

기본연구과제 2003-00

계룡시 승격 추진 관련
로컬거버넌스 구축방안 연구

최 병 학

발 간 사

최근 국정운영 및 지역발전과 관련하여 거버넌스에 대한 관심이 크게 증대되고 있다. 흔히 거버넌스(governance)는 공공의사결정 및 시책추진과정에서 정부뿐만 아니라 다양한 이해관계자가 직접 참여, 협력하는 집단적 관리·조정시스템을 의미하며, 행위주체의 대등성, 자율적 네트워크, 파트너십 등 사회내 행위자들의 협력·통합에 관심을 보이는 경향이 강하다. 특히 이를 지방 차원에서 논의하는 경우 로컬거버넌스(local governance)가 성립된다.

이러한 로컬거버넌스는 정치적 민주화와 분권화가 진전되면서 과거와는 달리 정부에 의한 일방적 이해조정과 사회적 합의기반 조성이 점차 어려워지고 있으며, 따라서 로컬거버넌스는 주민조직이나 시민단체 등이 자율적으로 관여하면서 사회적 합의를 도출하는 참여적 협력메카니즘으로서 중요성이 높아지고 있다.

로컬거버넌스는 지방정부와 관련된 주요현안의 해결메카니즘(솔루션)과 관련시켜 접근하는 것이 필요하며, 이 때 참여하는 행위주체들의 영향력이 행사되고 다양한 의견들이 제시되며, 서로 다른 이견의 무리 없는 조정절차를 통해 통합적인 문제해결방식을 지향해 가는 과정으로 이해된다.

이 연구에서는 관련이론 및 경험사례를 거쳐, 연구자의 직접 참여관찰을 통해 계룡시 승격추진을 기반조성단계, 여론형성단계, 의사결집 및 활동추진단계, 현안 타결 및 사후단계로 구분하였으며, 행위주체인 참여자들(actors)들을 民(지역주민 대표), 官/軍(道, 출장소, 3군본부), 政(국회·도의회 및 논산시의장단), 研(충남발전연구원), 言(대전매일)의 역할을 분석·논의하였다.

그 결과 民은 기대전달과 요구주장을, 官/軍은 실무추진과 민군협력을, 政은 민의대변과 의원입법을, 研은 논리개발과 정당성 부여를, 言은 여론형성과 지지층 확산이라는 역할을 수행한 것으로 분석되었다. 다만 계룡시 승격추진에 참여한 행위자중에는 産(산업체)과 學(대학)이 포함되는 것이 통상적이거나, 그동안 계룡시 승격추진에는 이들에 의한 특별한 역할은 드러나지 않았다.

그러나 현재 충청권은 로컬거버넌스의 형성·구축이 비교적 취약한 형편이며, 이는 정치·경제적으로나 사회·문화적으로 다양한 의견제시와 함께 통합된 의사

결집이 타지역에 비해 상대적으로 그렇지 못한 것이 사실이다.

이 연구를 통해 확인할 수 있듯이, 계룡시 승격과정에서 관련되는 많은 행위주체들이 협력적·통합적으로 참여할 때 성사 가능성은 분명히 높다는 사실을 재확인시켜 주었다 할 수 있다. 그런즉, 앞으로 충청도정의 로컬거버넌스 구축방안은 지방정부와 주민단체간 협력파트너십, 정책참여 네트워크 구축 및 자발적 주민조직 육성, 지역 공동현안 해결을 위한 사회적 자본의 신장, 주민자치센터 활용을 통한 ‘자치공동체’ 구축, 지역사회내 상호작용과 통합적 지역문제해결 쪽에 비중을 높여야 할 것이 요구된다.

로컬거버넌스의 무게 중심이 “지역통합적 협력체제” 형성·구축에 있다는 측면에서, 이 연구는 충청도정의 주요현안들의 해법 찾기를 위해, 예컨대 신행정수도 충청권 이전과 지방분권 촉진 및 지역균형발전 정책추진 등과 관련하여 앞으로 바람직한 정책방향을 설정하는 데 유용한 참조점을 제공할 것으로 사료된다.

다만, 이번 연구에서는 계룡시 승격추진 사례는 나름대로 로컬거버넌스에 의해 충청남도에서 가시화되었던 하나의 경험사례인 것이며, 따라서 이로부터 정책적 시사점을 발견하고 학습효과를 통해 유사사례에 대한 바람직한 해법을 찾을 수 있어야 하고, 이를 토대로 더욱 발전적인 정책문제의 해결방법론을 개발, 적용할 것이 요구된다. 모쪼록 본 연구가 지방분권시대를 선도하는 충청도정의 자치거버넌스 체제 구축에 일조하기를 바라마지 않는다.

2003년 12월

충남발전연구원장
오 제 직

목 차

I . 서 론	1
1. 문제제기와 연구목적	1
2. 연구의 방법, 범위 및 한계	2
3. 연구수행체계	3
II . 로컬거버넌스에 대한 예비적 논의	4
1. 로컬거버넌스의 등장과 논리구조	4
1) 로컬거버넌스의 등장배경	4
2) 로컬거버넌스의 개념과 차원	6
2. 대안적 원리로서의 로컬거버넌스	9
1) 대안적 계획의 원리	9
2) NGO와 지방정부의 민·관 파트너십	10
3. 로컬거버넌스의 모델 : 지방정부와 정책참여 집단간 관계	12
1) 일방형 로컬거버넌스	12
2) 특혜형 로컬거버넌스	12
3) 집합형 로컬거버넌스	13
4) 별거형 로컬거버넌스	13
5) 집중형 로컬거버넌스	13
6) 네트워크형 로컬거버넌스	14
4. 로컬거버넌스의 경험사례	15
1) 이탈리아의 산업지구발전 네트워크	15
2) 관악산 도립천 생태복원 시민운동	17
3) 대구 쏠라씨티 유치사업 시민운동	20

Ⅲ. 계룡시 승격추진 사례분석 및 논의	23
1. 분석모델	23
1) 기본전제	23
2) 추진단계와 행위주체	24
2. 계룡시 승격추진 사례분석	25
1) 제1단계 : 기반조성단계	25
2) 제2단계 : 여론형성단계	26
3) 제3단계 : 의사결집 및 활동추진단계	28
4) 제4단계 : 현안타결 및 사후단계	32
3. 분석결과의 논의	38
1) 계룡시 승격추진의 행위주체별 역할	38
2) 계룡시 승격추진 관련 로컬거버넌스 모델	41
Ⅳ. 계룡시 승격추진 관련 로컬거버넌스 구축방안	43
1. 지방정부와 주민단체간 협력파트너십	43
1) 상호 이해조정과 협력관계 조성	43
2) 자율적인 民·官 파트너십 형성	47
2. 정책참여 네트워크 구축 및 자발적 주민조직 육성	52
1) 정책투입 및 정책참여 네트워크의 형성·구축	52
2) 협력적 네트워크형 지역발전전략의 채택	56
3. 지역 공동현안 해결을 위한 사회적 자본의 신장	62
1) 지역 공동문제의 해결사 역할	62
2) 지속가능한 지역발전을 위한 軟性행정으로의 전환	71
4. 주민자치센터 활용을 통한 ‘자치공동체’ 구축	77
1) ‘잃어버린’ 지역공동체의 복원	77
2) 상호공감대 형성을 통한 지역공동현안의 해결	84

5. 지역사회내 상호작용과 통합적 지역문제해결	89
1) 상호작용을 통한 지역사회발전	89
2) 통합적 문제해결과 대안적 접근	92
V. 결 론	95
1. 연구의 시사점과 한계	95
2. 정책제안 및 향후 연구과제	97
참 고 문 헌	99
부록 1 : 계룡시 설치의 당위성	109
부록 2 : 계룡시 설치와 관련한 국방당국의 입장 및 건의문(案)	115
부록 3 : 계룡시 설치 관련 지역여건 및 추진계획 참고자료	119
부록 4 : 계룡시 입법추진 전략수립 연구: 對국회 · 對정부 대응전략 및 로컬거버넌스 체제구축	141
부록 5 : 계룡시 설치에 관한 특별법안(김학원 의원 대표발의)	155
부록 6 : 지방자치법 중 개정법률안(전용학 의원 대표발의)	159
부록 7 : 충청남도 계룡시 도농복합형태의 시설치 등에 관한 법률안(전용학 의원 대표발의)	163

표 목 차

<표 1-1> 도정 주요현안 관련 최근 주요 추진사례	1
<표 2-1> 도립천의 생태복원을 위한 시민단체의 활동과정	19
<표 3-1> 계룡시 승격추진의 추진단계와 행위주체	24
<표 3-2> 계룡시 승격추진의 경과	37
<표 4-1> 지역혁신체계의 주요 구성요소들	58
<표 4-2> 硬性행정과 軟性행정의 비교	75
<표 4-3> 읍·면·동사무소의 기능전환 전후의 비교	79
<표 4-4> 선진국의 기초자치단체와 한국의 읍·면·동 규모	83

그림 목 차

[그림 1-1] 연구의 주요 흐름도	7
[그림 2-1] 거버넌스의 여러 차원	7
[그림 2-2] 로컬거버넌스의 구성요소	8
[그림 2-3] 로컬거버넌스의 유형(1) : 일방형·특혜형·집합형 로컬거버넌스	12
[그림 2-4] 로컬거버넌스의 유형(2) : 별거형·집중형·네트워크형 로컬거버넌스 ..	14
[그림 2-5] 에밀리아 미란돌라시의 지리적 위치	16
[그림 3-1] 계룡시 승격추진 관련 행위주체들간의 관계모델	24
[그림 3-2] 계룡시 승격추진에 참여한 행위주체들의 역할모델	38
[그림 3-3] 계룡시 승격추진 관련 로컬거버넌스 모델	41
[그림 4-1] 로컬거버넌스의 과정모형	53
[그림 4-2] 주민참여와 공동생산의 관계	55
[그림 4-3] 효율적 공동생산체제의 기본틀	56
[그림 4-4] 인적자본과 사회적 자본	67
[그림 4-5] 軟性的 행정의 거버넌스모델	74
[그림 4-6] 지역사회와 로컬거버넌스	90

I. 서론

1. 문제제기와 연구목적

시급한 지역현안 해결을 위해 투입되는 노력과 비용에 비해 그 성과가 저조한 경우가 적지 않으며 이는 충남도 예외가 아니다. 그러한 이유는 여러 가지가 있겠으나, 긴요한 지역현안인 경우일수록 담당공무원은 물론, 지역출신 정치인, 민간사회단체, 대학, 연구원, 언론 모두가 협력적·통합적으로 참여할 때 성사 가능성은 높아진다(물론 사안의 성격에 따라 차이가 있다).

근간 충남도정의 주요현안은 안면도 외자유치, 자연사박물관 착공, 호남고속철 노선·정차역 결정, 당진항 분리지정, 경부고속철 정차역명 결정, 행정수도 이전, 계룡시 추진 등이라 할 수 있다. 이들 사안은 일부 완료된 것도 있으나, 대부분 진행 중이므로 아직 성사 여부는 단정할 수 없으며, 상당수는 추진상 적지 않은 어려움에 직면하고 있다.¹⁾

〈표 1-1〉 도정 주요현안 관련 최근 주요 추진사례

대 상 사 례	주 요 골 자
안면도 외자유치 개발	2년간 준비, 해외투자업체 포기 무산후 투자가 물색
자연사박물관 건립	초기단계 난항 속 재차 시도로 현재 착공 추진중
호남고속철도 노선 및 정차역 결정	대전·충남북간 대립구도속 근간 정부의 천안유력시 발표 및 충남내륙 관통(공주)은 아직 미정
경부고속철 정차역명 결정	천안·아산간 역사명칭을 둘러싼 갈등대립 속에서 최근 천안·아산(운양운천)역으로 결정후 수습
당진항 분리지정	평택당진항으로 결정, 당진군과 갈등대립 양상 지속
행정수도 이전	대전·충남북 공조 속 최근 수도권·영남세력 반대
계룡시 승격	지난 해 무산, 금년 재차 추진으로 14년만에 성사

로컬거버넌스의 중점이 “지역통합적 협력체제” 구축에 있다는 측면에서 본 연구는 긴요한 지역현안 해결을 위해 관련이론과 모델을 충남도정에 적용, 앞으로 바

1) 다만 자연사박물관, 계룡시, 천안아산역(운양운천) 현안은 일단 성사되었다고는 하나, 그 내용은 별도의 평가를 요한다.

람직한 정책방향을 설정하는 데 유용한 참조점을 제공할 것으로 사료된다.

이에 본 연구에서는 로컬거버넌스에 대한 이론적 배경, 적용모델, 국내외 추진 사례를 살펴보고, 이는 시·공간적으로 최근 충남도정의 주요현안 중에서 계룡시 승격추진 사례를 분석해 보고자 한다. 이를 토대로 향후 로컬거버넌스 구축방안 수립을 위한 시사점을 이끌어내면서, 그 실천방안을 탐색해 보고자 한다.

2. 연구의 방법, 범위 및 한계

본 연구의 방법은 관련 문헌조사, 특히 언론 및 각종 보도자료의 활용, 국내외 유사사례 분석을 포함하여 계룡시 승격 추진사례 분석, 개념적 모델구상과 함께 전문가 및 실무자 자문(道, 계룡출장소, 주민단체, 언론)과 본 연구자의 초기단계부터 성사단계까지 직접적인 참여관찰 등을 통해 연구를 수행하도록 한다.

또한 본 연구의 범위는 이론적 논의로서 로컬거버넌스의 대두배경과 개념구조, 유사개념 검토, 로컬거버넌스의 유형, 국내외 유사사례를 분석해 보고, 계룡시 승격 추진사례를 단계별로 참여행위자의 역할에 초점을 두면서 분석해 보고자 한다.

이를 토대로 로컬거버넌스 구축방안을 지방정부와 주민단체간 협력파트너십, 정책투입 및 정책참여 네트워크 형성, 지역내 자발적 참여조직에 대한 육성·지원, 그리고 NGO 관련 종합적인 대책방안 등을 제시하고자 한다.

그러나 본 연구에 있어서는 다음과 같은 문제를 동시에 고려치 않으면 안된다.

첫째, 로컬거버넌스 도입초기와 관련, 특징적인 지역현안 분석을 위한 통일된 모델이 아직 제시되지 못한 실정이며, 따라서 본 연구에 적용될 분석모델은 기존 이론과 충남도정 및 지역적 특성 등을 감안할 때, 분석과 적용에 따르는 문제(일반화의 한계)가 있다.

둘째, “지역현안에 대한 입장”과 관련, “당연 동참”의 분위기 속에서 사안의 본질적 문제를 정확히 인식하지 못하는 경우가 있다는 점에서,²⁾ 본 연구가 과정분석에 중점을 둘 경우, 자칫 오류를 범할 수 있다는 문제(존재 vs. 당위)가 있다.

셋째, 계룡시 승격추진이라는 단일 사례분석의 결과에서 나타날 수 있는 분석의 다양성 결여 및 복수 사례분석을 통한 비교검토의 제약상의 문제 등이 있다. 또한 외국의 추진사례와 대비하는 경우도 분석수준 차이에서 오는 문제 등이 있다.

2) 예컨대 일부이기는 하지만 지역이기주의적 요소의 암묵적 내포 가능성 등을 말할 수 있다.

3. 연구수행체계

다음은 본 연구의 주요흐름을 도식화해 본 것이다. 여기에는 주요 연구내용에 따른 연구방법을 각각 대응시켜 놓은 것이다.

연구 내용		연구 방법
<div style="display: flex; justify-content: space-around;"> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px;">지역현안 추진의 어려움</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px;">지방거버넌스 체제의 대두</div> </div> <div style="display: flex; justify-content: space-around; margin-top: 10px;"> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px;">현안추진이 어려운 이유 충남도정의 주요현안들</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px;">로컬거버넌스의 이론과 모델 국내외 로컬거버넌스의 경험</div> </div>		<div style="border: 1px solid black; padding: 5px;">문헌조사 전문가·실무자 자문, 참여관찰</div>
계룡시 승격 추진 사례분석		
추진단계별	행위주체별	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px;">사례분석</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-top: 5px;">추진단계별 분석</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-top: 5px;">행위주체별 분석</div>
제1단계 : 기반조성단계 제2단계 : 여론형성단계 제3단계 : 의사결집 및 활동추진단계 제4단계 : 현안타결 및 사후단계	民(지역주민대표) 官/軍(道, 출장소, 3군본부) 政(국회·지방의원) 研(충남발전연구원) 흠(지역언론, 대전매일)	
단계별 지역현안 추진의 가능성 + 한계성	지역현안 추진 관련 로컬거버넌스의 형성	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px;">전문가·실무자 자문 및 모델구성</div>
계룡시 승격추진 관련 로컬거버넌스 구축방안 모색 (파트너십-네트워킹-사회자본-자치공동체- 상호작용의 지역통합적 협력체제)		

- (비고) ① 民 : 계룡대지역 군인가족 포함 ③ 政 : 의회(국회, 도의회, 논산시의장단)
 ② 官 : 道 수뇌부 및 계룡출장소 ④ 研 : 연구개발 및 실무협력
 軍 : 국방부 및 육·해·공군본부 ⑤ 흠 : 중앙일간지 일부 포함

[그림 1-1] 연구의 주요 흐름도

II. 로컬거버넌스에 대한 예비적 논의

1. 로컬거버넌스의 등장과 논리구조

1) 로컬거버넌스의 등장배경

1970년대 이후 등장한 거버넌스(governance) 개념은 복지국가의 재정위기, 경제와 정치의 지구화 현상, 행정조직의 관리혁명, 그리고 환경문제의 대두와 같은 사회적 복잡성을 그 배경으로 하고 있다. 이러한 일련의 사회적 변화는 정부를 중심으로 한 공공부문이 기존의 방식으로 독점적으로 사회를 이끌어나가고 통제하는 것에 의문을 제기하였으며, 이는 정부의 구조를 보다 개방화, 전문화해 가는 한편 민간부문의 대규모 참여와 협력의 필요성을 제기하였다.

거버넌스는 정부중심의 공적 조직과 사적 조직의 경계가 무너지면서 나타나는 국가(정부), 시민사회 및 시장간의 파트너십을 통한 새로운 협력형태라고 정의할 수 있다(Stoker, 1998). 즉 거버넌스는 정부와 민간조직, 지역주민을 포함한 각 지역사회들의 주체가 공동목표를 달성하기 위한 제반 노력과 협력을 말한다.

지방적 수준에서 거버넌스의 필요성이 제기되기 시작한 것은 1980년대 이후의 지방화 현상의 확대였으나, 그 본격적인 도입의 필요성은 1995년 민선자치의 시작에서 찾을 수 있다. 민선 지방자치의 시작과 함께 지방정부의 기능이 점차 확대되면서 지방적 수준의 정책형성과 집행과정에 민간부문의 전문성과 참여를 활용하는 것이 지방행정의 주요전략으로 등장하게 되었다.¹⁾

더구나 민선자치 주변의 급변하는 환경은 지방정부가 지금까지 규정과 지시에 따라 단순히 서비스를 전달하던 기존의 역할에서 벗어나 지역내 주민 및 다양한 행위자들의 요구에 대응하여 이해관계를 조정하고 지역발전을 도모하는 복합적인 역할을 수행하도록 요구받고 있다. 한정된 자원과 역량으로 이러한 과제와 도전에 대응해야 하는 지방정부들은 지역 안팎에서의 다양한 제휴와 협력의 가능성을 적극적으로 모색하지 않을 수 없게 되었으며, 이러한 필요성에 따라 로컬거버넌스(local governance)가 등장하게 되었다(박우서, 2001: 432).

이와 같이 국정운영에서부터 지역발전에 이르기까지 거버넌스에 대한 관심이

1) 거버넌스의 개념은 분석수준에 따라 여러 가지로 분류되는데, 분석공간을 기준으로 하는 경우 그 유형은 Global Governance, Regional Governance, National Governance, Local Governance 등이 대표적이다. 또한 분석내용에 따라서는 Cyber Governance, Digital Governance, Green Governance 등으로 분류된다(원구환, 2001: 10-11).

크게 증대되고 있다. 일반적으로 거버넌스란 “공공의사결정 및 정책추진과정에서 정부뿐만이 아니라 다양한 이해관계자가 직접 참여하여 협력하는 집단적 통치 및 관리체제”를 의미하며, 이를 지방적 수준(차원)에서 논의하는 경우 로컬거버넌스(local governance)가 성립된다.

여기에서 로컬거버넌스 체제가 필요한 배경을 몇 가지로 살펴보면 다음과 같다(김용웅, 2002: 2-3).

첫째, 정치적 민주화와 분권화가 진전되면서 정부 또는 지방정부에 의한 일방적 이해조정과 사회적 합의기반 조성이 점차 어려워지고 있다. 특히 가치관이 다원화되고 기능이 분화되면서 종래의 획일적 기준과 원칙, 전통적인 권위에 의존한 기존의 통치방식이 더 이상 통하기 어렵게 되었다. 로컬거버넌스는 주민과 시민단체 등이 자율적으로 갈등을 해소하고, 사회적 합의를 도출하는 참여적 통치체제로서 중요성이 커지고 있다.

둘째, 사회기능과 조직의 분절화(分節化)로 인해 지역사회 문제에 대한 종합적 대응이 어려워지게 되었다. 사회기능의 다원화와 전문화가 진전되면서 지역사회 문제는 보다 복합적인 양상을 띠는데 비하여, 사회기능과 조직은 분절화되어 종합적이고 총체적인 문제해결이 어려워진다. 로컬거버넌스는 분절화된 사회기능과 조직을 연계하여, 복합적인 지역사회의 문제를 종합적으로 해결하는 제도적 틀의 역할을 수행할 수 있다.

셋째, 경제성장과 민간부문의 역할이 증대되면서 지역사회 문제의 해결주체로서 정부 또는 지방정부의 역할은 상대적으로 점차 약화되고 있다.²⁾ 그러나 민간기업, 교육, 전문기관 등 민간부문의 역할과 능력이 크게 증대되고 있으므로, 이와 같은 다양한 민간부문의 에너지를 모아 지방정부와 공동으로 지역사회 문제를 해결하려는 사회적 욕구가 계속 커지고 있다.

이러한 이유에서 로컬거버넌스 체제의 필요성은 점차 증대되고 있다.

2) 로컬거버넌스의 개념과 차원

일반적으로 거버넌스라는 개념은 정부의 역할, 운영체제, 또는 사회문제 해결방

2) 그동안 정부가 사회문제해결에 있어서 주도적인 역할을 수행해 온 것은 사회문제 해결에 필요한 지식과 자원을 보유했기 때문이라는 견해와 함께, 이러한 기본적인 경향은 그동안 우리 사회가 구조적으로 안고 있었던 문제해결양식(패턴)의 다름 아닌 것이다.

식 등의 변화와 관련되는 개념이다. 그러나 거버넌스의 개념에 대한 학문적 합의는 아직 완벽하게 존재하지는 않는다.

Garvey(1993)는 끊임없이 진보하는 시대로부터 나온 오래된 전통적 이론을 묘사하고 있는데, 즉 그것은 전문지식이나 기술(skill), 전문화(specialization), 방향설정(steering)에 따른 공공서비스의 제공, 기관형성(institution building), 관리과학(a science of management), 그리고 집합적 공공이익이라고 보았다. 이와 비교하여 새로운 이론은 인간이 매우 이성적이고 자기이익에 따라 행동하는 것을 가정하고 시장이론, 민영화, 외부와의 계약, 비용분담 접근, 이해관계에 따른 네트워크 등을 사용하고 있음을 볼 수 있다.

그가 말하는 새로운 이론은 현재 거버넌스의 기본적인 구조의 원천으로 이슈 네트워크(issue network)를 이해하는데 도움을 준다. 즉 의사결정을 하는데 비공식적인 네트워크들의 주장에 대해 응답하는 것이며, 공적 영역이든 사적 영역이든 이러한 네트워크의 정보교환이나 협의조정이 필요하다고 보는 것이다. 특히 네트워크는 문제를 자연스럽게 해결할 수 있는 방법이며, 더욱이 공공부문과 민간부문이 공유하는 영역의 문제는 더욱 그러하다는 것이다.

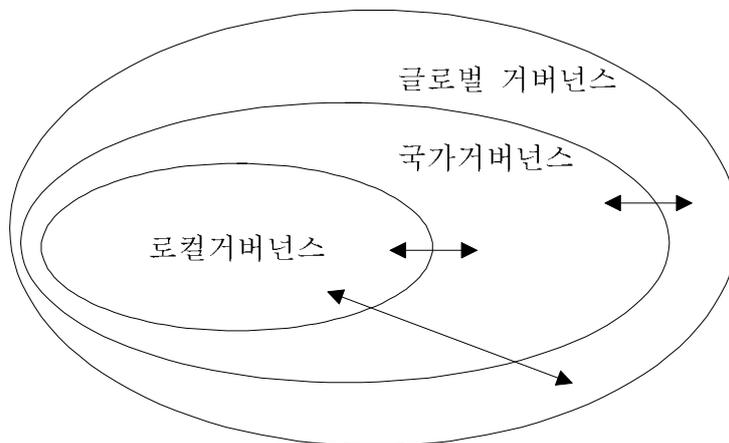
Laster Salamon(1989)은 별도로 'Governance'라는 용어를 사용하지는 않았으나 과거의 행정과 비교하여 본질적으로는 Garvey와 유사한 의견을 개진한다. 그는 정부기관 주도적 관리와 통제방식을 따르는 과거의 행정은 새로운 공공행위 형태에는 적용에 한계가 있으며, 전통적 행정이 공공기관 내부의 역동성을 강조하는데 비해 새로운 행정은 민간과 같은 정부 외적인 요소와 관련하여 설명한다.³⁾

한편, 거버넌스는 '국정관리', '국정관리체계', '통치양식', '국가경영', '협력적 통치', 또는 '협치(協治)' 등으로 다양하게 번역되고 있다. 예컨대 일본에서는 '공치(共治) 또는 '지방협치'(地方協治)·'지역협치'(地域協治)로, 중국에서는 '망치'(網治) 즉 일종의 네트워크체제로 사용하는 경우가 적지 않다.

이러한 거버넌스는 크게 글로벌거버넌스(Global Governance)와 국가거버넌스(National Governance), 그리고 로컬거버넌스(Local Governance)로 분류할 수 있다(전영평, 2002: 131). 글로벌거버넌스는 세계를 대상으로 하는 거버넌스로서 국가 정부와 지방 정부, 그리고 세계적으로 활동하는 자발적 조직들의 정책네트워크

3) 과거의 행정은 권위와 계층구조와 규제 및 명령의 체계를 강조하지만, 새로운 행정의 형태는 분권화된 분위기와 협상 및 설득기술, 그리고 협의조정이 강조된다.

구성을 의미하며, 국가거버넌스는 중앙정부와 지방정부, 그리고 국내의 자발조직이 포함된 정책네트워크를 의미한다. 그러나 로컬거버넌스는 지방정부와 지역내의 다양한 자발적 조직이 포함되는 포괄적 정책네트워크로 규정될 수 있다.⁴⁾



[그림 2-1] 거버넌스의 여러 차원

어쨌든 ‘거버넌스’는 정치학, 행정학, 사회학 등에서 관료제의 부정적 이미지를 대신하여 ‘무엇인가 새롭고 개혁적인 것’을 의미하는 개념으로 사용되는 경향이 강하며, 거버넌스 연구에서도 행위주체의 대등성, 자율적 네트워크, 파트너십 등 사회내 행위자들의 협력에 관심을 보이는 경향이 강하다.⁵⁾

그런데, 거버넌스를 정부와 관련된 ‘문제해결 機制(메카니즘)’로 파악하는 경우를 상정해 볼 수 있다. 거버넌스는 공적인 관심사와 관련하여 권력이 행사되고, 주민들의 의견이 제시되고, 의사결정이 이루어지는 방법을 결정하는 전통, 제도 및 절차로 정의될 수 있으며, 따라서 로컬거버넌스를 지방정부와 관련된 현안문제의 해결기제(메카니즘, 솔루션)로 파악하는 것이 일반적이며, 종합적인 의사통합 및 의사결정 등이 이루어지는 방법을 결정하는 프로세스로 이해할 수 있다.

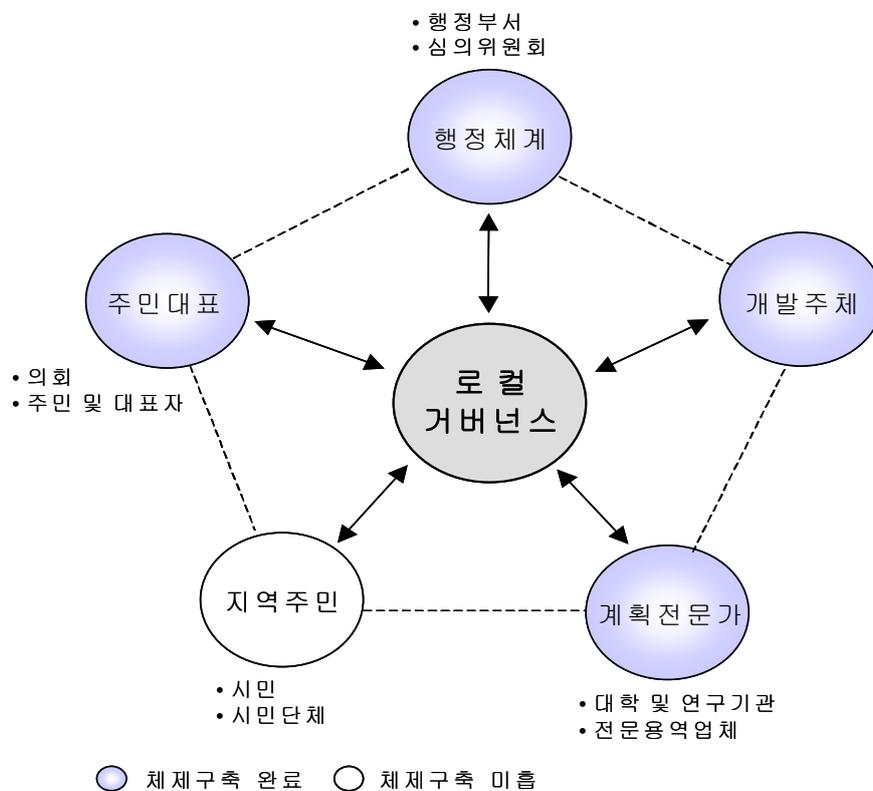
이렇게 볼 때 거버넌스란 다양한 이해관계를 가진 참여자들간의 협상과 타협을

4) 어떤 차원의 거버넌스를 중요한 탐구영역으로 인식하는가는 학문의 성격과 개별학자들의 관심에 따라 달라지게 된다. 일반적으로 정치학에서는 보다 큰 관점에서 글로벌거버넌스와 그와 연계된 국가거버넌스에 관심을 가지는 경향이 있으며, 행정학에서는 주로 국가거버넌스와 로컬거버넌스에 관한 논의에 보다 큰 관심을 두는 경향이 있다 할 수 있다.

5) 예컨대 ‘환경거버넌스’(녹색공동체), ‘정책거버넌스’(정책공동체), ‘안전거버넌스’(안전공동체)와 같은 다양한 형태의 시민·사회단체들이 등장하게 되었다.

통해 공동관심사를 해결하기 위해 공식적 제도와 비공식적 제약 속에서 이루어진 다양한 참여자들간의 상호작용의 결과이다. 또한 거버넌스를 사회체제의 ‘조정’과 관련된 것으로 파악하면서, 특히 정책의 결정·집행과정에서 정부와 시민사회간의 파트너십 및 네트워크가 중심적인 역할을 하는 것으로 이해되고 있다.

이러한 로컬거버넌스를 개발계획에 적용해 본다면 행정체제, 주민대표, 개발주체, 지역주민, 계획전문가들과 긴밀한 파트너십 내지는 네트워크를 유지할 때 성립될 수 있다. 그러나 다음에서 볼 수 있듯이 “지역주민들”(주민집단·시민단체)과의 관련성은 매우 약하다.



[그림 2-2] 로컬거버넌스의 구성요소

결국 로컬거버넌스는 지역공동체를 중심으로 시민참여와 지역발전을 모색하기 위한公私협력체제와 네트워크 구조를 말하며, 지역사회에서의 의사결정 권한을 공유하며, 지역주민의 자치권과 독립성을 함양할 뿐만 아니라, 시민참여를 통해 공공재의 가치를 제고하는 일련의 과정을 말한다.

이러한 로컬거버넌스는 지방정부를 단순히 중앙정부의 지시에 따라 서비스를

전달하는 기계적 존재가 아니라 지역사회 전체의 복지를 극대화하는 방안을 실질적으로 결정하는 독립된 정치적 활동공간으로 이해할 수 있으며(문병기, 2001: 5), 비인격화된 階序的 통치에 의한 지방정부가 아니라 지역사회의 주민, 단체, 기관이 광범위하게 참여를 통해 지역사회와 미래를 경영하는 지방정부를 의미한다.

2. 대안적 원리로서의 로컬거버넌스

1) 대안적 계획의 원리

대안적 계획의 원리로서 협력지향의 로컬거버넌스를 강조하는 경우가 점차 늘고 있다(조영석, 2003: 5-7).

과거 사회공학적인 합리성에 기반을 둔 폐쇄적이고 일방적인 계획에서 포괄적 이해당사자간의 사회적 학습과정을 통해 제도적 역량을 구축하거나 확대해 가는 개방적이고 유연화된 계획으로 변화는 사회를 통치하는 원리의 변화이며, 이는 거버넌스 현상이자 결과이다. 이는 1980년대 지방화시대 이후 주목받고 있는 로컬거버넌스(local governance)와 관련성이 높다.

Rhodes(1996), Stoker(1998) 등에 의하면, 거버넌스는 정부, 주민, 시민단체, 기업 등이 공식적, 비공식적 관계를 통해 각자의 전략적인 목표와 이해관계를 반영, 통합하거나 조정해 가는 상호의존적, 상호협력적 통치양식으로 볼 수 있다.

그러므로 로컬거버넌스는 거버넌스 개념이 지역적 공간에 적용되는 경우 나타나는 거버넌스 유형 중의 하나라 할 수 있다. 이는 세계화와 지방화에 따른 정치의 지방화 확산 및 생산기술의 혁신에 따른 지역적 생산체제의 부상 등으로 지역의 중요성이 상대적으로 증대하면서 관심을 모으고 있다. 그러나 공간적으로 지역에 뿌리를 두지 않는 수많은 사회주체들(시민단체나 세계기구 등)도 지역에 그 영향력을 행사할 수 있으므로, 로컬거버넌스를 단순히 물리적 지역공간에만 한정시켜 인식하는 것은 적절하지 않다는 논의가 적지 않다. 따라서 로컬거버넌스는 지역사회의 쟁점이나 현안문제와 관련하여 나타나는 다양한 사회주체들의 연계와 협력을 의미하는 것으로 볼 수 있다.

여기에서 강조되는 협력적 로컬거버넌스(collaborative local governance)는 특정

이슈나 문제와 관련된 수많은 선호에 기반하여 다양한 이해관계가 발생하고, 이러한 다양한 선호와 이해를 지닌 사회구성원의 실질적인 참여를 전제로 한다는 점이 강조되는 것이다.

그러나 여기에서 논의하는 협력적 로컬거버넌스는 이와 같은 현상이나 상황의 인식 또는 결과 파악에만 한정되는 것이 아니다. 오히려 변화의 과정이나 동기를 사회구조와 관련지어 분석하는 과정적 차원을 중시한다. 그리고 협력적 지역거버넌스는 이상적인 사회체제를 지향하는 변화의 動因으로서 협력적 계획의 관점에서 이해되고 분석된다는 점에서, 그 과정과 속성이 앞서 거론된 모형들과는 차별성을 갖는다고 할 수 있다.

2) NGO와 지방정부의 民·官 파트너십

한편, 로컬거버넌스와 함께 논의되는 NGO, 즉 시민단체를 어떻게 정의할 것인가는 쉽지 않은 문제이다. 일반적으로 시민운동단체, 사회운동단체, 시민사회단체(Civil Society Organization), 비정부조직(NGO), 비영리단체(NPO) 등 다양한 이름으로 불리워지고 있으며, 이에 대한 연구도 다양하게 진행되고 있다.⁶⁾

비정부조직은 일반적으로 다음과 같이 정의되고 있다. 시민사회 조직들 가운데 사회운동 차원에서 활동하며, 자발성에 기초하여 조직되었으며, 경제적 이익을 추구하지 않는, 민간결사체를 지칭한다고 하며(신광영, 1999: 31), 한편에서는 지속성을 갖고, 의사결정의 자율성을 가지며, 정부 내지는 정치적 영향으로부터 독립되어 있고, 이윤을 추구하지 않아야 되는 것이 핵심요건이라고 하고 있다(김수현, 1998a: 54).

UN의 NGO 정의는 개발문제나 인권문제, 환경문제, 평화문제 등 지구 차원의 여러 문제해결에 비정부적·비영리적인 입장에서 접근하는 시민주도의 국제 조직 및 국내

6) 다양한 범주의 시민단체가 존재하고 있는 상황에서 과거에는 제도권과 비제도권의 각종 단체들을 이념적 요인에 의해 구분했는데 이러한 구분의 의미가 거의 사라졌다. 과거 관변단체만이 정부의 재정지원을 받았지만 지금은 많은 시민단체들이 정부의 각종 사업에 참여하면서 보조금을 수령하고 있다. 뿐만 아니라 정부부처 내에도 시민단체 활동을 지원하는 전담조직(행정자치부 민간협력과)까지 생겨났다. 이제 이념적 요인이나 정부와의 관계 측면에서 시민단체를 획일적으로 규정하지는 않는다. 오히려 시민단체 지도자들의 정권과의 유착문제가 지적되고 있는 실정이다. 특히 권위주의적 정부의 퇴진과 함께 새로운 정권 담당자들이 시민단체 구성원들을 체제내로 흡수(Cooptation)하면서 더욱 그러한 성향이 나타나고 있다. 이러한 경향에 힘입어 새로운 시민단체들의 조직화가 더욱 가시화되고 있어 현재는 시민운동의 전성기라고도 말할 수 있다(권혜수, 1997: 146-147).

조직”이다. 이러한 제반 정의의 특징을 보면 시민단체는 비정부·비영리적이면서 자발적으로 형성된 조직으로서 사회변화를 의도하고 있는 조직이라고 할 수 있다고 한다(제진수, 1999: 40).

사실 시민단체는 관변단체부터 사회운동단체까지 모두 포괄하고 있는 광의의 개념이다. 그러나 경쟁체제하에서 시민단체의 이념적 지향은 정부용이 아니라 대 국민용이라는 것이다. 시민단체는 경실련, 참여연대와 같이 모든 정책분야를 포괄하는 종합적 시민단체, 환경운동연합, 소비자단체 등과 같이 특정 정책분야만을 다루는 전문적 시민단체로 구분할 수도 있고, 시민단체의 대두배경에 따라 전통적 시민단체, 자발적 시민단체로 구분할 수도 있다.

어느 국가든 NGO와 집행부와의 관계는 중앙이든 지방정부가든 끊임없는 논란거리가 되고 있으며, NGO는 NGO 본연의 역할을, 또한 정부는 정부의 역할을 정확하게 수행하는 가운데 파트너십에 대한 방향을 모색할 때 “창조적 긴장관계” 형성이 가능하다고 주장한다.

NGO는 권력과 官 일변도의 행정에 대한 비판, 감시, 대항논리의 개발과 정부가 기피하는 복지, 환경문제 등에 대해 일정한 역할을 수행하고 있으며, 이러한 파트너십을 좀 더 발전시켜 나가는 창조적 긴장관계가 필요하다는 점이다. NGO는 사회적 문제에 대한 좀 더 유연한 입장을 가지고 대안제시 중심의 방향으로 접근해야 하며, 정부는 보다 열린 자세로 행정의 방해자라는 입장보다는 행정의 동반자라는 인식의 전환이 필요하다.

NGO와 정부의 협력이론으로는 민·관 파트너십에 의한 공동생산이론과 제3섹터이론 등이 있다(한국지방행정연구원, 2000). 이 중에서 공동생산(coproduction)이론이란 공공부문과 민간부문이 당사자간 협력적인 분업관계를 형성하여 공동의 목표를 달성하는 방식을 말한다. 따라서 NGO가 중심이 된 민간부문의 역량을 최대한 활용하여 지역주민에게 필요한 공공서비스와 재화를 공동으로 생산하는 방식을 활용할 필요성이 있다.⁷⁾

3. 로컬거버넌스의 모델 : 지방정부와 정책참여 집단간 관계

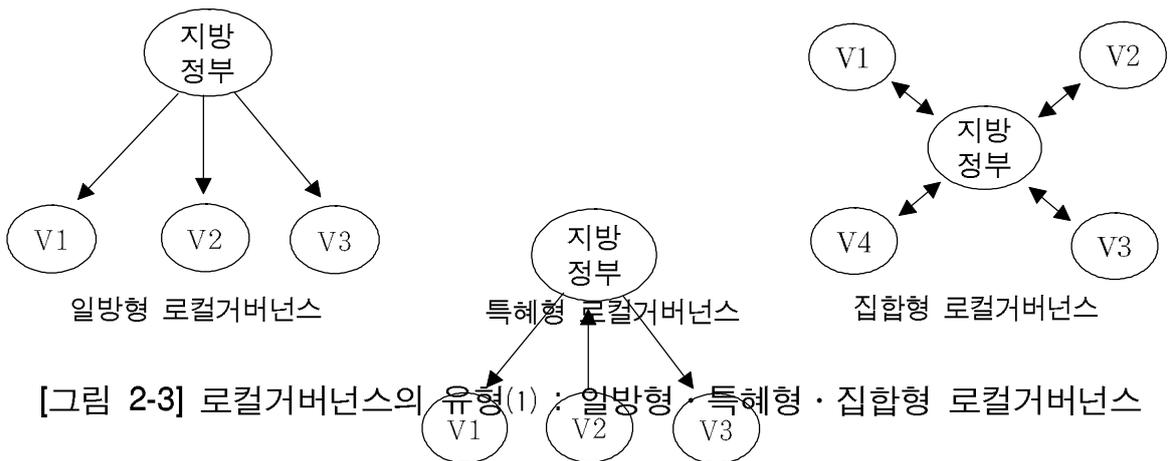
로컬거버넌스의 핵심요소는 시민사회의 자발적 집단의 정책참여와의 결합을 통

7) 이러한 공동생산의 과정을 통해 소비자인 시민과 NGO는 자신이 소비하는 재화와 서비스의 생산과 관련된 중요한 지방정부의 정책결정에 관여하거나 정책집행과정에 참여할 수 있게 된다.

