

21세기 지방자치의 환경

李達坤*

< 목 차 >

- I . 서 언
- II . 변화의 세기
- III . 국가 - 사회의 구조적 변화
- IV . 결 론

I. 서 언

Thomas Jefferson은 “어떠한 세대도 언제나 새로운 혁명을 필요로 한다 (Every generation needs a new revolution)”고 하였다. 보수 원조라고 할 수 있는 Goethe도 말년에는 이성보다는 어떤 예상치 않은 변화를 기대하곤 하였다. 지방자치에 관심을 가진 많은 학자와 실무자들이 우리 나라의 지방자치와 분권화에 대해서 21세기에는 어떤 혁신적인 변화를 기대하고 있는 것으로 보인다. 지난 50년 현대국가의 건설 이후 걸어온 과거를 되돌아보면 한국은 “혁명”의 연속이라고 해도 과언이 아닐 것이다.

그러면 앞으로 전개될 한 세대에 걸친 한국의 변화는 어디까지 전개될 것이고 어떠한 힘에 의해 전개될 것인가? 과연 21세기는 이전의 세기와는 얼마나 다른 세기가 될까? 그리고 21세기의 한국의 지자체는 어떠한 환경 속에 놓이게 될 것인가? 이러한 물음에 대해서 정확한 대답을 찾기는 어려울 것이다. 인간의 역사란 주체인 인간이 만들어 가는 것이기 때문에 인간의 의지를 사상(捨像)한 미래 전망은 그 의미가 퇴색된다. 게다가 정부주도의 발전궤적을 가

* 정책학, 한국지방행정연구원

지고 있는 한국사회에서 정부의 의도적 발전의지를 사상한 미래 전망은 그 의미가 대폭 줄어들 것이다.

그러나 최근까지 진척된 담론과 연구에 의하면 적어도 1세대 앞 즉 2025년 정도까지는 일정한 분야에 대해서 어느 정도 추정이 가능한 것으로 판단할 수 있다. 천연자원, 기후, 인구 등과 같은 현상에 관해서는 한 세대를 능가하는 기간까지 추정이 가능할 수도 있다. (이러한 예측은 대단히 다양하며 국내에서도 21세기 예측이 다수 제시되고 있다. 이 글에서는 과거 21세기위원회의 전망과 약간 보수적인 관점에서 권력, 문화, 그리고 변영이라는 세가지 이슈를 다룬 Hamish McRae, *The World in 2020* (Boston: Harvard Business School Press, 1994) 등을 참조하였다) 그리고 경제의 구조적 변화에 대해서도 어느 정도 추정이 가능하다. 의식의 변화와 생활방식의 변화에 대해서도 우리 나라와 같은 선발 개도국에서는 어느 정도의 변화를 조감할 수 있을 것이다. 국제관계의 변화에 대해서도 탈냉전과정을 기반으로 여러 가지 시나리오를 작성하여 미래전망에 참고할 수 있을 것이다.

그러나 정부나 지방자치제와 같은 제도가 당면할 환경의 변화를 추정하는 것은 인문·사회적인 분야의 현상이기 때문에 그 추정이 대단히 모호하다. 정부가 사회의 발전을 주도하거나 유도하기도 하고 반대로 정부가 환경 변화에 순응하여 위상을 교정하여 나가는 양면성을 가지고 있기 때문에 21세기 지방자치제의 환경변화는 더욱 막연하다고 볼 수 있다. 많은 학자들이 정부는 이제 방향제시를 하지 말고 열심히 뒤에서 노를 저으라고 요구하지만 노만을 짓는다고 하더라도 환경에 부합하게 저어야 할 것이며 현실적으로 한국의 지역사회에서 지방정부가 차지하고 있는 엄청난 비중을 바로 직시한다면 주어진 환경변화에 정부가 수동적으로 반응하고 가야 한다는 주장도 받아들이기 쉽지 않다. 시민사회가 성숙되는 데도 상당히 시일이 소요될 것이며 실현 가능한 추정(plausible projection)이라는 선상에서 볼 때에는 지방정부의 변화가 지역사회의 여타 부분에 광범위한 영향을 미칠 것이다.

II. 변화의 세기

1. 변화의 동인

다가오는 21세기가 사회의 모든 측면에서 변화가 있을 것이라는 것은 분명하다. 주요 선진국에서는 수많은 연구소를 가동하여 21세기의 변화추세와 전략에 대한 연구를 이미 상당량 축적한 상태이며 이들 중 일부는 정책으로 수용되고 있는 실정이다. 그렇다고 하여 곧 진행되는 21세기가 현재의 상황조건과 단절된 전혀 새로운 시작은 아닐 것이다. 따라서 한국사회의 성격을 규정지을 제반 환경변화 또한 현재와의 단절적인 불연속선상에서 전개되는 것은 아닐 것이다. 현재의 연속선상에서 질적인 차이를 추가하는 모습으로 내일을 유추해 볼 수 있을 것이다.

지구적으로 많은 변화가 예견되고 있다. 기후나 환경문제는 물론이고 에너지와 수자원의 고갈과 같은 위협도 도사리고 있으며 인구의 급증과 기아에 대해서도 많은 경고가 이미 나오고 있다. 이러한 물리적 여건뿐만이 아니고 변화의 원동력이 되는 과학기술 면에서도 많은 변화가 초래될 것으로 보고되고 있다. 과학기술의 능력을 시장에서 상업적인 성과로 전환시키는 것이 가장 중요한 경제적 발전임은 분명하다.(Eugene B. Skolnikoff, *The Elusive Transformation: Science, Technology, and The Evolution of International Politics*, (Princeton, N.J.: The Princeton University Press, 1993), pp.112-132.) 문제는 과학기술에 의하여 진행되는 경제발전과 사회변화는 그 예측이 어렵다는 점이다. 그러한 기술은 문화, 역사, 제도, 인간의 의도 등에 따라서 전혀 다른 방향으로 활용되기 때문이다.

정보통신기술과 생물과학의 획기적인 발달은 인류를 상당히 다른 차원의 삶으로 인도할 것이다. 정보통신기술의 발달은 경제구조의 개편뿐만 아니라 자본주의 시장경제의 발달에 결정적인 영향을 미칠 것이다. 혹자는 인터넷의 확산과 전자상거래를 포함한 정보통신기술의 활용이 경제를 필두로 모든 분야에

영향을 미칠 것으로 예견하고 있다. 그리고 생명공학을 비롯한 생물과학의 발달은 물리학의 발달이 보여 주었던 20세기의 변화에 못지 않은 변화를 21세기에 보여줄 것으로 생각된다. 그만큼 인류는 기술의 진보에 힘입어 새로운 삶의 지평을 열어갈 것임이 분명하다.

이러한 기술의 진보는 산업구조의 변화와 부가가치의 획기적 증대를 가져올 것이다. 그러나 문제는 이를 가능하게 하는 사회·경제적인 제도가 제대로 구비되는가 하는 점이다. 과거의 소수의 중화학공업을 중심으로 한 주력산업 위주의 산업구조와 정부주도의 경직된 체제로서는 주기적인 불황을 겪을 수밖에 없을 뿐만 아니라 지속적인 발전을 기대하기도 어렵다. 특히 기술과 산업의 변화속도가 빠른 21세기에 이르러서는 이러한 분야를 진흥시키고 발전시키는데 한계가 있을 것이라는 주장이 오래 전부터 있었다.(Robert B. Reich, *The Next American Frontier: A Provocative Program for Economic Renewal* (New York: Penguin Books, 1983), pp. 229-254.) 보수적인 문화, 경직된 체제는 21세기의 초반 변화를 관리하고 혁신을 창도해 나가는데 부적절하다. 정부를 비롯한 사회·경제적 제도가 유연성(flexibility)을 가져야 할 것이다. 한국과 같은 경직성 문화가 어느 정도 변화를 수용하고 나아가 적극적으로 새로운 변화를 유도하는 유연성 문화를 갖는가 하는 것은 21세기의 발전에 결정적인 요소가 될 것이다. 이것은 국가혁신체제를 다시 짚다는 관점에서 지속적인 개혁의 필요성을 강조하는 것이 된다.

