

2004년도 기본연구과제

지방자치 모델 도시로서
제천시 육성방향 연구

연구책임 : 최 병 학 박사 (자치정책연구부장)



2004. 10.

발 간 사

지난 2003년 6월 30일, 불과 인구 3만여 수준으로 국회에서 계룡시 승격이 결정되어 독립 市지방자치단체로 출범한 지 한 해가 경과되었으며, 그동안 계룡시는 「전원·문화·국방의 모범도시」에 걸맞는 시정운영을 펼친 결과 많은 부분에서 괄목할만한 성과를 나타내면서 비약적으로 발전하고 있습니다.

이는 지방자치시대의 자치권(참정권) 사각지대 해소라는 측면과 함께 세계유일의 국방중추 3군본부인 계룡대가 소재하는 지역으로 역대 대통령들의 거둬들인 시승격 약속에 따라 이 지역의 오래된 숙원이자 여망이 결실을 맺은 것입니다.

이 연구는 계룡시가 “작지만 강하고 내실 있는 자치단체”로 육성되기 위해서는 시정운영 초기부터 지방자치 모델도시로서의 발전구도를 정립하여 명실공히 시민 중심의 ‘자치커뮤니티’로 거듭날 수 있는 운영프로그램이 요구되고 있습니다.

특히, 계룡시가 경쟁력을 확보하기 위해서는 내부역량과 외부능력을 동시에 갖춰야 하며, 리오리엔테이션(RO), 리엔지니어링(RE), 리스트럭취링(RS)을 통해 지속가능한 ‘자치거버넌스’ 체제를 구축하여 자치역량을 신장하는 것이 매우 중요합니다.

이에 따라 계룡시의 자치발전기반의 분석, 지역경쟁력 관련 설문결과 검토, 시승격 당시 가동되었던 로컬거버넌스의 평가와 함께 앞으로 지방자치 모델도시로 육성하기 위해서는 민군화합을 중시하면서 독자적인 ‘자치거버넌스’ 체제발전을 제시하고 있습니다.

계룡시가 지방자치 모델도시로서 충실히 육성되기를 기대하면서, 그동안 이 연구의 진행에 협조를 아끼지 않으신 충청남도(자치행정과)를 비롯하여 계룡시(시정담당) 및 자문에 응해주신 충남대학교 길병옥 교수, 그리고 이 연구를 수행해 준 최병학 박사에게 감사를 전하며, 모쪼록 이 연구결과가 실무개선에 널리 활용되기를 바라마지 않습니다.

2004년 10월 31일

충남발전연구원장 김 용 웅

목 차

제 1 장 서 론

1. 문제의 제기	1
2. 연구의 목적	2
3. 연구의 범위	3
4. 연구의 방법과 한계	3

제 2 장 민선 지방자치발전에 관한 예비적 검토

1. 민선 지방자치단체 행정운영의 쇄신방법론	5
2. 민선 지방자치 운영과 로컬거버넌스	12
3. 자치운영 초기의 행정수요와 지방경영의 틀	26

제 3 장 계룡시의 지방자치 발전기반 분석 및 논의

1. 계룡시의 지방자치 발전구도	31
2. 계룡시에 대한 SWOT 분석결과	35
3. 계룡시의 지역경쟁력 관련 설문조사 분석결과	39
4. 계룡시 로컬거버넌스 형성·구축의 평가	50

제 4 장 지방자치 모델도시로서 계룡시의 발전방향

1. 민선지방자치 시정운영의 초기성과	54
2. 계룡시의 지역경쟁력 강화방향	60
3. 계룡시 지방자치발전을 위한 핵심과제 설정	65
4. 계룡시 지방자치 발전을 위한 로컬거버넌스의 고도화	71

제 5 장 결 론

1. 연구의 시사점과 한계	79
2. 향후 연구과제	81

참 고 문 헌	83
---------------	----

표 목 차

〈표 2-1〉 지역경쟁력의 구성요소	7
〈표 2-2〉 지역경쟁력 강화의 적용대상	8
〈표 2-3〉 지역경쟁력의 강화체계	9
〈표 2-5〉 기업형 지방정부의 10대 원칙	11
〈표 3-1〉 계룡시에 대한 SWOT 분석결과	38
〈표 3-2〉 계룡시에 대한 SWOT 분석결과를 통한 극복전략 방향	38
〈표 3-3〉 계룡시 승격추진의 추진단계와 행위주체	50
〈표 3-4〉 계룡시 승격 추진 관련 로컬거버넌스에 대한 평가	52
〈표 4-1〉 민선자치 계룡시의 지역경쟁력 강화구도 설정	60

그림 목 차

[그림 2-1] 거버넌스의 여러 차원	15
[그림 3-1] 민선자치 계룡시의 시정구호	33
[그림 3-2] 민선자치 계룡시의 미래상 구현전략	34
[그림 3-3] 민선자치 계룡시의 미래비전	34
[그림 3-4] 계룡시 승격의 가장 큰 의의	39
[그림 3-5] 계룡시 승격으로 달라진 점	40
[그림 3-6] 계룡시가 살기 좋은 고장의 이유	41
[그림 3-7] 계룡시의 미래상 모습	42
[그림 3-8] 계룡시 발전을 위한 주요과제	42
[그림 3-9] 계룡시 도시발전의 장애요인	43
[그림 3-10] 계룡시 성장을 위한 주요 육성분야	44
[그림 3-11] 계룡시 관광발전을 위한 우선적 추진시책	44
[그림 3-12] 자연보전을 위한 역점적 시책	45
[그림 3-13] 계룡시의 특화자원	46
[그림 3-14] 지역특산물 대외경쟁력의 확보요건	47
[그림 3-15] 계룡시의 환경보전 상태	47
[그림 3-16] 계룡시 보건의료 여건 수준	48
[그림 3-17] 계룡시의 교육여건 실태	49
[그림 3-18] 일상 경제생활 여건의 만족도	49
[그림 3-19] 계룡시 승격 추진에 참여한 행위주체들의 역할모델	51
[그림 3-20] 계룡시 승격 추진 관련 로컬거버넌스 모델	53
[그림 4-1] 계룡시 지방자치발전을 위한 ‘자치커뮤니티’ 로컬거버넌스 모델	71

제 1 장 서 론

1. 문제의 제기

지난 2003년 6월 30일, “지방자치법중개정법률안”(道の 출장소 설치지역으로 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 “충청남도계룡시도농복합형태의시설치등에관한법률안”이 통과됨으로써 기초지방자치단체로서 역사적인 계룡시 승격이 이루어졌다.

금암동, 두마·남선면 등 1동 2면의 행정체제로 출범한 계룡시는 국방·전원·문화가 공존하는 도시로 발돋움할 수 있는 기반을 확보하게 되었으며, 면적은 60.68㎢이며, 인구수는 31,137명이다. 또한 행정기구는 1실 7과 2직속기관과 의회에 의회사무과와 전문위원을 두고, 공무원 정원은 총 235명이다.

그러나 계룡시는 민선 기초자치단체로서는 경험과 노하우가 일천하고, 특수한 市 형태를 갖춘 태생적 한계를 극복해 내고 동시에 지방자치 모델도시로 발전해야 하는 현안과제를 안고 있다.

첫째, 인구 3만여 전국 최소규모의 市자치단체로서 자율성·자족성·자기책임성을 조기에 확보, 소기의 자치역량을 구비해야 하기 때문이다.

둘째, 계룡대(3군본부)가 域內 소재하고 있는 지역특성을 고려, 民과 軍이 협력, 相生하여 지역발전의 시너지효과를 창출해야 하기 때문이다.

셋째, 인접 논산·대전시 등과 유기적 협력관계를 구축, 동반발전을 꾀하면서 급변하는 지역구도 변화에 능동적으로 대응해야 하기 때문이다.

이처럼 현단계는 계룡시 자체는 물론 道 차원의 계룡시 지방자치 발전을 위한 본격적 대비가 시급한 실정이라는 점에서 본 연구를 수행하게 된 것이다.¹⁾

1) 다만, 최근 신행정수도 건설 특별법의 헌법재판소 위헌판결 이후 그동안 계룡시는 신행정수도의 배후도시이자 청와대 등 국가중추기능 이전을 감안한 위수(衛守)도시 성격을 포함, 국방모델도시로서의 민군협력과 관련한 지방자치 발전 구도를 상정, 장기구상을 해왔으나, 최근 상당한 어려움을 겪고 있는 실정이다. 이를 극복할 수 있는 적실성 있는 대안 마련이 긴요하다.

2. 연구의 목적

현시점에서 계룡시가 “(작지만 경쟁력 있는) 지방자치 모델도시”로서 육성하기 위해서는 종합적인 市발전 마스터플랜 수립이 전제되어야 하나, 그 중에서도 “자치역량 강화”와 관련된 문제와 과제를 체계적으로 검토해야 한다. 본연구의 목적은 기본적으로 여기에 답변을 구하고자 하는 것이다.

계룡시의 지방자치역량 강화를 위한 접근방법론은 여러 가지로 검토할 수 있으며, 여기에는 제도적 차원, 구조적 차원, 행태적 차원의 다양한 방법들이 포함될 수 있다. 물론 신생 기초자치단체로서 독자적인 제도개선 방법은 상당한 제약을 받는다. 따라서 주어진 여건과 상황을 종합적으로 감안하여 적절한 접근방법을 선택하는 것이 중요하다.²⁾

한편, 자치단체의 지방자치발전의 軸은 크게 “대내적 운영시스템 정비”(→ 내부효율 제고)와 “대외적 운영시스템 구축”(→ 외연능력 확장)으로 大分하여 논의할 수도 있을 것이다.³⁾

어떻든 이와 같은 지방자치 발전구도는 신생 기초단체로서 계룡시 자치행정체제 정착의 초기단계로서 행정운영 실태조사와 같은 방법으로 통해 살펴보는 것은 현실적으로 어려움이 있다. 따라서 본 연구에서는 이와 같은 문제를 종합적으로 감안하여 연구의 목적을 다음과 같이 설정하고자 한다.

첫째, “전원·문화·국방의 모범도시”를 지향하는 계룡시의 특성에 맞추어 지역경쟁력 강화와 관련되는 요소들을 검토해 보며 둘째, 지속가능한 계룡시의 지방자치발전을 꾀하는데 요구되는 민·관·군·정·산·학·연·언간 협력체제 구축을 위한 “자치거버넌스 모델”을 설정, 이를 차별화하여 특성 있게 발전시킬 수 있는 국방모범도시로서의 계룡시 지방자치 발전방향을 상정해 보고자 한다.

이를 위해서는 지역경쟁력 강화를 위한 방법론 선택과 지방경영의 틀 모색이 요구될 것이며, 계룡시 자치기반에 적합한 ‘자치거버넌스’ 체제구축을 지향해야 할 것이다.

2) 예컨대 기존의 지방행정 운영체제를 새로운 지방경영의 틀과 접목시킨 “기업(가)형 지방경영(모델)”을 적용해 보는 것도 유용한 하나의 방법이 될 것이다(필자, 1997: 56-72). 물론 여기에는 계룡시가 民(civil society)과 軍(military zone)이 함께 지역공동체를 협력적으로 이룩하는, 그리하여 독창적·독보적인 민군협력도시를 구축해 가는 차원에서 본 연구 주제인 계룡시의 지방자치발전을 모색하는 것이 그 핵심과제가 될 것이다(필자, 2004: 45).

3) 前者는 자치권의 확보, 시민 위주의 자치행정체제 정착, 내부 행정혁신 등이 포함될 것이며, 後者는 민군화합 촉진, 대외협력기능 강화, 정부간관계(IGR) 제도화 등이 두루 포함될 것이다. 즉, 대내적으로는 自治(高)權 확보를, 대외적으로는 協力(高)權 확보를 감안하여 앞으로 계룡시의 지방자치 발전구도를 설정해 볼 필요가 있다.

3. 연구의 범위

본 연구의 범위는 다음과 같다.

첫째, 시간적으로는 기초자치단체로서의 계룡시 승격을 기점으로, 향후 인구 5만명의 보통시 규모의 외형과 이에 걸맞는 내용을 갖출 것으로 전망되는 민선 지방자치 초기에 한정하여 논의하고자 한다.

둘째, 공간적으로는 계룡시 관할구역에 국한시키되 市의 기능적 범주에 따라 인근(인접)지역을 일부 포함시켜 검토해 보도록 한다.

셋째, 내용상으로는 계룡시 민선지방자치 운영과 관련되는 지역경쟁력 강화체제를 감안한 민·관·군·정·산·학·연·언 간의 협력체제의 가동을 통해 실현했던 시승격 당시의 로컬거버넌스 모델을 발전시켜(필자, 2003: 30-42), 앞으로 계룡시의 ‘자치거버넌스 모델’을 토대로 계룡시의 특성에 적합한 국방모범도시로서의 발전방향을 모색하고자 한다.

4. 연구의 방법과 한계

본 연구에서 채택할 방법은 관련이론의 예비적 검토를 위한 문헌조사를 비롯하여 그동안 시승격 추진단계에서부터 현재까지 본 연구자의 직접적인 참여관찰 및 계룡시 특성·실태 파악 및 이에 부합되는 지역경쟁력 강화체제 구축과 함께 ‘자치거버넌스 모델’의 구성을 시도하는 등 몇 가지 접근방법과 연관시켜 연구를 진행시켜 보고자 한다.

그러나 본 연구는 몇 가지 제약점을 다음과 같이 안고 있다.

첫째, 계룡시 지방자치발전을 지역경쟁력 측면에서 접근하는 동시에 국방모범도시 구현의 차원에서 단순화, 일반화를 시도하는데 따른 논리적 무리(整合性 문제)가 예상될 수 있다는 점이다.

둘째, “지방자치 모델도시” 및 “국방모범도시”로서의 계룡시라는 일종의 ‘선언적 명제’에 대한 실제적 정책처방이 갖는 實效性 여부 및 그 한계의 문제이다.

셋째, 연구수행의 여건상 보다 객관화(수량화)된 분석결과의 제시를 위한 설문조사 실시의 별도 강구 등 연구진행상의 어려움이 있다.

제 2 장 민선지방자치 발전에 관한 예비적 검토

1. 민선 지방자치단체 행정운영의 쇄신방법론

1) 지역경쟁력의 구성요소(내부효율 vs 외연능력)

앞서 논의된 바와 같이, 민선 지방자치 초기단계를 맞고 있는 계룡시를 바람직하게 운영하기 위해서 “기업(가)형 지방경영모델”을 도입, 적용하는 것이 어느 정도 타당한가의 문제를 먼저 검토할 필요가 있다.¹⁾

현재 계룡시는 제1기 민선시정의 “자치역량 강화”와 21세기 도시문화를 선도하는 “선진모델도시 구현”의 기틀 속에서, 작지만 강력한 자치단체 육성, 충청남도의 모델이 되는 인본행정 구현, 민군화합을 통한 공동체 구축 등을 통해 자치역량을 배가시키고, “상록 계룡시 건설 2030”의 장기발전구상에 의해 도시관리의 틀을 재정비한 후 체계적이고 계획적인 도시개발로 “새로운 계룡시대”를 열어나가 “전원·문화·국방모델도시” 구현을 지향하고 있다(계룡시, 2004: 3-4).

특히 계룡시가 바람직한 지역발전을 꾀하면서 동시에 자치역량을 효율적으로 강화할 수 있는가는 1차적으로 어떻게 지방경쟁력을 강화시키느냐에 달려있다. “기업(가)형 지방경영”을 위해 혁신적인 경영기법을 지방정부의 행정개혁에 도입하는 방식은 세 가지로 요약된다. 그 목적은 지방경쟁력 강화이다.

민선자치의 시급한 정책목표라 할 수 있는 지역경쟁력(regional competitive power)은 한 지역내의 경쟁력 창출자원을 적극적으로 개발·활용, 최대한의 지역역량을 확보하고, 새로운 소득·부를 창출하는 기업활동과 이를 지원하는 지방정부의 행정서비스를 효율화하며, 특히 지역주민의 삶의 질을 실질적으로 향상시킴으로써 경제활력을 복돋우고 지방화-세계화-지식정보화를 동시에 구현하기 위한 동태적 경쟁우위(dynamic competitive advantage)의 확보 능력이라 정의할 수 있다(Michael E. Porter, 1985: 3-5).

1) 즉, 계룡시는 타시군과는 달리, 특히 과거와는 다른 행정운영, 차별화된 시정운영방식으로서 “기업(가)형 지방경영모델”을 도입 문제를 심층 검토해 볼 필요가 있다는 것이다.

지역경쟁력이란 한 지역내의 정부·기업·주민이 삼위일체가 되어 가치를 창출할 수 있는 동태적 역량의 내부효율(intensive efficiency)과 외연능력(extensive capacity)에 관한 상대적 비교치를 뜻하는 것으로, 결국 이것은 성장잠재력 및 발전가능성의 總和로 가시화될 수 있다.

이러한 지역경쟁력 강화의 목적은 지역내 높은 생산성 증가를 통해 지역주민들의 실질적인 삶의 질을 지속적으로 높이고, 모든 지역주민들에게 실질적 고용창출을 도모할 뿐 아니라, 지역자족체제를 형성·구축하는데 있어 성장잠재력·발전가능성을 극대화시키기 위해 지방정부·지역산업·지역주민의 의지력을 최대한 결집하는데 그 중요한 의의가 있다.

지역경쟁력의 개념을 정리해 보면 다음과 같다(필자, 1996: 51-55)

첫째, 이는 한 지역의 핵심운영주체가 가진 총체적 역량을 뜻한다. 핵심운영주체인 지방정부의 고품질 행정서비스, 지방기업의 경쟁력, 그리고 지역주민의 능력의 총화인 것이며, 여기에는 대학·연구소, 언론, 민선단체장의 리더십, 지방의회 및 정책정당의 지원활동도 중요한 내용을 이룬다.

둘째, 이는 총체적 역량에 대한 상대적 평가이다. 무한경쟁시대에 있어서 경쟁력은 대내외적으로 비교우위·경쟁우위를 확보하려는 데에서 찾아지는 것이며, 따라서 다른 지방정부와 개발기금조달, 민자유치, 인력공급, 자원확보 등에서 경쟁관계 또는 협조관계를 통해 지역경쟁력을 확보코자 한다.

셋째, 이는 총체적 역량의 동태적 축적과정이다. 한 지역의 비교우위를 갖는 경쟁력을 지속적으로·장기적으로 유지하기 위한 산업입지 및 기계설비 등의 생산투자, 정보통신 및 물류인프라 구축, 지적·학습능력과 원활한 금융지원이 요구되며, 자원배분 및 재정투자가 효율적으로 뒷받침되어야 한다.

넷째, 이는 제반 사회적 가치에 대한 합의(consensus)를 전제로 삼아야 한다. 지역투자에 따른 재화생산과 서비스창출은 지역주민들의 가치판단에 부응해야 하며, 특히 개발-보존의 상충관계나 혐오시설 유치거부 및 선호시설 유치경쟁 등은 시장가격에 대한 사회계약을 그 토대로 삼는다.

다섯째, 이는 크게 내부운영효율 증진과 외연확장능력 배양으로 나누어진다. 종래의 중앙통제 메카니즘은 기계적 일처리에 의한 비용절감과 가격경쟁만을 추구하는 단순 폐쇄시스템이었으나, 민선자치시대는 개방된 네트워크시스템으로 연결된 프로세스를 통해 내부효율 증진을 외연능력의 배양수단으로 중점 활용케 된 것이다.

이러한 지역경쟁력 향상을 위한 지방정부의 기능을 보면, ①기술·환경변화에 대응한 장기적 지역개발계획·조정, ②자원동원, ③생활환경 개선, ④인력양성·훈련지원, ⑤산·학·연 협동 및 기술개발 여건조성, ⑥지역정체성 형성, ⑦지역간 갈등 및 불균형해소, ⑧국제·지역정보 축적과 유통활성화, ⑨국제교류 지원 등이 꼽힌다. 이러한 지역경쟁력의 결정요인은 지역발전계획 수립시에 전략적 우선순위(strategic priority)에 따라 전체적으로 종합화되는 것이 실질적으로 필요하다(노화준, 1995: 539).

〈표 2-1〉 지역경쟁력의 구성요소

구 분	내 부 효 율		외 연 능 력	
	중심개념	핵심성공요소	중심개념	핵심성공요소
경제운영성과	지역경제력	경제활력 소득향상 소비구조	지방세계화	정보화 세계화 집중화
프로세스 효율성	지방행정 서비스	재정효율 행정서비스 사업화	지방기업, 산업	고용창출 노사안정 산업진흥
투자역량	지방금융환경	금융효율 지역금융 보증·보험	지방 인프라스트럭 처	수송효율 주거편익 환경·자원
학습역량	지방과학 기술수준	기술인력 지적자산 산학협동	지방 인적자본형성	경제인구 학교인구 평생학습
사회역량	주민 삶의 질	보건·위생 생활환경 문화·체육	지역사회 화합력	가족관계 사회복지 공공안전

여기에서 지역경쟁력의 구성요소를 크게 “내부효율”과 “외연능력”으로 나누어 ①경제운영성과, ②프로세스 효율성, ③투자역량, ④학습역량, ⑤사회역량으로 살펴보면 앞의 표와 같다(한국경제연구원, 1995: 114).

그러므로 “기업(가)형 지방경영”의 대상은 1차적으로 지방정부의 행정체제와 행정관리를 대상으로 한 ‘내부효율’과 지방정부가 관할하는 지역의 사회체제, 경제체제, 공간체제를 대상으로 한 ‘외연능력’으로 구분할 수 있다.

前者는 지방정부 내부에 보유하고 있는 각종 자원을, 後者는 이를 획득, 결합, 활용하기 위

한 시스템 형성이 지방경영의 대상이라고 할 수 있다.

내부효율과 외연능력은 다시 각 영역에 관련된 경영환경의 혁신, 경영형태의 결정 등에 관련된 체제의 선택과 관련된 부분과 체제의 운영에 관련된 두 가지 차원이 존재한다. 이 두 가지 요소를 결합하면 “기업(가)형 지방경영”의 대상은 행정체제 효율, 행정관리 역량, 지역체제 연계성, 공공서비스 수준의 4가지 유형으로 구분할 수 있다.

첫째, 행정체제 효율은 중앙과 지방간의 관계 및 기능배분, 행정구역 및 계층구조, 정책결정 체제, 공사부문간 역할분담체계 등을 포함한다.

둘째, 행정관리 역량은 지방행정체제의 조직, 인력, 예산, 정보 등을 활용하는 관리역량을 말한다.

셋째, 지역체제·구조는 당해 지역의 사회체제, 경제체제, 공간체제의 유기적인 연계성을 말한다.

넷째, 공공서비스는 지방정부의 투자와 서비스 제공활동과 그 질적 내용과 수준을 말한다.

이와 같이 지역경쟁력의 강화대상은 “내부효율”과 “외연능력”의 영역에서 체제구축(build-up system)과 운영수준(operating level)에 있어 각각 지방정부와 지역사회 간의 밀접한 연계관계에 두어지고 있음을 볼 수 있다.

〈표 2-2〉 지역경쟁력 강화의 적용대상

구 분	내부효율 증진	외연능력 확대
체제구축	행정체제효율	지역체제 연계성
운영수준	행정관리역량	공공서비스 수준

2) 지역경쟁력의 강화체계($RCP=RO \times RE \times RS$)

지역경쟁력을 강화하기 위해서는 혁신방법론에 의한 지역경쟁력의 강화논리를 참고할 필요가 있으며, 이는 다음 세 가지 내용이 전제되어야 한다는 측면에서 앞으로 지방자치 모델도시로서의 계통시 육성방향 설정에 적지 않은 시사를 제공할 것이다. 특히, 이는 민선 초기의 지방자치발전을 위해서는 지방경영의 틀을 경쟁력 강화에서 찾아야 한다는 점이 강조된다.

〈표 2-3〉 지역경쟁력의 강화체계

지역경쟁력 (RCP) 강화체계	=	성과와 경쟁을 지향하는 리오리엔테이션(RO)	X	행정서비스 · 경영효율의 리엔지니어링(RE)	X	학습 · 투자 · 사회역량의 리스트럭처링(RS)
------------------------	---	--------------------------------	---	--------------------------------	---	----------------------------------

첫째는, 새로운 가치창출을 위한 총체적 지역활동의 목표를 지향하는 리오리엔테이션(RO : ReOrientation)이다. 이는 실질적인 지역발전을 위해 성과지향 원칙을 수용하여, 동기형성 및 경쟁우위를 얻기 위한 전략적 제휴관계를 권장한다. 특히 고객만족(CS) 및 품질보증(QI) 개념을 토대로 삼고, 궁극적으로는 봉사행정 구현을 위한 양질의 행정서비스 체제를 지향하고자 한다.

둘째는, 지방정부 · 지방기업 · 지역주민간의 의사결정 및 합의 · 조정과정을 효율화하려는 리엔지니어링(RE : ReEngineering)이다. 이는 기본적으로 비즈니스 프로세스 리엔지니어링(BPR) 경영혁신기법을 활용하여, 주민생활의 편익을 도모하고 기업활동을 효과적으로 지원한다. 특히 고객접근 · 최대만족을 구하기 위한 원/논스톱 행정서비스와 경쟁우위를 확보하고자 한다.

셋째는, 동태적 역량을 축적하는 경쟁력 창출자원의 구조를 고도화하려는 혁신기법의 활용인 리스트럭처링(RS : ReStructuring)이다. 이는 지역내 경쟁력 창출자원의 획기적 개발과 활용을 위한 제반 관리역량을 재구축하여, 유기적 연계성을 높이고 상호보완적 시너지효과를 극대화한다. 여기에는 유·무형의 인프라 구축, 지식정보화를 통한 학습능력 확대 및 주민 삶의 질 향상을 위한 투자역량이 중시된다.

여기서 “기업(가)형 지방경영”의 기본원리를 살펴보면, ①시민을 행정의 고객으로 인식하는 고객지향적 지방정부, ②시장원리를 따르고 경쟁원칙을 도입하는 경영마인드를 가진 공무원, ③성과지향을 유도하고 비용절감을 보상하는 인센티브 시스템 등이 핵심골자라 할 수 있다. 이를 보면 다음과 같다.

첫째, 시민을 행정의 고객으로 인식하는 고객지향적 지방정부이다.

“기업(가)형 지방경영”에서는 시민들을 납세자나 일방적인 서비스 수혜자로 인식하지 않고 지방정부의 고객으로 인식한다. 따라서 지방정부는 고객이 가치를 부여하는 결과를 산출하여야 하고, 서비스의 질과 가치를 중시하여야 한다. 또한 고객들이 서비스를 선택할 수 있도록

하여야 한다. 이와 같이 행정서비스를 제공함에 있어서 지방정부나 공무원들의 편의보다는 고객인 지역주민들의 입장에 입각하여 지역주민들이 어떤 서비스를 원하고 있고, 만족을 최우선으로 하는 것이 “기업(가)형 지방경영”의 기본원리이다.

지방정부는 시민의 지지기반 위에서 시민의 보편적 이익에 부합하도록 정책을 수립, 집행하여야 할 뿐 아니라 시민의 요구·선호를 지속적으로 수렴, 차기단계의 정책수립과 집행에 환류시킴으로써 지방정부 활동으로 인한 사회적 후생을 제고시키기 위해 노력하여야 한다.

이 점에서 지방화·세계화·정보화 시대에 있어서 지방정부 정책 및 서비스의 지향점은 시민들의 요구 및 수요를 중시하는 데 주어져야 한다. 시민들이 추구하는 공익가치를 수용해야 한다는 점에서 행정체제는 지역주민들의 요구에 대응하는 ‘대응의 기본가치’, ‘대응의 태도’, ‘대응의 방법’을 새롭게 정립해야 한다. 다시 말하면 주민들의 요구에 대한 대응의 기본가치와 대응 태도를 ‘고객지향적 지방정부’(customer-oriented local government) 구현에 두어야 한다.

이러한 고객지향적 정부를 구현하기 위해서는 행정서비스 제공의 다양화(variety), 즉시화(instant), 안정화(peace)라는 소위 행정서비스 제공의 ‘VIP’를 구현하는 것이 필요하다.²⁾

둘째, 시장원리를 따르고 경쟁원칙을 도입하는 경영마인드를 가진 공무원이다.

“기업(가)형 지방경영”의 핵심은 지방정부부문에 혁신적 기업가정신을 도입하고, 이를 촉발시킬 수 있는 제도적 장치를 마련하는 것이라고 할 수 있다. 이런 점에서 기업가는 위험을 감수하는 사람이라기 보다는 기회를 추구하는 사람이라고 할 수 있다. 지방자치단체장과 공무원들이 경영마인드를 가져야 한다는 것은 바로 이러한 기업가정신을 발휘하자는 것이다.

지방정부 또는 지방자치단체장이나 지방공무원들이 기업가적 창의성과 혁신성을 발휘할 수 있도록 하기 위해서는 기본적으로 자율성이 확보되어야 한다. 그럼에도 불구하고 지방정부에는 그 특성상 정태적이고 관료적이며, 무사안일적인 행정문화가 뿌리깊게 자리잡고 있다. 따라서 기업가정신이 발휘되기 위해서는 공무원들의 의식이 전환되어야 할 뿐 아니라 지방정부의 조직과 운영에 경쟁요소 또는 경쟁압력을 도입하는 것이 필요하다.

지방정부 운영에 있어서 시장원리와 경쟁원리의 도입은 행정체제 내부에 있어서 공무원들 상호간의 경쟁뿐만 아니라 지방정부와 민간부문(특히 민간기업간 경쟁)간의 경쟁도 고려하여

2) 여기서 행정서비스 제공의 ‘다양화’란 국민이 원하는 형식과 절차, 시간과 공간에 부응할 수 있도록 행정서비스 제공의 경로를 다변화하고 이중 편리한 것을 선택할 수 있도록 하여야 한다는 것이다. 그리고 ‘안정화’는 언제나 편리한 절차를 이용하여 바라는 행정서비스를 제공받을 수 있도록 하여 고객들에게 신뢰감을 심어주어야 한다는 것이다.

야 한다. 이와 같은 경쟁원리를 도입하게 되면 자연히 지방정부 활동을 수행함에 있어서 비용 개념이 생기게 될 뿐 아니라 고객의 수요변화를 넘어서서 수요창출에 능동적으로 대응하기 위한 “행정마케팅” 개념이 도입될 것이다.

