

외부경영 효율화를 위한 governance型 민·관협력구축방안

- 제주도를 중심으로 -

고 충석*

< 목 차 >

- I. 들어가는 말
- II. 새로운 국정관리방식에 대한 논의의 대두배경
- III. governance의 개념 내용
- IV. 지방정부운영에 있어서 governance型 민관협력구축방식
- V. 제주도 governance型 민관협력 구축방안
- VI. 나오는 말

I. 들어가는 말

최근 몇 년 사이에 새로운 정부운영방식에 관한 논의들이 무성하다. 이러한 논의는 미국이나 영국을 위시한 영어를 사용하는 국가들에 있어서는 오래전부터 있어왔다. 이들 나라는 이러한 논의를 바탕으로 정부개혁에 상당한 성공을 거두었다. 한국의 경우는 IMF 한파와 국민의 정부 등장으로 국정관리방식에 관한 논의가 최근에야 본격화되었다. 이를 바탕으로 정부개혁에 부분적으로 착수하고 있다. 그러나 성공여부는 앞으로 두고 봐야 할 것이다.

그러면 새로운 국정관리방식을 설명하기 위해서 원용되는 개념모형은 무엇인가. 그것은 governance라는 개념이다. 이 개념모형은 민선자치시대의 지방정부관리에도 많은 시사점을 제공하고 있다. governance 型 지방정부운영의 핵심은 두 가지로 압축해볼 수 있다. 하나는 내부경영을 어떻게 효율화시킬 것인가 하는 문제이다. 다른 하나는 외부경영의 효율화 문제이다. 이 중에서 특히 이 글이 관심을 가지는 것은 외부경영의 효율화를 위한 방법으로서 공적문제해결에 어떻게 민관협력을 견인해내느냐 하는 것이다.

종전에는 민.관협력을 말할 때, 단지公私(public-private)관계만 중시되어 왔다. 이에 반하여 governance 모형에 있어서는 공·사·시민(시민사회 포함)(public-private-citizen)관계가 매우 중요해진다. 그렇다면 다음과 같은 문제들이 제기될 수 있다. 새로운 정부경영방식으로서 governance가 논의되게 된 배경과 그 개념의 내용은 무엇인가. 이러한 개념모형을 지방정부 운영에 적용했을 경우 governance적인 민관협력의 의미와 그 유형은 무엇인가. 그리고 민간협력을 견인해내기 위해서는 어떠한 차원의 접근이 필요한가.

이러한 논의가 제주도의 민관협력적 행정에 정책적으로 시사하는 점은 무엇인가 등이 제기될 수 있다.

이러한 문제들에 대해서 필자의 생각을 가설적이거나 시론적 수준에서 정리해본 것이 다음의 글이다.

II. 새로운 국정관리방식에 대한 논의의 대두 배경

이제 우리는 21세기를 여는 길목에 서있다. 앞으로 살아갈 21세기는 세계적으로 여러가지 측면에서 새로운 질서를 요구하고 있다. 그 중에서도 국정관리방식에 관한 논의가 분분하다. 특히 전통적인 국정관리방식은 그 적실성이 부족하다는 것이 논의의 기초를 이루고 있다.

그렇다면 어떤 방식을 취할 것이냐가 화두로 등장한다. 이에 대한 논의는 나라마다 정도의 차이는 있으나, 대체로 지금까지 당연시 해 왔던 국가의 역할 자체에 관한 재검토에서부터 그 역할의 수행방식에 이르기까지 사뭇 새로운 패러다임 모색을 그 대상으로 하고 있다. 우리나라의 경우도 1997년 가을부터 몰아닥친 외환위기와 국민의 정부 출범을 계기로 시장경제의 세계화 추세와 더불어 나라의 운영질서를 새롭게 바꿔야 된다는 명제가 하나의 시대정신으로 작용하고 있다.

이러한 주장의 배경에는 나라마다 다르지만 몇가지 공약수적인 원인이 내재한다.

가장 두드러진 원인으로 지적할 수 있는 것은 정부에 대한 불신이다. 현대는 전세계적으로 정부에 대한 불신이 팽배해 있는 시기라고 할 수 있다.¹⁾ 그렇게 된장 큰 원인은 정부의 비대화에 따른 비능률과 재정낭비에 있다고 할 수 있다. 서구의 경우 시장실패의 치유책으로 시작된 정부의 역할 증대와 그에 따른 재정지출은 2차대전등 수차례의 전쟁과 사회보장의 확대로 더욱 늘어났다(Wildavsky, 1988 : 70~71). 그 결과 너무 비대해진 정부의 비 탄력성과 관료제적 병폐는 오히려 정부의 실패를 초래했다(Wolf, 1988 : 43~70). 국민의 요구는 더욱 복잡해지고 정책환경은 엄청난 소용돌이와 불확실성, 그리고 급진적 변화라는 특징을 보여주고 있는데 반해 사회경제적 난제를 풀어 나가는 정부능력은 갈수록 저하되고 있다. 특히 막대한 공공부채와 재정적자는 정부의 활동여지를 더욱 제한하고 있다. 이러한 맥락속에서 전통적인 행정의 구조와 관리방식의 한계가 명확하게 노정되었다. 여기에서 가장 중요한 것은 정부조직이 官僚性을 극복하여 변화하는 상황에 지속적으로 적응할 수 있는 유연성과 관리능력을 어떻게 갖추도록 하느냐 하는 문제이다. 1980년대 초이래

1) Edelman은 현대를 ‘ Not only this an antibureacratic era , it is also an antigovernment era, an antitax era, and an anti-institution era’로 특징짓는다 (Political Language : Words that succeed and Policies that fail, Academic Press,1977, Frederickson, 1997; 78에서 재인용).

OECD 각국들이 벌이고 있는 정부혁신노력은 이러한 배경에서 잉태된 것이라고 할 수 있다.

우리나라는 서구 나라들과는 매우 다른 국가제도의 발전과정을 경험해왔다. 대체로 개발연대에 설립된 거대한 정부조직과 그 운영방식이 지식기반사회가 주도해갈 21세기에는 오히려 국가발전에 역기능적인 요인으로 작용하고 있다. 따라서 이를 혁파하는 문제가 국정운영에 있어서 가장 중요한 과제로 대두되고 있다. 이러한 필요성은 IMF 한파 이후 우리나라의 경제구조 변화와 시장개방의 가속화로 인해 국가경쟁력이 최우선 과제로 대두되면서 크게 부각되고 있다. 이런 점에서 볼 때 정부개혁에 관한 논의의 배경은 다르지만 목표는 정부운영의 비능률 제거와 정책능력 향상이라는 점에서 서구의 선진국가나 우리나라는 같은 맥락이라고 할 수 있다.

다음은 문명사적으로 21세기를 흔히들 탈 근대화주의(post-modernism)시대라고 한다. 이 시대의 속성에는 예측불가능한 불확실성, 불안정성, 비정형성, 비유사성, 비정상적 변칙성 등이 상당 부분 내포되고 있다. 탈 근대화주의는 곧 종전의 합목적적이고 형식적이며 이성적이고 총체적인 것을 추구하였던 모더니즘적인 사고에 대한 부정과 인간의 주체와 자아에 대한 주도적 가치체계를 의미한다. 이 가치관은 절대성보다도 상대성을, 일원론보다는 다원론을, 독단주의보다는 관용주의를 존중한다고 볼 수 있다(Fox & Miller, 1995). 따라서 탈근대주의론의 구체적인 방법론은 첫째, 차이(difference)라는 개념을 중시하는 해체(deconstruction)와 둘째, 영구한 법칙이나 진리의 실재를 부정하고 현실의 이해와 해석에 있어서 다원성을 불가피한 것으로 받아들인다는 점이다.

특히 포스트 모더니즘과 행정과는 어떠한 관련성이 있는가를 몇 가지만 천작해보면 다음과 같다²⁾(Rosenau, 1992 : 100~133). 포스트 모더니즘은 집권적. 관존민비적 사고와 독단.오만에 젖어 있는 관료제를 철저히 비판.해체하고 권력집중과 계서제, 관료중심주의를 파괴하는 이론적 단초를 마련해준다. 따라서

2) 이하의 내용은 이 책의 내용 중 행정과의 관련성 있는 부분만을 간단히 추출해서 요약한 것이다.