변화의 두 번째 동인은 인간의 인식세계이다. 개인, 집단, 제도, 문화, 그리고 역사적 연속성 여부는 인간이 발견과 발명을 하는 여건을 제고한다. 인간은 상황 내적인 존재이기 때문에 상황을 어떻게 마련하는가 하는 것이 인간의 창의성과 지구력을 극대화하는데 대단히 중요하다. 한국의 경우 우리를 둘러싼 동북아의 정세나 세계의 변화를 어떻게 인지하는가 하는 것이 우리의 상황을 만드는 요소가 된다. 그리고 현재 한국사회에서 변화되고 있는 기술, 금융, 상품, 기업, 산업, 문화, 정신작용의 결과물 등을 어떻게 인식하는가에 따라 사회 구성원은 가치판단을 내리고 자신의 진로에 대한 자발적인 변화를 기도하

게 된다. 그리고 진정하게 창의적이며 내실 있는 변화를 할 것인가 외양에 치우친 모방형 변화에 만족할 것인가 하는 것도 인간의 인식 차이에 달렸다. 외국인들이 한국사회를 이해하는데 가장 어려워하는 부분의 하나가 변화의 소리는 요란하게 크지만 실질적인 행동이 없다는 것이다. 그것은 우리의 인식의 한계를 노출하는 것으로 모방형 변화에 만족하기 때문이다. 이를 종이혁신(paper innovation)이라고 칭할 수 있을 것이다. 종이혁신은 껍데기뿐인 혁신이며 혁신의 성과보다는 혁신을 외치는 것에 만족하기 때문이다. 성숙된 인식은 행동을 수반한다. 그러나 우리는 유치단계의 정서적 인식으로 끝난다. 낭만적, 회고적 사회분위기가 바로 이러한 허탈의 연속을 심화시키고 있다.

세계는 크게 선진국을 중심으로 3등분되는 경향을 보이고 있다. 미주, 유럽, 그리고 동북아시아 지역이 그것인데 이 지역간에는 협력의 기운과 경쟁의 게임이 분야별로 착종할 것이다. 이를 국제관계의 다층복합체제라고 볼 수 있을 것인데 문제는 작은 중진국 수준에 있는 한국으로서는 이러한 다층복합구조 속에서 어떻게 위상을 정립해 나가고 분야별로 국익을 극대화할 수 있는 전략을 마련할 것인가 하는 것이다. 가장 가까이 있는 문제는 중국의 부상 및 체제성격 변화가 한반도에 미치는 영향을 추정하여 대응태세를 갖추어나가는 것이다. 특히 중국과의 관계는 남북관계, 문화, 경제 등에 미치는 영향이 적지 않을 것이기 때문이며 지자제의 관점에서는 이러한 분야의 변화를 촉진하는 주체로서 지방의 역할을 잘 규명해 나가는 것이 중요하다. 특히 독일의 슈미트(Helmut Schmidt) 수상이 자신의 생애에는 통일을 보지 못할 것으로 예상했다는 회고가 주는 시사점은 준비에 상당한 시일이 소요되어 그 기반이 마련되었을 때에는 통일은 예고 없이도 올 수 있다는 것이다.

한편으로 사회주의 국가 체제의 붕괴로 말미암아 긴장과 균형감을 상실한 자본주의는 신자유주의의 조류와 함께 시장과 경쟁을 본질로 하면서 지구적인 발전을 거듭할 것으로 보인다. 그리고 종래의 국가나 중앙정부 보다는 다원화된 연계형 국정관리(governance)나 시민사회의 중요성을 보다 강조하는 방향으로 나아갈 것이다. 그러나 정의와 복지를 강조하는 사회민주주의(social

democracy) 사조에도 관심을 기울여야 할 것이다. 우리나라와 같이 복지사회의 단계에 진입하지 못한 상태에서 신자유주의적인 사조에 따라서 자본과 시장의 기능만을 강조할 경우 매우 다양한 부작용을 안게 될 것이다. 특히 정부 운영에 국한시켜 볼 때 정통적인 Max Weber식의 행정구조와 절차를 갖추어 오면서 아시아적인 가치관에 부합하는 행정문화를 바탕으로 행정국가를 발전시켜 왔는데 이제 신자유주의의 신관리학과(NPM: New Management School)의 이론(소위 신공공관리학과들이 주창하고 있는 변화는 한국의 전통적 행정과는 상당히 이질적인 것이다. 현재 이러한 방향으로 변화를 추구하고 있는데 이러한 추세는 앞으로도 지속될 전망이다. 자세한 것에 대해서는, Linda Kaboolian, "The New Public Management: Challenging the Boundaries of the Management vs. Administration Debate," PAR, May/June 1998, Vol.58, No.3, pp.189-193 참조.)을 중심으로 한 개혁을 진행시키면서 한국의 관료제를 어떻게 적절하게 개혁할 것인가 하는 문제는 21세기로 진입하면서 풀어야 할 중요한 과제 중의 하나이다.

21세기 초반 한국은 산업사회의 모습을 견지한 채 정보·지식기반이 확장되고 경제적 기반도 선진국의 수준에 도달하리란 예측이 많다. 기술기반이 개선되고 지속적인 효율화를 가능하게 하는 구조조정이 추진되는 경우 1인당 국민소득이 10년 내에 20,000 불대로 진입하게 될 것이라고 한다. 이러한 시대에는 물질적 기반의 향상과 사회적 성숙에 부합하는 환경우선주의, 민주시민의 책무, 높은 도덕적 가치를 추구할 것이다. 그럼에도 불구하고 남북한의 통합과정은 더디게 진행될 것이고 진전이 있는 경우에도 혼란을 피하기란 쉽지 않을 것이다. 민주주의의 공고화도 진행되겠지만 이것이 정당정치 정착이나 정치사회의 선진화에 이르기까지는 상당한 시간이 소요될 것이다. 그리고 가장 중요한 민주시민의 미덕인 공공정신과 책임감 그리고 적극적인 자원봉사정신(volunteerism)을 십수년 내에 고루 갖추기는 어려울지 모른다. 복지사회로 나아가는데 있어서도 경제적 기반이 문제일 것이고 국민연금제도의 도입 과정에서 나타난 바와 같은 경제적 흐름의 투명성 한계와 사회적 신뢰의 결여에 따

른 문제가 적지 않을 것으로 보인다.

그러나 기본적으로는 경제분야를 필두로 OECD 국가가 나아가고 있는 방향으로 발전방향을 잡을 것이다. 세계경제는 몇 개 권역 간 경쟁 시대에 돌입할 것이며, 더욱 자유로와 질 자본의 이동과 증대되는 기술의 중요성으로 말미암아 각국은 경쟁력의 확보에 열을 올릴 것임이 분명하다. 경제주체들의 혁신능력을 지속적으로 창출하기 위해서 지식정보의 체계적인 생산, 유통, 사용체제를 구비할 것이며 특히 지속적인 기술혁신시스템 구축경쟁이 치열해질 것이다. 시장을 중심으로 대도시 중심의 세계적 경쟁관계가 심화될 것이며 어떤 지역이 유동적으로 흐르는 자본의 정착지를 제공하는가 하는 것이 중요한 관심사로 떠오를 것이다. 高技術 산업군에서는 거대 다국적 기업들이 세계시장을 과점화하려는 의도를 보일 것이며, 中技術 산업군은 중소기업중심으로 이루어지면서 지역적 차원의 혁신시스템이 구축되어야 한다. 이러한 관점에서 볼 때 경쟁력강화에 대한 지방의 역점사항이 바로 중소기업과 중간단계의 기술개발에 있음을 알 수 있다.