성과지향을 유도하고 비용절감을 보상하는 인센티브 시스템 도입, 제도화도 중요하다. 혁신적 기업가정신을 촉발시키기 위해서는 새로운 인센티브 시스템의 도입이 필요하다.³⁾ 또한 서비스 생산에 경영 개념을 도입하여 이윤추구 동기를 부여하고 비용절감을 위한 금전적 유인을 부여하는 것도 중점 추진해야 한다.

여기서 잘 알려진 오스본(Osborne)과 개블러(Gaebler)의 「기업형 정부건설」(Enterprizing the Local Government)과 관련하여 ‘기업형 지방정부의 10대 원칙’은 중앙정부 차원에서의 개혁이 지방정부가 주체가 되는 내용으로 파악할 수 있다.

〈표 2-5〉 ‘기업형 지방정부’의 10대원칙

① 앞에서 끌기보다는 뒤에서 방향을 잡아	「변화를 촉발하는 지방정부」
② 주민봉사에 앞서 주민에게 권한을 주어 「지역공동체가 주인이 되는 지방정부」	
③ 공공서비스 제공에도 경쟁을 과감히 도입하는	「경쟁력 있는 지방정부」
④ 행정편의적인 규칙에 매달리지 않고	「사명원수를 우선하는 지방정부」
⑤ 백화점식 사업열거보다는 결과를 얻는데 주력하는	「성과지향적 지방정부」
⑥ 관료들의 이익보다는 주민들의 수요를 중시하는	「고객지향적 지방정부」
⑦ 앉아서 쓰기보다는 나가서 벌어들이는	「기업가적 지방정부」
⑧ 사고수습보다는 사고예방에 주력하는	「예견능력 있는 지방정부」
⑨ 위계서열을 타파하고 참여와 팀워크를 중시하는	「분권화된 지방정부」
⑩ 지배에 의한 통치보다는 시장에 의한 변화를 유도하는	「시장지향적 지방정부」

※ 자료 : David Osborne and Ted Gaebler (1993); 311-331.

이와 같은 ‘기업형 지방정부의 10대 원칙’은 민선자치 초기에 있는 계통시정 운영기조 설정에 적잖은 시사점을 제공해 줄 것이다. 물론 ‘행정’과 ‘경영’은 서로 다르다. 그러나 자치행정이 쇄신하기 위해서는 혁신경영원리로부터 필요한 기법과 노하우를 과감히 활용하지 않으면 안 된다. 다만 이 때도 행정의 守備범위를 지키지 않으면 안된다.

3) 즉, 조직간 내부 경쟁체제를 도입하고, 정책평가에 기초하여 단위부서간·개인간에 차등적으로 장려금을 지급하고 인사에 반영시키는 노력이 전개될 경우 조직의 효율적 운영과 생산성 향상에 크게 기여할 수 있을 것이다.

2. 민선 지방자치 운영과 로컬거버넌스

1) 로컬거버넌스의 재인식

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 지역사회의 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 집행 과정에 민간부문의 전문성과 참여를 활용하는 것이 지방행정의 주요전략으로 등장하게 되었다.⁴⁾

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 크게 증대되고 있다. 일반적으로 거버넌스란 “공공의사결정 및 정책추진과정에서 정부뿐만이 아니라 다양한 이해관계자가 직접 참여하여 협력하는 집단적 통치 및 관리체제”를 의미하며, 이를 지방적

4) 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.

수준(차원)에서 논의하는 경우 로컬거버넌스가 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.⁵⁾ 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 개념구조

일반적으로 거버넌스라는 개념은 정부의 역할, 운영체제, 또는 사회문제 해결방식 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 있는

5) 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 다른 아님 것이다.

데, 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.

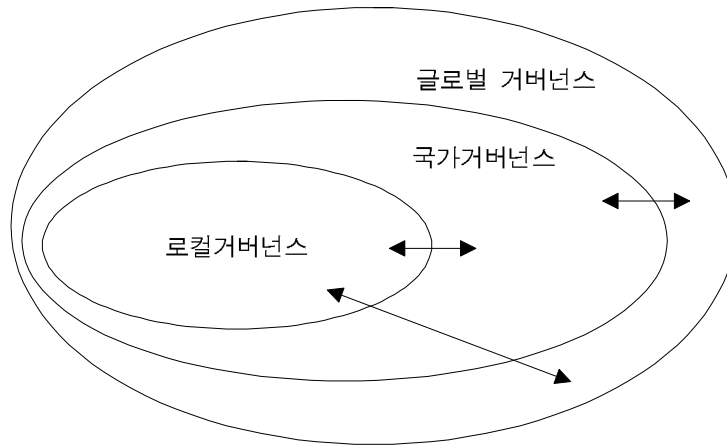
Laster Salamon(1989)은 별도로 'Governance'라는 용어를 사용하지는 않았으나 과거의 행정과 비교하여 본질적으로는 Garvey와 유사한 의견을 개진한다. 그는 정부기관 주도적 관리와 통제방식을 따르는 과거의 행정은 새로운 공공행위 형태에는 적용에 한계가 있으며, 전통적 행정이 공공기관 내부의 역동성을 강조하는데 비해 새로운 행정은 민간과 같은 정부 외적인 요소와 관련하여 설명한다.⁶⁾

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

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



[그림 2-1] 거버넌스의 여러 차원

어떻든 ‘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.

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 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·집행 과정에서 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.

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 있다(문병기, 2001: 5).

또한 비인격화된 階序의 통치에 의한 지방정부가 아니라 지역사회의 주민, 관련단체, 관계기관이 광범위하게 참여를 통해 지역사회와 미래를 경영하는 지방정부를 의미한다.

3) 정부-기업관계론의 변화

정부와 기업을 대립적인 존재로 파악하는 관점에서는, 한 국가내의 자원을 권위적으로 배분하고 또 통제와 조정을 행사하는 통치구조를 계층제와 시장의 이분법으로 파악한다. 그러나 이러한 이분법을 극복하고 계층제와 시장에 더하여 네트워크(networks)를 또 하나의 통치구조로서 파악하는 새로운 관점이 대두하고 있으며, 이러한 관점에서는 정부와 기업이 대립적인 존재가 아니라 서로 협력하고 신뢰하는 존재로 파악된다(Williamson, 1975; Lindblom, 1977; Wolf, 1988; Rhodes, 1996; Kooiman, 1993).

이러한 세 개의 통치구조를 제시하고 있는 관점에서 지적하고 있는 점은 이 세 통치구조 중 하나를 선택하는 것은 이념적인 선택의 문제가 아니라 실질적인 필요성에 근거한다는 것이다(Rhodes, 1996: 653). 따라서 역동적이고 복합적이며 다양성을 그 특징으로 하는 현대사회에 있어서 가장 효과성이 높은 통치구조는 계층제나 시장이 아니라 바로 네트워크라는 진단과 이에 대한 믿음이 이 새로운 통치구조의 등장배경을 형성하고 있다. 이처럼 네트워크의 중요성이 대두되게 된 배경에는 현대사회의 역동성·복잡성·다양성이 가로 놓여 있다. 그러나 네트워크의 활성화를 가능하게 한 조건들을 살펴보면 다음과 같다.

먼저 객관적인 조건들을 살펴보면, ①전통적인 권위와 문제해결 수단들의 실패 또는 쇠퇴, ②이익의 중재를 가능하게 하는 조직형태와 패턴이 아직 제대로 정립되어 있지 않은 새로운 사회정치적 활동 영역의 등장, ③특정의 공공부문과 민간부문 행위자 모두에게 관련되는 커다란 관심사항들의 부각, ④여러 행위자들의 목적 및 이익의 수렴과 그들간의 협력을 통한 시너지 효과 산출가능성의 존재 등이 있다.

한편, 네트워크에 관여하고 있는 행위자들의 심리상태와 관계된 주관적인 조건들에는 ①상호신뢰(trust)와 이해(understanding)의 존재, ②책임을 공유할 준비성, ③정치적·사회적 지지의 존재 등이 있다. 이러한 객관적, 주관적 조건들이 특정의 촉발요인이나 중개요인의 도움을 받을 경우, 네트워크의 활성화가 가능하다고 본다.

이처럼 네트워크를 강조하고, 조정과 협상, 그리고 신뢰형성을 중요시하는 관점은 최근들어 그 의의가 깊어지고 있는 이른바 거버넌스 개념과 밀접한 연관성을 지니고 있다(김정렬, 2000; 김석준, 2000; 박영주, 2000).⁷⁾

이렇게 정의된 거버넌스의 특징은 첫째, 조직들간의 상호의존성이다. 거버넌스는 정부보다 폭넓은 개념으로서 정부 외의 행위자들도 포함한다. 이에 따라 공공부문·민간부문·제3부문의 경계가 불분명해지고, 국가의 경계가 변하게 된다. 둘째, 자원을 교환하고 목적을 공유할 필요성을 지닌 네트워크 참여자들간에 지속적인 상호작용이 존재한다. 셋째, 이러한 상호작용은 신뢰와 협조에 그 뿌리를 두고 있으며, 또한 네트워크 참여자들간의 협상과정을 거쳐 동의된 게임의 규칙에 의해서 규제된다. 넷째, 국가가 네트워크를 조정(steering)할 수는 있지만 그것은 간접적이고 불완전한 형태에 머문다. 네트워크는 국가로부터 상당한 정도의 자율성을 지니고 있으며 자기조직화한다. 네트워크 내에서의 정부의 역할은 사회정치적 상호작용을 가능하게 하고, 문제해결을 위한 다양한 노력을 조장하는 것이다.

공공, 민간, 그리고 제3부문 행위자들간의 상호작용 형태에는 여러 가지이며, Benz는 이들간에 존재하는 조정과 협조를 크게 규제협상(negotiated regulation), 공생산(co-production), 그리고 교환과 계약(exchange and contracting)의 세 가지 유형으로 분류하고 있다.⁸⁾

7) 거버넌스에 대한 다양한 용법 중에서, 통치구조에 대한 이분법적 관점을 넘어서서 새로운 접근을 가능하게 하는 개념적 포괄성을 지닌 거버넌스 개념은 사회적 사이버네틱스 체계(socio-cybernetic system)와 자기조직화 네트워크(self-organizing networks)의 용법이라 하겠으며, 따라서 본 연구에서는 Rhodes의 정의를 받아들여 거버넌스를 '자기조직화하는 조직간의 네트워크'로 정의한다(Rhodes, 1996: 660).

8) '규제협상'이란 정부관료와 피규제집단의 대표 및 기타 관련 인사들과 규제의 내용을 협의하여 정하는 것을 말하며, 이는 규제정책의 형성과 집행 모두에서 찾아볼 수 있다. '공생산'은 공공부문 및 민간부문의 행위자와 조직들이 재화와

Kouwenhoven은 특히 정부와 기업간에 존재하는 협조의 형태에 초점을 맞추고 이를 공공-민간간 공조(public-private partnerships; PPP)라는 개념으로 정립하고 있다.

즉 PPP란 ①정부와 기업간에 상호작용이 존재하고, ②그들이 추구하는 목적은 수렴하고 있고 그 목적을 달성하는데 있어서의 강조점은 시너지효과를 내는 것이며, ③그 목적은 사회적이고 상업적인 특성을 지니고 있고, ④참여하는 정부와 기업의 행위자가 가지고 있는 각각의 신분과 책임성에 변화가 발생하지 않는 경우에 성립될 수 있는 개념이라는 것이다.

이러한 PPP가 대두되게 된 배경에는, 현대사회내의 특정 문제는 정부와 기업의 개별적 접근보다 공동접근에 의해 효과적이고 능률적으로 해결될 수 있다는 인식이 놓여 있다. PPP는 분명 네트워크에 기반을 둔 거버넌스의 한 형태라고 볼 수 있다.⁹⁾

4) 시민사회 중심의 거버넌스

시민사회 중심 거버넌스(civil society-centered governance)가 대두하게 된 현실적 필요성 가운데 시민사회와 관련한 것은 기존의 대의민주주의의 한계를 보완해야 한다는 문제 때문이다. 기존의 간접민주주의가 정당과 국회를 통해 다양한 이익을 통합, 조정하는 대리인체제(agent system)가 더 이상 다양한 갈등을 효과적으로 해결하지 못하면서 민주주의 자체에 대한 회의가 제기된 것이다. 정당이나 국회가 그 기능을 잘 발휘하지 못하면서 이를 대체할 새로운 공동체운영방식으로 등장한 것이 거버넌스이다.

용역을 생산하는데 자발적으로 기여하는 것으로서, 양 부문 모두 자원을 제공하고 정해진 기능을 수행하는 것을 말한다. '교환과 계약'은 공공부문과 민간부문의 조직 또는 개인간에 재화와 용역을 교환하는 것을 그 특징으로 한다. 또한 여기서의 조정은 재화와 용역을 제공하는 자와 구매하는 자간의 공평한 교환에 의해서 이루어진다. 교환과정에 참여하는 자들간에 동의가 이루어져야만 교환이 성립될 수 있다는 의미에서 이 과정에도 협동의 요인이 들어가 있기는 하지만, 이 협조 유형은 정부가 민간기업가처럼 행위해야 한다는 점에서 앞의 두 유형과는 차별성을 보인다(Benz, 1996: 169-174).

9) 그러나 PPP에는 여러 가지 차이가 혼재되어 있다. 즉 좁은 의미의 PPP는 공공부문과 민간부문 참여자간에 법적으로 정형화된 형태의 협조체제를 말하며, 넓은 의미의 PPP는 덜 정형화된 자문관계를 포괄한다. 또한 정책과정과 관련하여 '정책 PPP'는 정책의 개발과 기획을 의미하며, '행정적 PPP'는 정책집행과 그에 따른 재정지원을 의미한다(Kouwenhoven, 1993: 119-121). Kouwenhoven (1993: 124-127)은 이러한 PPP가 성립하기 위한 조건들을 시작단계와 과정단계로 나누어 정리하고 있다. 이 중 시작조건들 -상호의존성, 목적의 수렴, 네트워크나 중개인의 존재- 이 PPP의 성립을 위해서 반드시 필요한 조건들인 반면, 과정조건들 -상호신뢰, 목적과 전략의 명확성, 비용/위험부담 정도, 책임과 권한의 배분에 대한 명확성, 사업의 단계구분, 갈등관리에 대한 사전협의, 적법성의 확보, 제3자의 이익과 권리의 보호, 적절한 지원 및 통제시설 확보, 기업적이고 시장지향적인 사고와 행위, '내적' 조정, 적절한 사업조직의 형성-은 필수적인 성격을 지니지는 않으나, PPP에 의한 효과적이고 능률적인 거버넌스를 실현하는데 있어 종종 결정적으로 중요한 성공요인이 될 수 있다고 지적한다.

시민사회 중심 거버넌스는 강력하고 다원화된 시민사회가 책임 있게 시민을 대변할 수 있는 정부를 실현할 것을 전제로 하고 있다. 이 강한 정부는 정책결정과정을 투명하게 하고, 사회적 인 약자들을 대변할 수 있을 것으로 본다. 특히 정보화의 급속한 진전과 21세기로의 전환과정에서 인간의 자기결정지향성이 높아지면서 직접민주주의를 실현하고자 하는 욕구를 수용할 수 있게 되었다.

따라서 대리인체제의 실패를 극복하는 과정에 시민사회의 역할이 증대하고 그 대표적인 제도인 NGO가 더욱 중요한 역할을 하게 되었다. NGO를 통한 국민들의 직접적 참여 증대는 새로운 거버넌스의 등장을 가져오고, 이는 정부 중심의 거버넌스와 다른 형태의 거버넌스로 발전한 것이다. 그러므로 이를 NGO거버넌스로 부를 수 있다.¹⁰⁾

NGO거버넌스의 경우 이론적으로는 직접민주주의의 형태로 나타난 것이지만 시민사회 자체가 균열되어 다양한 NGO들이 등장하면서 이들간의 상호작용이 새로운 문제로 떠오르게 되었다.¹¹⁾ 여기에서 NGO 거버넌스는 또 다른 대리인 모형이 지니는 새로운 문제를 해결해야 하는 문제에 당면하게 되었다.

따라서 NGO 사이에 자율조정기능이나 정화작용의 회복 여부가 NGO에 의한 대리인체제의 효용성 여부를 결정하는 중요한 기준이 되었다. NGO들이 정교한 네트워크와 파트너십을 잘 발휘하여 공동체의 共同善을 잘 유지할 수 있을 때, NGO거버넌스는 성공적일 수 있다.

그러므로 첫째는 참여주의로서 여기에는 내부 참여로서의 분권화와 외부 참여로서의 시민 참여가 있다. 참여주의 가운데 시민사회 중심 거버넌스가 중시하는 것은 시민들이 개인이나 NGO와 같은 집단으로 제도적으로 참여하는 것에 초점을 두고 있다. 분권화를 통한 내부 참여는 국가중심 거버넌스가 기업가적 정부 등에서 주장하는 내용이다. 신공공관리와 신국정관리에서도 중요한 측면으로 주장되고 있지만, 앞에서 본 측면들과 전혀 다른 성격을 지니고 있는 것이 참여주의와 공동체주의이다(정정길, 508-523).

먼저, 내부 참여로서의 분권화는 시민사회 중심 거버넌스의 간접적인 효과로 나타난다. 대내적으로 의사결정과정에서 부하들을 참여시키는 것도 조직성원들의 직장생활과 관련된 부분

10) 이는 NGO가 공동체의 주요 문제의 방향을 결정하고 이를 정부가 관료를 중심으로 집행하는 형태의 관계를 지닌다. 중요한 국가의 정책아젠다가 NGO에 의해 선도되고, 그 구체적인 내용에 NGO의 주도에 의해 결정될 때 이를 NGO 거버넌스로 볼 수 있다.

11) 다양한 NGO들이 하나의 국가적인 정책의제에 대해 서로 다른 방식으로 정의하고, 이를 해결하는 방안을 서로 다르게 제기하게 되면서 NGO는 정당이나 정치사회를 뒤따르는 새로운 대리인체제를 등장시킨 셈이 되었다.

에 초점을 두는 경우와 대외적 활동에 초점을 두는 경우가 있다.

정책결정이나 집행과 관련하여 대외적 행정활동에서 결정을 할 때도 부하들의 참여는 보다 바람직한 정책결정과 효율적인 집행을 보장한다는 주장이 옛날부터 있어 왔다. 특히 일선관료들은 정책문제가 발생하고 결정된 정책이 집행되는 현장에서 정책대상 집단들과 끊임없이 접촉하기 때문에 정확한 정보를 풍부하게 지니고 있다. 그러므로 정책이 합리적으로 결정되고 효율적으로 집행되려면, 일선 관료들이 정책결정과정이거나 집행과정에 참여해야 한다는 주장이다. 일선관료들이 정책대상집단에게 미치는 영향이 크므로 이들이 올바른 행동을 하도록 유인을 제공하면서, 이들에게 보다 많은 실질적인 결정권을 부여하려는 것이 분권화이다.

다음으로 외부 참여로서의 시민참여는 시민 중심 거버넌스의 중요한 가치이다. 참여가 주장되는 가장 중요한 측면은 외부참여로서, 바로 정책결정이나 집행과정에 정책대상집단이나 일반시민들을 참여시켜 직접민주주의적 성격을 강화시키려는 것이다.¹²⁾

시민참여의 경우, 지적 합리성과 정치적 합리성은 합리성의 관점에서 중시되는 것이고, 이익의 조정이라는 점에서는 민주성이 중시된다. 그러나 시민사회 중심 거버넌스가 지향하는 가치는 대의민주주의가 지니는 대리인 체제의 한계와 시민들의 직접 참여 욕구와 자기결정성의 욕구를 수용하는 관점에서 참여민주주의로서의 참여주의를 강조하고 있다.¹³⁾

다음은 대리인 체제인 대의제민주주의의 위기와 담론적 정책결정이다. 시민사회중심 거버넌스는 Jessop를 위시한 사회학자들이 주장하는 협의의 거버넌스가 중시하는 사회의 자율적 자기결정과 자율관리를 의미하는 사회적 거버넌스의 가치를 지향한다. 이는 '정부 없는 거버넌스'를 중요한 거버넌스 유형으로 보고 있다. 이는 정치적인 대리인에 의해 영위되는 대의제민주주의가 시민사회의 제반 문제들을 잘 다루지 못하여 한계를 보이면서 제시된 것이다.

첫째, 시민사회 중심이론은 대리인 체제의 한계와 대의제 민주주의의 위기를 극복을 시도한다. 전통적인 의미에서는 행정국가의 대두에 따른 의회기능의 약화에 따른 대리인체제의 한계와 그로 인한 대의제 민주주의의 위기를 극복하기 위한 대안으로서 시민사회 중심의 거버넌스가 등장한 것이다.¹⁴⁾

12) 이는 1960년대 말 형평성과 정의 및 민주주의를 지향한 신행정학 이후 강조되어 온 시민참여가 여기에 해당된다.

13) King과 Susel(1998)은 기존의 참여가 형식적 수준에 머물고 있음을 지적하면서 그 극복을 위해서는 첫째, 조사 기법 교육, 리더십 트레이닝 등의 적극적인 시민 교육을 통해 시민의 참여적 역량을 강화시키고, 둘째, 전문성과 그로 인한 대 시민 우월성에 기반한 행정가의 역할을 동반자적·협조적 참여자의 역할로 전환시킬 것을 주장한다.

14) 특히 사이버 공간에서의 네트워크가 그 기능을 강화해 나가면서 시민들의 참여욕구와 자기결정의 요구를 기술적으로 가능하게 되면서 이를 거버넌스에 반영하는 기제가 필요하게 되었다. 이 과정에 제기되는 보조적인 기법들이 시민들

또한 시민사회중심이론은 공동체주의(communitarianism)를 주장한다. 공동체주의는 다양한 형태로 논의되고 있지만 정책활동과 행정관리에 직접적으로 관련되는 부분만 보면, 응집성 있는 공동체를 다시 구축하고 공동문제를 구성원들이 직접 참여하여 해결해야 한다는 주장이다. 공동문제를 스스로 해결하게 되면, 행정관료조직이 그 만큼 감소될 것이고 정치나 관료조직에 의한 부패를 감시할 수 있다는 주장이다.¹⁵⁾

공동체주의는 서구 정치사상에서 자유주의 및 개인주의적 사상에 대한 이론적·정책적 비판의 유형 가운데 중요한 비중을 차지하고 있는 입장이다. 공동체주의는 근대 개인주의의 보편화에 따른 윤리적 토대의 상실, 즉 고도산업사회화에 따른 도덕적 공동체의 와해와 이기적 개인주의의 팽배화 등의 현상에 대한 대안으로 제기된 것이다(유홍립, 1997: 211-232).

그리하여 적극적인 참여증가를 위해서 정부가 주도하여 시민의 덕성을 함양해야 한다는 시민주의가 제기되고 있다. 소극적으로 방치하게 되면, 이기적인 인간들은 공공재적인 성격을 띠고 있는 참여를 기피하게 될 것이므로 정부가 앞장서서 이타적이고 헌신적인 시민을 양성해야 한다는 주장이다. 이러한 덕성 있는 시민을 양성해야만 공동체가 다시 살아날 것이며, 공동체주의의 이상이 실현될 수 있다는 것이다(정정길, 2000: 515-523).

5) 세계화 · 지방화와 로컬거버넌스

먼저 세계화가 로컬거버넌스를 부각시키면서 재등장시키는데 초점을 맞추어 본다면, 다음과 같은 설명이 가능하다.¹⁶⁾

Jessop(2001: 3-4; 1999a: 10)에 따르면 국민국가가 공동화되면서(hollowing out) 광역 혹은 지방국가의 역할이 보다 강화되고 있다고 한다. 물론 광역, 지방정부가 하나의 통치의 중심이 되기보다는 통치의 중심의 다극화 즉 다양한 비정부제도와 통치권력을 공유하고 협력(partnership)이 강조되는 광역수준의 거버넌스, 지방수준의 거버넌스가 중심적인 역할을 한다

의 행정에 대한 불만을 처리하는 소극적 사후적 구제 방법, 자문회의나 공청회, 이슈 네트워크, 정책공동체 등이다 (Peters, 1997).

15) 한 걸음 더 나아가서, 개인주의적 사회생활에 젖어 있는 현대인들이 서로 돕는 이타주의적 활동을 하게 되면, 사회적 약자나 불우한 사람들이 따뜻한 인정 속에 살아갈 수 있고 남을 돕는 구성원들도 생활의 보람을 느끼게 되어 인간소외문제가 해결될 수도 있다는 주장이다.

16) 이러한 거버넌스 메커니즘이 복잡하고 혼돈스러운 환경에 적응하기 위해서는 거버넌스 루틴의 적절한 레퍼토리를 갖고 있는 필수적 다양성(requisite variety)과 학습능력 그리고 유연성(flexibility)을 갖고 있어야 한다.

는 것이다.

경제적인 이유에서 보면 경제의 세계화란 지방경제가 세계경제 네트워크의 하나의 마디(node)로 편입되는 것을 의미하고, 공급사이 경제 차원에서 보면 국제경쟁력 제고는 생산과정의 혁신과(생산조직의 혁신, 생산기술의 혁신, 상품의 혁신, 원료의 혁신, 시장의 개척 등등) 이를 지원하는 제도의 개혁이라고 할 수 있다. 이는 통일적이고 획일적인 거시적 국가경제 정책으로 이러한 문제에 대응하는데 실효성이 낮다는 것을 의미한다.

따라서 지방경제와 관련된 혁신확산과 사회간접자본 투자, 미시적 정책은 로컬거버넌스에서 다루는 것이 합리적이라 할 수 있다. 정치적 측면에서 보면, 포스트모던의 문화적 조류에 따른 욕구의 다양화, 행정수요의 개성화, 생활정치와 도덕정치에 부응하기 위해서는 국민국가보다 낮은 수준 즉 지방의 수준의 거버넌스로 분권화가 이루어지는 것이 합리적이다.

또한 로컬거버넌스는 참여민주주의와 직접민주주의의 융합을 통해 지역시민들의 시민정신의 함양과 권능의 부여(empowerment)를 조장함으로써 지방민주주의를 강화할 수 있다. 사회적 차원에서 보면 '지속가능한 인간개발'(sustainable human development), '사회 자본(신뢰, 규범, 제도, 연결망)'의 축적, 시민의 자활 및 사회적 보호 장치로의 사회경제, 비공식 제도의 활성화 등등은 국민국가 수준의 거버넌스 보다는 광역(regional), 지방수준의 거버넌스에서 다루는 것이 합리적이다. 생태적 차원에서 보면, 생각은 세계적으로 하더라도 특정한 공간 내에서 실천하는 것이 합리적이라고 볼 수 있다.

UNDP는 거버넌스를 분권화하는 것이 지속가능한 인간개발(sustainable human development) 비전의 중요한 목표를 달성하는 효과적인 수단일수 있다고 주장하면서 “좋은 거버넌스”의 핵심적 특성을 다음과 같이 정의하고 있다(UNDP, 1997: 3-4). 물론 이러한 핵심적 특성은 이념적인 것이어서 실제 거버넌스 체제가 이러한 모든 특성을 반영하고 있다고 기대하기는 쉽지 않다.

- ① 참여(participation) : 모든 남성과 여성이 직접적으로 혹은 자신의 이해를 대표하는 정당한 중재제도를 통해 의사결정에서 발언권을 갖고 있다. 이러한 광범위한 참여는 결사, 언론의 자유와 건설적으로 참여할 수 있는 능력에 달려있다.
- ② 법의 지배(rule of law) : 공정한 법체계가 갖추어져있고 공명정대하게 법이 집행되며, 특히 법은 인권에 기초하고 있다. 또한 공중의 안전은 높은 수준으로 보장한다.
- ③ 투명성(transparency): 투명성은 자유로운 정보의 흐름에 기초하고 있다. 과정, 제도, 정

보는 관심 있는 모든 사람들에게 직접적으로 접근 가능하고, 그것들을 이해하고 감시할 수 있도록 충분한 정보가 제공된다.

- ④ 대응성(responsiveness) : 제도와 과정들은 모든 이해관계자에게 봉사한다.
- ⑤ 합의 지향(consensus orientation) : 서로 다른 이해들은 집단, 조직, 공동체 혹은 국가의 최선의 이익차원에서 공동선이 무엇인가에 대해, 그리고 이를 실현하기 위한 정책과 절차에 대해 폭넓은 합의에 도달할 수 있도록 조정된다.
- ⑥ 형평성(equity) : 모든 남성과 여성은 자신의 복지를 향상시키거나 유지할 수 있는 기회를 갖고 있으며 모두에게 복지를 보장하기 위해서 사회적인 약자와 소외된 사람들에게 복지의 혜택이 주어진다(targeted).
- ⑦ 효과성과 효율성(effectiveness and efficiency) : 과정과 제도들은 자원을 최선으로 활용하면서 욕구를 충족시키는 결과를 창출한다.
- ⑧ 책임성(accountability) : 정부, 민간부문, 시민사회조직 등의 의사결정자는 제도적 이해관계자뿐만 아니라 공중 및 특수한 고객(specific constituencies)에 책임을 질 수 있는 능력이 있다.
- ⑨ 전략적 비전(strategic vision) : 지도자와 공중은 좋은 사회, 좋은 거버넌스, 인간개발, 그리고 인간개발에 대해 폭넓고 장기적인 시각을 공유한다.
- ⑩ 정당성(legitimacy) : 권위는 확립되어 법과 제도적 틀에 비추어 합법적이고 특수한 의사결정은 수용되고 있는 제도적 기준, 과정, 절차의 의미에서 정당성이 있다.
- ⑪ 자원의 절약(resource prudence) : 자원은 미래를 희생시키지 않고 여러 세대에 걸친 국민의 복지를 영원히 최적화한다는 관점에서 관리되고 사용된다.
- ⑫ 생태적 건전성(ecological soundness) : 환경은 지속적으로 자생할 수 있도록 보호되고 재생된다.
- ⑬ 권능부여(empowering and enabling) : 모든 행위자는 정당한 목표를 추구할 수 있는 능력을 부여받고 자신의 성공과 모두의 복지의 실현을 최적화 할 수 있도록 권능부여의 환경을 창출한다.
- ⑭ 파트너십(partnership) : 거버넌스는 정부가 홀로 효과적으로 떠맡을 수 있는 것이 아니라 모든 수준의 거버넌스 관심사를 실행에 옮기는 공공, 민간 그리고 시민 행위자들이 서로 협력(partnership)하여 일을 하도록 하는 제도화된 메커니즘과 과정을 포함하는 전

체제계의 책임성으로 이해한다.