이것은 종래의 행정이론이 강조하는 기술 합리성이라든가 동질적 통합체계(integrated system)를 거부한다. 나아가서 중앙집권적인 계획(central planning)과 계서적인 조직구성방식을 통한 능률성 추구라는 기존의 행정체제들도 철저히 부정한다. 포스트 모더니즘은 개인의 자유를 강조하고 거대한 국가권력의 해체를 주장함으로써 반 국가주의(anti-state)적이고 반 관료제(anti-bureaucracy)적인 입장을 취한다고 할 수 있다. 이런 점에서 포스트 모더니즘은 최근의 지배담론인 신보수주의가 내세우는 탈규제·민영화·사회복지 축소·중앙정부권한의 과감한 축소 등을 내용으로 한 최소정부(minimal government)론과 연맥된다고 할 수 있다. 또한 포스트모더니즘의 정치학은 국가권력의 해체경향을 지적하고 지방의 자율성과 시민의 정치참여를 강조함으로써 지역의 특성과 주민의 취향에 적합한 진정한 지방자치제도가 발전할 수 있는 이론적 조망을 제시해주고 있다는 점도 시사하는 바 크다.

이처럼 포스트 모던 행정은 기존의 현대적 행정원리의 준거 틀과는 다른 새로운 창조적 이미지와 행정 DNA의 변화를 요구하고 있다.

셋째³⁾로 포스트 자본주의(post-capitalism)시각(Drucker, 1993)은 국가(좁게는 정부)와 시장, 시민사회의 역할의 재정립을 역설하고 있다. 다른 말로 한다면 21세기는 국가중심의 패러다임에서 사회중심의 패러다임으로 그 무게가 이동하게 될 것이라는 점이다. 드릭커(P.Drucker)에 의하면 오늘날과 같은 세계 규모의 전환기는 200여 년만에 맞는 것으로 국민국가의 종언 속에서 전개되는 새로운 질서는 가치, 신조, 사회구조, 경제구조, 정치개념, 정치구조 전면에 일어나는 총체적 재편성으로써 그것을 지금 요약 설명하기란 지난한 과제라고 갈파하고 있다. 분명한 것은 21세기의 새로운 사회는 사회주의 사회도 아니고 그렇다고 자본주의 사회도 아니라는 것이다. 왜냐하면 그 사회에는 자본가와 계급적 노동자가 없는 사회이며, 노동력이 자산이 될 수 없는 사회이며, 통화와 정보에 조국이 없는 사회인데 이를 구태여 명명한다면 '자본주의 이후의 사회'라고 가치를 붙일 수 있을 따름이라는 견해를 피력하고 있다. 그리고 이

3) 이하의 내용은 이 책의 내용을 요약 정리한 것이다.

와 같은 자본주의 이후의 사회는 오늘날 국민국가를 대신하는 사회영역(정부, 기업과 대비된 차원)이 시민성을 어느 정도 회복할 수 있느냐에 따라 미래사회가 생명력을 가질 수 있게 된다는 것이다. 즉, 드러키는 포스트 자본주의 사회에 있어서는 시민사회에 의한 시민성 회복이 애국심을 대신한다는 판단을 내리고 있다.

그렇다고 아직은 한국사회의 앞날을 우리가 성급하게 포스트 국민국가(post-nation state) 시대로 전제할 시점은 아니다. 어느 일면 국민국가는 쇠퇴하기는커녕 앞으로도 장기간에 걸쳐 가장 강력한 정치적 제도로 군림할 수 있을 것이다. 그러나 그것이 지금처럼 유일한 국가결정기관은 아니며 날이 갈수록 다른 기관, 다른 조직, 다른 사회영역과 함께 정책을 나누어 갈 것만은 사실이다. 그렇다면 앞으로의 사회에 있어서 ① 끝까지 국민국가 독자영역으로 남을 것이 무엇이며, 그와 반대로 ② 지금의 각 나라 속에서 국가권력을 나누어 가질 영역들은 무엇이며, ③ 지금까지의 국민국가의 권한을 가져갈 글로벌한 기능(WTO, IMF 등)은 무엇이며 또 ④ 중앙정부로부터 분리된 지역 즉, Local한 것은 무엇이나의 탐색이 필요해진다. 이같은 물음과 시각에서 정부의 역할과 그 운영방식을 새롭게 정립할 필요성이 있다.

Ⅲ. governance의 개념 내용

이상의 논의가 주는 시사점은 기존의 정부운영방식을 바꿔야 한다는 것이다. 기존의 정부운영방식을 전통적인 행정이라고 한다면 이에 대한 엔티테제로서 나온 개념모형이 governance라고 할 수 있다. 이 용어는 그간 통용되어 왔던 행정(public administration)이라는 용어와 차별화시키기 위해서 원용된 개념이라고 할 수 있다.

그러면 governance와 전통적 행정과는 개념상의 어떠한 차이가 있는가. 이에

대해서 Lester Salamon은 전통적 행정과 governance의 차이를 다음과 같이 정리하고 있다.

전통적인 행정은 정부기관의 통제와 관리에 주로 초점을 맞추고 있기 때문에 오늘날 부각되는 새로운 형태의 공공행위를 설명하는데 많은 부분 적실성이 부족하다. 전통적인 행정이 정부기관 내부의 동력(dynamics)을 강조하였다면 새로운 형태의 공공행위(governance-필자주)에 있어서는 때때로 비정부부문과의 협력문제를 어떻게 견인해내느냐가 매우 중요해진다. 전통적 행정이 권위의 계층제와 통제 및 명령의 메카니즘을 강조했다면 새로운 방식의 공공행위는 조직운영의 분권화된 방식과 설득 및 타협의 기술을 적극적으로 활용한다.4)

Donald F. Kettl도 외부계약(contracting out)에 관한 주제를 다루면서 전통적 행정과 governance차이를 다음과 같이 지적하고 있다. 이 입장도 Salamon의 주장과 같은 맥락이라고 할 수 있다.

정부의 역할이 변한다. 직접적으로 재화와 서비스를 생산하는 정부의 기능이 줄어든다. 대신 정부로부터 권한을 위임받아서 실질적인 일을 하는 대리인들을 감독하는 정부의 역할이 강화된다. 정부 자체가 재화나 용역을 직접 생산하는 전통적인 프로그램하에서는 최고 관리층은 하부기관의 구성원들이 준수할 것으로 기대되는 명령을 전달한다. 여기서 중요한 것은 정책을 형성하는 사람과 일선에서 서비스를 전달하는 사람들을 묶는 계층제적인 연계구조(느슨한 연계든 강한 연계든)의 존재이다.

공·사 파트너십(governance)에 있어서는 계층제는 계약으로 대체

4) Salamon의 글을 Frederickson, 1997 : 80에서 재인용한 것임

된다. 여기에서는 정책결정에서부터 정책집행까지 형성된 권위의 연결고리대신에 정책결정자와 정책집행자간에 이루어진 문서화된 계약조건이 존재한다. 최고관리층은 계약자들에게 명령을 내릴 수는 없다. 그들은 단지 계약자들에게 계약조건을 준수하라고 설득하고 협박하고 달랠 수는 있다. 그러나 궁극적으로 최고관리층에게 중요한 것은 계약자가 잘 반응할 수 있는 유인체계를 설계할 수 있느냐 하는 것이다.……이것은 기존의 방식과는 다른 종류의 공공관리를 요구하는 것이다.(Kettle, 1993: 21-22)

이러한 논의를 통해서 볼 때, 전통적 행정이론과 새로운 행정이론으로서의 governance의 차이를 다음과 같이 유추해볼 수 있다. 그 특징을 추출해보면 다음과 같다. 전통적 행정이론은 시장실패에 대한 보완책으로서 정부역할의 증대를 강조하였다는 점에서 해밀턴주의(Hamiltonism)적인 입장에 선다. 따라서 전통적 행정이론이 강조하는 관리의 중점사항은 집권적 계층제, 규제중심의 관리, 전문기술성, 공무원의 익명성과 정치적 중립성, 실적주의 공무원제도, 기관형성, 과학적 행정, 관료적 권위에 의한 규제집행, 집합적 공익론 등이다. 이에 비하여 오늘날 강조되고 있는 governance는 메디슨주의(madisonism)적이고 신자유주의적인 입장으로 대체로 시장논리, 민영화, 외부계약, 거래비용 및 교환, 기업가적 리더쉽, 권한위임과 분권화, 평면조직, 과제중심의 네트워크, 경쟁, 시민의 선택권 부여, 그리고 국제협력 등을 강조한다. 이러한 governance의 개념속에는 정부·비정부, 영리·비영리, 중앙·지방정부, 국제기구 등 광범위하고 다양하게 연결된 공적 조직들의 네트워크를 포괄하게 됨으로서 공공부문 및 행정의 영역을 확장시킴과 동시에 간소하면서도 근육질의 정부조직을 강조하게 된다(Frederickson, 1997: 78-87) Osborne 과 Gaebler가 주장하는 기업가형(entrepreneurial) 접근방법(Osborne & Gaebler, 1992)도 근본적으로는 governance의 개념과 동일하다고 할 수 있다. 전통적 관료제(행정)와 기업가형 정부의 접근방법의 차이를 요약하면 다음과 같다.