세계화는 국제경쟁력과 기업의 효율에 중점을 둔 신자유주의 사조에 바탕을 두고 있어 국가보다는 시장을, 지배보다는 경쟁을 중시하게 된다.(신자유주의가 17,8세기의 고전적 자유주의와 다른 점은 고전적 자유주의는 인간의 경제적 평등을 침해하지 않는 범위내에서 시장의 자유를 주장한 반면, 신자유주의는 시장의 완결성과 완전성을 절대적으로 주장하면서 이를 통해서 대부분의 사회.경제적 문제를 해결하고자 하는 것이다. 이론의 대부분인 칼 포퍼는 개인은 경쟁을 통해서만 발전할 수 있고 인간이성에 의한 계획은 도그마라고 주장하고 있다. 보다 자세한 접근은, 김세균, “신자유주의 정치이론의 연구경향과 문제점,” 이론, 여름/가을호, 1996. 참조.) 이러한 사조를 정부문제로 한정해 보면 행정의 논리가 시장의 논리에 의해 대치되고 있음을 발견할 수 있다. 특히 케인즈식 국가개입, 복지국가, 과잉규제, 중앙통제 등은 이제 버려져야 할 유산이라는 것이다. 신자유주의는 시장을 기반으로 세계를 하나로 만들려는 것이며 과거와는 달리 다양한 국제기구와 레짐(regime)을 통하여 경쟁력이 우위

에 있는 국가의 영향력을 증대시키는 것이다. 이러한 과정에서 빈부의 격차는 심화될 것이며 국가와 지역간 경쟁력의 격차도 벌어질 가능성이 높다. 그리고 이 사조는 종래의 권위주의적인 중앙정부 보다 주민지향적인 지방정부나 주민의 세계인 시민사회의 활성화를 전제로 하고 있으나 보수주의적인 관점을 배제하고 있기 때문에 우리나라의 지방과 같은 보수성이 강한 분야에 대해서는 약간의 긴장을 초래할 가능성이 높다.

또 지방자치제라는 관점에서 볼 때, 글로벌화의 심화는 국가 단위보다 도시가 중심이 되는 새로운 경쟁과 협력의 양태를 생성시킬 것이라는 전망과 결부되어 도시의 발전이 중요한 변수가 된다. 경제나 기술부문에서는 지구화가 빠른 속도로 진전될 것이기 때문에 지방이 이러한 추세 속에서 지구적 연계망(global networks)속에 편입하려는 기회포착의 전략이 필요하고 사회문제나 문화문제는 지방화(localization of society and culture)가 진행될 것이기 때문에 지방의 통합노력과 고유한 매력을 증진시키는 일이 가장 중요한 과제가 될 것이다. (Jordi Borja and Manuel Castells, *Local and Global: The Management of Cities in the Information Age* (London: Earthscan Publications Ltd., 1997), pp.8-15.) 아시아 지역의 경우에는 약간의 한계가 있겠지만 기본적으로 개방적 지역주의가 확산되는 가운데 자유무역주의가 세를 얻어 국가의 의미를 약화시키고 지역간의 경쟁력이 지역의 성패에 중요한 요인이 될 것이다. 특히 급부상 할 것으로 예상되고 있는 중국과 인접하고 있는 우리로서는 서해안의 중요성이 강조되고 그 역할도 상당히 변할 것으로 추정할 수 있다. 해안도시나 국제적 교통 요충지의 중요성이 더욱 커지고 개별 도시보다는 연계된 도시들이 경쟁력을 보강하는데 보다 중요한 단위가 될 것이다. 그러면서 관광과 경제, 문화와 경제, 생태와 경제의 융합현상이 증대되고 매력을 구비하지 못한 지역은 그 규모의 대소를 막론하고 위협에 직면할 것이다. 아울러 지역사회의 통합과 건강성이 지역의 지속가능성에 중요한 요소가 될 것이다.

21 세기에 접어들면서 변화가 가속화될 것으로 전망하는 이유는 그간의 인간의 노력에 있다. 선진국에서는 정부뿐만이 아니고 기업이나 언론, 대학과 같

은 사회의 영향력 있는 조직체에서 오래 전부터 대전환을 준비하여 왔다. 정보통신의 발달로 인하여 지구는 이제 다국적 기업(multinational or transnational corporation)과 멀티미디어(multimedia)가 변화의 주체로서 등장한지 이미 오래 되었다. 이러한 상황에서 다른 나라의 변화는 바로 우리에게 도전으로 대두되는 것이다. 또한 21세기의 분권화라는 것이 단순히 정치적 집권화에 대한 대응개념으로서가 아니라 자유화, 개성화, 다양화, 개방화라고 하는 생활양식(life style)의 변화까지도 포괄하는 삶의 한 방식으로 이해되어지기 때문에 분권화 논의는 그 이슈의 차원이 상당히 달라져 있다고 볼 수 있다. 이러한 제도적 변화에 가치관의 변화와 세계사적인 신조류가 합쳐질 경우 이를 포스트모더니즘(postmodernism)적 시각에서 보아야 할 것이다. 분권화에 세계화나 지식과 문화의 부각, 그리고 주민의 자발성과 같은 무게 있는 변화, 자연우위(environmentalism)나 여성주의(feminism)와 같은 사조들이 융합하는 과정에서 한국의 지방분권화도 새롭게 조명되어지고 이에 부합하는 지자체의 환경논의가 이루어져야 할 것이다.

2. 사회변화전망

1) 상호의존성

사회변화를 조감하는 방법은 매우 다양하다. 그 중에서 시나리오를 작성하는 방법이 적실성을 높일 수 있는 방법이다. 특히 경제현상과 같은 계수적 추정이 어려운 사회적 변화를 고찰할 경우에는 더욱 적절한 방법으로 생각될 수 있다. 그리고 미래에 대한 전망에 바람직한 방향을 의도적으로 가미할 경우 미래의 전망은 비전과 유사한 성격의 전망이 된다.

우리사회는 인적자원의 계발, 과학기술의 혁신, 그리고 경제주체의 구조개선 등이 진행된다면 경제적 지속성장이 전개될 것임이 분명하다. 그리고 2025년까지 인구는 계속 증가하는 것으로 추정되고 있다. 그 동안 경제활동인구는 계속적으로 증가해 왔지만 그 수가 체감될 것이며 65세 이상의 노령인구가 현

재의 6%대에서 13%대로 급증하여 인구의 노령화 현상이 뚜렷해질 것이다. 그리고 한반도 전체의 인구는 8,500만을 능가하지 않을 것이며 해외 동포까지 합친다 하더라도 9,500만 이하에 머물 것이다. 인구의 노령화가 급진전되고 도시화가 지속적으로 이루어져서 대부분의 국민이 도시생활을 하게 되면 정부가 수행하여야 할 일의 성격이 대단히 복잡해지고 그 성격도 바뀌게 된다. 이제 한 세대 이전에 우리 실정에 부합하는 복지제도를 설계하여 제도화하지 못한다면 소위 선진국으로의 진입은 그만큼 더 멀어지는 것이다. 통일이 언제 될지는 모르지만 대부분의 정책영역에서 남북한의 인구를 모두 고려하는 정책구상이 이루어져야 할 것이다. 이것은 공교육제도에 관한 정책은 물론이고 과학·기술의 개발과 같은 분야에 이르기까지 인구구조의 변화가 가져오는 영향을 충분히 사전에 고려하여야 할 것이다. 경제적인 측면에서 보더라도 생산성의 획기적인 증대 없이 과거의 연장선상에서 투입 증대식의 경제정책은 인구의 규모나 구조적 변화를 고려할 경우 의미가 없다는 점을 인식하여야 한다. 따라서 개개인의 특성과 특장을 고려하는 다양한 교육과 개인의 창의성을 기르지 않으면 안되기 때문에 정부가 획일적인 규제를 하는 등 정부의 간섭을 줄여나가는 것이 중요해진다.

국제적 연계망은 더욱 강화되어서 자본, 정보, 상품과 사람의 이동이 거의 자유로운 상황을 맞이할 것이다. 동북아의 경우 북한문제를 일단 접어두면 현재의 EU지역과 유사한 정도의 통합을 상정할 수 있을 것이다. 그러면 자연스럽게 북한과의 관계가 미래예측의 가장 중요한 요소로 남는다. 북한과의 관계는 여러 가지 시나리오를 고려할 수 있지만 현재 상황에서 교류·협력이 강화되고 21세기 초반에 통일이 이루어지는 상황까지 고려해 볼 수 있을 것이다. 어떻게 보던 간에 남북한 관계를 포함한 다른 나라와의 상호의존성(interdependence)이 대단히 높아지고 그에 따라 중앙정부나 지방정부의 대외적 관리문제는 복잡해질 것으로 보아야 할 것이다.