- ⑮ 공간적으로 지역사회 기반구축(spatially grounded in communities) : 자기결정성과 각 수준에서 구현된 자기조직화 등의 원리를 갖고 있는 인간체계의 다원적 수준의 성격은 거버넌스를 위한 기초로 알려져 있다. 이러한 거버넌스의 기초는 사람들을 중심에 놓고 지역사회의 자율성에 의지하여 자기의존, 자기조직화와 자기관리를 할 수 있는 권능을 부여한다.

한편, 거버넌스의 분권화(decentralizing governance)는 “좋은 거버넌스”를 보장하지는 않지만 정치, 경제적, 사회적 의사결정과정에 국민의 참여기회를 증진시키고, 시민들의 능력을 발전시키는데 도움을 주며, (지방)정부의 대응성, 투명성, 책임성을 강화함으로써 “좋은 거버넌스”를 구성하는데 기여한다.¹⁷⁾

또한 민간부문의 참여에 기초한 지방의 주요관심에 대한 공동책임체제의 구축을 통해 지방정부가 능동적 신뢰를 제고함으로써 사회자본의 축적에 기여할 수 있다. 지방수준의 민간부문의 자원 즉 정보, 전문적 지식, 재정적 자원, 정치적 자원, 인간적 자원 등의 자원 등을 활용하여 공공부문의 서비스공급의 효과성과 효율성을 제고할 수 있다.

이는 공공서비스의 생산과 공급에 있어 지방정부의 부담을 완화하면서, 지역공동체에 적합하고, 수용할 수 있는 서비스를 생산할 뿐만 아니라 민간부문의 자원을 활용한 전달방법의 창의성과 혁신성을 제고할 수 있다. 이에 따라 지방정부는 책임성과 대응성을 제고할 수 있다.

지역사회발전은 지역시민들의 민주적 규범에 따른 자치역량을 강화함으로써 지역사회공동체의 공동선을 집합적인 책임성의 기초하에 추구할 수 있는 지역사회를 의미한다. 이러한 의미에서 보면 민주적인 로컬거버넌스는 지역사회의 발전과 긴밀한 관계를 갖는다. 마치와 올슨(March and Olsen)은 제도적 시각에서 민주적인 비전에 기초한 민주적 거버넌스는 다음과 특성들을 갖고 있다고 주장한다(1995).

첫째, 민주적 거버넌스는 민주적 정체성(identities)을 구성하고 유지하며, 발전시키는 것을 촉진하는 시민의 제도화 과정을 창조하며 지원한다. 또한 민주적 관점에서 관용될 수 없고 민주주의와 일치하지 않는 정체성을 생산하는 제도와 과정을 감지하고 반격을 가해야 한다.

17) 이러한 로컬거버넌스는 지방 수준의 정치 행정 차원에서 볼 때, 지방정부, 비정부기구, 지역시민단체, 준정부기구 등의 실질적 참여에 기초한 파트너십을 통해 집합적 목표 설정 및 정책의 결정을 결정하고 집행한다. 따라서 떨어져 있고 있는 대의제도와 시민간의 관계를 밀접하게 만들고 지방정부의 정당성을 강화할 수 있다.

둘째, 민주적 거버넌스는 시민, 집단, 제도들 간의 민주적으로 적합한 행위를 할 수 있는 능력을 발전시켜야 한다. 이는 政體(polity)에서 민주적 정체성의 요구에 일치하도록 능력의 분배를 교정하는 책임을 수용해야 한다.

셋째, 민주적 거버넌스는 역사교훈의 전달, 유지 검색을 위한 설명과 절차의 발전, 그리고 민주주의를 개선하기 위한 설명의 사용에 기여한다. 넷째, 민주적 거버넌스는 적응적 정치체제를 발전시켜야 한다.

이는 정치체제의 학습능력을 제고하는 것을 의미한다. 이러한 의미에서 보면 NGO, NPO, 준정부기구, 지역시민공동체 등과 협력적인 연결망을 통해 지방정부의 정책결정과 정책책임을 공유하는 것은 한편으로는 지역시민들의 자치권과 독립성을 함양이라는 자치역량을 강화할 뿐만 아니라 적극적인 지역시민의 참여를 통해 민주주의 정치와 관련한 학습능력을 제고시킨다. 다른 한편으로는 지역사회의 문제를 자신의 지식과 정보의 기초하여 스스로 해결할 수 있는 행위능력을 제고함으로써 지역시민들이 자신들의 지역사회와 미래를 관리할 수 있는 효과를 갖고 있다.

더욱이 민주적 거버넌스를 통해 배양된 타인에 대한 관심, 자율성, 자비심, 자기반성, 정의와 공정성의 추구, 공존가능성과 같은 민관의 시민사회 미덕은 즉 진정한 자치체정신(communal spirit)은 지역사회를 세련되고 발전적으로 만든다(김석준 외, 2000: 142).

세계화와 지방화가 지배적인 구조적 경향으로 자리를 잡고 있는 역사적 맥락에서 지방정부 중심의 통치보다는 다원적 통치중심을 견지하는 로컬거버넌스로의 발전은 분권화가 현실화되고 못하고 있는 한국의 정치구조의 현실에서 그 의미가 크다고 할 수 있다.

거버넌스 논의에서 효과적인 거버넌스의 요건의 하나로 자치역량을 제시하고 있기는 하지만 자치역량은 로컬거버넌스 구성을 통해 제고되는 것이라고 할 수 있다. 참여의 기회와 참여 능력에 대한 학습, 정보에 대한 접근 등이 가로막혀 있는 상황에서 자치역량은 발전되지 않을 것이다. 한국사회에서 NGO가 성숙해가고 있고, 이들의 정책참여능력도 강화되고 있기는 하지만 민주적 시민으로 지역사회시민들은 구성하기에는 역부족이다.

더구나 발전국가의 권위주의적 잔재가 배여 있는 지방정부가 NGO의 조직화와 활성화를 지원하거나, 연결망구성을 통해 정책결정과 집행에 있어 공동책임성 체제를 구축하는 정치적 노력은 지방정부의 지역사회에 대한 침투를 정당화할 수도 있다.¹⁸⁾

3. 자치운영 초기의 행정수요와 지방경영의 틀

1) 민선 자치단체 운영초기 행정수요의 특성

우리의 역사 속에서 지방분권·민선자치의 경험은 사실상 전무했다. 그 과정에서 ‘지방의 논리’는 ‘중앙의 논리’에 파묻혀 오늘날과 같은 수도권 과밀과 지방소외라는 양극현상을 초래하고 말았다.

그러나 1994년 민선자치체제의 출범으로 여건변화가 급속히 나타나면서 급기야 무한경쟁시대로 치닫게 되면서 각급 자치단체별로 선의의 또는 불가피한 경쟁체제로 진입하지 않을 수 없게 되었음은 잘 알려진 바와 같다.

이 과정에서 민선자치행정의 경쟁력을 갖추기 위해서는 효율·혁신·성과·품질에 역점을 두는, 그리하여 ‘저비용-고품질’을 추구할 수 있는 새롭고도 파격적인 혁신장치들이 필요한 것은 너무나 당연한 일이 아닐 수 없다.

민선지방자치는 그의 명칭에 걸맞게 ‘스스로 다스리고’(自治), ‘스스로 결정하고 책임지며’(自律), ‘스스로 추스르는’(自足), 그리하여 종래의 중앙집권방식과는 전혀 다른 운영시스템을 요구한다. 그렇다고 지방의 분리독립주의(seperatism)를 의미하는 것은 아니다. 오히려 중앙정부와 지방정부는 역할분담에 따른 共同的·共管的 파트너십을 공유해야 한다(필자, 1996: 25-26).

이제 자치단체는 주민선택에 의해 정치적 정당성(political legitimacy)을 확보하게 되었으며, 이로써 자치체의 성격이나 지향성이 종전과는 뚜렷이 구별될 수밖에 없게 되었다(M. Harrop and W.L. Miller, 1978), Chap.9).

그러므로 자치단체가 주민본위의 지방행정을 충실히 수행하려면 그에 걸맞는 양질의 행정 서비스 제공과 주민편익 및 행정관리상의 책임을 다해야 한다. 이를 위해서는 지방행정의 ‘내부혁신’과 ‘외부관리’가 동시에, 그리고 효율적으로 이루어져야만 한다.

사실 자치단체들은 산적한 지역발전 현안을 지니고 있다. 높은 주민욕구, 과다한 선거공약,

18) 따라서 지방정부의 과도한 중심성을 포기하는 지방정부의 구조개혁이 필요하다. 즉 지방지역시민단체에 대한 권한위임의 확대, 정부의 적극적인 정보공개제도, 지역시민 주요관심사에 대한 시민투표제와 같은 직접민주주의제도 도입, 공청회, 청문회, 도시계획회의 시민참여, 의원과 시민간의 간담회, 위탁계약을 통한 공공서비스공급에 사용자로서의 시민참여, 시민감사청구제도 등과 같은 참여민주주의를 실질적으로 확대한다.

域內 가용자원의 제약, 특히 '지역경영의 책임자'로서 부여된 중차대한 의의와 책무감에 둘러싸여 있다. 그러므로 이를 넘어설 수 있는 解法이란 성공적인 경영지향적 행정 추진을 통해 지역경쟁력을 효과적으로 강화하는 길이라 할 수 있다.

그러므로 민선자치단체장들은 이를 해결하기 위한 '행정경영화' 추진에 박차를 가하고 있다. 더욱이 최근에는 이를 크게 '내부경영'(inside management)과 '외부경영'(outside management)으로 구분하여, 전자는 공공부문의 팽창과 비효율성을 제거하기 위한 행정관리의 효율화를 목표로, 후자는 지방재정의 한계를 극복하고 공공서비스의 적절한 공급을 위한 경영사업의 활성화를 목표로 하고 있다.

일반적으로 민선 지방자치단체 운영초기에는 다음과 같은 일련의 행정수요가 계속 발생하고 있으며(필자, 1997: 66-68), 이는 계룡시의 경우도 예외가 아니다. 특히 계룡시는 인구 3만을 약간 상회하는 도시로서 민과 軍이 상호협력을 꾀해야 하는 과제를 비롯하여 신생 자치단체로서는 “市 운영시스템 조기완비”라는 부담을 안고 있다. 이를 크게 몇 가지로 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 초대 민선단체장의 선거공약과 운영실제상의 정책적 고려에 따른 내부조정 필요, 정책집행자원의 제약성 문제, 점차 가열화되고 있는 시민요구의 폭주현상에 대한 현안대책과 특히 민과 軍으로 이원화된 지역의 정체성 및 통합성 확보 문제, 추후 정책평가에의 부담 등이 다.

둘째, 시민들의 정책집행에 대한 '품질보증' 요구, 정치적 수혜자로서 경제적 부담의무 경시성향에 따른 행정적 대응문제, 정책집행시 공공서비스 공급과 관련된 共生産체제(coproduction system)와 같은 시민참여방식에 의한 의사결정 문제, 그리고 집행효율을 높이기 위한 규제완화(deregulation)의 필요와 조건 및 방법의 강구 문제 등이다.

셋째, 특히 담당공무원의 입장과 관련하여 볼 때, 기존 “충청남도 계룡출장소” 체제로부터 시승격에 따르는 민선 자치행정체제로의 급속한 변화에 따른 자율적인 문제해결패턴 및 자치행정 운영쇄신에 대한 반응양태와 역할갈등 문제, 동시에 폭주하는 민원·民怨性 업무 및 민과 軍으로 이원화·다변화된 공공서비스 공급요구, 특히 토착 원주민의 정체성 및 삶의 질 향상 요구문제 등으로 종전의 관행·방식으로는 더 이상 '지방살림살이'를 꾸려가는 데는 한계가 있으며, 따라서 각종 정책현안에 대하여 市자치단체로서 책임 있는 대안모색을 계속 요구하게 될 것이다.

2) 지방경영의 틀

현재 지방정부들이 직면하고 있는 새로운 도전과 기회에 효과적으로 대응하고 지역경쟁력 확보를 위해 중앙중심의 통치체제에 익숙해진 지방행정체제와 지역관리방식의 틀에서 벗어나 주민생활과 기업활동에 실질적으로 도움을 주는 최상의 행정서비스를 목표로 삼는 지방경영의 틀은 무엇인가?

첫째는 종래의 관료주의적 중앙통치 패러다임의 타파로써, 민선자치시대에는 탈관료주의적 기업가형 지방경영 패러다임이 새롭게 모색되어야 한다. 혁신적인 경영마인드를 가진 민선단체장이 중앙정부와 맞서 논리적 싸움에서 이겨냄으로써 주민을 위한 행정, 지역발전을 위한 사업추진이 가능해진다.

둘째는 ‘기업(가)형 지방경영 패러다임’의 구축으로서, 지방정부가 경쟁력 있는 기업처럼 값싸고 질 좋은 공공서비스를 생산하는 주체가 되어야 한다. 지방관료가 지역주민과 지방기업편에 서서 창조적인 문제해결능력을 발휘함으로써 기업(가)형 지방경영 패러다임을 지역필요에 맞게 새롭게 짜야 한다. 이를 위해서는 가치 있는 지방행정서비스의 생산, 일과 싸워 승부를 거는 패기찬 지방관료, 지방정부는 중앙정부의 최대의 내부고객이 되어야 한다.

그렇다면 앞으로 ‘경영행정’을 펴는데 있어 민선체제가 당면하고 있는 현안의 성격, 즉 ‘문제의 정의’(definition of problem)를 제대로 아는 것부터 시작되어야 한다는 점이 중요치 않을 수 없다.¹⁹⁾

민선자치행정은 지역주민들의 피부에, 실생활에 직접 전달되어야만 그 값어치가 있다. 특히 지역경쟁력이 낮은 충청남도나 많은 시·군의 경우에는 지역경제 육성·발전이 매우 시급하다.²⁰⁾ 그러나 이러한 자치행정 운영의 현실에 비해 날로 급증하는 ‘지방경영비용’ 증가로 재정자립도가 낮은 충청남도나 많은 시·군의 경우에는 상당한 어려움을 겪을 수밖에 없다. 중앙지원 확대촉구 및 지역재정기반 확충노력에도 불구하고, 지방자치 논리상 ‘자족경제’가 내세워지면서 이를 자체적으로 해결해야만 하는 입장에 처해 있는 것이다.

물론 ‘경영행정’은 분명 현실적 필요에 의해 이루어진다. 그렇다고 해서 행정의 본분을 외면

19) 이는 과학철학에서 심각히 논의되는, 종종 첫단추가 잘못 끼워져 발생하곤 하는 체계적 오류인 ‘제3종 오류’(type III error)가 언제든지 나타날 수 있음을 경계치 않으면 안된다(필자, 1989: 3-6).

20) 이것이 중요한 이유는 지역경제 문제가 실제 민심소제의 결정요인이 되고 있고, 더욱이 지역개발·환경문제 등 최근 현안 대다수가 지방재정과 직결되고 있기 때문이다.

하고 수익사업에 매달릴 수는 없다. 따라서 경영행정을 민선자치체제 속에 도입하려 할 때 가장 중요한 원리가 무엇인가를 반드시 생각치 않으면 안된다. 이것이 근본적으로 행정의 수비범위와 직결됨은 물론이다.

이 점과 관련하여 이미 '공공적 책임을 효율적으로 달성하는 행정'(Making Government Work: 1994)을 주장한 바 있는 레빈(Levin)과 생거(Sanger) 교수는 근간 유행처럼 번지는 '경영행정'이 기업가정신과 경영기법 도입을 통한 공공부문의 효율성 제고를 강조하는데 역점을 두었다면, 앞으로는 '효율과 공공적 책임수행의 균형'이 더욱 중요하며, 너무 경영효율화에 치중하게 되면 형평·복지 등 공공부문이 주민으로부터 위임받은 책임을 제대로 수행할 수 없다는 예리한 경고를 보내고 있음에 유의할 필요가 있다(이언호·김선빈, 1996: 역자 서문).

그러므로 기업가정신과 혁신경영기법의 도입을 통한 '경영행정' 추진과 함께 '효율과 공공적 책임수행의 균형'을 어떻게 '통합적'으로 이루어야 할 것인가에 고민을 하지 않으면 안될 것이다.

다만, 계룡시와 같은 민선체제의 초기단계를 경험하고 있는 경우에는 계룡시의 도시·지역 특성을 감안한 새롭고도 혁신적인 '지방경영의 틀'을 세우는 것이 급선무라는 점을 심분 이해할 필요가 있다.

여기서 민선자치단체에 선진화된 기업경영기법을 도입·적용한다는 전제조건에서 볼 때, 민선단체장 체제하에서 제기되고 있는 지역현안들은 어떤 것들인가?

첫째, 선거공약과 관련 막대한 지역발전사업에 따른 소요재원 확보 문제(예; 중앙정부의 예산지원 또는 域內自足體制 구축문제 등).

둘째, 지방소재 각급 기관·단체의 '중앙지향적 행태'의 지방적 전환에 따르는 위상 재정립 문제(예; 국가사무와 관련한 각급 특별행정기관, 수도권 본사의 지방소재 기업 등).

셋째, 권역개발에 따른 지역간 형평성유지 및 果實배분 문제와 특히 지역개발에 따른 정주체계 개선문제(예; 개발지구내 수혜계층과 소외지역 간의 갈등, 공간구조 불균형에 따르는 정책조정 부담 등).

넷째, 환경보존과 지역개발 간의 우선순위 문제(예; 환경보존형 지역개발의 실현가능성, 개발과 보존간의 정책우선순위 설정 등).

다섯째, 서비스권역의 불일치에 대한 해소와 국책사업 지역유치에 따른 정책경쟁(예; 도시형 혐오시설 및 대형국책사업 지역내 입지선정에 따른 이해조정 및 광역권 행정협의 마찰·공

전 등).

여섯째, 지방행정의 민주성 對 효율성 간의 조화문제(예; 주민참여와 참여비용 간의 trade-off 현상 및 주민편익비용 증대와 전문적·효율적 행정수행 간의 제약성 등).

일곱째, 지역경제력 신장의 역외유출 문제(예; 성장잠재력이 취약한 지역산업·지연산업의 인접 대도시권으로부터의 잠식가능성, 지방소재 대기업 현지부서인 '進道'의 실상 등).

여덟째, 애향의식과 지역이기주의 간의 혼돈문제(예; 바람직한 자치문화·향토정신과 지역 갈등을 부르는 님비·핍취현상 등)이다.

이러한 현안들은 공익과 사익간의 조정을 요하는 문제들임에 틀림없다. 여기에는 재정력 확보는 물론 공공서비스 품질 및 형평유지 등 많은 노력이 요구된다.

한편, 과거와 다른 지방경영전략은 주로 지방경쟁력 강화에 초점이 맞추어지고 있는데, 이는 지방정부의 혁신과 경영행정의 도입 간에는 어떠한 관련성이 있는가를 잘 시사해 주고 있다(한국경제연구원, 1995; 71-72 및 필자, 1997: 66-68).

첫째, 지방정부는 지역내에서 가장 큰 공공서비스 생산사업체이므로 고객지향적 기업경영 기법을 과감히 도입해야 한다.

둘째, 행정서비스 질과 수준을 높이기 위해서는 공공부문에 대한 지속적인 투자가 요구되고 재원조달 방안이 강구되어야 하므로, 지방정부는 사업에 민간참여를 확대하고 민간부문의 창의와 활력을 적극 활용하여 사업을 전개해야 한다.

셋째, 광역단체는 기초단체와 중앙정부의 중간위치에서 지역전체의 균형있는 발전과 지역의 장점을 살리는 특화전략을 동시에 추구해야 할 입장에 있으므로, 지역개발을 위한 종합기획기능과 경쟁력 있는 기업의 역내유치를 위한 기반시설 확충에 주력해야 한다.

넷째, 타지역에 비해 월등히 유리한 기업경영환경을 유치조건으로 제공할 수 있도록 노사화합, 지역금융환경개선, 외자유입 근로자·경영자의 주거환경 개선에 우선적으로 노력해야 한다.

여기서 중요하게 시사 받을 수 있는 것은, 신생 계룡시는 시민들의 생활편익을 위해 공공봉사를 책임지는 위치에 있으며, 따라서 무엇이 진정으로 시민을 위한 것인가를 가치판단의 저울로 삼고 생활행정을 펼쳐야 한다는 사실이다.

제 3 장 계룡시의 지방자치 발전기반 분석 및 논의

여기서는 계룡시에 대한 지방자치 발전기반의 분석을 통하여 앞으로 지방자치모델도시로서의 계룡시 발전방향 정립을 위한 전단계로 삼고자 한다. 따라서 먼저 계룡시의 지방자치 발전 구도를 살펴보고, 이어서 계룡시 지방자치발전의 기반(토대)을 이루는 SWOT분석과 함께 지역경쟁력과 관련된 설문조사 결과를 검토하며, 한편으로는 계룡시 승격과정을 통해 형성되었으며, 시승격 이후 나름대로 계속 가동되어 오고 있는 로컬거버넌스에 대한 잠정적 평가를 내려보도록 한다.

1. 계룡시의 지방자치 발전구도

1) 민선 계룡시정의 추진방향¹⁾

먼저 “민선자치시대를 열어가는 계룡시정의 지향성”은 대망의 「계룡시대」에 즈음하여 민선 시정 운영의 본격화 추진함으로써 명실공히 자치단체로서 계룡시정의 세련화·성숙화·고도화를 이룩하고, 모범적인 「국방·전원·문화도시」 구현을 위한 선도역을 自任, 추진함으로써 自治果實의 시민 歸屬은 물론 앞으로 통일시대 지방정부의 모델구축에 두고자 하는 것이다.

이에 따라 “민선자치 계룡시정의 운영목표”를 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 위대한 계룡건설을 향한 市政의 핵심역량(core competence) 고도화 추진으로 경쟁우위 확보를 통한 초일류(super class)의 민선자치 계룡시정 구현이며, 이는 초대 민선자치에 맞이하여 계룡의 성장잠재력과 경쟁력 기반을 최적조건화하기 위한 시정목표로서의 역동성(dynamics) 차원이다.

둘째, 계룡시정의 양대기반인 원주민과 군인가족들을 위해 수요자중심 서비스행정을 시정 전분야에 着根시킴으로써 고품질(high quality)의 민선자치 계룡시정을 구현하는 것이며, 이는 계룡시정의 주인인 시민의 요구·여망에 마땅히 응답하기 위한 시정목표로서의 대응성

1) 이는 다음을 근거로 한 것이다. 필자 (2003. 9), 「위대한 계룡시대 대장정의 단초를 여는 민선자치 계룡시정의 운영틀과 추진구도 연구」, 현안정책연구보고서, 충남발전연구원, 3면.

(responsiveness) 차원이다.

셋째, 계룡시민의 성취동기와 미래지향적 발전의지를 한데 모아 21세기 문화복지 계룡시대를 능동적으로 구현하기 위한 참봉사(true service)의 민선자치 계룡시정을 정착시키는 것이며, 이는 행정의 중국적 목적이 문화와 복지에 있음을 천명, 무한봉사를 통해 문화복지 실현을 위한 행정목표로서의 형평성(equity) 차원이다.

따라서 민선자치 계룡시정 운영의 추진방향은 다음과 같다.

첫째, 전국적으로 “초미니 자치단체”로 작지만 강력한 행정운동을 추진함으로써, ‘작지만 알찬 자치정부’ 운영으로 초반기 시정체제를 재정립한다.

둘째, 계룡시정의 기본바탕은 충남의 모델도시로서 「인본행정」 구현하는데 있으며, 계룡시민·공직자 신념체계의 내면화로 충남정신을 승화, 발전시킨다.

셋째, 원주민과 군인가족간의 民軍和합을 통한 시정 통합역량 강화함으로써, 모범적인 민군 화합 공동체 구축으로 국방모델도시를 육성한다.

넷째, 「위대한 계룡시대」에 부응하는 시정 추진력의 역동성을 배가하여 충남 내륙권의 중핵도시로서 새로운 지역기풍을 진작시킨다.

다섯째, 계룡시 승격으로 시정발전의 신기원을 이룩한 무한한 가능성의 확보를 기반으로 자족성·통합성·연계성 근간의 시정운영체제를 조기에 구축한다.

여섯째, 市승격 이후 “자치시대”를 활짝 열어가는 성숙한 시민의식의 재정립으로 종래의 “출장소 체제”에서 “자치시 체제”로의 전환을 통하여 높은 시민문화를 창조한다.

일곱째, “위대한 계룡시대”를 선도해 가는 「뉴프런티어십」을 적극 추진하여 시민·공직자의 신사고·新行態를 위한 패러다임을 본격 전환한다.

여덟째, 민선 계룡시정 개막에 따른 「창의적인 개혁모델」을 정착, 확산시킴으로써 미래에 능동적으로 대응하는 시정의지의 결집과 책무인식을 고취한다.

아홉째, 시민의 「삶의 질」 향상과 시정의 「경쟁력 강화」에 중점을 두고, 시민의 행정참여와 대화합 속에 새로운 도약 에너지를 결집시킨다.

열째, 국정~도정~시정~洞·面政간 및 인접 자치단체들간 연계성 확보함으로써, 긴밀한 시책연계 및 주변지역간 협력강화로 지방자치모델도시를 이룩한다.

한편, 이러한 민선 계룡시정의 지향목표 및 추진방향을 토대로 지방자치발전 노력을 지속적으로 배가한다면, 다음과 같은 민선자치 계룡시정의 순기별 운영기조를 상정해 볼 수 있다.

첫째, 2003년도 하반기는 계룡자치시대의 성공적 개막으로서, 이는 계룡시 초대 자치시정 출범으로 대망의 “시민자치권” 확보 및 경쟁우위 기반구축으로 새로운 계룡시대에 성공적 궤도 진입을 가시화하는 것이다.

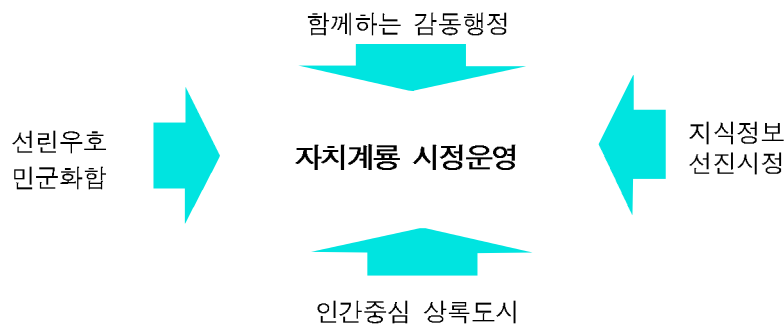
둘째, 2004년도는 대망의 계룡시대 시정운영의 본격화 추진으로서, 시승격 기반 구축을 토대로 시정책무를 최선의 노력으로 최상의 결실로 승화·발전시키며, 모범적인 민군화합도시의 본격 개막으로 시민여망에 명실공히 부응하는 것이다.

셋째, 2005년도는 미래시대를 활짝 열어가는 자치시정 구현으로서, 한 차원 더 높게 변모된 시정여건 및 시민여망에 적합한 초일류 행정서비스 공급체제 완비, 시민의 삶의 질 수준의 획기적 향상 및 계룡시 자치정부 체제를 구축하는 것이다.

넷째, 2006년도 상반기는 초대 계룡자치시정의 성공적 소임완수로서, “21세기 문화·복지계룡” 구현을 향한 시민과 공직자간의 일치된 의지와 情念을 구체적으로 마무리하는 것이며, 이로써 타지역 보다 수준 높은 삶의 질과 지역경쟁력을 확보하고, 누구나 회구하는 복된 삶의 터전을 이룩하는 것이다.

2) 민선 계룡시정의 미래비전²⁾

현재 자치계룡 시정운영을 위해 설정한 계룡시의 시정구호는 다음과 같다.

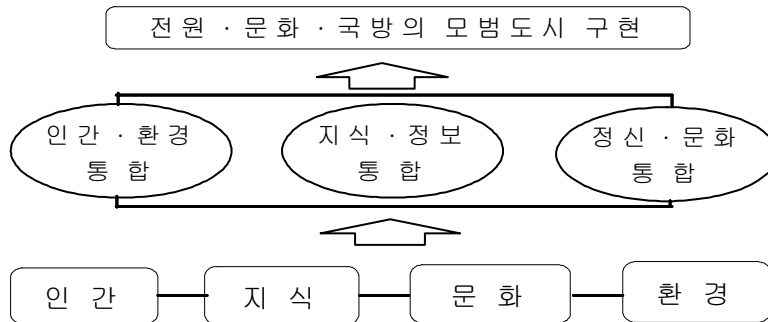


[그림 3-1] 민선자치 계룡시의 시정구호

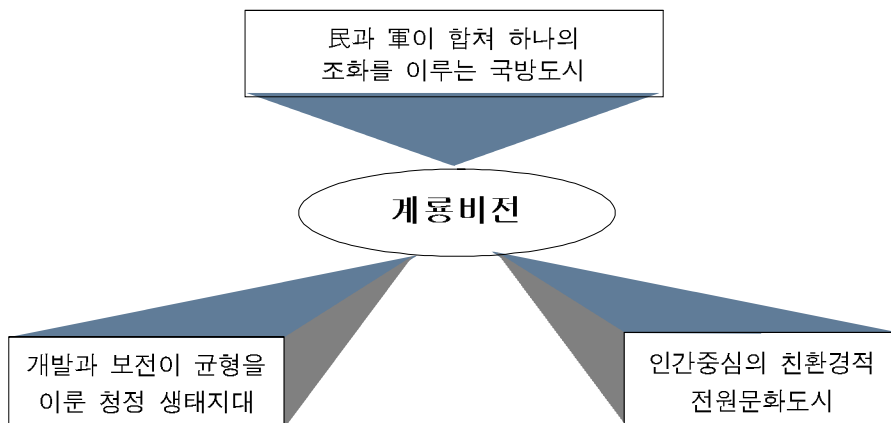
2) 이는 필자가 연구책임자를 맡고 있는 다음 자료를 근거로 한 것이다. 계룡시·충남발전연구원(2004. 7), 「계룡시정 발전 방향 및 비전수립 연구: 중간보고서」, 8-9면 참조.