<표Ⅲ-1> 전통적 관료제와 Governance의 접근방법 비교

전통적 관료제 (Bureaucracy)	새로운 행정 (Governance)
노젓기 (rowing) 역할	방향잡기 (steering) 역할
직접 해줌 (service)	할 수 있도록 해줌 (empowering)
서비스의 독점적 공급	서비스제공에 경쟁도입
규칙중심 관리	임무중심 관리
투입중심 예산	성과연계 예산
관료중심	고객 중심
지출지향	수익창출
사후치료	예측과 예방
집권적 계층제 (명령과 통제)	참여와 팀웍 (협업과 네트워크 형성)
행정메카니즘	시장메카니즘

자료 : Osborne and Gaebler, 1992

이와 같이 governance에 관한 개념규정은 그 내용이 다양하다고 할 수 있다. 아직까지는 사용하는 사람의 임의대로 governance라는 용어를 사용하고 있다(Frederickson, 1997 : 83). 그렇기 때문에 학자들이나 실무자들 간에도 강조하는 부문에 따라 그 내용이 일치되지 않고 있다. 그렇다고 해서 그 내용들 간의 관계가 서로 일관성이 없거나 모순적이거나 경쟁적인 것은 아니다(Frederickson, 1997 :87). 행정학적인 시각에서 볼 때 대체적으로 governance는 Osborn과 Gaebler이 강조하는 기업가적 정부에 중점을 두면서도 공공문제 해결을 위해서 비정부영역과의 협력을 특히 강조한다⁵⁾.

그러면 여기서는 정부를 어떻게 보느냐 하는 것이 중요하다.

정부는 정부이외의 여타 영역에 대해서 통치를 독점하는 유일한 세력이 아니라는 것이다. 정부는 사회의 다양한 제도와 조직, 그리고 집단사이의 상호작용의 복잡한 망조직(network)의 하나에 불과하다는 것이다. 정부는 통치라는 큰 빙산의 가시적인 일각에 불과하다는 것이다(UNDP, 1997 : 2). 이런 점에서

5) Peters는 governance 모형을 4가지 즉 시장적 정부모형, 참여적 정부모형, 신축적 정부모형, 탈규제적 정부모형으로 유형화시키서 설명하고 있다(Peters,1996).

제주발전연구 제3호

공공문제 해결을 위해서 정부가 해결사로서 전면으로 직접 나서지는 방식은 한계가 있다는 것이다. 정부가 중심이 되어 정치·경제·문화·사회 등의 모든 영역에 있어서 정책을 결정하고 집행을 지시하는 국정운영방식은 더 이상 효율성을 가져다 줄 수 없다.

오늘날의 통치와 행정은 그 역할이 기본적으로 달라져야 한다. 종래에는 공공정책형성기능이나 공공서비스 전달은 정부의 독점물로 간주되어 왔다. 그러나 오늘날은 과거 정부가 독점적으로 하였던 업무 중에서 그 성격에 따라서는 기업이나 시민 스스로 하거나 민관협력방식을 통해서 할 수 있는 업무영역이 많이 존재한다. 그리고 그렇게 하는 것이 오히려 정부가 할 때보다 국정운영에 있어서 더 효율적인 경우가 많다. 탈 자본주의 시대, 탈 근대화 시대를 향하여 나아가는 한국의 경우에 있어서도 시민이나 혹은 비정부 주체들의 연대와 네트워크를 통해 공공문제를 해결하는 방식은 매우 바람직한 일이라고 할 수 있다.

이렇게 볼 때 국정관리와 관련하여 크게 세 가지 영역간의 네트워크⁶⁾를 이야기할 수 있다. 이 세 가지 영역은 정부(행정영역), 민간부문(시장영역-private sector), 시민사회(civil society)로 나눌 수 있다. 효율적인 국정관리를 위해서는 이 세 영역주체간의 협력과 견제가 governance 모형에 있어서 중요한 개념이다

정부는 이 세 영역 중의 하나에 불과하다. 여기에서는 정부를 협의로 행정영역에 한정한다. 따라서 국가 대신에 그 하위기관인 정부로 그 범위를 좁힌 것은 이 글이 다루는 주제가 민관협력문제, 그것도 지방정부 차원의 문제이기 때문이다. 오늘날의 행정영역은 복잡하고 급격하게 변화하는 외부환경에 대응할 수 있는 유연성과 사회구성원들의 욕구를 담아낼 수 있는 대응성을 가져야 한다. 이를 위해서는 방향을 설정하는 일(steering)과 노젓는 일(rowing)을 구분해야 한다. 정부의 가장 중요한 일은 국정관리에 있어서 '방향타'를 바로잡

6) 이하의 내용을 정리하는데는 다음의 문헌에서 많은 도움을 받았다(노정현, 1997:13 - 18;Kooiman,1993:35-48).

는 일이다. 가장 상위의 차원에서 정책방향을 제대로 잡기 위해서는 그 과정에 비정부주체들의 협력과 견제가 요구된다. 그래야 그 정책방향이 사회의 각 세력간의 균형과 형평성을 담보할 수 있다.

한편 정부는 정책의 구체적 집행업무인 rowing은 하부행정기관이나 지방정부, 시민단체, 기업에게 맡겨야 된다. 정부의 가장 중요한 일은 이들 조직이 이러한 집행업무를 잘할 수 있도록(empowering) 상벌체계를 포함한 제 조건을 마련해주는 것이다. 이래서 국정관리에 있어서 민관협력이 중요한 것이다. 이것이 잘 될 때 바로 '작고 효율적인 정부'가 가능해지는 것이다.

민간부문(private sector)은 민간기업(제조업, 무역, 은행, 조합 등)과 시장내의 비공식부문을 포함한다. 민간부문은 그 구성원들이 시장과 기업에 유리한 환경을 조성하기 위하여 사회·경제·정치정책에 영향력을 행사한다는 점에서 시민사회와는 구분된다(노정현, 1997 : 17).

시민사회(civil society)는 개인과 정부사이에 놓인 것으로서, 사회·정치·경제적으로 상호작용하는 개인과 집단(조직화되었든, 아니든 간에)으로 구성된다. 시민사회의 중심적 사회조직은 시민단체이다. 시민단체는 사회가 자발적으로 구성하는 연합체의 군집으로서 개인과 정부를 이어주는 역할을 수행한다. 이 시민사회조직은 서비스 지향적 자원 활동단체와 공공쟁점 지향적 자원 활동단체로 크게 유형화해 볼 수 있다. 특히 후자의 활동수단은 여론정치와 직접행동이다. 여론정치란 시민사회에서 공론을 형성하고 이를 통해 정부정책과 기업운영에 압박을 가하는 '영양의 정치'를 말하며 직접행동이란 의사결정과정에서 직접 참여함으로써 시민의 의지를 관철하는 행위를 말한다. 금융실명제 실시나 동강 살리기 운동이 여론정치의 대표적 성과였다면 소액주주운동과 국정감시모니터 활동은 직접행동의 모범적 사례라고 할 수 있다.

시민단체들의 공통된 특징(이경원, 김석준, 1999 : 175~176)은 다음과 같다.