해 정책수행의 민주성과 효율성을 증대시키고자 하는데 있으므로, 정부와 자발적 단간의 의사소통망이 어떻게 구성되어 있는가를 보는 일이 중요하다(전영평, 2001: 140-141). 이러한 점에서 자발적 시민단체와 지방정부와의 관계를 중심으로 모두 여섯 가지 형태의 로컬거버넌스 모델을 도식화하여 살펴볼 필요가 있다.

1) 일방형 로컬거버넌스

일방형 로컬거버넌스는 지방정부가 일방적으로 자발조직을 통제하고자 할 경우 나타나는 경우라고 할 수 있다. 이러한 상황은 지방정부가 자발적 조직을 무시하는 자세에서 아직 탈피하지 못한 상태이거나, 자발적 조직 자체의 성향과 능력이 부족한 경우에 나타나게 된다.



2) 특혜형 로컬거버넌스

특혜형 로컬거버넌스는 지방정부가 특정 자발적 조직에게는 정책참여를 허락하면서 여타 자발적 집단에 대해서는 정책참여를 거부하는 경우에 발생하는 로컬거버넌스이다. 이러한 유형의 거버넌스는 지방정부가 자신에게 유리한 의사결정을 유도하려 들거나, 특정 자발적 단체와의 거래가 있거나, 특정 자발적 단체의 세력이 강해서 그들의 참여를 배제하는 것이 어려울 경우 불가피하게 그들을 참여시키는 경우에 형성된다.

3) 집합형 로컬거버넌스

집합형 로컬거버넌스는 지역 내에 어느 정도 다양한 자발조직이 형성되어 있고, 자발조직의 참여에 대한 지방정부의 자세도 대체로 개방적일 경우 형성되는 로컬거버넌스이다. 이러한 유형의 로컬거버넌스 특징은 지방정부와 자발적 조직과의 개별적 상호작용은 이루어지나 자발적 조직들간의 의사소통과 연결은 미흡하다는 점이다. 즉 지방정부를 중심으로 자발적 집단이 연결되어 하나의 정책참여 집합을 이루는 가운데 정책의 주도권을 지방정부가 행사하게 되며, 자발적 조직들은 자기 조직의 사안에 대한 참여만 허용된다.

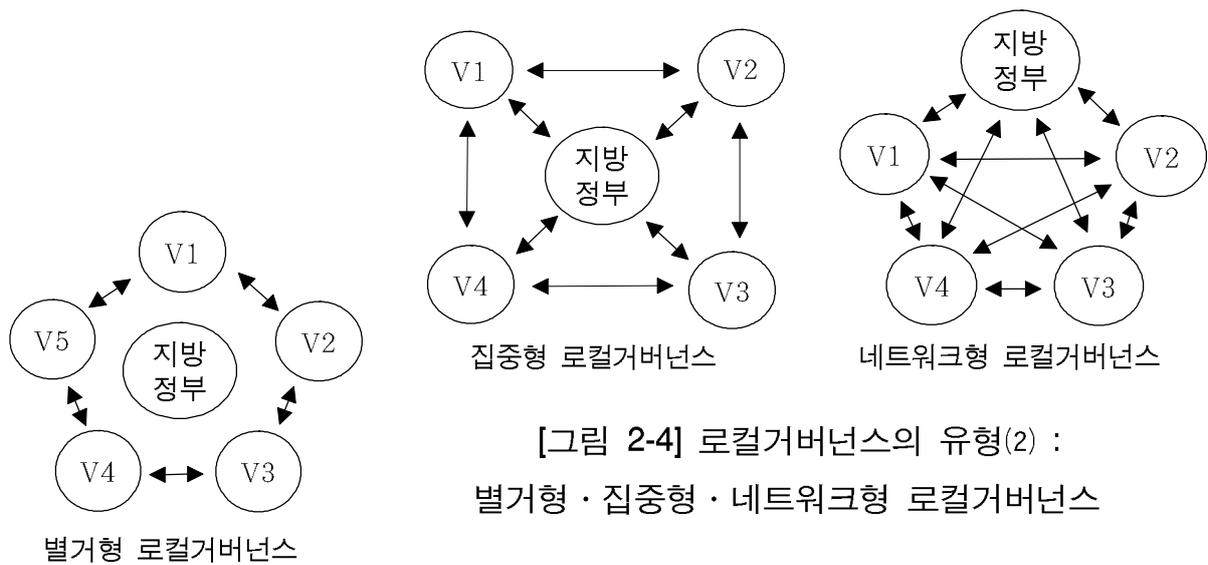
4) 별거형 로컬거버넌스

별거형 로컬거버넌스는 자발적 집단간의 의사소통 네트워크는 열려 있으나, 지방정부와의 정책네트워크는 열려있지 않은 상태를 의미한다. 이러한 상황은 시민사회의 발전수준에 지방정부의 수준이 못미치는 경우에 흔히 발생하는 로컬거버넌스라 할 수 있다. 예컨대 대도시의 경우, 공익형 NGO들은 나름대로 연대사업을 위한 의사소통과 협동을 하고 있으나, 이들의 정책참여에 대한 지방정부와 공무원의 자세가 너무 소극적이라서 상호불신이 형성되어 왔다. 이러한 상황은 마치 시민사회의 대리인인 NGO와 정책수행의 책임자인 지방정부가 상호 분리되어 각자의 방식에 집착하는 별거적 관계와 유사한 것이라 하겠다.

5) 집중형 로컬거버넌스⁸⁾

집중형 로컬거버넌스는 지방정부가 정책을 주도하는 점에서는 집합형 로컬거버넌스와 같으나 자발적 조직간의 의사소통의 창구가 열려있다는 점이 다르다. 이러한 유형의 로컬거버넌스는 시민사회가 상당히 성숙하여 NGO들의 수준이 높고 상호 협력할 자세가 되어 있을 경우에 발생한다. 지방정부의 경우에도 다양한 NGO들과의 협력을 추구하고 그들이 정책과정에 참여하는 것에 그다지 큰 제약을 가하지 않는 것이 보편적이다.

8) 이는 '통합형'으로 제시되고 있으나, 본 연구에서는 '집중형'으로 사용하기로 한다.



[그림 2-4] 로컬거버넌스의 유형(2) :
별거형 · 집중형 · 네트워크형 로컬거버넌스

6) 네트워크형 로컬거버넌스

네트워크형 로컬거버넌스는 지방정부와 자발적 조직이 함께 정책네트워크의 구성요소가 되며, 자발적 집단간의 의사소통과 정책연대가 활발하다는 점에서 집합적 로컬거버넌스와 구별된다. 이 경우 지방정부는 정책주도자의 역할보다는 정책네트워크의 조정자로서의 역할을 수행하게 된다. 이러한 유형의 로컬거버넌스는 지방정부 자체가 사회운동단체 기능을 하는 스웨덴과 같은 후기 복지국가의 사례에서 발견된다.

한편, 관료제적 정부(지방정부)를 개혁하기 위한 메커니즘으로 Peters(1997)는 네가지 모형을 통해 바람직한 정부(지방정부)를 위한 구상을 제시한다. 이는 시장형 정부운영모형(Market Government Model), 참여형 정부운영모형(Participative Government Model), 신축형 정부운영모형(Flexible Government Model) 및 규제완화형 정부운영모형(Deregulated Government Model)이다. 이 모형들은 정부(지방정부)가 어떻게 운영해 나가야 하는가 라는 명제와 정부(지방정부)가 무엇을 해야 하는가 라는 물음에 해답을 제공하는데 유용하다(배태영 · 이종렬 · 이재호, 2002: 9-14).

4. 로컬거버넌스의 경험사례

1) 이탈리아의 산업지구발전 네트워크

잘 알려지고 있는 제3이탈리아의 산업지구발전과 로컬거버넌스 추진사례를 보면 다음과 같다(권오혁, 2002).

제3이탈리아(Terza Italia) 지역은 1980년대이래 지역경제 개발에서 세계적으로 주목받는 사례 중의 하나이다. 그것은 제2차 세계대전 이후 전세계를 풍미한 포드주의적 대량생산 방식과는 전혀 다른 독특한 지역적 생산체계가 이 지역에서 발전해왔기 때문이다. 이곳에서는 다수의 전문화된 중·소기업들이 집적하여 수평적·수직적 네트워크를 형성하는 새로운 형태의 마샬리안 산업지구가 부활하여 강력한 산업적 경쟁력을 창출해 왔다.⁹⁾

제3이탈리아의 산업지구들은 전문화된 중소기업 네트워크의 구축이라는 점에서, 그리고 지방적 토대를 갖는 ‘유연적 생산체제’의 着根이라는 점에서 기본적인 공통점을 가지고 있다. 또 이 산업지구들은 섬유 및 의류, 피혁, 목제가구, 타일과 같이 다소 비침단적이지만 디자인과 같은 집약적인 제품들을 다품종 소량생산방식으로 생산하는 특징을 보여 왔다.¹⁰⁾

오늘날 제3이탈리아 지역에는 주로 특정 경공업분야로 전문화된 산업지구들이 여전히 번성하고 있다. 이들 산업지구는 전체 생산과정의 단계별로 전문화된 중소기업들과 이 기업들의 긴밀한 네트워크로 구성되어 있다. 그리고 이 산업지구들은 지역적 특화산업에 대한 강력한 집단적 정체성과 대외적 이미지를 통해 국제적 명성을 얻어 왔고, 이것이 제3이탈리아 산업의 국제적 경쟁력을 높이는데 한몫하고 있다.

모데나, 미란돌라 등 두 산업지구는 무엇보다도 이들이 매우 유사한 산업체제적 특성과 공간적 형태를 보이고 있지만 상당히 차별적인 경로와 주체를 통해 성장해 왔기 때문이다. 두 산업지구는 모두 제3이탈리아의 핵심부인 에밀리아로마냐주의 모데나군에 위치하고 있고 전형적인 산업지구 형태를 갖추고 있다는 점에서

9) 제3이탈리아는 이탈리아의 중북부지역 일대를 지칭하는 것으로써, 제3이탈리아라는 명칭은 1970년대 중반 이탈리아 사회학자 바그나스코에 의해 처음 사용되었다.

10) 제3이탈리아에서 이러한 독특한 생산체계가 형성된 것은 2차대전 후 산업을 재건하는 점진적 과정을 통해서였다. 그것은 지방적 거버넌스라는 내생적 발전과정을 통해서 진전되었으며, 1970년대에 이르러 대체로 성숙되었다. 그러나 제3이탈리아의 성과는 유럽경제가 침체의 늪으로 빠져든 1970년대 이후에 두드러졌고 제3이탈리아라는 용어가 널리 알려진 것은 1980년대에 MIT대학의 이탈리아계 사회학자인 피오르와 세이블(Piore & Sable; 1984)에 의해서였다.

유사하다. 그러나 모테나시의 기계산업지구가 지방자치단체 주도로 도시교외에 산업지구들을 개발하여 온 경우인데 비해, 미란돌라시의 의료기기 산업지구는 지역기업이 중심이 되어 산업지구를 개발해 온 것이다.



※ 출처 : <http://www.comune.mirandola.mo.it/Citta>.

[그림 2-5] 에밀리아 미란돌라시의 지리적 위치

이러한 사례들을 주목하게 되는 다른 특징은 제3이탈리아의 대부분의 산업지구들이 디자인형 경공업 혹은 장인형 경공업 분야로 특화되어 있는데 비해, 이러한 산업지구들은 다른 산업분야에서 산업지구가 형성되었다는 점이다.

이와 같이 제3이탈리아 지역에 있어서의 산업지구 발전과정을 로컬거버넌스라는 측면에서 접근해 볼 때, 이는 2차 대전 이후 제3이탈리아 지역의 다수 지방정부는 중앙정부의 지원을 거의 받지 못했으며, 이에 지방정부에 의해 실행된 로컬거버넌스형 지역경제개발은 재정적 고갈상태에 처한 지방정부가 민간과의 협력을 통해 혹은 민간 주도의 산업개발을 후원하는 형태로 지역산업발전을 도모하는 방식으로 나타났다.

그것은 이 지역에 전문 중소기업들 중심의 산업지구를 형성시켰고 전형적인 의미에서 내생적 발전을 가져왔으며, 더구나 제3이탈리아의 산업지구들은 유럽지역에 있어서 1970년대의 산업적 시련을 극복하고 경쟁력을 지속해왔다는 점에서 더욱 주목되고 있는 것이다.¹¹⁾

11) 여기서 산업지구발전이 특정주체에 의해 의도적으로 추진되기는 쉽지 않으며 지방기업들간의 자연스런 연계와 확산과정을 통해 진전됨을 확인할 수 있다. 다만 이러한 산업지구 형성과정이 중앙정부에 의해 주도된 경우가 거의 없을 뿐 아니라, 중앙정부의 간여가 거의 없었다는 점에 대해 주목할 필요가 있다. 한국의 울산공업단지나 창원기계단지, 구미공업단지 개발과정

한편, 로컬거버넌스에 대한 학계의 논의가 비록 1980년대 이후 새로이 등장하고 있는 지방화와 민간참여 경향에 중점을 두고 있다고 하더라도 로컬거버넌스가 이전 시기에는 존재하지 않았던 것은 아니다. 로컬거버넌스가 지방적 수준에서의 정부와 민간의 협력적 통치를 의미하는 것이라면 지방자치가 발전되어 있는 서구 국가들의 경우 이미 상당한 수준의 로컬거버넌스가 실행되어 왔던 것이다(권오혁, 2002: 183).

물론 지방화, 민영화 논의가 본격화되기 이전의 로컬거버넌스는 오늘날의 로컬거버넌스와 성격과 차원이 다른 부분도 적지 않다고 할 것이지만, 중앙정부의 지원도 제한되고, 재정적으로 한계 상황에 처한 지방 정부가 민간부문을 적극 참여 시키거나 민간이 주도하는 형태의 지역개발을 추진한 사례들은 본질적으로 로컬거버넌스와 일치한다고 볼 수 있을 것이다.

2) 관악산 도립천 생태복원 시민운동

국내의 사례 중 「도립천의 생태복원을 위한 시민운동」 추진사례를 살펴보면 다음과 같다(김겸훈, 2003: 13-16).

관악구에는 도립천과 봉천천 등 두 개의 하천이 있는데, 도립천은 관악산에서 발원하여 구로구 신도림동과 양천구 신정동의 경계에서 안양천에 합류하는 길이 7.2km의 하천으로 한강의 제3지류인 봉천천과 대방천의 물을 받아들이며 흐르는 제2지류이다. 서울시내를 흐르는 한강의 지천들은 1980년대 기능성만을 강조한 하천정비사업의 결과와 대형하수처리 시설중심의 정화로 인하여 ‘건천화’가 심화되면서 하천이 친수공간으로서의 기능을 상실하게 되었다.

이에 서울시는 1995년부터 하천복개 금지 및 자연형 하천으로의 복원을 결의하고 양재천 등을 중심으로 자연형 하천정비 사업으로 전환한 바 있다. 한편 봉천천은 이미 복개가 완료되었으나 도립천의 경우는 부분복개에 그치게 되어 현재에 이르고 있다.

관악구가 1996년에 도립천을 복개하겠다고 발표하였을 때 일부 뜻 있는 주민들

이 중앙정부에 의해 주도된 것과 대조되는 이 산업지구들의 발전과정은, 창원이나 구미단지나 산업적 전문화를 기본적으로 하였음에도 긴밀한 지역적 산업네트워크 형성에 취약하고 산업지구로 이행하지 못한 원인을 시사하는 것으로 보인다.

이 도림천의 생태계 보존과 하천살리기 차원에서 복개반대운동을 전개하였다. 이 활동에 참여한 단체로는 환경과 공해연구회, 서울대 총학생회, 관악주민연대 등이며, 이들 개별단체들은 “도림천 복개 반대 대책위원회”를 구성하여 복개반대운동을 적극적으로 펼쳤다. 그러나 그 당시 인근 지역주민들의 관심과 호응은 매우 적었다. 결과적으로 도림천의 부분복개는 지역여론의 힘이라기 보다는 1995년 이후 서울시의 하천정비사업이 환경친화적인 하천정비로 전환됨에 따라 자체적으로 환경심의 위원회의 결정에 따라 이루어진 것이다.

도림천의 환경에 대하여 관심을 가지고 있던 주민들이 펼친 복개반대운동은 관악구내에서 환경을 주제로 하는 최초의 자발적인 시민참여운동이었는데, 이를 계기로 1999년 2월 27일 「건강한 도림천을 만드는 주민모임」을 결성하는 모태가 되었다(이도원, 2001: 4-5).¹²⁾

또한 강이나 하천은 물을 이용하는 공간으로 뿐만 아니라 시민들이 다가가서 편하게 휴식을 취할 수 있는 공간으로도 사용할 수 있도록 하기 위해서는 시민들의 하천에 대한 중요성을 자각토록 하여야 한다는 인식에서 다양한 활동을 전개하였다. 구체적인 활동내용은 초등학교 순회환경교실, 환경사랑 글짓기 대회 등을 개최하고 환경책자(제목: 「그 푸른 생명의 씨앗을」)를 발간하여 배포하였다. 특히 초등학생들을 중심으로 생태탐사단을 조직하여 도림천의 오염도 측정, 생태지도 그리기, 양재천 견학, 가양하수종말처리장 견학 등의 프로그램을 운영하였고, 도림천 영화제를 개최하였다.¹³⁾

자발적인 지역환경 관련 NGO인 “건강한 도림천을 만드는 주민모임”은 관악구 남부를 가로지르는 하천인 도림천을 도시개발과정에서 주차장 혹은 도로확장의 대상으로만 인식되어진 것에서 벗어나 자연의 생태적 서식공간으로서의 참모습을 되찾아 인근지역 주민들에게 건강한 자연을 돌려줌으로써 삶의 질을 한 단계 높이는 역할을 하였다.

건강한 도림천을 만드는 주민모임의 주된 사업은 ①도림천을 자연형 하천으로 만들어 가는 사업, ②물이 흐르는 도림천을 만들어 가는 사업, ③도림천을 지역주

12) 이 모임은 결성이후 1998년 8월에 제안하였던 “도림천 환경관리기본계획 수립”이 계기가 되어 이를 성취하기 위해 꾸준한 캠페인 및 주민제안으로 관악구청에서는 이들에게 「도림천 친수 공간 조성사업」 기본계획 및 기본설계 용역을 맡주하게 되었다. 이 모임은 2000년 4월 「도림천 친수공간 조성사업 기본계획 및 기본설계」를 완료하는 성과를 거두었다.

13) 도림천의 생태복원을 위한 시민단체의 활동과정은 다음을 참조. <http://www.dorimchun.or.kr/>.

민의 삶과 문화가 살아있는 공간으로 만들어 가는 사업, ④환경의식 발전을 위한 사회교육 및 캠페인 사업, ⑤생태적인 가치와 생활을 구현하는 사업, ⑥위의 제반 사업을 위한 국내외 연대사업, ⑦기타 환경보전과 관련된 조사연구사업 등이다.

다음은 도림천의 생태복원을 위한 시민단체의 활동과정을 정리, 제시한 것이다.

〈표 2-1〉 도림천의 생태복원을 위한 시민단체의 활동과정

단 계	일 자	주 요 내 용
태동기	1996	• 도림천 복개반대 대책위원회(환경과 공해연구회, 서울대학교 총학생회, 관악주민연대 등) 구성
기 반 조성기	1998. 8	• 관악구청에 「도림천 환경관리기본계획 수립」 정책제안
	1998. 후반기	• 도림천을 살리기 위한 모임을 만들자는 의논이 나오기 시작
	1999. 2.27	• 건강한 도림천을 만드는 주민모임 결성
	1999. 4	• 도시하천의 기본적 이해를 위한 강좌 개최
	1999. 6- 2000. 3	• 도림천 친수공간 조성 사업 기본계획 수립
	1999. 6.	• 꾸준한 캠페인 및 주민제안으로 관악구청에서 「도림천 친수 공간 조성사업」 기본계획 및 기본설계 용역 발주
	1999. 7	• 제1회 가족과 함께 하는 도림천 영화제를 개최
1999. 10 ~ 2000. 3	• 3차에 걸쳐 기본계획 자문회의의 참여하여 주민들의 의견 반영	
육성기	2000. 3~10	• 생태탐사단 운영
	3. 26	- 1회 숲의 소리 알아내기
	2000. 4.	• 「도림천 친수공간 조성 사업 기본계획 및 기본설계」 완료
	4. 30	- 2회 내가 생각하는 하천과 숲 그리기
	5. 28	- 3회 물속생물 관찰과 수질판정
	6. 25	- 4회 양재천과 도림천 비교
	2000. 7. 7~8	• 제2회 도림천 영화제
10. 4	- 5회 가양 하수종말처리장 견학	
2001. 2. 11	• 물길따라 가는 철새기행	

※ 자료 : 김겸훈, 2003: 14 ; <http://www.dorimchun.or.kr>

이 모임의 활동이 주는 시사점을 정리해 보면 다음과 같다.

첫째, 도림천을 살리기 위해서는 지역주민들의 참여는 물론 상류에 위치하고 있는 서울대학교 측의 협조가 절대적임을 인식하고 서울대 학생회를 참여시켜 공동 대응함으로써 관련 제반 주체들의 참여를 유도하였다는 점이다.

둘째, 환경문제에 대한 인식은 강요에 의한 것이 아니라 환경의 중요성에 대한 자각과 자발적인 참여에 있다는 것을 실천하기 위해 주민을 상대로 다양한 프로그램을 운영하고 있으며, 도림천이 친수(親水)공간으로서의 기능을 유지할 수 있

도록 지방정부와 유기적인 관계를 유지하고 있다는 점이다.

셋째, 환경문제에 대한 시민참여는 동원적 참여보다는 주민 스스로의 자발적인 활동과 자연환경 보호에 대한 생활화가 중요하다는 것을 일깨워 주었다는 점이다. 따라서 지역환경문제에 대한 공동대응은 ‘거버넌스적인’ 네트워크를 통한 대응방법이 보다 효과적임을 확인할 수 있다.

지금까지 살펴본 「관악산 도립천 살리기 운동」은 도립천 복개를 막기 위한 반대운동에서 시작하여 일부 복개된 도립천을 다시 복원하기 위한 운동으로 전환되었고, 주민들(학생 포함)의 환경교육과 참여활동들이 주요한 동력이 되고 있다. 특히 이 운동은 지방의회, 지역내 대학교와 연계되어 내용상으로 채워지고 정책적으로도 힘을 얻을 수 있는 좋은 토양을 가지고 있다. 그러나 여전히 남아있는 문제는 지역공동체를 이루고 지역 속에서 이러한 여러 주체들을 포괄하고 운동을 만들어 나갈 주축이 될 인자들이 많지 않다는 점이다.¹⁴⁾

여기에서 로컬거버넌스 차원에서 시사점을 보면, 점차 지방정부의 권한이 강화되고 주민들에게도 지역사회의 변화에 기여할 수 있는 참여기회와 공간 및 권한이 주어지게 될 것이며, 따라서 지역사회가 단순히 거주하는 곳이 아닌 진정한 공동체로서의 역할을 할 수 있게 된다는 점에서 의의를 찾을 수 있다.

3) 대구 솔라시티 유치사업 시민운동

한편 대구 솔라시티 유치사업 추진사례를 살펴보면 다음과 같다(권오상·이정훈·이지수, 2002).

솔라시티(Solar City)는 OECD산하기구인 국제에너지기구(IEA, International Energy Agency)에서 도시 온실가스 배출을 줄이기 위해 전세계 도시를 대상으로 재생에너지 기술을 발전 및 확산시키기 위해 만들어진 프로그램이며, 이 솔라시티 프로그램을 통하여 국제적인 네트워크와 지역프로그램과의 공유를 통한 선진화된 연구개발 지원환경을 제공하려는 것이다(IEA, 2002).¹⁵⁾

이는 지역NGO들이 자발적으로 “솔라시티대구시민연대”를 결성하는 등 시민 주

14) 대학교는 참여하는 학생의 교체가 빠르기 때문에 지속적인 연계를 가지기 위해서는 지역사회와 학교간의 구조적인 네트워킹이 필요하다는 지적도 있다(이도원, 2001: 7).

15) 솔라시티는 국제에너지기구(IEA)에서 도시온실가스 배출을 줄이기 위해 전세계 도시를 대상으로 재생에너지기술을 발전, 확산하기 위해 만든 프로그램이다(IEA, 2002).

도적인 사업으로 출발, 여기에는 대구환경운동연합, 대구경북녹색연합, 경실련 등 9개 대표적인 시민단체들이 연합, “솔라시티대구시민연대”를 조직하여 지역NGO 활동과 병행하여 市 경제산업국에서는 2002년에 民官 전문가로 구성된 ‘솔라시티 추진위원회’를 조직, 태양광 발전시설 개발 유치사업을 진행하였다.

그러나 정책참여자 집단은 대구시, 산자부(에너지관리공단), 시의회, 시민단체, 대구솔라센터로 구분, 각자의 역할을 분산 수행함으로써, 국제적 승인을 얻어 중앙정부 예산을 확보하려는 이 사업은 현재 보류된 상태에 있다. 특히 공무원을 NGO활동의 파트너 또는 NGO의 고유목적 달성을 위해 협력대상자라는 사실을 인식 및 대안을 제시하고 문제해결을 위해 함께 고민하는 자세가 필요하다는 시사점을 던져주고 있다.

연혁적으로는, 1999년에 IEA 프로그램으로 공식적으로 출발하여 2001년부터 시작하려는 계획을 가지고 있으나 공식적인 기구구성과 참가국의 지위부여 등이 지연되고 있는 상황이다. 대구시는 이에 따라 2003년 3월에 열린 시드시 솔라시티 워크샵에서 대구시의 참가의사를 전달하고 동년 7월에 참가자격을 인정받고 11월에 참가도시로 인정받기에 이르렀다. 2001년 7월에는 대구솔라시티시민연대가 창립되었으며, 2001년 9월에는 대구시가 경북대학교 에너지환경경제연구소를 대구솔라시티센터로 지정하였다.

대구시도 이 사업을 “환경수준향상의 기회로 활용”하기 위해 야심찬 계획을 “대구솔라시티 실행계획”에 담아 발표했다. 이에 따르면 대구시는 2001년 6월부터 2006년 5월까지 5개년 계획을 수립, 총 1,713억원의 예산을 확보하여 태양열 온수 시설, 태양광 발전, 그린빌리지 조성, 풍력발전, 수소자동차연구, 염색폐수열 이용, 매립가스, 폐기물 고형연료화 사업 등에 투자하는 내용을 담고 있다.

그리하여 대구시의 솔라사업은 지역NGO들이 자발적으로 나서서 “솔라시티대구시민연대”를 결성하는 등 매우 시민 주도적인 사업으로 출발하였다. 대구환경운동연합, 대구경북녹색연합, 경실련 등 9개 대표적인 시민단체들이 연합하여 만들어진 “솔라시티대구시민연대”라는 조직들은 시민단체 주최로 2회에 걸친 솔라시티 관련 토론회를 개최하고 시민단체가 주최한 지구의 날 기념 솔라페스티벌을 대구 중심의 동성로에서 “차 없는 거리” 행사와 더불어 진행하는 등 매우 의욕적인 출발을 하였다.¹⁶⁾

16) 적어도 문희갑 시장의 재선운동 치적으로 포장된 대구시의 “IEA가 대구시를 솔라시티로 지정

이렇듯 솔라시티 사업은 대구의 미래를 가꾸는 사업이라고 할 수 있다. 단순히 솔라시티가 태양에너지와 대체에너지 사업뿐만 아니라 대구의 교통, 에너지, 건축, 환경 등 거의 모든 분야를 망라하는 사업이 될 수 있으며, 이는 민·관협력이 어떻게 유기적으로 그리고 효과적으로 이루어지는가에 성패가 달려있다.

여기에서 현재의 솔라시티 사업의 문제점과 관련하여 논의되었던 사항을 로컬 거버넌스 측면에서 재검토해 보면 다음과 같다.¹⁷⁾

첫째는 솔라시티 사업의 추진체계의 부재로 “대구 솔라시티 실행계획”에 따르면 솔라시티 사업주체는 대구시이지만 집행기구나 전담부서는 전무한 실정이다.

둘째는 시민단체 참여의 부족으로 현재 지역시민단체들이 구성한 솔라시티시민 연대가 만들어져 있으나, 이들의 솔라시티에 대한 참여는 그 어디에도 찾아보기 힘들다.

셋째는 솔라사업예산의 부족으로 추진에 큰 어려움을 겪을 것으로 예상되고 있으며, 당초 2002년 계획사업비인 300억원의 10%정도만 확보하는 수준이다.

넷째는 연구기능의 활성화와 사업기능의 분리로서, 현재 경북대학교 에너지환경 경제연구소가 대구솔라시티센터로 지정되어 있으나, 말로만 센터 지정이지 개인연구소 수준을 벗어나지 못하고 있는 실정이다.

다섯째는 공무원의 민관파트너십에 대한 인식제고로서, 문제는 관에서 모든 문제를 해결해야 한다는 개발독재 시대의 잠재적인 생각이 많이 상존하고 있으며 이것이 바로 민·관 파트너십 형성에 가장 큰 걸림돌이라는 점이다.

했다”고 발표하기 전까지는 그러했다.

17) 이에 비해 광주는 에너지기술연구원이 분석한 결과에 따라 대체에너지사업으로 태양광에너지 사업이 가장 적합한 것으로 추천되었으며, 이에 따라 1997년부터 이를 꾸준히 추진해 오고 있다. 또한 광주비엔날레행사지역에 “태양에너지 전시관”을 이미 설치하여 운영하여 관객들과 외부손님들로부터 좋은 반응을 얻고 있다. 기본적으로 공무원들은 시민단체의 존재를 인정하고 상호보완적인 역할을 모색함으로써 윈윈전략을 추구하고 있는 것으로 보인다. 즉 모든 솔라관련 회의에 환경운동연합과 녹색연합의 대표가 자문위원 자격으로 참여하고 있으며, 7개 분야에 각 전문가들이 포진하여 여기에 시민단체들이 참여하고 의견을 개진하고 있다. 또 1998년에는 환경운동 연합이 주최하여 “태양에너지 도시 광주”라는 워크숍을 개최한 바 있다. 1997년부터 NGO와 함께 “민간단체 연계 에너지절약 홍보사업”, 1998년 “민간단체 연계 녹색 가정만들기 등 교육 및 홍보사업” 그리고 “민간단체 연계 에너지정책 포럼”을 개최했으며, 매년 2~3건 이상의 사업을 지역NGO와 함께 진행해 오고 있다. 이에 따라 지방의회도 태양에너지사업의 예산편성 등에 있어 상당히 우호적으로 나오는 부수적인 효과도 얻고 있는 것으로 보여지고 있다(권오상·이정훈·이지수, 2002: 10-11).

Ⅲ. 계룡시 승격추진 사례분석 및 논의

1. 분석모델

1) 기본전제

여기서는 계룡시 승격추진 사례를 분석하는데 있어 기본적으로 상정될 수 있는 분석모델을 제시해 보고자 한다. 상세한 분석내용은 뒤에 나오겠지만, 계룡시 승격추진에는 일련의 로컬거버넌스가 작동되었다는 점을 전제로 삼는 것이다.¹⁾

계룡시 승격추진의 주요행위자들인 民·官·政·研·言간의 협력적 관계가 일단 가시적인 결실을 맺은 것으로 나타난 것이다. 물론 이를 로컬거버넌스 측면에서 접근할 경우 근본적인 문제를 만날 수 있다. 즉, 거버넌스 모델이든 로컬거버넌스 모델이든 여러 참여행위자들간의 자체내의 이견조정과 의사통합이라는 진행과정이 전제되어 있으며, 따라서 외형적으로 보면 계룡시 승격추진에는 참여행위자들간의 이해관계 대립 등 갈등해소를 위한 이견조정과정이 크게 나타나지 않은 것처럼 알고 있는 경우가 일반적이다.

상세한 내용은 분석과정을 통해 밝혀지겠지만, 분명한 사실은 계룡시 승격추진에는 시승격이라는 통일된 단일목표가 주어졌으나, 여기에 접근하는 방법이나 절차 또는 앞으로 나타날 결과에 따른 개별적인 이해상충 요인은 적지 않았다. 다만 시승격이라는 “대명제”라는 점에서 이러한 부분들은 가급적 외부로 노출되는 것을 피차 “경계, 금기시”했기 때문이다. 힘을 합쳐도 될까 말까 하는 ‘긴장된 상황의 연속’ 속에서 자체내의 이해갈등은 그렇게 ‘최소화’되었던 것이다.²⁾

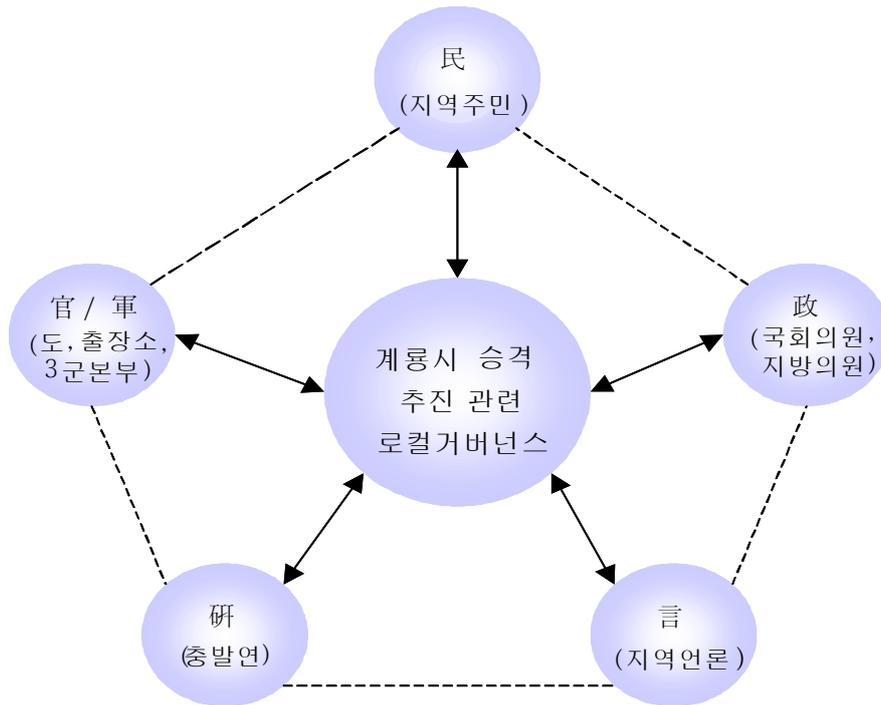
1) 계룡시 승격은 한마디로 民·官·政·研·言 합심의 결정체이다. 장장 14년을 끌어온 지역숙원사업이 어제 국회 본회의에서 관련 법안통과로 해결된 것이다. 이를 계기로 충청권 발전의 새로운 축을 형성하고, 도민의 역량을 결집하는 구심력으로 삼을 만하다. 역대 정권의 단골 공약이었던 계룡시 승격은 주민들의 열망에도 불구하고 번번이 무산되어 불가능한 것이 아니냐는 우려를 낳았다. 그러나 참여정부가 들어서면서 본보가 앞장서 市승격의 당위성을 집중 부각시키는 등 여론형성을 주도했고, 이에 부응해서 民·官·政·研·言이 혼연일체가 되어 결국 市승격의 쾌거를 올렸다. 「대전매일」(2003. 7. 1), “사실: ‘계룡시 승격’ 마침내 해냈다”. 심대평 충남지사는 30일 계룡시 설치 관련법안이 국회 본회의를 통과한데 대해 “충남도민 모두의 승리이며 14년이 걸리더라도 모두가 한마음 한뜻으로 노력한다면 불가능이란 없다는 것을 보여 준 쾌거였다”고 소감을 피력했다. 「대전매일」(2003. 7. 1), “계룡시 법안 국회통과 道民 모두의 승리: 민선 3기 출범 1년 심대평 충남지사에게 듣는다”.

2) 추진단계와 행위주체

계룡시 승격추진이 3군본부 계룡대가 설치된 1989년부터 14년이 경과한 2003년 6월 30일에 성사되었기 때문에, 이를 적어도 내용상으로 구분되는 몇 개의 추진단계별로 분석할 필요가 있으며, 여기에 참여했던 주요 행위주체들의 역할에 대한 분석도 함께 이루어져야 한다. 다음은 이를 나타낸다.

〈표 3-1〉 계룡시 승격추진의 추진단계와 행위주체

추진단계별	행위주체별
<ul style="list-style-type: none"> • 제1단계 : 기반조성단계 • 제2단계 : 여론형성단계 • 제3단계 : 의사결집 및 활동단계 • 제4단계 : 현안타결 및 사후단계 	<ul style="list-style-type: none"> • 民(지역주민대표) • 官/軍(道, 출장소, 3군본부) • 政(국회·지방의원) • 研(총발연) • 言(지역언론)



[그림 3-1] 계룡시 승격추진 관련 행위주체들간의 관계모델

2) 본 연구자는 계룡시 승격추진의 주요행위자들인 民·官·政·研·言 중에서 ‘研’측에 처음부터 끝까지 직접 개입, 참여하였으며, 따라서 본 사례분석과 관련하여 엄격히 말하여 ‘제3자’라고는 할 수는 없다. 그러나 그 역할이 “객관성 제시를 통한 정당성 부여”에 있었기 때문에, 결과적으로는 問主觀性(intersubjectivity)의 입장에 선다고 볼 수 있을 것이다.

2. 계룡시 승격추진 사례분석

1) 제1단계 : 기반조성단계

당초 계룡 신도시는 지난 1989년 6월 육·해·공군본부 이전과 함께 국가적인 차원의 핵심기능을 수행하는 중심지역으로 부상했으며, 이에 충청남도는 계룡 신도시를 건설하면서 계룡대와 유기적인 협력관계를 설정하고 군인 및 군인가족의 생활안정 도모에 최선의 행정역점을 두었다.³⁾

계룡신도시 건설을 추진하면서 충청남도와 정부당국은 계룡신도시를 포함, 계룡산인근 지역을 포괄한다고 누차 강조되었으며, 그러나 현재와도 같이 논산시 두마면 일원 60.63km²으로 제한된 상태이다.

계룡대가 들어선 만큼 우리나라에서 가장 모범적인 전원·문화·군사도시의 건설을 통한 세계적인 명소로 개발한다는 목표 아래, 미국의 육사가 있는 「웨스트포인트」나 독일의 육군기지가 있는 「문스트라거」처럼 군사시설의 독립성을 확보한다는 측면에서 계속 검토되어 온 것이다. 그러나 이는 IMF 경제난의 영향을 크게 받지 않을 수 없었다.

이에 충청남도는 지난 1989년 7월 3군본부 이전에 따른 대통령의 “계룡 전원·문화도시” 개발지시에 따라 오는 2011년까지 총 3조 1,000여억원을 들여 인구 15만명을 수용하는 신도시를 개발한다는 목표 아래 택지, 상업용지, 업무용지, 공공시설 등의 용지확보를 위한 기반구축을 위해 우선적으로 엄사·왕대·금암지구 등에 공영개발사업을 추진해 왔다.

즉, 충청남도는 지난 1992년 엄사지구 택지조성사업을 시작으로 1994년 왕대지구 준공업단지조성사업, 1994년 금암지구 택지개발사업 등 3개사업에 2,519억원을 투자하여 56만 6,000평을 개발해 놓은 데 이어 향후 대실지구 택지개발사업을 추진할 계획으로 있다.

그러던 중 충청남도의 숙원인 계룡 신도시의 “특례시” 지정 전망이 밝아졌다. 역대 대통령의 공약사항으로서 1989년 8월 11일 노태우 대통령(3회), 1993년 4월 15일 김영삼 대통령의 충청남도 순방에 이어 김대중 대통령은 2001년 9월 20일

3) 충청남도계룡출장소 (2003. 6), 「계룡시 추진상황」, 2-3.

오후 충청남도를 방문, 심대평 지사로부터 “계룡특례시” 승격 건의를 받고 배석한 이근식 행정자치부장관에게 이를 적극 검토할 것을 지시했다.⁴⁾

金 대통령은 이 자리에서 “계룡대는 육·해·공군 3군본부가 위치한 군사도시로서 그 특수성이 다른 지역과 비교할 수 없다”면서 “보통시 승격보다는 별도의 자치단체를 만드는 것이 타당하다”고 말했다.⁵⁾ 충청남도는 이에 따라 행정자치부 산하의 한국지방행정연구원에 계룡특례시 승격의 시급성, 당위성, 타당성에 관한 연구용역을 발주하여 그 해 연말까지 결과보고서를 작성하기로 하였다.