이는 “함께 하는 감동행정,” “선린우호 민군화합,” “지식정보 선진시정,” “인간중심 상록도시”이며, 이로써 “전원·문화·국방의 모범도시 구현”이라는 미래상을 달성하고자 한다.

한편 계룡 自治市는 “전원·문화·국방의 모범도시 구현”이라는 미래상을 구현하기 위하여, 인간·환경의 통합, 지식·정보의 통합, 정신·문화의 통합을 그 기반으로 삼고 있다. 또한 미래비전은 民과 軍이 합쳐 하나의 조화를 이루는 국방모범도시, 개발과 보전이 균형을 이룬 청정 생태지대, 인간중심의 친환경적 전원문화도시로 설정하고 있다.



[그림 3-2] 민선자치 계룡시의 미래상 구현전략



[그림 3-3] 민선자치 계룡시의 미래비전

이렇게 함으로써 「4천만이 살고 싶은 충남건설」이 모범적으로 구현되는 민선자치 계룡시정의 자치역량 고도화가 달성될 것으로 기대되고 있다.

2. 계룡시에 대한 SWOT 분석결과

한 도시나 지역의 발전방안을 분석, 도출하는데 많이 사용하는 방법론이 그 도시나 지역의 강점(Strength), 약점(Weakness), 기회요소(Opportunity), 위협요소(Threat) 등을 분석하여 발전전략을 구상하는 SWOT분석은 정량적 분석자료가 부족한 초기의 도시·지역발전 단계에 매우 유용하다.

여기서는 국방모범도시이자 지방자치모델도시로서 계룡시의 성장잠재력을 진단하고, 이를 구체화하는 방법론을 탐색해 보고자 한다(오필환, 2004: 8-10).³⁾

1) 계룡시의 강점

계룡시의 강점은 세계 유일의 3군본부가 위치하고 있는 소규모 도시이다. 군병력은 기지(base) 개념이 아니라 戰線 개념으로 산재된 경우 특정 지역사회와는 유대관계가 형성되기 어려운 실정이다. 그러나 다른 군사도시와는 달리 계룡대는 기지(행정부대) 개념으로 모든 병력이 계룡시 안에 집중되어 있으며, 또한 영외거주장병이 대부분이어서 지역사회 경제에 미치는 파급효과도 크므로 민군협력의 가능성이 매우 높다 할 수 있다.

더욱이 오랜 역사와 문화, 수려한 경관을 보유하고 있는 문화적 전통을 지닌 도시이지만, 새로운 행정도시로의 계획적인 도시발전의 구상과 실천이 가능한 지역이라는 점이다. 국내의 다른 군사도시는 민군협력의 거버넌스 개념이 인식되기 이전에 형성된 도시들이므로 실질적인 협력관계가 이루어지기 전에 상호간의 독립적 거버넌스 형태가 고착화되어 버렸다고 할 수 있다. 그러나 신도시인 계룡시와 계룡대 지역간에는 열린 네트워크형 거버넌스 구축이 가능한 상황에 있다.

계룡시 인구의 1/3 정도가 계룡대 가족들로 구성되어 있으며 대부분의 가족들이 이주, 정착하고 있어 영구적인 계룡시민으로서 역할 가능성이 높다. 또한 대부분의 장교들은 여러 차례 계룡대에 근무하게 되어 이동이 잦은 군인가족이지만 다시 돌아오는 귀소본능과도 같은 특성

3) 이는 필자가 연구책임 맡고 있는 다음을 근거로 하였으며, 여기서는 지방자치발전 및 국방모범도시의 측면에서 관련 내용을 보강한 것이다. 계룡시·충남발전연구원(2004. 7), 「계룡시정 발전방향 및 비전수립 연구: 중간보고서」, 85-86면 참조.

을 지니고 있어 계룡시에 대한 애착을 높일 수 있는 소지가 높다.⁴⁾

또한 인근에 자운대(3군대학, 간호사관학교, 육군교육·군수사령부 등)와 연무대(논산훈련소)가 위치하고 있으며, 대전에는 국방과학연구소(ADD) 및 충남대학교 평화안보대학원을 위시한 여러 대학·대학원에 민간군사전문 교육과정이 설치, 운영되고 있으며, 道界를 달리하지만 공군사관학교와 공군제17전투비행단 등이 위치하고 있어 이들 상호간에 네트워크 형성을 통한 ‘국방특구’로서의 발전가능성을 지니는 중심 역할을 담당할 수 있다.

지역사회의 구성원들 간의 동질성이 높을 수록 매우 안정적인 성장이 가능한데, 계룡시의 경우는 비교적 동질성이 높은 시민들로 구성되어 있어 단합된 힘을 발휘할 수 있는 가능성이 비교적 높다는 점이 강조된다.

2) 계룡시의 기회요소

계룡시의 기회요소로서는 비록 최근 신행정수도 건설에 제동이 걸린 상황이지만, 이미 행정수도 이전 예정지가 근접해 있어서 “국방행정센터”로서의 역할을 담당할 수 있다. 미국의 Washington D.C. 근교에 Pentagon(미 국방부)이 위치하고 있듯이, 행정수도 이전시에 우리의 국방부가 3군본부(계룡대; Octagon)가 소재하고 있는 계룡시 지역으로 이전에 오는 것이 바람직하다는 견해와 주장이 설득력을 얻고 있다.⁵⁾

많은 장기복무 군인들이 전역한 후 정착할 곳을 찾지 못하고 있는데, 군의 복지 시설(골프장, 스파텔 등)과 향후 더 개발될 지역사회의 복지문화시설을 동시에 활용할 수 있는 계룡시의 입지적 우위성은 많은 전역장병들을 域內 유치할 수 있는 기회가 된다. 따라서 은퇴군인들의 최종 정착지로 선정, 발전시킬 수 있는 가능성이 아주 높다.

또한 철도(KTX), 고속도로 등의 육로교통이 매우 편리하며 1시간 거리에 청주 국제공항이 위치하고 있어 도시발전의 가능성이 매우 높으며, 특히 “국군의 날” 행사 개최지로서 국내외 사절단에게 익숙한 도시가 되고 있어 국제문화행사 개최 가능성이 높다. 특히 금년도의 제1회 「계룡축제」와 현재 계획 추진 중인 2007년 「軍문화 세계엑스포」(The World Military Culture

4) 특히, 제대를 앞둔 군인들은 떠난 지 오래된 자기 고향보다도 최종 전역지에서 제2의 인생을 가꿀 개연성이 매우 높다고 한다.

5) 이는 행정수도에대한 배후 衛戍도시라는 측면과 함께 현 계룡대, 자운대, 연무대 등을 ‘벨트화’하여 장차 ‘국방특구’로의 발전가능성이 높다는 사실에 근거한다.

Expo) 개최는 국제적 도시로의 발전가능성을 높이고 있다(필자, 2004).

3) 계룡시의 약점

계룡시의 약점으로서 먼저 도시면적이 좁고 그 중에서도 가용토지면적이 협소하다는 데 있다.

더욱이 우리 국민은 ‘孟母三遷’ 의식이 강하여 자녀교육이 잘 될 수 있는 곳으로 이주하기 원하고 있으나, 이러한 우리 국민들의 기본적 특성과 그러한 양질의 교육수요를 충족시킬 수 있는 양질의 초, 중등교육기관이 계룡시에는 아직도 크게 부족하다는 것이다.

한편, 전원·문화·국방모범도시로서의 발전을 위한 세부적인 전략과 정책이 수립되기 이전에 다소 산만한 지역개발이 이미 진행되어 왔기 때문에 향후 도시발전정책에 상응하는 재정비에 따른 재정부담이 적지 않으며, 특히 아직 민군협력 거버넌스에 대한 軍 측의 인식이 그다지 높지 않은 편이어서 상호이해의 한계가 일부 노정되고 있다.

아울러 각종 도시기반시설과 복지문화시설이 미흡하며, 市행정을 지원할 수 있는 후원그룹(서포터즈)의 형성이 타지역에 비해 상대적으로 미흡하다.

4) 계룡시의 위협요소

계룡시의 위협요소로는 난개발과 투기, 환경오염 등의 소지가 있어 도시 개발에 앞서 심도 있는 연구가 필요하다. 그러므로 계룡시는 다른 군사도시와 같이 건전한 군사문화와 지역문화 개발이 이루어지지 않으면 소비성향의 비/불건전 문화가 확산될 가능성이 있다.

특히 토착 농민층들을 중심으로 한 기존인구의 생활영역이 민군협력의 명목으로 다소 위축될 가능성도 있어, 기존 원주민의 권익보호에 깊은 관심이 필요하며, 아직은 市 재정력이 취약하여 대형사업을 수행하기 매우 어려운 실정이다.

이상의 분석으로 볼 때 계룡시는 국방도시로의 상징성을 가지며, 상호의 복지를 증진시킬 수 있는 여지가 충분하다고 본다. 지금 계룡시가 지니고 있는 약점은 단계적인 발전이 가속화되면서 충분히 극복될 수 있으며, 따라서 국방모범도시로서 성장·발전할 수 있는 가능성이

매우 높다고 판단되고 있다.

다음은 계룡시에 대한 SWOT 분석결과와 이를 기초로 하여 극복전략 방향을 제시한 것이다. 기본적으로 전략방향은 강점의 극대화, 약점의 보완, 기회의 활용, 위협의 극복이며, 특히 강점과 기회의 결합에 비하여 약점과 위협의 결합에 더 큰 관심과 노력을 기울이지 않으면 안된다(필자, 2003. 5: 24).

〈표 3-1〉 계룡시에 대한 SWOT 분석결과

강점(Strength)	약점(Weakness)
<ul style="list-style-type: none"> ▪ 민관군 협력으로 市승격 성사 ▪ 民軍화합 市발전 성장엔진 ▪ 유구한 역사, 문화, 경관 보유 ▪ 교통, 교류중심 입지적 우위 ▪ 대도시 근교 부가가치 선점 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 지방자치단체로서의 경험 일천 ▪ 市 관련 공공기관·단체 부재 ▪ 면적협소 및 도시기반시설 미약 ▪ 대중교통체제 비효율적 운영 ▪ 산업기반 부실 및 재정력 취약
기회(Opportunity)	위협(Threat)
<ul style="list-style-type: none"> ▪ 독립 지방자치단체 입지 확보 ▪ 民軍협력으로 무한한 가능성 ▪ 행정수도 인접 파급효과 수용 ▪ 공공기관 이전 대상지 각광 ▪ 교통 및 건설여건 活況 가시화 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 자족성 미확보시 경쟁력 상실 ▪ 이질성 심화시 지역통합 취약 ▪ 인접지역 域內 침투력 심화 ▪ 난개발, 투기, 환경오염 증대 ▪ 재난·재해사고 손실 대형화

〈표 3-2〉 계룡시에 대한 SWOT 분석결과를 통한 극복전략 방향

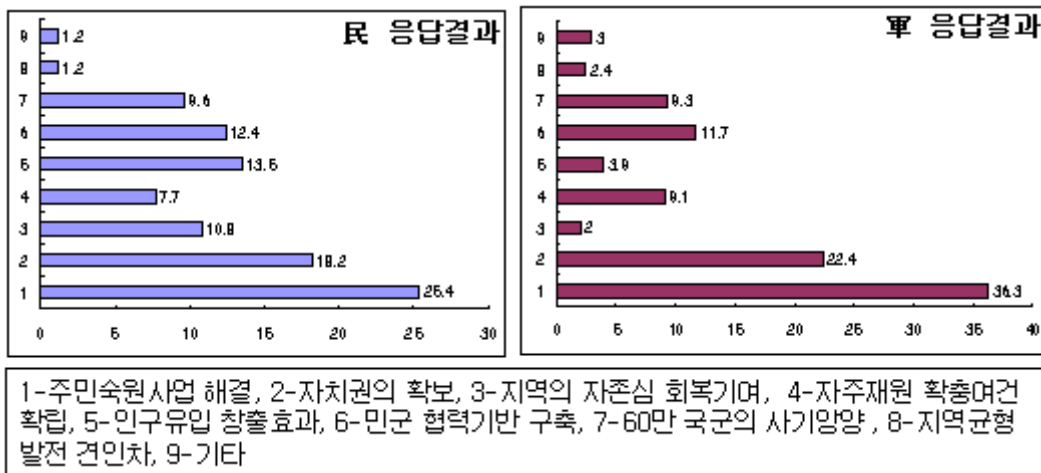
강점(S)의 극대화	약점(W)의 보완
<ul style="list-style-type: none"> ▪ 市승격 패거 시너지 효과 창출 ▪ 전국 최초 국방도시모델 구축 ▪ 역사문화자원의 고부가가치화 ▪ 교류거점지대 도시역량 강화 ▪ 국방과학, 그린투어리즘 정착 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 시장운영에 경쟁체제 도입 ▪ 市 위상에 상응, 공공기관 유치 ▪ 합리적 도시계획으로 기반구축 ▪ 시민중심 대중교통체제 정착 ▪ 산업재편 및 지역경제 활성화
기회(O)의 활용	위협(T)의 극복
<ul style="list-style-type: none"> ▪ “자치행정 + 국방행정” 모델市 ▪ 軍문화 축제 및 엑스포 성사 ▪ 신행정수도 연계발전 추진 ▪ 계룡 입지우위 기관유치 박차 ▪ 지역경제 活況의 지속 유지 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 차별화된 특화·경쟁전략 추진 ▪ 통합성 확보로 커뮤니티 구축 ▪ 인접지역 상생·협력체제 정착 ▪ 지속가능한 도시관리 활성화 ▪ 「안전한 계룡 만들기」 적극 추진

3. 계룡시의 지역경쟁력 관련 설문조사 분석결과⁶⁾

1) 리오리엔테이션(RO: ReOrientation)

먼저 리오리엔테이션은 새로운 가치창출을 위한 총체적 지역활동의 목표를 지향하는 지역 경쟁력의 중요한 구성요소이다. 이러한 문제의식은 계룡시 승격의 의의나 시승격으로 달라진 점, 계룡시가 살기좋은 이유, 계룡시의 미래상 모습에 대한 인식실태와 특히 민과 군의 인식차이를 통해 많은 시사점을 발견할 수 있다.

계룡시 승격의 가장 큰 의의에 대해서는 주민숙원사업 해결 및 “자치권”의 확보와 동시에 민·군협력을 기반으로 한 軍의 사기증진이라고 응답하였으며, 따라서 계룡시 승격은 민·군간의 상호 협력·발전에 의거하여 성사된 것이라는 인식이 큰 비중을 차지하고 있다.



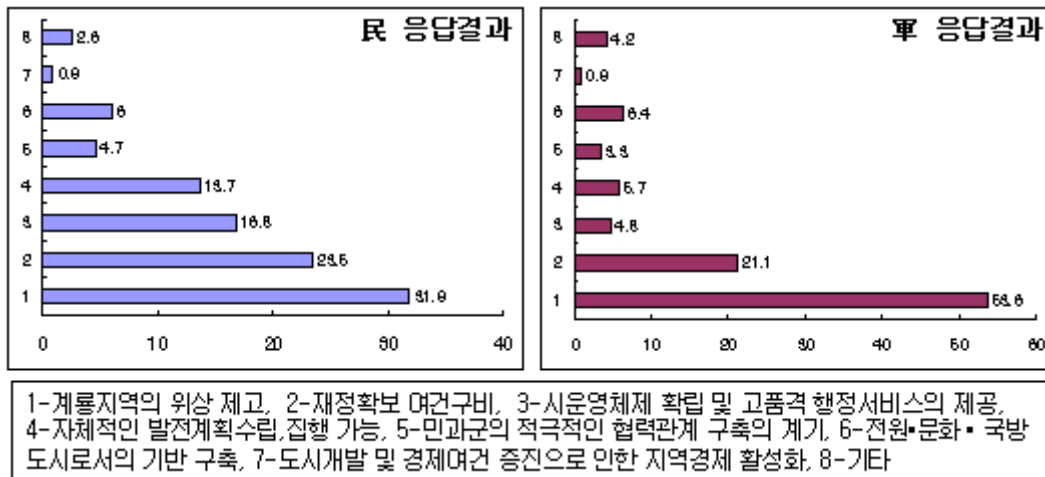
[그림 3-4] 계룡시 승격의 가장 큰 의의

6) 이 또한 필자가 연구책임자를 맡고 있는 다음을 근거로 한 것이다. 계룡시·충남발전연구원(2004. 7), 「계룡시정 발전방향 및 비전수립 연구: 중간보고서」, “제5장 민·군 인식실태 설문조사 분석결과” 참조. 이 설문조사는 2004. 6. 10부터 6. 19까지 총 39문항(기본문항 31문항, 인구통계학적 문항 8문항)에 대해 民(시민사회, 공직자 포함)과 軍(군인·군인가족)을 대상으로 총 1,100부를 배포 및 1,063부를 회수하고(회수율 96%), 1,053부를 사용(사용율 95%)한 것이다. 그러나 이 설문조사는 특정목적의 상기 연구프로젝트에 의해 이루어졌기 때문에, 민선 계룡시의 지방자치발전을 위한 지역경쟁력 확보와 관련된 설문조사는 아니었다. 다만 본 연구의 수행과정상 두 차례의 연구심의회에서 관련된 일부 설문조사 결과의 원용이 필요하며 또한 바람직하다는 주문에 따라서, 정확히 일치하지는 않지만 지역경쟁력 확보와 직, 간접적으로 관련되거나 강한 시사점을 주는 경우에 한정하여 일부 설문조사 결과를 활용, 제시하기로 한 것이다.

이렇게 볼 때, 앞으로 계룡시의 지방자치발전은 계룡시의 중요한 특성을 이루고 있는 민·군 협력과 상호발전을 통한 “국방모범도시” 구현에 초점을 두면서, 민간 시민사회(civil society)와 군대사회(military society)인 계룡대 지역간의 이질성을 극복하면서 민선지방자치를 함께 일구어 가는 “자치공동체”의 동반자적 관계로 육성, 발전시켜 나가는 것이 매우 중요하다.

다음으로 계룡시 승격으로 인하여 달라진 점과 관련하여, 민선자치 계룡시정을 펼치는데 있어서 몇 가지 중요한 시사를 제공받을 수 있다.

여기에서는 民軍 공히 50% 이상이 계룡지역의 위상 제고를 강조하고 있으며, 이어서 논산시에서 계룡시로 분리, 독립된 자치단체로 승격, 국군 최고 심장부에 대한 위상 확립과 함께 재정확보 문제에 있어서도 보다 집중적이고 효과적인 여건구비에 상당부분 공감하고 있음을 볼 수 있다.

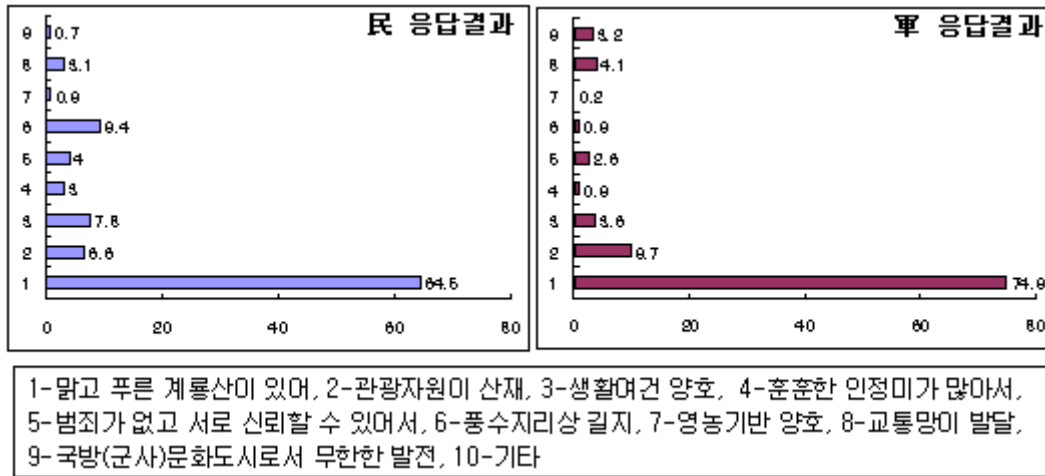


〔그림 3-5〕 계룡시 승격으로 달라진 점

이렇게 볼 때, 계룡시 승격으로 달라진 점은 지역적 위상 제고와 같은 정체성(identity) 확립과 함께 앞으로 3군본부 계룡대는 물론 인접 자치체인 논산시 등과 함께 同伴 발전시켜야 한다는 중요한 시사를 발견할 수 있다.

이어서 계룡시가 살기 좋은 고장의 이유에 대해서는 “맑고 푸른 계룡산이 있어서”에 대해 民軍 공히 가장 큰 비중으로 응답하고 있다. 民軍 공히 60% 이상이 “맑고 푸른 계룡산의 소재”라는 공통적 응답으로부터 인근 대도시 지역에 인접한 신도시로서 친환경 도시임을 재확인하

는 것이며, 따라서 “전원·문화·국방의 모범도시” 중에서 전원지향적, 친환경적 도시라는 측면이 강조되고 있다.



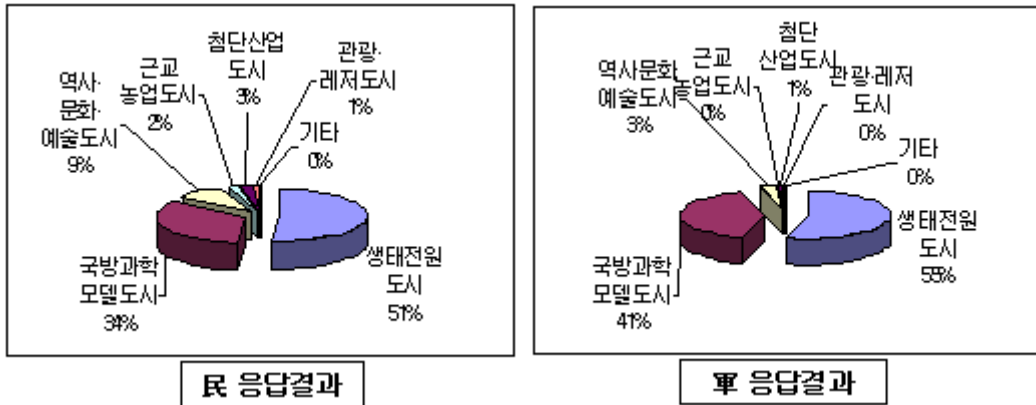
〔그림 3-6〕 계룡시가 살기 좋은 고장의 이유

그러나 “계룡산”은 실제적(입지상)으로 “계룡대” 지역을 포괄하고 있으며, 이는 실제 국방 중추 3군본부가 소재한 군부대지역의 공식명칭이 “계룡대”로 명명되어 있어, 의미 맥락상 상통하는 바가 매우 크다 할 수 있다.⁷⁾ 또한 2004년도 10월초에는 “제1회 계룡축제”가 열렸으며, 이는 민군화합축제로서 이러한 의미를 한껏 담고 있다.

또한 계룡시의 미래상 모습에 대한 응답은 “생태전원도시”와 “국방과학모델도시”라는 점이 민군간에 공통적으로 가장 큰 비중을 차지하고 있으며, 이는 「전원·문화·국방의 모범도시」라는 계룡시의 시정구호와도 사실상 근접하는 것이다.

이를 보면, 民軍 공히 생태전원도시 조성 및 국방과학도시의 미래상 구현에 큰 공감을 표하고 있으며, 이는 친환경적 측면과 軍문화의 특수성을 동시에 반영한 복합적인 결과라 할 수 있으며, 따라서 앞으로 계룡시는 전원, 문화, 국방의 모범도시로 발전이 충분히 기대된다고 보아도 무방하다 하겠다.

7) 참고로 이 지역을 통과하는 호남고속도로의 톨게이트 명칭이 “계룡·계룡대 IC”라는 사실도 이를 반증하고 있다. 다만 인근 공주시의 ‘계룡면’과 지역명칭이 유사하여 한 때는 이것이 논란이 되기도 하였으나, 계룡시 승격이 “충청남도계룡시도농복합형태의시설치등에관한법률”에 따른 것이라는 점에서 더 이상 재론은 없다.

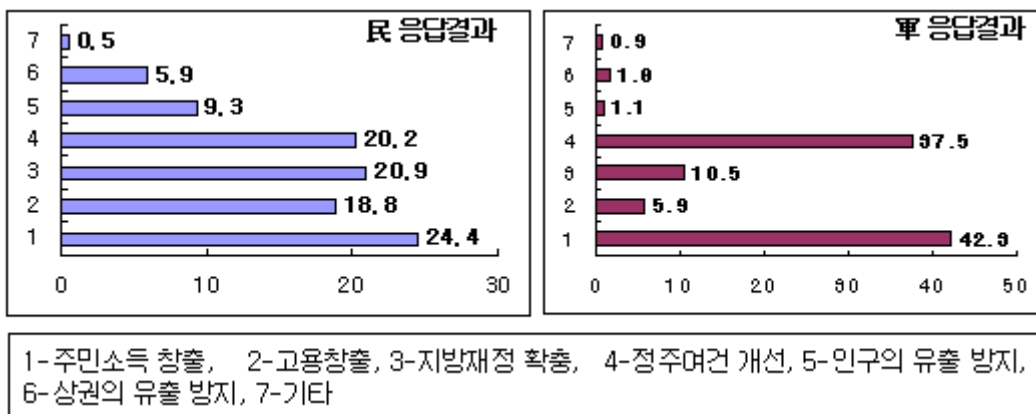


(그림 3-7) 계룡시의 미래상 모습

2) 리엔지니어링(RE: ReEngineering)

다음으로 리엔지니어링은 지방정부·지방기업·지역주민간 의사결정 및 합의·조정과정을 효율화하려는 지역경쟁력의 중요한 구성요소이다.

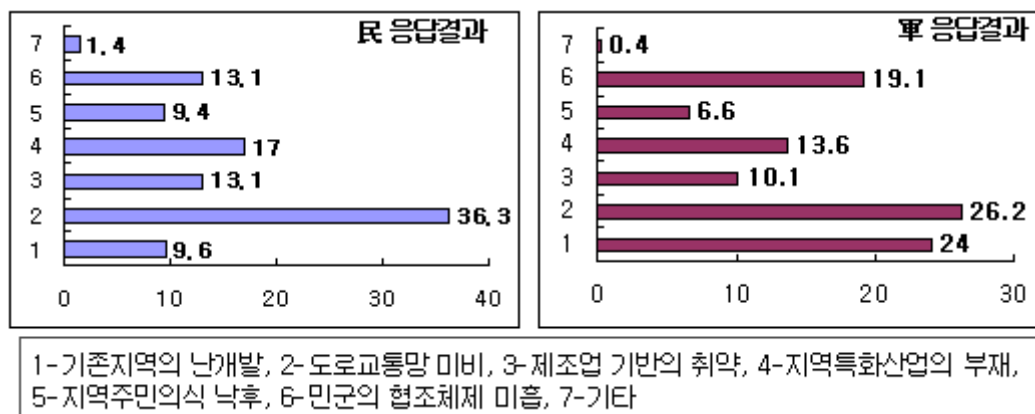
계룡시 발전의 주요과제는 주민소득 창출, 정주여건 개선, 지방재정 확충, 고용창출 등으로 응답하였으며, 특히 民은 주민소득 창출(24%) → 지방재정 확충(21%) → 정주여건 개선(20%) → 고용창출(19%)로, 軍은 주민소득 창출(42%) → 정주여건 개선(38%) 순으로 응답하였다.



(그림 3-8) 계룡시 발전을 위한 주요과제

이같이 民軍 모두 생활경제적 요소에 큰 관심을 갖고 있으며, 특히 거주이전이 잦은 軍의 특성상 정주환경의 개선을 강조하고 있다는 점에서, 앞으로 계룡시는 지방자치발전을 위해 민과 군의 전반적인 생활여건 개선을 통해 민군화합을 이룩하는 독자적인 지역경쟁력 확보, 강화방안을 마련해야 할 것이다.

특히, 계룡시 도시발전의 장애요인을 보면, 民은 도로교통망 미비(36%) → 지역특화산업의 부재(17%) 순이며, 軍은 도로교통망 미비(26%) → 기존지역의 난개발(24%) → 민군간 협조체제 미흡(19%) 순으로 각각 응답하고 있다. 즉, 도로교통망 미비는 공통사항이지만, 나머지는 다르게 나타났다.

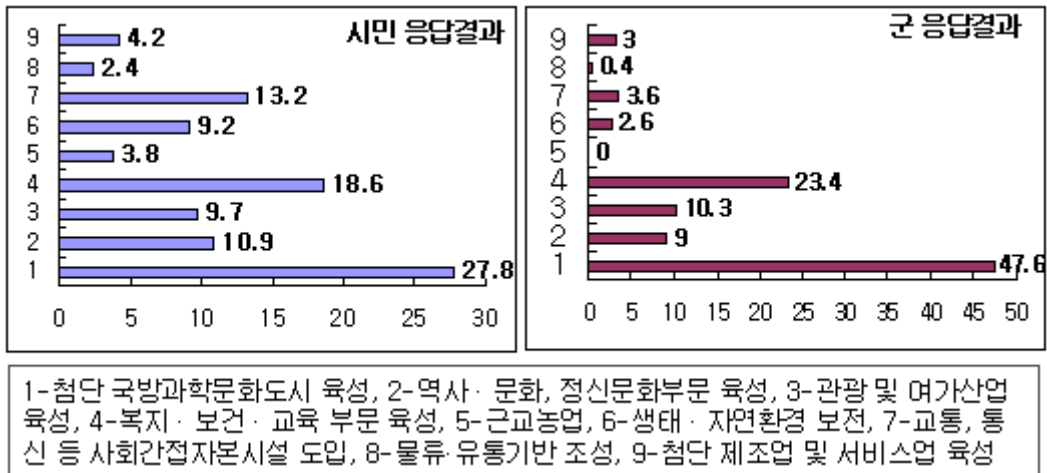


(그림 3-9) 계룡시 도시발전의 장애요인

그러나 계룡시 도시발전에 있어서 民軍간 입장에서 민군협력체계가 미흡하다는 인식의 차이는 계룡대지역의 軍문화 특성을 십분 감안한다면, 앞으로 민과 군이 서로 어우러지는 독특한 민군화합의 차원에서 계룡시의 지방자치발전을 꾀해야 하는 정책과제가 중요한 요소로 부각되고 있음을 강하게 시사 받을 수 있다.