- ① 시민단체는 비정부.비정당.비영리.비종교. 비가족조직으로서 다른 사회부문에 대해 자율성을 지니다.
- ② 시민단체는 시민사회의 구성원들에 대해 성원자격이 개방적이고 시민의 자발성에 기초하여 조직된다.
- ③ 시민단체는 개인이

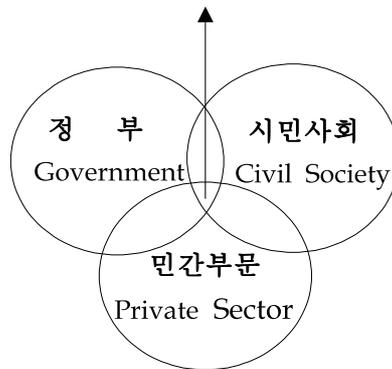
제주발전연구 제3호

나 특정 계층.집단의 특수이익이나 친목도모가 아니라 불특정 다수 시민의 이익추구를 목적으로 한다. ④ 시민단체는 일시적인 무정형의 비공식집단이 아니라 일정한 수준의 공식화된 조직구조를 갖추어 활동의 지속성을 유지한다. 이런 점에서 국가가 주도하여 법률적.물질적.인적 자원을 마련해주고 국가정책에 대한 항상적인 지지를 담보하도록 조직된 관변단체 (government organized non-government organization :GONGO), 경제부문 내에서 분화된 산업과 직업에 따라 조직된 기업간 결사체(예컨데, 전경련 등)나 노동조합, 직업적 또는 전문적 결사체(occupational or professional associations), 회원상호간의 친목을 도모하는데 치중하는 표출적 단체(expressive group), 각종의 종교적 선교단체 등은 시민단체에 포함되지 않는다고 할 수 있다.

따라서 정부, 민간부문, 시민사회가 각 자의 역할이나 기능은 다르지만 파트너십(partnership)을 가지고 공동으로 국정관리에 참여하는 즉, 공동국정관리(cogovernance)가 국정관리의 중요한 개념으로 등장한다. 여기에서 말하는 파트너십은 참여하는 당사자들이 대등한 권력관계를 전제로 한 개념이다..

이상의 공동국정관리개념을 도식화하면 다음과 같다.

<표 III-2 > 공동국정관리영역



IV. 지방정부운영에 있어서 governance 型 민관협력구축방식

위에서의 논의는 주로 중앙정부 차원의 것이라고 할 수 있다. 그러나 오늘날의 행정을 고객중심의 행정이라고 볼 때, 수많은 고객들에게 서비스를 전달하는 것은 결국 지방정부와 일선 행정기관의 몫이 된다. 행정을 하나의 살아있는 활동체라고 볼 때, 이 활동체의 실제적인 움직임을 지탱하기 위해서는 지방자치단체를 비롯한 행정의 일선에서 국민들과 직접 접촉하는 분야가 강화되어야 한다. 그러한 의미에서 지방행정, 일선행정이야말로 최종적으로 국민에게 만족을 줄 수 있는 중요한 구성요인이 된다(노정현,1997:27).

이런 점에서 지방정부 운영에 governance 모형을 적용하는 것은 상당한 의미가 있다. 이 모델이 미국의 경우 클린턴 정부의 국정개혁의 이론적 토대가 되었지만 사실은 그 단초는 중앙차원보다 지방정부차원에서 발단되었다고 할 수 있다. 저명한 저널리스트인 David Osborne과 캘리포니아주 비세일리어 시 정관리인 출신인 Ted Gaebler는 지방 정부 운영의 여러 개혁 사례에서 기업가형 정부에 관한 아이디어를 얻었다. 따라서 governance 모형은 중앙보다 지방에 적용할 때 그 적실성의 수준이 더 높다고 할 수 있다.

우리나라의 경우도 세계화, 지방화, 정보화의 진전으로 앞으로의 지방행정의 환경은 점점 복잡성과 다양성을 띄게 될 것이다. 그 대응책 또한 파격과 변화를 요구하게 될 것이다. 민선 2기 지방자치가 질적인 변화를 가져오기 위해서는 알이 껍질을 깨고 나오듯이 지방정부 운영방식이 기존의 관행, 기존의 틀, 기존의 생각으로부터 혁신적으로 바뀌어야 한다. 민선지방자치실시로 중앙정부주도의 지방발전이 어느 정도 지방주도로 전환하고 있는 것은 사실이다. 그러나 그 지방주도라는 것이 자치단체장과 관료의 독주로 이루어지고 있다. 그렇기 때문에 거기에서 오는 정책오차 등 지불해야되는 비용이 너무 많다. 따라서 민선자치시대하의 지방정부 운영에 있어서 cogovernance의 행정철학

제주발전연구 제3호

을 적극적으로 도입할 필요성이 제기된다.

이 모델을 지방정부에 도입할 경우 우선적으로 해야 될 일은 지금까지 당연한 것으로 여겨 왔던 자치단체의 역할과 그 수행 방식에 대한 전면적인 재검토다. 여기서 잠정적으로 생각해볼 수 있는 것은 자치단체 안에서의 기능분담과 그에 따른 관리가 잘 이루어져야 한다. 그 방향은 광역자치단체인 道는 정책방향을 제시하고(조타수의 역할) 집행업무는 그 성격에 따라서 기초자치단체, 기업, 시민단체로 분권화 되어야 할 것이다. 특히 집행업무의 많은 부분은 민영화나 민관협력을 통해서 해결하는 것이 훨씬 능률적이다.

민관협력은 정책집행과정에 있어서 뿐만 아니라 정책방향설정에도 있어서도 매우 중요하다. 지자체 관리주체인 행정기관·기업·시민사회(적극적인 시민 포함) 3자가 어떻게 최적관계를 모색하면서 지자체 관리에 공동으로 참여할 것인가를 모색해야 한다.

특히 민주주의가 보편화될 21세기에는 개인과 권력을 이어주는 시민사회의 역할이 매우 중요하다. 지방화 시대에 있어서 지방경영의 성공과 실패여부는 공동행정관리의 정책네트워크를 구축하는 능력에 달렸다고 하여도 과언이 아니다. 앞으로 공공문제 해결이나 공공서비스 생산·공급에 있어서 지방정부의 독점을 지양, 민간부문과 시민사회의 참여를 최대한 넓혀야 할 것이다. 즉, 관과 민의 협력관계가 잘 형성되어서 관과 민이 공동으로 결정하고 생산하며 그 결과에 대해서 공동으로 책임지는 공동행정관리 체제 구축이 정말로 중요하다. 여기서 官이란 공공부문을 말하고 民은 기업과 시민사회를 말한다. 관민협력관계는 공공부문과 민간부문이 상호이익을 추구하기 위하여 협력(collaboration)하는 것을 말한다. 그와 같은 협력은 정책적 차원(policy dimension)과 운영적 차원(operational dimension)의 두 가지 차원으로 나눌 수 있다. 정책적 차원은 지역의 목표나 방향을 밝혀 나가는 것이고, 운영적 차원은 그 목표를 집행해나가는 것을 말한다. 관민 파트너십의 목적은 이 두 가지 차원을 연결시켜서 참여자들이 개별목표를 추구하면서 동시에 보다 광범위한 지역에도 기여하도록 하는 것이다.

1. 정책적차원의 민관협력구축방식

지방정부가 나아가야 될 방향을 설정하는데 있어서 민관의 협력관계를 구축해야 한다. 이 입장은 정책결정을 둘러싸고 관과 민의 대화와 담론이 필요하다는 참여민주주의시각에서 출발한다. 이러한 내용은 '담론민주주의(discursive democracy) (Dryzek, 1990)', '연합민주주의(associative democracy)(Hirst, 1994)', '강력한 민주주의(strong democracy)(Barber, 1984)' 등에 관한 문헌들에서 다양하게 존재한다. 예를 들어 하버마스(Habermas, 1984)는 가장 효과적인 참여조건을 기술하기 위해서 '이상적인 언어공동체(ideal speech community)'와 '의사소통의 합리성(communicative rationality)'의 개념을 개발하였다. 행정학쪽에서도 정책망(policy network)이나 정책공동체(policy community)와 같은 개념은 오래 전부터 보편화된 정책 틀이다(Rhodes & Marsh, 1992:181-205 ; Sabatier, 1984:129-168 ; Jordan, 1990:470-484). 이러한 개념모형들의 기저를 이루는 공통된 특징은 각각의 정책영역에 투입을 최대한으로 허용하는 동시에 시의적절한 정책이 이루어질 수 있도록 토론을 구조화해야 한다는 것이다. 이 과정에 소수의 이익집단에 한해서만 참여를 허용하는 극단적인 조합주의적 참여체제(Schmitter, 1974)나 이익집단간의 균형을 강조하는 다원주의적인 참여체제(Dahl, 1961)는 진정한 의미에서의 참여의 본질을 훼손하는 일이기 때문에 배제되어야 한다.