2) 제2단계 : 여론형성단계

여기에 탄력을 받아 계룡시 승격추진을 위한 지역내 여론이 들끓기 시작했다. 특히 정당을 초월한 긴요한 지역현안에 지역출신 국회의원이 앞장서야 한다는 요구가 비등했으며, 공무원(도 및 출장소)은 물론 道의회 의원들도 발벗고 나서야 한다는 목소리가 계속 높아졌다. 특히 지방언론의 역할이 주효하다는 차원에서 지역언론인 「대전매일」에서 주도적으로 참여하게 되었다.

한편, 계룡신도시내 「과학기술 거래센터」와 「명예의 전당」 유치와 관련, 배석한 김영환 과학기술부장관은 “대덕연구단지가 인접해 있는 만큼 관련부처와 협의, 적극 검토해 나가겠다”고 밝혔다. 즉, 대덕연구단지과 근접해 있고 전원도시 기반조성사업이 완료된 계룡신도시 금암지구는 지난 7월 국가과학기술위원회가 공표한 「과학기술 거래센터」와 「명예의 전당」이 들어설 최적의 입지조건을 갖추고 있다는 것이다.⁶⁾

결과적으로 향후 눈에 띄게 발전될 것으로 보이는 곳은 국군 3군본부가 들어서

4) 즉, 2001년 9월 20일 충남도청을 순방한 김대중 대통령의 업무보고와 관련, 3군본부의 이전 이후 지난 10여년간 미개발지로 답보상태에 머물러왔던 계룡신도시가 특례시로 지정이 적극 검토되는 등 신도시 개발이 본격화될 전망으로 알려지고 있다. 특히, 김대통령은 계룡특례시 지정을 해달라는 충청남도의 건의에 대해 “군사도시라는 특수성이 있는 만큼 특례시 지정은 그 타당성이 충분하다”면서, 행정자치부장관에게 계룡특례시 지정에 대한 적극 검토를 지시, 즉 계룡신도시는 3군본부가 있는 군사도시의 특수성에도 불구하고 출장소로 되어 있어 군인가족들의 정착이 어렵고, 따라서 특별지방자치단체인 「계룡특례시」로 승격해야 한다는 것이다. 「중도일보」 (2001. 9. 21).

5) 두마면민들은 물론 계룡출장소 직원, 3군본부 군인들은 한결같이 환영의 뜻을 나타내고 있다. 계룡신도시발전위원회는 이와 관련 9월 21일 오전 11시 긴급위원회를 소집, 환영의 뜻을 나타내고 빠른 시일내에 추진계획단을 구성, 정·관계 등에 주민들의 뜻을 전달하기로 결의했다. 「대전일보」 (2001. 9. 21).

6) 충청남도 계룡출장소 (2003. 1), 「계룡시 설치 관련 정책보고자료」.

있는 계룡대의 배후지원도시로 설치된 충청남도 계룡출장소 관할지역이라 할 수 있다. 계룡출장소는 지난 1990년 市 승격을 전제로 설치되었으나 교통망의 미흡, 국제통화기금(IMF) 관리체제 이후 불어닥친 경제위축, 축소지향적 구조조정 등으로 현상유지 틀을 벗어나기 어려웠기 때문이다.

그러나 국방중추 3군본부가 소재한 계룡대를 배후지원·협력하는 계룡출장소를 특례시로 발전시켜야 한다는 당위성이 내외로 힘을 받으면서 최근 충남도청을 정례 방문한 대통령의 관심에서 밝은 전망이 제시되었으며, 이에 따라 충청남도에서는 특례시 설치에 필요한 행정절차 준비와 행정자치부에서도 구체적인 대안을 마련할 것으로 예상되었다.

한편, 「계룡특례시」 설치와 관련, 중요하게 검토해야 할 부분은 역시 民~官~軍간의 공조체제라 할 수 있다. 우선 계룡대가족들의 주소이전 기피현상이 심화되고 있는 것부터가 장애가 되고 있기 때문이다.⁷⁾ 특히, 이러한 현상은 고급장교가 대부분인 계룡대가 정착지가 아닌 “스쳐 지나가는 길목” 정도로 여기고 있기 때문이다. 그러므로 이들에게 계룡신도시 지역에 정착할 수 있는 “특단의 배려”가 선행될 수 있도록 하는 것이 중요하다 할 수 있다. 왜냐하면 군인들은 이곳 계룡대에서 2~3년간의 근무를 마친 후 전후방에서 근무한 후 다시 이곳 계룡대로 돌아오기 때문이다. 물론, 계룡대에 근무하는 동안 이곳에 주민등록을 할 수 있는 여건마련이 아주 시급하다 할 수 있다.⁸⁾

또한 계룡대와 행정기관과의 共助문제와 관련, 실제로 계룡대가 이곳에 온 후 충청남도(계룡출장소)가 지원한 실적은 보면 80여건에 40여억원에 달하고 있으나, 계룡대가 지역주민들에게 해준 것은 대민지원, 행사지원, 장비지원 등에 그치고 있는 형편이다. 어쨌든 지역주민들과 군인가족 거주자간의 “의식의 차이”가 분명히 크게 존재하는 것은 사실이다. 이는 결국 지역주민과 군인가족들과의 화합이 제대로 되지 않는다는 점으로 이어지는 문제가 되고 있다.

외국의 경우, 군수뇌부가 거주하는 군사시설이 있는 지역은 “독립성”을 확보한다는 취지에서 국가에서 특별히 관리하는 사례는 적지 않다. 이러한 사례가 계룡 특례시 설치의 유력한 근거가 되기 때문이다.

7) 최병학 (2001. 11), 「계룡특례시 추진 관련 계룡대지역 설문조사 결과분석 연구」 (충남발전연구원), 2-5면.

8) 예컨대 계룡대 내 별도의 현지용 “원스톱 행정서비스 창구”(행정서비스센터)가 그것이다.

에컨대 미국방성(펜타곤)이 있는 알링톤 카운티, 미육사(웨스트 포인트)가 있는 오렌지 카운티 하이랜드, 일본 해군기지가 있는 사세보市, 그리고 필리핀 수빅만 해군기지가 있는 올란가포市 등은 모두 하나같이 독창적인 군사문화도시로 발전된 경우이며, 반드시 인구규모만을 市 승격의 기준으로 채택한 것은 아니었으며, 국가안보상 중차대한 군사기지 및 관련시설을 행정적으로 충실히 지원하기 위하여, 인구규모와는 별개로 국가정책상 군사모텔도시를 적극적으로 추진했던 경우에 해당한다. 그리하여 세계적인 명소가 된 곳도 적지 않다.

한편, 계룡특례시 추진은 국방중추 계룡대에 대한 지원협력을 위한 배후 신도시 건설 차원에서 타당성을 인정받고 있는 만큼 계룡신도시가 결국 시로 승격되기 위해 깊이 검토해야 할 문제 중의 하나가 시승격에 걸맞는 현재의 관할구역 확충에 대한 정책적 고려가 아닐 수 없다는 점이 강조되었다.

한편, 최근 호남고속도로 계룡IC가 회덕기점 26km(논산시 두마면 왕대리)에 개통되어 이곳을 이용하면 계룡대까지 5분이면 갈 수 있는 한편, 이로써 계룡신도시 지역개발 촉진, 계룡산 국립공원과 백제고도인 공주·부여, 錦江산업도로를 잇는 관광벨트 조성 등의 개발효과가 기대되고 있다.⁹⁾

충청남도는 계룡지역의 개발 촉진을 위한 후속조치로서 「과학·기술 관련 명예의 전당」 및 「기술거래센터」 건립, 「제2충남학사」·「종합문예회관」·「특성화대학 유치」와 함께 「지방 소도읍지구」 지정, 「도로·교량 등 신설」 등에 적극 나선다는 계획을 수립, 제시하였다(충청남도, 2002).

3) 제3단계 : 의사결집 및 활동추진단계

계룡시 설치와 관련하여 계룡신도시발전협의회, 논산시의회 계룡특례시추진특별위원회, 지역출신 국회의원, 충청남도 및 계룡출장소 담당공무원, 충남발전연구원 연구진, 지방언론 등이 연일 의사결집을 해나가는 가운데, 충청남도의회 행정자치위원회에서는 2003년 3월 11일 “계룡특례시 설치를 위한 건의문”을 채택하고 정부의 계룡특례시 설치 조속 이행을 건의했다.¹⁰⁾

충남도 행정자치위는 건의문에서 “계룡지역은 3군본부 이전으로 인구가 급증하

9) 충청남도 계룡출장소, 「계룡시 추진 상황」(2002. 12).

10) 「대전일보」(2002. 3. 12).

면서 다양한 주민욕구와 행정수요가 늘고 있지만, 현재의 면(面)단위 체제로는 제 역할을 다하지 못하고 있고 따라서 시(市)체제 전환이 시급하다”고 밝혔다. 또한 “계룡지역을 국방모델도시로 육성, 군에 대한 국민의 신뢰를 확보하고 지방적 가치를 창출하기 위해서도 관계법을 정비, 특례시를 설치해야 한다”고 건의했다.

한편, 계룡시 설치와 관련하여 밝은 전망이 나타났던 바, 이는 2003년 5월 23일 충남도청을 방문한 행정자치부장관의 답변에 따른 것이다.¹¹⁾

즉, 국방중추 3군본부가 위치한 계룡신도시가 지역적 특수성을 감안, 미국의 알링턴시와 같이 “계룡특례시” 지정이 적극적으로 검토될 전망이다. 이는 충남이 현 논산시 두마면 일원 54개리 60km²에 인구 5만 2,000명선(유동인구 2만 4,000명 포함)의 현 계룡출장소 관내를 미국의 알링턴시와 같은 특례시 형태로 설치해 줄 것을 건의한 것이다. 다만, 이러한 건의에 대한 답변에서 “특례시 제도는 현행 지방자치법상 근거나 기본적인 개념의 정립이 없어 앞으로 인구유입 추세 등을 감안, 연구·검토하겠다”고 전해졌다.

김두관 행정자치부장관은 계룡시 설치와 관련, “행정구역을 나누는 것은 바람직하지 않지만 계룡지역은 국방의 중추기능인 계룡대 입지 등 특수성을 인정한다”며 긍정적인 입장을 밝혔다. 김장관은 이날 장관실에서 김성중 계룡신도시 발전협의회회장, 최홍묵 논산시의회 의장 등 6명의 주민대표들과 간담회를 갖고 “국회의 결정에 따르겠다”는 입장을 전달한 것으로 전해졌다. 김장관은 또 “계룡시 설치에 관한 특별법을 발의한 이 지역 김학원 의원이 열심히 뛰고 있는 만큼 좋은 결과가 있지 않겠느냐”고 말해 반대입장은 아닌 것 같다고 참석자는 전했다.

이날 주민 대표들은 충남도의회와 논산시의회, 지역언론의 전폭적인 지지 속에 계룡시 설치를 추진하고 있으며 정부에서 시 설치 약속을 하고 10여년 동안 지키지 않아 주민들이 피해를 입고 있다고 강조했다.¹²⁾

특히, 초미의 관심을 모은 것은 계룡특례시 설치 문제로서,¹³⁾ 먼저 지정토론자로 나선 최홍묵 논산시의회 의장은 “역대 대통령들이 시승격을 약속해 놓고 이행

11) 「대전일보」(2003. 5. 24), “김두관 장관 “계룡지역 특수성 인정, 주민대표단과 간담회서 밝혀”.

12) 논산시(2003. 7. 18), 「도지사와 시민과의 대화시 질의·답변요지」.

13) 이날 김두관 행정자치부장관의 충청남도 방문에서 계룡특례시 설치문제를 포함하여 지방분권촉진, 신행정수도 충청권 건설, 지역대학 육성 등 지역현안 및 참여정부의 과제 등을 놓고 토론이 이어졌다. 특히 계룡특례시 현안에 대해서는 최홍묵 논산시의회회장, 김성중 계룡신도시발전협의회회장, 충남발전연구원의 필자가 직접 의견을 개진하여 긍정적인 답변을 얻어낸 바 있다. 「대전매일」(2003. 5. 24).

하지 않았음에도 주민들은 물리적인 행동을 자제해 왔다”면서 “현장을 둘러보고 주민들이 요구하는 시승격의 필요성을 느껴야 한다”고 주문했다. 김성중 계룡발전협의회장도 “조상들의 영혼이 묻혀있는 계룡산 자락을 군사보호지역이라는 명분으로 철조망을 설치하여 주민들은 성묘조차 마음대로 하지 못하는 실정”이라면서 “계룡시 승격이 지연될 경우 주민 스스로 권리를 되찾기 위해 자구책을 강구하지 않을 수 없다”고 말했다.

또한 충남발전연구원의 필자는 행정구역상의 불합리성을 설명하면서 “계룡특례시 승격을 위해서는 특별법을 마련하여 계룡지역의 특수성도 살리면서 타지역의 불만도 동시에 해소하는 것이 타당성이 있을 것”이라고 주장했다.

이에 대해 김장관은 “계룡출장소 주민들이 생활권과 다른 행정구역에 편성된 것은 기형적인 행정구조에서 비롯되고 있다는 점에 동의한다”면서 “6월 임시국회에서 결론이 나도록 하겠다”고 말했다. 이에 충청남도는 계룡시 설치를 위해 5개 분야별 태스크포스팀을 구성하는 등 체계적인 대응에 나섰다.¹⁴⁾ 충청남도는 5월 28일 이명수 행정부지사 주재로 “계룡시 설치 실현을 위한 특별대책회의”를 긴급히 갖고 총괄조정팀, 대국회팀, 대행자부팀, 지역여론 관리팀, 홍보팀 등을 구성키로 하는 등 대응방안을 협의했다.¹⁵⁾

이 밖에 충청남도는 14년 동안 추진해 온 계룡시 설치가 금년 6월 임시국회에서 반드시 결실을 맺을 수 있도록 충남도정의 모든 역량을 결집시키는 동시에 도민들의 참여와 관심을 유도하기 위해서도 다양한 홍보전략을 펴기로 했다.

이미 1998년 8월 「계룡특정시 승격을 위한 지방자치법 개정안」과 「계룡·증평 특정시 설치에 관한 특별법안」이 제출된 바 있으나, 증평 측의 자료미비로 심의 유보 및 제212회 국회 임기만료로 법률안이 폐기된 이후, 다시 2002년 4월 10일 「계룡시 설치에 관한 특별법안」을 김학원 의원이 대표발의를 하여 국회에 상정

14) 「대전매일」 (2003. 5. 29).

15) 총괄조정팀은 시 설치에 대한 대응논리를 개발하고 계룡시가 논산시에서 분리되어도 공동발전할 수 있는 방안을 정립하는 역할을 맡는다. 대국회팀은 현재 국회 행정자치위원회에 계류 중인 계룡시 설치법안이 내달 국회에서 통과될 수 있도록 반대의원 설득에 나서는 한편 지역출신 국회의원들의 협력을 이끌어 내는 역할을 담당한다. 대행자부팀은 지난 23일 김두관 행정자치부장관이 계룡시 설치에 대한 적극적인 의지를 밝힘에 따라 회의적인 실무진을 대상으로 이해 및 설득에 나서는 한편 동향을 수시로 파악해 신속하게 대처하게 된다. 지역여론관리팀은 최근 계룡시 설치에 대해 '시세 위축' 등의 이유로 반대하고 있는 논산시의 여론을 환기시키고 적극적인 협력을 유도하게 된다. 홍보팀은 시 설치의 필요성 홍보 등 긍정적 분위기를 조성하는 동시에 반대여론 확산 차단에 나선다.

되었다.¹⁶⁾

그 골자는 육·해·공군 3군본부(계룡대)가 위치한 논산시 두마면 지역을 시로 설치하여 국방의 중추적 기능을 원활히 수행토록 지원하고 지속적인 인구의 유입에 따라 계획적이고 체계적인 지역개발을 촉진시킴으로써 주둔군인과 군인가족 등에 대한 생활안정과 행정적 편의를 도모할 필요가 있다고 의안을 발의한 것이다. 특히, 이 지역을 독립된 지방자치단체인 시로 설치하여 국방중추기능에 걸맞는 행정 지원체계를 구축하고 선진국형 군사·전원·문화도시로 육성하기 위해서는 계룡시가 반드시 설치되어야 한다는 점을 강조하였다.

그러던 중 지난 1991년 2월 시승격을 위해 충청북도 직할 출장소로 개편됐던 증평읍이 군으로 승격되었다.¹⁷⁾ “증평군 설치에 관한 법률안”이 국회 본회의를 통과함으로써 증평군은 전국 유일의 초미니 자치단체로 출범하게 된 것이다.

그러나 14년 전부터 추진해 온 계룡시 설치에 대해 논산시연합번영회 등 일부 주민들이 반대하고 나선 배경에 대해 세인들의 관심이 증폭되었다. 임성규 논산시장도 그동안 계룡시 설치에 대해 찬성의지를 밝혀왔는데, 이창구 논산시 연합번영회장 등 7명의 주민들은 5월 28일 심대평 충남지사와 간담회를 갖고 계룡시가 설치되면 논산시 면적 축소, 인구의 자연감소, 지방세·국비 등 예산규모 위축, 상월·별곡면 등 인근지역 흡수, 통합 등을 우려했다.

또한 “표준정원제 시행에 따른 공무원수 축소, 현재 부이사관(3급) 직급의 부시장도 서기관(4급)으로 하향 조정될 수 있다”면서, “두마음으로 승격시켜 논산시 관내에 존속시켜야 한다”고 주장했다.¹⁸⁾

특히, 심대평 충남지사도 이날 논산시번영회 대표들과 간담회를 통해 “장성한 아들을 장가보내듯 시 설치의 여건이 성숙된 지역을 시로 독립시키는 것은 당연하다”면서 계룡시 설치에 대한 확고한 입장을 밝혔다.¹⁹⁾

여기서는 여러 안들이 제시되었으나, 그 중에는 계룡시와 논산지역의 ‘연담화’를 통한 지역거점을 형성하고, 충남도·계룡시·논산시간의 행정협의회 구성 및 자치협력헌장 제정, 지역간 협력체제 구축이 필요하다는 의견 등이 개진되었다.

16) 「대전매일」 (2003. 4. 13), “계룡시 승격 이번엔...특별법 승인여부 확정 임박”.

17) 「대전매일」 (2003. 5. 2). 이는 정우택 의원이 대표 발의한 「증평군 설치에 관한 법률안」(2002. 4. 8, 찬성의원 51인, 의안번호 1521)이 당초 시승격 계획을 변경, 증평군으로 승격된 것이다.

18) 「대전매일」 (2003. 5. 28), “계룡시 승격반대 파문, 논산 연합번영회 市몰락 가져온다”.

19) 충청남도 (2003. 7. 18), 「계룡시 승격에 따른 계룡·논산시 발전방향」.

4) 제4단계 : 현안타결 및 사후단계

한편, 계룡시 승격추진은 특별법 형태는 전국의 유사지역의 난립 가능성과 특히 이 속에 계룡대지역 군인 및 군인가족들이 원하는 “농어촌 특례” 조항을 삽입하는데 어려움이 있다는 점에서,²⁰⁾ 결국 지방자치법 개정을 통한 일반법 형태로 추진되었다. 즉, 한나라당 전용학 의원 등 의원 40명은 「지방자치법 개정법률(안)」과 「충청남도 계룡시 도농복합형태 시설치 등에 관한 법률(안)」을 국회 임시회 본회의에 상정한 것이다.

다급해진 충청남도는 국회 행정자치위원회 법안소위에 계류 중인 계룡시 설치에 관한 법률안 심의일정이 오는 18일로 예정됨에 따라 실·국장들이 상경, 대국회 활동에 총력을 기울였으며, 행정자치부와 계룡시 설치에 대해 막판 조율을 끝낸 충청남도는 행정자치위 의원들로부터 동의를 얻어내기 위한 막바지 작업에 여념이 없었다. 충남지사도 미국 순방중 국회의원들에게 일일이 협조를 구하였으며, 행자위 내 충남출신 의원들은 물론 타지역 출신의원까지 찾아다니며 초당적인 협력을 요청하는가 하면, 의원을 만나기 위해 밤늦게까지 몇 시간씩 집 앞에서 기다리는 등 강한 의지를 보였다. 이 달 임시국회 회기 내에 반드시 계룡시 설치 법안을 통과시켜야 하는 절체절명의 현실에 처한 충청남도는 ‘지푸라기라도 잡는 심정’으로 돌파구를 찾는데 전력을 기울였다.

의원발의 형식의 이 개정안은 시 설치요건을 규정한 현행 지방자치법에 “道の출장소가 설치된 지역으로서 인구가 3만 이상이고 인구 15만 이상의 도농복합형태 시의 일부인 지역(지방자치법 제4호)”이라는 내용을 삽입했다. 또한 법개정에 따른 후속조치로 「충청남도 계룡시 도농복합형태 시설치 등에 관한 법률」을 제정하기로 했다. 사실상 계룡출장소(인구 3만 3천명)의 시 승격을 전제로 한 이 개정안 및 법안은 행정자치부도 긍정적인 반응을 보인 것으로 알려졌다.

20) 필자가 계룡출장소장과 함께 국방부장관과 3군참모총장 명의의 “건의문”에 대한 서명날인을 받기 위해 계룡대를 직접 방문, 관계관(3군 참모총장 비서실장, 인사참모부장, 3군 보안부대장 등)으로부터 ‘암시’ 받은 계룡대의 일반적 입장이란 “농어촌 특례가 보장되지 않는 시승격”에 대해서는 ‘노코멘트’라는 것이었다. 다만 공식적으로는 2003년 1월 18일 국방부장관의 시설건의 공문과 2002년 10월 24일 육군참모총장의 시설건의 공문이 국회 등 관계요로에 전달되었기 때문에 별도의 추가적인 공식조치는 그다지 필요치 않다는 답변을 들었다. 관련 공문서인 발신 육군참모총장, 수신 국회의장, 충남도지사, 계룡출장소장, 「계룡시 설치에 관한 육군본부 의견」(2002. 10. 24); 발신 국방부장관, 수신 국회 행정자치위원회 위원장, 「계룡시 설치에 관한 특별법 심의 관련 요청」(2003. 1. 18) 참조.

충청남도는 그동안 지방자치법을 그대로 두고 특별법 형태로 계룡출장소의 시 승격을 추진해 왔으나 승격요건을 인구 5만명 이상으로 규정한 지방자치법의 근간이 흔들릴 수 있다는 행정자치부 등의 반대로 어려움을 겪어왔다. 또한 계룡출장소 시승격을 위한 일반법 개정예 국회 행정자치위원회 소속 일부 의원들의 반대도 예상되어 막바지 난항도 예상되었다.

계룡시 설치법안의 행정자치위 통과로 계룡시 설치에 대한 주민들의 노력이 두껍게만 느껴졌던 국회의 벽을 뚫게 되었다.²¹⁾ 계룡시 설치를 위한 지방자치법 개정안과 도농복합 형태의 시설치에 관한 법률안이 19일 국회 행정자치위원회를 통과한 것은 충남지역의 절실한 여망을 반영했다는 점에서 큰 의미가 있다.

법제사법상임위원회의 법률검토는 상임위가 심사한 내용을 잘못된 부분이 없는지 교열해주는 정도인 데다 국회 본회의에서 이의 제기가 없는 한 원안통과 또는 표결을 통해 최종 결정한다. 행자위 소위 의원들은 법안심의를 통해 계룡시 설치에 대한 원칙은 합의했으나 전체회의에 넘기기까지 의견차가 발생, 팽팽한 논란을 벌이다 극적으로 전체회의에 상정했다.²²⁾

소위원들이 계룡시 설치에 대한 타당성을 인정한 것은 주무부처인 행자부와 합의의 통해 올라온 법안을 반대할 명분이 없어서였겠지만, 무엇보다 주민들의 지극 정성이 최상의 결실을 낳을 수 있었던 배경이 되었다는 것이다. 더욱이 심대평 충남지사가 계룡시 설치를 위해 소위가 열릴 때마다 수차례 상경, 의원들에게 고개를 숙이는 등 적극적인 모습에 감탄한 것으로 전해졌다.

21) 「대전매일」(2003. 6. 18), “계룡시 설치 희망 보인다, 국회 극적상정 오늘 법안심사소위 통과”.
22) 그러나 그 내용을 들여다 보면, 계룡시 설치문제가 19일 0시 40분 현재까지 국회 행정자치위원회에서 의원들간에 격론을 벌인 끝에 계류되었다. 국회 행정자치위원회 법안심사 소위는 이날 오후 2시부터 계룡시 설치를 위한 지방자치법 개정안과 도농복합형태의 시 설치에 대한 법률안에 대한 심의를 벌였으나 의원들간에 첨예한 찬반 양론을 보였다. 소위 일부 의원들은 이날 계룡시 설치를 위해 모범인 지방자치법의 시 설치 요건을 개정해가며 통과시켰을 경우 타지역의 선례는 물론 이에 대한 책임을 회피할 수 없는 만큼 원칙적으로 부결할 수밖에 없다는 입장을 밝혔기 때문이다. 일부는 계룡시 설치를 위해 14년전부터 오랜기간 추진해왔고 역대 대통령들도 특례시를 약속한 데다, 주무부처인 행자부와 합의를 통해 지방자치법 개정을 하려는 만큼 통과시켜야 한다고 주장했다. 충청남도과 계룡신도시 주민들의 14년간의 숙원이 또 다시 진퇴양난에 직면하게 되었던 ‘위급한 상황’이었다. 이 때가 새벽 04시 30분이었으며, 이때까지 충남의 행정부지사, 계룡출장소장과 담당직원, 논산시의장, 충남발전연구원의 필자, 그리고 대전매일의 유효상 기자가 뜬 눈으로 밤을 지새웠다. 그러나 그 다음날 새벽부터 행정자치부 담당직원들까지 합세, 계룡시 승격 법안이 반드시 통과되어야 한다는 ‘이번’이 일면서 의원들간의 의견조정 등 긴박한 순간을 거쳐 오전 끝머리에서 전격적으로 행정자치상임위를 통과한 것이다. 「대전매일」(2003. 6. 20), “지성이면 감천, 주민연원에 국회도 감동, 계룡시 설치 법안 행자위 통과”.

이렇듯 계룡시 설치 관련 법안의 국회 상임위원회 통과는 지역주민, 충청남도 공무원, 지역 국회의원 등 수많은 사람들의 피와 땀과 눈물의 결정체라 할 수 있다. 지난 해 4월 자민련 김학원 의원(부여)의 입법발의로 계룡시 설치에 관한 특별법안이 국회에 상정될 때만 해도 가능성에 대해 확신한 사람은 없었다. 그러나 김의원은 ‘계란으로 바위를 깰 수 있다’는 확신을 가져야 한다며 주민들을 격려하고 충청남도 관계자들에 용기를 불어넣었다. 그 결과 지역의 최대 관심사로 이끄는 계기를 마련했고, 이 법안을 국회 본회의에 상정시켰다. 그러나 의원들의 냉대, 정부의 반대, 주변의 무관심 등 계룡시 설치를 추진하는 충청남도를 비롯한 지역 주민, 정치인들에게는 힘겨운 일이 아닐 수 없었다.

결국 충청남도는 김두관 행정자치부장관을 초청하고 계룡시 설치에 대한 정부의 협력을 이끌어냄으로써 전용학 의원(천안)의 대표발의로 지방자치법 개정안과 도농복합형태의 시설치 법률안을 제상정했다. 그러나 난관에 봉착했으나 송석찬(대전 유성), 오장섭(예산), 김용환(보령·서천) 의원 등 국회 행사위내 의원들의 초당적 지원으로 결실을 맺게 한 것이다.

충청남도와 계룡출장소 지역주민들의 13년간 숙원인 계룡출장소의 시승격 관련 법안은 국회 법제사법위원회 심의를 무난히 통과했다.²³⁾ 국회 법사위(위원장 김기춘)는 27일 전체회의를 열고 한나라당 전용학의원이 대표 발의한 계룡시 승격을 위한 근거법이 될 “지방자치법 중 개정법률안”(道の 출장소 지역으로서 그 지역의 인구가 3만 이상이고 인구 15만 이상의 도농복합형태의 시의 일부지역에 대해서도 도농복합형태의 시를 설치할 수 있도록 함)과 충남 논산시 두마면 일원을 도농복합형태의 계룡시로 설치하기 위한 “충청남도 계룡시 도농복합형태의 시설치 등에 관한 법률안’을 심의, 의결했다. 이렇게 하여 6월 30일 계룡시 설치 관련 법안이 국회 본회의를 통과하면서 계룡시 승격추진은 결실을 맺게 되었다.²⁴⁾

우선 이날 통과된 계룡시 관련 법안은 다음달 15일까지 정부로 이송되어 30일 대통령의 법률 공포를 거쳐 8월 1일부터 시행하게 된다. 계룡시는 법안 공포 이후 2개월간의 경과 기간을 거쳐 10월 1일 출범하게 되며, 10월 30일 동시 지방선거를 통해 계룡시 초대시장과 시의원을 선출하게 된다.

23) 『대전매일』 (2003. 6. 28), “계룡시 국회 법사위원회 만장일치 통과”.

24) 『대전매일』 (2003. 7. 1), “제240회 제7차 국회 본회의에서 가결, 계룡시 승격 확정—民·官·政·研·言이 합심해 이룩한 쾌거”.

그리하여 계룡시장 직무대행을 지정, 계룡시를 개청하고 시장 및 시의원 선거준비에 나서는 한편, 10월 중순에는 시의회 청사 및 개원준비도 마쳤다.

특히, 9월 19일에는 계룡시가 개청식 행사를 갖고 정식 기초자치단체로 첫발을 내딛게 되었다. 이는 계룡시청 앞 광장에서 심대평 충남지사, 권오룡 행정자치부 차관보, 김학원·이인제·전용학·유한열 의원 등 지역출신 국회의원, 육·해·공군 수뇌부 등과 시민 2,000여명이 참석한 가운데 계룡시 출범이 대내·외에 공식 선포되었다.

이날 개청식에서는 고건 국무총리의 축하메시지를 정동기 계룡시장 직무대행이 대독하였으며, 계룡시 승격을 위해 기여한 유공자 6명에 대해서도 3만 시민일동 명의로 감사패가 전달되었다.

이로써 금암동, 두마·남선면 등 1동 2면 체제의 행정구역으로 출범하는 계룡시는 국방·전원·문화가 공존하는 도시로 발돋움하는 동시에 국토의 대동맥을 연결하는 중추적인 역할을 담당하게 된 것이다. 지난 6월 30일 근거 법령이 국회를 통과함에 따라 명실상부한 국방의 중추도시로 성장할 수 있는 기반을 마련한 계룡시는 독립적인 자치단체로서의 기틀도 갖추게 된 것이다.

특히, 도의원(2명) 선출은 선거구 획정을 위한 공직선거법 개정이 필요한데다 이미 도의회가 구성되어 운영되고 있는 점 등을 고려할 때 내년 총선 이후 보궐 선거(내년 6월)에서 선출될 가능성이 높다. 초대시장, 시의원 취임은 선거 결과가 발표되는 즉시 이루어지며, 계룡시의 관할구역은 논산시 두마면 일원 60km²으로 종전과 같다.

이에 따라 충청남도는 이날 행정부지사를 단장으로 하는 “시설치지원단”을 설치하는 한편, 계룡출장소에는 “시설치준비단”을, 그리고 민간 차원에서는 “계룡시설치준비위원회”를 각각 운영하기로 했다. 특히, 시설치지원단에서는 우선 7월 중에 읍·면·동 등 市행정구역과 기구 및 정원 등을 행정자치부에 신청하고 인력도 확보하였다.²⁵⁾ 또한 8월까지 관련 자치법규(조례, 규칙)를 준비하고 시청사 확보 계획도 수립하기로 했으며 9월까지의 계룡시 예산편성 및 각종 재산, 사무의 인계인

25) 구체적으로는 계룡시청 개청시까지 행자부에 행정구역, 기구·정원승인 신청, 자치법규(조례·규칙) 준비, 청사확보계획수립, 각종 공부정리, 올해 계룡시 예산편성, 재산·사무 인계인수와 공인조각, 안내판 등 공공시설 정비, 읍·면·동·사업소에 대한 청사를 준비하는 것이 주요내용이다. 이와 함께 약 3년간 계룡출장소 3층에 입주해 있었던 충남발전연구원은 8월 17일 기해현 충청남도 농업기술원 이전청사에서 새동지를 틀게 되었다.

수도 마쳤다.

또한 10월 30일 시장, 시의원 동시선거를 거쳐 11월 1일에는 초대시장 및 시의원 취임과 함께 범시민 한마당 축제도 펼쳤다.

한편, 계룡시에는 1실 7과 2직속기관이 승인되었으며, 또 의회에는 의회사무과와 1명 전문위원을 두고 공무원 정원은 총 235명(표준정원)으로 운용하도록 결정되었으며, 계룡산 천황봉을 배경으로 산과 물 사이의 조화로운 전원도시를 표현하는 심벌마크(충남발전연구원 디자인)를 최종 결정하였다.

초대 시장 및 시의원 선거에는 2면 1동(53개리, 347개반), 인구 31,294명, 전국 최소단위의 시로 출범했으나, 무려 시장후보 6명, 시의원후보 44명이 출마, 선거후 유증이 극심하여 이를 추스르는 것이 계룡시 발전의 첫과제로 등장하였다. 즉, 계룡시 승격과정의 “합심단결”을 조속히 회복하는 것이 급선무가 된 것이다.

이와 관련하여 계룡시가 관계자 30명 안팎으로 「계룡시 民·官·軍 정책협의회」를 구성, 모임을 정례화하여 그간 급기시해 왔던 계룡대 일대에 대한 개발필요성 제기, 民·官·軍 만남 체험행사와 축구장 조성, 수변생태공원 조성, 국군기념관 건립 등 7대사업을 펼치기로 의견을 모았다.²⁶⁾

특히 최홍묵 초대민선 계룡시장은 「상록 계룡시 건설 2030의 장기발전 구상」과 3대 테마별 발전구상, 4대 권역별 발전구상을 밝히면서, 「전원·문화·국방모델도시」를 건설, 인간과 환경이 존중되고 새로운 도시발전을 지향하는 청사진 마련에 주력할 것을 천명하였다.

26) 특히, 계룡대 주변 개발의 필요성 및 협력방향 설정은 “계룡대는 지방자치의 중요한 축이며, 지역사회의 공동체”라는 기존전제로부터 자치시대에 걸맞는 동반자적 관계가 되어야 하고, 시 발전을 위해 무엇을 해 줄 것인가 고민해야 하며, 유희지를 개발하여 시민의 휴식공간을 제공해야 한다는 점에서, “3각주체”의 입장에서 본 필요성을 民은 군에 대한 이해와 친밀감 조성으로 상호 신뢰·유대강화, 군은 시민에 대한 친군화 사업에 기여 및 군의 친근한 이미지 제고, 관은 새로운 관광자원 확보 및 관광문화 진흥, 활성화 계기의 마련으로 제시되었다. 「대전일보」(2003. 11. 6). 이러한 「계룡시 정책협의회」는 30명 이내로 구성하되 위원장은 계룡시장, 부위원장은 계룡대근무지원단장, 위원은 民에서는 계룡시발전협의회장 등(4명), 官에서는 부시장 및 실과소장(12명), 시의회의원(3명), 軍에서는 계룡대근무지원단 관련간부(계근단장 지정 9명)으로 하며, 운영시기는 매분기 1회 정례화(주요사안 발생시 수시운영)하며, 운영방법은 계룡대 개발·운영 등에 관한 사안 발생시 계룡대근무지원단장과 수시 협의 운영하며, 주요 협의사항으로는 시정 주요정책 수립 및 장·단기 발전계획(도시계획)수립, 재난·재해 통제 및 상호지원, 새로운 정책건의 및 행정개선, 환경보전과 환경시설 건립, 광역 상·하수도 관련사항 및 도로·교통여건 개선 등 확충, 질서유지 및 방법활동, 교육·문화시설 확보, 계룡시민의 계룡대 시설개방 이용 및 설치 관련 사항, 계룡시 및 계룡대 주요행사 상호간 지원사항, 군인 및 군인가족의 문화·체육·복지에 관한 사항 등이다. 계룡시(2003. 10), 「계룡시 民·관·군 정책협의회 구성 및 협의자료」, 3-6면 참조.

〈표 3-2〉 계룡시 승격추진의 경과

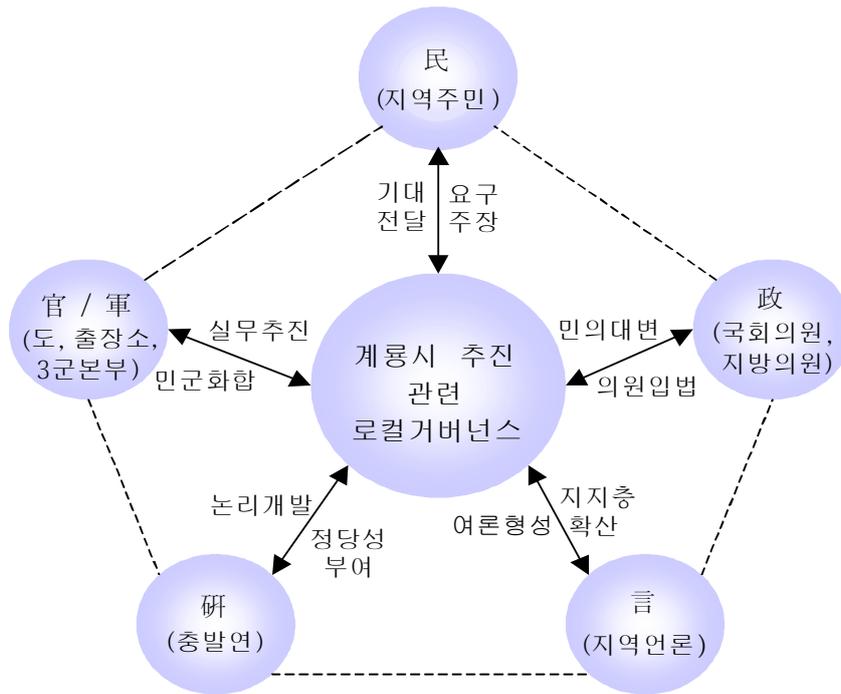
- 1983 : 논산시 두마면 일대에 「620사업」(3군본부 이전사업) 추진
- 1989. 7 : 육, 공군본부(1,318가구, 5,550명 이주) 이전
- 1990. 2 : 시승격 전제로 충청남도 직속 계룡출장소 설치
- 1991. 9 : 노태우 전대통령 계룡시 특별지역 지정지시에 따른 계룡신도시 종합발전계획 확정
- 1998. 6 : IMF 이후 정부 구조조정 차원에서 계룡출장소 기능 축소
- 1998. 12 : 계룡시 설치를 위한 법률안 제·개정(안)작성, 국회의원 208명 서명으로 행정자치위원회 상정
- 2000. 5 : 제15대 국회 임기만료로 법률안 폐기
- 2001. 9 : 김대중 전 대통령 충남도 방문에서 계룡시 설치 필요성 제기
- 2002. 1 : 계룡신도시 발전협의회 발족, 중앙 건의활동 전개
- 2002. 4 : 김학원의원 대표발의로 「계룡시설치에 관한 특별법」 국회상정
- 2003. 2 : 국회 행자위 법안심사 소위서 특별법안 심사유보
- 2003. 5 : 김두관 행정자치부장관 충남도 방문, 시설치 당위성 공감
- 2003. 6 : 전용학의원 대표발의로 「지방자치법중개정법률안」과 「충청남도 계룡시도농복합형태의시설치등에관한법률안」 상정, 행정자치위 전체회의 통과
- 2003. 6. 27 : 국회 법사위원회 만장일치 통과
- 2003. 6. 30 : 제240회 제7차 국회 본회의에서 가결, 계룡시 승격 확정
- 2003. 9. 19 : 계룡시 개청식
- 2003. 10. 30 : 민선 시장·시의원 동시선거
- 2003. 11. 1 : 초대 민선 계룡시장 취임식
- 2003. 11. 6 : 초대 시의회 개원

3. 분석결과와 논의

1) 계룡시 승격추진의 행위주체별 역할

앞서 이루어진 계룡시 승격추진의 사례분석은 추진단계별 분석과 함께 행위주체별 분석이 혼합된 형태로 이루어진 것이다. 따라서 이러한 추진단계별로 각 행위주체들의 역할을 개별적으로 분석하는 것이 바람직하나, 실제 추진과정에서 이들의 역할이 혼재되어 있어 명확한 구별이 용이하지 않으며, 또한 이를 방증할 객관적 자료제시에 어려움이 존재한다.

따라서 앞서 제시했던 “분석모델”(표 3-1)에 대한 분석결과를 우선 종합적으로 제시하는 것이 필요하다. 다음은 이를 나타낸다.



[그림 3-2] 계룡시 승격추진에 참여한 행위주체들의 역할모델

이를 풀어 부연 설명을 해보면 다음과 같다.