계룡시 성장·발전을 위한 주요 육성분야에 대해서는 民軍 공히 첨단 국방과학도시로의 육성을 큰 비중으로 응답하였다.

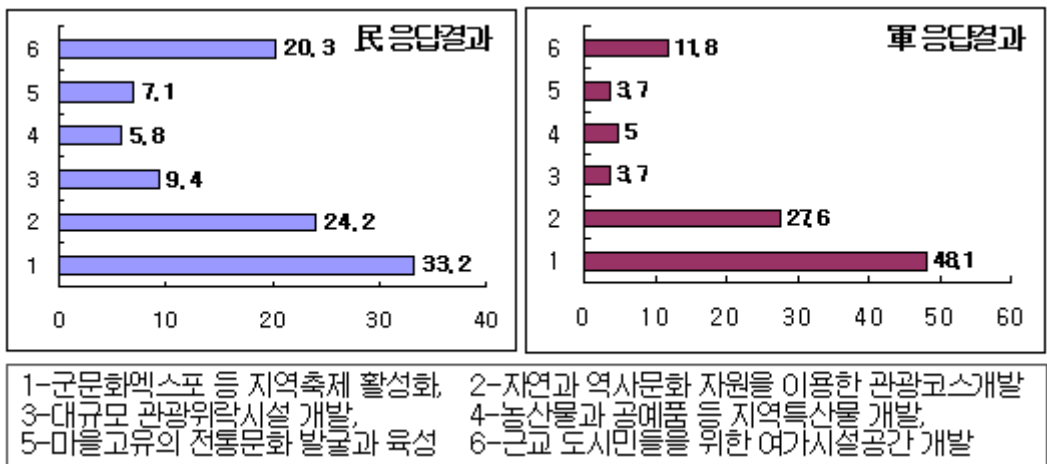
즉, 民은 국방과학도시 → 복지·보건·교육 육성 → 사회간접자본시설 → 역사·문화·정신부분 육성 → 관광·여가산업 육성 순이며, 軍은 국방과학도시 → 복지·보건·교육의 육성 → 관광·여가산업 육성으로 약간 차이가 있다.



〔그림 3-10〕 계룡시 성장을 위한 주요 육성분야

여기서 民軍 공히 국방과학문화도시로의 육성을 1순위로 생각하고 있다는 사실이 중요한 의미를 갖는다는 점에서, 앞으로 계룡시의 지방자치발전의 중점 추진과제를 어디에 두어야 하는가를 잘 시사 받을 수 있다.

다음으로 관광발전을 위한 우선적 추진시책에 대해서는 軍문화 엑스포 등 지역축제의 활성화 및 자연과 역사문화자원을 이용한 관광코스 개발에 民軍 공히 큰 비중을 보이고 있다.

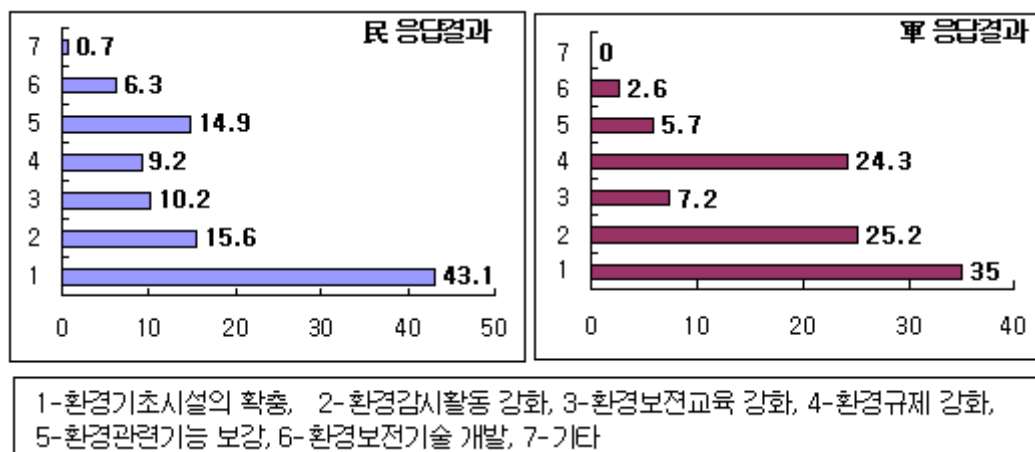


〔그림 3-11〕 계룡시 관광발전을 위한 우선적 추진시책

이를 보면 民軍 공히 軍문화(military culture)를 특화 소재로 하는 지역축제의 활성화를 가장 높게 선호하고 있으며, 이는 결국 계룡시와 계룡대 간의 민군융합(civil+military⇒'civilitary')을 지향하고 있음을 볼 수 있다.⁸⁾ 이는 계룡지역이야말로 “자치행정과 국방행정이 만나는 지역”(계룡시+계룡대)이라는 점에서, 우리나라 지방자치발전을 위한 획기적인 모델지역이 될 수 있음을 강력히 시사한다.

또한 자연, 역사, 문화·관광코스 개발과 도시민을 위한 여가시설공간 개발 순으로 응답한 것은 계룡시만의 차별적·특징적인 아이টে을 앞으로 어떻게 특화, 발전시킬 것인가 하는 중요한 지역경쟁력의 실천지표를 내포하고 있다.

이어서 계룡시 자연보전을 위한 가장 역점적인 시책에 대해서는 民은 환경기초시설 확충(43%) → 환경감시활동 강화 및 환경관련 기능보강(15~16%) 순이며, 軍은 환경기초시설 확충(35%) → 환경감시 및 규제활동 강화(24~25%)의 순으로 각각 응답하고 있다.



〔그림 3-12〕 자연보전을 위한 가장 역점적인 시책

그러므로 계룡시는 환경기초시설 확충과 더불어 환경마인드 제고 및 감시기능 활성화를 위한 노력이 필요하며, 이는 민과 군간의 협력적 차원에서 독특한 “자치공동체” 구축이라는 공동목표 달성을 통해 이루어져야 한다.

8) 필자는 「civil+military⇒civilitary」라는 점에 주목하고자 한다. 이는 필자가 구상해 본 하나의 조어이지만, 앞으로 계룡시의 지방자치 내지는 지역발전의 차별화된 특징을 여기에서 찾을 수 있다고 보기 때문이다.

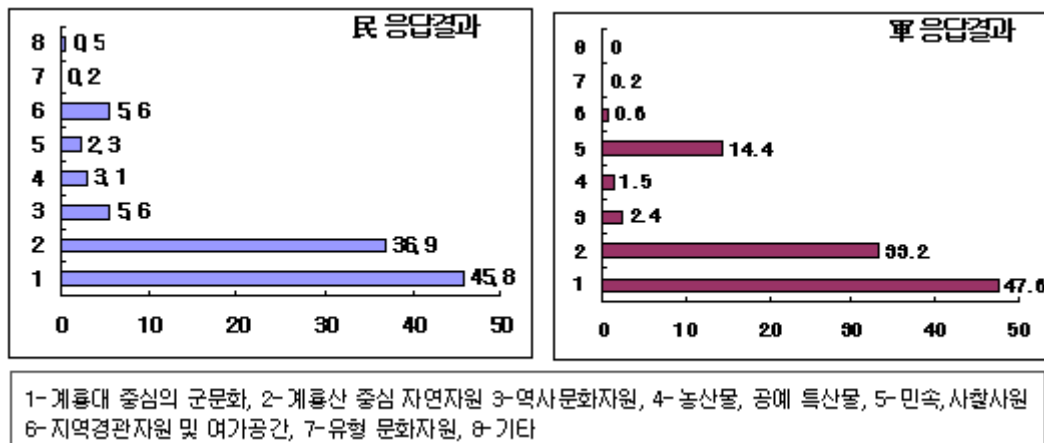
3) 리스트럭처링(RS : ReStructuring)

마지막으로 리스트럭처링은 동태적 역량을 축적하는 경쟁력 창출자원의 구조를 고도화하려는 혁신기법의 활용하는 지역경쟁력의 중요한 구성요소이다. 이는 계룡시의 특화자원, 지역특산물 대외경쟁력의 확보요건, 환경보전 상태, 보건의료 및 교육여건 상태, 일상경제생활 만족도 등과 관련지어 살펴볼 수 있다.

우선 계룡시의 특화자원에 대해서는 民軍 공히 계룡대 중심의 軍문화와 계룡산 중심의 자연자원을 꼽고 있다.

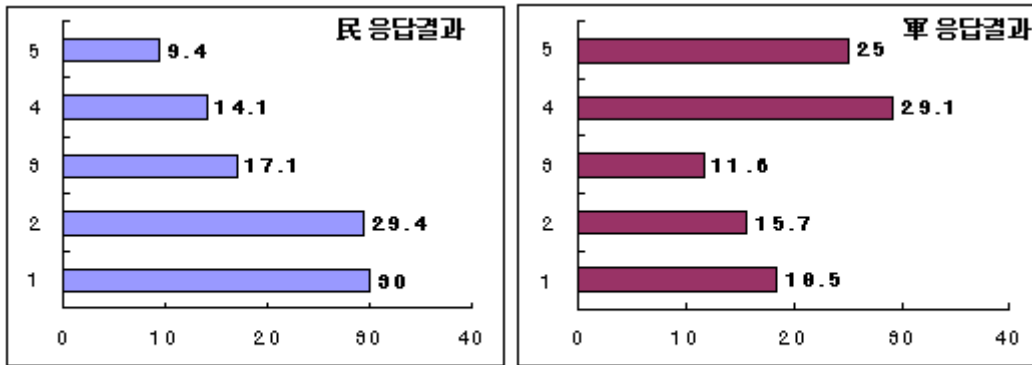
여기에서 국방과학모델도시로서 가장 부각되는 차별화된 자원이 軍문화이므로 한국군의 심장부인 계룡대 중심의 軍문화를 앞으로 지역경쟁력 자원으로 활용이 긴요하다.

특히 2004년에 개최한 제1회 「계룡축제」를 적극 발전시켜 앞으로 2007년 「계룡 軍문화 엑스포」 개최로 발전시키는 것이 계룡시 지방자치발전의 중요한 정책과제가 되고 있으며, 아울러 전국적 명산으로 잘 알려진 계룡산의 문화, 생태자원의 고도 활용이 중요한 실천과제가 되고 있다.



〔그림 3-13〕 계룡시의 특화자원

다음으로 계룡시의 지역특산물 대외경쟁력의 확보요건에 대해서는 民軍간에 상반된 응답을 하여 이들간의 인식의 차이를 잘 보여주고 있다.



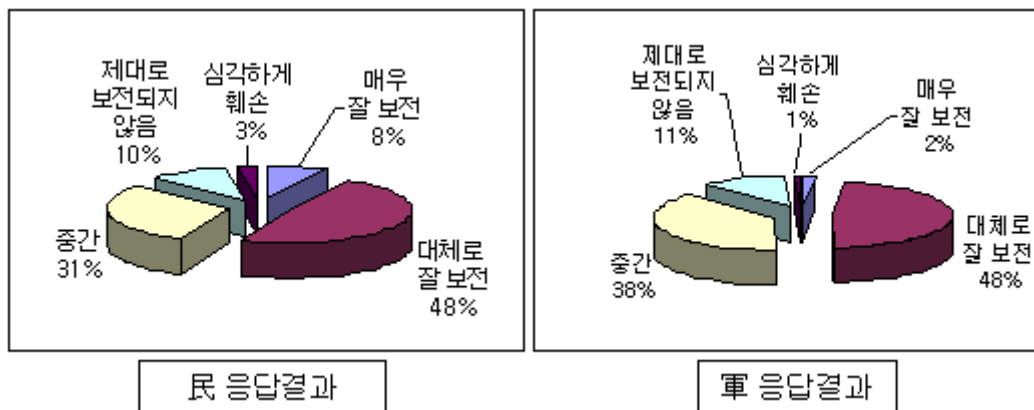
1-특산품의 부가가치 제고, 2-판로(판매망)의 대폭 확대, 3-경쟁력 강화를 통한 해외시장 진출, 4-디자인 개발 및 홍보활동 강화, 5-행정기관이라도 나서서 활성화방안 시책 시행

[그림 3-14] 지역특산물 대외경쟁력의 확보요건

즉, 민은 지역특산물 부가가치 제고(30%) → 판로망 대폭 확대(29.3%)의 순으로, 軍은 디자인 개발 및 홍보강화(29.1) → 행정기관의 활성화 방안 추진(25%) 순으로 응답하고 있다.

이렇게 볼 때, 민은 매우 구체적인 방안을, 軍은 행정력을 우선시하는 방식으로 각각 대조적인 반응을 보이고 있으므로, 향후 민군간 부단한 정책협의·조정을 통하여 계룡시의 지역경쟁력 강화를 통한 지방자치발전이 민군화합 차원에서 이룩될 수 있도록 노력해야 한다.

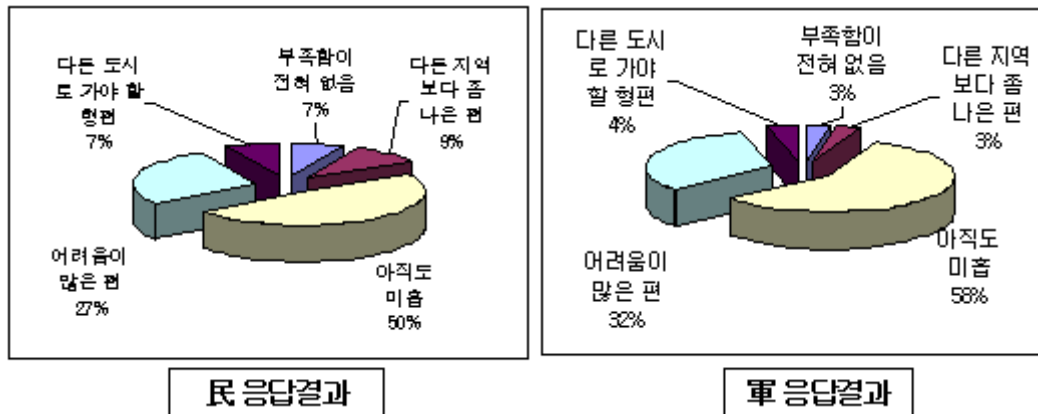
한편, 계룡시의 환경보전 상태에 대해서는 민·軍 공히 계룡시, 계룡대 지역 모두 대체로 잘 보전되어 있다고 응답하고 있다.



[그림 3-15] 계룡시의 환경보전 상태

그러나 일부 그렇지 않다는 의견도 12~13%를 차지하고 있어, 앞으로 환경보전과 관광개발 간의 조화 있는 계룡시의 지역특산품의 대외경쟁력 강화방안 추진이 필요하다.

또한 계룡시의 보건·의료수준에 대해서는 民軍 공히 크게 미흡하다는 응답이 民은 84%에, 軍은 94%에 육박하고 있어 계룡시 유동인구 증가와 인구유입을 감안할 때 독립된 市자치단체에 걸맞는 보건의료기관의 확충(3차 의료기관 도입)이 시급하며, 특히 응급환자의 발생시에 민간사회에서 軍의료기관 활용 및 비상대책 수립, 추진이 필요하다 하겠다.



(그림 3-16) 계룡시 보건의료 여건 수준

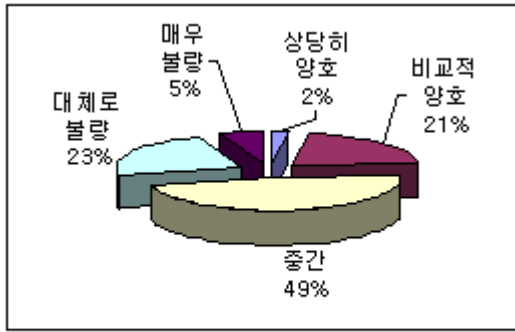
또한 계룡시의 현 교육여건에 대해서는 民軍 공히 매우 미흡하다는 인식을 가지고 있다. 즉, 民軍 대부분 부정적 인식이 주류를 이루어 교육여건 불량에 대해서 民은 28%를, 軍은 10%로 각각 응답하고 있으며, 중간 이하는 民은 77%를, 軍은 70%로 각각 응답하고 있다.

이는 두마면(농촌지역) 및 군인APT지역의 교육여건 불량이 주요인으로 분석되고 있으며, 앞으로 계룡시 교육여건 개선이 지역경쟁력의 매우 중요한 요소가 된다고 볼 때, 명문학교 유치(기숙사 포함) 등을 포함한 대대적인 노력을 기울여야 한다.¹⁰⁾

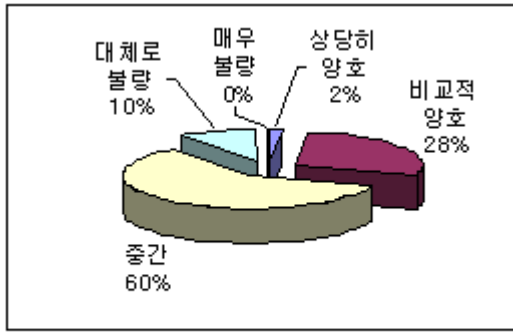
이는 양질의 교육여건이야말로 인구증가 및 정주요건 강화요소라는 우리사회의 일반인식을 반증하는 것이며, 특히 이동이 잦은 군 입장에서는 더욱 그렇다는 점을 알 필요가 있다.

9) 2003년말 현재, 계룡시의 의료시설은 의원 9개소, 치과의원 6개소, 한의병(의)원 6개소, 보건소 및 보건지소 2개소 등 총 23개소의 의료기관이 분포되어 있다.

10) 향후 계룡시 금암동 중심의 교육여건이 획기적으로 개선될 전망이다. 2006년 3월 개교 목표의 금암고교(30학급), 금암중(24학급) 및 엄사 신도, 금암초교(36학급) 규모로 2005년 3월과 2006년 3월에 개교될 예정으로 있다.



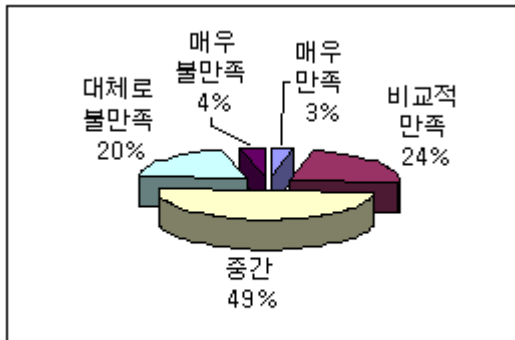
민 응답결과



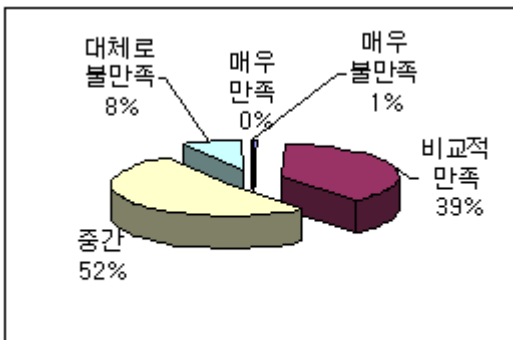
軍 응답결과

(그림 3-17) 계룡시의 교육여건 실태

끝으로 일상 경제생활의 만족도는 민·군간에 약간의 차이가 있는 것으로 나타나고 있다.



민 응답결과



軍 응답결과

(그림 3-18) 일상 경제생활 여건의 만족도

즉, 민은 중간(49%) → 만족(27%) → 불만족(24%)의 순이며, 군은 중간(52%) → 만족(39%) → 불만족(9%) 순이며, 이는 군에 비해 민이 상대적으로 불만족 상태에 있음을 반영한다.

따라서 실질적인 지역경제 활동주체인 민과 군의 적절한 역할구분 및 협력관계 구축에 따르는 심도 있는 대책 추진이 필요하며, 계룡시가 앞으로 지역경쟁력을 내실 있게 갖추어 민·군이 함께 하는 지방자치 모델도시가 되기 위해서는 이와 같은 유·무형의 도시기반 인프라 구축에 타도시, 타지역과는 차별화되는 추진전략을 수립, 추진하는 것이 매우 필요하다 하겠다.

4. 계룡시 로컬거버넌스 형성·구축의 평가¹¹⁾

1) 계룡시 승격추진의 행위주체별 역할

지난 2003년 9월 19일자로 계룡시가 기초지방자치단체로 승격되는 데는 일련의 로컬거버넌스가 작동되었다는 사실을 강조하지 않을 수 없다.

즉, 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 3-3〉 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(국회의원·지방의원) • 研(충발연) • 言(지역언론)

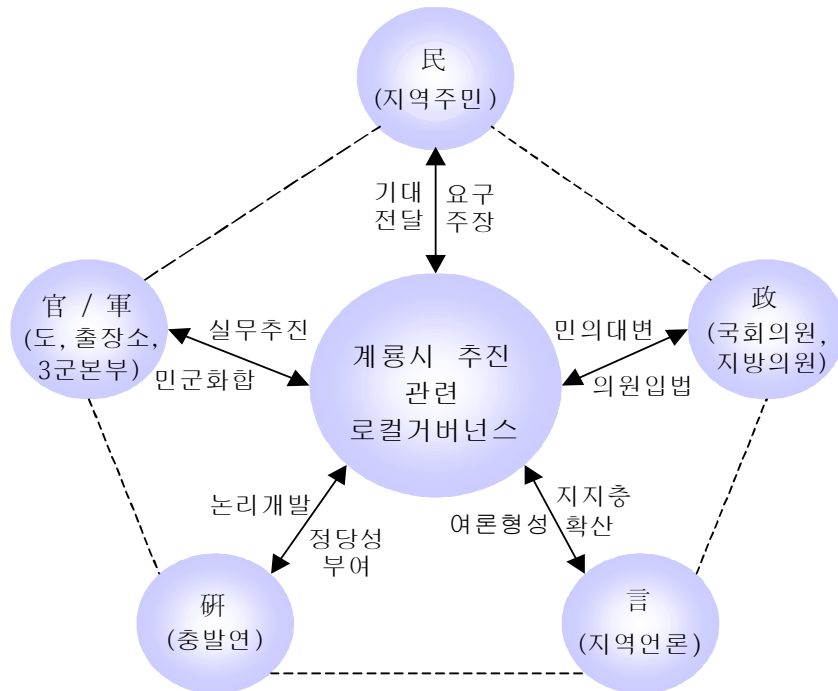
계룡시 승격추진의 주요행위자들인 民·官·政·研·言간의 협력적 관계가 일단 가시적인 결실을 맺은 것으로 나타난 것이다. 물론 이를 로컬거버넌스 측면에서 접근할 경우 근본적인 문제를 만날 수 있다.

다시 말하면, 거버넌스모델이든 로컬거버넌스 모델이든 여러 참여행위자들간의 자체내의 이견조정과 의사통합이라는 진행과정이 (암묵적으로) 전제되어 있으며, 따라서 외형적으로 보면 계룡시 승격추진에는 참여행위자들간의 이해관계 대립 등 갈등해소를 위한 이견조정과정이 크게 나타나지 않은 것처럼 알고 있는 경우가 일반적이다.

어떻든 계룡시 승격과정에는 다음과 같이 다양한 참여자들간의 로컬거버넌스 체제가 나름

11) 이는 다음 자료를 근거로 한 것이다. 필자(2003. 12), 「계룡시 승격 추진 관련 로컬거버넌스 구축방안 연구」, 기본과제 연구보고서, 충남발전연구원, 38-42면 참조.

대로 형성, 가동되었다 할 수 있다.



[그림 3-19] 계룡시 승격 추진에 참여한 행위주체들의 역할모델

이를 풀어 부연 설명을 해보면 다음과 같다.

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

둘째, ‘官/軍’은 기본적으로 충청도청 수뇌부 및 담당공무원과 계룡출장소 담당직원은 물론 3군본부(계룡대) 측을 가리킨다.

셋째, ‘政’은 기본적으로 의원입법을 직접 추진했던 국회의원(지역출신), 충청도의회 및 논산시의장단을 가리킨다.

넷째, ‘研’은 충남발전연구원을 지칭하는 것으로 3년여 전 계룡출장소 3층에 입주한 이래 계룡시 승격과 관련하여 기초연구, 설문조사, 추진전략 수립 등 각종 논리개발을 담당하였다.

다섯째, ‘言’은 지역언론으로서 구체적으로는 특정신문(대전매일)을 지칭한다. 물론 중앙일간지에 간혹 계룡시 승격 관련기사가 나온 적은 있다.

이와 같은 계통시 승격 추진에 참여한 행위주체들의 역할을 통해 계통시 승격을 일구어 냈으며, 그후 민선자치 계통시정의 중요한 운영기반으로 작용해 왔다.

2) 계통시 승격추진 관련 로컬거버넌스의 평가

종합적으로 본다면 다음과 같은 계통시 승격추진 관련 로컬거버넌스의 형성·구축에 대한 시사점과 함께 평가를 내릴 수 있다고 보여진다.

〈표 3-4〉 계통시 승격 추진 관련 로컬거버넌스에 대한 평가

행위주체	역할과 기능	평 가
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(충발연)	논리개발, 정당성부여	
言(지역언론)	여론형성, 지지층 확산	

계통시 승격 추진 관련 로컬거버넌스에 있어서 중요한 점은 각 행위주체들간의 기본적인 관계인 정보공유이며 상호협력·지원이다.

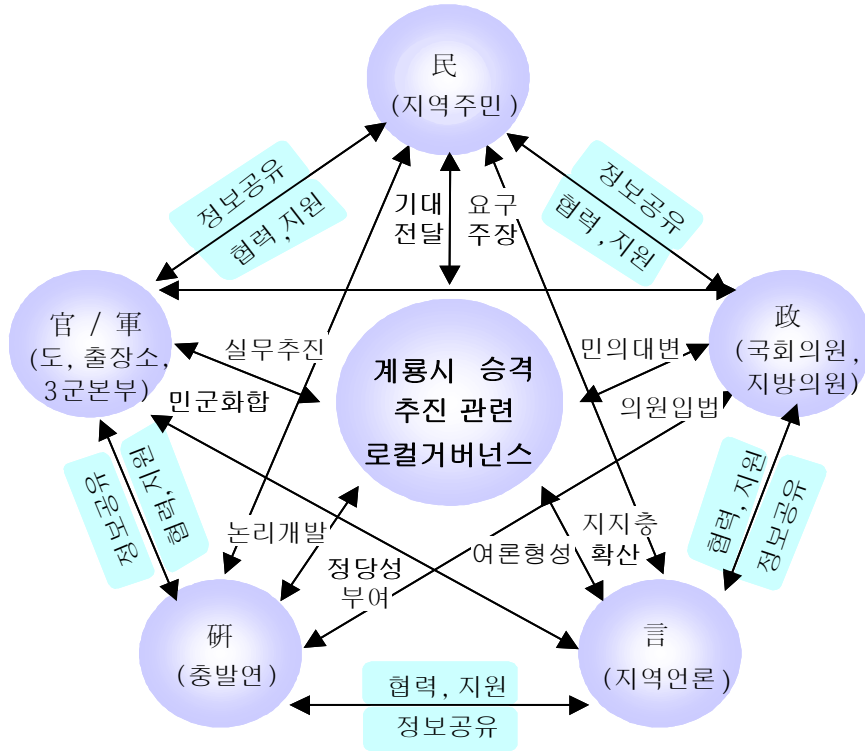
이를 살펴보면, 행위주체 측면에서 民(지역주민)은 기대전달과 요구주장을, 官/軍(공무원, 3군본부)은 실무추진과 민군협력을, 政(국회·도의회 및 시의장단)은 민의대변과 의원입법을, 研(충발연)은 논리개발과 정당성 부여를, 言(지역언론)은 여론형성과 지지층 확산이라는 역할과 기능을 수행했다고 평가할 수 있다.

다만, 로컬거버넌스의 여러 행위자(actors) 중에는 産(산업체·기업인)과 學(대학·교수)가 포함되는 것이 통상적이나, 그동안 계통시 승격추진에는 이들에 의한 특별한 역할이나 기능은 나타나지 않았다.¹²⁾

12) 이러한 이유는 여러 가지로 살펴볼 수 있으나, 특정한 산업체(기업인)가 계통시 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(충발연)은 충청남도 수뇌부 및 계통출장소 실무진과 호흡을 함께 함으로써, 논리개발 및 정당성 부여라는 역할·

따라서 계룡시 승격추진 관련 로컬거버넌스의 유형은 일부 집중형 및 準네트워크형 로컬거버넌스로 평가해 볼 때, 앞으로 계룡시 지방자치발전을 위해서는 네트워크형 로컬거버넌스를 지향해야 한다는 중요한 시사점을 얻을 수 있다.

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



[그림 3-20] 계룡시 승격 추진 관련 로컬거버넌스 모델

따라서 로컬거버넌스 모델에 입각한 계룡시의 지방자치발전 모델을 설정, 이를 구체화하는 것이 무엇보다 중요할 것이다. 이는 적지 않은 부족함에도 불구하고 계룡시 승격을 성사시키는데 나름대로 주효했었던 로컬거버넌스 체제를 ‘발전적으로’ 재구성하고, 이를 토대로 앞으로 계룡시의 지방자치발전의 방향과 전략을 세워야 할 것이 요구되고 있다.

기능을 수행했다는 특징을 갖는다.

제 4 장 지방자치 모델도시로서 계룡시의 발전방향

1. 민선지방자치 시정운영의 초기성과

1) 일반시정 운영의 차원

계룡시는 14년 동안 이 지역의 염원이었던 시승격과 함께 자치시정을 이끌어갈 시장과 시의원 선출하여 지방자치시대를 활짝 연 역사적인 해이다. 지난 해 11월 1일 취임한 초대 계룡시장은 취임 후 어려운 여건 속에서도 3만여 시민들의 적극적인 성원에 힘입어 각 분야에서 많은 어려움 속에서도 나름대로 괄목할 만한 성과를 거두었다.