이러한 담론민주주의는 그 규모 때문에 중앙정부수준에서보다 지방정부 수준에서 직접적 시민참여를 가능케하는 메카니즘을 개발해서 운용하기가 훨씬 유리하다. 더욱이 오늘날 대의제가 국민의 대표기관으로서의 기능보다는 이익집단의 대변자로 전락하는 등 그 신화는 많이 퇴색하였다. 이러한 실망은 지방정치에도 그대로 나타나 대의제가 최소한 지역주민의 요구를 정책으로 전환시키는데 완벽하지 못하다는 견해가 적실성을 얻고 있다. 지방정치가 선진화되었다는 서유럽의 모든 나라에서조차도 지역주민들이 지역개발과 지역문제 해결을 위해 대의제 기관인 지방의회보다는 이해당사자인 주민자신이 직접 참

여해서 자신들의 운명과 관계된 문제를 해결하는데 더 많은 관심을 기울이고 있다.

정책적 차원에서 관민협력의 정책공통체 구성은 반드시 필요하다. 여기에서 관과 민은 파트너십을 가지고 정책의 가닥을 잡아 주는 역할을 해야 한다. 특히 민 중에서도 시민사회단체들의 참여는 매우 중요하다. 21세기는 NGO의 시대라고 한다. 시민사회를 도정관리의 정책 파트너로 삼아야 한다.⁷⁾ 그 이유는 여러 가지가 있지만 간단히 말하면 시민사회가 정책결정을 둘러싸고 지방정부가 제대로된 방향타의 역할을 하고 있는지, 자본권력이 한 쪽으로 너무 경도되는 것은 아닌지 항상 감시·감독하여 그 지역정책이 시민적 균형(civic balance)(McFarland, 1976 : 8~12)을 잡아가도록 하는데 있다. 이것이 잘 되기 위해서는 NGO의 정책제언·정보제공·견제 등의 역할이 활성화되어야 한다

대의정치가 완벽하게 기능하여 시민에 의하여 선출된 대표들이 시민의 가치지향을 의사결정과정에서 제대로 삼투시킬 수 있다면 정책공동체의 존재의의는 그렇게 크지 못할 것이다. 지방의회가 제대로된 입법활동을 하고 행정부를 제대로 감독하여 시민적 이익을 잘 보장해 준다면 시민들(시민사회)의 정책참여가 구태여 존재할 필요성이 없다. 그러나 오늘날 정치적 실험으로 증명되고 있는 바와 같이 대의정치는 선거제도의 모순으로 대표자가 잘못 선출될 수 있는 것은 물론 의회 그 자체가 가지고 있는 구조적 모순 또한 나날이 증폭되어 가고 있는 실정이다. 지방의원들은 대표성을 상실한 채 지역의 토호세력이

7) 政府和 NGO간의 관계는 4가지 모형 즉, 정부주도형, 중첩형, 상호협동형, NGO 주도형으로 구분해 볼 수 있다. 여기서 정부주도형은 정부가 재정과 인간적 서비스분배에 있어 주도적인 역할을 하는 것으로 많은 사람들이 말하는 복지국가와 같은 개념이다. NGO주도형은 정부주도형의 대극점에 있으면서 자원조직(voluntary organization)이 재정과 서비스분배에 있어서 주도적인 역할을 한다. 중첩형은 정부와 비영리부문이 재원과 서비스분배에 있어서 각각 분리된 독자적인 영역을 가지는 것으로서 비교적 자율적인 두 가지의 서비스의 재정과 전달 시스템이 존재한다. 상호협동형은 정부와 NGO가 상호보완적인 관계를 가지면서 개별적으로 일하기 보다는 함께 행동한다. 예컨대 정부가 채워주지 못하는 서비스 수요를 NGO가 보완해준다(Gidron & Kramer & Salamon, 1992:16-20).

나 지대추구행위자들에 의해 포위되고 있는가 하면, 정책능력의 결여로 행정부의 시너로 전략하는 경우도 적지 않은 것이다.

이렇게 될 경우 대의기구를 통해서 자신들의 신념과 이해관계를 정책과정에 반영하지 못한 지역주민들의 이익을 누가 반영해줄 것이냐 하는 것이냐 하는 것이다. 그렇기 때문에 이러한 문제를 해결하기 위한 메카니즘의 제도화가 필요한 것이다. 이를 위한 대안적 의미로서 관민협력의 정책공동체 형성은 그 의미가 크다고 할 수 있다. 또 이러한 메카니즘이 제대로 작동이 되어야 정책 집행과정에서 지역주민들로부터 정책순응(policy compliance)을 확보할 수 있게 된다(김병준,1985:307-308). 여기서 말하는 정책순응이란 정책의 성공적 집행을 위한 단순한 순응과 협력의 차원을 넘어 시민의 노동력과 물질 자원을 필요로 하는 경우로까지 확대된다는 의미에서 순응성의 문제는 커다란 의미가 있다. 스스로의 참여나 동의가 없는 문제에 대하여는 자신의 자원을 쉽게 제공하지 않으려는 것이 인지상정이기 때문이다. 이러한 의미에서 제대로된 관민협력형 정책공동체 구성은 지방자치의 성공을 결정해주는 열쇠라고 할 수 있다.

2. 운영적 차원에서의 민관협력구축방식

지방정부운영에 있어서 방향잡는 일과 노젓는 일은 구분된다. 노젓는 일은 정책 집행과 관련된다. 노젓는 일의 주체는 하위 행정기관, 기업, 시민단체다. 오늘날과 같은 다원화 시대에 있어서는 관이 일방적으로 주도하는 일괄적이고 상의하달식의 집행방식은 국민의 다양한 요구를 수용하지 못한다는 문제점이 있다. 그래서 정책집행과정에 있어서 민관의 파트너십이 매우 중요해진다.

따라서 운영적 차원에서 이루어지는 민관협력의 중요한 과제는 정책집행과정에서 공공부문이 공공의 목적을 위하여 민간부문(시민사회 포함)의 자본, 인력, 기술 등을 어떻게 도입·활용하느냐 하는 것이다. 민간부문이 갖고 있는

제주발전연구 제3호

자본, 창의성, 기술, 경영능력, 기업가정신 등을 공공부문에 도입·활용하여 사회간접자본의 확충과 지역개발사업의 수행 그리고 기타 공공서비스의 생산·공급을 도모하는 활동이야말로 민관협력의 핵심사항이다. 미국의 경우는 공공서비스 공급의 민간화나 공·사협력의 형태로 민간자원을 활용하고 있으며, 영국의 경우도 국영기업의 민영화의 흐름 속에서 이미 오래 전부터 準 정부조직의 형태로 민간자원의 활용을 적극 추진하고 있다. 일본의 경우도 '민활법'의 제정을 통한 제3섹터(서구식으로는 민관공동출자사업)의 설립을 중심으로 광범위한 민간자원의 활용을 적극 추진하고 있다.

민관협력적 공동관리 형태는 다양하다. 분류에 대체로 두 가지기준을 적용해볼 수 있다(박홍석·이정근, 1998 : 364~366). 하나는 민관협력적 관계의 대상이 무엇인가이다. 공공부문과 민간부문간의 협력이 공공사업에 관한 것인가 아니면 행정서비스에 관한 것인가에 의한 구분이다. 공공사업분야는 관심이 주로 정부의 부족한 재원의 조달, 정부예산의 절감, 사회기반시설이나 기타 공공시설의 설치, 운영 등에서 나타난다. 반면에 공공서비스분야는 시민들의 공익적 의지실현노력에서 많이 찾아 볼 수 있다.

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

민관협력적 공동관리를 위의 두 가지기준을 적용해 구분해보면 다음의 <표 2>와 같은 네 가지 유형이 나온다. 공공부문과 민간부문의 협력은 이러한 유형의 어느 한 가지 형태를 벗어날 수 없다.

이상의 내용을 도식화 해보면 아래의 표와 같다.