2) 네 가지 자본과 목표설정

한 나라 발전의 기반이 물리적 자본(physical capitals)과 밀접하게 관련되어 있다는 점을 고려할 경우 통일은 우리에게 국토나 인구면에서 새로운 지평을 열어줄 수 있을 것이다. 더불어 대륙으로의 진출로가 자유로워진다는 것을 고려한다면 우리의 경제적 영토나 문화적 영지가 대단히 확장될 가능성이 있다. 소위 발해문화권이 우리의 활동영역으로 재현될 가능성도 있다. 세계화는 약소국의 경쟁력을 위협하고 있지만 다른 측면에서 보면 지식정보사회의 도래로 전통적인 물리적 자본의 한계를 극복할 수 있는 가능성도 보여주고 있다.

그리고 경제적 자산(economic capitals)의 전망에 대해서도 비관적인 전망과 낙관적인 전망이 혼재하고 있지만 한가지 분명한 것은 선진국형 경제구조를 가지고 있는 우리나라는 치열한 국제경쟁을 겪어야 할 것이며 경제의 국경이 없어진 상황에서 경제를 운용하여야 할 것이라는 점이다. 그리고 기업이 세계적으로 경쟁하기 위해서는 소위 글로벌 기준(global standards)에 의하여 경제정책도 운용되어야 할 것이다. 국내 관점에서 생성된 규제와 과감한 철폐와 합리화는 빠른 속도로 전개되어야 할 것이다. 아울러 자본의 이동면에서 유리한 고지를 점할 수 있도록 국내의 각종 기업활동과 관련된 제도와 정책이 선진국의 수준으로 향상되어야 할 것이다. 최고의 경쟁력은 제도와 정책에 있다고 하여도 과언이 아닐 것이다.

특히 지식정보사회의 출현으로 지식기반경제간의 경쟁이 21세기에 본격화될 것이다. 이는 단순한 과거연장선상의 경제·사회구조라기보다는 상당히 이질적이며 단절적인 변화가 우리 앞에 놓여 있다는 것이다. 특히 한국과 같이 농업사회, 산업화사회, 정보화사회가 압축되어 동시에 진행되고 있는 상황에서는 새로운 사회로의 전환이 하나의 큰 계기를 주면서 과거형의 경제·사회구조를 일신할 수 있는 기회의 창(window of opportunity)이 될 수 있기 때문이다. 산업화시대의 변화가 십 년을 단위로 하는 것이었다면 지식정보사회의 변화는 수개월에서 수년에 이른다는 것이 미래학자들의 견해이다. 그리고 국가

나 정부에 의해 발전이 진행되던 이전과는 달리 자본과 정보에 의해 변화가 진행되기 때문에 공직사회에서 자본의 움직임이나 정보의 흐름에 대해서 그만큼 주목할 필요가 커지고 있다.

그리고 인적자본(human capitals)과 관련하여서는 기본적인 교육은 어느 수준에 이르렀다고 보지만 새로운 밀레니엄 시대에 뛰어난 인재를 육성하는 체제를 갖추고 있다고 보기는 어렵다. UN개발계획(UN Development Programme)의 인간개발지수(HDI: Human Development Index)에 따르면 한국은 174개국 중에서 30위에 속한다. 지식의 흐름이 가속화되고 선진국 위주로 되어가기 때문에 한국이 20위권에 접어들려면 부단한 노력을 경주하여야 한다. 교육도 가장 개방이 덜된 분야중의 하나이기 때문에 앞으로 열린 방식으로 국제적인 기준에서 교육이 이루어져야 할 것이다. 특히 창의성과 자발성이 인적자본의 확충기반이 되고 있기 때문에 획일적인 교육제도를 교육소비자의 욕구에 대응할 수 있도록 수정해 나가야 할 것이다. 특히 인구의 노령화와 더불어서 평생교육체제의 구축은 대단히 시급한 문제로 등장하고 있다.

인적자본과 결부하여 중요성이 증대되고 있는 사회적 자본(social capitals)의 축적에 대해서 정부는 그 어느 것보다 세심한 배려를 하여야 할 것이다. 사회적 자본은 신뢰의 창조와 확장으로 집약할 수 있는데 정부와 시민간 그리고 사회집단간의 신뢰의 축적이 한계를 보이는 경우 경제적 번영도 한계에 직면하지 않을 수 없는 것이다.(Francis Fukuyama, *The Great Disruption: Human Nature and the Reconstruction of Social Order* (New York: The Free Press, 1999), pp.249-262.)

특히 지방자치단체의 업무중에는 주민간의 신뢰가 부족하거나 민주시민으로서의 기본질서에 대한 책임감의 결여 때문에 과도한 규제행정이 이루어지고 많은 인력이 단속과 통제업무에 매달려 있다. 사회적 자본의 문제는 본질적으로 사회운동이나 언론과 같은 분야에서 보다 적극적으로 대처하여야 할 사안이지만 아직도 정부가 중요한 자리를 차지하고 있는 우리나라의 현실에서는 공직사회의 책임도 적지 않다.

문화적 자본(cultural capitals)도 21세기의 주요한 과제이다. 세계화가 작은 나라의 정체성을 말살할 것이라는 주장도 있고 문화의 충돌이 진행될 것이라는 예언도 있다.(Samuel Huntington, *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order* (New York: Simon & Schuster, 1996), pp.23-47.) 또 문화의 충돌 이면에는 권력이 도사리고 있다는 관찰도 있다. 물리력을 통한 지배야욕과 자본력을 통한 경제·사회적 통제 욕구가 문화의 파장 밑에 숨겨져 있다는 관찰이다. 동시에 문명간의 대화 문화간의 대화가 새로운 밀레니엄시대의 화두로 등장해야 한다는 주장도 적지 않다. 그러나 21세기는 문화자본이 어느 때 보다도 중요한 시대가 될 것이 분명하다. 고유한 문화를 세계문화의 바다 속에서 가꾸어서 소우주(microcosmos)의 특이성을 가지는 것이 중요한 방향이라고 볼 수 있다. 그렇다면 역사적 줄기에서 가장 한국적인 문화를 발굴하여 내고 새로운 문명사의 변천에 부합하여 한국인의 가슴과 숨결이 담긴 문화를 창조해내는 슬기를 길러나가야 할 것이다. 흔히 대조되는 가치로서 다음과 같은 개념의 짝을 지을 수 있다. 자유와 정의, 합리성과 동정심, 법규와 예절, 권리와 책임, 개인과 집단 등이 자주 거론되는 가치들이다. 과거에는 미국을 비롯한 서양에서는 자유, 합리성, 법규, 권리 그리고 개인이 중요한 가치로서 받아들여졌지만 최근에는 정의, 동정심, 예절 등도 중요한 가치로서 자주 언급되어지고 있는 상황이다. 어떻게 보면 동서양의 가치와 문화가 수렴하는 현상을 보이고 있다고 볼 수도 있다.

또한 지적자산(intellectual capitals)도 지식기반사회의 진입으로 중요성을 더 할 것이다. 산업화과정에서 기초지식의 축적이 발전의 기반이 된 것은 분명한 사실인데 하물며 정보지식사회인 21세기에 지식의 중요성과 부가가치에 대한 기여도를 중시하지 않을 수 없는 것이다. 이것은 바로 인적자본의 축적에서 나오는 부차적인 자산의 성격을 가지지만 창의성의 발로로 생성되는 새로운 제도나 물품에 대해 높은 가치를 부여하게 되면서 더욱더 중시되어져야 할 자산이다. 특히 지적 재산권의 신장과 보호는 중요한 정책적 개선을 요청하고 있다.

3) 모델

한국의 개발시대에 모델이 되었던 일본이 더 이상 모델이 되기 어려울 것이기 때문에 한국이 다가오는 제3의 천년 대에는 독자적인 성숙모델을 구축하여 나가야 하는 어려움도 겪게 된다. 이제는 분야별 벤치마킹(benchmarking)은 가능할지 모르지만 전반적인 모델을 쉽게 찾기는 어려울 것이다. 이제는 보다 많은 시행착오를 겪어야 할지 모르고 보다 예측하기 어려운 상황에 놓이지 모른다. 예측 불가능한 위기에 지불하여야 될 비용을 고려하면 사회 전 구성원이 생애를 통하여 적극적으로 배우면서 선진국과의 격차를 줄여나가는 학습사회(learning society)로 진입하지 않으면 안될 것이다.