특히, 지난 선거에서 50명의 많은 입후보자가 있었음에도 불구하고 가장 깨끗하고 공정하며 모범적인 선거문화를 정착했다는 평가를 받았다. 그러나 입후보자가 난립하는 바람에 선거로 인한 후유증을 조기에 해소하는 것이 과제였으나, 이에 계룡시 집행부와 계룡시의회 간의 협력적 노력을 통해 상당한 성과를 거두었다고 평가되고 있다.

지난 11월 20일 계룡시는 시정방침을 함께 하는 감동행정, 선린우호 민군화합, 지식정보 선진시정, 인간중심 상록도시로 확정했다. 시는 또 시정구호로는 “시민중심의 전원·문화·국방 모범도시 계룡”으로 설정하고 독립 기초자치단체로서 시정운영의 단단한 기초를 다지기로 했다.¹⁾

또한 농촌지역을 포함한 초미니 도시임에도 연평균 5% 이상의 인구가 꾸준히 증가하여, 3만 1천명을 넘어서며 신도시의 규모를 갖추고 급성장에 한발 다가서고 있다. 충청남도 계룡출장소의 계룡시 승격으로 전국에 연간 5,200억원의 생산유발효과 등이 있다는 조사결과도 나왔다.²⁾

1) 인간중심 상록도시는 쾌적한 환경, 활기찬 지역경제, 경쟁력 있는 농업, 인간중심의 교통체계를 위한 도시설계로 친환경정책의 원칙이 존중되는 그린도시를 건설하겠다는 시정의지를 담고 있다. 또한 시정방침과 구호는 국내 유일의 지역특성(계룡대)을 나타내면서도 쾌적한 생활여건 조성과 시민중심의 고품질행정을 구현, 통일시대를 맞아 모범도시로 성장하겠다는 의지를 담고 있다. 「대전일보」 (2003. 11. 21).

2) 한국은행 대전충남본부에 따르면 계룡시 승격에 따라 2011년까지 2조 2천억원(17개 사업)의 투자가 이뤄진다면 이에 따른 생산·고용유발효과(전국기준)는 각각 연간 5,200억원, 6,600여명으로 전망했다. 사업별 투자비는 시가지 개발(1,900억원), 도시기반시설 조성(7,100억원), 생활편의시설(5천억원), 첨단과학산업단지(3,400억원), 대전연결전철망 개설(1천억원), 기타 사회간접자본 확충(3,600억원) 등이다. 또한 대실지구(50만평) 택지개발, 입암지방산업단지, 향적산

한편, 열악한 재정규모 속에서 시민들이 필요로 하는 사업에 우선순위를 두어 건전하고 효율적인 재정운영 기반을 마련하기 위해 지방자치의 법적 근거를 마련하기 위한 213건의 조례·규칙·훈령을 제정했다.

계룡시는 시 출범이후 처음으로 수립한 중기재정계획인 “2005년도 중기재정계획”을 시의원, 전문분야 교수 및 공무원 등으로 구성된 계룡시 지방재정계획 심의위원회에서 심의하여 마련했다.³⁾

이에 앞서 디지털 정보화시대를 선도하는 지식정보 중심의 인프라를 구축, 다수의 주민과 함께 정보를 공유하는 시스템을 마련했으며, 민간기술자문단 구성과 전문기술인력을 확보하여 체계적이고 전문화된 재난관리시스템을 도입하였다. 이에 따라 재난발생시 신속하고 체계적인 대처를 위해 민간 전문인력 10명, “계룡시 민간기술자문단”을 구성, 운영하고 있다.

또한 본격적인 지방자치시대 출범에 따라 그동안 소외되었던 문화·예술의 창달을 위해 계룡도서관(600평 규모) 건립을 위한 부지와 사업비 30억원을 확보하고 내년도 준공목표로 현재 건립 중에 있으며, 시민들의 다양한 취미활동 공간 확보를 위해 문화의 집을 조성하고, 은농재·이심원 정려현판 등 지정문화재를 보수 정비하여 민족적 혼의 명맥을 이어가고 있다.

특히, 계룡시 전체면적의 88.4%가 도시계획구역으로 체계적으로 개발되는 신도시로서 도시발전의 근간을 이루는 순환도로망과 편익시설을 확충하기 위하여 엄사~향한간 농어촌도로 1.2Km 개설, 엄사 시가지 연결도로 186m 개설, 호남선 철도 두계 건널목 750m 개량, 공동주택 2,308호 건립 착수 등 지역별 주민숙원사업을 해결하고 균형발전을 도모하도록 도시기반을 구축하고 있다.

또 계룡시가 추구하는 전원도시 조성을 위해 6천평 규모의 유채꽃 단지와 도로변 유희공간을 활용한 소규모공원 등을 조성함으로써, 작지만 강하고 경쟁력 있는 자치단체로서의 기틀을 다져나가고 있다.

계룡시는 금년 1월 28일, 의회업무보고에서 민간단체 교류, 문화관광코스 등의 5개 분야를

첨단산업단지 조성사업 등 장기도시계획 수립이 가능해 계룡시의 체계적인 발전을 꾀할 수 있을 것으로 분석했다. 그러나 계룡시는 자연녹지를 최대한 살리는 ‘그린도시’개발에 역점을 두면서 국방모범도시라는 정체성을 최대한 활용한 도시개발에 주력해야 한다고 강조했다. 그리고 軍자원을 활용하여 지역사회에 활기를 불어넣는데 성공한 외국의 다른 도시에 대한 벤치마킹이 필요하다고 밝혔다. 이같은 사례로 8천명의 고용인력을 창출하고 연간 4억 9천만달러의 급여를 통해 지역경제에 막대한 이익을 주는 애틀랜타시(미 육군본부 소재), 연간 300만명의 관광객이 방문하고 뉴욕의 3대 관광명소 중 하나인 하이랜드시(육군사관학교 소재) 등을 예로 들었다. 「연합뉴스」(2003. 7. 14).

3) 이 “2005년도 중기재정계획”은 2005년도를 기준연도로 하여 과거 2년의 실적을 기본으로 미래 2년을 전망하는 5년간(2003~2007)의 계획이다.

논산시와 교류협력 강화를 통해 공동발전방안을 모색하겠다고 밝힌 바 있으며,⁴⁾ 이를 위하여 계룡시는 논산시의 각종 축제 및 주요행사 등에 민·관·군으로 구성된 축하사절단을 파견하고 계룡문화제 등 계룡시 주관행사에 논산시의 참여프로그램을 마련하여 지역화합의 장을 마련할 예정이다.⁵⁾

계룡시가 완전한 자족적 도시기반을 갖추기 위해서는 일정 규모로 인구가 증가해야 한다는 의견도 있으나, 도시가 쾌적한 생활환경을 유지하기 위해서는 적정규모를 유지하는 것이 바람직하다는 견해도 있다.

이에 계룡시는 인간중심의 상록도시로 가꾸어 나갈 계획이며, 따라서 단순히 도시의 양적 팽창을 위해서 무분별하게 개발하거나 무리한 인구유입책을 사용하지 않도록 시정방침을 정하였다.

무엇보다도 계룡시 승격 이후 1년의 성과라면, 면·동 단위의 주민들이 계룡시민이 되었다는 자긍심과 긍지는 개청 이후 가장 큰 달라진 모습이 아닐 수 없다. 특히 계룡대를 중심으로 한 지역주민은 개청 전엔 단순히 ‘군인가족’이라는 의식만 있었을 뿐 주인의식을 가지지 못했지만 현재는 ‘계룡시민’이라는 자긍심과 함께 주인의식이 높아져 가고 있다.⁶⁾

그러나 아직도 행정서비스의 품질이 정상에 오르지 못해 시민의 불편이나 불만해소에 일부 어려움이 있으며, 지역내 공동체의식이 확고하지 못하여 협력적 문제해결에 미달되는 사태가 간혹 발견되기도 한다.⁷⁾

이와 같은 문제들은 계룡시 승격 이후 아직도 바뀌지 않은 종래의 관행과 타성으로 분석되고 있으나, 점차 시간이 지남에 따라 많은 부분들이 다듬어지고 있음을 볼 수 있다. 계룡시와 계룡대간의 협력체제 구축은 그 대표적이다.

4) 「중도일보」 (2004. 1. 28).

5) 또한 계룡·논산시장기타기 게이트볼대회 등 생활체육대회를 윤번제로 개최, 건전한 스포츠정신을 토대로 상호 경쟁·협력하면서 지역주민간 교류를 적극 추진하며, 계룡·논산지역 각급 학교간 자매결연 추진과 청소년 문화행사 공동유치, 음악회 공동개최 등을 통해 교육계의 교류를 활성화시켜 나갈 예정이다. 특히 논산시와 연계한 문화관광코스를 공동개발 관광벨트화를 추진하여 조선조 궁궐공사를 했던 신도안 주조석이나 사계 김장생 선생의 고택 등 역사적 의미가 깊은 문화유적과 3군본부의 독특한 국방문화의 장점을 잘 활용하여 논산시와 연계한 관광자원을 적극 발굴할 계획으로 있다.

6) 「대전매일」 (2004. 2. 5).

7) 그러나 시정운영 1년간 고질적으로 시민들에게 불편을 주는 민원을 최우선적으로 해결하기 위한 반복민원사업(93건, 95억), 불합리한 부분이나 개선을 위한 시정견문보고제(60건), 시정현장시찰제(6회) 등을 운영하였으며, 지역간 균형개발 및 숙원사업을 해결해 삶의 질을 향상시키는 수요자 중심의 소규모 주민숙원사업(22개 지구, 14억)을 추진하는 등 찾아가 해결하는 시민중심 행정시스템 구축의 성과가 나타났다. 「대전매일」 (2004. 11. 1).

2) 계룡시~계룡대간 민군협력의 차원

무엇보다도 민군친선 정책협의기능의 활성화를 꼽을 수 있다. 민군간 정책협의는 상호존중을 기반으로 이루어지는 것이 바람직하며, 근간 계룡시 승격과 관련한 민·관·군 정책협의의 일련의 과정을 살펴볼 필요가 있다.

계룡시 승격과 함께 계룡대 주변 개발의 필요성 및 협력방향을 주요한 의제로 삼고, “계룡대는 지방자치의 중요한 축이며, 지역사회의 공동체”라는 기본전제로부터 자치시대에 걸맞는 동반자적 관계가 되어야 하며, 시발전을 위해 무엇을 해 줄 것인가 고민해야 하며, 유흥지를 개발하여 시민의 휴식공간을 제공해야 한다는 점에서, 민관군 3각주체의 입장에서 본 필요성은 다음과 같이 설명된다.⁸⁾

民은 軍에 대한 이해와 친밀감 조성으로 상호신뢰·유대강화를, 군은 시민에 대한 親軍化사업에 기여 및 군의 친근한 이미지 제고를, 그리고 관은 새로운 지역자원 확보 및 관광문화 진흥 및 활성화 계기의 마련이 그것이다.

이러한 「계룡시정책협의회」는 30명 이내로 구성하되 위원장은 계룡시장, 부위원장은 계룡대근무지원단장, 위원은 민간사회부분에서는 계룡시발전협의회장 등(4명), 官에서는 부시장 및 실과소장(12명), 시의회의원(3명), 군사회부분에서는 계룡대근무지원단 관련간부(계근단장 지정 9명)으로 하며, 운영시기는 매분기 1회 정례화(주요사안 발생시 수시운영)하며, 운영방법은 계룡대 개발·운영 등에 관한 주요사안의 발생시에 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 환경기초시설의 설치, 광역 상하수도 관련사항 및 도로·교통여건 개선 등 확충, 질서유지 및 방법활동, 교육·문화 시설 확보, 계룡시민의 계룡대 시설개방 이용 및 설치 관련 사항, 계룡시 및 계룡대 주요행사 상호간 지원사항, 군인 및 군인가족의 문화·체육·복지에 관한 사항 등을 앞으로 중점 추진할 예정으로 있다.

또한 계룡시와 계룡대가 상호 협력하여 조만간 전국 최초의 「민군화합을 위한 계룡축제」를 개최하고, 앞으로 이를 「세계 軍문화 EXPO」로 더욱 발전시켜 나갈 예정이다.

8) 계룡시 (2003. 10), 「계룡시 民·官·軍 정책협의회 구성 및 협의자료집」, 3-6면 ; 계룡시 (2003. 11), 「2003년도 주요업무 추진상황 및 2004년도 업무구상보고」 각각 참조.

다음은 민군친선의 지역공동체 조성이다.

2004년 3월 6일, 계룡시는 군인가족의 삶의 질 향상과 일체감 조성에 발벗고 나섰다. 이는 지난 2월 27일 시청 대회의실에서 계룡대 군인가족 70여명이 한자리에 모여 「군인가족생활개선회」라는 조직을 결성한 것에서 비롯된다.⁹⁾

일반적으로 “생활개선회”가 주로 농촌여성이 주축이 되어 구성된 농촌계몽운동을 위한 조직체라면, 이번 「군인가족생활개선회」는 계룡시 승격을 계기로 계룡대 지역사회에 대한 공동체 의식을 심어주기 위한 모임이라는 특징을 갖고 있다. 현재 계룡지역은 3군본부가 위치해 있어 군인가족이 인구의 절반 가량을 차지하고 있으나, 근무지 이동으로 인한 잦은 전출입 등으로 타지역에 비해 주민들의 소속감이나 정주의식이 부족한 것이 부인할 수 없는 현실이다.

이에 따라 계룡에서는 생활의 과학화를 통한 군인가족의 삶의 질 향상은 물론 정주의식과 지역사회에 보다 깊숙이 몸담아 애향심을 높이기 위해 군인가족을 중심으로 생활개선회를 조직한 것이다. 특히 계룡시는 금번 「군인가족생활개선회」 조직을 계기로 농산물 직거래, 농촌체험 등 토착 여성농업인으로 구성된 기존의 생활개선회와 군인가족간의 폭넓은 교류를 갖고 지역에 대한 이해와 주민간 일체감을 증진시켜 나갈 계획으로 있다.

농업기술센터의 농촌생활지도 전문인력과 노하우를 활용하여 전통음식 담그기, 생활원예, 전통문화교육 등 다양한 프로그램을 마련하여 군인가족의 삶의 질 향상을 지속적으로 도모해 나갈 방침이다. 이에 군인가족 생활개선회 회원들은 조직의 활동을 통해 계룡시정에 대한 적극적인 참여와 지역사회에 대한 봉사의 기회를 꾸준히 확대해 나갈 수 있다는 긍정적인 반응을 보이고 있다.

군인가족들이 계룡대지역에서 생활하는 동안은 계룡시민인 것이며, 이는 또 다른 의미에서 보면 ‘민군공동체’(civil-military community)라 할 수 있고, 이와 같은 프로젝트는 “자치행정과 국방행정의 만남”이라는 차원에서, 국민적 안보학습의 場으로 특화될 수 있으며, 이러한 노력이 실효성을 얻을 것으로 기대된다.

또한 국방부는 금년 2월 2일 작전환경 변화와 주민편의 등을 위해 군사작전에 지장이 없는 군사시설보호구역 중 전국 8개 시·도 460개 지역 8,332만평에 대해 해제 또는 관리요건을 완화하기로 조치함에 따라 충남지역은 육·해·공 3군본부가 위치한 계룡시 부남리와 엄사리를 비

9) 「대전일보」 (2004. 3. 6).

못하여 여러 곳의 군사시설보호구역 해제지역에 포함되었다.¹⁰⁾ 군사시설보호구역에서 해제된 지역의 경우 행정기관의 허가만 받으면 군 당국의 승인 없이도 자유롭게 건축행위를 할 수 있게 된다.

특히, 민군화합을 위한 계룡축제 개최와 함께 오는 2007년의 軍문화엑스포 개최는 계룡시가 세계적인 국방모범도시를 지향하기 위한 실천적 노력으로 평가되고 있다. 금년 10월 1~3일간 개최된 “제1회 계룡축제” 개최를 위해 기본준비안을 마련하여 계룡대와의 긴밀한 실무협의 등을 통해 현재는 행사준비체제로 돌입한 상태이며, 그동안 수차례 계룡시와 계룡대간의 정책 실무협의회를 개최했다.

또한 계룡시군문화선양위원회 및 계룡축제선양위원회를 구성하고, 민·관·군정책협의회 개최, 3군본부 방문 등을 통해 계룡대와 공감대를 형성함은 물론, 도지사와 계룡대 3군 참모총장과의 간담회를 개최하여 축제개최의 당위성을 설명하고 긴밀한 유대관계를 구축하는데 주력하였다.

이에 지난 해 11월 개원 이후 가장 심도 있는 심의를 펼친 계룡시의회는 전원·문화·국방 모범도시 구현을 위한 시의 의지를 확인하고 시민들의 기대를 충족시키기 위한 각종 대책을 꼼꼼히 살펴보는 등 성숙한 의회상을 보였다. 특히 계룡시의회는 집행부가 제출한 「軍문화선양위원회」 설치조례를 의결함으로써, 국방모범도시 구현을 위한 첫발을 내딛게 하였으며, 시정자문위원회 구성 및 운영조례안 승인으로 지역발전의 계기를 마련했다.¹¹⁾

특히, 지난 3월 “100년만의 폭설”로 인해 막대한 피해를 입은 계룡시 곳곳에서 군장병들이 긴급 복구작업에 임하였으며, 이로써 포괄적 의미에 있어서 “재난관리 民軍 공조체제”를 더욱 공고히 하는 소중한 계기가 되었다.

계룡시가 무한히 발전할 수 있는 훌륭한 잠재력을 가진 도시의 모습은 시민중심의 전원·문화·국방모범도시의 건설이다. 이에 따라 민선자치 계룡시는 3군의 지휘부가 위치한 계룡대를 지원하고 뒷받침할 수 있어야 한다는 당위성을 바탕으로 각종 국방기관을 유치하는데 중점을 두고 있으며, 최근에는 인근 논산시의 연무대와 대전시의 자운대 및 국방과학연구소 등을 ‘벨트화’하여 장차 국방특구로 발전시키려는 장기구상도 착실히 마련해 가고 있다.¹²⁾

10) 계룡시 두마면 향한리 55만여평은 군과 협의 없이 행정기관의 허가만으로 건축이 가능한 협의업무 위탁구역으로 완화된 반면, 남선면 부남리 일대 25만여평은 군사시설제한구역에서 통제구역으로 강화되었다. 대전매일 (2004. 2. 3).

11) 「대전매일」 (2004. 2. 10).

12) 「대전일보」 (2004. 11. 1).

2. 계룡시의 지역경쟁력 강화방향

1) 민선자치 계룡시의 지역경쟁력 강화구도

먼저 계룡시의 지방자치 발전방향은 지역경쟁력을 효율적으로 강화시키기 위한 정책설계(= 정책기본구상)가 그 핵심관건이 된다. 따라서 여기에서는 지역경쟁력 강화방법론을 다음과 같이 종합적인 ‘정책설계 기본틀’ (policy designed fundamental framework)에 입각하여 제시해 보고자 한다.

〈표 4-1〉 민선자치 계룡시의 지역경쟁력 강화구도 설정

구 분	리오리엔테이션(RO)	리엔지니어링(RE)	리스트럭처링(RS)
	목표설정(재지향)	과정혁신(재혁신)	기반구축(재구축)
추진중점	고품질 행정서비스 실현	행정경영화 추진	자치역량 극대화
추구가치	경쟁·성과·품질	효율·혁신·통합	역량·축적·통합
접근 방법론	<ul style="list-style-type: none"> 주민만족(서비스)행정 자유경쟁 시장원리 성과지향적 경제원칙 경쟁체제, 규제완화 고객만족, 고객감동 품질보증/품질인증 	<ul style="list-style-type: none"> 경쟁우위/비교평가 전략적 선택 접근 물류비용 절감, 시테크 기업경영회계방식 제3섹타(민관합작)방식 차별화전략(상품/서비스) 	<ul style="list-style-type: none"> 행정역량 고도활용 자원통합접근, 시너지효과 학습이론 및 가치사슬 인프라투자, 가치창출 지역정보화 및 기술축적 협상론 및 국제통상
적용분야	<ul style="list-style-type: none"> 양질의 행정서비스체제 민선자치형 자족체제 경쟁촉진적 지역경제 개발효과의 均霑化 고부가가치 창출, 산업화 성과급 인센티브 시스템 	<ul style="list-style-type: none"> 일괄행정(원스톱서비스) 현장행정, 실무협의 강화 자주재원확충(세정효율) 수도권업체 민자유치 도내 중소기업 진흥책 지방정부 사업화 추진 	<ul style="list-style-type: none"> 지방행정 구조혁신 지역금융환경 구조개선 지역인프라 구축/투자 보건·위생·재해방제 산학연 협동, 평생학습 지역사회 화합력
정책 우선순위	<ul style="list-style-type: none"> 시장방침 능동적 부합 지역 경제여건 내실화 발전비전/단계적 접근성 	<ul style="list-style-type: none"> 혁신성/안정성 동시충족 비용/편익 비교우위 확보 域內/域間 균형유지 도모 	<ul style="list-style-type: none"> 투자/가치 총량자원 증대 구조개선/미래대응성 확보 民軍 일체감/신뢰성 제고

※ 비교: 정책우선순위(판단요소)는 추후 정책수행기준으로 잠정 설정.

이는 한마디로 리오리엔테이션(RO)은 목표설정(재지향)으로 경쟁·성과·품질에 중점을 두고 고품질 행정서비스 실현에 주력하자는 것이며, 리엔지니어링(RE)은 과정혁신(재혁신)으로 효율·혁신·整合에 중점을 두고 행정경영화를 적극 추진하자는 것이고, 리스트럭처링(RS)은 기반구축(재구축)으로 역량·축적·통합에 중점을 두면서 자치역량 극대화하자는 논리인 것이다.

물론 이러한 정책설계의 전제조건은 계룡시 행정운영책임자의 정책의지, 자치시정 수행여건, 계룡시의 지역특성, 최근 경영혁신기법의 활용, 정책우선순위의 잠정적 고려 등이다.

그렇다면 여기에서 계룡시의 지역경쟁력 강화체계와 관련된 정책설계에 담긴 핵심골자를 뽑아 예시해 보면 다음과 같다.

첫째, 앞서 제시한 경영혁신기법을 계룡시정 운영에 접목시켜 보면, 「목표 X 과정 X 구조」 = 「RCP = RO X RE X RS」의 등식관계가 잠정 성립한다. 따라서 리오리엔테이션에서는 ‘고품질의 서비스행정 실현’을, 리엔지니어링에서는 ‘행정경영화 추진’을, 리스트럭처링에서는 ‘자치역량 극대화’를 각각 핵심정책 추진대상(core policy target)으로 삼을 수 있다는 것이다.

둘째, 이를 바탕으로 계룡시의 지역경쟁력 강화체계에서는 실효성 있는 정책우선순위에 입각, 정책현안들에 대한 심사분석·심의조정·정책개발에 임할 수 있을 것이며, 이러한 정책우선순위는 각 정책현안별 ‘충족기준’(min. requirement)에 따라 정책취택 및 정책입안으로 이어지는 것이 필요하다.¹³⁾

셋째, 이 과정에서 필수적으로 고려되어야 하는 것은, 정책수행체제를 효율적으로 지원할 수 있는 연구기관의 전문적 역할이 긴요하다는 사실이며, 이는 현재 도내 출연기금으로 설립된 충남발전연구원의 적극적 활용을 통해 소기의 목적을 더욱 효과적으로 달성할 수 있을 것이다.¹⁴⁾

넷째, 이와 같은 ‘정책설계의 기본틀’을 토대로 삼는다면, 앞으로 계룡시의 지역경쟁력 강화체계를 제도화시키는데 매우 유용할 것이며, 다만 초기단계에서의 일부 시행착오, 실무적 요구의 계속반영 및 기준재조정, 단계별 정책추진 결과분석을 통해 성공적인 민선자치 계룡시의 지역경쟁력 강화체계 모델의 정립을 이루어야 할 것이다.

13) 여기에서 정책현안별 ‘충족기준’은 다분히 실무지향적인 것이나, 중요한 사실은 그러한 요구가 ‘논리적·이론적’으로 정당성을 갖추고 보편타당한 적용기준이 되어야 하는 것이다. 그래서 전문적인 정책연구지원이 필수불가결하다.

14) 아울러 각 분야별 전문가집단인 “계룡시 정책자문교수단”의 활용 또한 중요하다.

물론 이러한 정책설계에는 막대한 재원을 필요로 한다. 특히 지역경쟁력 강화와 긴밀하게 관련된 지역발전사업을 효율적으로 추진하기 위해서는 재정자립도 향상이 그 선결조건이 되지 않을 수 없음을 깊이 고려해야 한다.

2) 계룡시의 지역경쟁력 강화체계의 추진근거

그렇다면 계룡시의 지방자치발전을 위한 지역경쟁력 강화체계를 가시화할 수 있는 추진근거(=필요와 조건)는 무엇인가? 이를 전반적으로 검토해 보면 다음과 같다.

첫째, 민선자치체제의 출범은 우선 지방선거를 그 기반으로 삼는다. 이는 민선 계룡시장의 계룡시민들로부터 ‘정치적 지지를 통한 민주적 수탁’을 부여받았음을 그 전제로 한다.¹⁵⁾

둘째, 여기서 정책수요란 특히 지방자치발전을 위한 ‘지역경쟁력 강화’를 위한 전략적 우선 순위(strategic priority)가 높은 ‘지역발전사업’들을 가리킨다.¹⁶⁾ 문제는 지역의 ‘총체적 구조변화’를 위해서는 지역경쟁력 강화체계가 반드시 실효성 있게 뒷받침되어야 한다는 사실이다.

셋째, 결국 계룡시의 지방자치발전은 1차적으로 지역경쟁력 강화체계라는 운영메카니즘에 의해 적절히 확보될 수 있다. 이로써 인접지역간, 관련부서간의 정책이해를 사전 심의조정에 의해 적절히 여과할 수 있으며, 특히 이는 지역이기주의 및 행정편의주의가 상존하는 현실에서는 긴요한 정책적 대안이자 중재장치가 아닐 수 없다.¹⁷⁾

이러한 맥락에서 지방정부는 지역경쟁력을 확보하기 위한 추진정책을 수립·결정·집행·평가해야만 하고, 이를 위해서는 지방정부의 정책기능이 단계적으로 제도화되어야 한다.

앞으로 계룡시는 지방자치발전을 위한 지역경쟁력 강화체계에 따라 바람직한 정책구상을 사전협의·심의조정으로 실현가능한 정책대안으로 구체화하는 것이 바람직하며, 조속히 이에 대한 대안을 마련해야 한다.

15) 여기서는 주민숙원사업 내지는 지역현안 관련 선거공약이 ‘정책수요’의 주요내용을 이룬다. 아울러 지방선거 역시 ‘정책대결’이라는 최근 추세도 유력한 근거가 된다.

16) 그러나 종래에는 이를 ‘지역개발·개발정책’의 이름 아래 다분히 물리적·공간적 개발차원에서 접근해 왔으나, 오늘날의 지역개발은 그 지역의 총체적 구조변화를 피하지 않고는 불가능하다. 더욱이 최근에 들어 학문적으로도 ‘지역발전’이라는 개념들이 보편화·정식화되는 추세에 있다.

17) 이 때 정책수행과정이란, 당면 정책현안들이 하나의 정책대안으로 실효성을 가질 수 있는가를 합당한 기준에 의거, 심사·판단하는 것이며, 이로써 타당성(validity)과 신뢰성(reliability)을 가진 정책대안이 선별·채택·입안됨으로써 시정책입자의 최종 정책결정에 대한 효율적 예비단계로 기능하게 된다.

3) 계룡시 지역경쟁력 강화를 위한 정책수행체계

계룡시 지방자치발전을 위한 지역경쟁력 강화의 핵심기능은 정책수행체계에 기초한 정책분석 및 정책입안이라 할 수 있다. 문제는 어떠한 방법으로 실효성 있는 정책수행체계를 마련할 수 있으며, '운영의 묘'를 살려 고품질의 정책효과를 산출할 수 있는가 이다.

그러므로 계룡시의 정책수행체계는 다음과 같은 '운영기조'(operating basis)에 입각하여 이루어지는 것이 필요하다.

첫째로, 시정책임자의 정책의지와 '2030 상록계룡시' 구현이라는 정책목표가 중장기적으로, 실효성 있게 구현될 수 있도록, 가능한 한 정책심의회 적용기준을 체계화하여 시정실무에 적용토록 해야 한다는 것이다.

둘째로, 각종 시정발전·지역개발과 관련된 정책수행에는 무엇보다 제약요인인 총가용자원(≡총량정책자원)을 필수적으로 고려해야만 한다는 것이다. 즉, 자원(유·무형)은 전략수립과 이익창출의 기반이자 능력평가의 근거가 되기 때문에 중요하다(R.M. Grant, 1991: 115). 동시에 이와 맞물린 문제가 시간부담(time base)인 만큼, 자원동원 규모와 시간계획간의 적정배합을 기하는 것도 매우 중요하다.

셋째로, 정책수행기준에는 타당성·신뢰성을 증시해야 한다는 것이다. 지역숙원사업이나 선거공약이라도 市·면·동간, 기초단체간 및 인접지역간, 부서간(담당실무부서간)에 '이해갈등'(지역이기주의+행정편의주의)이 개재될 개연성이 없지 않은 것이 현실이기 때문에 정책심의회는 '공정한 심사'(just deliberation), '합리적 조정'(rational coordination), '대안적 설계'(alternative design)를 바탕으로 이루어져야만 한다.¹⁸⁾

넷째로, 정책심의회는 '비용 대 효과/편익분석'을 통해 실현가능성이 있는 정책 채택에 실질적으로 접근해야 하고, 특히 정책추진 중에 종종 빚어지는 부수효과(side effects)나 역기능(dysfunction) 또는 외부효과(external effects)를 예상하여 반드시 적절한 대응책을 세워야 한다는 것이다.

다섯째로, 정책분석에는 예기치 않은 오류발생의 불가피한 상황이 있게 마련이며, 이 때 충분한 사전 협의조정을 거쳐 해당정책의 '오차수정가능성'(error correctability)을 확보토록 하

18) 특히 공공행위·행정행위 및 정책문제해결을 위해서는 이와 같은 가치준거(paradigm)가 매우 중요하다. 공공의사결정에 막대한 영향을 미치는 정책심의회에는 더욱 그러하다.