첫째, ‘民’은 기본적으로 지역주민을 가리키며, 여기에는 주민대표조직인 ‘계룡신도시발전협의회’와 여기에 동조, 참여하는 지역사회단체 전반을 지칭한다. 그러나

이들은 오랫동안 계룡시 승격을 열망해 오면서 동시에 이해당사자(피해자인 동시에 수혜자)로서 의사(정책)결정기관인 정치권(국회)과 주무부처인 행정자치부에 대하여 “기대를 전달”하고 “요구를 주장”하는 역할을 담당하였다. 또한 또 다른 이해당사자인 논산시와의 ‘불편한 관계’를 자체 내에서 탄력적으로 흡수하면서 이해갈등을 완화, 조정, 유지시켜 왔다 할 수 있다.²⁷⁾

둘째, ‘官/軍’은 기본적으로 충남도청 수뇌부 및 담당공무원과 계룡출장소 담당 직원은 물론 3군본부(계룡대) 측을 가리킨다. 여기서 ‘官’은 이해당사자 이전에 직접적인 ‘受任者’로서 실무추진의 역할을 담당했던 것이나, ‘軍’은 사실상 최대의 수혜자집단, 가장 큰 ‘이해당사자’ 집단이라 할 수 있다. 그러나 군의 특성상 자신의 요구나 입장을 대외적으로 밝히는 것이 현실적으로 한계가 있으며, 아울러 잦은 부대이동 등 군의 특성을 감안할 때 이것이 ‘절대절명의 명제’는 아닐 수도 있다.²⁸⁾ 따라서 이들은 외형적으로 다소 ‘느슨한’(loosely coupled) 협력관계를 보여 왔으나, 내용상으로 한데 묶여있는 모습 자체 이른바 “민군화합”이라는 대전제가 무시 못할 ‘정치적’ 영향력을 발휘했다 할 수 있다.²⁹⁾

셋째, ‘政’은 기본적으로 국회의원(지역출신), 충남도의회 및 논산시의장단을 가리킨다. 국회의원(김학원·전용학의원)은 의원입법을 직접 추진했던 장본인으로서 이것이 민의를 대변하는 책무라고 간주한 것이며, 여기에 충남도의회는 道 집행부와 정치권을 연계하면서 계룡시 승격을 촉진시켰다. 또한 난항을 극심하게 겪었던 행정자치상임위원회 통과에는 이인제·유한열위원의 역할이 컸으며 막판에는 김용환의원까지 합세하여 힘을 보탰다. 그러나 논산시의회의 경우는 당초 논산시의

27) 한편, 通時的으로 보면 ‘증평균’ 승격과 관련하여 초기부터 자료미비로 시승격 법안이 폐기되는 등 불편한 관계를 ‘암묵적으로’ 상정해 볼 수는 있으나, 이러한 증거가 나타난 경우가 없으며, 오히려 큰 틀에서 이 부분을 ‘體化’시킴으로써 ‘동반자적 相生의 관계’를 유지하는 모습을 보여주었다. 이러한 사실은 증평균 승격시 계룡주민들의 축하 메시지와 함께 계룡시 승격시 증평균민들의 和答에서 충분히 엿볼 수 있다(같은 기간동안 계룡시 및 증평균 홈페이지 자유게시판 참조).

28) 계룡시 승격의 대의명분이기도 한 ①정부신뢰 재확인, ②자치권(참정권) 확보, ③계룡대 협력·지원임을 떠올려 본다면, 계룡대는 국방중추 수뇌부가 소재지역으로 이곳이 面단위 행정구역에 포함되어 있다는 사실 자체가 60만 軍의 위신(자존심)을 심각하게 훼손한다는 ‘無言의 압력’이 내포되어 있다는 점을 가볍게 보는 것은 큰 모순이 아닐 수 없다. 따라서 계룡시 설치 법안 통과는 계룡대의 ‘無言의 숙원’이며, 특히 두개 법안 통과로 ‘농어촌 특례조항’이 유효하게 되었다는 점에서 큰 수혜자집단으로 분류된다.

29) 2003년 5월 23일 충남도청을 방문한 행자부장관과의 대화시간에 필자는 “계룡시는 자치행정과 국방행정의 소중한 만남”이 이루어지는 民軍和合의 상징체이며, “충청남도 지방정부는 軍을 자치행정의 소중한 손님이자 귀한 동반자로 대접할 것”이라는 요지를 전한 바 있다.

회 계룡시추진특별위원회까지 구성하였음에도 사정이 여의치 못했으며, 그러나 논산시의장은 單身으로 시승격에 참여, 정치권 및 행자부로 하여금 “논산시의장이 나서는 것을 보니 계룡시 승격은 꽤나 타당성이 있다”는 추진 효과를 내는데 주효했다 평가할 수 있다.

다섯째, ‘研’은 충남발전연구원을 지칭하는 것으로 3년여 전 계룡출장소 3층에 입주한 이래 계룡시 승격과 관련하여 가장 많은 현안연구과제를 수행했으며, 여기에는 “계룡특정시 추진 관련 기초연구”에서부터 “계룡특례시 승격추진 기본구도 설정연구”를 비롯하여 계룡대 군장병·군인가족 2,000여명에 대한 설문조사 분석, 추진동향, 로컬거버넌스에 입각한 추진전략 등 논리개발을 담당하였다.³⁰⁾ 아울러 필자는 추진위원 자격으로 참여, 대국회 및 대정부 설득실무에 직접 뛰어들어 계룡시 승격논리의 정당성을 부여하는 역할을 담당했다 할 수 있다.

여섯째, ‘言’은 지역언론으로서 구체적으로는 ‘대전매일’을 지칭한다. 물론 중앙일간지에 간혹 계룡시 승격 관련기사가 나온 적은 있으나, 2002년 후반기부터 지금까지 “계룡시” 관련기사를 가장 열성적으로 다룬 것은 ‘대전매일’이라 하는데 토를 달 사람은 거의 없는 듯 하다. 물론 계룡시 승격이 가시화되면서 충남권의 지방일간지와 방송사들이 대서특필하였으며, 나름대로 이들의 역할도 적지 않았다. 이와 같은 지방언론의 역할은 여론을 형성하고 지지계층을 확산시키는데 주효했으며, 실제로 언론의 ‘힘’은 정치권이나 중앙정부를 상대하는데 상당히 유효한 ‘무기’였음이 실증된 셈이다.³¹⁾

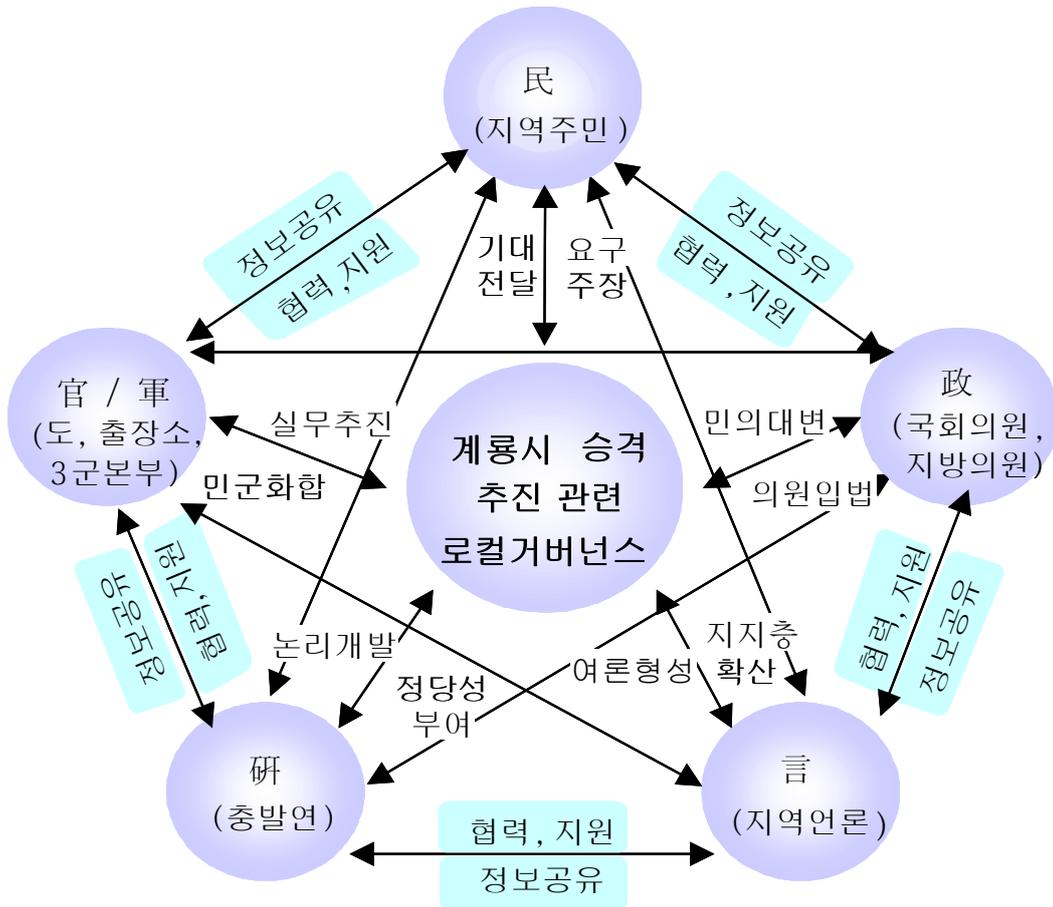
30) 그동안 필자가 수행했던 계룡시 승격추진 관련 연구는 다음과 같다(문건 및 신문기고 포함).

- ① 「계룡특례시 설치를 위한 논리개발 및 후속조치 연구」(’01. 10)
- ② 「계룡특례시 추진 관련 계룡대지역 설문조사 결과분석 및 향후대책 연구」(’01. 12)
- ③ 「계룡특례시 설치 추진 관련 보완전략 : 당위성 홍보전략 및 상대지역 경쟁전략」(’02. 2)
- ④ 「계룡특례시 설치 관련 인력 및 조직구성 검토 연구」(’02. 4)
- ⑤ 「계룡시 추진의 역사적 책무」(’03. 3)
- ⑥ 「계룡시 설치 관련 국방당국의 입장 및 건의문」, 국방부장관, 육·해·공군참모총장용(’03. 3)
- ⑦ 「계룡시 입법추진전략: 對국회·對정부 대응전략 및 로컬거버넌스 구축방안」(’03. 5).
- ⑧ 「계룡시 설치의 현정부의 역사적 책무」(’03. 5).
- ⑨ 「민간 중심 통합협의체 구성」(충청매일; ’03. 5. 17) / 「계룡특례시 승격의 전망과 과제」(MBC 시사레이더; ’03. 6. 1) / 「계룡특례시 더 이상 공약방치 안된다」(대전매일; ’03. 6. 2) / 「연무대 등 묶어 국방특구 육성」(중앙일보; ’03. 6. 3).
- ⑩ 「위대한 계룡시대 대장정의 단초를 여는 민선자치 계룡시정의 운영틀과 추진구도」(’03. 9)
- ⑪ 「계룡시 출범에 따른 민군협력업무 추진방향 및 추진체계 연구」(’03. 11).

31) 대전매일의 유효상 기자는 ‘현장마다 발로 뚫’ 기록을 세웠으며, 이 공로로 2003년 9월 19일 계룡시청 개청식 행사에서 국회의원 4인(김학원·전용학·이인제·유한열), 충남발전연구원의 필자와 함께 3만 계룡시민의 이름으로 감사패를 수여 받았다.

2) 계룡시 승격추진 관련 로컬거버넌스 모델

앞서 계룡시 승격추진의 행위주체별 역할과 이들간의 협력관계를 잠정적으로 완성된 종합적인 하나의 모델로 구성, 제시해 보면 다음과 같다.



[그림 3-3] 계룡시 승격추진 관련 로컬거버넌스 모델

앞서 언급했듯이, 각 행위주체들간의 관계는 기본적으로 정보공유이며 협력·지원이다. 그러나 후자인 협력·지원관계는 결과적으로 표현한 것이며, 내적으로는 다소간의 이해상충, 이견조정, 갈등해소 관계를 포함하고 있고, 다만 그러한 관계를 상세히 분석하기에는 여러 참여자들간의 복잡 다양한 역할수행상의 문제가 있을 것으로 사료된다.

이를 종합적으로 본다면 다음과 같은 시사점을 얻을 수 있으리라 보여진다.

〈표 3-3〉 계룡시 승격추진 관련 로컬거버넌스의 시사점

행위주체	역할과 기능	시사점
民(지역주민)	기대전달, 요구주장	정보공유, 협력·지원 ⇒ 일부 집중형 및 準네트워크형 로컬거버넌스 ⇒ 앞으로 네트워크형 로컬거버넌스를 지향
官/軍(공무원, 3군본부)	실무추진, 민군협력	
政(국회·지방의원)	민의대변, 의원입법	
研(총발연)	논리개발, 정당성부여	
言(지역언론)	여론형성, 지지층 확산	

이를 살펴보면, 행위주체 측면에서 民(지역주민)은 기대전달과 요구주장을, 官/軍(공무원, 3군본부)은 실무추진과 민군협력을, 政(국회·도의회 및 시의장단)은 민의대변과 의원입법을, 研(총발연)은 논리개발과 정당성 부여를, 言(지역언론)은 여론형성과 지지층 확산이라는 역할과 기능을 수행했다 할 수 있다.

다만, 로컬거버넌스의 행위자(actors) 중에는 産(산업체·기업인)과 學(대학·교수)가 포함되는 것이 통상적이거나, 그동안 계룡시 승격추진에는 이들에 의한 특별한 역할이나 기능은 나타나지 않는다.³²⁾

앞서 논의되었듯이, 집중형 로컬거버넌스는 지방정부가 정책을 주도하는 점에서는 집합형 로컬거버넌스와 같으나 자발적 조직간의 의사소통의 창구가 열려있다는 점이 다르다. 그러나 네트워크형 로컬거버넌스는 지방정부와 자발적 조직이 함께 정책네트워크의 구성요소가 되며, 자발적 집단간의 의사소통과 정책연대가 활발하다는 점에서 집합적 로컬거버넌스와 구별된다(전영평, 2001: 140-141).

따라서 분석결과와 같이 계룡시 승격추진 관련 로컬거버넌스의 유형은 일부 집중형 및 準네트워크형 로컬거버넌스라 할 때, 앞으로는 네트워크형 로컬거버넌스를 지향해야 한다는 중요한 시사점을 얻을 수 있다.

32) 이러한 이유는 여러 가지로 살펴볼 수 있으나, 특정한 산업체(기업인)가 계룡시 승격추진에 참여했다는 정황 증거는 없으며, 오히려 이들은 지역(주민)대표로서 역할을 했다고 보여지며, 또한 특정대학이 참여한 부분도 별반 없는데, 이는 연구용역이나 세미나·심포지움 개최와 같은 학술적 접근 기회가 없었던 것이 이와 무관하지 않을 것이다. 다만 研(총발연)은 충청남도 수뇌부 및 계룡출장소 실무진과 호흡을 함께 함으로써, 논리개발 및 정당성 부여라는 역할·기능을 수행했다는 특징을 갖는다.

IV. 계룡시 승격 추진 관련 로컬거버넌스 구축방안

1. 지방정부와 주민단체간 협력파트너십

1) 상호 이해조정과 협력관계 조성

앞서 살펴본 계룡시 승격 추진 관련 로컬거버넌스 체제는 우리 사회가 전반적으로 시민사회(civil society)로 본격 이행되지 못하였다는 측면에서 볼 때 세련화되지 못한 로컬거버넌스의 초기상태라는 점에서 이해될 수 있으며, 따라서 이 경우는 “집행 중심 체제”를 크게 벗어나지 못한다는 한계를 재확인할 수 있다. 즉 일부 집중형 및 준네트워크형 로컬거버넌스의 성격이 강하다 할 수 있다.¹⁾

그러므로 앞으로 네트워크형 로컬거버넌스 체제가 되기 위해서는 기본적으로 행정기관도 “하나의 중요한 행위주체”로서 기능하는 동시에, 어디까지나 시민사회가 중심이 되도록 하는 것이 필요하다.

이러한 맥락에서 앞으로 실효성 있는 로컬거버넌스 체제구축을 위해서는 1차적으로 지방정부와 주민단체간 협력파트너십 형성이 긴요하며, 여기에는 상호 이해조정과 협력관계 조성이 필수적이라 할 수 있다.

주민단체와 지방정부와의 협력관계는 일반적으로 제한적이거나 선택적인 바, 이는 아직까지 양쪽 모두 파트너십 발생에 필요한 조건들을 갖추고 있지 못하기 때문이며, 따라서 기본적으로 파트너십은 협력을 통해 서로 이익을 얻을 수 있다는 기대가 있어야 하며, 지방정부의 입장에서는 권리찾기, 지역역량 강화, 부패감시 등 보편적인 가치를 추구하는 주민단체와의 협력을 유지하는 것이 중요하다.

특히, 자발적 주민단체의 영향력 확산에 중요한 역할을 담당하는 언론이나 NGO에 대해 지방정부의 입장에서는 이들과 공동목표를 설정, 협력지향적인 파트너십을 유지하는 노력을 펼치는 것이 필요하다.

더욱이 생활주권과 다원적 참여민주주의를 지향하는 자발적 주민단체의 입장에

1) 이러한 집중형 로컬거버넌스는 지방정부가 정책을 주도하는 점에서는 집합형 로컬거버넌스와 크게 다를 것이 없으나 자발적 조직간의 의사소통의 창구가 열려있다는 점이 다르다(전영평, 2001: 140-141).

서도 현재의 제도적 틀에서 이루어지는 파트너십이 부담스럽고, 또 지원을 받는 경우에도 지나친 경쟁, 관료화 가능성, 정부통제의 증가 등이 우려되므로, 호혜적 관계 속에서 협력을 구하도록 해야 한다.

여기서 주민단체와 지방정부간의 파트너십 활용의 제도적 장애요인과 성공조건을 살펴보면 다음과 같다.

먼저 장애요인으로서, 민·관 파트너십이 성공을 거두기 위해서는 민·관협력이 필수적인데, 이를 위해 민·관 행위주체간 조정을 위한 적절한 장치가 필요하다. 그러나 이러한 장치는 여러 가지 제도적 장애요인으로 말미암아 방해를 받고 있다. 장애요인은 주로 전통적인 공·사부문의 분리와 관련 있는데, 주된 세 가지 주요 요인을 지적하면 다음과 같다.

첫째, 전통적으로 모든 사회체계가 공·사부문의 분리라는 틀내에서 구성되어 있다. 특히 모든 법적 체계가 자유경쟁을 고취하려는 의도를 가지고 있으나 공·사 행위주체간 적극적인 협력에는 장애가 될 수 있다.

둘째, 첫 번째 요소와 관련을 맺으면서, 공·私 행위주체들 각자의 강한 역할 모형은 PPP(Public-Private Partnership) 구축에 방해가 된다. 민간부문은 자신들이 예측할 수 있고 관리할 수 있는 상업적 위험에 초점을 맞추면서 정치적 위험과 같은 다른 위험에는 관여하기를 꺼려한다. 한편 공공부문은 자신들의 결정권을 다른 주체와 공유하기를 꺼려한다.

셋째, 공·사부문간의 신뢰관계가 PPP 구축을 위해 필수적인데 두 번째 요소에서 보는 것처럼 이것이 쉽지 않다(김동원, 2002).

그러나 파트너십에서 시너지 효과를 얻기 위해서는 파트너들이 공동목표를 달성하기 위한 새로운 해결책을 모색하려는 의지가 있어야 한다(문인수·이종열, 2003: 19-20).

이를 위해서는 상호간에 정보와 아이디어 교환이 필요하다. 상호간에 득이 되는 새로운 해결책을 찾기 위하여 자신들의 인식과 목표에 대해 상호 논의하려는 노력이 필요하다. 나아가 당사자들이 상호간에 더 투명하게 되려는 의지가 필요하다. 이것은 또한 신뢰 이슈를 야기시킨다.

당사자들이 만약 결과가 자신들에게 피해를 가져오지 않을 것이라는 확신이 없다면 새로운 해결책을 찾기 위해 협력하려 들지 않을 것이다. 심지어 파트너들의 이해가 손상되지 않을 것이라는 보장이 주어진다 하더라도 여전히 파트너십은 기

회주의적 행동에 의해서 어려움을 겪게 될 수 있다.

본질적으로 파트너들은 고전적인 협상자의 딜레마에 빠질 수 있다. 부가가치를 창출하는 새로운 해결책을 성공적으로 모색하기 위해서는 파트너들이 상호간에 마음을 터놓아야만 하고 서로간에 최소 수준의 신뢰가 형성되어야 한다. 따라서 파트너십이 성공을 거두려면 상호작용적 학습과정이 필요하며, 그로 인한 파트너들 간의 신뢰가 형성되어야 한다.

네트워크에서의 상호의존성으로 인하여 행위주체들은 오랜 기간동안 새로운 유대관계를 맺게 된다. 시간이 흐름에 따라 모든 종류의 규칙과 조직적 장치가 이루어지고, 네트워크내에서 어느 정도의 신뢰가 형성되게 된다.²⁾

따라서 성공적인 파트너십을 위해서는 파트너십을 지탱해주는 신뢰와 규칙을 유지시켜주는 메커니즘이 개발되어야 한다(김동원, 2002). 이것은 네트워크 사회에서 가능한 일이다. 네트워크 관계를 지속시키는 것은 미래를 위해 좋은 전망을 제시하며, 이는 파트너들이 계속 함께 노력하려는 기회를 증진시킨다.

네트워크 관계는 또한 거래 비용을 줄여준다. 계약은 파트너십에서 보면 문제를 지니고 있는 장치이다. 왜냐하면 계약의 내용이 무엇이 될 것인가가 분명하지 않기 때문이다. 계약조건으로 가능한 결과를 모두 규정한다는 것은 비용이 많이 들지도 모른다.

네트워크에서는 거래비용이 줄어들게 되는데, 그 이유는 파트너들이 구체적이며 장기적인 신뢰에 바탕을 둘 수 있기 때문이다. 그러나 네트워크내에서도 강한 신뢰관계와 약한 신뢰관계가 동시에 존재한다.

특히, 조직들간 그리고 조직과 조직내의 하위조직간의 조직네트워크와 조직정비에 관한 것이다. 이것은 일반 조직이론과 조직발전에 관한 연구분야에서 보편적으로 다루어져 왔던 것이다. 하지만 공공관리에 있어서 주목해야 할 것은 지극히 평범하게 강조되고 있는 조직이 전문가들에 의해서 합리적으로 설계되고 과학적이며 보다 효율적이고 체계적으로 관리되어야 한다는 것이다. 이것은 조직의 발전적 측면에 있어서 너무나 당연한 것이지만 공공조직관리에 있어서는 간과되어져 온 것이 아닌가 하는 판단이 든다.

2) 네트워크내 당사자들은 상대방의 선호나 선택에 대해 의사소통을 하며 상대방에 대한 공동 관심을 추구하는 것을 바람직스럽게 여긴다. 당사자 상호간 신뢰의 형성은 주로 규칙에 근거를 두며, 이러한 규칙들은 대부분 비공식적인 것이다. 신뢰는 상대방의 기회주의적 행동으로 인해 쉽게 손상될 수 있고 행위주체들도 규칙을 파기할 수 있다.

이에 새로운 환경변화를 맞이하고 있는 공공조직은 이를 바탕으로 새로운 조직 네트워크와 조직정비에 초점을 맞추어야 하는 사실에 직면하고 있다. 다시 말해서 공공조직과 민간조직 그리고 비영리조직간의 새로운 관계정립은 주민이 공공조직과 공공서비스 전달 그리고 공사조직들과 비영리조직들간의 업무조정 등에 대해서 어떻게 인식하고 평가하는가에 매우 중요한 영향을 미칠 것으로 보여진다.³⁾

조직간의 네트워크에 관한 논의는 여러 가지의 요인들인 공공부문의 자원감소, 민간조직의 공공서비스 제공능력 그리고 조직선상의 불투명한 권위 등 때문에 여러 연구에서 널리 토의되고 있다. 또한 조직간의 조정에 관한 논의는 공공서비스 전달을 향상시키기 위하여 1960년대부터 시작이 되었지만, 현대사회에 있어서의 공공조직간의 관계와 공사조직과 비영리조직간의 관계에 관한 흐름은 공공자원의 현격한 감소와 공공자원이용을 위한 조직간의 경쟁으로 인해서 큰 영향을 받고 있다. 하지만 민간부문과 같이 공공부문도 조직내의 협력적인 관계를 형성하기 위한 동기부여는 공동의 이익을 위해서 존재해야만 한다.

지방정부가 안고 있는 공공서비스 생산과 전달을 위한 자원의 감소와 점점 증가하고 있는 국민들의 정부에 대한 다양한 요구는 많은 공공조직들로 하여금 조직의 무기력함과 조직존폐의 위협에 직면하게 하고 있다. 따라서 전략적인 조직간의 조정을 통하여 공공서비스의 생산과 전달과정에서 생기는 처리비용을 줄이고 특수상황에 처해 있는 주민들을 위해서 자원을 응집시킬 수 있는 능력을 키워야 할 것이다(Wholey & Hounker, 1994).⁴⁾

지역사회발전을 위한 입장에서 볼 때, 이러한 공공조직과 민간조직간의 협력관계는 지방정부와 그 외의 여러 다른 조직들이 지역발전을 위한 공극적인 결과를 가져올 수 있다는 것이다(Rubin, 1993). 그와 같은 형태의 조직간 네트워크의 성공적인 사례들을 슬럼화된 지역의 개발이라든가 무주택자들을 위한 주택건설 등

3) 따라서 조직관계에 관한 이론연구 중 다른 조직과의 협력적인 관계를 위해서 조직에 영향을 미치는 동기부여, 유인책, 그리고 여러 가지의 요인들에 대한 연구 등이 그 밑바탕을 제공할 수 있다고 생각된다. 조직네트워크와 조직정비에 관한 연구에서 주요한 부분을 차지하고 있는 것은 관계성, 실용성 그리고 공공조직간의 배열과 공공조직과 민간조직 및 비영리조직간의 배열에 초점을 맞추고 있다(Agranoff, 1991; Provan & Milward, 1995; Gulat, 1995).

4) 현대사회에서 파악될 수 있는 공공조직과 사조직 그리고 양자의 성격을 모두 지니고 있는 조직들간의 불분명한 차이는 조직간의 네트워크에 대한 중요성을 증가시키는 데 영향을 미치는 또 다른 요인이 된다(Bozeman, 1987; Provan & Milward, 1995). 이러한 의미는 공공조직이 민간조직을 외부의 전혀 다른 실체로 보지 않고 보다 중요한 상대로 파악해야 한다는 것으로 공사조직과 비영리조직이 함께 전략적으로 사회적 문제들을 해결하기 위해서 상호간의 자원을 이용할 수 있을 때 새로운 환경을 창조할 수 있다는 것이다.

에서 쉽게 찾아볼 수 있다.

하지만 이러한 조직간의 관계도 문제점을 가지고 있다. 그것은 조직간의 협력관계를 유지하고 계획을 창출하는 데에 있어서 조직간의 불신과 정부규제, 역할분담 그리고 규칙운영상에 있어서 생길 수 있는 문제들이다. 그러나 조직간의 관계에 있어서 이와 같은 새로운 조직구조에 대한 평가가 처음에는 효과성과 실제성에 있어서 의문을 가지는 것이었지만 현재는 조직간의 협력과 네트워크를 더욱 강조하고 있는 실정이다(Provan & Milward, 1995).

따라서 현대와 같이 정부의 역량과 역할이 점점 축소되고 있고 앞으로는 이러한 현상이 더욱 더 가중될 것으로 예측되는 미래에는 조직간의 관계성이 더욱 중요한 역할을 수행할 것으로 보인다.

이와 같이 조직네트워크와 조직정비를 통해서 새로운 환경에 대응할 수 있는 공공관리에서 요구되고 있는 것은 이러한 역할수행을 위해서 공공조직의 관리자의 자질, 즉 효과적이고 관리가 가능한 조직간 조정을 할 수 있는 능력과 지식이 있어야 한다. 이와 더불어서 요구되어지는 것은 엄격한 계층적 관계에 의해서 움직이는 공공조직의 행정문화를 바꾸어야 한다는 것이다. 또한 조직간의 관계를 위해서 각각의 조직이 독립적인 기관으로서 혹은 협력적인 동반자로서 어떻게 문제점을 파악하고 해결하는가를 관찰하고 비교할 수 있는 능력을 가질 수 있도록 조직연구자들이 제공할 수 있어야 한다는 점도 빠뜨릴 수 없는 부분이다.

2) 자율적인 민·관 파트너십 형성

민·관 파트너십이 성공을 거두려면 양 당사자 모두 새로운 기술이 필요하며 융통성과 적응성을 높여나가야 할 것이다. 민·관협력의 경우 지방행정가들은 협력사업의 잠재성을 평가하고 민간 참여자들과의 계약 조건을 협상하기 위한 전문 기술성이 필요하며 민간 참여자들도 지방정부와 협력하기 위한 여러 가지 조건과 협상에 익숙해져야 한다.

민간부문 당사자는 가장 효율적인 수단을 통하여 서비스를 공급하기 위하여 지방정부와 협력한다. 그러나 이러한 파트너십에 의한 서비스 공급이 각광을 받고 있기는 하지만 만병통치약은 아니다.

따라서 우리의 경우 파트너십 전략을 도입할 경우 성공을 거두기 위해서는 상

당한 노력이 요구된다는 것을 알 수 있다. 먼저 무엇보다 일선 행정가의 마인드가 변화해야 한다. 이러한 행태적 변화가 없다면 아무리 좋은 전략이라도 성공을 거두기는 어렵다.⁵⁾ 그리고 이러한 행정인의 행태변화를 유발할 수 있는 제도적 장치가 중요한데 이는 선진 외국에서 보는 것처럼 조직의 혁신을 의미한다. 전통적인 조직체계가 아니라 사업에 바탕을 둔 팀제와 책임운영제, 그리고 계층제 조직이 아니라 프로그램별 조직체계 등의 개편이 요구된다. 나아가 조직체계내에 파트너십을 전담하는 부서와 이를 운영할 파트너십 전문 인력이 요구되기도 한다. 이를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 정치지도자의 개혁의지가 필요하다. 정부개혁에 대해 정치지도자가 강한 확신을 가지고 있어야 한다. 파트너십 구축을 위한 어떠한 내·외적 저항도 극복하고 이를 실현하기 위한 내적·외적 지지기반을 마련하여야 한다. 그리고 일단 파트너십 전략을 추진하였으면 끝까지 밀고 나가는 추진력을 계속적으로 발휘하여야 한다. 성공을 위하여 상황을 재조정하고 전략을 수정하는 것도 필요하다.

둘째, 파트너십 형성을 위한 제도적 장치의 마련이다. 파트너십 형성의 제도적 장치에는 조직적인 것과 법적인 것이 있다. 우선 파트너십 형성을 추진할 수 있는 조직내 전담부서가 필요하다. 파트너십 형성은 많은 노력이 요구되며 또한 지속적 과정이다. 따라서 사안이 생길 때마다 임시적으로 대처해서는 성공하기 어렵고 이를 장기적으로 계획하고 집행할 전담부서가 필요하다. 또한 파트너십 형성을 위해서 법적인 장치가 마련되고 이를 통한 지원이 필요하다. 법적 장치를 통하여 파트너십의 체계구성을 규정한다면 실행에 상당한 도움이 된다.

셋째, 파트너십 전문가를 반드시 구비해야 한다. 파트너십 형성과정은 전문지식이 필요한데, 이러한 전문지식을 갖춘 자가 파트너십 형성을 위하여 노력하여야 한다. 이들은 파트너십 사업선정에서부터 대상선정, 사업계획, 역할분담, 사업수익과 비용분담 등을 분석하여야 한다. 파트너십 전문가는 파트너십 대상이 되는 조직의 활동을 전반적으로 평가하고 비용뿐만 아니라 수익과 성과도 정확하게 분석해야 한다.

우리사회는 민주화의 진전과 사회·경제적 분화현상 및 지방화시대를 경험하고 있으며, 한편으로는 세계화 개방화에 따른 무한경쟁시대에 직면해 있다.⁶⁾

5) 예컨대 행정인이 무사안일에 빠져 전통적으로 독립적인 결정권에 바탕을 두고 확보된 예산의 범위안에서만 머물러고 한다면 협력은 요원하다.

지방정부의 역할은 선도적 기능에서 조정자·지원자적 역할로 변화되었고, 현실적으로 폭증하는 주민의 환경서비스에 대한 요구를 모두 해결하기에는 물리적으로 불가능한 상황에서 특히 환경이나 자원의 문제 해결을 위한 새로운 해결기제가 필요하게 된 것이다. 따라서 지방정부는 환경문제의 거버넌스적 해결을 위해 지역사회는 물론 관련 제주체들의 자발적이고 적극적인 참여를 유도하여 공공부문의 정부와 생산적 협력관계를 창출하여야 한다.

한편, 바람직한 민·관 파트너십이 성공하기 위해서는 무엇보다 참여자들의 신뢰와 책임이 중요하다.⁷⁾

신뢰와 책임은 서로 차이가 명확한 것이 아닌 연관성을 가지고 있는 개념들이다. 공사조직과 비영리조직간에 있어 책임이라는 것은 새로운 조직체계에서 새로운 참여관리를 실행하는 역할을 가지고 있다. 그리고 공공관리분야에 있어서 규정되어 질 수 있는 요인인 신뢰가 가지는 역할은 학자들이나 실무자들로부터 많은 연구대상이 되고 있다(Hunt & Morgan, 1995; Robertson & Tang, 1995).⁸⁾

신뢰에 대한 범주는 조직내 구성원 개인의 입장과 조직내 구성원과 조직간 그리고 조직과 조직간에서 신뢰를 주는 측과 신뢰를 받는 측으로 구분될 수 있다. 그리고 신뢰가 대부분 업무수행의 상황에서 요구되는 이유는 업무수행 당사자들이 상호의존적이고 어떠한 상황에서 혹은 다른 조직에 대해서, 조직내의 구성원들간에 관한 문제에 대해서 파악되고 있는 것이 완전하지 않기 때문이다.

특히 공공부문에 있어서 업무성과를 나타내기 위한 구성원들간의 상호의존성은 좀처럼 실현되고 있지 않는 것을 쉽게 발견할 수 있다. 또한 공공부문에 있어서 상호의존성의 활성화는 종종 지엽적인 관료제적 행태에 의해서 강력하게 저지되는 경우가 있다.

이러한 상황을 바탕으로 해서 볼 때, 업무조직 내에서 신뢰에 대한 발전을 촉진

6) 이 과정에서 시민사회의 성장과 함께 다양한 이해와 요구가 급증함에 따라 제반 사회집단들의 이익분화 그리고 분화된 이익을 중심으로 다양한 종류의 NGO들이 등장하고 있으며, 가장 대표적인 것이 환경관련 NGO들이다. 이들은 정책파트너로서의 지위와 역할을 인정받고자 한다.

7) 최근 공공관리에 관한 연구 중에서 자세하게 논의되고 있지 않은 부분이 주민신뢰에 관한 것이다. 민간부문에서는 시장경제구조를 통하여 특정 상품이나 특정상표에 있어서 일반 국민들은 그것들에 대한 그들의 신뢰도를 나타낸다. 만일 고객이 특정상품이나 상표를 신뢰하지 않는다면 그 고객은 애초에 그 상품을 구매하지 않거나 계속적으로 구입하지 않을 것이다.

8) 포괄적인 실험을 통해서 얻을 수 있는 신뢰라는 개념은 다른 상대에 대한 기대감을 바탕으로 한 자발적인 행위를 하고자 하는 행태를 가지는 것이기 때문에 조직의 효과성을 높이는 요인인 신뢰의 활용은 조직구성원들과 관리자들과 그리고 조직들간의 관계를 형성하는 행태에 큰 의미를 가지고 있다(Mayer, Davis & Schoorman, 1995).

할 행태를 조성하는 것은 조직구성원들로 하여금 공통적인 개인적 이익과 전체적인 조직이익을 깨닫게 하는 매우 중요한 계기를 가질 수 있게 할 수 있다(Shore, Barksdoleck & Shore, 1995).

따라서 신뢰 개념에 대한 선례들과 구성요소들 그리고 신뢰의 상황적 활용에 대한 구분을 가지지 않고 공공조직의 업무와 생산성을 강화시키기 위한 도구는 결국 쓸모 없는 것이 될 수도 있다. 계약, 규칙 그리고 행정관련 정책의 활용은 조직능력을 위한 필수적인 적으로 작용하기도 하는데, 그 이유는 협력관계에 있는 여러 조직으로 하여금 각각의 조직이 다른 조직에 대한 책임성을 유지하게 할 수 있게 함으로써 조직간의 협력관계를 발전시킬 수 있기 때문이다.

그러나 간혹 업무수행단계에 따른 신뢰의 필요성이 간과되는 경우가 있는데 이는 조직간의 협력을 위한 조정이 투입되어지는데 따른 비용증가가 조직간의 협력에서 생산될 수 있는 잠재적인 이익에서 공제되어야 한다는 생각 때문이다. 또한 조직간의 협력관계 혹은 조직정비를 하는 데에 있어서 상위조직과 하위조직간의 관계 그리고 조직의 무임승차와 같은 문제가 발생할 수도 있기 때문이다.

신뢰와 책임에 대한 중요성은 신제도주의적 관점에서도 강조되고 있다. 신제도주의 경제학의 두 가지 원칙적 개념은 협동적인 노력을 위한 개인들 사이에서의 업무관련성에 대한 협동과 책임이다.

그동안 협동과 책임이 신뢰와는 별개의 것으로 구분되어지고 정의되어지는 경향이 있었으나 신제도주의 경제학에서는 협동과 책임의 관계에 있어서 신뢰가 필수적인 것으로 여겨지고 있다. 공동행위에 있어서의 책임이 가지는 역할에 관한 연구는 책임의 역할을 제시하고 있다.⁹⁾

특히, 높아지는 주민들의 신뢰를 바탕으로 한 측면에서는 공공부문의 리더들이 효과적인 업무생산과 공공서비스에 초점을 맞출 수 있을 것이고 그들의 실무와 행정절차에 대한 방어적인 변명을 하는 데 소요되는 시간과 노력을 덜 쓰게 될 수 있을 것이다. 많은 공공조직들이 과거부터 가지고 있는 관행들 때문에 생겼던 공공조직과 국민들 사이의 낮은 신뢰를 다시 결속시키고 확립하기 위한 토론의

9) 하나는 조직행태의 관점에서 바라보는 것이고 다른 하나는 신제도주의적 관점에서 보는 것이다 (Robertson & Tang, 1995). 그러나 두 가지 관점의 원칙적인 연관성에서 볼 때 신뢰의 역할은 공동행위에 대한 감시와 계약을 위한 기계적인 장치에 바탕을 두고 있는 것이 아니라 서로의 공동적인 행동노력에 더욱 큰 바탕을 두고 있어야만 협력과 책임이 제대로 수행될 수 있다는 것이다.

과정을 시작하는 것은 전적으로 공공조직의 책임이다.

그동안 많은 공공조직들은 특히 소외된 계층에 대해서 불신이라고 하는 분위기를 만들어 왔고 많은 공무원들은 그들의 개인적인 관심에도 불구하고 그들의 업무를 효과적으로 수행하지 못하고 있다. 주민들의 신뢰를 확립하는 것은 홍보활동 등의 노력으로 실현되는 것이 아니라 토론하고 대화하기 위한 진정한 노력과 솔직하고 궁극적인 조직행태를 확립하는 것으로부터 실현될 수 있다.

다원화된 현대사회에서는 사회를 구성하는 개개인의 합의에 따라 필요한 제도적 장치를 만들고 서로에서 도움이 되는 체계를 구축하는 것을 지방정부가 지원하여야 한다. 이를 위하여 지방정부는 제도적 장치와 체계를 유지하는 총괄, 조정, 지원의 역할을 담당하여야 하며, 지방정부는 자치시대에 맞추어 해당 지역주민들과 함께 지역사회 발전을 위해 제도의 원활한 운용을 위한 합리적인 집행과 유지관리를 담당하여야 할 것이다.

어떻든 일반적으로 신뢰는 상호작용과정에서 상대방의 기회주의적 행동의 가능성을 낮게 보기 때문에, 거래비용을 감소시키거나 갈등상황에서 협력을 증진시키게 된다. 반면에 신뢰의 역기능은 불확실성에 기초한 위험이 현실로 나타나거나 상대방의 도덕적 해이(moral hazard)로 인해 발생하는 불이익을 부담해야 하는 측면이 있다.

신뢰란 상호작용 또는 상호의존관계를 전제로 하기 때문에 당사자가 누구인가에 따른 분류로 "개인간 신뢰", "개인과 조직간 신뢰", "조직간 신뢰"로 나눌 수 있는데, 이는 주관성의 적용과 관련하여 분석단위 및 수준 그리고 방법론과 밀접한 관련이 있다. 신뢰는 정보제공으로 상대방을 신뢰한다는 것은 보다 많은 양의 정보를 공유하고, 보다 정확하며 왜곡되지 않은 정보를 제공하려는 의지로 표현되며, 권한의 부여로 신뢰대상에게 신뢰자 자신의 미래의 손익과 관련된 결정권을 부여하겠다는 의지로 나타나고, 그리고 감시의 부재로 나타날 것이다.¹⁰⁾

따라서 주민들의 신뢰라는 개념은 공공조직의 관리자들과 공공관리의 연구자들에 위해서 보다 밀접하게 고찰되어야 하고, 특히 공공부문의 조직들과 국민들 사이의 보다 밀접한 관계를 필요로 하는 변화되고 있는 새로운 사회적, 정치적 환경에서는 더욱 절실할 것이다.

10) 신뢰에 있어서 감시는 불필요한 것으로 간주되며, 감시와 감독은 불신의 척도로 활용된다 (Currall, 1990; Currall and Judge, 1995; Whitener, 1998).