특히 정부부문의 역할과 운영에 있어서 일본정부는 이제 우리의 모델에서 상당히 멀어지고 있고, 정책의 개발과 집행에 있어서도 과거 일본의 정책이 가지던 효용이 상당히 감소되고 있다. 개발시대에 정부가 가지고 있던 성격, 기능, 업무, 다른 분야와의 관계, 업무수행방식 등을 전면적으로 수정하여 나가는 것이 요청되고 있다. 이러한 추세는 세계화의 진전으로 더욱 강화될 것이다. 새로운 제도와 정부운영의 묘는 주요 선진국이 중진국의 수준을 넘어선 이후에 국정관리를 어떻게 해 왔는가를 종합적으로 살펴야 하기 때문에 그만큼 많은 노력이 요청되는 것이다.

이러한 환경의 추세 변화와 결부된 인식의 변화는 한국내의 지방정치와 정부운영에도 적지 않는 영향을 미칠 것이고 한국의 지방에 많은 변화를 초래할 것이다. 지난 30년간의 변화를 보더라도 인구의 반이 도시로 이동한 도시화, 산업화, 도시지역의 생산력 증대와 시골지역의 새마을 사업, 주민들의 삶의 양식변화, 행정수행방식의 변화 등을 고려할 때 앞으로 전개될 30년은 훨씬 다양한 분야에서 보다 큰 변화가 기대된다. 대부분의 미래학자들이 과거 50년의 변화가 앞으로 10년 내에 이루어질 것으로 생각하고 있다. 최근 아시아 제국의 변화도 괄목할만하다. 82년 이전의 프랑스 지자체 모델을 수용하고 있는 태국에서도 선출직의 권한을 강화하려는 시도를 하고 있고 심지어 캄보디아에

서도 곧 마을단위의 지방자치체를 구성하려는 시도를 하고 있다.(이달곤, “태국” 아시아-태평양 (서울대학교 국제지역원, 1999), pp.441-465) 뿐만 아니라 과거 동구권의 국가들이나 구소련으로부터 독립한 지역에서도 밑으로부터의 변화는 지방자치제도를 통해 전개되고 있다. 전반적인 변화에 대해서는, John Gibson and Philip Hanson (eds.), Transformation from Below: Local Power and the Political Economy of Post-Communist Transitions (Cheltenham, U.K.: Edward Elgar Publishing Limited, 1996)을 참조.)

21세기 초반에는 지방자치의 정착과 정치·경제의 분권화 실현이 중요한 과제로 부상될 것이다. 다원화와 분권화는 체제에 유연성을 주게 되고 국민의 창의를 진작시키는 시스템이다. 민주주의의 공공화가 진전되는 경우 지방자치는 성숙해지고 그에 따라 분권, 자율, 책임의 토양 위에 시민공동체의식이 고양되어 자발성이 움트는 사회로의 진전이 기대된다. 그리고 이러한 자발성의 증대는 정부운영의 후진성을 극복하는 자극제가 될 것이다. 여기서 정부운영의 후진성이란 권력행사에 있어서 자의성의 문제, 외양위주의 개혁, 정부의 과도한 영향력 행사, 정치 권력자와 국회에 대한 기회주의적 접근 등을 지칭하는 것으로 선진국의 개혁방안들이 한국에 도입되어 정착할 수 없게 되는 제반 문제를 지칭한다. 이러한 과거의 유제가 해결될 수 있는 방안은 무엇보다도 주민들의 권리의식과 비판의식이 커져서 정치 및 행정개혁과정에서 민주적 가치를 고양시킬 때 가능한 것이다.

그리고 사회의 각 분야가 나름대로 자율의 원리를 실현시키려는 힘을 생성시킬 때 과거와 같은 정부운영 방식은 더 이상 사회통합과 안정에 기여하지 못한다. 작금에 진행되고 있는 한국사회의 불안정성은 사회의 합의를 도출하는 기제와 방법을 축적하지 못하여 생기는 것이다. 지역이나 직능별로 과도한 사익추구에 몰두하고 공익에 대한 관심이 줄어드는 이러한 현상은 이제 근본적으로 사회운영의 원리를 달리하여야만 해결될 수 있는 것이다. 정치의 비중이 축소되고 정부의 영향력이 대폭 감소되어야 다른 분야의 활력이 생겨나고 그래야 그들이 사회문제에 공동의 책임을 느낄 수 있다. 사회 각 부문이 사회

의 공동문제에 책임을 질 수 있는 수준에 이르렀을 때에는 그들과 함께 연계하여 사회를 운영하는 연계 국정관리(governance)를 지향할 수 있을 것이다. 그래야만 진정한 의미로 피치자의 활력을 사회발전에 연결시킬 수 있게 된다. 이러한 과정에서 현재 취약한 대의제를 보강하는 직접 민주적인 방식들을 지속적으로 도입하여 나가야 할 것이며 이러한 변화의 출발지가 바로 지방이 될 것임이 분명하다. 지방정부는 더 이상 평준화된 행정기구가 아니어야 한다. 정치·행정적인 측면에서는 말할 것도 없고 사회·경제적 측면에서 새로운 실험과 창의의 씨앗을 키우는 적극적인 변화 주창자의 하나로 등장하여야 한다.

III. 국가-사회의 구조적 변화

1. 행정국가의 종언

몇 년 전까지만 하더라도 아더라도 아시아적 가치(Asian value)를 기반으로 아시아 지역이 세계의 중심축으로 등장하리라는 아시아의 세기(Asian century)에 관한 논의가 적지 않았다. 아시아의 가치란 정부가 중심이 된 사회구조 하에서 권위주의, 교육중시, 근면과 절약, 건장한 가족 등이 경제성장의 핵심적인 요소로 작용하였다는 점을 지칭하는 것이고, 아시아의 세기라는 것은 21세기에 주변부(periphery)에 불과하였던 한국을 비롯한 네 마리의 용이 일본과 함께 남북미주지역(NAFTA)이나 유럽지역(EU)에 비견할 수 있는 하나의 핵심지역(core)으로 부상하는 세기가 될 것이라는 점에서 부쳐진 이름이다.(Christopher Lingle, *The Rise and Decline of the Asian Century: False Starts on the Path to the Global Millennium* (Hong Kong: Asia 2000 Limited, 1998), pp. 27-47.) 물론 이러한 주장에 대한 반론도 적지 않았고 최근 아시아 지역이 금융위기에 이은 경제위기를 경험하면서 아시아의 세기는 힘을 잃게 되었다. 아시아는 다양한 역사와 전통 그리고 사조를 가지고 있을

뿐만이 아니라 유교라는 것도 여러 가지 아시아의 종교중의 하나일 뿐이어서 아시아적 가치의 아시아는 동질체로서 존재하지 않으며 아시아 자본주의라는 것도 자본주의의 한 변형에 불과한 것이라는 주장이 지배적이다.

그후 IMF구제금융시대로 전락하였고 경제뿐만이 아니라 사회적 가치에 대해서도 아시아의 용들간에 이견이 나타나기 시작하였다. 아직도 싱가포르가 권위주의적인 국가운영체계를 고집하고 있고 말레이시아의 경우 폐쇄적인 외환체제와 경제체제의 장점을 십분 살리고 있다. 그러나 한국과 일본은 개방적 시장경제체제와 서구적인 민주주의적 국정운영을 지향하고 있다. 만일 아시아적 가치가 세계적인 관점에서 볼 때 지속적인 발전의 동인으로 작동하였다고 인정할 수 없거나 혹은 종래 주장되었던 아시아의 가치만으로는 현재보다 더 높은 단계로 발전하기 어려울 것이라는 판단이 선다면 우리는 정부부문을 포함한 한국사회 전반의 변화를 도모하여야 할 것이다. 물론 여기서 의도하는 변화가 문화에 관련된 것이라면 사회공학(social engineering)이나 행정적인 조치(administrative measures) 만으로서는 불가능할 것이지만 그럼에도 불구하고 정부부문부터 바람직한 방향으로 변화의 몸부림을 쳐 보아야 할 것이다.