는 것이 중요하다. 어느 정책이든지 자체내 오류가능성(fallibility)은 얼마든지 존재한다(Karl Raimund Popper, 1979: 108-109).

여섯째로, 정책심의에 있어 피할 수 없는 것이 '딜레마상황'이며, 따라서 이를 효율적으로 극복하기 위한 적절한 방법론개발이 요긴하다는 것이다. 딜레마란 곧 '주어진 맥락에서의 선택을 전제'로 하는 것인 만큼(이종범, 1992: 7), 시공간적 제약을 받고 있는 정책수행과정에서는 갈등상황을 피할 수 없다.¹⁹⁾

한편, 여기서 정책심의에서 종종 빠지기 쉬운 '함정'(pitfall)을 간과할 수 없으므로, 앞으로 계통시정 운영시에는 유념할 필요가 있다.

첫째는 정책의제설정에서의 함정으로서, 기존관행 · 고정관념 · 선입견 · 추상적 사고 · 유추 해석 · 연합적 판단 등을 말한다.

둘째는 정책정보에 관한 함정으로서, 해당 정책현안과 직결된 정보 및 접근이 용이한 자료 수집으로 인한 오류이다.

셋째는 증거 · 주장(argument)에서의 함정으로서, 정책판단이 사실적 언명과 주관적 평가의 복잡한 혼합과정인 까닭에 형식적인 제출양식, 관련 없는 데이터 사용남발, 정보 · 의견수집시 부적절한 기준적용 등이 해당된다.

넷째는 도구 · 방법에 관한 함정으로서, 정책담당자는 자료산출 · 조작 · 해석과정에서 그러한 도구 · 방법과의 적합성보다는 특정기법의 내재적 가치에 입각, 선택함으로써 자가당착에 빠질 수 있다.²⁰⁾

다섯째는 결론 · 의사전달 · 집행과 관련된 함정으로서, 최종 정책결정자에게 전달되는 과정에서 발생하는 오류, 집행을 도외시한 채 특정문제에 탐닉하거나 자기논리에 집착하는 경우가 해당된다.²¹⁾

이러한 정책심의에 따른 오류는 시행착오를 거쳐 수정될 수 있으나, 정책전담부서의 용의주도한 사전대비로 '정책오차'(policy bias)는 최소화될 수 있다.

19) 특히 계통시의 경우, 특정 정책현안이 '개발추진 ≒ 환경파괴' 또는 '문화재보존 ≒ 개발부진'의 등식관계를 함축하게 된다면, 정책심의는 크게 공전되거나 '무의사결정' (nondecision-making)의 상황 즉, 의도적인 '심의보류'나 '백지화사태'로 나타날 개연성도 배제할 수 없게 될 것이다.

20) 예컨대 '여성고용활당정책' 수립시에 계통시 여성대표들의 고충사례 분석에만 주력하는 경우가 해당될 것이다.

21) 예컨대 치밀한 사전준비가 요구되는 '산학연 협동체계 구축'이나 막대한 재원조달을 필요로 하는 특정지역의 '신도시 조성계획'이 구체적인 시행복안을 마련해 놓지 못한 경우가 해당될 것이다.

3. 계룡시 지방자치발전을 위한 핵심과제 설정

1) 핵심과제 설정의 전제조건

최근 역사적인 계룡시 승격 1주년을 맞이하여, 앞으로 계룡시는 “군사협력지원도시” 구현으로 세계에서 가장 모범적인 민군화합을 기하는 對軍 지원·협력체제 구축과 바람직한 고급 첨단군사문화가 자리매김된 독보적인 민군화합도시로 승화·발전되어야 할 것이다.

또한 “디지털정보화도시” 구현으로 충남의 “디지털도정”과 함께 정부의 “정보화 시범마을 사업”과 연계한 “첨단 군사문화의 지식화-과학기술의 정보화”로 지역특성화 발전의 모델도시가 되어야 한다.

그리고 “청정생태·문화관광도시” 구현으로 계룡산 “名勝 大吉地”로서 三樂을 누릴 수 있으며, 유구한 역사·전통의 민속문화가 전해지는 청정생태지역이자 문화관광의 중심지로 우뚝 서야 할 것이다.

무엇보다도 충청남도에서 올곧게 추진하고 있는 “인본·경영행정”을 모범적으로 실천하는 지역으로 자리매김 되어야 하며, 이로써 계룡시민의 삶의 질 향상과 지역경쟁력 확보가 이루어지는 ‘자치커뮤니티’로 새롭게 거듭나야 할 것이다(필자, 2004: 39-40).

이제 21세기 계룡시대를 힘차게 열어가면서 계룡시의 발전과제도 착실하게 대비하지 않으면 안될 것이다. 현재에 충실한다는 것은 곧 미래를 슬기롭게 대비한다는 것이기 때문이다. 여기에는 행정적으로 준비해야 하는 것도 있고, 또 지역사회 차원에서 여러가지 채비를 갖춰야 하는 것도 산적할 것이나, 지난 1년동안의 성과를 토대로 명실공히 독립 지방자치단체로서 그 소임과 역할을 다할 수 있어야 하기 때문이다.

특히 지역주민은 물론 계룡대의 군인·군가족 모두 “계룡시민”이라는 한울타리 속에서 긍지와 공동체의식을 갖는 것이 우선 필요하다. 사실 계룡시 승격 법률에 담긴 깊은 뜻은, 바로 원주민들과 함께 계룡대의 군인·군인가족 모두 하나가 되는 “자치커뮤니티”를 형성하자는 데 있다고 보기 때문이다. 이렇게 된다면 앞으로 계룡시는 모범적인 민군화합도시로 발전하는데 부족함이 없을 것이기 때문이다.

역사적으로도 그 지역의 특성과 성장잠재력을 슬기롭게 살려 모범적인 도시를 일구어낸 사

례는 적지 않다. 바야흐로 계룡시는 세계가 주목하는 민군융합도시, 천혜의 수려한 자연경관을 잘 보존해 나가는 청정관광도시, 그리고 훈훈한 인간미가 살아 숨쉬는 복지문화도시로 꾸준히 발전되어야 할 것이다.

이처럼 크고도 중요한 과제들을 어떻게 하면 가장 바람직하게 풀어갈 수 있을까를 깊이 있게 머리를 맞대어 고민하면서 체계적인 연구 검토를 통해 체계적으로 가시화해 나가야 할 것이 요구된다. 이제 “21세기 계룡자치시대”를 한껏 열어가기 위해서는 그 꿈에 상응하는 중장기 비전을 설계하고, 구체적인 추진전략을 만들어야 한다.

이 과정에서 지역주민과 계룡대 가족들이 함께 머리와 가슴을 맞대고 모두가 하나가 되는 그러한 21C 계룡시 만들기를 알차게 추진해야 할 것이다. 모쪼록 금번 계룡시 승격 1주년을 맞이하여 충남의 심장부지역이 다시 한번 재도약하기 위한 중요한 발판과 토대가 되어야 할 것이다.

계룡시는 신생도시지만 무한한 잠재력을 가지고 있다. 민족의 영산 계룡산이 감싸고 있는 천혜의 자연경관과 국방의 중추기능인 3군본부가 들어서 있다. 이러한 독자적인 입지여건을 바탕으로 시민중심의 전원·문화·국방모범도시 구현이라는 시정목표를 정하고 한 단계 한 단계 실천해 나가고 있다.

사실 계룡시는 인구의 절반인 군인가족과 개발에 따른 유입인구 및 토박이 주민 등 각양각색의 8道 지역민이 혼재해 있다. 이들의 통합 연결고리로서 각종 생활체육 활성화와 계룡시정책협의회 운영 및 농촌일손돕기 등 시민화합을 이끌어 내는 것이 중요했으며, 지난 10월에는 ‘계룡축제’를 열어 민·관·군이 하나가 되는 계기도 마련했다.

한편, 최근 충청권지역에 추진하기로 한 신행정수도 건설의 잠정 보류로 현재 충청권지역이 큰 혼돈을 경험하고 있으나, 조만간 정부당국으로부터 신행정수도 건설의 당초 원안대로의 재추진을 포함하여 새로운 국가중추 거점지역으로 거듭날 것이 기대되고 있다.²²⁾

이에 능동적으로 대비하여 계룡시는 장차 “국방특구” 구성에 적극 대비하는 등 이 지역에 계룡대가 소재하는 입지적 特長을 십분 살려 민군협력의 국방모범도시를 만들기 위한 치밀한

22) 잘 알려진 바대로 이미 신행정수도 건설 특별법을 비롯한 3대 개혁 특별법이 통과되었다. 3대 국정과제는 국토의 공간구조를 효율적으로 재편하고 국가경영의 패러다임을 변화시킨다는 중요한 의미를 갖는다. 그 골자는 지방분권과 지방분산, 지방분업 등 3분정책인 것이며, 이는 수도권과 지방이 공존하는 바탕에서 공생·상생하자는 데 있다. 그 정책적 대안으로 부상한 실천과제가 지방분권, 신행정수도 건설, 국토균형발전 등이다. 다만 얼마 전 헌법재판소의 위헌결정에 따라 신행정수도 건설에 제동이 걸려 있고, 그 여파가 날로 확산되고 있으나, 조만간 후속대책이 나올 것으로 기대되고 있다. 필자, “신행정수도 위헌결정과 정부·정치권의 신뢰회복,” 『중도일보』 (2004. 10. 26), 18면 참조.

대응전략을 수립, 추진해야 한다.²³⁾

이와 같은 차원에서 역사적인 시승격 1주년을 맞이하는 계룡시나 도시발전을 새롭게 추진하고 있는 논산시는 신행정수도 입지지역에 가까운 인접도시들로서 상호 협력하면서 상생·발전하는 동반자 관계를 더욱 공고히 하면서 자치행정·산업경제·문화관광·지역복지·도시건설 등 제반분야에서 모범적인 협력체계를 구축할 것이 절실히 요망되고 있다.

2) 핵심분야별 기본목표와 추진중점

「2030 상록계룡시」를 지향하면서 계룡시가 “작지만 강한 지방자치단체”가 되기 위해서는 핵심분야별 중장기 추진과제의 핵심전략이 세워져야 할 것이다.

이는 크게 첫째 시민 위주의 수요자 중심적 자치행정체제 구축, 둘째 독창적인 민군화합형 최첨단 국방모델도시 육성, 셋째 경쟁력 있는 지역산업 및 지식정보화기반 확충, 넷째 차별화되고 경쟁력 있는 문화관광분야 중점육성, 다섯째 지속가능한 환경보존 자연친화적 생태자원 보호, 여섯째 지역발전 촉진을 위한 미래 도시개발사업 활성화, 일곱째 시민정신 발양으로 함께 나누는 복지공동체 구현으로 살펴볼 수 있다.

이를 각 분야별로 기본목표와 추진중점을 살펴보면 다음과 같다.²⁴⁾

첫째, 「시민 위주의 수요자 중심적 자치행정체제 구축」이다.

기본목표는 ①계룡시민(민·군)을 대상으로 민선시정 운영상 고품질·고품격의 감동행정 서비스를 창출·제공, ②현장중심의 대화행정 추진, 찾아가서 베풀어주는 체감 및 환류(feedback)행정의 조기 정착, ③상생·공존·공영을 위한 민선 계룡시정에 자율적·협력적으로 참여하는 자치행정의 모범적 토양 조성, ④봉사지향적 자치시정 조기정착으로 人本행정 모델지역 이룩 및 원스톱-토달행정서비스 기반 정착 등이다.

추진중점은 ①인간본위·생명존중·시민위주의 모범적인 복지행정 구현 및 자발적 시민참여와 열린시정 운영을 제도화 추진, ②시민수요(needs) 중심의 참봉사행정 적극 추진, 탄력·

23) 3군의 지휘부가 위치한 계룡대를 효율적으로 지원하고 뒷받침할 수 있어야 한다는 당위성을 바탕으로 각종 국방 관련기관을 적극 유치하고 인근 논산 연무대와 대전 자운대, 국방과학연구소와의 상호 유기적인 벨트화를 도모, 계룡시를 국방특구로 개발하는 차별화된 발전전략도 계획하고 있다. 「대전매일」(2004. 11. 1).

24) 이는 필자가 연구책임을 맡고 있는 다음 자료를 근거로 한 것이며, 이를 다시 수정·보완한 것이다. 계룡시·충남발전연구원(2004. 7), 「계룡시정 발전방향 및 비전수립 연구: 중간보고서」, 85-99면 참조.

효율의 혁신경영행정 모델구축, 저비용-고효율의 조직설계 운영, ③초일류 및 고품질의 행정 서비스 제공으로 경쟁우위형 자치행정 체제발전 및 민군간의 신뢰행정 기반 조기조성, ④주민 자치는 지역사회 구성원들의 적극적 참여 및 행정기관이 서로 손잡고 지혜를 모을 때 꽃피우는 지혜를 모두가 함께 공유화 등이다.

둘째, 「독창적인 민군화합형 최첨단 국방모범도시 육성」이다.

기본목표는 ①선진국의 여러 국방모델도시 벤치마킹을 통한 독창적인 계룡시 특성을 살린 국방모범도시의 설계, 구상²⁵⁾ ②民·軍 연계 거버넌스 네트워크 구축을 통한 지역발전의 새로운 원동력의 창출 및 독특한 지역문화 창달, ③신행정수도 건설 관련 국방관련 공공기관 유치 및 군수 관련산업 유치전략 수립, 추진(장차 “국방특구” 조성을 포함), ④모범적인 민군화합을 위한 계룡 軍문화축제 등 활성화 추진으로 2004년 계룡축제 개최 및 2007년 軍문화 엑스포 추진 등이다.

추진중점은 ①美 알링톤 카운티, 오렌지 카운티 하이랜드, 日 사세보市, 필리핀 올랑가포市, 獨 문트라버그市 벤치마킹, 민군화합도시 구현, ②고급 군사(과학)문화를 꽃피울 수 있는 민군 화합 구축 및 현역·군가족·제대군인간의 선린우호를 다질 수 있는 鄉軍文化 발현, ③효율적인 民官軍 정책협의회 운영 및 民官軍이 지역공동체 형성의 주체적 역할·기능을 담당하기 위한 대책 강구, ④국방모델도시로서 지역발전 여건을 획기적으로 개선할 수 있는 국방관련기관 유치전략 수립 및 “국방특구” 설치 기반조성 등이다.

셋째, 「경쟁력 있는 지역산업 및 지식정보화 기반 확충」이다.

기본목표는 ①지역경제 활성화 및 新산업 육성·발전을 통한 자립경제 달성과 재정확충 고도화 및 수지균형 모색, ②지역여건 및 산업·입지특성을 고려한 산업구조의 효율적인 개편 및 새로운 고부가가치 창출을 위한 특화전략 수립, 추진, ③5都2村형 생활패턴에 따른 그린투어리즘 육성 및 대도시 근교농업 특화 추진사업으로 고소득 영농설계 가시화 추진, ④산업정보화, 농촌정보화 및 새로운 국방산업 기반조성에 주력, ⑤새로운 일자리 창출을 위한 신규 직업알선 기능 강화 등이다.

25) 국방모범도시의 성장방안과 관련해서는 세계에서 유일하게 3군본부가 같이 위치한 계룡시의 지리적 이점을 최대한 살려 국방부, 합동참모본부, 국방대학, 서울지구병원 등 총 22개 기관을 이전, 유치하고 민군화합공간의 조성, 제대군인촌 및 국방종합연구센터 등을 조성함으로써 계룡시 중심의 ‘국방특구’ 구축의 기본적인 토대를 마련해야 할 것이다. 「대전매일」 (2004. 10. 9).

추진중점은 ①국방도시로서의 도시브랜드 를 통한 장소마케팅 전략 추진 및 첨단국방산업 육성을 위한 민·관/군·산·학·연·인 간 네트워크 시스템 구축, ②기존의 1,3차산업 위주 산업 구조의 합리적인 구조조정 기준 설정, ③차세대형 4,5차산업(미래지식기반 첨단정보산업) 육성방향 마련, ④최근 KTX 고속철 정차 및 新행정수도 입지선정 관련 배후도시(衛戍도시)로서 도시근교형 농업생명과학분야의 육성 및 새로운 정보문화 농촌모델 구축, ⑤지역자원 역외유출 방지를 위한 토착업체의 실익보장시책 추진, ⑥물가안정·유통시장의 획기적 구조개편 등 새로운 시책발굴 등이다.

넷째, 「차별화되고 경쟁력 있는 문화관광 육성」이다.

기본목표는 ①대도시 배후 근교 문화관광자원의 체계적 육성, ②계룡산과 연계한 관광루트와 관광상품의 개발, ③계룡대 軍문화와 연계한 독특한 관광상품의 발굴·육성, ④계룡 자연·생태·문화자원의 테마관광벨트 구축, ⑤지역을 대표하는 특산물과 관광기념품의 생산·판매, ⑥교육·체험형의 다양한 문화관광 공간과 프로그램의 개발 등이다.

추진중점은 ①차별화된 계룡시 특성화를 통한 문화관광도시 육성, ②관광자원 정비 및 신규 경쟁력 있는 관광자원 개발 적극 추진, ③기존 이벤트 활성화 추진 및 신규 문화관광 이벤트 개발, ④다양한 체험형 학습프로그램과 교육관광 프로그램의 개발, ⑤계룡시·계룡대 특성에 적합한 안정된 관광개발시설의 확충, ⑥차별화되고 참신한 테마가 있는 관광루트 및 연계 교통망 계획 수립, 추진 등이다.

다섯째, 「지속가능한 환경보존과 자연친화적 생태자원 보호」이다.

기본목표는 ①종합적이고 체계적인 환경보전 및 관리시스템 조기 구축, ②사전예방정책의 기초설정 및 운영에 의한 환경질서 개선, ③도시개발(발전)사업에 있어서 개발과 보전간의 조화와 균형을 중점적으로 유지, ④환경·경제 효율성 (Eco-efficiency) 동시적으로 추구, ⑤民·軍파트너십 구축에 의한 자율적 환경관리시스템 정착 등이다.

추진중점은 ①자연과 시민이 언제나 함께 하는 생명공동체 구현, ②청명하고 조용한 삶의 터전을 안정적으로 유지관리, ③물환경의 다양한 가치복원 및 관리를 위한 대응책 마련, ④수자원의 안정적 수요충족관리를 통한 용수문제 완비, ⑤자원순환형 폐기물관리를 통한 에코시티 조성에 박차, ⑥지하수 관리 강화 및 농촌 폐공관리 철저히 수질오염 방지 등이다.

여섯째, 「지역발전 촉진을 위한 미래형 도시개발사업 활성화」이다.

기본목표는 ①종합적, 체계적, 참여지향적인 도시의 미래상 설정, ②계룡시 도시개발을 위한 각종 SOC 및 기반조성의 효율화, ③개발과 보존이 조화와 균형을 이룬 쾌적한 도시환경 조성, ④민·관·군·산·학·연간 주체적인 참여형 도시계획 수립, ⑤계룡시의 자족성 확보를 위한 도시개발사업 추진 가시화 등이다.

추진중점은 ①계룡시 발전비전 및 장기발전 지표설정 관련 도시계획 수립, ②인간과 자연이 공존·상생하는 도시의 기반시설 확충, ③토지적성평가를 통한 도시기본계획 및 관리계획 수립, 실천, ④지역별·공간적 특성을 충분히 고려한 차별화된 지역발전의 모색, ⑤인접지역간 (논산시·대전시) 상생적·협력적 연계발전의 도모이다.

일곱째, 「시민정신 발양으로 함께 나누는 복지공동체 구현」이다.

기본목표는 ①계룡시 및 계룡대지역의 주거복지 실현으로 삶의 질 향상, ②일상생활에 지식·정보기반과 연계하는 평생학습도시 조성, 추진, ③민·관·군이 함께 하는 정보공동체(정보화마을) 역점 조성, ④사회적 약자 계층을 위한 참여복지 서비스 기반 조기구축, ⑤양성 평등 사회 구현을 위한 다양한 여성우대시책 강구이다.

추진중점은 ①경로효친사상 앙양, 상부상조 협동의식 강화로 정신적, 물질적으로 아름답고 풍요로운 지역사회 분위기 정착, ②건강한 삶을 위한 지역복지체제 정착 및 자활자립 기반조성, 특히 장애인 등 소외계층의 아픔을 함께 하는 복지행정 추진, ③富 및 개발이익의 균점화 및 소외계층·벽오지에 대한 공동책무 실천으로 지역공동체 回生 및 共生共榮의 복지공동체 구현, ④시대정신(der Zeit)으로 계룡시민정신 발양체계 조기구축 및 세계를 향해 열린 진취적이며 포용력 있는 시민공동사회 구축, ⑤21C를 주체적으로 이끌어 가는 정신문화 창달, 복지사회 건설을 위한 지역커뮤니티 재구성으로 민군화합 복지사회 건설 등이다.

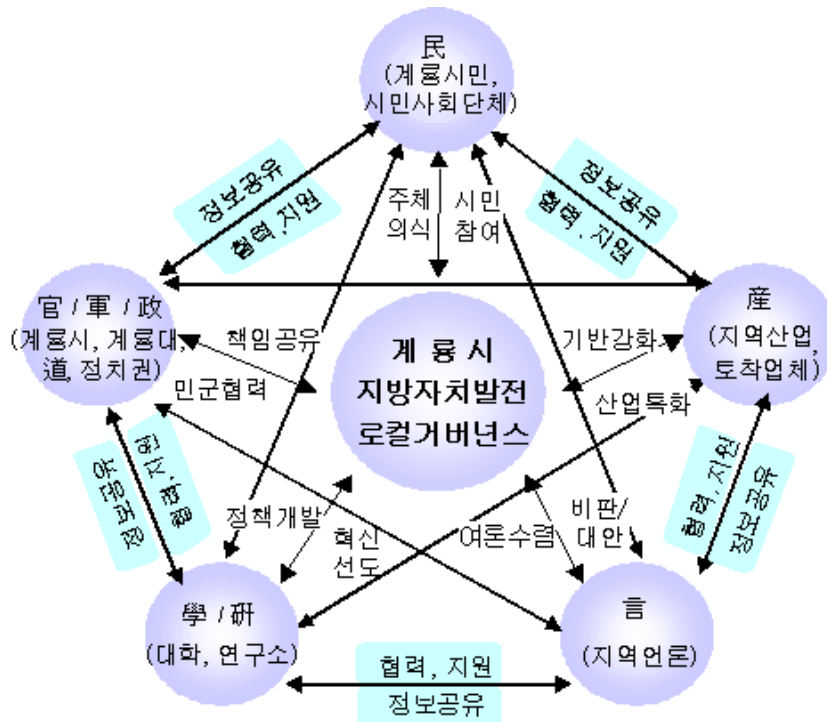
이와 같이 「2030 상록 계룡시 구현」을 구체화하기 위해 주요 7개 분야별 전략적 특화사업을 발굴하여 계룡시의 지방자치발전을 위한 차별화된 경쟁력 강화를 도모해야 할 것이며, 이에 따른 계룡시정 발전방향 및 비전의 집행과 관리계획 수립은 핵심부문별 주요 사업계획 수립은 물론, 이에 상응하는 행·재정계획 수립, 추진으로 “작지만 강한 지방자치 모델도시”로서의 계룡시 발전방향을 착실하게 세워가야 할 것이다.

4. 계룡시 지방자치 발전을 위한 로컬거버넌스의 고도화

1) 계룡시 '자치커뮤니티'를 위한 로컬거버넌스 재구축

앞서 살펴본 대로 계룡시 승격 추진 관련 로컬거버넌스 체제가 시승격 당사와 함께, 시승격 이후 민선 초반기에 매우 주효하게 작동되었음을 앞서 평가부분으로부터 가름해 볼 수 있다.

물론 이미 지적한 바와 같이 계룡시 승격 추진 관련 로컬거버넌스 체제는 기본적으로 정보 공유, 협력·지원기능이었으며, 따라서 일부 집중형 내지는 準네트워크형 로컬거버넌스 유형으로서, 내재적으로 한계를 가지고 있다. 그러므로 앞으로는 네트워크형 로컬거버넌스를 기본적으로 지향해야 한다는 점에서 내재된 기능적 한계와 함께 시너지효과를 기하기 위한 구조적 관계의 일부 재설정도 필요하다고 판단된다. 다음은 이를 종합적으로 보여준다.



(그림 4-1) 계룡시 지방자치발전을 위한 '자치커뮤니티' 로컬거버넌스 모델

앞으로 구체화할 예정인 계룡시의 지방자치발전을 위한 로컬거버넌스 모델과 관련하여 참여자들의 주요 역할과 기능을 중심으로 간략하게 예시, 설명해 보면 다음과 같다.

첫째, ‘民’은 계룡시민 및 시민사회단체를 가리키며, 이는 기본적으로 民과 軍으로 대별되고 있으나, 이들간의 통합성을 바탕으로 계룡시민 및 시민사회단체들의 주체의식 및 과 행정참여가 주된 내용을 이룰 것이다.²⁶⁾

둘째, ‘官/軍/政’은 계룡시, 계룡대, 道, 정치권이 두루 망라되며, 여기에는 주된 행위자로서 계룡시를 비롯하여 계룡시의 파트너인 계룡대(3군본부)와 후원, 협력체인 충청남도 및 관련 정치권이 포함되며, 이는 책임공유와 민군협력이 주된 내용을 이룰 것이다.

셋째, ‘産’은 지역의 산업경제 주체를 의미하며 여기에는 전통적 농업기반과 서비스업 및 地緣 토착업체까지 포함되어 지역의 경제력 기반과 산업특화가 주된 내용을 이룰 것이다.

넷째, ‘學/研’은 지역의 대학과 함께 충발연을 지칭하는 것이나, 현재 계룡시에는 대학(교)이 설치되어 있지 못한 실정이고 다만 인근대학과 협력관계를 설정하고 있으나 충발연을 중심으로 정책개발과 혁신선도가 주된 내용을 이룰 것이다.²⁷⁾

다섯째, ‘言’은 지역언론과 시민사회단체로서 계룡시를 포함, 충남지역과 대전지역의 관심 있는 일부 지역언론과 시민사회단체를 중심으로 여론수렴과 비판 및 대안제시가 주된 내용을 이룬다.

이와 같은 ‘계룡시 자치거버넌스’를 내실 있게 일구어 낼 수 있다면, 이는 지방자치 모델도 시로서의 계룡시로 성장, 발전하기 위한 기본적인 틀이 될 수 있을 것이다. 시승격 당시 보여 주었던 ‘경험’은 오늘의 실천적 지표로 삼아 더욱 발전시켜야 하기 때문이다.

지난 2003년 6월 30일, 국회에서 독립 계룡시로 승격이 확정된 역사적인 날이며, 2003년 9월 19일에는 계룡시 개청으로 독립 지방자치단체로 새롭게 탈바꿈한 날이다. 그동안 민선자치 계룡시정 살림살이에 분주했던 기간을 보내고 계룡시는 시승격 1주년을 넘어 지방자치모델로서의 자리매김에 분주한 나날을 보내고 있다.

돌이켜 보면, 당시 충남도정에 있어서 가장 긴요하고 결코 포기할 수 없었던 핵심현안이 바

26) 앞서 계룡시 승격추진 관련 로컬거버넌스 모델에서는 ‘民’을 그대로 ‘계룡시민’으로만 지칭했었으며, 이는 당시 시민 단체(NGO)라 칭하기에는 성격이 다른 “계룡신도시발전협의회”에 국한되었으나, 앞으로는 다양한 시민사회단체나 자원봉사집단 등이 적극적으로 참여할 것이 요구된다는 점에서 현재와 같이 표기한 것이다.

27) 그러나 최근에는 인근 논산의 건양대학교 및 대전의 충남대학교(평화안보대학원)와 밀접한 교류협력을 꾀하고 있으며, 실제로 제1회 계룡축제 기념행사로써 계룡축제추진위원회 주최 및 충남대학교(평화안보대학원) 주관의 「21세기 동북아 안보환경 변화와 계룡시 발전방향」(2004. 10. 2) 학술심포지엄이 개최되었다.

로 계룡시 승격이었다 해도 과언이 아니다.

그러나 계룡시 승격이라는 이 지역의 뜨거운 열망과 기대는 저절로 얻어진 것이 결코 아니었음은 물론이다. 계룡시 승격 추진은 그 행위주체들인 民·官/軍·政·研·言간의 협력적 노력이 가시적인 결실을 맺은 것이며, 이처럼 계룡시 승격과정에서는 주민대표, 공무원, 지역출신 정치인, 연구소, 언론 모두 협력적·통합적으로 참여함으로써 가히 ‘역사적 쾌거’를 일구어냈다는 점에서, 그 의의는 자못 크다고 평가되고 있다.

그러므로 민선자치 계룡시는 전국적으로 초미니 自治市로서 “작지만 알찬” 자치정부 운영으로 초반기 시정체제를 재정립하면서, 계룡시정의 기본바탕은 충남의 모델도시로서 「인본행정」 구현에 앞장서며, 특히 계룡시민·공직자 신념체계를 내면화하여 “충남정신”을 승화, 발전시켜야 할 것이 요구된다.

더욱이 원주민과 군인가족간의 민군화합을 통한 시정 통합역량의 강화가 절실한 과제로 등장하고 있으며, 모범적인 민군화합의 ‘자치공동체’ 구축으로 국방모범도시 육성을 위해 일반시민과 군인가족들의 격의 없는 ‘대화·참여마당’을 통해 상호·동반·상생발전을 꾀하도록 힘써야 할 것이다.

이제 계룡시는 지방자치모델도시로서 한 단계 더 발전하기 위해 대내적으로는 자족성과 통합성을, 그리고 대외적으로는 연계성과 협력성을 근간으로 삼는 시정운영체제 조기 구축이 매우 절실한 시점에 와 있다. 이를 통해 시민의 삶의 질 향상과 시정운영의 경쟁력 강화에 중점을 두어야 하며, 특히 인접 인접 자치단체들간의 긴밀한 연계성 확보로 시책연계를 통한 네트워크의 활성화는 물론 대내적·대외적 차원을 모두 포괄한 ‘자치커뮤니티’ 형성을 위한 로컬거버넌스 체제구축에 만전을 기울여 나가야 할 것이다.