<표 IV-1> 민관협력유형

		협력의 성격	
		직접적	간접적
대상분야	공공사업	I	II
	공공서비스	III	IV

민관협력 유형 I의 대표적 사례는 민관공동출자사업(일본식으로 말하면 제3섹터)이다(Levitt, 1973 ; 차미숙, 1994). 도시 재개발 사업이나 도로건설 등에 있어서 이러한 형태를 자주 볼 수 있다. 경영 및 자금부담, 공사분담 등 그 형태는 다양하다. 예컨대 민간기업은 정부가 원하는 건축물을 시공하고, 그 대가로 시설물 또는 그 시설물의 일부를 일정 기간 독점적으로 이용한다던가, 도로의 시공을 맡아 주는 대가로 정부로부터 그 주변의 개발을 허가 받는 방법이다.

유형 II는 민자유치⁸⁾나 민간시행(주도), 민간위탁 등이 그 예이다. 민자유치는 공공부문이 주도하는 사업에 민간부문의 자본을 참여시키는 경우를 말한다. 시급한 개발사업이지만 공공부문의 재정적 여력이 없을 때, 민간의 자금을 폭넓게 활용하기 위하여 민간자본이 공공투자사업에 활용되는 경우이다. 공공사업의 기획, 시공 모두 공공부문이 주도하나 민간부문은 공공사업의 자금 일부만 공급하는 형식을 취한다. 사회간접자본시설이나 지역개발사업 등에 민자유치방법이 도입되고 있다.

민간시행(주도)(김 열, 1997 : 147)⁹⁾은 민간부문이 주도적으로 공공사업을 직접적으로 시행하도록 허가하는 방식이다. 이 경우에는 민간부문이 공공시설

8) 민자유치는 재원의 조달 가능성과 공공시설의 공공성 등을 고려할 때, 공사 협력 방식(public-private partnership)이 바람직하며, 일본의 경우 제3섹터의 활용이 매우 활발하다(Fosler & Berger, 1982 ; Levitt & Kirilin, 1985).
 9) 민간시행(주도)의 구체적인 적용예로서는(박우서,1992: 505~523)참조.

의 건설, 자금조달, 그리고 관리·운영까지 책임지며 일정한 기간이 경과한 후에는 공공부문으로 돌려주는 방법이 일반적이다. 유료도로, 터널, 주차아파트, 지하철역과 백화점 연결통로, 하수처리 시설 등의 경우에 흔히 사용되고 있다. 민간주도(시행)사업과 민자유치사업은 현실적으로 엄밀하게 구분되기가 힘들나 사업시행의 주체에 따라 이론적으로 구분된다.

민간위탁(김 열, 1997 : 148 ; Savas, 1982 : 53~75)¹⁰⁾은 공공부문이 민간기업에 업무의 전부 또는 일부를 계약에 의해 위탁해서 처리하는 형태이다. 이러한 사무위탁형태의 계약방식은 경비 절감과 서비스의 질 개선 등 경제적 능률을 확보하기 위한 목적에서 활용된다. 폐기물 수거, 도로보수, 대중교통체계 운영(예 : 케나다), 상하수도 공급·관리, 공항운항, 택아·장애인 시설 운영, 공립학교 운영(예 : 미국), 교량 등 시설물 유지·관리(예 : 영국) 등 광범위한 분야에서 민간위탁이 행해지고 있다.

유형Ⅲ는 공동생산의 적극적 형태로서 민간부문의 구성단위들은 공동체 이해관계가 큰 각종 공공서비스의 생산 또는 전달과정에 직접적으로 참여한다. 예컨대 지역주민이 개별적으로든 집단적으로든 구난활동에 자원봉사자로 참여한다거나 쓰레기 불법투기 감시단으로 활동하는 경우 등 그 예는 다양하다.

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

민관협력행정의 다양한 모습은 이와 같은 분석틀을 사용해 이해할 수 있다. 여기서 공공사업의 경우는 공공부문에 대한 민간참여의 정도 내지 방식에 따라 민간주도(시행), 민간위탁, 민자유치, 관민공동출자사업 등의 형태를 띠고 있다고 할 수 있다. 민관협력의 정도는 민간시행(주도), 민간위탁, 민자유치,

10) 민간위탁모형 설정에 관해서는(최재영,1983: 51~61) 참조.Savas는 정부와 민간조직을 통한 공급을 다음과 같이 9가지로 분류하고 있다.즉 정부서비스,정부간 협약 또는 계약,외부계약,지정(특허), 보조금지급,구매권,시장기구,자발적 서비스,셀프서비스(自助)(Savas,1982: 53-54; 하미승,1995:561-563).

관민출자공동사업(일본식으로는 제3섹터) 등의 형태로 나아갈수록 그 강도가 강하게 나타난다고 할 수 있다.

위의 유형 III, IV에 해당되는 행정서비스의 경우는 공동생산(coproduction)이라는 개념 속에 포섭될 수 있다(Rich, 1981 : 59~76). 공동생산 개념은 학자들에 따라서 매우 다의적이지만 공동체 정신에 입각한 시민의 자발적 활동에 그 논의의 초점을 맞추고 있기 때문에 민관공동출자 사업 등의 영리추구가 개입되는 생산활동은 공동생산의 영역에 포함시키지 않는 것이 대체적인 경향이 다. 여기서는 생산소비자(prosumer=producer+consumer)로서의 시민개념(Ostrom,1981)이 중요하다. 이러한 개념은 공공서비스의 공급에 있어 시민을 공공기관에 의해서 생산된 서비스를 소비하기만 하는 단순한 소비자로서가 아니라, 자신과 공동체를 위하여 서비스를 생산하여 공동체의 서비스총량을 증가시키기도 하는 생산체로 간주하는데 그 인식론의 기초를 두고 있다. 따라서 정규생산자인 공공기관과 소비생산자인 일반 시민이 직접적인 협력여부와는 관계없이 공동체를 위한 공적 재화나 공공서비스의 총량을 높이는 시민행위 모두를 공동생산으로 보아야 한다. 그 유형으로서는 지역사회 정비를 위해서 자발적인 시민단체를 구성하는 적극적인 활동에서부터 길에 쓰레기를 무단으로 버리지 않는 소극적인 행동까지 전부 공동생산 범위 속에 포함시킬 수 있다¹¹⁾.

11) 시민의 행위 중에서 어디까지를 생산 또는 공동생산활동으로 볼 것이냐에 대한 문제도 쉽지 않다. Richard Rich와 같은 경우 시민의 공동생산활동을 적극적인(active) 것과 소극적인(passive) 것으로 분류하였다. 적극적인 것에는 지역사회 정비를 위한 자발적 단체를 구성하는 것 등이 포함되고, 소극적인 것에는 길에 쓰레기를 버리지 않는 행위 등이 포함되는 바, 시민의 공동생산을 넓은 시각에서 파악하였다. Whitaker는 시민공동생산을 직접적인 생산행위뿐만 아니라 시민이 공공기관에 서비스를 요청하는 행위, 공공기관에 의한 서비스를 평가하는 행위 등에까지 확대시켜 이해하고 있다(Whitaker,1980:240-245). 이에 반하여 Rosentraub와 그의 동료들(Rosentraub.Harlowe.Warren.Card,1982)은 공동생산을 시민으로서 당연히 해야 하는 문제, 즉 범죄를 고발하거나 쓰레기를 버리지 않는 행위 등과는 다른 것이라 하여 비교적 좁은 시각에서 파악하고 있다.

이렇듯 생산소비자로서 시민이 행하는 생산적 역할의 인식이라는 공통점을 가지고 있으면서도 시민활동 중 무엇을 공동생산으로 볼 것인가에 대한 입장은 학자

이런 점에서 자원봉사자와 자원봉사단체의 활동수준이야말로 공동생산의 양과 질을 결정해주는 변수라고 할 수 있다.

V. 제주도의 governance型 민관협력구축방안.

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

따라서 이러한 점을 강조하는 governance개념을 제주도의 민관협력 문제에 적용할 때 그 정책적 함의는 무엇인가. 이를 위해서는 현장에 대한 실증적 조사와 분석이 선행되어야 그 논의가 설명력을 가질 수 있다. 단지 여기서는 앞으로 심도 있는 실증적 분석과 검증을 거쳐야 된다는 전제하에서 하나의 試論的인 차원에서 그 논의를 이끌어 보려고 한다. 두 가지 차원에서 생각해볼 수 있는 정책적 함의는 다음과 같다.