사실상 한국사회에서 한국병이라는 징후군이 있음을 지적하면서 대부분의 논자들이 그 병인이 상당부분 정치와 정부에 있다는 점도 지적하고 있다.(이달곤, “정부시스템과 국정운영능력,” IMF사태의 원인과 교훈 (서울: 삼성경제연구소, 1998) 279-315쪽.) 그것은 종래 발전의 동인이 정부에 의하여 제공되었다는 사실을 생각하면 당연한 것이다. 그리고 공직사회가 개혁의 요란한 소음 속에서도 아직도 권위주의적인 문화에 젖어 있는 집단이 적지 않고 비효율의 온상이 되고 있다는 지적도 어느 정도는 사실이라고 볼 수 있다.

우리나라에서 국가와 사회와의 정통적 관계는 국가중심의 종속적인 관계가 그 특징이다. 그런 의미에서 보면 서구에서 사용하고 있는 “정부의 개입(intervention)”이라는 개념을 우리가 그대로 사용하고 있는 것이 부적합할지도 모른다. 정부가 국민생활의 전반을 통제하고 간섭한다는 것은 민주화가 진행되기 이전에는 당연한 것으로 받아들여졌다고 볼 수 있다. 규범적으로는 위로

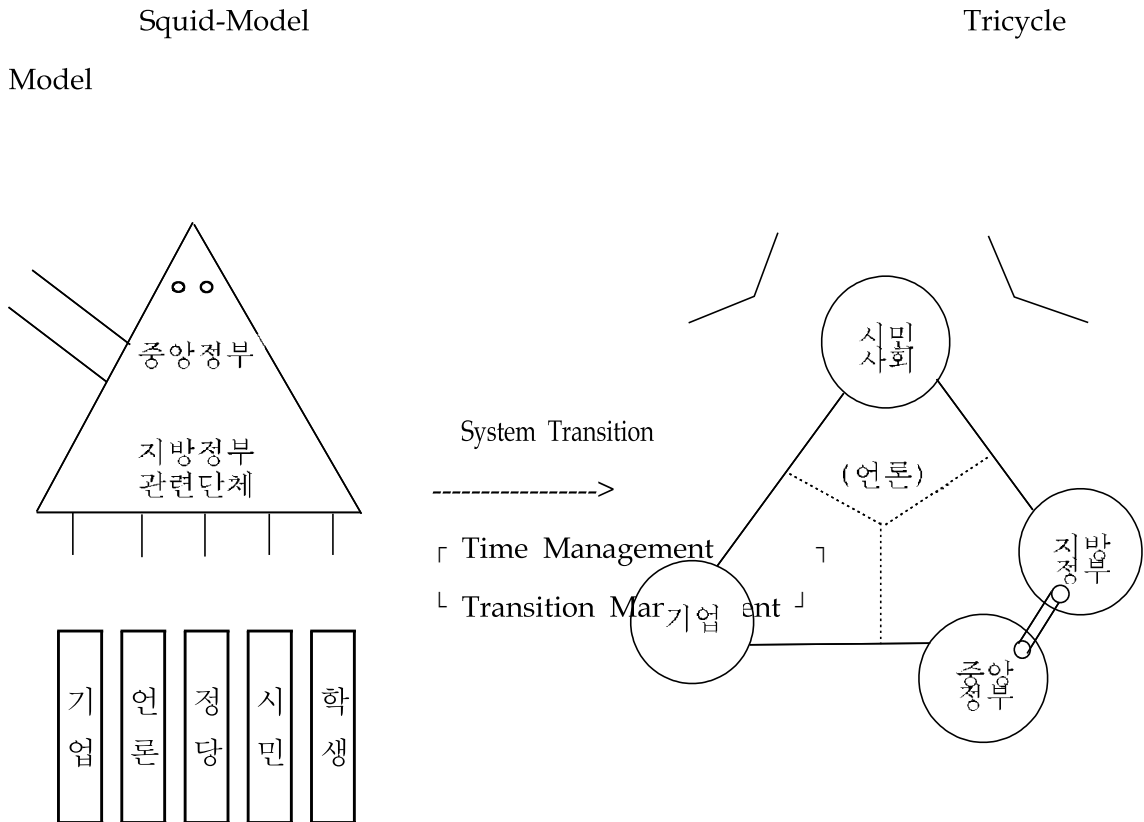
부터 왕도를 강조하고 국민에 대한 한없는 사랑을 통치의 근본으로 삼았다. 그렇기 때문에 한국의 문화·전통에서도 시민사회의 활성화라는 것이 과거 국가중심의 전통과 부합할 수 있다고까지 주장되기도 한다. (이러한 점은 아시아의 가치를 강조하는 독일의 Mols교수와의 면담에서 발견할 수 있었다. 그의 아시아적 가치에 대한 일단은, Manfred Mols, "Asian and Western Values: The Necessity of an International Dialogue," a paper presented at the symposium of Korea in the Global Community: Retrospect and Prospect in 50 Years, 1998.8.11. Seoul.에서 찾아볼 수 있다.) 그러나 오랜기간 동안 한국의 역사는 국가의 일방적인 지배와 질주로 특징지어져 왔다.

1960년대 경제개발을 시작하면서 정부와 다른 경제·사회·문화분야간의 관계는 정부주도의 권위주의적 일원론으로 특징 지을 수 있다. 정부가 모든 사회 제분야의 중심에 서서 권위주의적인 통치문화를 그대로 수용하면서 다른 분야의 다원적인 자율성을 인정하지 않는 것이었다. 21세기 초반에도 이러한 현상은 어느 정도 지속될 것이다. 특히 지방의 경우 주민들로부터 나오는 자율적인 변화의 씨앗도 적지 않지만 실질적으로 지방정부가 여전히 중심에 자리잡고 있으며 주민들의 위치는 주변부에 치우친 현실을 보지 않을 수 없다. 그러나 우리는 이제 행정국가의 종언을 고할 때가 되었음을 모두 알고 있다. 이제 중앙정부를 포함한 지방정부도 사회구성원 중의 하나로서 위치를 잡아야 한다. 정부중심적인 사회(government centered society)에서 사회주도적 시대를 열어야 할 것이다. 이러한 시대적 전환을 완성해 나가는데 있어서 결국 민중의 민주적 역량이 결정적인 역할을 담당할 것이다. 지방자치제가 민중의 민주적 역량과 결부되어 있다는 증거는 우리 역사에서 가장 민주적 역량이 고조되었던 1950년대와 1980년대에 지방자치제가 운영되었다는 점에서도 그러하다. 이렇게 볼 때 사회주도적 시대를 여는데 있어서 지방자치제가 공헌하여야 할 것이고 동시에 21세기가 다양한 사회세력의 시대라고 예견된다면 지방자치제의 발달은 기회를 맞았다고 볼 수도 있을 것이다.

2. 정부-기업-시민사회의 변화전망

지난 20세기의 사회가 정부주도적 사회였다면 1980년대를 시작으로 진행된 산업화와 그를 뒤따른 민주화의 진행으로 이제는 사회구조가 상당히 바뀐 상황에 도달하였다고 볼 수 있다. 이러한 전환을 간략하게 모델로서 나타낸 것이 아래 < 그림 III-1 >이다. 이 모델은 보다 더 세련되고 정교하게 되어야 할 것이지만 기본적인 구조적 전환의 내용과 방향을 전달하는 데는 유용하기 때문에 필자가 수년간 활용하고 있는 것이다.

< 그림 III-1 > 정부-기업-시민사회의 구조적 변화



< 그림 III-1 >의 왼쪽은 지난 50년간의 한국사회를 정부에 초점을 두어서 만든 모델이다. 그리고 오른쪽은 앞으로 한국사회가 구조화되어야 할 구조를 나타내고 있다. 20세기가 시작되는 현재 한국사회는 왼쪽 모델에서 벗어나기 위해서 사회구조적 변화를 시도하고 있는 것으로 볼 수 있다. 21세기에 진입하여 1/4세기 이내에 오른쪽 그림의 모델로 진전할 수 있다면 상당한 역사적 진전으로 평가받을 수 있을 것이다.

< 그림 III-1 >에서 볼 수 있듯이 왼쪽은 오징어 모양을 하고 있는 것으로 써 오징어모델(squid model)로 부를 수 있다. 그러나 오징어는 두족류로서 실체는 다리부분이 머리의 역할을 하고 움직이기 때문에 적절한 비유라고 보기 어려운 면이 있다. 그래서 삼각연과 같은 점에 착안하면 연(鳶)모델(kite model)이라고 칭할 수 있을 것이다. 이 모델이 인식상으로 보여 주고자 하는 것은 하나의 생명체를 연상시키는 머리, 몸통, 꼬리가 있다는 점이고 수직적인 작용에 의하여 움직인다는 것과 대단히 효율적인 체제라는 것이다.