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

그러므로 계룡시 승격과정에서 보여주었던 민·관/정/군·산·학·연·언간의 로컬거버넌스 체제를 더욱 더 고도화시켜 명실공히 ‘자치거버넌스’로 재구축(restructuring)되어야 할 것이 요망되고 있다.

2) 국방모범도시, 지방자치 모델도시로서 계룡시의 거버넌스 구축

여기서는 앞서 계룡시에 대한 SWOT분석 결과를 토대로 국방모범도시이자 지방자치모델도시로서 계룡시의 거버넌스 네트워크의 활성화 과제를 다루어 보고자 한다.

첫째, 민군협력 거버넌스 네트워크 형성으로서, 현재 계룡시에서는 “軍문화선양위원회” 조례를 제정하여 軍문화 활성화를 위한 노력을 하고 있으며, 민관군 상호협력을 강화하기 위해 “계룡시정책협의회를 구성, 운영하고 있다.

따라서 민군간 상시협력체제를 유지하기 위한 Cyber-거버넌스를 형성하여 상호 필요한 정보를 교환하고 의제(아젠다)를 상호 개방적으로 토의하도록 하여 신속하고도 긴밀한 협조체제를 유지함으로써, 상호협력 가능성에 대한 보다 구체적인 협조 노력을 전개하여 독립적인 거버넌스가 아닌 네트워크형의 거버넌스를 형성하도록 노력해야 한다.

이를 위해서는 계룡시와 계룡대가 공동 운영하는 Cyber 정보교환망을 구성, 운영하며,²⁸⁾ 지역공영 TV방송을 설치하여 Cable을 통한 시정홍보와 민군의 참여를 고양시키고, 시민의 대표 역할을 하는 시의회 의원들과 종교지도자, 교육계 지도자 등이 대화에 적극 참여하고 섭외활동 하는 것이 매우 효과적일 것이다.

그러므로 계룡대의 책임 있는 협력부서와 관계요원의 활용을 통한 실질적인 대화창구의 구성, 민군간 대화의 기회 확대로 상호이해 증진, 軍가족들을 통한 밀착된 지역사회에 애착을 유도하여 가정에 머물러 있는 군가족을 시민사회활동에 적극 참여하도록 유도하는 것이 요구된다.

이를 통해 형식적인 대화나 협력의 관계에서 깊은 이해의 관계로 승화하여 실질적이고 적극적인 민군간 협력거버넌스를 구축하는 기대효과를 볼 수 있다.

둘째, 軍의 지역사회의 경제적 파급효과의 확대로서, 계룡시는 도농복합도시로서 청정지역의 농산물이 생산되는 지역이므로, 軍이 지역사회의 생산물을 적극 구매하고 소비함으로써 계룡시 지역경제에 크게 기여할 수 있으며, 軍의 활동에 필요한 인력이나 계약을 지역사회로부터 획득하여 지역사회의 고용, 계약관계를 창출하도록 적극 권장할 필요가 있다.

이를 위해서는 계룡시에 소재하고 있는 사업체에서 제공할 수 있는 각종 서비스 부문에 대

28) 여기에는 공동의 관심사, 협조요망사항, 기상정보, 자원봉사정보, 구직·구인정보, 생활정보 등이 폭넓게 포함된다.

한 홍보를 e-거버넌스 네트워크를 통해 실시하고, 동시에 軍에서 필요로 하는 각종 고용, 계약에 관한 정보를 e-네트워크를 통해 홍보하는 등 상호정보의 교환을 통해 지역경제에 기여할 수 있다. 이를 통해 軍이 지역경제에 미치는 적극적인 영향으로 긍정적인 시민의 반응을 도모할 수 있다.

셋째, 고품질의 교육서비스 제공으로서, 앞서 살펴본 바와 같이 계룡시의 인구 구성 중에 초·중·고교에 취학할 연령층에 있는 인구규모 보다는 고등학교가 부족하여 타지역으로 유출되는 경우가 많으므로, 양질의 우수 교육기관을 유치하여 계룡시로 이주하고자 하는 의욕을 고취해야 한다.²⁹⁾

특히, 계룡대 근무하는 많은 장교, 부사관들의 대학·대학원의 교육수요가 많아 인근 종합대학들이 분교를 설치하고 석·박사과정의 전문대학원을 신설, 운영하고 있다. 이러한 교육수요를 효율적으로 충족시키기 위해 계룡시에서는 평생교육 차원에서 전문교육기관을 활성화하여 교육도시로 발전할 가능성을 높여야 한다. 이는 군인가족의 가정주부들과 은퇴 예비역, 기존 주민들의 평생교육을 통해 계룡시의 교육문화 수준을 향상시킬 수 있다.

이를 위해서는 우수 사립고교 유치를 위한 제도적 지원, 대학·대학교·대학원 등의 전문교육기관 유치 지원, 성인·평생교육을 위한 평생교육원과 기술교육, 직업교육 등의 교육기관을 활성화하여 성인교육의 모범도시로 성장시켜야 하며, 각종 문화교실을 적극 유입하여 시민들과 군인들의 생활정서를 함양하는데 노력해야 한다.

넷째, 군인가족과 시민생활의 적응을 위한 제도개선으로서, 軍과 협조하여 이주 가족들을 위한 의식주 안내 Website를 설치, 운영하고 이들을 돕기 위한 센터를 가동함은 물론, 자원봉사제도의 활성화로 군인가족들의 시민활동 참여율을 높여 지역사회에 대한 애착을 고취시키는 것이 필요하다.

특히, 취업정보와 안내를 위한 센터를 운영하여 군인가족들과 시민들의 경제활동을 활성화하고, 국방모범도시로서의 이미지를 높이고 자긍심을 높이기 위해 軍과 협조하여 각종 민군화합의 상징물을 건립하여 국방모범도시로서의 이미지를 구축하며, 도시미관을 특색 있게 살릴 수 있는 프랭카드 등을 제작, 전시하며, 계룡시에서는 도로를 軍과 관련된 이름과 계룡의 전통문화를 상징하는 이름으로 명명하는 것도 상당히 효과가 있을 것으로 기대된다.

29) 한국인의 의식 가운데는 자녀교육을 위해서는 이사와 독신생활도 감수하려는 의지가 강한데, 이를 충족시킬 만한 교육적 공급이 있을 때 자녀교육을 위해서라도 가족이 정착하는 도시가 될 수 있다는 것이다.

아울러 마을버스 등의 대중교통수단을 활성화하여 농촌사람들과 군인가족들의 활동영역을 넓힘으로서 생동감 있는 도시를 구성하는 것도 중요하다.

다섯째, 軍문화축제를 통한 관광도시 만들기로서 이는 계룡산 중심의 전통문화, 3군본부 내의 군악대·취타대·의장대·기수단 등의 참여를 촉진하여 미국의 Pentagon(국방부)과 같이 관광객들을 위한 부대개방으로 관광자원화하며,³⁰⁾ 이를 통해 軍의 대국민 신뢰도를 높이고 시민들과 보다 밀접하게 다가서는 국방문화를 구현하는 것이 바람직하다.

이를 위해서는 계룡산 중심의 산악관련 축제 개최, 軍과 지역 전통예술인들이 만들어 낸 작품의 전시, 철도청과 협조하여 KTX나 일반열차를 이용한 관광 패키지 상품개발, 전문관광회사의 관광상품 개발과 軍의 안내와 협조로 계룡산과 국립묘지 등 인근 관광지를 연계하는 “안보관광 프로그램”의 개발은 물론, 안내는 군인 가족들의 자원봉사를 통해 군가족의 자긍심을 함양하고 모든 프로그램을 계룡시와 3군본부간의 e-거버넌스를 통해 협조 조정하는 것이 중요하다.

여섯째, 민군화합의 Well-being 도시화 추진으로서 최근 건강과 생활의 질에 관심이 높아지는 시점에서 건강한 생활여건을 마련함으로써 계룡시를 살고 싶어지는 도시로 성장시켜야 하며, 특히 은퇴하는 장기복무군인들과 일반인들의 노후생활을 위해 전원·문화도시로의 가능성을 높여나가야 한다.

이를 위해서는 Silver Town을 준비하여 노후에 전원생활을 할 수 있는 여건을 마련하고, 수영장·헬스장·미니골프장 등의 각종 여가·운동시설을 갖추고 등산로와 휴식공간을 개발하며, 노인전문병원 및 요양시설 등의 시설을 적극 유치하고, 특히 “국제군인마라톤대회” 등의 운동경기를 개최하여 국방모범도시로서의 이미지를 대외적으로 널리 확대하며, 건강 음식 먹거리 개발과 공급을 통해 일반 먹거리와는 차별화된 건강도시로서의 특성을 강화해 나가야 한다.

일곱째, “국방특구” 추진으로 국방모범도시로서의 확고한 자리매김이 매우 중요하며, 이는 3군본부가 위치하고 있는 계룡대를 중심으로, 군사교육의 중심인 육·해·공군대학이 자운대에

30) 이는 영국의 에딘버러 프린지 축제(Edinburgh Festival Fringe)와 같은 국제적인 군악·의장행사를 정기적으로 개최하는 것이며, 특히 프린지의 관광객수는 100만명에 이른다고 한다. 2002년 한 해 동안 티켓 판매수익만 우리 돈으로 136억원에 달한다. 2001년에는 여행객들이 프린지에서 쓰고 간 돈만 8,400억원으로 추산되며, 이로써 프린지 축제가 에딘버러를 먹여 살린다는 말이 나올 정도이다. 그러나 정작 축제에 필요한 지출비용은 16억 정도로 축제의 규모에 비해 매우 적은 액수라고 한다. [Http://www.edfringe.com](http://www.edfringe.com) 참조.

위치해 있으며, 인근에는 육군교육사령부, 논산의 연무대, 청주의 공군사관학교와 공군제17전투비행단 등의 군사시설이 다수 소재하여, 이들을 통합하는 축(벨트, 클러스터)을 형성함으로써 우리 나라 국방의 중심적 역할이 실질적으로 가능하다는 것이다.

특히, 앞으로 국방부와 합동참모본부, 국방대학교, 한국국방연구원(KIDA), 국방품질관리연구소 등이 이전되어 올 경우 계룡시는 국방특구의 중심적 역할이 충분히 가능한 상태이다. 이를 위해서는 “국방특구 조성의 당위성과 추진전략”에 관한 연구프로젝트를 별도의 전문연구팀을 구성, 수행토록 해야 하며, “국방특구” 조성을 위한 정치적 대상에게 적극적인 홍보활동에 힘을 기울여야 한다.³¹⁾

그러므로 국방부나 합동참모본부, 국방대학교, 한국국방연구원(KIDA), 국방품질관리연구소 등의 유치전략은 국방모범도시로서의 장기발전계획과 미래비전, 그리고 현재 계룡시의 特長과 여건을 인터넷, 청와대, 국회, 국방부, 3군본부 등에 설득력 있게 홍보하는 것이 중요하며, “홍보사절단”을 구성하여 시·도 공무원, 학계, 연구소, 시민대표 등 다양한 요원으로 구성, 파견 및 홍보에 힘써야 한다.

이와 같은 추진방안들은 기본적으로 계룡시와 계룡대간의 민군융합이라는 독특한 지역적 특수성에 기인하는 것이며, 그동안 시민사회와 군부대는 인위적으로 설치된 “철조망”에 의해 유리·격리되면서 군부대는 지방자치의 “사각지대”로 남게 된 것이 부인할 수 없는 우리의 현실이었으나, 계룡시 경우에는 “자치행정과 국방행정의 만남”(“civilitary self-community”)을 구체화하는 국내 유일무이한 지역이자 도시로서, 계룡시가 국방모범도시이자 지방자치모델도시로서 성장, 발전될 것으로 기대되는 것이다.³²⁾

물론 시민사회의 중요한 구성원들인 농촌주민들과 이주·정착한 서비스업종의 종사자들과의 ‘자치커뮤니티’ 형성을 위한 배전의 노력을 기울여야 하며, 이러한 과정에서 계룡시의 지역 경쟁력도 강화될 것으로 기대된다.

31) 현재 계룡시 인근 대덕밸리를 중심으로 “과학(연구개발)특구” 연내 지정이 거의 확실시되고 있다. 얼마 전까지는 광주와 대구를 포함하여 과학특구의 “트라이앵글”로 제시된 바 있으나, 최근 신행정수도 건설 위원결정과 관련하여 대전 과학도시 추진과 함께 이러한 “R&D특구” 지정이 탄력을 받고 있는 것이다.

32) 현재 필자는 민주평통포럼(2004. 11. 19 예정)에서 “한반도 평화통일과 충청권 안보정책 거버넌스 구축방안”이라는 주제논문을 발표할 예정으로 있다.

제 5 장 결 론

1. 연구의 시사점과 한계

2003년 6월 30일, 계룡시는 민·관/군/정·산·학·연·언 간의 로컬거버넌스를 통하여 인구 5만으로 규정된 지방자치법상의 한계를 무릅쓰고, 계룡대 이전후 역대 대통령들의 수차례 걸친 공식적인 시승격 약속에 따른 정부신뢰, 세계 유일의 국방중추가 있는 계룡대 소재지역에 대한 양질의 행정서비스 제공과 60만 대한민국 국군의 자존심 유지 및 사기양양, 그리고 지방자치시대에 있을 수 없는 자치권(참정권) 사각지대의 해소라는 크게 세 가지의 대의명분을 갖고 독립 기초자치단체로 승격되었다.

계룡시는 초미니의 신생 市자치단체로서 초기운동을 체험하면서 민선자치행정체제를 조기에 구축해야 할 필요에 직면하였으며, 시승격 1년을 운영해 오면서 당면 현안과제의 해결에 행정력을 집중하면서 동시에 「2030년을 지향하는 상록 계룡시」 구현을 위한 “전원·문화·국방의 모범도시”로 거듭나기 위한 장기발전비전을 수립하는 등 명실공히 민선자치 계룡시정 운영의 내실화를 위해 나름대로 노력과 투자를 펼쳐왔다.

시승격에 따른 법정업무 처리와 함께 제도·절차의 마련이 속속 진행되었으나, 실제 민선지방자치 초반기를 경험하는 계룡시의 입장에서는 지역특성에 적합한 항구적인 자치행정 운영체제 구축이 가장 중요한 과제로 등장하였다.

이를 위해서는 기본적으로 계룡시의 특성과 여건에 상응하는 미래상(desired future image)의 설정이 전제되어야 하며, 따라서 여기에 도달하기 위한 출발점(起算點)으로서 계룡시가 처한 현실을 객관적으로 진단, 분석함으로써, 지역경쟁력을 가장 효율적으로 강화할 수 있는 시정운영시스템으로서 “기업(가)형 지방경영체제”에 입각한 중장기 발전전략으로 구체화되지 않으면 안된다.

이와 같은 대전제는 어디까지나 계룡시의 지방자치발전을 위한 전략적 구도설정에 있는 것이며, 따라서 이것은 계룡시가 안고 있는 중요한 특성들을 충실히 반영함으로써 가능하다 할 수 있다.

본 연구에서는 “전원·문화·국방의 모범도시 구현”과 관련하여 지역경쟁력 강화체제를 특

히 “국방모범도시”의 측면에 강조점을 두면서, 전반적으로는 지방자치모델도시로서 계룡시의 발전방향으로 귀결시키고자 하였다.

이에 따라 당초의 계룡시 승격추진 관련 로컬거버넌스는 새롭게 변화되는 행정환경에 적합한 ‘자치커뮤니티’ 형성·구축을 위한 제3의 형태의 ‘계룡시 자치발전 로컬거버넌스’로 재구축되어야 한다는 점을 강조하고자 하였다. 즉, 국방모범도시이자 지방자치모델도시로서 계룡시의 ‘거버넌스 네트워킹’을 연결고리로 삼아 계룡시의 중장기 발전방향에 접근하고자 하였다.

이는 기본적으로 참여하는 행위주체들의 에너지를 보다 효과적으로 결집시킬 수 있을 때 시너지 효과가 높아진다는 개연성에 그 바탕을 두는 것이다. 물론 여기서의 중요한 포인트는 각자의 독립적인 기능보다도 서로간의 연계능력, 즉 시너지효과를 낼 수 있는 통합적 협력시스템 구축이 아닐 수 없다.

본 연구를 통해 재확인해 볼 수 있듯이, 계룡시 승격과정에서는 주민대표, 공무원, 지역출신 정치인, 연구소, 언론 모두 협력적·통합적으로 참여할 때 성사 가능성은 분명히 높았다는 사실이 강조되었으며, 따라서 계룡시가 민선자치 초반기의 시정운영을 통해서 앞으로 중점을 두어 추진해야 할 ‘자치거버넌스체제’의 조건과 방법을 더욱 구체화하고, 더욱 고도화해야 할 것이 절실히 요구되고 있다.

그러나 계룡시의 지역특성은 그렇게 단순하지 않으며, 계룡시의 구성원들 또한 주로 영농 위주의 원주민, 서비스업종 위주의 이주 주민, 그리고 계룡대의 군인과 군인가파트 가족이라는 3分化·이질화된 지역특성을 지니고 있는 만큼, 이를 무리 없이 포괄하면서 동시에 전략적 효과를 기대할 수 있는 “계룡시 지방자치발전의 틀” 모색은 그리 간단치 않은 문제이자 과제라고 할 수 있다.

또한 민선자치 초기운영 1년을 놓고 시정운영 평가를 내려본다는 것 자체가 무리일 수 있으나, 다만 초기운영은 향후 운영기조 내지는 시정운영 패턴에 적지 않은 영향을 미칠 것이며, 특히 중장기적 운영의 기틀을 세워야 한다는 측면에서는 계룡시의 지방자치발전을 위해 매우 중요한 시금석 역할을 한다는 사실이다.

그럼에도 불구하고 본 연구에서 강조한 “지역경쟁력 강화체제” 및 “기업(가)형 지방경영의 틀”, “자치거버넌스 체제구축”, 그리고 “전원·문화·국방모범도시” 중에서 “국방모범도시”에 초점을 두고 계룡시의 지방자치 발전방향으로 접근하고자 한 것은, 그 접근방법 및 과정이나 논리전개 절차상 ‘整合性’이 취약하다는 한계를 안고 있음을 부인하기 어렵다.

2. 향후의 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 이해관계 또는 사활관계가 걸린 중요한 문제를— 민주적이며 협동적으로 풀어나가는 과정이나 방식으로 볼 수 있다. 이렇게 보면 전혀 새로운 모델은 아니지만, 문제는 여기에 대한 우리의 경험이 부족하다는 것이다.

충청권 지역에는 신행정수도 건설 및 공공기관 이전, 지역간 이해가 걸린 호남고속철 노선 배분과 분기역 설정, 그리고 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 주요현안은 성사될 가능성이 높아진다.

물론 사안에 따라서는 각종 사회단체나 산업체의 역할이 주효한 경우도 많고, 계룡시 승격 사례와 같이 ‘암묵적인’ 軍(계룡대)의 뒷받침 역할이 긴요한 경우도 있다. 여기서는 상하상호간 이해상충을 사전조정하여 與野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.

앞으로 지방자치모델도시로서 계룡시의 로컬거버넌스 체제의 재구축을 위해서는 다음과 같은 추가과제를 염두에 둘 필요가 있다.

첫째, 계룡시 승격추진 사례와는 달리 시승격 이후 앞으로 지방자치 모델도시로서 계룡시 육성을 위한 새로운 로컬거버넌스 모델에 있어서, 여기서 작동하는 다양한 참여주체들간에 바람직한 역할분담과 함께 내재된 이해갈등을 슬기롭게 조정해 나갈 수 있는 구체적인 해결방법론을 개발, 적용할 것이 요구된다.

둘째, 효율성·효과성·민주성과 같은 개념들이 로컬거버넌스에서 서로 배타적이지 않고 양립할 수도 있다는 점, 그리고 무엇보다 지역사회 구성원들의 신뢰성 증진과 책임감 확보를 단단히 하는 것이 필요하다는 점에서, 이를 구체화하기 위한 제도적 장치의 마련과 함께 실행을 위한 세부시책이 있어야 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 정도인지조차 뚜렷하게 인식하지 못하고 있는 실정이다. 또한 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.

넷째, 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.

다섯째, 최근 신행정수도 건설 특별법의 헌법재판소 위헌결정과 관련하여 매우 어려워진 충청권의 현실과 그 배후도시로서의 중요한 소임을 자처하고자 했던 계룡시의 경우, 상당부분 기본구상이나 대응전략에 일대 수정이 불가피하지만, 중장기 구도와 단기적 대응 간의 탄력성 있는 정책조절을 통해 앞으로 계룡시의 발전방향에 대한 解法찾기가 어느 정도 가능하리라 사료된다.

참 고 문 헌

1. 국내문헌

- 계룡시 (2003. 10), 「계룡시 民·官·軍 정책협의회 구성 및 협의자료집」: 3-6.
- _____ (2003. 11), 「2003년도 주요업무 추진상황 및 2004년도 업무구상보고」.
- _____ (2004. 1), 「2004년도 주요업무 실천계획」.
- 계룡시·충남발전연구원 (2004. 2~ 12), 「계룡시정 발전방향 및 비전 수립 연구」.
- _____ (2004. 4~ 12), 「계룡시 환경보전종합계획수립 연구」.
- 김번웅. (2000), “뉴거버넌스 시대의 정부신뢰와 e-행정,” 한국행정연구원, 「한국행정연구」, Vol.9.
- 김석준 외 (2000), 「뉴거버넌스 연구」, 대영문화사.
- _____ (2002), 「거버넌스의 이해」, 대영문화사.
- 김용웅 (2002. 10), “지역발전과 거버넌스 체제의 구축,” 「국토」, 국토연구원: 2-3.
- 김용웅 외 (2001), 「세계화와 지역발전」, 한울아카데미.
- _____ (2003), 「지역발전론」, 한울아카데미.
- 김정렬 (2000), “정부의 미래와 거버넌스: 신공공관리와 정책네트워크,” 「한국행정학보」, 34(1): 21-39.
- 길병욱 (2004), “동북아 안보환경 변화와 한국군의 발전방향,” 「21세기 동북아 안보환경변화와 계룡시 발전방향」, 제1회 계룡축제 개최기념 학술심포지엄, 계룡축제추진위원회·충남대학교 평화안보대학원: 1-31.
- 문인수·이종열 (2003), “거버넌스 패러다임으로서 파트너십 전략의 활용방안”.
- 문병기 (2000), “거버넌스의 접근방법과 유형,” *New Governance and Cyber Governance*. 이화여자대학교 뉴거버넌스 교육연구단 콜로키움 자료집: 22-43.
- 양기웅 (2000), “신공공관리이론의 비판적 고찰과 적용방안: 책임경영기관과 책임경영제를 중심으로,” 「지방정부연구」, 4(1).
- 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.
- 배태영·이종렬·이재호 (2002), “Governance 실현을 위한 지방정부의 바람직한 모형,” 「한국정부학회지」, 제5권 1호: 9-14.
- 서태성 (2002. 10), “지역발전과 주민참여형 거버넌스체제 구축방안,” 「국토」, 국토연구원: 20-27.
- 신창호·정병순 (2002), 「서울산업의 경쟁력 강화를 위한 지역혁신체제 구축방안」, 서울시정 개발연구원.
- 오연천 외 (1995), 「지방경쟁력 강화를 위한 기업가형 지방경영」, 한국경제연구원.
- 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」.
- 오필환 (2004), “국방모범도시로서의 계룡시 발전방안 연구,” 「21세기 동북아 안보환경변화와 계룡시 발전방향」, 제1회 계룡축제 개최기념 학술심포지엄, 계룡축제추진위원회·충남대학교 평화안보대학원: 8-15.
- 이경용 외 (2002), “사회자본으로서의 신뢰와 조직몰입,” 「한국사회학」, 제36권 3호, 한국사회학회: 15-16.
- 이명석 (2000), “거버넌스의 개념화: ‘사회적 조정’으로서의 거버넌스,” 2000년도 한국지방정부학회 학술대회 발표논문.
- 이명수 (2004. 9), “계룡시 승격의 역사적 의의와 발전방향,” 「계룡시 승격의 역사적 의의와 전원·문화·국방모범도시로서의 발전방안」, 계룡시 승격 1주년 기념 정책연구토론회, 계룡시·충남발전연구원: 3-9.
- 임양빈 (2004. 9), “신행정수도과 계룡시의 도시발전전략,” 「계룡시 승격의 역사적 의의와 전원·문화·국방모범도시로서의 발전방안」, 계룡시 승격 1주년 기념 정책연구토론회, 계룡시·충남발전연구원: 53-82.
- 전대성 (1997), “지방행정의 새로운 접근방법: 통치양식이론을 중심으로,” 「한국행정학회 동계학술대회 발표논문집」.
- 정용덕 외 공역 (1998), 「미래의 국정관리」, 법문사.
- 조영석 (2003), “갈등조정기제로서의 협력적 지역거버넌스에 관한 연구,” 서울행정학회 2003년도 춘계학술대회 발표논문.
- 최영출 (2002. 10), “거버넌스 이론과 지역발전전략,” 「국토」, 국토연구원: 6-19.

- 최준호 (2001), “지방정부의 공공관리 방향과 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」.
- _____ (2002. 12), 「계룡시 추진 상황」.
- _____ (2002. 12), 「계룡신도시건설 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」.
- _____ (2003. 6), 「국방모델도시 계룡시 설치보고 자료집」.
- 최병학 (2001. 10), 「계룡특례시 설치를 위한 논리개발 및 후속조치 연구」, 충남발전연구원 현안과제.
- _____ (2001. 12), 「계룡특례시 추진관련 계룡대지역 설문조사 결과분석 및 향후대책연구」, 충남발전연구원 현안과제.
- _____ (2002. 2), 「계룡특례시 설치추진 관련 보완전략: 당위성 홍보전략 및 상대지역 경쟁전략」, 충남발전연구원 현안과제.
- _____ (2002. 2), 「지방정부의 문제해결능력과 정책혁신」, 「지방자치발전 및 행정혁신」, 한국지방자치학회 2001년도 동계학술세미나 발표논문.
- _____ (2002. 4), 「계룡특례시 설치관련 인력 및 조직구성 검토 연구」, 충남발전연구원 현안과제.
- _____ (2002. 8), “민선 3기 충남도정의 운영기조와 추진전략 구상: 도민이 중심이 되는 자치충남의 구현,” 「열린충남」, 제20호, 충남발전연구원.
- _____ (2003. 3), 「계룡특례시 추진의 역사적 책무: 3군본부 국방중추 지원·협력도시에 부응하는 시승격 추진과업」, 도지사와 도민과의 대화시간 발제문.
- _____ (2003. 3), 「계룡시 설치관련 국방당국 건의문(초안)」, 對국회 및 對정부 국방부장관, 육·해·공군참모총장 명의의 건의자료.
- _____ (2003. 5), 「계룡시 입법추진 전략수립 연구: 대국회·대정부 대응전략 및 로컬거버넌스 구축방안」, 충남발전연구원 현안과제.

최병학, 「민간중심 통합협의체 구성」(충청매일; 2003. 5. 17) / 「계룡특례시 승격의 전망과 과제」(MBC 시사레이더; 2003. 6. 1) / 「계룡특례시 더 이상 공약방치 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) / 「신행정수도 위험결정과 정부·정치권의 신뢰 회복」(중도일보; 2004. 10. 26).

_____(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.

_____(2003. 11), 「계룡시 출범에 따른 民軍협력 업무추진방향 및 추진체계 연구」, 충남발전연구원 현안과제.

_____(2004. 6), 「2007 민군화합 EXPO 기본구상(안)」, 충청남도 軍문화엑스포팀,

_____(2004. 9), “계룡시 승격의 성공요인과 1년 성과 및 향후 정책과제,” 「계룡시 승격의 역사적 의의와 전원·문화·국방모범도시로서의 발전방안」, 계룡시 승격 1주년 기념 정책연구토론회, 계룡시·충남발전연구원: 34-44.

_____(2004. 11. 19 예정), “한반도 평화통일과 충청권 안보정책거버넌스 구축방안,” 「한반도 평화통일을 향한 충청권의 역할」, 제2차 대전평화통일포럼.

2. 국외문헌

Agranoff, Robert and Michael McGuire (1998), “Multinetwork Management: Collaboration and in Hollow State in Local Economic Policy,” *Journal of Public Administration Research and Theory*. Vol.8, No.1: 67-91.

Andrew, G. & M. Goldsmith (1998), “From Local Government to Local Governance and Beyond?,” *International Political Science Review*, 19(2): 101-117.

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.
- Grant, R. M., "The Resource-based Theory of Competitive Advantage: Implications for Strategy Formulation," *California Management Review* (Spr. 1991).
- Harrop, M. and Miller, W.L., *Elections and Voters* (London: Macmillan Co., 1978).
- 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.
- Jessop, B. (1999), "The Social Embeddedness of the Economy and Its Implications for Economic Governance," F. Adaman and P. Devine (ed.), *The Socially Embedded Economy*. Montreal: Black Rose Book.
- _____ (2001), "Governance Failure," in Stoker G. (ed.), *The New Politics of British Local Governance*. New York: Macmillan Press Ltd.
- Kooiman, J. and M. Van Vliet, (1993), "Governance and Public Management," in K. A. Eliassen and J. Kooiman (eds.), *Managing Public Organization*. London: Sage .
- 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.
- March, J. G. and J. P. Olsen (1984), The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life. *American Political Science Review*. 78: 734-49.
- _____ (1995), *Democratic Governance*, New York: Free Press.
- 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 o Institutions for Collective Action*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Peters, Thomas J., and Waterman, Robert H. (1984), *In Search of Excellence: Lessons from American's Best-Run Companies*, New York: Harper & Row, Pub. Inc.
- 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.
- 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, Reflexity and Accountability*, Bristol, P.A.: Open University Press.
- Stoker, G. (1998), "Governance as Theory: Five Proposition," *International Social Science Journal*. 50(1): 17-28.
- UNDP (1997), *Developing Capacity for Effective Governance*. A Workshop For UNDP Offices.
- Whitaker, Gordon P. (1980), "Coproduction: Citizen Participation in Service Delivery," *P.A.R.*, Vol.40, No.1.
- Williamson, J. (1990), "What Washington D.C. Means by Policy Reform," in Williamson, J. (ed.), *Latin American Adjustment: How Much Happened*. Washington D. C.: Institute for International Economics.