에 따라 매우 다르게 나타나고 있다고 하겠다. 본 논문은 공동생산을 되도록 넓은 시각에서 파악하고자 하는 입장이다. 따라서 공기관과의 관계에 있어서 시민의 직접적 협력여부와 관계없이 공기관과의 동일한 재화나 서비스를 생산하는 적극적인 시민행위 행위뿐만 아니라 소극적인 행위까지도 공동생산 개념에 포함시켜야 된다. 그러나 제3섹터 사업에의 참가 등 영리 추구를 근본 목적으로 하는 생산활동은 공동생산의 영역에 포함시켜서는 않된다. 즉 공동생산을 공동체 정신에 입각한 시민의 「자발적 활동」에 그 논의의 초점을 맞추어야 된다.

1. 정책적 차원에서 민관협력구축방안.

정책적 차원에서 민과 관간의 담론과 대화의 필요성을 앞에서 지적했다. 따라서 이를 담아낼 수 있는 정책공동체의 구성이 중요한 과제이다. 특히 적극적 시민이나 시민사회를 정책결정과정에 참여시킬 수 있는 조직모형을 개발해야 한다.

그러면 적절한 정책공동체 조직모형은 어떻게 설계해야 할 것인가. 즉 필자가 주목하는 것은 제도화를 전제로 하여 가칭 ‘<제주도 참여자치 정책위원회>’ 같은 제도를 담론민주주의 거점 조직으로서 운영해보자는 것이다. 이것은 단지 試案에 불과한 것이기 때문에 앞으로 더욱 그 생각을 다듬어 나가야 되겠지만 이와 관련한 몇 가지 생각을 담아볼 수 있다.

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

다음은 이 위원회가 다루어야 할 주제가 무엇이나 하는 것이다. 이 위원회가 모든 문제를 취급할 수는 없고 그야말로 제주도가 가야될 거시적인 정책방향에 한정해야 한다. 비교역사적으로 그간의 제주도의 지역개발정책을 고찰해보면 세 가지 유형의 정책지향으로 나누어 볼 수 있다. 즉 성장주의, 분배주의, 생태주의가 그것이다. 성장주의는 물량적인 가치의 확대를, 분배주의는 도민주체개발이나 개발이익 환원을, 생태주의는 제주도가 가지고 있는 자연환경

의 가치를 강조한다. 그간의 제주도의 지역개발은 이러한 세 가지의 가치를 추구하려는 의식적인 노력이었다고 할 때, 개발정책과정에서 볼 수 있는 것이 이 세 가지가 항상 보완관계에 있었다기 보다는 서로 충돌하는 관계에 있었다고 할 수 있다. 그래서 정책결정을 성장위주로 할 것인지, 분배주의를 위주로 할 것인지, 생태주의를 위주로 할 것인지에 대한 끊임없는 대립이 생겼고 그러한 과정을 거치면서 이 세 가지 가치간에 우선순위가 미봉적으로 조정되어 왔다고 할 수 있다. 그러다 보니 만들어진 정책이 집행과정에서 주민들로부터 정책순응성도 확보하지 못하는 결과를 왕왕 가져왔다고 할 수 있다. 앞으로도 지역정책을 둘러싸고 이 세 가지 정책지향이 투입요소로서 지역개발정책과정에 강하게 영향을 미칠 전망이다. 따라서 갈등관계에 있는 성장주의, 분배주의, 생태주의간의 조정이나 우선순위를 정책사안별로 정하는 일이 급선무다(고충석, 1999 : 18). 절차적 민주주의 차원에서 이러한 역할을 할 수 있는 제도적 장치로서 생각해 볼 수 있는 것이 가칭 <참여자치 정책위원회>라고 할 수 있다. 이러한 과정을 거쳐서 정책방향이 설정되어야 절차적 민주성을 확보한 것으로 간주되어서 그 정책집행도 효능감(efficacy)을 가질 수 있다.

예컨대 최근 불거져 나온 한라산 케이블카 설치 문제만 해도 이 세 가지 정책지향을 어떻게 조정되느냐 하는 문제로 환원된다고 할 수 있다. 앞으로 도민적 합의를 얻어야 될 메가리조트 개발, 골프장 설치, 국제자유도시, 도시계획의 기본방향설정, 버스노선조정문제, 먹는 샘물사업 등의 지역개발사업도 결과적으로는 대책관계에 있는 성장적 가치, 분배적 가치, 생태적 가치간의 우선순위 조정문제라고 할 수 있다. <참여자치 정책위원회>에서는 난상토론(brainstorming)방식을 통해서 우선은 고난도의 정책방향설정에 대해서 도민들의 사회적 합의를 구해보자는 것이다.

2. 운영적 차원에서의 민관협력구축방안

이 부문은 두가지로 나누어서 논의해 보자.

1) 공공사업에 대한 민관 협력방식

앞에서 공공부문에 대한 민간참여의 정도 내지 방식에 따라 민간주도(시행), 민간위탁, 민자유치, 관민공동출자사업 등의 형태를 분류할 수 있다. 어떤 방식이 적합하냐는 공공사업의 성격이나 당사자인 관과 민의 의지와 능력에 달려있는 것이지만 구미의 경우 하나의 준거기준으로 제시되는 것이 시장적 개념이다(Benson, 1990). 즉, 위의 방식 중에서 어떤 유형의 협력방식이 가장 경비도 적게 들고 양질의 성과도 산출해낼 수 있는냐 하는 것이다. 간단히 말하면 협력방식의 저비용 고효율의 문제를 따져보자는 것이다. 과거 공공부문만이 담당해야 하고, 또 공공부문만이 담당할 수 있다고 생각되었던 무수한 공적사업들 예컨대 우체국, 상수도 사업, 교도소 운영 등이 서구의 여러나라(대표적으로 영국)에서 민간화 되고 있다. 이러한 경향은 이데올로기적인 측면에서는 新자유주의적인 영향이지만 행정이론적인 측면에서도 공공선택이론(Ostrom & Ostrom, 1971:203-217)이나 위임-대리인 이론(권순만, 1995:77-95) 등이 이러한 흐름에 정당성을 부여해주고 있다. 이러한 이론들이 전제하는 것은 공공사업의 주체가 누구냐 하는 것은 문제가 되지 못한다. 중요한 것은 공적 문제를 해결하는데 소요되는 비용과 그 성과의 질이라는 것이다. 시장에서 해결할 수 있는 공공사업 분야는 가능한 한 시장에서 해결하고 그렇지 못한 경우만 공영개발을 하거나 민관협력개발을 해야 한다는 것이다. 공공문제해결에 가능한 민간자원을 많이 활용하여 정부의 몸통을 줄이는 쪽으로 나가야 한다는 것이다. 따라서 민간자원의 활력을 적극적으로 활용하는 것이야 말로 민관협력 방식에 있어서 매우 중요한 전제가 된다.

민영화(Mikesell, 1995 : 6~10)도 가장 중요한 공공문제 해결방식이라고 할 수 있다. 그러나 민영화(privatization)는 민관협력이 공공부문과 민간부문의 상호 관계의 측면에서 정의되므로, 보다 엄밀한 의미에서 민관협력방식으로 간주될 수 없다.

그러면 이러한 각각의 관민협력방식들인 민간주도(시행), 민간위탁, 민자유치, 관민공동출자사업이 공공문제해결에 어떠한 의미를 가지는가를 따져 보면 다음과 같다.