최고통치자의 지시에 수많은 조직과 국민들이 따라야 할 것이며 그가 지시하는 방향으로 나아갈 때에는 이 체제가 단순한 명령·통제구조로 되어 있기 때문에 대단히 효과지향적일 것이라는 특징을 지니고 있다. 이 모델은 한 두 가지 뚜렷한 목표를 제시하고 모든 구성요소가 그러한 목적을 달성하는 방향으로 움직이도록 재원동원, 기관운영, 인사, 제도의 설계와 운영 등의 지침이 명확하게 설계되어 있다. 지시나 명령과 통제가 운영원리에 해당하고 결정은 핵심직위에 있는 사람들이 하고 공직사회에서는 추진력이 있는 사람이 중용되며 국민은 정부의 지침을 따라가면 되는 것이다. 꼬리부분에 해당하는 기업, 학생집단, 시민단체, 사업자 단체 등은 기본적으로 정부의 지휘와 감독을 받는다. 어떤 시기에는 정당이나 언론도 권위주의적인 정권의 정부 아래서 통제의 대상이 되기도 한다. 이러한 구조에서는 정보나 기밀을 다루는 특수기관이 번창하고 이들이 흔히 권력기관으로 부상한다.

수많은 하부조직을 통제하고 감독하여야 하기 때문에 정부의 영역이 확대되고 규제의 범위가 넓고 그 방법이 직접적이다. 그리고 정부와 민간사이에

반관·반민적 기관인 준공공조직(QUNAGO: quasi-nonautonomous governmental organs)이 크게 성장한다. 수많은 조직을 공직자들이 일일이 나서서 관리하기 어렵기 때문에 준공공조직을 설립하여 정부의 업무를 집행하게 한다. 그리고 정부에 우호적이거나 공무에 봉사한 퇴직인사로서 그러한 조직을 관장하게 하고 이 조직이 수많은 시민조직에 영향을 미치는 구조를 띠게 된다. 이러한 구조하에서 공직사회는 폐쇄적이며 행정만능 사고를 가지게 되고 자연히 문화는 대민 우월적이며 통제 지향적으로 변화된다.

보다 구체적으로 우리나라의 과거를 대입해 보면, 2대 국가목표로서 경제발전과 국가안보를 내걸고 전략적으로는 국민적 동원체제를 만들고, 구체적인 수단으로 정부주도의 발전시스템을 구축하고 국민의 지지를 획득하는데 어느 정도 성공한 체제라고 볼 수 있다. 이 모델을 60년대부터 80년대 중반까지 한정하여 볼 때 국민적 에너지의 효율적인 동원을 통한 정부주도의 경제성장모델로서 작동한 것이다. 보다 구체적으로 남북간 국방력의 격차를 지속적으로 감소시켜 안보라는 국가목표를 어느 정도 달성하였으며, 경제발전에 있어서도 소득 \$10,000 대라는 성과를 올린 것이다.

시각에 따라 다른 진단과 평가가 가능하겠지만, 당시 그 체제를 끌고 가던 사람들이 상정하였던 목표는 이미 1980년대 초에 달성되었는지도 모른다. 또한 자포자기하던 습성을 새마을 운동을 통하여 '하면 된다'는 적극적 문화로 변화시켰으며, 근대 국가제도의 기반을 닦았다고 평가할 수 있다. 이러한 공과 함께 그 과도 적지 않다. 가장 큰 과실은 불법적인 군사쿠데타를 통해 정권을 장악하고 민주주의의 발전을 가로막았으며 획일서열주의 문화를 심은 점이다. 이는 구조적인 문제와 함께 정신적으로도 '정부가 가자는 대로 따라 하자'는 식의 관변논리를 만들어서 정부 내에서만 병리를 유발한 게 아니라 민간부문에 있어서도 합리주의의 기반을 위축시켰다. 진실과 정론이 존중되지 않고 진정한 고뇌로 탄생된 견해도 정부와 다른 견해면 배척되었다. 또한 정권기반의 취약으로 인하여 남북관계, 노사관계, 지역문제, 정부와 민간간의 관계 등에서 '우리편이 아니면 남이다'라는 2분법적 준별론을 체질화시켰다.

이 체제는 70년대 초부터 80년대 중반까지 계속 비판의 대상이 되었는데, 이러한 비판은 상당부분 국제정세의 변화에 기인한 바 크다. 이데올로기의 퇴조와 함께 진행되는 사회주의 국가의 변화와 국제적 연계(international linkage)의 심화로 나타나는 경제·문화활동의 국제화가 기본적인 변인이 된 것이다. 이와 함께 우리사회의 내부에서도 경제성장으로 물질 토대가 확충되고 교육기회의 확충으로 정신적 성숙이 진전되었다. 체제에 대한 의문과 회의감이 움트기 시작하였다. 산업화의 진전으로 국민들은 자율적이며 시장원리를 국정에 수용하도록 요구하였고, 집권적 정부주도 성장모델이 주창하는 중상주의적인 목표가 인간의 개성, 자율, 자유, 참여, 다원성 등과 같은 보다 더 상위의 가치에 의해 도전을 받게 된 것이다.

산업화와 민주화로 지난 30년간 진행된 사회·경제적 구조의 변환은 국가 운영시스템의 변화를 촉구하고 있었다. 사회구조적 전환을 가능하게 하는 잠재력이 어느 정도인지를 알 길은 없으나 뉴밀레니엄을 바로 앞둔 현재 상당한 구조적 전환이 일어나고 있는 것으로 이해할 수 있다. 기본적으로 오징어모델의 다리를 형성하였던 피지배 집단인 시민과 기업이 능력과 자율성을 회복하면서 또 하나의 독립적인 사회를 형성하고 있는 것이다. 그리고 언론의 기능과 시민의 권능이 강화되면서 지배기제로서 작동한 정부 권력기관들이 약화되기 시작하였다. 또 시장의 기능이 강화되고 분권화와 다원화가 진행되면서 정부의 역할도 축소 지향적으로 나가지 않을 수 없었다.

이러한 시스템의 변화는 위 그림에서와 같은 세발자전거 모델(Tricycle model)로 묘사될 수 있다. 세발자전거 모델은 안장의 위치에 주인인 시민사회가 위치하고 앞바퀴는 기업과 시장이, 그리고 뒷바퀴는 정부부문이 된다. 기능적인 관점에서 보면 세발자전거는 고급 자동차와는 비길 수 없지만 그림에도 불구하고 진화된 형태로 볼 수 있다. 여기서 두 개의 뒤 바퀴 중 하나는 중앙정부, 다른 하나는 지방정부라고 볼 수 있다. 중앙정부와 지방정부가 지방자치제를 실시하면서 일원적 구조에서 연동형 이원적 구조로 전환되었다.

현 상태에서 다원적 자율체제를 추구하는 이 모델이 얼마나 건설하게 구조

화되고 있는가에 대한 평가는 아직 미지수다. 안장과 바퀴를 구성하고 있는 시민사회, 기업, 정부부문의 역할이 아직도 자리 매김하는 과정에 있다고 보아야 할 것이다. 특히 정치부문의 개혁이 지연되고 있고 언론과 같은 공기가 편향성을 가지고 있는 등 분야간의 관계를 관리(management of boundary)하는 부문도 많은 문제를 안고 있기 때문에 새로운 체제가 조기에 안정화될 것 같지는 않다. 그리고 비정부기관(NGOs)이나 비이윤기관(NPOs)의 활동이 눈에 띄고는 있지만 그 기반이 취약하고 시민들의 책임의식이나 공공의식(public spirit)이 박약하기 때문에 정부주도적인 관성에서 탈피하여 쉽게 독자성을 길러나갈지는 의문이다. 소위 정부중심의 통치(government)로부터 정부, 시민사회, 기업, 대학, 언론 등 다른 분야가 연계하여 국정을 공동관리(governance)하는 과정으로 전환되는 데는 시간이 걸릴 것으로 생각된다.