2. 정책참여 네트워크 구축 및 자발적 주민조직 육성

1) 정책투입 및 정책참여 네트워크의 형성·구축

중앙정부에 비해 낙후된 지방정부, 중앙의 자발적 조직에 비해 열악한 지방의 자발적 조직은 향후 로컬거버넌스 발전의 견인차로서 서로 협동해야 할 과제와 의무를 더욱 무겁게 느껴야 하며, 이를 위해서는 지방수준의 사회자본 생산자인 NGO 및 자발적 주민조직들은 지방자치행정의 민주성과 효율성의 확보를 위하여 정책투입과 정책참여 네트워크를 형성하는 것이 바람직하다.

정책네트워크를 활성화하여 지방정부의 관리혁신과 정책추진에 대한 주민의 신뢰도와 수용도를 높여나가야 하며, 이 점에서 로컬거버넌스를 구성하는 지방정부와 지방의 사회자본이 여하히 협동하느냐 하는 것이 매우 중요하다.

그러나 아직껏 지방정부는 중앙집권시대의 일방적 통치의 관습에서 크게 벗어나지 못하고 있으며, 지방정부의 정책독주는 결국 지역 사회자본 생산자와 마찰·대립을 가져오게 되고, 새로운 사회자본이 건전하게 형성될 수 있는 조건을 막게 되는 바, 지방정부는 열린 정책참여 네트워크를 위한 적극적인 노력을 기울이고, 자발적 주민단체의 능동적 참여를 위한 여건조성에 노력해야 한다.

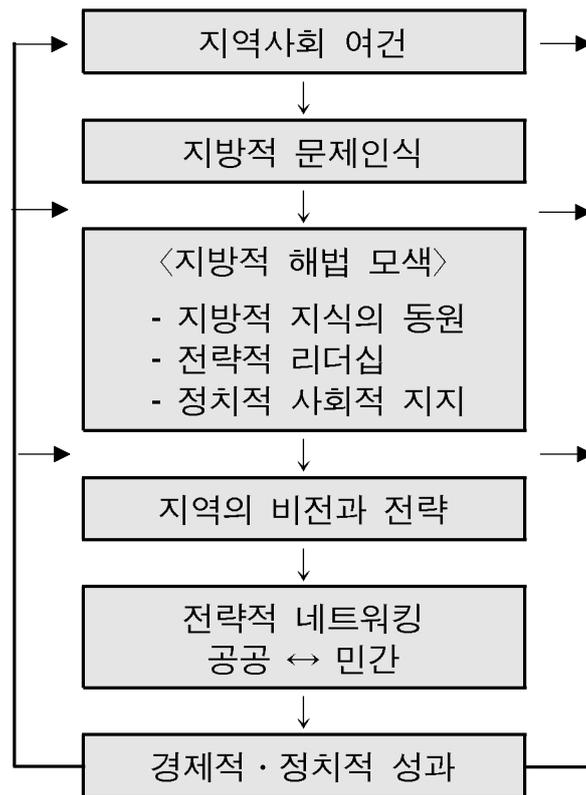
한편, 우리 나라의 지방정부와 시민단체간 관계의 변화과정을 보면, 시민단체의 수가 급증함에 따라 이들의 활동범위와 역할이 매우 다양해지고 있으며, 이들간에는 경쟁과 협조관계가 동시에 나타나고 있으며, 이에 따라 정책변화에 대한 영향력은 증가하는 경향이 있다.¹¹⁾

그러므로 항구적인 지역사회발전을 위하여 지방정부와 자발적 주민단체들간에는 일정부분 상호견제와 균형의 필요가 있으며, 따라서 NGO의 역할은 공공활동에 대한 감시 역할, 공공서비스의 비용을 절감하기 위한 공공서비스의 공동생산, 지역의 문화·복지발전에 노력할 필요가 있다.

특히, 일정하게 파트너십을 구축함으로써 동반자의 입장에서 지역사회발전을 위한 공동목표 달성을 위한 “로컬거버넌스 네트워킹”에 주력해야 한다.

11) 이는 전문적인 정책대안 연구를 위한 전문가집단의 활용필요성이 점차 증가되리라는 것을 시사해 주는 것이며, 따라서 일반주민들의 참여를 확대하고 언론에 대해서는 견제와 협력을 도모하는 것이 필요하다.

이와 같은 로컬거버넌스는 지방문제에 대하여 ‘지방적’ 또는 지방 차원의 지식을 통해 지방적 해결을 가능하도록 하고, 지방의 문제를 해결하는 과정에서 참여 이해집단간의 네트워킹을 통한 조정을 시도하게 하며, 지역적 차원의 전략적 리더십과 비전을 창출하고, 지역정책결정의 정당성과 합법성을 확보하도록 한다. 이를 정리하면 다음과 같다(박우서, 2001: 443).



[그림 4-1] 로컬거버넌스의 과정모형

로컬거버넌스를 적극 활용하여 지역문제를 해결한 해외의 사례들로는 독일 도르트문트의 재구조화 전략, 브라질 알레그레의 참여적 예산정책 프로그램, 뉴욕 실리콘 엘리의 재활성화 정책 등을 들 수 있다(박우서, 2001: 444-470).¹²⁾

민선자치가 시작되면서 우리 나라에서도 로컬거버넌스로서 민관협력형 지방경영 방법의 도입이 절실히 요청되고 있으며, 민선 3기에는 이러한 필요성이 더욱 강해질 것이다. 따라서 각 지방정부는 지방정부의 기능과 서비스의 공급 등을 기

12) 이는 지방의 문제를 지방적 차원에서 해결하기 위해 주민, 시민사회조직을 협력적 네트워킹의 자원으로 활용함으로써 경제적 성과와 정치적 해결을 동시에 성취한 예이다.

존의 방식에 의존하지만 말고, 민간부문과의 신뢰와 협력 그리고 사회적 자본 형성을 통해 협력적 지방경영체제를 구축하여야 할 것이다.

더욱이 민관관계는 역사적 사건들에 의해 약간의 영향을 받아 왔지만, 官이 民을 선도하는 형태는 오늘날까지 계속 되어오고 있다.¹³⁾ 특히, 오늘날 행정업무의 다양성과 복잡성은 관료들의 전문직업적 자질을 요청하고 있으며 주민들의 행정에 대한 참여 욕구는 폭증하고 있다. 따라서 주민과 관료에 있어서의 시민성(citizenship) 회복이 무엇보다도 중요하다고 볼 수 있다.

관료의 시민성은 전문직업성(professionalism)에서 야기될지도 모를 편견과 독선을 예방하기 위해서 요청되는 자질이며, 시민의 시민성은 관료의 올바른 업무수행을 감시하고 조력하기 위한 시민의 본령이다. 따라서 앞으로 시민과 관료의 역학관계는 협력시대에 해당할 것이며 민관협력 또는 민관파트너십, 민관공동생산(coproduction)과 같은 용어들이 일반화될 전망이다(이창기, 2002: 2-3).

더욱이 행정서비스의 공동생산은 1970년대 이후의 선진국 주요도시들의 재정위기 및 주민들의 조세저항이라는 상황 아래에서 주로 도시공공서비스 공급과정에서의 민간참여 방안 등을 중심으로 본격적으로 논의되었다. 특히 치안서비스(예 : 자율방범단), 소방서비스(예 : 의용소방대), 일반폐기물처리(예 : 자발적 분리수거) 등의 분야에서 논의가 상당히 진전되었다.

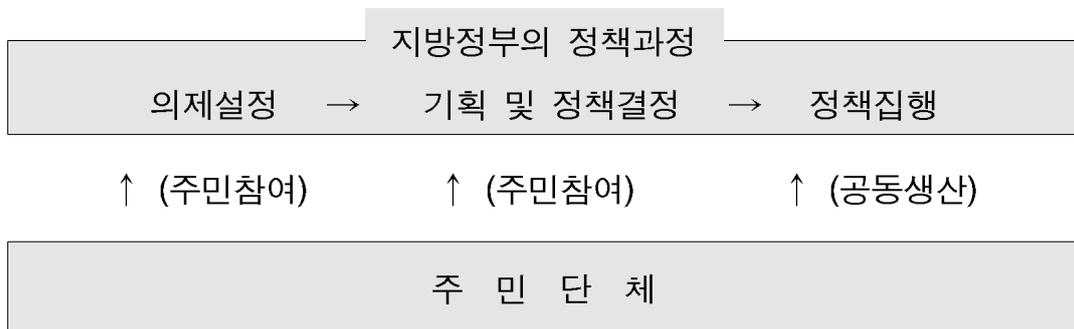
특히, 공동생산의 개념을 휘태커와 샤프(Whitaker and Sharp)는 “서비스공급에 있어서의 적극적인 주민참여 혹은 시민과 정부의 공동생산활동”이라고 규정하고 있으며(Whitaker, 1980 and Sharp, 1980), 로젠트랍(Rosentraub)은 “주민이 정부와 협력하여 서비스생산에 기여하는 것으로써 소비자가 동시에 공급자의 입장이 되는 것으로 규정한다.

더욱이 부르드니(Brudney)와 잉글랜드(England)는 공동생산의 유형을 개별적 공동생산과 집단적 공동생산, 그리고 집합적 공동생산 등으로 나누는데, 집단적 공동생산

13) 서구에서는 1600년경에 민족국가체제의 등장과 더불어 개인은 단체를 위해 희생하도록 강요받아 왔을 뿐만 아니라 시민과 시민성의 개념을 절대적인 법적 질서의 영역 안에 가두어 버렸고, 국가이성과 통치의 기교가 민족국가의 토대를 다져주었다. 그러나 오늘날 서구에서는 공공행정이 공익의 증진이라는 본래의 역할을 수행하기 위해서는 시민과 시민성 그리고 통치의 기술에 대한 개념의 소생이 필요하다고 여기고 있다. 官人國家의 이상을 내걸었던 조선왕조체제는 16세기를 고비로 여러 모순이 노정되고, 관의 민에 대한 군림이 일반화되었다. 더구나 일제의 강점은 관과 민의 불신을 극대화시키면서 그 관계를 적대적인 관계로 고착시켰으며, 해방 이후 官 주도의 발전은 어느 정도 성과를 거두었다고 볼 수 있으나 결과적으로 民을 무기력한 존재로 전락시키고 말았다(이창기, 2002: 2-3).

이란 “많은 주민들이 자발적이고 적극적인 참여와 함께 주민과 정부간에 공식적인 협동체제를 요구하는 것”이라고 규정한다(Brudney and England, 1982).

여기에서 공동생산이란 “공공서비스 공급과정에서의 주민과 정부간의 상호 협동적인 노력을 의미하는데, 아울러 주민들이 능동적이고 적극적으로 참여하는 것일 뿐만 아니라 양자간에 공유된 인식과 적절한 의사전달 통로가 존재하는 활동”이라고 규정된다(이창기, 2002: 3).

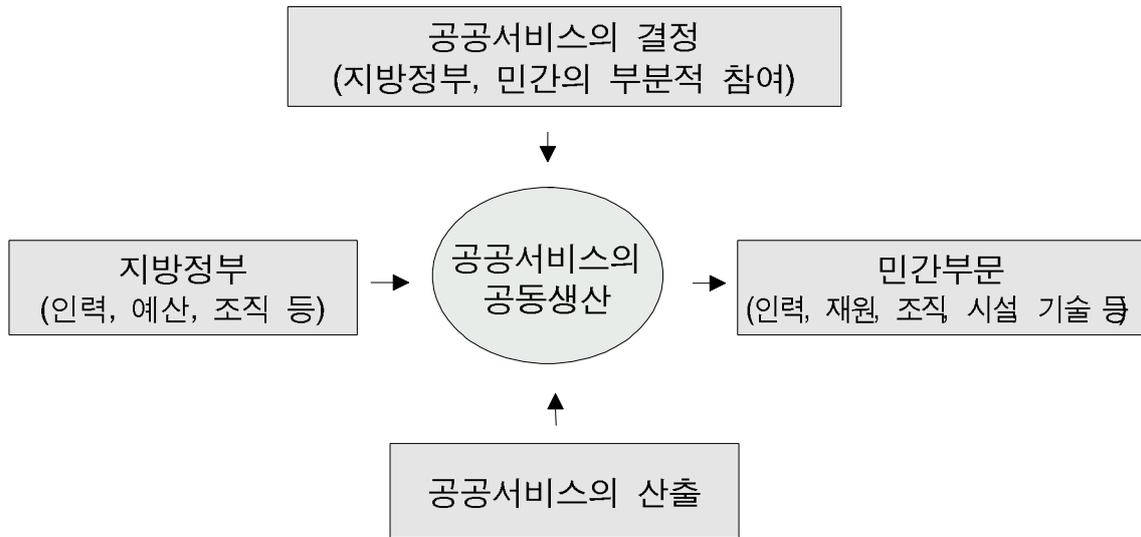


[그림 4-2] 주민참여와 공동생산의 관계

이와 같은 공동생산이 오늘의 상황에서 공공자원봉사의 형태로 발전되어야 하는데, 그 이유는 공공서비스의 공급에 있어서 주민의 욕구가 다양화함으로써 민간부문의 전문가들이 서비스 공급과정에 참여함으로써 다양한 욕구에 효과적으로 대응할 수 있기 때문이며, 특히 민간부문의 신속성, 유연성 등과 같은 활력을 이용하여 공공서비스공급에 있어서 효율을 기할 수 있다. 더구나 공동생산은 민관간의 상호간 이해증진 및 시민성(citizenship)의 제고에도 크게 기여할 수 있다.

또한 자원봉사의 활성화로 행정경비의 절감을 통해 발생하는 잉여예산을 실업대책 기금으로 활용이 가능할 뿐 아니라 최근의 조직개편 및 인력감축요구에 따라 구조조정을 했을 경우 발생하는 공무원 잉여인력을 자원봉사조직의 관리조정자(코디네이터)로 활용할 수도 있을 것이다.

공공서비스 공급참여를 통해 주민들은 자아실현을 맛볼 수 있으며 공동체의식을 살찌우는데 크게 도움이 된다. 여기에서 공공서비스의 공동생산체계 및 민간단체 및 인력의 활용을 통한 효율적인 공동생산방안의 기본틀은 다음과 같다.



[그림 4-3] 효율적 공동생산체제의 기본틀

그러므로 지역사회발전을 위해 지방정부와 주민단체는 상호견제와 균형의 필요가 있다. 이러한 입장에서 주민단체의 역할은 무엇보다도 공공서비스의 비용을 효율적으로 절감하기 위한 공공서비스의 공동생산 역할 및 집행업무를 일부 분담하기도 하는데, 이는 지방정부와 주민단체간에 일정한 파트너십을 구축하는 것이다.¹⁴⁾

지방정부 입장에서는 정책대상집단과의 상호작용을 통해 공공서비스를 더 효과적으로 전달할 수 있으며, 주민단체 구성원들로부터 사전 의견수렴을 통해 더 많은 정보 수집 및 원활한 관계형성에 도움이 된다. 반면에 주민단체 입장에서는 정책과정에 보다 쉽게 접근할 수 있고, 자신들의 부족한 전문지식을 지방정부 내부자원을 활용해 보완할 수 있다.

2) 협력적 네트워크형 지역발전전략의 채택

기존의 공간체계의 패러다임은 크라이스텔러(Christaller)의 중심지 이론처럼, 중심도시와 교외지역, 배후지역의 도시배열이 위계적·계층적 관계로 분화된 체계를 이룬다는 것이 정설이었다. 그러나 오늘날 사회경제적 변화는 전지구적 공간을 묶

14) 물론 주민단체는 공공활동에 대한 포괄적인 감시역할이 중요하며, 나아가 언론 및 대기업에 대한 감시역할까지 확대되고 있다는 점도 재인식할 필요가 있다.

기 위해 지역간 지구적 네트워크를 발전시키고 있을 뿐만 아니라, 서로 근접한 도시들 사이에서도 기능적 보완성에 기반을 둔 지역화된 도시네트워크를 형성하고 있다(김용창, 1998 : 84).

네트워크 지역발전 전략은 네트워크 조직원리를 공간구조 형성에 적용하여 협업적 메카니즘을 실현하고자 한 것으로, 전문화된 지역 중심지들 사이에서 수평적인 비계층적 관계로 구성된다. 네트워크를 맺고 있는 지역들 사이에서는 전문화·보완관계·공간분업 또는 시너지·협력·혁신에 입각한 외부경제가 형성되며, 각각의 지역과 도시들은 결절기능을 수행하여 중요한 지리적 통합의 의미를 갖는다(김용창, 1998 : 85-86).

중심지체계의 지역공간에서는 도시기능의 위계적 자족성, 완결성이 강조되지만, 네트워크 지역발전 전략에서는 지역기능의 협력적, 분업적 체계가 강화되며, 특정기능으로 특화되어 파트너십을 형성한다. 따라서 한 지역의 발전잠재력은 이러한 지역간 네트워크를 어떻게 구축하고, 그 속에서 어떠한 특화된 파트너십을 확보하느냐에 달려 있다(이용연, 2000b).

1970년대 이후 많은 선진 공업국의 경제구조가 급격히 변화하기 시작하였다. 1973년부터 들이닥친 3차에 걸친 석유위기를 계기로 이들 국가들이 제조업 부문의 경쟁력을 잃어감에 따라 탈공업화 현상이 진행되면서 정보화 사회로 진입하였고, 그에 따라 산업구조도 급격하게 변화하였다. 이러한 변화는 전통적인 국가 경제의 중심지로 기능하였던 구 공업지역에 심각한 경제적, 사회적 문제들을 야기하게 되었다. 즉, 이들 지역의 대규모 기업들이 생산을 중단함에 따라 대량실업이 발생하였고, 거대한 생산장비 및 시설들이 유희화되기 시작하였으며, 이러한 장비와 시설, 그리고 공업화 시대에 조성된 사회간접자본 및 공장부지가 방치되어 도시경관을 해칠 뿐만 아니라 환경오염의 원인을 제공하기도 하였다. 제2차 세계대전의 폐허로부터 라인강의 기적을 이끌어 낸 독일의 루르 지방과 그 중심 도시, 도르트문트가 그 대표적인 예이다.

그러나 도르트문트시는 1990년대에 와서 새로운 면모를 보이고 있다. 각종 도시개발사업 및 경제구조 고도화사업을 추진함으로써 1970년 이후 발생한 도시의 부정적 이미지를 개선하고 도시경제의 주축을 근본적으로 전환시키고자 노력하고 있다. 1960년대 후반에 설립된 도르트문트 대학을 중심으로 1980년대 중반에는 기술이전센터를 설립하였고 첨단 과학산업단지를 조성하여 신기술의 개발과 이전을

통한 창업보육사업 및 경제구조 개편사업을 추진하고 있다. 2000년대에 와서는 이러한 사업에 있어서의 성공적인 경험에 기초하여 도르트문트 프로젝트(dortmund-project, Wbfd 2002, 참조)라는 종합적인 개발계획을 수립하고 舊 산업지역의 공업용 부지 및 각종 시설을 재개발하여 미래산업을 육성, 혹은 유치하고 첨단형 미래도시를 건설하기 시작하였다.

도르트문트의 이러한 성공적인 경험은 선진 공업국들뿐만 아니라 탈산업화시대에 접어들고 있는 우리 나라의 지역경제 및 도시개발정책의 수립에 많은 교훈을 주고 있다.

이와 같이 최근 들어 각광을 받고 있는 우리 나라의 경제 및 과학정책과 도시개발정책의 발전전략으로 논의되는 「지역혁신체제」(Cooke 1992, 1998a, 1998b; Cooke, Uranger and Etxebarria 1997, 1998)도 이러한 맥락에서 심도 있게 검토할 필요가 있다.

〈표 4-1〉 지역혁신체제의 주요 구성요소들

구분		혁신활동과의 관련성	
		직접 관련	간접 관련
제도의 공식성	공식적	<ul style="list-style-type: none"> · 협의의 혁신네트워크 - 기업, 특허기관 - 대학 및 비대학 연구소 - 기술이전기관 - 기술정책과 프로그램 	<ul style="list-style-type: none"> · 혁신과정의 배경에 있는 공식제도들 - 교육 및 금융시스템 - 노동시장, 노조, 법률, 조세, 환경, 경제정책과 같은 정책들
	비공식적	<ul style="list-style-type: none"> · 혁신과정에서 비공식적 인지 및 행태 패턴 - 고객 및 공급자 관계의 질, 상호작용적 학습 - 기업들간의 경쟁 혹은 협력적 행태의 정도 - 과학적 기관과 협력할 기업의 의지 - 기술정책에 대한 기업친숙도 	<ul style="list-style-type: none"> · 문화적 역사적 요인들 - 가치와 태도 - 교육 및 금융시스템의 역사

※ 출처: 신창호·정병순 (2002), 32 재인용.

지역혁신체제에 대한 관심은 국가혁신체제를 구성하는 하부시스템으로서 지방 차원이 중요하다는 인식에서 출발하였다. 따라서 지역혁신체제를 이해하자면 먼저 국가혁신체제에 대한 이해가 선행되어야 한다. 국가혁신체제란 개념을 처음으로 주창한 학자는 영국의 Freeman (1987) 교수이다. 그는 국가혁신체제를 “새로운 기술을 획득하고 개량하며 확산시키기 위하여 관련된 기술혁신 주체간 상호 교류하는 공공 및 민간조직간 하나의 네트워크”로 보았다(송위진·이공래, 1998: 36). 즉, 혁신체제가 하나의 사회적 체계로써 경제 주체들간의 긴밀한 상호작용의 결과로 형성된다고 보았다. 혁신을 학습과정으로 간주하고 학습과정과 관련된 학습제도(learning institutions)가 혁신의 형태와 양과 질을 결정하는데 핵심적 역할을 한다고 본다(문미성 2000).

중전의 기술혁신에서 중요하게 여겨지던 개별적 혁신주체 못지 않게 그들간의 네트워크, 혹은 그들을 종합적으로 엮어 주는 “제도적 틀”을 강조하는 것이다. 즉 국가혁신은 여러 경제행위자들이 유기적인 관계를 갖고 상호 교류하는 시스템을 통해 이루어진다는 것이다.

지역혁신체제에 대한 관심을 이러한 국가혁신체제가 현장에서 구현되는 과정에 관심을 가지면서 주의를 끌게 되었다. 국가가 기술혁신을 실현하는 하나의 단위로써 중요한 것을 사실이다. 그러나 기술혁신이 현장에서 구체화되는 단계에서는 국가 단위보다는 훨씬 작은 지역 단위가 중요하다는 것이다.

오늘날의 정보화, 세계화가 세계의 지역간에 전지구적 네트워크를 발전시키고, 국내의 근접한 지역들 사이에서도 기능의 보완성과 협력성에 기반한 지역적 도시 네트워크 형성을 촉진하고 있다.¹⁵⁾ 네트워크 지역간의 특화된 기능의 설정과 특화된 지역 발전전략이 필요한 이유가 여기에 있다.

근래에 들어와 현대사회에서 행정의 역할과 입장은 급변하고 있는 사회환경에 대한 다양한 요구와 이에 대한 적극적인 대응적 자세를 요구받고 있다. 행정연구의 관점에서 볼 때 과거에는 행정조직 내부의 문제만을 다루어 왔던 것에 비해 현단계는 행정서비스의 대상인 시민들 및 환경이 중심이 된 행정의 운영에 보다

15) 지역내부의 요인들도 네트워크 지역발전전략을 추구하고 있다. 주민들의 다양한 욕구와 변화하는 수요는 지방정부가 이를 전방위적으로 대응하는 데는 불가능하게 하고 있으며, 지방정부의 행·재정적 한계는 행정기능의 완결성, 독자성, 자족성을 포기하게 하고 있다. 모든 지역이 모든 행정기능을 스스로 완벽하게 해결하려 할 것이 아니라, 지역네트워크를 통해 상호보완적으로 분담하여 충족시켜주어야 한다.

초점을 맞추고 있는 것이다.

또한 1990년대 이후에는 정부혁신에 대한 논의들이 활발하게 진행되면서 정부 중심의 사회에서 구분되었던 국가, 시장, 시민이라는 전통적인 영역구분이 허물어지는 추세를 보이고 있다(오수길: 203). 즉 그동안 배타적으로 유지하여 왔던 각 영역의 역할과 기능이 협력적인 경쟁관계로 바뀌어지고 있다.

이와 같은 커다란 흐름의 변화는 행정에 있어서도 예외는 아니어서 기존의 정부 중심에서 최근의 시민과 시장 중심의 관리시스템으로 전환되는 것을 의미한다고 할 수 있다. 다시 말하면 행정이 보다 효율적이고 효과적으로 변화됨으로써 경쟁력 있는 모습으로 다시금 태어나고자 하는 발전적 실현방안의 하나로 이해될 수 있다(최준호, 2001: 225).

이와 같이 선진국에서 지배적인 관리방식으로 거론되는 거버넌스(governance) 개념은 집권화된 국가와 지방간의 직접적인 연계성을 갖는 넓은 유형의 정부로 상징되는 관료적 위계체제로부터 연합, 파트너십 또는 네트워크 등과 같이 느슨하고 보다 상호작용적 행정구조로의 이행을 지적하는 것으로 이해되고 있다(Stoker, 1997).

이에 따라 행정이나 정책을 연구대상으로 삼는 많은 학자들은 거버넌스를 행정이나 정책의 대체어로 사용하려는 경향이 점차 높아지고 있다. 특히, 오스본과 개블러(Osborne & Gaebler)는 그동안 정부의 운영방식이 방향설정과 관계없이 오로지 정책의 추진에 그 역할의 중요성이 주어졌다는 비판과 함께 독점과 계층제에 의한 방식에서 팀워크와 참여를 강조한 것은 기존의 정부 개념에서 탈피하여 새로운 국정운영을 강조한 것이라 할 수 있다.

이 점에서 거버넌스는 비단 정부만이 아니라 여러 조직들간의 상호작용과 관계되는 네트워크로서 정부의 개방체제와 국제적인 조화 및 조합과 지역적인 연합 등 국지적 경계를 초월하는 것으로 설명할 수 있다. 따라서 거버넌스는 복잡한 조직체계들간의 상호작용의 형태를 강조하고 조직과 제도가 서로 융합되어 공적 활동에 기여하려는 것을 의미한다.¹⁶⁾

이른바 조직을 둘러싸고 있는 환경의 변화는 조직기능이 조직을 위해서 어떻게

16) 거버넌스는 모든 공공적인 일처리에 있어 정부의 명령과 권위도 존재하고 바람직한 정부역할 수행을 위한 관리자와 관료도 존재하지만, 그 대상은 공공적인 일의 전부가 아니라 오로지 일부만이 정부적인 일로 간주되는 것을 의미한다.

변화되어야 하는 것과 조직의 생존을 위해서 어느 만큼의 역량을 지니고 있어야 하는 것에 큰 영향을 미친다는 주장이 현대의 조직이론에서는 지배적이다(Peter Drucker, 1995). 이러한 관점에서 볼 때 현대사회에 존재하고 있는 거의 모든 종류의 조직들은 생존을 위한 조직관리체제와 조직지도역량 등이 요구되는 환경변화에 빠르게 적응할 수 있어야만 한다고 할 수 있다.

그러나 현대의 행정관료제에 대해서 공통적으로 지적되고 있는 것은 변화하는 환경에 적절하게 적응하지 못하는 극도의 경직성과 무능함이 특징적으로 서술되고 있다. 이러한 관료제 조직에 대한 인식은 정부자체와 정부관련기관들에 따라서 사실일 수도 있고 그렇지 않을 수도 있다.

하지만 조직환경의 변화에 대한 대응은 현실적으로 노동인력구성의 변화와 기술발전, 조직 구성원의 특성변화, 증가하는 국민들의 요구, 감소되고 있는 공공자원 등에 기인하고 있는 것이 사실이다. 또한 전통적 형태의 조직과는 다른 혼합적인 조직구조들이 출현하고 있는 것도 우리 사회에서 쉽게 발견할 수 있는 현상들이다.

따라서 공공관리의 실무자들과 연구자들은 조직을 둘러싸고 있는 외부환경의 변화와 외부환경변화에 대응하는 공공조직과 공공관리자들이 가지고 있는 능력사이에서 생기는 상반되는 현상들에 대해서 분석하고 설명할 필요가 있다.¹⁷⁾

이와 같은 문제점 외에 공공관리의 연구에 있어서 중요한 문제점으로 지적되고 있는 것은 과연 공공관리자의 사회적인 책임성의 역할은 무엇인가, 공공가치가 공공조직으로부터 만들어 질 수 있는가, 그리고 공공조직들은 미래지향적일 수 있는가 등이다(Moore, 1995; Collins & Porras, 1994).

이러한 공공관리에 대한 의문점들은 공공조직의 생산성을 계량적으로 측정하고 공공조직관리자들로 하여금 그들의 개인적 업무수행과 생산성을 책임성 있게 만들기 위한 바램을 제시하는 것일 수도 있다. 공공관리에 대한 연구에서 제기되는 또 다른 중요한 점은 공공조직의 생산성 및 업무수행에 관련된 것과 조직구성원에 관한 것으로 보여지고 있다.

17) Robert Behn은 주장하기를 공공관리분야는 공공관리의 큰 문제점에 신경을 써야 한다고 하고 있다 (1995: 315). 즉, 공공관리자들은 어떻게 하면 공공관리의 미시적인 관리체계를 정리할 수 있고, 어떻게 조직구성원들에게 동기를 부여하며, 그들의 조직이 달성한 성과들을 어떻게 측정할 것인가 등에 초점을 맞추어야 한다는 것이다.

3. 지역 공동현안 해결을 위한 사회적 자본의 신장

1) 지역 공동문제의 해결사 역할

거버넌스 구축에서 매우 중요하게 논의되는 사회적 자본(social capital)의 유용성을 살펴보면,¹⁸⁾ 근대화 이후 쌓여 왔던 우리사회의 사회제도에 대한 신뢰 붕괴와 도덕적 기반의 상실이 구제금융(IMF) 관리체제를 불러 왔다는 문제제기 속에 사회적 자본(social capital)에 대한 관심이 고조되고 있다. 농촌사회에서 산업사회로의 전환은 전통적인 신뢰의 기반 대신, 새로운 유기적인 통합을 가능하게 만드는 ‘제도화된 신뢰’와 ‘도덕성의 확대’를 요구하였으나, 이에 걸맞는 사회적 규범의 확대와 신뢰의 제도화는 더 이상 따라가지 못하여 ‘조직화된 무책임성’과 ‘위협적 사회적 폭발성’을 내포하게 되었다(김일태, 2001).

따라서 이러한 위험사회의 요인들을 극복하고 새로운 사회에 맞는 사회적 신뢰를 회복하고 규범을 제도화하기 위해서는 그동안 주력하였던 화폐자본, 물질 자본 중심의 개발보다 사회적 자본에 대한 관심을 증대하여야 한다.

사회적 자본은 곧 자발적 결사체나 지역공동체 그리고 더 나아가서는 시민사회를 유지할 수 있는 능력을 말한다. 사회적 자본이 확대됨으로서 개인, 조직, 단체를 연결하는 사회 네트워크(또는 자발적 결사체)가 시민들에게 신뢰와 호혜주의와 같은 협력을 촉진하고 공동체 형성에 도움이 되는 규범을 생성하여 사회공동체에 필요한 자원, 서비스, 또는 시설의 협동적 생산을 촉진시킨다.

이러한 사회적 자본은 경제성장과 정치발전은 물론 사회문제 해결을 위한 중요한 수단이다. 신뢰를 바탕으로 하는 사회적 자본의 축적은 경제활동 주체간의 거래 비용을 줄임으로서 경제적 발전을 촉진하며, 정부는 각종 규제제도를 고안하고 유지하는 데 드는 비용과 노력을 절감시키고, 정책의 장기적인 예측가능성을 높여 주어 관료의 정책수행이 보다 추진력을 갖게 된다.

뿐만 아니라 네트워크를 토대로 한 시민조직이 발달한 사회일수록 정치적 참여

18) 19세기 사회학에서 개인의 성공과 실패, 개인의 목적달성의 수단인 ‘사회적 연결망’으로 사용되었던 사회적 자본은 오늘날 “참여자들이 협력하도록 함으로서 공유한 목적을 보다 효과적으로 성취하도록 만드는 신뢰, 규범, 네트워크와 같은 사회조직의 특질”로 설명하며, 협력행위를 유발함으로써 사회의 효율성을 높여 줄 수 있는 네트워크, 규범, 신뢰와 같은 사회생활의 특질이라고 할 수 있다(유재원, 2000).

도가 높게 마련이고, 그러한 조직은 사회감시망으로 작동하여 공직자들의 부정부패의 소지도 줄어들게 된다(김일태, 1999 : 6).

일반적으로 사회적 자본과 시민사회 이론은 사회, 정치, 경제를 각각 독립된 실체가 아니라 긴밀히 연관된 것으로 이해한다. 즉 정치와 경제는 사회와 분리되고 시 공간을 초월한 자체의 내적논리 혹은 법칙에 따라 움직이는 것이 아니라 역사적 시간과 지리적 공간상에 위치하는 구체적 사회에 뿌리를 내리고 작용하고 있으며, 더욱이 정치경제체제는 시민사회를 위해 수립 실천되어야 한다는 것이다.

이처럼 사회적 자본이란 교육과 훈련 등에 의해 개별적 인간에게 축적되는 인적자본과는 달리 사회적으로 형성 지속되는 구조 혹은 관계 속에 존재하는 자원(혹은 자산)이다. 즉 사회적 자본은 개별적 인간에게 내재되지 않고 개인들간의 사회적 관계를 통하여 만들어지고 유지되는 연결망, 규범, 신뢰 등과 같은 사회조직의 특성을 의미한다. 개별적 인간의 합리적 행위 가설에 기반을 두고 있는 신고전과 경제학과는 대조적으로 사회적 자본 이론은 사회제도와 규범 그리고 관계속에서 경제현상을 설명한다(박규택, 2003).

이 때 신뢰(trust)는 다양한 사회적 자본 가운데 전형적인 형태이며, 이것은 사회적으로 연결된 사람들 사이에 호혜성(reciprocity) 규범에 따라 지속적인 관계에 의해서 형성된다. 개인 혹은 집단간에 실천된 장기간의 호혜적 관계는 높은 수준의 신뢰성을 구축하며, 형성된 신뢰성은 국가(혹은 지역) 사회와 정치에 안정을 가져 올 뿐 아니라 경제발전에도 적극적인 역할을 할 수 있다.¹⁹⁾

그러므로 사회적 자본은 자연적으로 주어지는 것이 아니라 사회 구성원들의 자발적 모임들의 활성화와 중앙 지방 정부의 적극적 지원정책을 통해 형성 유지될 수 있다. 사회적 자본의 형성 지속은 현재 활발하게 논의가 되고 있는 시민사회의 형성과 긴밀하게 관계시킬 수 있다.

시민사회 논의의 핵심은 시민들이 억압적인 국민국가의 정치권력으로부터 자율성을 확보한 뒤 자신들이 주체가 되는 사회 정치 경제를 건설하는데 있다. 제2차

19) 지역경제발전의 관점에서 볼 때, 사회적 자본의 핵심적 형태인 신뢰성이 경제주체들간에 형성되면 효율적인 정보유통이 가능하며, 거래비용이 절감될 수 있고 그리고 개별적으로 보유한 자원이나 지식을 결합시킴으로써 사회 전체적 가치를 높일 수 있고 혁신을 가능하게 한다(이경묵, 1996). 물질적 자본 혹은 화폐자본의 특성과 반대로 사회적 자본은 이용하면 할수록 감소하는 것이 아니라 증대되며, 또한 보다 넓은 사회계층에 긍정적인 영향을 미칠 수 있다. 후쿠야마(Fukuyama, 1995)는 일본의 경제적 발전은 일본사회의 기반에 존재하는 상호간의 신뢰에 기인한 것으로 주장하고 있다.

세계대전 이후 식민지 지배에서 벗어나 독립된 국가들은 대체로 권위주의적이며 중앙집권적 정치체제를 수립하고, 경제발전이란 구호 아래 시민과 시민사회를 국가 정치경제에 종속시키려는 경향이 강했다.

이러한 종속으로부터 독립된 시민사회의 건설은 시민참여 민주주의에 기초한 진정한 지방 자치정부에 의해서 가능할 것으로 보인다. 혈연, 학연, 지연에 기초한 배타적 사적 이해단체가 아닌 노동, 여성, 환경, 인권 등과 같은 공공적 이해에 기초한 다양한 사회단체들이 지역에서 활성화되면 시민과 시민사회에 의한 그리고 그들을 위한 지방자치정부가 확고하게 뿌리를 내릴 것이다.

지방정부가 지역에 뿌리를 내리려는 여러 다른 형태의 시민사회 단체들의 활동을 실질적이고 구체적으로 돕는다면, 시민들도 지방정부를 신뢰할 것이며, 주민단체활동간의 갈등이 발생할 경우 지방정부는 문제해결에 적극적인 역할을 수행할 수 있을 것이다. 다양한 형태의 공적 사회단체의 활성화와 시민사회를 위한 지방자치정부는 지역에 사회적 자본의 형성과 유지를 가능하게 할 것이며, 이것은 지역 경제발전에도 긍정적으로 기여할 것이다.²⁰⁾

이처럼 사회적 자본과 시민사회에 대한 논의들이 다양한 관점에서 진행중이지만, 두 이론이 시민중심의 사회 정치를 수립하고 경제발전에도 중요한 역할을 할 것으로 보인다. 따라서 이들 이론은 지방분권과 지역혁신 체제를 구체화시키는데 많은 도움을 줄 것으로 판단된다.

민선 3기 지방자치의 발전과 사회적 자본의 역할과 관련하여 볼 때, 지방자치는 지역에 기반을 두고 시민과 지역공동체의 생활환경에 직접적으로 영향을 미치므로, 사회적 자본의 형성에 지방자치는 가장 밀접한 관련을 가진다.

더욱이 지방정부의 사회문제, 복지문제, 경제문제 등의 해결능력의 약화로 ‘정부의 실패’가 확대되고 있을 뿐만 아니라, 자원의 불균등한 배분, 빈부의 격차 증대, 세계화된 경제 구조 등으로 자유시장 기능이 약화되어 ‘시장의 실패’가 가속화되는 상황에서 지역공동체 수준에서의 사회적 자본의 증대는 더욱 절실하다.²¹⁾

20) 푸트남(Putnam, 1993)은 현대사회에서의 사회적 신뢰는 호혜성 규범과 시민참여 연대의 결합에 의해서 형성될 수 있다고 주장하고 있다. 오랜 기간동안 이탈리아의 남북 지역격차 문제를 연구한 푸트남에 따르면, 북부에는 사회적 신뢰가 시민의 행위 규범으로 긴 역사를 통해 지역에 뿌리를 내리고 있었으며, 이것은 이탈리아 북부지역의 경제발전과 민주적 지방정부와도 밀접하게 관련되어 있었다.

21) 더욱이 수도권 집중의 폐해와 함께 최근 행정수도 충청권 이전과 관련하여 이것이 사회적 자본에 주는 시사점은 매우 크다.

사회적 자본은 지역사회의 문제 발생을 억제할 뿐만 아니라, 지방정부와 더불어 ‘공동 문제 해결자’의 역할을 수행할 수 있다. 곧 사회적 자본 네트워크에 참여하는 주민들이 지방정부와 ‘서비스 공동생산체계’를 구축하거나 지방정부의 행정을 보완·대행함으로써 지역사회를 지금까지의 ‘육구 충족형 지역공동체’에서 ‘자원동원형 지역공동체’ 모형으로 전환시키며, 주민들을 수동적인 서비스 소비자에서 능동적인 서비스 공동생산자로 발전시킨다.

특히, 재정적 위기가 심각한 자치단체들은 지역내 사회적 자본 형성을 통해 지역자원을 효율적으로 동원하고, 주민을 서비스의 공동생산자로 전환시킴으로써 주민들의 지지와 관심은 물론, 재정적 문제를 완화시킬 수 있다.

최근 가로청소와 쓰레기 분리수거·감량, 학교폭력 예방, 청소년 선도, 노인복지 지원 등 기존 자치단체가 수행하여 왔던 다양한 분야에서 자율적으로 시민단체와 주민들이 직접 참여하여 더욱 효과적으로 업무를 수행하거나 민·관의 바람직한 파트너십을 형성하고 있는 것은 좋은 사례라 할 수 있다.²²⁾

그런즉, 사회적 자본이 로컬거버넌스에 주는 시사점은 우선 지역사회 구성원들이 스스로 참여하여 만들어가야 한다는 점이 중요하다. 참여동기를 부여하는 일이야말로 지방자치나 사회적 자본에 있어서 가장 본질적인 문제의 하나에 속하기 때문이다. 따라서 참여 없는 책임 없고, 책임 없는 지방자치도 있을 수 없다(소진광, 2000: 110).

