적 민·관 협력체제 구축방안

설립이 요구된다. 이 조직은 장기적인 관점에서 순수한 민간조직이 되어야 하나 정부의 지원이 필요하기 때문에 관의 역할을 과도기적으로 일정 부문 인정하여야 한다. 따라서 단기적이지만 이 조직의 운영위원회도 관과 자원봉사관련 민간단체 대표들로 구성하는 것이 좋다.

◆ 관리체계의 합리화·과학화가 필요하다. 이를 위해서는 두 가지 차원에서 문제가 해결되어야 한다. 첫째로, 유능한 자원봉사 전문관리인(coordinator)을 확보하는 일이다. 자원봉사 코디네이터는 훈련받은 유급직원을 배치하는 것이 바람직하다. 둘째로, 자원봉사 관리체계가 홍보와 모집, 교육과 훈련, 배치, 평가, 보상 및 인정, 사후관리 등의 전과정에 걸쳐 합리화되어야 한다. 특히 보상 및 인정제도와 관련하여 자원봉사는행제도의 도입을 제안하는 바이다.

◆ 지원체계의 정비 및 강화가 요구된다. 자원봉사활동의 지원체계는 크게 두 가지 차원에서 강화되어야 한다. 하나는 법체계를 정비하여 자원봉사활동에 대한 제도적 지원과 관리의 근거를 마련하는 것이다. 이와 관련하여 「자원봉사진흥법」이 조만간 통과될 것으로 보여 이에 대한 전망은 밝다. 다른 하나는 국가와 지방자치단체, 자원봉사재단, 사회복지관련기관, 시민단체, 학교, 기업 등 자원봉사활동과 관련된 모든 조직과 단체가 자원봉사활동을 지원할 수 있는 협력체제를 구축하는 것이다. 지방자치단체의 경우 자원봉사업무를 전담할 수 있는 주무 부서를 신설할 필요가 있으며, 자원봉사관련 민간단체협의회가 반드시 조직되어야 한다.

◆ 끝으로 자원봉사활동이 적극화되려면 그 만큼 시민사회가 성숙해야 하고 봉사적 감성을 가진 네티즌들이 배출되어야 한다. 요사이 인구에 회자되는 세계화, 지방화, 정보화도 궁극적으로는 지역주민이 스스로 하는 것이지 국가나 지방정부가 해주는 것이 아니다. 같은 맥락에서 자원봉사활동도 보아야 한다. 시민사회가 제대로 된 시민성을 회복하지 않고서는 자발적인 자원봉사활동의 확산이란 어렵다. 이렇게 볼 때 성숙한 시민사회 형성이야말로 가장 중요한 과제이다. 이를 위해서는 지역주민들에 대한 전반적인 차원에서의 사회교육이 강화되어야 한다. 도나시·군 차원에서 '사회교육아카데미'과정을 개설해서 대대적인 사회교육에 나서야

### 제3주제 고 총 석

할 것이다. 그리고 이의 경영은 전문성을 요구하기 때문에 시민단체나 전문교육기관에 위탁시키는 것이 효율적이고 더구나 관변 시비에서 벗어날 수 있다. 오래 전부터 수원, 여수, 장흥군 등지에서는 이런 식으로 사회교육을 실시하고 있고 이 자치단체가 지방경영 평가에서 우수한 자치단체로 평가되고 있다.

### <참고문헌>

김병준(1995), 한국지방자치론, 서울: 법문사.

김성준(1994), 지역개발 행정의 민·관협력체제에 관한 연구- 제주지역 사례를 통한 행정관리전략(박사학위논문)-, 서울: 동국대 대학원.

박종화(1996), 도시경영론, 서울: 박영사.

대한주택공사 주택연구소(1995), “지자체 본격 실시에 따른 지자체, 민간기업과의 공동사업 추진방안 연구,” 서울: 주택연구소.

신경훈(1996), 지방자치와 주민참여, 이리: 원광대 출판국.

장원석외(1999), 제주시 자원봉사모형 개발을 통한 제주시복지행정서비스의 향상방안, 제주: 제주시.

이창균외(1997), 민관공동출자사업의 지원확대방안, 서울: 한국지방행정연구원.

한영환외(1998), 한국행정의 과제와 개혁, 서울: 아세아 문화사.

Drucker, Peter F.(1993), Post-Capitalist Society, New York: Harper Business.

Fox, Charles J. & Hugh T. Miller(1995), Post-Modern Public Administration-Toward Discourse, London: Sage Publication.

Frederickson, H. George(1997), The Spirit of Public Administration, San Francisco: Tossey-Bass Publishers.

Kooiman, Jan(ed.)(1993), Modern Governance : New Governance-Society Interactions, London : Sage Publications.