이러한 요소들의 성숙과 그들 관계의 유기적인 관계설정에 상당한 시일이 소요되기 때문에 한국사회는 이러한 방향으로 나아가는 실질적인 구조 전환기에 있다고 볼 수 있다. 이러한 전환의 모티브는 이미 1980년대 초기에 잡혀졌다. 소위 산업화(industrialization)의 진전으로 물질적인 기반이 확충되어 중산층이 증가되었고, 개인의 자유와 자율에 대한 요구가 증대되면서 사회적 분화와 다원화를 이룰 수 있는 잠재력이 그 때부터 배태되기 시작하였던 것이다.

그러나 결정적인 변화의 기점은 1987년의 6월 항쟁으로 볼 수 있다. 이때부터 한국사회는 변화의 잠재력을 가시화하기 시작하였다. 특히 기업과 시장부문의 변화는 급박하게 진행되었고 시민사회도 꿈틀거리기 시작하였다. 국제화의 물결도 심화되었는데 특히 1988년 올림픽 게임의 개최와 그 이후 진행된 경제적 붐은 국제적인 교류를 가속화시켰다. 그 동안 지구적으로 진행된 국제적 연계망(global linkage)속에 편입되지 못했던 국내체제가 외양면에서 국제적인 접속에 노출되었다고 볼 수 있다. 그러나 분단상황에 따른 국내의 냉전논리와 폐쇄적 민족주의 사고가 지속되면서 개방체제로의 전환은 천연되고 있다. 이러한 전환과정의 관리가 중우적 민주화 현상과 고질적인 한국병세가 맹위를 떨치면서 부실화 되었던 것이다. 전환기를 오래 끈 것이 화근을 불러일

으켰다는 관찰도 있다. 시간관리(time management)가 전환기관리(transition management)의 핵심적인 요소인데 체제가 경직화되어 있던 관계로 전환능력이 부족한 것이 결국은 경제적 파탄과 정치적 혼조로 계속되고 있다는 관찰이다.

그럼에도 불구하고 많은 외국인들은 한국은 저력을 가지고 있다고 한다. 높은 교육수준과 근면성, 현대적 경영기법, 기술관리능력, 그리고 대규모 생산설비, 그리고 성숙해지는 민주주의 등이 지적되고 있다. 그러나 국내에서는 시민의 의식수준의 낙후, 정치적 후진성, 창의적 교육시스템의 부재, 첨단기술기반의 취약 등을 거론하며 기본적인 취약점을 지적하고 있다. 그리고 경제분야에 국한하여 볼 때도 기업의 과도한 단기차입과 높은 부채비율, 높은 임금상승률과 상대적으로 낮은 생산성 상승률, 금융부문의 부실과 과잉대출, 정부의 적절한 규제 미비 등이 지속적인 문제로 지적되어 왔었다. 20세기 말 경제위기의 근본적인 원인도 바로 이러한 취약점에서 찾아진다고 한다.

향후 몇 년 후에는 이러한 선진국형 구조가 제법 뚜렷한 모양을 갖출 것으로 예상할 수 있다. 이러한 과정에서 국민의 자발성(voluntarism)이 생성되고 각 분야간의 사회적 자본이 축적되어 신뢰가 형성되면 사회적 분화는 더욱 가속화될 수 있을 것이다. 또한 사회적 신뢰가 축적되면 네트워크사회로 나아가는 것도 가능할 것이며 지식기반사회로의 진입도 훨씬 용이해질 것이다. 이 때가 되면 지방정부의 총체적 비중이 중앙정부에 결코 뒤지지 않을 것이며, 3계층의 정부가 얼마나 효과적으로 시너지를 창출하고 세계적 기술-경제체제를 수용할 수 있는 지속적 제도개혁을 추진하는가에 따라 국가발전의 성패가 달려있다고 본다.

3. 시민사회와 지방정부의 중요성

행정국가가 종언을 고하게 되려면 각 분야간의 균형이 형성되어야 한다. 기업은 국경을 뛰어넘어 지구적인 활동을 통해 부와 고용을 창출하여야 할 것

이고 시민사회는 사회적 통합과 지역의 정체성을 확보하기 위해서 민주적 시민사회로 성숙해야 한다. 세계는 기술-경제체제를 중심으로 빠른 속도로 변화하고 있어 우리나라의 주요지역이 세계적 연계망 속으로 진입하여 능동적으로 협력과 경쟁을 추구하여야 하기 때문에 지방정부의 발빠른 대응이 대단히 중요한 과제로 떠오르고 있다.

지방정부가 직접적으로 당면한 문제는 시민사회의 성장이 미칠 영향이다. 시민사회, 그 중에서도 NGO는 정부와의 관계에서 대항하거나 개혁을 요구할 것이다. 특히 지역주민단체(CBOs: Community Based Organizations)의 활성화가 중요한 사회적 과제로 등장할 것이다. 민주주의를 성숙시키는데 있어서 가장 중요한 것은 시민의 의식수준이다. 최근에는 첨단도시의 발달과 더불어 지역의 혁신적 리더들이 지역경제 활성화에 실질적인 기여를 하고 있는 예가 적지 않다.(이러한 지역리더의 경제활성화 노력에 대해서는, Douglas Henton, John Melville, and Kimberly Walesh, Grassroots Leaders for a New Economy: How Civic Entrepreneurs Are Building Prosperous Communities (San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1997의 내용을 참조.)

현재 지방의회가 집행부를 견제하는 기능을 충분히 발휘할 수 없는 것은 결국 주민의 민주적 참여의 한계 때문일지도 모른다. 주민들에 의하여 훌륭한 의원이 선출되고 이들이 집행부를 충분히 견제할 수 있다면 중앙정부의 통제도 상당히 줄어들 것임을 선진국의 지방자치제에서 볼 수 있다. 그리고 집행부가 시민에 대해서 보다 대응성 있는 행정을 펼쳐나가는데 있어서 가장 중요한 것이 시민의 참여와 높은 비판의식이다. 현재와 같은 추세로 나아간다면 주민들의 비판과 참여는 지방자치제의 발전에 촉매적인 역할을 할 것이라는 점을 지적하고자 한다.

IV. 결 론

새로운 밀레니엄은 불확실성과 변화로 점철될 것임이 분명하다. 인류사의

진전에 있어서 그 언제보다도 기술혁신과 지구화를 통해 새로운 세기가 진전될 것으로 예상되고 있으며 인식과 생활양식의 변화 속도가 그 언제보다도 빠를 것으로 전망된다. 이러한 사회에서는 사회 구성원의 수준을 향상시켜 그들이 그들의 판단에 따라서 적절히 대응할 수 있는 연성체제(flexible system)를 구축하는 것이 가장 시급하다. 연성체제는 과거 한국의 집권적 경성체제와는 그 속성(attribute)이 근본적으로 다르기 때문에 얼마나 효과적으로 새로운 체제를 구축하는가 하는 것이 과제이다.

특히 지방자치제의 제도적 변화에는 이미 구축된 구성요소들의 견해가 다르고 기득권(vested interest)이 복잡하게 얽혀있어 복잡한 문제가 발생한다. 이렇게 집단별 부문별 이익과 전체의 이익이 상반되는 경우에는 합리성을 중심으로 변화를 모색하지 않을 수 없다. 때로는 21세기의 세기적 진전방향에 부합하는 도덕적 설득도 중요할 것이다.(이러한 관점에 대해서는, Lief Lewin, *Self-Interest and Public Interest in Western Politics* (Oxford: Oxford University Press, 1991), pp.104-109 참조.) 이러한 관점에서 볼 때 장기비전의 제시와 합리적인 기준에 따른 변화방향을 제시하고 이를 공론화하여야 할 필요가 있다. 그런데 이러한 비전과 제도발전은 위에서 언급된 장기 환경전망에 부합되어야 할 것이다. 보편적 질서의 구축과 제도의 개발은 이제 국제경쟁력을 보장하는 정부의 가장 중요한 역할이라고 보아야 할 것이다. 그리고 20세기 한국사회의 문제 중의 하나였던 입으로만 하는 개혁, 즉 종이혁신(paper entrepreneur)을 극복하기 위해서도 지자체가 명실공히 국가발전의 전략으로서 중요성을 인정받고 지방의 관점에서 보다 다양한 분권화, 실질적인 시장화가 추진되어야 할 것이다.