콜만(Coleman)에 의하면, 사회적 자본이란 “한 개인이 그 안에 참여함으로써 특정한 행동을 하는 것을 가능하게 만들어주는 사회구조 혹은 사회적 관계의 한 측면”이라는 것이다(Coleman, 1990, 2000). 다시 말해서 사회적 자본이란 한 개인에게는 없지만 그 개인이 참여하고 있는 사회적 관계를 통하여 다른 사람들이 가지고 있는 자원을 동원할 수 있는 능력을 말한다.²³⁾

22) 특히, 환경에 대한 수요가 급증하면서 환경에 대한 요구가 양적 질적으로 증가하였고, 그러한 자신들의 다양한 의견을 정책결정에 반영하고자 한다. 따라서 정부는 보다 다변화된 인로를 통하여 그 의견을 수용하고자 하지만 대의민주제의 한계와 정부기능의 본질적인 한계 등으로 그 욕구를 충족시키지 못하고 있다. 이에 주민들은 지역환경문제에 대한 자신들의 요구를 관철하기 위한 대안으로 비슷한 의사와 목적을 가진 사람들을 중심으로 조직화하여 참여·관철하고자 한다. ‘환경문제의 거버넌스적 해결공동체’의 구축은 지방정부, 지역사회, NGO 및 주민간에 신뢰를 바탕으로 책임, 참여, 자율, 협력이 상호작용 될 때 가능할 것이라고 본다. 그 이유는 우리 나라의 경우 시민사회의 발전이 일천한 상황이고 사회적 수준의 지역사회의 역량 또한 미흡한 상황임에도 불구하고 급격히 변화하는 환경행정수요를 수용할 만한 제 기능을 갖춘 새로운 해결기제가 요구되기 때문이다.

23) 사회적 자본의 이러한 특징 때문에 초기 사회적 자본에 관한 논의들은 사회적 자원동원이론

콜만이 드는 사회적 자본의 예를 하나 제시하면 다음과 같다. 예컨대 뉴욕시에는 전문적인 보석상들이 있다. 이들은 많은 양의 고가의 보석을 서로 거래한다. 특이한 것은 이들이 서로 보석을 주고 받을 때 문서로 보석의 양과 품질을 명시하거나 사고 발생할 경우 보상에 대한 각서를 사용하지 않는다는 것이다. 보석을 맡은 사람이 실제 받은 보석보다 낮은 질의 보석을 바꿔치기 하거나 극단적으로는 보석을 자기 것으로 주장할 수 있음에도 불구하고 이들은 아무런 계약서나 각서 없이 서로의 보석을 주고받으며 거래한다는 것이다. 만일 이들이 계약서나 각서, 보증 등을 요구한다면 그 자체가 비용이 들 뿐 아니라, 거래의 속도, 양, 범위가 줄어들 것이다.

그렇다면 이런 신용거래가 가능한 이유에 대하여 콜만은 그 이유를 뉴욕 보석상들의 사회적 관계에서 찾는다. 이들은 대개 유대인으로서 오랜 기간 동안에 (흔히 몇 세대들에 걸쳐서) 같은 종교와 다른 사회적 공동체에 중첩적인 사회적 관계(multiplex social relations)를 형성해 왔다. 이러한 중첩적이고 장기적인 사회적 관계는 이들 사이에 신뢰라는 사회적 자본을 형성해 왔고, 이는 구성원들로 하여금 기회주의적인 행동(opportunistic behavior)을 억제하고 대신 개개인들의 자원을 함께 극대화하도록 만들었다는 것이다.

이를 게임이론적 시각에서 보면, 사회적 관계는 개인들이 배반하지 않고 계속해서 반복적으로 게임에 참여하는 것이 개인에게도 유리한 것으로 만들었다는 것이다. 만일 보석상들 중의 하나가 거래에서 속였다면 어떻게 될까? 물론 이것은 가능하지만, 보석상들간의 사회적 연결망의 특성으로 인하여 위반행위는 발견되기 쉽고, 발견될 경우 그 사람은 단지 보석상을 그만두어야 할 뿐 아니라 자신이 다양하게 형성하고 있는 모든 사회적 관계로부터 축출되기 때문에 그러한 행위를 자제하게 되는 것이다.

여기에서 사회적 자본은 개인의 능력을 넘어서서 구성원들 전체에 대한 감시능력, 기회행동에 대한 처벌, 협력적 행위에 대한 혜택을 극대화함으로써 사회적 자본이 재생산하는 기능을 한다.

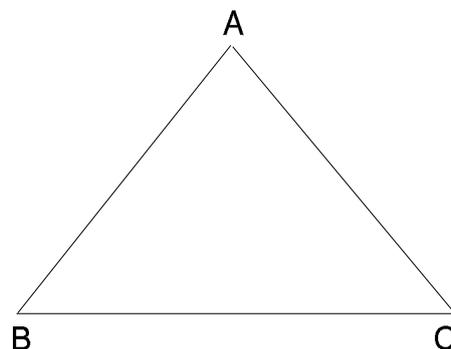
한국사회에서의 사회적 자본의 예를 들면, 우리 사회에서 학연과 지연은 오랫동안 그런 사회적 관계에 참여하는 사람들간에 경제적, 정치적, 사회적 자원의 동원을 가능하게 해주는 사회적 자본으로 작용해 왔다. 동창간이나 같은 고향 출신들

(social resource mobilization theory)이라고도 말하고 있다.

간에는 법적인 계약서나 재정적인 보증 없이 돈을 빌려주는 것, 취업난이 극심한 상황에서도 서로에게 일자리를 제공하는 것, 계를 통하여 금리보다 높은 이자수익을 얻는 것, 개인이 실직과 같은 위기를 당했을 때 가족이나 친척이 사회적 안정망의 역할을 제공하는 것 등이 모두 우리사회에서 기능하고 있는 사회적 자본의 예이다.

콜만은 사회적 자본을 물리적 자본(physical capital)과 인적 자본(human capital)과 구별되는 새로운 유형의 자본으로 제시한다. 사회적 자본은 그것이 생산적이라는 점에서 자본이라고 할 수 있다. 즉, 그것을 가진 사람에게 그것이 없을 때 하지 못했던 새로운 활동을 가능하게 하고 새로운 목표를 성취할 수 있도록 한다. 이 점에서 사회적 자본은 다른 유형의 자본들과 자본으로서의 특징을 공유하고 있다.

그렇지만 사회적 자본은 몇 가지 중요한 측면에서 다른 유형의 자본과 구별된다. 첫째, 사회적 자본은 사회적이다. 여기서 '사회적'이라는 용어는 사회적 자본이 사회구조의 특정한 측면을 내용으로 하고 있고 그 사회구조에 참여하고 있는 행위자에게 특정한 행위를 가능하게 한다는 점을 지칭한다. 예를 들어 규범, 조직, 권위관계, 권리와 의무관계 등은 모두 사회구조의 한 측면을 가리키고 있다. 따라서 사회적 자본의 특징은 다른 자본들과는 달리 개인이나 물리적 생산시설에 존재하는 것이 아니라 사회적 관계내에 존재한다는 점이다. 이는 물리적 자본과 인적 자본은 개인의 '속성'이고, 사회적 자본은 개인들간의 '관계'이다.



[그림 4-4] 인적 자본과 사회적 자본

※ 출처 : Coleman, 1990 : 190.

위의 그림에서 인적 자본은 각 꼭지점으로 나타나는 A, B, C 행위자의 개인적 속성이라고 할 수 있고, 반면에 사회적 자본은 A와 B, B와 C, C와 A를 잇는 삼각형의 선, 즉 사회적 관계라고 할 수 있다.

둘째, 물리적 자본은 가장 구체적으로 관찰 가능한 반면에 인적 자본에서 사회적 자본으로 갈수록 직접적인 관찰은 힘들어진다.

셋째, 사회적 자본은 선별적으로 교환 가능하다. 즉, 한 종류의 목적이나 행위를 촉진시켜주는 사회적 자본이 다른 종류의 목적이나 행위에는 부적절할 수 있다는 것이다. 예를 들어 위계적 규범은 군대 조직에서는 효과적인 사회적 자본일 수 있으나 친구집단 등에서는 관련 없을 뿐 아니라 관계 자체를 저해할 수 있다는 것이다.

넷째, 사회적 자본은 도덕적 자원(moral resources)이다. 즉 사회적 자본은 사용하면 사용할수록 늘어난다. 예를 들어 상호협동의 규범은 많은 사람에게 자주 작용할수록 없어지는 것이 아니라 그 혜택을 통하여 늘어갈 수 있다. 따라서 일단 시작되면 사회적 자본은 가속적으로 늘어날 수 있다는 특징을 가진다.

사회적 자본이 사회적으로 항상 발견되지 않는 이유는 무엇인가. 그것은 바로 사회적 자본의 또 다른 특징인 공공재(public goods)로서의 특징 때문이다. 즉 사회적 자본은 사적 재화의 경우와는 달리 일단 만들어지면 한 개인이 배타적으로 소유하거나, 나누거나, 양도하는 것이 불가능하다. 사회적 자본은 사회적 관계 자체에 내재하기 때문에 그 사회적 관계에 참여하고 있는 사람들은 사회적 자본의 형성에 대한 기여 여부와 관계없이 혜택에서 제외될 수 없다. 여기에서 사회적 자본의 근본적인 문제가 발생한다. 즉 합리적인 개인이라면 감시, 제재, 처벌, 선택적 유인 없이는 사회적 자본의 형성에 기여하지 않을 것이라는 점이며, 따라서 강제나 유인이 없다면 사회적 자본은 그 혜택에도 불구하고 형성되지 않을 것이라는 점이다(Coleman, 1990).

콜만은 사회적 자본에 대한 사회학적 연구를 위해서 사회적 자본의 기능에 초점을 둘 것을 주장한다.²⁴⁾ 그는 사회적 자본의 기능을 분석함으로써 연구자는 사

24) 이렇듯 행복과 번영 그리고 성숙한 민주주의를 약속하는 만병통치약으로서 사회적 자본이 인식되게 하는 데는 1993년 출판된 로버트 푸트남(Robert Putnam)의 *Making Democracy Work*이 결정적인 역할을 하였다. 그에 따르면 민주정부의 실패와 성공은 사회적 자본의 유무에 의거한다. 다시 말하면 사회적 자본이 부재한 이태리 남부는 민주적 자치정부의 운영에 실패하여 부패와 무능에 빠진 반면, 사회적 자본이 풍부한 이태리 북부는 협동, 참여, 효율의 목표를 훌륭하게 달성하였다는 것이다. 남부의 경제 파탄과 북부의 경제 번영 역시 사회적 자본

회적 자본이 존재하는 사회적 구조들의 구체적 예를 넘어서서 다양한 사회적 관계가 어떻게 사회적 자본으로 기능하는가를 비교·분석할 수 있다는 것이다. 이와 같은 맥락에서 사회적 자본에 대한 콜만 이후의 논의의 방향은 사회적 자본의 기능을 유형화하는 것이다. 이에 사회적 자본의 유형으로 다음과 같이 들고 있다.

먼저 사회적 의무와 기대 및 사회적 구조의 신뢰성이다. 사회적 자본의 유형은 사람들이 서로에 대해서 가지는 의무(obligations)와 기대(expectations)이다.

사람들이 반복적으로 참여하는 사회적 관계는 참여 성원들로 하여금 서로 필요할 때 도와주는 관계를 형성하도록 하여 준다. 즉 내가 필요하지만 혼자 할 수 없는 일을 나와 사회적 관계를 맺고 있는 사람이 할 수 있다면 다음에 그 사람이 필요할 때 도와주는 것을 기대하고 그 사람으로부터 도움을 받는 것이다. 사람들이 서로에게 가지는 의무는 문자 그대로 일종의 사회적 빛과 크레딧(credit)이다.

우리는 이런 예를 현대 사회보다 전통사회에서 쉽게 발견할 수 있다. 예를 들어 A라는 농부가 모내기로 일손이 필요할 때 B가 A를 도와주었다면 A는 B에 대해 사회적 빛을 지고 있는 것이고 B는 A에 대해서 사회적 크레딧을 가지게 되는 것이다. 이러한 의무관계가 특정 개인들 사이에만 발생하는 것이 아니라 사회 전체에 전반적으로 형성되어 있고, 사람들이 진 빛을 갚을 것이라는 기대를 안정적으로 할 수 있다면, 이는 그 사회내의 사회적 자본으로 기능하는 것이다. 화폐경제가 발달하지 않은 전통사회나 비공식경제(informal economy)의 비중이 큰 사회에서 이런 사회적 의무관계는 중요한 사회적 자본으로 기능한다.

이러한 형태의 사회적 자본이 현대사회보다 전통사회에서 쉽게 발견되는 이유는 전통사회에서 공동체의 범위와 구성원이 안정적이고 구성원간의 상호작용이 폐쇄적인 범위 안에서 지속적으로 반복되기 때문에 구성원들간의 사회적 채무관계가 이행될 것이라는 것을 확신을 할 수 있기 때문이다.

콜만의 표현을 빌리면 이런 사회의 상대적 폐쇄성과 안정성으로 인하여 사람들은 ‘사회구조의 신뢰성(trustworthiness of structures)’을 기대할 수 있기 때문이다. 현대사회에서 사회적 자본이 형성되기 어려운 이유는 끊임없이 변하는 사회의 범위와 성원들 사이에 이러한 구조의 신뢰성이 자리잡기 힘들기 때문이라는 것이

의 유무로 설명되었다. 이러한 푸트남의 메시지는 정치학, 사회학, 행정학, 경제학, 경영학, 인류학 등 사회과학 분야 전반으로 확산되었고, 많은 대중매체들에 의해 빈번히 리뷰되었을 뿐 아니라 급기야는 세계은행에 의해 저개발국의 발전과 투자를 위한 핵심 키워드로 사회적 자본 개념이 채택되고 부각되기에 이르렀다.

다. 따라서 이러한 유형의 사회적 자본의 풍부하게 만들어지기 위해서는 두 가지 조건이 필요하다. 하나는 사람들이 가능한 한 많이 사회적인 빛을 지고 이를 갚아야 한다는 것이다. 다르게 표현하면, 사회 구성원들간에 서로 신세를 많이 지고 살아야한다. 이를 위해서 필요한 두 번째 조건은 내가 남을 도와주면 그 사람이 내가 필요할 때 나를 도와줄 것이라는 ‘사회구조의 신뢰성’이 있어야 한다.

더욱이 오랫동안 공공영역의 신뢰성을 저해하는 많은 집단원리가 있다. 예를 들어 가족, 혈연, 지연, 학연 등에 기초한 연고주의는 공적차원의 신뢰형성을 지체시켜 공공영역의 신뢰가 개개인의 태도와 행위에 별다른 영향력을 발휘하지 못하고 있다. 가족이나 대면적 관계의 집단에서는 강한 결속과 신뢰를 보이고 있는 반면, 익명적 관계가 지배적인, 추상적인 대상지향의 공적인 영역에서의 신뢰는 약하다는 것을 보여줄 수 있는 것이다(이경용 외, 2002: 15-16).

이러한 사실은 미국과 일본사람들의 신뢰수준과 상호간섭, 불확실성 등에 대한 경험적 연구를 진행한 바 있는 야마기시의 연구의 결과와도 비교될 수 있다. 그의 연구에 의하면 일본인과 미국인을 비교할 때, 일반신뢰에서 미국인들이 더 타자를 신뢰하고 있고, 평판이나 정직성, 공정성이 더 중요하다고 믿고 있는 반면 일본인은 개인간 관계에서의 유용성을 더 강조하는 경향이 있다.²⁵⁾ 그들 조사에 의하면 일본과 같이 집단적 결속이 강한 사회에서는 사회화된 내면적 가치가 덜 중요하며, 상호감시와 견제, 처벌 등을 통해서만 협동이 가능하기 때문에 그러한 사회는 낮은 신뢰의 사회라고 보고 있다.

조직신뢰 중에서도 몰입에 영향을 주는 것은 일반적으로 동료에 대한 신뢰보다도 경영주에 대한 신뢰이다. 그렇기 때문에 한국사회에서는 경영주의 지도력이나 노동자들에 대한 배려, 약속이행 등의 태도가 조직몰입에 무엇보다도 중요한 요인이 된다고 볼 수 있다. 이는 한국사회의 조직신뢰의 무게가 수평적 인간관계보다는 수직적 위계관계에 놓여 있음을 의미한다.

즉, 화합이나 애착, 이해관계, 규범 등의 요소들을 포함하는 조직몰입을 불러일으킬 수 있는 신뢰의 대상이 동료이기보다 경영자가 더 중요한 이유는 상급자 개인의 책임과 의무가 강조되는 한국사회의 위계화된 집단문화가 그대로 반영된 결과라고도 볼 수 있다. 이러한 해석을 바탕으로 한국사회는 잠정적으로 ‘수직형 위계질서에 기초한 신뢰의 사회’라고 부를 수 있을 것이다.

25) 일본사람들은 이방인에 대해 ‘불확실성의 태도’를 강하게 보이고 있다(Yamagishi et al., 1995).

2) 지속가능한 지역발전을 위한 연성행정으로의 전환

앞서의 논의대로, 가치로서의 사회적 자본은 사회적 자본형성 자체가 사회체제의 목표로 수용되는 경우에 의미가 있다. 사회적 자본형성이 공동의 선은 아닐지라도 ‘삶의 질’의 대용지표로 공간선호도와 대응관계에 있다면 지역사회는 사회적 자본형성을 공동의 목표로 설정할 수 있게 될 것이다. 결국 이 경우 사회적 자본은 지역사회가 공동으로 추구할 수 있는 목표이자 지역사회 발전을 가능할 수 있는 척도 혹은 기준이 된다. 이와 같이 사회적 자본은 지방자치 목표를 재해석하고 특히 후기 산업사회에서의 지역발전 현상에 관한 척도를 재구성하는 논리를 제공해 줄 것으로 기대된다.

사회적 자본의 구성요소는 사회적 자본을 어떠한 시각에서 접근하느냐에 따라 달리 정의될 수 있다. 특히 사회적 자본이 정체성을 지닌 어떤 사회를 형성하는 과정에서 대두된 개념인 만큼 이들 조직화과정 특수성은 모든 지역사회에 적용될 수 있는 표준적인 사회적 자본의 구성요소 도출을 어렵게 하고 있다.²⁶⁾

첫째는 네트워크에의 참여인데, 이는 개인과 집단간 관계의 네트워크를 맞물리게 하는 개념으로 사용되어 왔다. 주민들은 다양한 수평적 교제를 통해 다른 사람과 관계를 맺는데, 이러한 교제는 자발적이고 동등한 성격을 지닌다.

둘째는 호혜성(reciprocity)이다. 사회적 자본은 법적 관계나 사업계약과 같이 즉각적이고 공식적으로 계산된 교환을 의미하는 게 아니라 단기적인 이타주의(altruism)와 장기적인 자기 이익간의 조화를 의미한다.

셋째는 신뢰인데, 이는 최소한 다른 사람들이 자신에게 해를 끼치려 하지 않을 것이고, 서로 존중하는 방식으로 행동하고 기대한 대로 대응할 것이라는 확신을 바탕으로 사회적 관계에서 기꺼이 위험을 감수할 수 있게 해준다.

넷째는 사회적 규범인데, 이는 보다 공식적으로 제도화된 법적 재가를 생략하는 비공식사회 통제형태를 마련해 준다.²⁷⁾

26) Bullen과 Onyx(1998)는 호주 New South Wales의 다섯 개 지역사회를 대상으로 사회적 자본을 측정하기 위해 사회적 자본을 “상향적(bottom-up)” 입장에서 접근하고, 이를 신뢰, 상호이익관계 및 행동규범의 원칙에 근거한 사회적 관계와 네트워크를 형성하는 주민과 관련시키고 있으며, 이들은 구체적인 사회적 자본 측정에 앞서 이제까지의 연구에서 사회적 자본 관련 주제를 도출하고 있다.

27) 이 경우 종종 강압적인 수단으로 협상되어야 하고, 별도의 동의를 얻어야 하며 강제적으로 진행되거나 법적 문제를 야기하여 비용이 많이 들 때가 있다(Fukuyama, 1995).

다섯째는 공동분모(the commons)로 신뢰, 네트워크, 규범 및 호혜성 등이 결합하게 되면 자원에 대한 소유권을 함께 누릴 수 있는 강력한 지역사회를 이룰 수 있는데 이 경우 지역사회는 공동분모를 마련하게 된다.

여섯째는 적극적 활동력(proactivity)을 들고 있는데 사회적 자본을 개발하기 위해서는 무엇보다도 주민들의 능동적이고 적극적인 활동성향이 필요하다.

이러한 맥락에서 지방자치논리는 사회적 자본형성과정과 밀접하게 관련되어 있다. 사회적 자본이 특별히 논의될 필요성이 대두되는 것은 정체성을 지닌 집단이나 지역사회 전체의 동원 가능한 자본, 즉 수단화할 수 있는 잠재력이 단순히 구성원 개개인이 가지고 있는 능력이나 자본을 합산한 것과 같지 않다는데 있다. 물리적으로 동일한 여건에 놓여있는 별개의 지역사회가 반드시 동일한 주민만족수준을 보이고 있지 않음으로 해서 삶의 질에 대한 과정 논리가 필요했던 것과 마찬가지로, 지역사회 구성원들의 개인적 능력과 자본을 모두 합했다고 하여 지역사회 전체의 사회적 자본과 일치하지 않는다면 지방자치논리는 사회적 자본형성과정을 필요로 하게 된다.

따라서 사회적 자본은 지역사회에서 나타나기 시작한 새로운 현상이 아니라 이제까지 당연시 여겨 왔던 “조건=결과”의 등식이 성립되지 않는 경우에 대한 저간의 경험적 관찰결과를 설명하는 과정에서 인지되기 시작한 자연스러운 현상이다. 즉 주민 개별행동과 지역 전체의 행동사이에는 일종의 매개요인이 내재되어 있어 이의 과정논리에 대한 보다 정교하고 치밀한 분석이 필요하게 되었다.²⁸⁾

지방자치의 새로운 과제로 부각되고 있는 지속가능한 인간개발(the sustainable human development)은 전체사회가 그 운명에 책임을 져야하고 각각의 환경에 맞는 개발방식을 선택해야 한다는 점을 강조하면서, 선택과 참여의 범위를 개인 차원을 넘어 전체사회로 확대하고 있다. 이는 상호 신뢰에 기반을 둔 수평적 네트워크와 수직적 교류의 구축을 통해 가능하다. 따라서 지속 가능한 인간개발은 본질적으로 사회규제의 자발적 형태인 지방자치와 사회적 자본을 연계시키는 과제로 기능 한다.

28) 특히 지방자치분야에서 사회적 자본형성과정에 대한 논의는 사회적 동원과정을 통해 지역잠재력을 체계적으로 현재화하기 위한 지역사회 공동의 노력과 관련하여 그 실익이 있다. 뿐만 아니라 사회적 자본형성 과정이 상향적(bottom-up)속성을 지니고 있고, 신뢰원칙, 상호 호혜주의 및 행동규범에 근거한 사회적 연계(social connections)와 네트워크로 이어지기 때문에 지역사회의 사회적 자본 형성은 주민복지증진과 삶의 질 제고 등 지방자치가 궁극적으로 지향하고 있는 가치를 보다 구체적으로 실현시킬 수 있는 수단이 된다.

사회적 자본형성은 주민들간의 관계에서 구체화되는데, 이 과정에서 주민조직은 그들 공통의 이익을 달성하기 위해 능력, 선택 및 참여를 확대하는 방향으로 활성화되어야 한다. 이러한 주민조직활성화는 궁극적으로 국가와 지역사회의 상호작용을 유지하고, 촉진시켜 줄 수 있도록 민주주의와 연계되어야 가능하다.²⁹⁾

이러한 맥락에서 지방자치 활성화를 담보할 수 있는 사회적 자본의 형성은 다음과 같은 몇 가지 명제를 전제로 하여 연계될 수 있다(소진광, 2000: 107-108).

첫째, 지방자치단체는 추진하고자 하는 개발전략과 관련하여 사회적 통합문제를 중요시해야 한다는 점이다.

둘째는 사회정의(social justice), 특히 성장과실의 분배에 있어서 정의에 대한 인식이 강조되어야 한다는 점이다.

셋째는 다양한 지역사회 조직이나 단체들이 개발 과정에 자유롭게 참여하여 모든 의사결정에 스스로 영향력을 행사할 수 있어야 한다는 점이다.

넷째는 민주주의 풍토 및 참여와 책임의 메카니즘을 마련함으로써 지역사회 공동의 목표 달성에 공헌하는 환경을 조성하여야 한다는 점을 들 수 있다.

다섯째는 지역사회의 안전성을 들 수 있는데, 지방자치는 위기에 처한 지역사회에선 활성화될 수 없으며, 따라서 시민사회의 안전성은 지방자치 활성화의 전제조건이고 사회적 자본형성의 출발점이다.

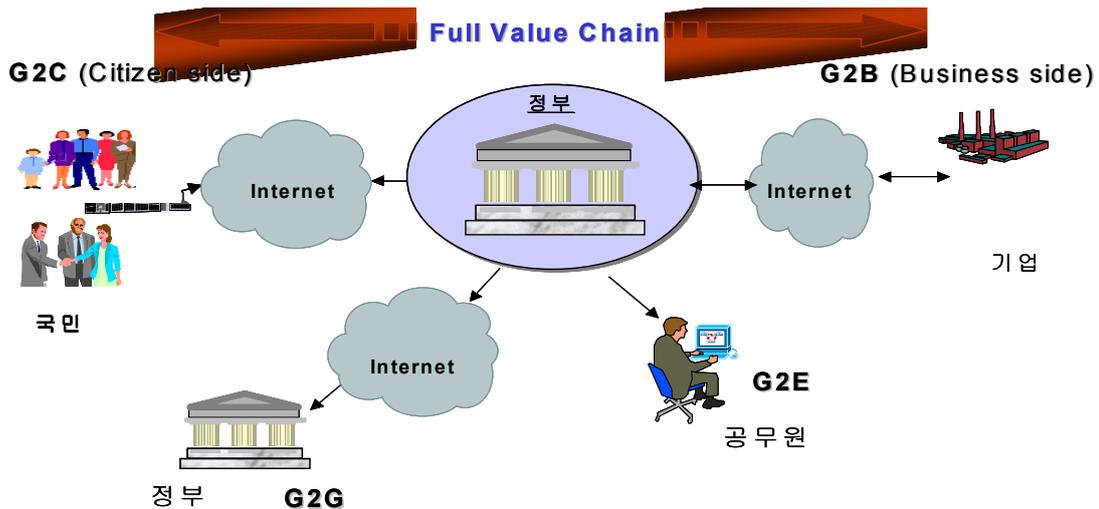
마지막으로 지역사회 주민들의 공통경험을 축적하는 일을 들 수 있다. 공통경험은 가장 지방적인 것에 기초하고 있으며 거래비용을 줄일 수 있는 동정심을 유발할 수 있는 기반이다.

한편, 격동적 사회현상에 노정된 행정활동의 부정적 징후가 만연하면서 행정에 대한 신뢰가 실추하고, 자칫 그 존립근거마저 도전을 받고 있다고까지 말하는 경우도 있다. 이는 유기체로서 행정이 생존, 발전하기 위해 환경변화와 상황시류에 반응적이며, 역동적인 연성체(軟性體)이어야 함을 시사한다(한세익, 2001: 7-8).

연성적 행정(soft administration)은 시민과, 기업 그리고 다른 공공부문과의 조화로운 관계와 협력의 바탕에서 가치사슬이 연계된 모습을 보여준다. 다음에서 볼 수 있듯이 미래지향적 행정모형의 기반이 되며 동시에 실천과정에 대한 하나의

29) 분권과 참여의 확대 외에 지역사회의 지배집단에 대한 지방자치단체의 중립적 대응이 필요한 것도 그러한 연유에서 이해된다. 이러한 과정과 결과는 모두 지방자치가 궁극적으로 지향하고 있는 주민복지향상 및 '삶의 질' 제고와 관련되어 있다.

설명적 맥락을 제공해 줄 것으로 기대된다. 연성행정은 행정의 연성화를 통하여 가능하다. 즉, 기존의 경직된 행정이 연성화 과정을 거쳐 연성행정에 이르게 된다는 의미이다. 뿐만 아니라 기존 논의에서 제시된 모형들도 연성화를 통하여 바람직한 행정모습으로 재창출될 수 있다.



[그림 4-5] 연성적 행정의 거버넌스모델

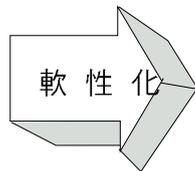
행정이 유연하다는 점은 행정에의 접근가능성이 높다는 것이다. 따라서 행정이 시민과 기업에 열려있으며, 조력하는 행정으로서 지속적 협력가능성을 지니고 있음을 의미한다. 이런 맥락에서 연성적 행정은 ‘행정환경에 민감하게 반응하며, 행정요소들간 유기적으로 통합되어 단절 없는 기능수행이 이루어지며, 유의미한 가치창출을 위해 구조와 양식이 가변적인 행정’을 의미한다(한세익, 1998).

연성행정은 <표 2>에서 보듯이 몇 가지 점에서 경성행정과 구분된다. 즉 전통적 관료제를 벗어나 방향설정 및 제시기능을 수행하며, 임무중심적이면서 성과를 강조한다. 그리고 항상 고객을 염려하고 협력과 네트워크의 토대에서 참여와 팀워크를 중시하다. 한편, 연성이 강조되는 지식사회에 부응하는 거버넌스의 양태로서 지식국가란 사회구성체들간 지식의 보유·활용·학습·공유 등을 통해 지식배양(knowledge cultivating)을 촉진하는 국가를 의미한다. 이에 지식을 기반으로 한 사회경제시스템과 함께 문제해결 및 가치창출능력을 보유한다. 그리고 정부, 기업,

개인 등 개별 주체가 능동적으로 지식을 창조·활용하며, 주체들의 지식활동이 유기적으로 연계되며, 지식이 국가 내뿐만 아니라 타 국가와의 상호작용 하에 창조, 활용, 학습, 축적, 공유된다. 축적된 지식이 풍부하고 지식활동을 지원하는 인프라(제도, 가치, 문화 등)가 정비된 상태를 말한다(한세억, 2001).

〈표 4-2〉 硬性행정과 軟性행정의 비교

경성행정(hard government)	연성행정(soft government)
전통적 관료제(bureaucracy)	지방協治(local governance)
분절적(fragmented) 행정	단절 없는(seamless) 행정
폐쇄적 독점행정	개방적 경쟁행정
노젓기(rowing)	방향잡기(steering)
규칙 중심의 관리	임무 중심의 관리
투입 중심 예산	성과 중심 예산
불신 행정	믿는 행정
관료 중심적	고객 중심적
집권적 계층제(명령과 통제)	참여와 팀워크(협력과 네트워크)



※ 출처: 한세억 (2001): 8-9에서 재구성.

더욱이 이러한 연성적 지식행정의 가능인자(enabler)로서의 「지식네트워크」는 로컬거버넌스 체제구축에 있어 매우 중요하다.

산업사회를 주도했던 분업의 원리 하에서 ‘규모의 경제’가 ‘범위의 경제’를 넘어 ‘속도의 美學’으로 바뀌면서 정형화된 조직은 지식네트워크에 의해 재편되는 듯하다. 원래 네트워크이론은 개념의 모호성과 광범위한 적용가능성으로 인해 현재도 그 개념이 분야에 따라 상이하게 해석된다. 그래서 네트워크의 개념의 경우 다양하게 정의된다. 네트워크란 조직 내 모든 부문의 자율적 단위로서 문제를 해결하기 위해 조직내의 다른 부문과 협력하는 것을 말한다. 그리고 네트워크조직은 부분적인 외주(아웃소싱)와 가치사슬 선상에서 유연성을 확보하기 위하여 설계된 조직을 의미한다.³⁰⁾

30) 달리 둘 이상의 조직이 장기적 관계(long-term relationships)를 갖는 것(Thorelli, 1986)으로 규정되거나 관리절차보다는 시장메커니즘에 의해 통제되는 매우 유연하면서, 덜 계층적인 기업 혹은 사업단위들의 집단(Miles and Snow, 1995)으로 규정되기도 한다. 또한 공동 목적을 위

네트워크의 형성과 활용을 통한 이점은 다음과 같다(한세억, 2001: 8-9).

첫째, 네트워크의 구축을 통해 유연성이 제고될 수 있다. 수직적 통합을 통한 거래의 내부화는 거래비용이 감소되지만, 조직의 비대화 및 관료화로 인해 조직유연성이 저하된다. 그러나 네트워크가 구축되면 조직 내·외의 구성요소간 신속하게 정보를 수집할 수 있고, 이들과의 협력을 통해 탄력적인 활동이 가능하다. 즉, 평판·상호의존성·신뢰관계를 통해 공존공영의 길을 모색할 뿐만 아니라 거래를 통해 상호관계를 유지하기 때문에 계층구조가 가진 단점인 유연성을 최대한 확보하면서 상호신뢰관계를 통해 기업이 가진 노하우도 축적할 수 있다.

둘째, 전문화를 통한 규모의 경제와 범위의 경제의 실현이 가능하다. 조직에서 네트워크가 활용될 경우 부수적인 활동은 네트워크에 속한 다른 조직에 위임하고 중심조직은 가장 핵심적이고 중요한 영역에 전문화해서 노력을 집중할 수 있는 장점이 있다.

셋째, 시민욕구와 기호의 전세계적인 균질화에 대응할 뿐만 아니라 수요자의 욕구와 기호에 부합한 서비스를 다양한 분야의 조직들과의 연계를 통해 제공할 수 있다. 물론 서비스 산출비용을 분산시킬 수 있고 상이한 국가자산과 기술에 접근할 수도 있다. 이 외에도 조직변화는 조직을 변화시키고 응집력을 약화시키는 압력으로 작용하게 되는데 조직통합을 위한 기존의 통제나 위계질서에 의한 방법은 비효율적이지만 네트워크의 활용으로 직무와 인력을 서로 연결시키고 그 기반 위에서 조직의 정체성을 강화시킬 수 있다.

이와 같이 바람직한 자치행정의 모습으로서 제시된 연성행정은 외적으로는 주민에게 친절하고 따뜻하며 환경변화에 순응적이고, 내적으로는 연계와 통합에 의해 빈틈없고 이음새 없는 행정기능이 수행됨으로써 경쟁력 있는 지방정부를 도모한다. 달리 말해 ‘부드러운 행정’이 그 정향으로 설정되면서 외유내강(外柔內強)형의 지방정부를 의미한다. 연성행정은 시민사회 부문간 자유로운 정보교류, 협력 및 정책커뮤니타스를 구현할 수 있다.

하여 여러 기업들이 그룹을 형성하여 서로간에 연결된 것(Cassers, 1994), 그리고 다양하게 연결된 조직들로 이루어진 집단으로 인식되기도 한다(Juga, 1996). Williamson(1985, 1991)은 시장거래와 계층거래의 양극단 사이에 존재하는 거래를 혼합형태(mixed mode)라 하면서 hybrid form of governance라 칭하였다. 그리고 혼합형태를 설명하는 지배적인 통제메커니즘은 생산비용과 거래비용의 최소화라고 주장하고 있다. 이와 대조적으로 많은 연구들은 호혜적 규범(reciprocity norms), 평판(reputation), 개인적 관계, 신뢰가 교환구조의 안정성과 지속기간을 설명하는 중요한 변수라고 지적하고 있다(Larson, 1992; Moran and Ghoshal, 1996).

4. 주민자치센터 활용을 통한 ‘자치공동체’ 구축

1) ‘잃어버린’ 지역공동체의 복원

1999년부터 설치·운영되고 있는 주민자치센터는 아직 초보적 단계이긴 하나 주민편의와 복리를 증진하고 지역공동체를 강화하여 사회적 자본 형성에 중요한 역할을 담당할 것으로 기대되고 있으며, 따라서 민선 3기 중반기로 접어들면서 주민자치센터의 활성화는 지역사회의 사회적 자본을 형성하고 활용하기 위해 지방정부가 추진해야 할 핵심적 정책사안일 것이다.

읍·면·동 기능전환은 기본적으로 급변하는 행정환경에 부응하면서 지방행정의 생산성 향상을 위해 읍·면·동의 기능과 역할을 새롭게 변화시키는 혁신적 구조조정의 일환으로 현행 읍·면·동 제도는 유지하면서 그 기능을 일반행정 중심에서 민원, 문화, 복지기능 중심으로 전환하고 읍·면·동사무소의 여유공간에 주민자치센터를 설치, 그 운영을 통해 주민의 문화 여가기회 제공과 지역문제를 스스로 풀어나가는 참여자치의 공간으로 활용하여 주민의 자치의식과 공동체 의식을 함양시키고자 하는데 그 바탕이 있다.

즉, 우리의 “잃어버린 공동체”(lost community)를 주민자치센터를 통해 복원해 보고자 하는 것이며, 이는 지방자치의 본래 이념에 부응하는 자치공동체 구축의 일환이라 할 수 있다.

원래 읍·면·동의 기능전환에 따른 주민자치센터의 이론적 기반을 살펴보면 이른바 ‘커뮤니티이론’³¹⁾에 근거를 두고 있다. 커뮤니티란 지역을 기본단위로 하여 지역주민들의 이해관계를 가지고 함께 살아가는 일종의 근린 집단적 성격을 가진 것이라고 할 수 있다.

그러나 보는 시각이나 관점에 따라 그 정의가 달라지기도 하는데, 매키버(R. M. Maciver)는 초기에 커뮤니티를 두 가지로 정의하고 있는데(Hallman, Howard W.,

31) 커뮤니티(Community)란 지역공동사회 또는 지역사회, 공동체 등으로 번역되어 사용되고 있으며, 일반적으로는 지역사회라고 많이 쓰이고 있다. 그러나 영어의 커뮤니티의 어원은 common, commune, communal 등인데, 이들은 ‘공동체’, 또는 ‘공동소유’ 등으로 해석되고 있다. 또한 라틴어의 어원인 communis는 com(함께)과 munis(봉사하는 일)이라는 합성어로 되어 있다. 따라서 우리말로 정확하게 표현하기가 어렵기 때문에 원어 그대로 ‘커뮤니티’라고 사용되는 경우가 많다.

1987: 38-39), 첫째는 지역성이라는 측면에서 사람들이 공동생활을 영위하고 있는 지역이라는 카테고리를 상정하고 그 안에서의 생활체계를 커뮤니티 요소로 삼았다. 두 번째는 공동성이라는 측면에서 사람들이 더불어 생활해 나가는 것을 커뮤니티의 요소로 보았다.

그러나 1910년에 와서 매키버는 공동성 대신에 공동체 의식이라는 개념을 사용하였는데, 지역성은 사회적 유사성, 공통된 사회적 표현, 공통된 전통, 공통된 습관, 공속감 등을 말하는 것이고, 공동체의식은 우리의식(we-feeling), 역할의식(role-feeling), 의존의식(depended-feeling) 등을 의미한다고 볼 수 있다.³²⁾

원래 지역사회발전이란 주민생활의 터전인 지역사회를 보다 풍요로운 ‘생활의 장’으로 만드는 것으로, 주민복지와 밀접하게 결부되어 있다. 즉, 지역발전이 추구하는 목표는 ‘이상적인 지역사회’를 건설하는 것으로, 이는 지역사회복지의 이념에도 부합된다 할 수 있다.

특히, 지역사회 공동체의 붕괴는 동일한 지역사회라는 공간에서 살면서도 자발적인 집단형성이 없이 통합된 주민생활을 발견하기보다는 지역적, 계층적, 세대별로 단절되어 있는 현상 등을 동반하고 있다. 그러나 ‘사회적 정의’(social justice)가 강조되면서 지역간 균형개발과 지역사회의 복지향상 및 계층간의 복지를 추구하는 복지사회를 지향하게 되었다.

이에 따라 등장한 지방화시대는 국토 전역의 균형발전 및 지역주민의 복지향상과 더불어 궁극적으로는 지역사회의 문화·복지발전의 발판을 다질 수 있는 기대와 희망을 제시해 주고 있는 것이다. 원래 지역사회복지란 인간에 대한 존엄성과 그 삶에 대한 사회적 연대감에 기초할 때 더욱 빛을 발할 수 있는 것이다.

이러한 측면에서 지역주민의 능동적 참여가 바탕이 된 지방자치의 활성화는 지역사회의 고유한 특성을 행정에 반영한 복지사회의 결실을 맺게 할 것이다. 주민들의 자발적 참여를 전제로 하는 지방자치시대에는 붕괴된 지역사회 공동체의 회복을 위하여 주민이 선출한 단체장 주도하의 지방자치에서 한 발 더 나아가 최하

32) ‘우리 의식’은 분할할 수 없는 통일체에 함께 참가하고 있다는 공유의 감정으로서, 구성원의 공동이해에 관심을 가지고 있거나 집단생활을 영위하고 있는 곳이면 어디라도 존재한다. 역할의식은 지위나 소속부서에 대한 감정으로서 사회화된 개인에게 커뮤니티 전체 속에서 자신이 구성원으로 속해 있다는 사실을 정확하게 일깨워주는 수단이 된다. 의존의식은 개인이 커뮤니티에 의존하고 있는 것으로서 물질적인 의존은 물론이고 심리적인 의존도 포함되어 있다. 현대 사회에 있어서 개인의 고립에 따른 고독과 불안이 현저하게 나타나고 있는데, 커뮤니티는 이러한 고독과 불안으로부터의 피난장소가 된다.

위의 지방공무원 스스로가 주도하는 변화로 전환되어야 할 시점에 와 있다.

〈표 4-3〉 읍·면·동사무소의 기능전환 전후의 비교

기능전환 前 읍·면·동사무소	기능전환 後 읍·면·동사무소				
<ul style="list-style-type: none"> ① 민원기능 <ul style="list-style-type: none"> - 제증명발급, 신고민원처리 ② 주민관리 및 보호기능 <ul style="list-style-type: none"> - 주민등록, 인감관리 - 민방위, 재난관리 ③ 사회복지기능 <ul style="list-style-type: none"> - 생활보호, 장애인 복지 - 노인, 부녀, 아동복지 ④ 세원관리, 고지서 전달 <ul style="list-style-type: none"> - 지방세, 과태료 ⑤ 단속, 규제 <ul style="list-style-type: none"> - 주정차, 불법건축물단속 ⑥ 민간협력 <ul style="list-style-type: none"> - 적십자회비모금 - 자생단체관리 등 ⑦ 본청 및 특별행정기관 보조기능 <ul style="list-style-type: none"> - 환경, 위생 - 산업, 도시, 건설 - 건축, 통계, 병무 ⑧ 기관유지 <ul style="list-style-type: none"> - 예산, 청사관리, 서무 	<table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="text-align: center; vertical-align: middle;">행정기능</td> <td style="padding: 5px;"> <ul style="list-style-type: none"> ① 민원기능 <ul style="list-style-type: none"> - 제증명발급, 신고민원처리 ② 주민관리 및 보호기능 <ul style="list-style-type: none"> - 주민등록, 인감관리 - 민방위, 재난관리 ③ 사회복지기능 <ul style="list-style-type: none"> - 생활보호, 장애인 복지 - 노인, 부녀, 아동복지 ※ ④~⑧ : 시군구 이관 </td> </tr> <tr> <td style="text-align: center; vertical-align: middle;">주민자치센터</td> <td style="padding: 5px;"> <ul style="list-style-type: none"> ① 주민편익기능 <ul style="list-style-type: none"> - 회의장, 예식장, 놀이방, 탁아소 등 ② 문화활동지원 <ul style="list-style-type: none"> - 전시회, 각종 취미교실, 청소년센터 ③ 영상, 음악감상실, 도서관 ③ 여가활동 조성 <ul style="list-style-type: none"> - 동호회, 레크레이션 활동 ④ 각종 주민 단체활동 지원 <ul style="list-style-type: none"> - 청년회, 부녀회, 노인회 등 ⑤ 소비자보호 운동 <ul style="list-style-type: none"> - 물물교환, 도·농간 자매결연 ⑥ 생활안정 확보 <ul style="list-style-type: none"> - 교통안전, 청소년지도, 자율방범, 의용소방대 등 ⑦ 지역안전 관리기능 <ul style="list-style-type: none"> - 축대, 하수구, 맨홀점검 등 </td> </tr> </table>	행정기능	<ul style="list-style-type: none"> ① 민원기능 <ul style="list-style-type: none"> - 제증명발급, 신고민원처리 ② 주민관리 및 보호기능 <ul style="list-style-type: none"> - 주민등록, 인감관리 - 민방위, 재난관리 ③ 사회복지기능 <ul style="list-style-type: none"> - 생활보호, 장애인 복지 - 노인, 부녀, 아동복지 ※ ④~⑧ : 시군구 이관 	주민자치센터	<ul style="list-style-type: none"> ① 주민편익기능 <ul style="list-style-type: none"> - 회의장, 예식장, 놀이방, 탁아소 등 ② 문화활동지원 <ul style="list-style-type: none"> - 전시회, 각종 취미교실, 청소년센터 ③ 영상, 음악감상실, 도서관 ③ 여가활동 조성 <ul style="list-style-type: none"> - 동호회, 레크레이션 활동 ④ 각종 주민 단체활동 지원 <ul style="list-style-type: none"> - 청년회, 부녀회, 노인회 등 ⑤ 소비자보호 운동 <ul style="list-style-type: none"> - 물물교환, 도·농간 자매결연 ⑥ 생활안정 확보 <ul style="list-style-type: none"> - 교통안전, 청소년지도, 자율방범, 의용소방대 등 ⑦ 지역안전 관리기능 <ul style="list-style-type: none"> - 축대, 하수구, 맨홀점검 등
행정기능	<ul style="list-style-type: none"> ① 민원기능 <ul style="list-style-type: none"> - 제증명발급, 신고민원처리 ② 주민관리 및 보호기능 <ul style="list-style-type: none"> - 주민등록, 인감관리 - 민방위, 재난관리 ③ 사회복지기능 <ul style="list-style-type: none"> - 생활보호, 장애인 복지 - 노인, 부녀, 아동복지 ※ ④~⑧ : 시군구 이관 				
주민자치센터	<ul style="list-style-type: none"> ① 주민편익기능 <ul style="list-style-type: none"> - 회의장, 예식장, 놀이방, 탁아소 등 ② 문화활동지원 <ul style="list-style-type: none"> - 전시회, 각종 취미교실, 청소년센터 ③ 영상, 음악감상실, 도서관 ③ 여가활동 조성 <ul style="list-style-type: none"> - 동호회, 레크레이션 활동 ④ 각종 주민 단체활동 지원 <ul style="list-style-type: none"> - 청년회, 부녀회, 노인회 등 ⑤ 소비자보호 운동 <ul style="list-style-type: none"> - 물물교환, 도·농간 자매결연 ⑥ 생활안정 확보 <ul style="list-style-type: none"> - 교통안전, 청소년지도, 자율방범, 의용소방대 등 ⑦ 지역안전 관리기능 <ul style="list-style-type: none"> - 축대, 하수구, 맨홀점검 등 				

※ 출처 : 행정자치부 (2001): 12-13.

이와 동시에 지역주민들도 지역주민 스스로가 지역사회의 주체적 입장에 서서 당사자들의 자질을 향상시키기 위해 노력하고, 지역사회 풍토를 건전화시키며, 지역사회 내 이웃들간의 빈번한 접촉을 통해 더욱 살기 좋고 인간적인 지역사회로

변화시킬 수 있는 노력이 필요한 것이다. 결국, 지방자치의 가치는 전국의 균형 있는 지역사회발전을 도모하고, 동시에 그 지역주민들의 복지증진에 기여할 수 있음을 기대할 수 있을 것이다.

‘작고 효율적인 정부’를 만들겠다는 취지 아래 정부는 이미 1998년 비효율적 행정체계를 축소할 것을 발표했다. 특히, 읍·면·동사무소의 기능이 행정업무의 전산화로 인해 상당히 축소되었을 뿐만 아니라, 행정의 효율성을 위해서 읍·면·동사무소를 폐지하고 ‘주민자치센터’를 설립하도록 하겠다는 것이 행정자치부의 방침이었다(박희선, 2000).³³⁾

주민자치센터란 일정 지역에 생활터전을 가지고 있는 지역 주민들이 주인의식과 연대의식을 갖고 자발적으로 참여하고 역할을 분담하여 지역사회의 복지를 향상시키고자 하는 목표를 추진하기 위하여 자생적으로 만들어진 지역주민의 자치적인 조직이 활동하는 장소를 의미한다(전원보, 2000: 141).

즉, 주민편의 및 복리증진을 도모하고 주민자치기능을 강화하여 지역공동체 형성에 기여하도록 하기 위하여 읍·면·동사무소에 두고 운영되는 것으로써,³⁴⁾ 지역주민이 이용할 수 있도록 읍·면·동사무소에 설치된 각종 문화·복지 편의시설과 프로그램의 충칭을 의미한다고 할 수 있다.

주민자치센터의 개념을 정의한 것을 보면 “지역주민들의 공동생활을 즐길 수 있는 주민활동의 장 또는 공간을 말하는 것으로 생활정보의 교환, 여가의 선용, 생활의 지혜를 배우는 집회의 장”이라고 볼 수 있다.

즉, 가까운 주민들이 커뮤니티 의식을 증진시키고 건전한 커뮤니티로 발전시킨다는 목적하에 레크레이션, 사회적, 문화적 활동에 참여하는 모임으로 봉사적, 민주적 조직을 배양시키기 위해서 설치된 집회시설이 바로 주민자치센터라고 할 수 있다.

이는 주민자치센터를 통하여 주민들의 실생활에 도움이 되는 복지·문화서비스를 제공을 확대하고, 주민자치조직의 육성을 통하여 주민간의 접촉기회를 제공하고 신뢰감을 증진시켜 연대감을 형성함으로써 지역사회를 활성화시킨다는 의미를

33) 당초 행정자치부는 읍·면·동사무소 기능전환의 근본취지가 일차적으로 시·도-시·군, 자치구-(일반구)-읍·면·동의 3~4단계 중 한 단계인 읍·면·동의 행정계층을 줄여 행정의 능률을 제고시키도록 할 계획이었다(행정자치부, 1999: 4-5).

34) 이는 행정자치부가 2002년 3월에 발표한 「주민자치센터설치 및 운영조례준칙 중 개정준칙」 제1조 목적과 제2조 정의내용을 중심으로 주민자치센터의 개념을 정의한 것이다.

담고 있다고 하겠다.

이러한 주민자치센터의 역할 중에서 중요한 것은, 주민자치활동 장의 역할로서 이는 주민자치센터의 가장 중요한 기능으로서 인근지역에 살고 있는 주민들이 스스로 공동체 의식과 연대감을 가지고 주체적으로 지역의 문제를 해결하려는 자치역량을 제고하는 것이다. 이러한 자치경험의 반복 및 지역사회 활동을 통해 지역의 문제를 해결하고 행정에 참여하는 역할을 수행하게 된다.

또한 사회복지지원의 역할로서 장애인, 저소득층, 노인 등 늘어나는 복지수요에 효율적으로 대처하고 개발 및 성장의 그늘에서 소외되었던 계층의 자활지원 등 사회복지 강화기능을 할 수 있다.

아울러 주민편익지원의 역할로서 주민의 실생활에 도움을 줄 수 있는 서비스의 제공이 가능하며, 문화지원의 역할로서 현대사회에서 문화의 기능이 점차적으로 중요하여 지고 있음을 고려할 때, 주민자치센터는 지역문화를 형성하고 확장하는 매개역할의 수행이 가능하다.

그리고 민간협력·지원의 역할로서 지역내의 주민조직과 단체활동의 중심이 되고, 활동이 체계적으로 이루어 질 수 있도록 지원하는 기관으로서의 역할이 가능하다. 아울러 주민들이 자율적으로 참여하고 운영하는 주민자치센터가 될 수 있도록 유도하는 역할을 수행할 수 있을 것이다.³⁵⁾

요컨대, 주민자치센터는 주민의 “교양수준 향상을 위한 시민대학 개설, 시민의 생활편익을 위한 물가정보, 취업, 주식, 부동산 등 각종 생활정보를 제공하는 정보서비스센터, 체육과 레크리에이션을 위한 장소와 기회를 제공해 주는 문화체육시설, 각종 자격증을 취득하여 주민이 부업에 나설 수 있게 해주는 부업교육시설 등을 통하여 주민의 다양한 기능을 수행하는 주민을 위한 행정기관”으로 자리잡을 수 있을 것으로 기대된다.

또한 기존에는 지역사회에서 발생하는 모든 제반문제를 행정이 담당하였다면,

35) 주민자치센터는 지역의 커뮤니티적인 성격을 가지고 있다(G. A. Hillery, 1955; Howard W. Hallman, 1987: 33-38). 지역의 자생적 자치조직들은 지방자치의 뿌리라 할 수 있다. 이러한 자생적 조직들이 적극적으로 참여할 때 지방자치는 활성화 될 수 있다. 따라서 이제 막 시작한 우리나라의 지방자치를 발전시키기 위해서 자생적 조직들이 활성화될 수 있는 여건 조성이 필요하며, 주민자치센터는 이러한 역할을 수행하고 있는 것이다. 지역주민과 지역의 자치조직을 중심으로 한 지역민주주의를 실현하고 지역주민의 적극적 참여를 통한 지역공동체를 구축하기 위해서는 지역중심의 커뮤니티 형성이 필요하다. 커뮤니티를 통해서만이 지역의 문화, 복지시설과 프로그램을 주민 스스로가 운영하는 것이 가능하기 때문이다. 따라서 주민자치센터는 지역의 커뮤니티적 성격을 충분히 가질 수 있다.

이제는 주민자치센터를 통해 주민들의 참여를 통해 주민자치를 실현하는 장으로 전개될 수 있을 것을 알 수 있다.

특히, 주민자치센터는 지역내의 다양한 기관, 단체, 자치모임들을 주민과 연계하는 센터의 기능을 수행하는데, 기존의 모임뿐 아니라 문화, 복지, 여가, 교육, 정보 등의 여러 프로그램의 운영과정에서 더 많은 주민자치모임, 자원봉사모임이 새롭게 만들어질 수 있을 것이 크게 기대된다.

주민자치센터내의 시설은 이러한 모임 등의 회의실이나 교육장, 행사장 등으로 유효적절하게 활용될 수 있으며, 또한 주민자치센터는 청소년선도, 범죄예방, 청소·환경문제, 안전문제, 시설설치와 관리 등 지역의 여러 현안문제를 논의하는 토론장이기도 하고, 주민들의 모아진 의견을 지방정부에 전달하거나 요구하는 통로가 되기도 하며, 무엇보다도 주민자치센터는 주민 스스로 지역문제 해결과정에 참여토록 하는 구심점이 되는 것이 중요하다.

주민자치센터는 지역내의 다양한 기관, 단체, 자치모임들을 주민과 연계하는 센터의 기능을 수행하는데, 기존의 모임뿐 아니라 문화, 복지, 여가, 교육, 정보 등의 여러 프로그램의 운영과정에서 더 많은 주민자치모임, 자원봉사모임이 새롭게 만들어질 수 있을 것이 크게 기대된다.

지역사회 구성원 개개인들간의 상호교류를 통하여 본래의 자기본성을 단계적으로 수정해 가면서 문화를 습득하여 집단적으로는 공통감각을 형성하고, 개별적으로는 안정된 자아를 형성하는 것이 인간의 사회화 과정(socialization)이라고 할 수 있으며, 이러한 의미에서 “잃어버린 공동체를 복원”하기 위한 주민자치센터가 그 진정한 가치를 갖는다(필자, 2003).³⁶⁾

산업화·도시화 등 사회적 여건변화에 따라 주민자치센터의 활성화 문제는 사회여건 변화 속에 주민들간의 사회적 상호작용을 어떻게 활성화해야 하는가와 맥을 같이 한다고 할 수 있다. 이러한 맥락에서 여기에서 선진국의 기초자치단체와 한국의 읍·면·동 규모를 비교해 볼 필요가 있다.

36) 그런 면에서 주민자치센터는 주민들을 위한 주민중심의 민주적인 조직구조가 되어야 한다. 즉, 주민이 주체가 되고 주민이 원하는 바를 해결해 줄 수 있는 방향으로 기존의 읍·면·동사무소의 관리지향적인 구조를 주민중심의 민주적 구조로 전환시키는 것이다. 현재 걸음마 수준에 있는 지방자치를 활성화하여 선진국 수준으로 높이기 위해서는 지방자치의 뿌리에 해당되는 지역의 자생적 자치조직의 육성이 필수적이라고 할 수 있다. 따라서 이러한 지방의 자생적 자치조직이 활성화 될 수 있는 토양을 조성하는 일을 할 수 있는 조직으로 현재의 읍·면·동 행정조직체계가 탈바꿈하여야 할 것이다.

〈표 4-4〉 선진국의 기초자치단체와 한국의 읍·면·동 규모

국 명	기초자치단체 수(개)	기초자치단체 당 인구(명)	기초자치단체 당 면적(km ²)
미 국	39,006	6,623	240
이탈리아	8,104	7,040	4
프 랑 스	36,763	1,568	15
독 일	4,805	5,452	2
스 위 스	2,995	2,374	14
일 본	3,234	38,442	117
영 국	433	134,919	560
한 국	232	199,440	427
한국(읍·면·동)	3,516	13,168	27

※ 출처: 안성호 (2000): 10

이를 보면 먼저 한국의 기초자치단체 수가 선진국들의 기초자치단체 수에 비해 현격히 적음을 알 수 있다. 인구 710만에 불과한 스위스가 2,995개, 인구 5,770만의 프랑스는 무려 36,763개에 달하는 기초자치단체들을 가지고 있는 것은 말할 것도 없고, 선진국들 중 예외적으로 적은 수의 지방자치단체들을 가지고 있는 인구 5,840만의 영국도 우리 나라보다 약 200개나 많은 기초자치단체들을 가지고 있다.

그리고 우리 나라보다 인구가 약 2.7배 많은 일본은 약 14배의 기초자치단체들을 가지고 있다. 기초자치단체도 못되는 우리 나라 읍·면·동의 수 3,516개조차 선진국들의 기초자치단체 수와 비교할 때 많은 축에 끼지 못한다.

다음으로 기초자치단체당 평균 인구에 있어서 일본과 영국을 제외한 많은 선진국들이 몇 천 정도에 머무는 데 비해, 우리는 무려 20만명에 육박하고 있다. 우리나라 읍·면·동의 평균인구 13,168명조차 일본과 영국을 제외한 선진국들의 기초자치단체 인구 규모보다 매우 많다.

여기에 우리 나라는 인구에 비해 땅이 비좁은 나라임에도 불구하고 기초자치단체의 수가 적어 기초자치단체 당 평균 면적에 있어서 영국 다음으로 넓다. 읍·면·동의 평균면적으로도 미국, 일본, 영국을 제외한 선진국들의 기초자치단체 당 평균면적보다 넓다.

이와 같은 우리나라 자치센터를 여타 선진국과 비교 할 때 자치단체규모가 매우 협소하고, 아직까지 토대가 미흡하여 안정적인 기반을 이루는데는 무리가 있으

므로 선진국 사례처럼 이를 보완하고 개선해 나가야 할 것이다.

또한 선진국에는 우리나라 읍·면·동사무소와 같은 제도가 없으나 소규모 지역을 단위로 주민이 주축이 되어 주민 스스로 청소, 문화, 복지 등 지역의 일을 처리하는 「커뮤니티센터」가 운영되고 있다. 따라서 우리나라도 선진국처럼 주민이 주축이 되어 문제를 스스로 해결하는 지방자치역량 강화에 노력해야 한다.

2) 상호공감대 형성을 통한 지역공동현안의 해결

지방자치제가 도입되어 실시되고 있으나 현재 지방자치의 근본적인 문제점으로 대두되고 있는 지방자치에 대한 지역주민들의 참여와 관심의 부재는 중앙정부의 권한이양 문제와 더불어 지방정부 차원에서 시급히 풀어야 할 숙제라 할 수 있다.

현실적으로 볼 때, 주민들의 입장에서는 지방선거를 통해 단체장과 지방의원을 선출하게 되었다는 변화 외에 지방자치제를 실감할 수 있는 참여기회가 제도적, 현실적으로 제약되어 있다 해도 과언이 아니다.

따라서 주민자치센터의 본래 목적은 일정한 지역에서 거주하는 주민들이 상호 이해와 동류의식을 갖고 지역문제에 대한 상호공감대를 통해 머리를 맞대고 지역 사회발전에 관한 문제를 위해 서로 고민할 수 있을 때 비로소 그 존립목적이 달성될 수 있다고 할 수 있다.

이러한 상호공감대는 우리의식, 소속감, 공동체의식 등의 형태로 나타나게 되므로, 주민자치센터는 본래의 공동체의식을 되살리고 주민자치의식을 강화할 수 있는 수단으로서 앞으로 발전되어야 할 제도가 아닐 수 없다는 점에서 강조되어야 한다.

그리고 주민자치센터간 상호정보를 교류하고 경험을 나누기 위해서는 주민자치센터간 네트워크를 구축할 필요가 있다.³⁷⁾ 이를 통해 프로그램도 교환하고 매년 프로그램 경연대회의 우수한 사례를 전시하여 주민자치단체간 벤치마킹 할 수 있는 자리를 마련하는 방법도 필요할 것이다.

한편, 주민자치센터에서 운영하였던 각각의 프로그램을 주민과 함께 하는 동별 또는 아파트별 축제나 마을행사시 공연토록 다양한 방법을 자치센터별로 마련하

37) 즉, 각 주민자치센터별로 인터넷 홈페이지를 만들고 홈페이지간에 링크를 하여 사이버상의 네트워크를 구축하는 것이다.

여 프로그램에 참여하였던 수강자들에게 본인의 잠재력 향상을 확인하는 계기를 조성하고 자긍심을 주어야 한다.

또한 주부노래교실, 고전무용 등 참가자들이 자체동아리를 형성하여 관내 복지 시설이나 노인정 등을 방문하여 위문공연을 함으로써 프로그램 참가자들의 여가 활동 증진과 삶의 보람을 가질 수 있도록 해야 할 것이다.

우리 나라에서 주민자치센터 운영의 시행착오를 줄이고 빠른 시간 내에 활성화 시키기 위하여서는 학계의 이론과 민간의 경험과 지혜를 배우고 참여를 촉진하기 위한 다양한 협력체계의 구축이 필수적이다.

또한 지역민간단체에 프로그램을 위탁하여 운영하는 방법을 강구하여야 하며 단체의 선정은 홍보와 적절한 심의과정을 거치고 전담실무자는 그러한 위탁프로그램을 조정하고 관리하는 역할을 하도록 하여야 한다. 또한 기초자치단체 단위에서 한 두 개의 주민자치센터는 민간주도형으로 개발하여 순수 민간자치조직이 책임지고 운영하도록 할 필요가 있다.³⁸⁾

다만 주민자치센터에 대한 지역민간단체 역할에 대하여서는, 지역민간단체(NGO)의 주민자치위원회 위원으로 참여, 주민자치센터 운영에 지도·감독 및 자문, 주민자치센터 프로그램을 위탁받아 운영, 주민자치센터를 책임지고 운영 등 다양한 방안들을 검토할 필요가 있다.

주민자치센터 프로그램은 좁은 센터공간 내에 한정하지 말고 문화센터, 사회복지관, 학교, 도서관 등 지역의 각종 시설이나 자원을 활용하도록 지역의 관련 기관간 지역네트워크를 구축하여 주민들에게 지역특성에 맞는 다양한 프로그램을 개발하여 제공하되 단순히 취미, 교양 프로그램에 그치지 말고 지역공동체 형성을 위한 프로그램을 적극적으로 발굴, 운영하여야 한다.

또한 그러한 다양한 프로그램을 운영하기 위해서는 시설 측면에서 공간활용의 유연성이 확보되어야 한다. 그러나 주민자치센터 운영과 관련해 농촌지역의 경우 대도시 주민들에 비해 읍. 면사무소의 장소가 협소하고 시설이 노후되어 있어 주민자치센터의 설치가 쉽지 않으며 노인인구가 많고 청소년층 인구가 적기 때문에 이들이 이용하기에 접근성이 좋지 않은 문제점을 가지고 있다.

38) 창원시 같은 경우에는 동 기능 전환 훨씬 이전부터 대동제(大洞制)를 실시하고 잔여공간을 민간단체에 위탁하여 주민복지센터나 사회교육센터로 운영하여 좋은 성과를 본 사례가 있다 (박홍순, 2000).

따라서 농촌지역 주민자치센터는 읍·면·동의 인구적 특성, 공간적 특성, 계절적 요인 등에 따라 단기 프로그램과 정기 프로그램을 집중적으로 개발하는 것이 보다 나은 선택이 될 것이다. 예를 들어 폐교, 마을회관, 경로당, 기타 지역내 이용 가능한 시설을 직접 찾아가 주민과 만나는 순회형 프로그램 도입이 필요하다. 또한 보건소와 연계한 다양한 틈새 프로그램 운영하는 방안 모색도 가능하리라고 본다. 그밖에도 스쿨버스를 통한 주민자치센터의 이용도 고려해 볼 수 있다.

대부분의 농. 어촌 지역은 노년인구의 비중이 높아 주민자치센터의 주도계층 양성을 체계적이고 구체적으로 진행할 필요가 있다. 특히, 주민자치센터가 조기에 안정적으로 정착하기 위해서는 젊은 층의 호응이 필수적이므로 정보가치가 높고 다소 실험성도 강한 청년세대 지향의 프로그램을 강화하는 것도 바람직하다.

또한 주민자치센터에서 지역문화복지의 구체적인 프로그램으로서, 지역내의 모든 주민을 대상으로 문화·예술에 대한 욕구를 충족시키기 위하여 어린이를 위한 시설 및 프로그램으로 놀이방, 피아노교실, 미술교실, 어학교실 등을 설치하며, 음악실을 설치하여 직업별·연령별에 구분 없이 와서 음악감상이나 연주할 수 있는 공간을 마련한다. 주부를 위한 취미교실반을 설치하여 요일별로 꽃꽂이·합창·그림그리기·지역향토문화재 탐사, 에어로빅, 전람회 등의 취미활동을 장려하는 것이 중요하다.

한편, 일본의 公民官은 지역의 구성원들이 모여서 배우며 상호 교류하는 장으로서 주민의 자치능력향상과 지역활성화에 기여하는 종합적인 사회교육시설이며 행정기관과 별도로 출발한 것이다. 일본의 공민관의 조직 및 운영은 전국적으로 일률적으로 이루어지고 있는 것이 아니라, 그 지역의 특성을 반영하여 조직과 운영을 달리하고 있다. 일본은 교육자치제의 실시로 교육위원회가 일반행정기관과 동일한 소속으로 되어있기 때문에 생애교육과 관련되는 활동은 공민관을 창구로 하여 각 유관기관이 통합적으로 운영되고 있어 효율성이 높다.³⁹⁾

또한 일본의 공민관 운영프로그램은 지역의 특성을 반영하여 각 공민관별로 편성, 운영하고 있으며, 프로그램 운영에 있어서 지역의 인적자원, 지역의 출향 인사를 최대한 적극적으로 활용하고 있다. 주민의 취미활동으로 이루어지는 강좌는 일

39) 일본의 공민관은 지역을 기반으로 하여 주민들이 모이고, 배우고, 상호교류를 하는 장으로서 교양, 문화, 스포츠 등의 활동을 통하여 주민의 자치능력을 높이고 지역활성화에 기여하는 종합적인 사회교육시설이다.

반적으로 수익자부담의 원칙에 의해서 수강생이 비용을 지불하고 있으며, 교양강좌의 경우에는 공민관에서 부담하고 있음을 알 수 있다.

독일에서는 주로 청소년을 대상으로 한 문화와 교양, 탁아의 기능과 노년층에 대한 여가시설의 기능을 충실히 수행하고 있다. 특히, 주민자치시설로의 도서관은 도시와 농촌에 커다란 의미를 가지고 있으며, 이동도서관을 포함하여 도시에서는 도서 대여점, 비디오 대여점의 역할을 대신함으로써 주민의 복리를 크게 증진할 수 있으며 농촌에서는 문화 및 교양시설로서 충분히 기능하고 있다.⁴⁰⁾

여기에 비해서 미국은 다양한 민족, 문화, 인종, 영어 등으로 단일 민족과 인종으로 구성된 유럽과 우리와는 부분적으로 상이한 기능을 주민자치시설이 담당하고 있다. 미국이라는 사회적 환경 속에서 미국의 주민자치시설이 시행하는 프로그램, 예를 들어 범죄문제, 마약중독 및 알콜중독 문제, 변호사 문제 등은 우리에게 적용하기에는 어려운 점이 있는 것이 사실이다.

한편, 미국의 주민들이 주민자치시설을 아주 잘 이용한다는 점이다. 주민자치시설을 효율적으로 설립, 운영하기 위해서는 주민청원제와 주민소환제 등과 같은 지방자치의 제도적 운영기반을 필요로 하게 된다는 점이다.

그러나 영국에서는 다양한 소양프로그램을 통해서 청소년들이 자치적으로 즐길 수 있는 공간을 제공할 수 있다. 예를 들어 요즘 학생들이 좋아하는 힙합댄스, 에어로빅 등을 연습할 수 있는 공간을 제공할 수도 있다. 또한 학생들이 자유시간을 유용하게 활용할 수 있도록 전문강사들에 의한 교양프로그램을 제공할 수 있다. 또한 주민자치시설을 학생들의 공교육을 효과적으로 보완하는 보충교육시설로서 유효 적절하게 활용할 수도 있다.⁴¹⁾

40) 독일의 사회문화센터는 단순히 문화와 예술행사만이 아니라 문화 간이주점, 문화카페, 혹은 공작실과 같은 다양한 형식을 지닌 만남의 기회를 제공함으로써 사람들간의 정보교류 및 의사소통, 고유한 창조행위를 유도한다. 사회문화센터의 재정은 주로 기부나 보조금으로 충당된다.

41) 영국의 예술센터는 지역사회의 중요한 예술공간으로 발전해 왔으며, 환경변화와 지역적 특성에 따라서 융통성 있게 다양한 역할을 수행하고 있다. 우선 예술센터는 커뮤니티 차원에서 지역 주민들에게 양질의 예술을 체험할 수 있는 접근성을 높이는 역할을 한다. 다시 말하면 청중과 예술조직간의 신뢰관계를 발전시키고, 교육사업을 통해 주민들에게 그들의 기존 취향을 개발하도록 하며, 새로운 체험을 할 수 있도록 적절한 환경을 만들어 주는 일을 중요하게 여긴다. 또한 지역주민들로 하여금 예술 이벤트에 참여하고 그들 자신들의 창의성 개발 기회를 제공한다. 아울러 지역주민과 전문예술가들과의 만남 및 공동작업 기회를 제공하고, 아마추어 작업과 참여적 워크숍을 지원하고 있다. 예술가 차원에서는 예술센터가 예술가들의 작품을 발표할 수 있는 기회를 제공하는 한편, 예술가들에게 광범위한 지원을 제공한다. 예술센터의 75%는 독립된 센터이며, 25%는 자치단체가 직접 운영하고 있다.

이러한 주민자치센터의 평생교육과 지역문화와 예술사업에 적용할 수 있는 외국의 사례로서는 일본의 공민관, 독일의 사회문화센터, 영국의 예술센터, 프랑스의 센느내셔널⁴²⁾ 등이 있다.

〈표 4-5〉 주민자치센터 관련 외국의 운영사례(독일형 및 일본형)

구분	독일형	일본형	
		커뮤니티센터	자치회(정회)
중심 시설	공회당	공민관	자치회관 (공민관을 위탁받아 사용하기도 함)
성격	임의조직	지방자치단체에서 관장하는 사회교육기관	주민자치조직
관리 운영 주체	- 특별조직 없음 - 지역의 자원봉사자, 청년회, 스포츠클럽 회원 등이 자주적으로 관리, 운영	국립공민관, 시설공민관(현재 국립공민관의 90%이상을 민간위탁)	자율적 주민조직(선거로 임원진 선출, 별도의 사업부서도 있음)
관할 구역	인구 500~2만명의 법인격이 없는 일선 지방조직단위	기초자치단체당 6~7개	자생부락단위
형성 과정	1973년 행정구역개편의 일환으로 정부가 계획적으로 추진	사회교육기관으로 정부가 계획적으로 육성	주민의 자치적 친목 조직으로 성장
기능	시민대학, 주민집회소, 청소년 센터, 도서관, 박물관, 문화행사장, 재활용센터 등	시민교육장, 레크레이션, 체육장, 자치조직 사무소 등	지역자치사무처리, 자치단체와 특별지방행정기관으로부터 위탁 받은 사무처리
재원	사용료, 수수료, 자치단체 지원금 등	정부보조금, 회비, 사용료, 수수료, 수익사업 등	정부보조금, 회비, 사용료, 수수료, 수익사업, 수탁, 용역비 등
기타	대표자는 기초자치단체의 부단체장 역할 혹은 단체장의 자문 역할 수행	상근 직원 있음	상근 직원 없음(자원봉사자 활용)

※ 출처: 행정자치부 (1999): 16.

42) 프랑스의 센느내셔널은 지역 단위의 공공문화시설들을 일컫는 말이다. 여기에는 연극, 무용, 음악 등 보다 역동적이고 현장감 있는 예술무대라는 의미가 담겨져 있다. 현재 센느내셔널에 포함되어 있는 지역의 공공문화시설은 61개로 여러 지역에 분포되어 있다. 센느내셔널의 시설은 대부분 국가 혹은 지방정부의 소유로 되어 있지만, 실제적으로는 비영리협회 형태로 운영된다. 이러한 비영리 문화조직체는 민간부분의 융통성, 자율성, 창의성을 활용하여 공공부분의 비능률성과 경직성을 극복할 수 있는 여건을 조성할 수 있다는 장점을 가지고 있다.

5. 지역사회내 상호작용과 통합적 지역문제해결

1) 상호작용을 통한 지역사회발전

과거 권위주의적 정부시대에 통용되었던 하향식 국정운영스타일이 최근 들어 사회 곳곳에 ‘민주성’의 정착과 함께 도전을 받고 있다. 그리하여 새로운 시대적 상황에 맞는 국정운영을 위한 정부시스템의 근원적인 정비가 요청되고 있다. 따라서 현재 나타나고 있는 분권운동은 그간 중앙이 가지고 있었던 권한이나 재원 일부를 지방으로 되돌려 주는 수준에 그쳐서는 안되며, 이제까지 중앙집권적 官 중심의 국정운영 시스템을 근본적으로 쇄신하는 것이 필요하다.

즉 우리의 오랜 역사성 속에서 형성된 官 중심의 중앙집권적인 정치·행정 시스템으로부터 자본주의의 발달에 따른 民의 역할 증대, 근대적 시민의식의 성숙에 따른 현장성 증시의 정치적 욕구를 현실 정치는 받아들일 수밖에 없는 사회적 환경이 조성되어 버린 것이다. 그리하여 ‘관으로부터 민으로’, ‘중앙으로부터 지방으로’, ‘폐쇄로부터 개방으로’라는 세계사적인 흐름에 맞는 사회체질의 개선과 함께 民官간 및 정부간 관계의 재편이 추진되고 있는 상황이다.

이는 우리 나라가 1990년대부터 추진하고 있는 정부규제완화 정책(민영화), 중앙행정권한의 지방이양 정책(분권화), 각종 비리와 부패 방지를 위한 정보공개 정책(투명화) 등은 民官 및 정부간의 관계의 재정립을 위한 범국가적 노력이라고 할 것이다.

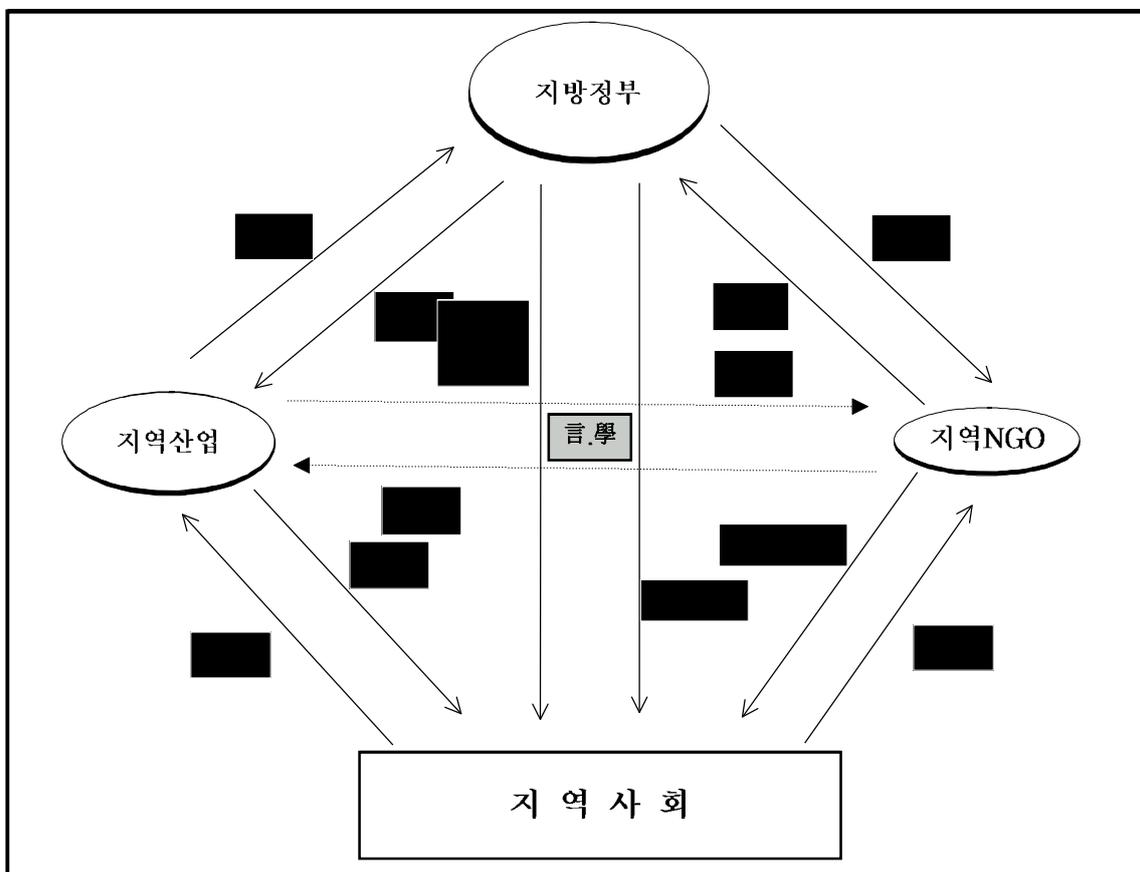
더욱이 우리 사회의 민주화, 지방화와 따른 시민사회의 역량 강화에 따라 거버넌스라 하는 다소 생소한 용어가 회자되고 있다. 이와 함께 로컬거버넌스라는 용어도 꾸준히 등장하고 있다. 로컬거버넌스는 지금까지 우리가 사용해 온 제도적 중심의 지방분권 및 지방자치에 대한 개념적 도전으로 볼 수 있다.⁴³⁾

그러므로 로컬거버넌스 개념은 기존의 지방분권 논의가 중앙정부-지방간의 사무배분, 위임, 재정적 관계를 비롯한 제도적 관점에서 주로 논의되어 왔다는 사실에 대한 비판과 기대에서 출발한다. 이제는 일반시민 및 민간부문을 통치의 실질

43) 결국 로컬거버넌스는 지방정부와 관련된 주요현안의 해결메카니즘(솔루션)과 관련시켜 접근하는 것이 필요하며, 이 때 참여하는 행위주체들의 영향력이 행사되고 다양한 의견들이 제시되며, 바람직한 이견조정절차를 통해 통합적인 문제해결방식을 지향해 가는 과정으로 이해할 수 있다(필자, 중도일보, 2003. 11. 19).

적 주체로 보고 정치, 행정을 비롯한 공공업무(public affairs)를 시민의 정치적, 경제적 이해관계라는 실질적 관점에서 설득력 있는 논리를 제공해야 할 때이다.

사실 한국에서는 지방에 주어진 실질적 주도권 분석에 대한 관심은 매우 낮다. 즉 국가 수준이 아닌 지역이나 지방 수준의 사회질서에 대한 지방정치의 구성 주체간의 상호작용에 대한 분석적 관심은 부족하다. 지역균형발전과 함께 지방분권이 노무현 정부의 대표적 국정과제 중의 하나이다. 따라서 지금은 지방분권 및 지방자치의 새로운 개념적 틀을 세워야 할 시기이다. 로컬거버넌스는 이러한 정치적 흐름의 성공을 위한 개념적 기초를 제공할 수 있다.



[그림 4-6] 지역사회와 로컬거버넌스

공공분야의 한 축으로서 지방정부도 이러한 범국가적 노력에 적극 동참하여야 할 것이다. 이처럼 지역사회가 사회변화에 대응하고자 할 때, 지역사회는 어떠한

기준과 철학 속에서 자기혁신 노력을 할 것인가가 중요하다. 그 첫째는, 시민주권 회복으로서의 ‘시민화’, 둘째는, 중앙정치 탈피로서의 ‘자립화’, 셋째는, 정책경영 창출로서의 ‘정책화’ 운동을 활발하게 전개시켜 나가야 한다.

첫째, 시민주권의 회복으로서의 시민화를 위해서는 다양한 제도에 의한 ‘시민의식’을 자극시킬 수 있도록 하여야 한다. 우리 나라 지방자치법에서와 같이 시민참가가 제약받고 있거나 혹은 지방재정 관련법에서처럼 획일적인 세제운영이 지속되는 한, 시민의 자치행정에 대한 관심이 미약해지고, 이것이 결국 ‘전국민의 수동화’를 정착화시켜 시민적 자발성을 막고, ‘우민적인’ 수익성에 사로잡히도록 하게 만들고 말 것이다.

따라서 주민투표나 주민소환 같은 제도의 도입을 통하여 주민의 직접적인 행정참여가 가능하도록 하여야 할 것이며, 이와 함께 행정서비스와 시민부담을 연계시킴으로서 시민들이 납세자 의식을 가지고 자치행정에 관심과 감시를 할 수 있도록 되어야 할 것이다.

둘째, 시민주권에 근거한 지역사회의 자립화가 실현되도록 하여야 한다. 지역사회의 종합적인 관리주체로서의 지방정부는 헌법상 보장된 하나의 정부 단위로서 재정적인 측면에서뿐만 아니라 정신적으로도 국가의 후견적인 보호정책으로부터 탈피하지 않으면 안된다. 그런즉 지방 없는 중앙(국가)이란 생각할 수 없다(필자, 2003. 10. 22; 18).⁴⁴⁾

이를 위해서는 이제까지 분권과제로서 사무·권한·재원·인력 배분이라고 하는 이른바 ‘양적’인 분권운동을 뛰어 넘어 지역사회의 內發的 자립을 지향하는 ‘질적’인 분권운동으로 전환되지 않으면 안된다.

셋째, 자치행정의 골격이 시민과 함께 하는 ‘정책경영’에 의하도록 되어야 한다. 정치·행정의 주요한 화두가 되고 있는 거버넌스의 지역적 도입과 함께 자치행정이 기존의 관청주도형으로부터 민·관 협조형의 행정경영으로 바뀌어지고, 더 나아가 시민주도형의 정책경영으로 전개되어 가도록 하여야 한다. 이제까지 지방정부는 스스로 책임을 지는 운영이 이루어지지 않았다. 따라서 지방정부가 스스로의 판단과 책임하에 행·재정상의 자립화와 효율화를 이루어나갈 수 있는 민·관 및

44) 언필칭 일본 군국주의가 지역을 희생하여 부국강병을 부르짖었지만, 그 결과가 어떠하였던가를 타산지석으로 삼아 지역의 발전이 곧 국가발전의 근간이 된다는 사실을 우리는 다시 한번 확인하여야 한다.

지방정부간 시스템의 재정비가 필요하다.

그러므로 ‘시민주권론’·‘지방정부 자립론’·‘정책경영론’의 구축에 의하여 지역사회를 혁신시켜나아가야 할 것이다. 이를 위해서는 국가적 차원에서의 분권·분산·분업의 삼분정책이 강력하게 추진되어야 하며, 이러한 삼분정책을 통하여 지역사회가 자율과 책임 속에서 국가변영의 기초가 되어야 할 것이다.

이미 20세기 후반기에 선진국들은 국가경쟁력 제고를 위한 국가운영시스템의 재편을 시도하였고, 그 과정에서 총체적인 국가경쟁력 강화를 위해서는 정부, 기업, NGO간의 적절한 역할 분담체제와 협력이 필요하다는 것을 느껴 새로운 공공관리의 전략으로서 거버넌스라는 개념을 만들어 냈던 것이다.

정부의 효율성 제고와 국민서비스 질 제고라는 차원에서 시작된 공공부문의 개혁은 정책네트워크(정부간 관계, 정부-기업관계, 정부-NGO관계)를 통하여 가시화되고 있으며, 권한위임·공동체 복원·고객의 자율적 관리 등이 강조되고 있다. 국가사회의 기본단위로서의 지역사회도 이러한 공공관리의 새로운 흐름으로부터 예외일 수는 없다. 따라서 지역사회의 관리주체들은 이러한 새로운 흐름에 대응할 수 있는 로컬거버넌스 시스템을 재구축함으로써, 21세기 세계화·정보화·지방화 시대에 주체적 대응을 하여야 할 것이다.⁴⁵⁾

2) 통합적 문제해결과 대안적 접근

원래 로컬거버넌스란 20세기 중엽 이후 강조된 단순한 시민참가라는 개념보다는 적극적인 개념으로서 권력을 주요수단으로 하는 정부, 이윤추구를 주요 목적으로 하는 기업, 그리고 사명을 중심축으로 하는 주민단체간의 ‘연계성’(linkage)에 중점을 두는 지역사회 주요인자간의 협력과 참여라는 동반자관계를 통하여 지역사회의 공공문제를 해결해 나가는 방식을 말한다.

따라서 로컬거버넌스의 특징은 지방정부를 중심으로 한 제도적이고 공식적인 관계보다는 공공기관, 기업, 주민집단간에 있어 각자의 전략적 목표와 이해관계를

45) 로컬거버넌스 구축에 있어서 중요한 축인 지방정부도 이제는 ‘작은 정부’(small government) 지향 차원을 넘어 ‘좋은 정부’(good government)의 구현을 통하여 ‘위대한 정부’(great government) 구성을 위한 기초를 다지도록 하여야 할 것이다. 그러나 무엇보다도 중요한 것은 지방정부 혁신과 분권화에 대한 국민(주민)적 담론을 어떻게 불러일으킬 것인가에 대한 전략과 정책이다. 지방정부 혁신과 분권화에 대한 국민적 관심이 높아진다면, 지방정부 혁신과 분권운동에 대한 저항도 그만큼 약화될 것이기 때문이다.

비공식적인 네트워크를 통하여 반영, 조정, 통합해 나가는데 있다. 따라서 지방정치나 행정을 지방정부 주도로 일방적으로 운영해 나가는 방식과는 상당한 차별성을 가진다.

이제 21세기 지식정보화 사회에서의 지역사회 관리는 정부나 시장영역만으로 불가능하다. 그리하여 지역사회와 국가사회 뿐만 아니라 국제사회의 효율적 관리와 지속적인 존속을 위해서도 시민(세계시민)의 역할이 중요시되며, 이들 시민들의 자발적 결집체인 NGO의 역할과 비중이 매우 높아지고 있는 것이 세기적 전환기에 있어서의 세계사적인 커다란 하나의 주요 흐름인 것이다.⁴⁶⁾

이와 같은 공공분야에서의 거버넌스 개념의 등장은 국가사회는 물론 지역사회의 관리에도 많은 영향을 미치고 있으며, 이는 결국 민·관 및 정부간 관계에도 변화를 주고 있다. 이제까지 한 국가사회관리를 위하여 중앙정부와 지방정부는 공적기능 담당자 중심의 정부간 관계라는 차원에서 논의되어 왔지만, 이제부터는 공공관리 담당자의 외연적 확장으로 인하여 종래와 같은 정부조직내의 관료집단만으로는 국가사회의 효율적인 관리가 어렵게 되고 말았다. 그리하여 로컬거버넌스의 외연적 확장도 필요 불가결하게 되고 있다.

그러므로 로컬거버넌스의 도입을 통하여 지역사회를 혁신시켜 나가기 위해서는 첫째, 지역주민들이 위기의식을 느껴야 하며, 둘째, 지역주민에게 비전을 제시하고, 셋째, 혁신지도부를 구성하여야 한다.

첫째로, 지역사회를 혁신시켜 나가기 위해서는 주민들간의 혁신에 대한 공감대가 형성되어야 하는 바, 이는 주민들이 지역사회에 만족하고 안주하여서는 성립될 수 없다. 주민들이 지역사회에 대한 문제의식을 느끼고, 이의 해결을 위한 노력을 경주하지 않으면 안된다. 따라서 혁신의 전제조건은 위기의식이다. 그러한 면에서 본다는 우리 나라는 현재 수도권 집중이 가속되고, 지역사회가 황폐화되고 있는 상황하에 있기 때문에 위기의식의 공감대 형성은 가능하다고 본다.

둘째, 지역의 인적, 물적, 유형, 무형의 자원을 조사하여, 지역의 SWOT 전략을 확실하게 세워, 지역주민들의 고통을 극복할 수 있는 가슴 설레이는 비전을

46) 즉 기존의 정부영역과 시장영역 중심의 국가(지구)관리가 위기에 직면하여, 그 견제와 보충의 역할자로서의 NGO의 역할 여하에 따라 지역관리와 국정관리, 그리고 '지구관리'의 성패가 좌우되는 시대에 이른 것이다. 그리하여 브래드리(Bradley)가 지적한 바와 같이, 정부와 시장, 그리고 NGO라는 세 가지의 발판이 동등하게 다루어지지 못한다면 사회가 안정적일 수 없게 되어 버린 것이다.

제시하여 주어야 한다. 개혁에는 고통이 수반되기 마련이기 때문에. 이 고통을 극복하기 위하여서는 강력한 미래지향적 희망이 있어야 한다.

셋째, 이러한 비전을 현실화시킬 수 있는 강력한 혁신지도부가 있어야 한다. 특히 지역사회는 각종 ‘緣’에 얽혀져 있는 현상유지적 보수적 성향의 사람들이 지도층을 이루고 있는 경향이 많기 때문에 혁신 지도부를 구성하기가 어려우며, 설사 구성된다고 하더라도 그 활동에 있어서 한계를 느끼기 쉽다. 따라서 주민적 지지를 강력하게 받는 혁신지도부의 구축을 위한 전략과 정책이 심도 있게 강구되어야 할 것이다.⁴⁷⁾

따라서 로컬거버넌스의 구축을 통하여 지역사회를 혁신시켜 나가고자 할 때, 다음과 같은 점에 유의하여 할 것이다.

첫째로, 지역혁신에 대한 주민의 이해를 어떻게 구할 것인가 하는 문제이다. 이를 위하여 民, 官, 産, 學, 研, 言이 통합적으로 Task Forces를 만들어 지역사회의 혁신 방안에 대하여 시민대토론회를 갖도록 한다. 이 시민대토론회를 통하여 시민적 합의가 이루어진 경우, 이를 실천할 수 있는 가칭 ‘고향사랑 운동본부’를 만들어 구체적인 과제들을 실현시켜 나가도록 한다.

둘째, 선진국으로부터의 벤처마케팅을 하여야 한다. 지구촌 사회에서 한 국가나 지역사회에서의 주요 흐름과 제도는 바로 다른 국가나 지역의 흐름과 제도에 영향을 미치는 동시적, 쌍방적 커뮤니케이션이 가능해지고 있다. 따라서 세계 각국의 지역혁신화 전략을 살펴보고, 이로부터 우리의 지역혁신 추진을 위한 시사성을 찾는 일도 매우 의미 있는 일이다.

셋째, 혁신지도부를 어떻게 구성할 것인가 하는 문제이다. 혁신지도부의 구성에 있어서 그 지역의 선출직 공직자의 성향과 협조는 대단히 중요하다. 특히 지방정부는 NGO와 상공인들의 유기적인 협조 속에서 ‘지방정부 혁신기획단’을 구성하여 지방정부의 혁신을 주도하여 나가도록 하여야 할 것이다. 이 혁신기획단은 지역주민의 자발적인 참여와 폭넓은 협조를 얻기 위하여 투명성을 원칙으로 On-Line 시스템을 상시적으로 운영하여야 할 것이다.

47) 이 때 유의할 점은 지역사회 혁신도 그 자체가 목적 가치가 아니라 수단가치라는 점에 주의하여야 하며, 아울러 지역혁신을 달성하기 위해서는 혁신 지도부의 깨끗한 도덕심에 근거한 자신감이 중요한 것이며, 이러한 자신감은 행정윤리의 핵심적 요소로 열거하고 있는 성실성(integrity), 정직성(honesty), 책임성(accountability)에서 나온다는 사실이다.

V. 결 론

1. 연구의 시사점과 한계

최근 국정운영 및 지역발전과 관련하여 거버넌스에 대한 관심이 크게 증대되고 있는데, 흔히 거버넌스(governance)는 공공의사결정 및 시책추진과정에서 정부뿐만 아니라 다양한 이해관계자가 직접 참여, 협력하는 집단적 관리·조정시스템을 의미하며, 이를 지방 차원에서 논의하는 경우 로컬거버넌스(local governance)가 성립된다.

이러한 로컬거버넌스는 정치적 민주화와 분권화가 진전되면서 과거와는 달리 정부에 의한 일방적 이해조정과 사회적 합의기반 조성이 점차 어려워지고 있으며, 따라서 로컬거버넌스는 주민조직이나 시민단체 등이 자율적으로 관여하면서 사회적 합의를 도출하는 참여적 협력메카니즘으로서 중요성이 높아지고 있다.

결국 사회기능의 다원화와 다양한 조직들간의 분절화로 인하여 지역사회 현안에 대한 종합적인 대응이 어려우나, 로컬거버넌스는 이를 효율적으로 연계시켜 가면서 복잡한 지역사회 현안을 “통합적”으로 해결할 수 있는 새로운 제도적 틀을 제공한다. 그래서 행위주체의 대등성, 자율적인 네트워크 구축, 협력파트너십 등 (지역)사회내의 행위자들의 이해조정과 협력관계로 주된 초점이 모아진다.

로컬거버넌스는 지방정부와 관련된 주요현안의 해결메카니즘(솔루션)과 관련시켜 접근하는 것이 필요하며, 이 때 참여하는 행위주체들의 영향력이 행사되고 다양한 의견들이 제시되며, 바람직한 이견조정절차를 통해 통합적인 문제해결방식을 지향해 가는 과정으로 이해할 수 있다.

이러한 맥락에서 현재 우리 충청권은 로컬거버넌스의 형성·구축이 비교적 취약한 형편이며, 이는 정치·경제적으로나 사회·문화적으로 다양한 의견제시와 함께 통합된 의사결정이 타지역에 비해 상대적으로 그렇지 못한 것이 사실이다.

바람직한 지역사회발전은 민·관·산·학·연 거버넌스 네트워크 방식을 통하여 참여하는 행위주체들의 에너지를 보다 효과적으로 결집시킬 수 있을 때 가능하다. 여기서 중요한 포인트는 각자의 독립적인 기능보다도 서로간의 연계능력, 즉 시너지효과를 낼 수 있는 소위 통합적 협력시스템 구축이 아닐 수 없다.

본 연구를 통해 확인해 볼 수 있듯이, 계룡시 승격과정에서는 충청도정의 주요 현안들에 대하여 주민대표, 공무원, 지역출신 정치인, 민간사회단체, 대학, 연구소, 언론 모두 협력적·통합적으로 참여할 때 성사 가능성은 분명히 높다는 사실을 강조하지 않을 수 없다. 신행정수도 충청권 이전은 물론 지방분권 촉진 및 지역균형발전 정책추진과 관련하여 통합적 협력체제 구축은 이러한 로컬거버넌스 네트워크의 형성으로 상당히 진전을 볼 수 있을 것이 기대된다.

한편, 새로운 정부운영방식으로 표현되는 거버넌스는 Max Weber 이래 현재까지도 남아 있는 관료제에 대한 정부기능의 대체방식으로 정부의 의미를 변화시키고 있다. 특히 지방정부가 안고 있는 문제를 해결하기 위해서 이제는 기존의 지방정부의 행정에 대한 개념과 기능만으로는 어렵게 되었다. 그러나 새로운 지방정부 운영방식으로서의 로컬거버넌스는 기존의 문제해결양식을 비판적으로 검토하고, 생산적인 대안모색을 위한 실질적 수단으로서의 성격을 강하게 지니고 있다.

이 연구는 충청남도의 로컬거버넌스 구축방안을 모색하기 위해 이를 계룡시 승격추진과 관련하여 살펴본 연구로서, 로컬거버넌스에 대한 개념구조와 국내외 추진사례 등의 예비적 논의, 초기부터 시출범이 이루어진 현시점 까지 단계별로 계룡시 승격추진의 사례분석, 그리고 지역공동현안을 협력적으로 해결하고 정책대안을 제시할 수 있는 충청남도 로컬거버넌스 구축방안을 모색하였다.

로컬거버넌스의 중점이 지역공동현안에 참여하는 주요 행위주체들간의 내부적 이견조정과 타협과정을 거쳐 거시적인 정책목표를 공동으로 달성하는 연속적 프로세스이며 계속적인 사회적 조정메카니즘이라 할 때, 궁극적으로는 로컬거버넌스가 “지역통합적 협력체제” 구축에 그 의의가 있다는 측면에서 볼 때, 본 연구는 긴요한 지역현안 해결을 위해 로컬거버넌스의 이론과 모델을 계룡시 승격추진을 토대로 앞으로 바람직한 정책방향을 설정하는 데 참조점을 제공할 수 있을 것으로 사료된다.

그러나 계룡시 승격추진 사례는 행위주체들인 民·官·政·研·言간의 협력적 관계가 일단 가시적인 결실을 맺은 것으로 나타난 것이나, 자체내의 이견조정과 의사통합이라는 진행과정에 분석적으로 접근하지 못했다는 한계를 안고 있다. 또한 이러한 계룡시 승격추진 사례를 통해 충청남도 또는 충청권과 같은 보다 광역적인 대상영역에 적용할 수 있는 일반화된 분석모델 구성에는 매우 미흡하였다. 이와 같은 문제점을 극복할 수 있는 보다 분석적이고 체계적인 연구가 요망된다.

2. 정책제안 및 향후 연구과제

지방자치를 효과적으로 보완할 수 있는 제도적 장치이자 대안적 패러다임으로서 최근 학계에서 활발히 논의되는 것 중 하나가 ‘로컬거버넌스’이다. 이는 대체로 ‘지역통합적 협력체제’를 구축하는 것으로 이해되고 있다. 급변하는 환경여건 속에서 지역의 주요한 현안문제를 —그것도 이해관계가 걸린 중요한 문제를— 민주적이며 협동적으로 풀어나가는 과정이나 방식으로 볼 수 있다. 이렇게 보면 전혀 새로운 모델은 아니지만, 문제는 여기에 대한 우리의 경험이 부족하다는 것이다.

예컨대 충청권지역에는 신행정수도 및 공공기관 이전현안을 비롯하여, 지역간 이해가 걸린 호남고속철 노선배분과 분기역 설정 등을 비롯하여, 충남의 경우에도 당진항 분리지정 등 많은 현안들이 있다. 물론 어느 것은 지역간, 지방정부간 협력을 통해 해결해야 하는 경우와 이와는 달리 중앙정부나 수도권을 상대로 논리적 대결을 요하는 경우도 있다. 그러나 어느 경우든 로컬거버넌스는 필요하다.

이 점에서 학습부재를 극복해내야 한다. 성공사례이든, 실패사례이든 간에 분명히 배울 것이 있기 때문이며, 각자 처해진 상황과 여건은 다르지만 공동목표를 위해 힘과 지혜를 합쳐야 한다는 사실을 공유할 수 있다면, 지역의 주요현안을 분별력 있게 해결할 수 있는 경험과 方法知를 축적하게 될 것이 기대된다.

지방자치시대에 있어 정치권의 역할이란 시민사회의 요구와 지지를 대변하는 것이지만, 기본적으로는 행위주체로서의 지역주민과 자발적으로 형성, 운동에너지를 부여하는 시민단체, 이를 행정적으로 지원하는 지방정부, 논리개발을 통해 정당성을 부여하는 대학이나 연구소, 특히 언론을 띄워 동참분위기를 고조시키는 지역언론 등 그야말로 많은 행위주체들이 협력, 통합적으로 추진할 때 지역의 주요 현안은 성사될 가능성이 높아진다.

물론 사안에 따라서는 각종 사회단체나 산업체의 역할이 주효한 경우도 많고, 계룡시 승격사례와 같이 ‘암묵적인’ 軍(계룡대)의 뒷받침 역할이 긴요한 경우도 있다. 여기서는 상하상호간 이해상충을 사전조정하여 輿野를 초월하고 각자의 분리된 영역을 뛰어넘어 공동의 목표달성을 위해 참여했던 행위주체들이 협력적 노력을 펼쳤음이 밝혀지고 있다. 물론 이해관계를 달리 하는 부분도 있겠으나, 이것을 뛰어넘지 못한다면 막중대사를 성사시키기란 사실 어렵기 때문이다.

이러한 맥락에서 볼 때, 충청도정의 로컬거버넌스 체제구축을 위해서는 다음과 같은 추가과제를 설정, 추진할 필요가 있다.

첫째, 계룡시 승격추진 사례는 나름대로 로컬거버넌스에 의해 충청남도에서 가시화되었던 하나의 경험사례인 것이며, 따라서 이로부터 정책적 시사점을 발견하고 학습효과를 통해 유사사례에 대한 바람직한 해법을 찾을 수 있어야 하고, 이를 토대로 더욱 발전적인 정책문제의 해결방법론을 개발, 적용할 것이 요구된다.

둘째, 효율성·효과성·민주성과 같은 개념들이 로컬거버넌스에서 서로 배타적이지 않고 양립할 수도 있다는 점, 지나치게 단기적 성과만을 기대하는 정책을 추진하면 여러 부작용이 나타날 수 있으므로 점진적인 접근이 필요하다는 점, 그리고 무엇보다 지역사회 구성원들의 신뢰성 증진과 책임감 확보를 단단히 하는 것이 필요하다는 점에서, 이를 구체화하기 위한 세부시책이 선행되어야 한다.

셋째, 로컬거버넌스 체제는 관련 이론과 현실의 차이 때문에 학자들이나 행정 실무자들은 로컬거버넌스와 관련된 무엇인가를 말하고 집행하고 있기는 하나, 과연 로컬거버넌스와 직접적인 연관이 있는지, 있다면 어느 정도인지 조차 뚜렷하게 인식하지 못하고 있는 실정이다. 따라서 이러한 한계를 극복하기 위해서는 우선 실무적 차원에서의 정책분석의 범위나 기준이 마련되어야 하며, 이를 뒷받침할 수 있는 보다 세련된 방법론을 적용한 실증적 연구가 요구된다.

넷째, 로컬거버넌스는 ‘제도’(system)의 문제가 아닌 ‘가슴’(mind)의 문제인 것을 강조하면서도, 결국 현실적으로는 제도 중심의 로컬거버넌스 도입전략을 도출하는 것이 가장 큰 한계라는 선행연구로부터의 지적에 성실히 답변하기 위해서는 이를 보완할 수 있는 폭넓고 깊이 있는 실험연구가 조속히 있어야 한다.

다섯째, 공공부문과 민간부문의 근본적 차이를 경시하는 문제, 그리고 민간부문이 무조건 우월하다는 논리의 문제, 그리고 민간사회단체는 책임을 지기 어렵다는 문제 등을 충분히 감안해야 하며, 특히 단기적·가시적 성과에 대한 집착으로 인한 폐해 등에 대해서는 진지한 정책적·학문적 재검토가 요망된다.

여섯째, 어려운 지방정부의 현실여건 속에서 로컬거버넌스 모델로 상당부분 설명될 수 있는 계룡시 승격사례의 시사점, 교훈, 자기반성, 학습효과 등이 지속가능할 때 충청권의 최근 주요현안들에 대한 解法찾기가 가능하리라 사료된다.

참 고 문 헌

1. 국내문헌

- 강창현 (2002), “지역복지공급 네트워크연구: 네트워크 접근,” 『한국행정학보』, 36(2): 313-32.
- 계룡시 (2003. 10), 「계룡시 民·官·軍 정책협의회 구성 및 협의자료집」: 3-6.
- _____ (2003. 11), 「2003년도 주요업무 추진상황 및 2004년도 업무구상보고」.
- 권오상 외 (2002), “대체에너지 정책에 있어서 지방정부와 NGO: 대구시 솔라시티 사업의 사례를 중심으로,” 한국행정학회 동계학술대회 발표논문: 1-4.
- 권해수 (1997), “시민단체의 조직화과정과 정책변화에 대한 영향력 비교 연구,” 『한국사회와 행정연구』, 제10권 1호, 서울행정학회: 146-147.
- 김광웅 (2000), “협력체제(Partnetship)와 효과적인 국정운영,” 박재창 편, 『정부와 NGO』, 법문사: 20-47.
- 김겸훈 (2003), “지역환경문제와 거버넌스,” 서울행정학회 2003년도 춘계학술발표대회: 13-16.
- 김근세 (2000), “국정관리체계의 갈등: 정부조직관리 개혁을 중심으로,” 『국정관리의 새로운 방향과 과제』 (한국행정학회 학술대회).
- 김석준 (2000), “한국 국가재창조와 뉴거버넌스: 새로운 패러다임의 모색,” 『한국행정학보』, 34(2): 1-21.
- 김석준 외 (2000), 『뉴거버넌스 연구』, 대영문화사.
- _____ (2001), 『뉴거버넌스와 사이버 거버넌스 연구』, 대영문화사.
- _____ (2002), 『거버넌스의 이해』, 대영문화사.
- 김용웅 (2002. 10), “지역발전과 거버넌스 체제의 구축,” 『국토』, 국토연구원: 2-3.
- 김용창 (1998), “지구적 공간통합과 네트워크 도시,” 한국공간환경학회(역), 『현대 도시이론의 전환』, 한울아카데미.

- 김일태 (1999), “21세기 시민사회에서의 사회적 자본의 중요성과 역할,” 「사회적 자본과 시민사회의 발전세미나 결과 보고서」, 서울시립대학교.
- 김정렬 (2000), “정부의 미래와 거버넌스: 신공공관리와 정책네트워크,” 「한국행정학보」, 34(1): 21-39.
- 김정렬 (2001), “영국 블레어정부의 거버넌스,” 「한국행정학보」, 35(3): 85-102.
- 김학민 (2002), “지역혁신체제구축을 위한 대학의 역할: 충남서북부지역 산업혁신 클러스터를 중심으로,” 「충남지역의 혁신역량 강화방안」 세미나 발표자료, 충남지역혁신연구회 · 충남발전연구원 공동주최.
- 논산시 (2003. 7. 18), 「도지사과 시민과의 대화시 질의 · 답변요지」.
- 문미성 (2001), “쿠커의 지역혁신체계,” 「공간이론의 사상가들」, 국토연구원(편).
- 문병기 (2001), “로컬거버넌스의 개념과 이론적 접근,” 「서울시정의 로컬거버넌스 도입전략」, 서울시정개발연구원.
- 문순홍 · 정규호 (2000), “거버넌스와 젠더: 젠더친화적 거버넌스의 조건에 대한 탐구,” 「Post-IMF Governance」, 한국정치학회 하계학술대회
- 문인수 · 이종열 (2003), “거버넌스 패러다임으로서 파트너십 전략의 활용방안”.
- 박규택 (2003), “사회적 자본과 시민사회에 의한 지방분권과 지역혁신,” 「지방분권과 지역혁신」, 대구사회연구소.
- 박영주 (2000), “뉴거버넌스와 사회계약: 시민, 정부, 시장간의 역할과 책임의 모색,” 「한국행정학보」, 34(4): 19-39.
- 박우서 (2001), “지역발전과 민관협력형, 지역거버넌스 구축,” 「세계화와 지역발전」, 한울아카데미.
- _____ (2002. 10), “지역발전과 민간협력형 거버넌스 운영방안,” 「국토」, 국토연구원: 28-39.
- 박재욱 · 류현욱 (2000), “로컬거버넌스와 시장의 리더쉽,” 「국정관리의 새로운 방향과 과제」, 한국행정학회 하계학술대회 발표논문.
- 박희선 (2000. 8), “주민자치센터의 위상과 기능,” 「도시와 빈곤」, 제45호.

- 배응환 (2002), “지방정부와 지방환경 NGO관계: 개발논리에 대한 환경보존논리의 대응을 중심으로,” 『한국행정학보』, 36(1): 253-74.
- 배태영 · 이종렬 · 이재호 (2002), “Governance 실현을 위한 지방정부의 바람직한 모형,” 『한국정부학회지』, 제5권 1호: 9-14.
- 소진광 (2000), “지방자치와 사회적 자본,” 『한국지방자치학회보』, 32권, 한국지방자치학회: 107-108.
- 서울시정개발연구원 (2001), 『서울시정의 로컬 거버넌스 도입전략』, 정책토론회 자료집.
- 서태성 (2002. 10), “지역발전과 주민참여형 거버넌스체제 구축방안,” 『국토』, 국토연구원: 20-27.
- 송위진 · 이공래 (1998), “국가혁신체제론의 기본관점,” 『한국의 국가혁신체제』, STEPI(과학기술정책연구소) 연구총서 98-1.
- 신창호 · 정병순 (2002), 『서울산업의 경쟁력 강화를 위한 지역혁신체제 구축방안』, 서울시정개발연구원.
- 안성호 (2000), “읍·면·동사무소의 발전방향: 동네민주주의의 진작을 위한 개혁과제”, 한국지방정부학회, 2000년도 동계학술대회 발표논문: 10-11.
- 오연천 외 (1995), 『지방경쟁력 강화를 위한 기업가형 지방경영』, 한국경제연구원.
- 오재일 (2003), “분권화시대, 지방의 준비와 대응방안: 로컬거버넌스를 구축하자,” 『지방자치현장 선포 2주년 기념 시민대토론회 발표논문집』, 경제정의실천 시민연합.
- 유재원 (2000), “사회자본과 자발적 사회,” 『새천년의 행정학 패러다임(I)』, 한국행정학회, 2000년도 동계 학술대회 발표논문.
- 육군참모총장 발신, 국회의장 · 충남도지사 · 계룡출장소장 수신 (2002. 10. 24), 『계룡시 설치에 관련 육군본부 의견』.
- 국방부장관 발신, 국회 행정자치위원회 위원장 수신 (2003. 1. 18), 『계룡시 설치에 관한 특별법 심의 관련 요청』.

- 이경목 (1996), “사회적 자산(Social Capital)의 형성과 활용,” 『노사관계연구』, 서울대학교 경영대학: 265-290.
- 이경용 외 (2002), “사회자본으로서의 신뢰와 조직몰입,” 『한국사회학』, 제36권 3호, 한국사회학회: 15-16.
- 이도원 (2001), “지역의 환경보전과 환경교육 : 관악산 도립천 살리기 운동을 중심으로,” 도립천 주민모임 환경교육 사례 발표논문.
- 이명석 (2000), “거버넌스의 개념화: ‘사회적 조정’으로서의 거버넌스,” 2000년도 한국지방정부학회 학술대회 발표논문.
- 이용연 (1998), “민선 2기 광주·전남 지역정책의 방향,” 전남사회연구회 하계토론회 발제논문.
- 이용연 (2001), “한국의 지방자치와 마을 만들기,” 『21세기 한일 지방자치의 미래 마을 만들기 심포지엄』, 광주시 북구.
- 이창기 외 (1999), “民·官 파트너쉽을 통한 공공자원봉사활동의 활성화방안,” 『한국사회와 행정연구』, 제9권 2호, 서울행정학회.
- 전대성 (1997), “지방행정의 새로운 접근방법: 통치양식이론을 중심으로,” 『한국행정학회 동계학술대회 발표논문집』.
- 전원보 (2000), “주민자치센터의 성공적 실시를 위한 방안”, 『21세기 정치학회보』, 21세기 정치학회, 제10집 제2호: 141-142.
- 정무권 (2001), “정부와 NGO의 관계: 개념화의 문제와 이론적 쟁점,” 『사회과학논평』, 21: 93-139.
- 정성훈 (2002. 10), “정부간 거버넌스체제의 구축: EU 접경지역발전 프로그램을 중심으로,” 『국토』, 국토연구원: 40-48.
- 정용덕 외 공역 (1998), 『미래의 국정관리』, 법문사.
- 조영석 (2003), “갈등조정기제로서의 협력적 지역거버넌스에 관한 연구,” 서울행정학회 2003년도 춘계학술대회 발표논문.
- 차미숙 (2002. 10), “지역거버넌스와 영국의 지역계획수립 실제,” 『국토』, 국토연구원: 49-60.

- 최영출 (2002. 10), “거버넌스 이론과 지역발전전략,” 「국토」, 국토연구원: 6-19.
- 최준호 (2001), “지방정부의 공공관리방향과 Governance”, 한국행정학회 2001년도 학술대회 발표논문.
- 충청남도 (2003. 4), 「우리 나라의 국방모델도시, 계룡시 설치계획 보고자료」.
- _____ (2003. 7. 18), 「계룡시 승격에 따른 계룡·논산시 발전방향」.
- 충청남도 계룡출장소 (2002~2003), 「계룡통계연보」.
- 충청남도 계룡출장소 (2002. 12), 「계룡시 추진 상황」.
- _____ (2002. 12), 「계룡신도시 건설 및 시설치와 관련한 정부의 약속 및 지역동향 자료집」.
- _____ (2003. 1), 「계룡시 설치 관련 정책보고」.
- _____ (2003. 2), 「계룡시 설치 관련 국회동향」.
- _____ (2003. 2), 「계룡시 설치 관련 정책보고서」.
- _____ (2003. 4), 「우리 나라 국방모델도시, 계룡시 설치의 당위성」.
- _____ (2003. 6), 「對국회 계룡신도시 건설 및 시 설치와 관련한 정부의 약속 및 지역동향 자료집」.
- _____ (2003. 6), 「계룡시 추진상황」.
- 필 자 (2001. 10), 「계룡특례시 설치를 위한 논리개발 및 후속조치 연구」, 충남발전연구원 현안과제.
- _____ (2001. 12), 「계룡특례시 추진 관련 계룡대지역 설문조사 결과분석 및 향후 대책 연구」, 충남발전연구원 현안과제.
- _____ (2002. 2), 「계룡특례시 설치 추진 관련 보완전략 : 당위성 홍보전략 및 상대지역 경쟁전략」, 충남발전연구원 현안과제.
- _____ (2002. 2), “지방정부의 문제해결능력과 정책혁신,” 「지방자치발전 및 행정 혁신」, 한국지방자치학회 2001년도 동계학술세미나 발표논문.
- _____ (2002. 4), 「계룡특례시 설치 관련 인력 및 조직구성 검토 연구」, 충남발전연구원 현안과제.

- 필 자 (2002. 8), “민선 3기 충남도정의 운영기조와 추진전략 구상: 도민이 중심이 되는 자치충남의 구현,” 「열린충남」, 제20호, 충남발전연구원.
- _____ (2002. 10), 「주민자치센터의 역할과 활성화방안」, 충청남도지방공무원교육원 교육교재.
- _____ (2002. 11), 「21세기 충청남도 지식기반 행정체제 구축전략 연구」, 충남발전연구원 기본과제.
- _____ (2003. 3), 「계룡특례시 추진의 역사적 책무: 3군본부 국방중추 지원·협력 도시에 부응하는 시승격 추진과업」, 도지사와 도민과의 대화시간 발제문.
- _____ (2003. 3), 「계룡시 설치 관련 국방당국의 건의문(초안)」, 對국회 및 對정부 국방부장관, 육·해·공군참모총장 건의자료.
- _____ (2003. 5), 「계룡시 입법추진전략: 대국회·대정부 대응전략 및 로컬거버넌스 구축방안」, 충남발전연구원 현안과제.
- _____ (2003. 5), “소방·방재 거버넌스: 문제와 과제,” 「로컬거버넌스와 지방정부의 개혁」, 한국지방정부학회 2003년도 춘계학술대회 발표논문.
- _____ 「민간중심 통합협의체 구성」 (충청매일; 2003. 5. 17) / 「계룡특례시 승격의 전망과 과제」 (MBC 시사레이더; 2003. 6. 1) / 「계룡특례시 더 이상 공약 방치 안된다」 (대전매일; 2003. 6. 2) / 「연무대 등 묶어 국방특구 육성」 (중앙일보; 2003. 6. 3) / 「자치역량의 강화를 위해 지역통합적 노력이 필요」 (중도일보; 2003. 10. 22) / 「분별력 있는 정부당국의 행정수도 충청권 이전」 (중도일보; 2003. 11. 8) / 「지역발전을 위한 정치와 행정의 역할분담」 (중도일보; 2003. 11. 17) / 「충청권 역량 강화를 위한 로컬거버넌스 구축」 (중도일보; 2003. 11. 19) / 「이제는 ‘시스템적 사고’가 필요하다」 (중도일보; 2004. 1. 14).
- _____ (2003. 9), 「위대한 계룡시대 대장정의 단초를 여는 민선자치 계룡시정의 운영틀과 추진구도」, 충남발전연구원 현안과제.
- _____ (2003. 9), “충청남도 로컬거버넌스 체제구축: 계룡시 승격 추진과 관련하여,” 「열린충남」, 제24호, 충남발전연구원.

- 필자 (2003. 11), 「계룡시 출범에 따른 民軍협력업무 추진방향 및 추진체계 연구」, 충남발전연구원 현안과제.
- 필자 외 (2002. 8), 「충청남도 주민자치센터 프로그램 개발 및 운영모델 수립연구」, 충청남도·충남발전연구원.
- 한세억 (2001), “연성적 행정구조의 기능의 탐색: 지식네트워크의 관점,” 2001년도 추계학술대회 및 창립 45주년 기념 국제학술대회 발표논문: 7-10.
- 행정자치부 (1999), 「읍·면·동사무소 기능전환 기본계획」: 4-5.
- _____ (2001), “주민자치센터 운영에 따른 주민자치위원의 바람직한 자세와 역할”: 12-13.

2. 국외문헌

- Andrew, G. & M. Goldsmith (1998), “From Local Government to Local Governance-and Beyond?,” *International Political Science Review*, 19(2): 101-117.
- Bourdieu, P. (1986), “The Forms of Capital,” in J. Richardson (ed.), *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*. Westport, CT: Greenwood Press.
- Brudney, Jeffrey L. and England (1982), “Urban Policy Making and Subjective Service Evaluations: Are They Compatible?,” *P.A.R.*, Vol.42, No.1.
- Bullen, Paul & Onyx, Jenny (1998), *Measuring Social Capital in Five Communities in NSW*, Centre for Australian Community Organisations and Management (CACOM), University of Technology, Sydney.
- Casseres, Benjamin Gomes (1994), “Group versus Group,” *Harvard Business Review*, Jan.-Feb., 62-76.
- Collins, James and Jerry Porras (1994), *Built To Last*, New York: Harper Business.

- Coleman, James (1990), *Foundations of a Social Theory*, Cambridge, Harvard University Press.
- Cooke, P. (1998a), "Introduction: Origins of the Concept," in H. J. Braczyk, P. Cooke, and M. Heidenreich(eds.), *Regional Innovation Systems* (London: UCL Press), 2-25.
- Cooke, P. (1998b), "Regional Systems of Innovation: an Evolutionary Perspective," *Environment & Planning A*, 30.
- Cooke, P. (1992), "Regional Innovation Systems: Competitive Regulation in the New Europe," *Geoforum*, 23(3): 365-382.
- Cooke, Philip, Mikel Gomez Uranga and Goio Etxebarria (1997), "Regional Innovation Systems: Institutional and Organizational Dimensions," *Research Policy* 26: 475-491.
- Cooke, P., M. G. Uranga, and G. Etxebarria (1998), "Regional Systems of Innovation: an Evolutionary Perspective," *Environment and Planning A* 30: 1563-1584.
- Currall, S. C. (1990), "The Role of Interpersonal Trust in Work Relationships," Unpublished doctoral dissertation. Cornell University.
- Ellwood, J. (2000), "Prospect for the Study of the Governance of Public Organizations and Policies," in C. Heinrich and L. Lynn, Jr. (eds.), *Governance and Performance: New Perspectives*, Washington D.C.: Georgetown University Press.
- Fukuyama, F. (1995), *Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity*, New York: The Free Press.
- Hallman, Howard W. (1987), *Neighborhoods*, London: Sage, 38-39.
- Hillery, G. A. (1955), "Definition of Community", *Rural Sociology*, Vol.20.
- IEA (2002), "Brief Description of Solar City-Renewables and Cities," IEA SHC Task 30 Solar City Website.

- Juga, Jari (1996), "Organizing for Network synergy in Logistics," *International Journal of Physical Distribution and Logistics Management*, Vol.26., No.2, 51-67.
- Kickert, W (1997), "Public Governance in the Netherlands: An Alternative to Anglo-American 'Managerialism'," *Public Administration*. 75: 731-752.
- Larson, Andrea (1992), "Network Dyads in Entrepreneurial Settings: A Case of the Governance of Exchange Relationships," *Administrative Science Quarterly*, Vol.37, 76-104.
- Lynn, Jr., L., C. Heinrich & C. Hill (2001), *Improving Governance: A New Logic for Empirical Research*, Washington. D.C.: Georgetown University Press.
- Moran, Peter and S. Ghoshal (1996), "Theories of Economic Organization: The Case for Realism and Balance," *Academy of Management Review*, Vol.21. No.1, 58-72.
- Osborne, D. and T. Gaebler (1992), *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Reading, MA: Addison-Wesley.
- Ostrom, E. (1990), *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Papulumbo, Denni, S. T. (1994), *Public Policy in America Government in active Philadelphia*, Harcourt Brace College.
- Peters, G. (1996), *The Future of Governing: Four Emerging Models*, Lawrence: University Press of Kansas.
- _____ (2000), "Globalization, Institutions, Governance," in G. Peters and D. Savoie (eds.), *Governance in the Twenty-first Century: Revitalizing the Public Service*, 29-57. London: McGill-Queen's University Press.
- Pierre, J. (1999), "Models of Urban Governance: The Institutional Dimension of Urban Politics," *Urban Affairs Review*. 34(3): 372-396.

- Pierre, J. (2000), *Debating Governance*, Oxford University Press.
- Poole, Robert W, Jr. (1980), *Cutting Back City Hall*, New York: A Free Life Editions books.
- Putnam, Robert D. (1993), "The Prosperous Community: Social Capital and Public Life", *American Prospect* 13: 35-42.
- _____, *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton: Princeton University Press.
- Rhodes, R. (1997), *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, Bristol, P.A.: Open University Press.
- Robison, Lindon J. and Siles, Marcelo E. (2000), "Social Capital: Sympathy, Intangible Goods, and Institutions", Resource Paper from the Social Capital Initiative at Michigan State University.
- Salamon, L. M. (1989), The Time Dimension of Policy Evaluation: The Case of the New Deal Land Relief Programs. *Public Policy* 27: 129-84.
- Schmid, A. Allan (2000), "Institutions and Social Capital" (Unpublished) Journal File presented at the SCIG(Sept. 15, 2000) sponsored by the World Bank and MSU.
- Sharp Elaine B. (1981), "Representativeness in Urban Service Delivery: The Case of Policing," *A&S*, Vol.13, No.1. May.
- Stoker, G. (1998), "Governance as Theory: Five Proposition," *International Social Science Journal*. 50(1): 17-28.
- Whitaker, Gordon P. (1980), "Coproduction: Citizen Participation in Service Delivery," *P.A.R.*, Vol.40, No.1.

■ 집 필 자 ■

최 병 학 (崔秉鶴)

- 충남발전연구원 연구위원
- 행정학박사(자치행정 · 정책개발 · 안전관리)

기본연구과제 2003-00

계룡시 승격 추진 관련 로컬거버넌스 구축방안 연구

발 행 자 : 오 제 직 (충남발전연구원 원장)

발 행 일 : 2003년 12월 31일

발 행 처 : 충남발전연구원

305-313 대전광역시 유성구 상대동 138-42번지

전화 : (042)824-7923 팩스 : (042) 824-7817

인 쇄 처 :

- 이 책에 실린 내용은 출처를 명기하면 자유로이 인용할 수 있습니다.
무단으로 전재하거나 복사, 유통시키면 법에 저촉됩니다.
- 이 연구는 본 연구원의 공식 견해와 반드시 일치하는 것은 아닙니다.

ISBN : 89-89552-18-4 03350

〈비 매 품〉