제주발전연구 제3호

먼저 주식회사형 제3섹터(이창균, 1997 ; 배용수, 1995)는 우리의 경우 몇몇 성공한 사례가 있기는 하나 대체로 공공사업의 해결방식으로는 적합치 않다. 일본의 경우도 6·70년대 왕성하게 제3섹터방식을 공공사업에 도입되었다. 그러나 지금은 거의 실패한 사례로 지적되고 있다. 일본의 경우는 제3섹터가 민간 대기업에 대한 법률·행정적 규제 완화, 각종의 세제상의 혜택, 장기저리·무이자 대부·채무보증 등의 재정적 지원, 퇴직 공무원의 직업알선 등의 지원책을 합리화시키기 위한 명분용으로 이용되었다는 것이다. 그래서 일본내의 제3섹터에 대한 비판으로서 지방자치단체가 대기업의 利權 독점사업에 봉사하고 있다는 지적이다. 그러다 보니 제3섹터의 근본취지인 공공성은 간데 없고 수익성에만 집착하는 결과를 가져왔다. 80년대 와서는 수익성마저도 제대로 살리지 못해서 지방재정에 부담만 가중시키고 있다. 구미의 경우도 80년대 이후 민관출자사업이 퇴조기에 접어들고 있다.¹²⁾

관경유착이나 특혜시비로 官에 대한 불신이 만연한 우리나라의 경우 일본처럼 파격적인 지원책을 현실화하는데는 상당한 어려움이 수반된다. 그리고 관의 성격을 벗어나지 못하는 경영의식과 전문적인 경영능력 부족도 큰 문제이다. 90년대 이후 우리나라의 지자체가 운영하는 지방공기업이 거의 다 적자에 허덕이고 있는 점이 이를 증명한다. 또한 이들 기업이 실제의 운영에 있어서 수익성에 집착하여 민간영역을 많은 부분 침해하고 있는 점도 지방공기업의 설립취지로 볼 때, 도덕적 해이현상에 해당되는 것이다.

그러나 지방공사형 제3섹터는 거이 적자가 예상되는 서민주택사업이나 영세민·치매·정신질환자를 대상으로 하는 의료사업 등의 공공사업 분야에 적용해볼 수 있다. 이러한 사업들은 영리사업이 아니기 때문에 적자를 볼 가능성이 많다. 따라서 적자부분에 대해서는 지방정부의 재정적 보조가 수반되어야 하지만 가능한 한 적자를 줄여야 된다는 의미에서 그 운영방식만큼은 현재 영국에서 성공적으로 운영되고 있는 책임운영행정기관방식을 도입할 필요성이

12) 日本의 第3sector에 대해서는 강형기, 제3섹터란 무엇인가. : 일본의 경험과 한국의 진로, 지방자치, 1993년 1월호, 현대사회연구소, pp. 108~109

있다(총무처 직무분석기획단, 1997 : 265~333). 영국의 경우 책임운영행정기관(우리 식으로 말하면 내용은 다르지만 형식은 사업소 형태이다)은 사업소장(chief executive)의 전적인 책임 하에 운영된다. 그는 예산운영 및 서비스의 질에 관한 목표를 세우고 상당한 경영상의 재량권을 가지며 성과에 따른 책임을 진다. 그리고 신분은 계약직이다. 이러한 책임운영기관은 영국의 경우 현재 지방정부수준에서도 보편화된 제도이다.

이외에 어떤 형태의 민관협력방식을 택할 것인가는 관련법규, 지역의 특성, 사업의 목적이나 성격, 자치단체 및 민간기업의 인적·물적 능력 등과 밀접한 관련이 있다. 그러나 대체로 공공성이 매우 큰 토지개발, 지방도로 건설, 주택 건설, 공단조성 등은 공공주도형 사업으로 민자유치가 적합하다. 공공성위주의 분야이나 민간의 창의력 및 경영기법의 활용이 바람직한 청소·위생·체육·복지·문화·예술 등 생활환경분야는 민간위탁이 적합하다. 기업성 위주의 분야인 운수·터미널, 건설자재 공급, 유료주차장, 관광·레저, 특산물 가공, 유통사업은 민간시행이나 민자유치방식을 채택하는 것이 바람직하다.

이러한 논의를 바탕으로 제주도에 있어서 공공사업에 있어서 민관협력문제를 예시적으로 가설수준에서 몇 가지만 지적해보면 다음과 같다.

① 제주도가 요즈음 추진하고 있는 국제자유도시를 구체화하기 위해서는 무엇보다도 상당한 수준의 물적 인프라가 요구된다. 특히 이 중에서도 교통의 근접성을 용이하게 하기 위해서는 대단위의 첨단시설을 갖춘 도로와 항만이 가장 중요하다. 국가나 지방재정만으로는 건설에 소요되는 재원확보가 힘들기 때문에 민자유치방식이나 민간주도 방식을 통한 건설을 고려해볼 수 있다.

② 제주도가 추진하고 있는 컨벤션센터는 건설이나 운영에 있어서 현행 방식의 지방공기업형태로는 성공할 수 없다. 컨벤션센터는 제주도의 입장에서 보면 관광 인프라라고 할 수 있다. 그래서 컨벤션센터는 반드시 필요하다. 그러나 누가 관리주체가 되든 규모의 경제를 갖춘 컨벤션센터가 설립되어서 운영되면 된다. 따라서 민영화가 컨벤션 센터 문제를 풀 수 있는 적절한 방식이

제주발전연구 제3호

긴 하나 현재 출자한 자본금에 대한 청산이 어렵고 국고를 보조받을 수 있는 명분이 저상되기 때문에 현행방식대로 운영하되, 건설과 경영을 분리시켜서 건설은 제주 컨벤션(주)이 맡고 경영은 전문민간 기업에 위탁시켜야 할 것이다.

③ 지방공기업인 제주교역(주)은 그간 스티로폴업체 인수, 도내 영세무역업체와의 경쟁 등 민간영역을 많은 부문 침범했다. 경상운영비의 많은 부문은 오렌지 수입 대행 수수료에 의존해 왔다. 따라서 공공성과 수익성 양쪽에서 모두에서 실패하였다. 제주교역의 기능은 해외시장에 대한 정보수집, 수출입 지원업무 등 현재 무역진흥공사가 하는 역할에 한정하여야되고 그 외의 업무에 대해서는 전부 민간화시켜야 한다. 그래야 당초 설립취지대로 효율성을 높일 수 있다.

④ 현재 제주도에서 운영하고 있는 지방공사 형태의 제주개발공사와 제주의료원은 영국의 책임운영행정기관방식으로 운영해야 한다. 제주개발공사는 철저하게 사장의 책임하에 운영하되 채수량이나 영업실적, 경영목표 등을 측정할 수 있는 계량화된 지표를 설정해서 이를 기준으로 도지사와의 성과계약을 맺고 그 결과에 대해서 사장에게 책임을 지우는 경영체제로 가야 한다. 그리고 제주의료원도 원장의 책임하에 운영하여야 한다. 중요한 것은 제주의료원이 공공의료기관으로서 정체성을 유지할 수 있어야 한다. 그러기 위해서는 공익법인답게 진료대상의 차별화를 가져와야 한다. 즉 영세민이나 정신질환자, 치매환자 등 소외된 계층에 대한 의료사업이 주가 되어야 한다. 그간 제주의료원이 계속해서 전국1위라는 흑자경영을 기록했다는 것은 지역사회 특히 소외계층에 대한 의료서비스를 우선으로 했다고보다는 수익성 추구를 목적으로 경영해오지 않았나 하는 의구심이 간다. 공공성을 중시해야 할 제주의료원이 병원경영상의 흑자를 본다는 것은 도덕적 해이와 통한다. 제주의료원은 수익성을 목표로 하는 민영병원과는 여러 차원에서 차별화가 되어야 한다. 이 합리적인 차별화 지표를 개발해서 그것을 기준으로 의료원 원장이 도지사와의 성과계약을 맺고 그 결과에 대해서 책임지는 체제로 가야 한다.

⑤최근 제주도의 기초자치단체인 시·군이 본래 수행오던 위생·환경업무 등 10여개 부문의 공공업무를 민간에게 위탁시키거나 시킬 예정으로 알려지고 있다. 이러한 시도는 고무적이라고 할 수 있다. 여기서 중요한 것은 왜 민간위탁을 하여야 하느냐 하는 것이다. 그 주요한 목적은 예산절감보다는 서비스공급 전달체계를 능률화하려는 데 있다. 그렇기 때문에 이것을 담보할 수 있는 위탁 조건 등의 제대로운 경기규칙을 제정해야 한다. 그리고 고용승계 문제도 본인의 의사를 존중하되 수탁자가 현재 고용된 인력을 인수토록 해야 한다.

2) 공동생산을 위한 관민협력방식

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

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

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

그러나 제주지역의 자원봉사활동상황을 살펴보면 자원봉사의 이념이나 본질에 대한 이해의 부족, 자원봉사활동에 대한 지원과 관리체계 미비 등으로 인해 그 잠재력이 십분 발휘되고 있지 못하다. 자원봉사업무에 대한 도와 시·군간의 분업화가 제대로 안되어 있다. 도와 시·군에도 지원봉사업무 전담부서도 없다. 예컨대 현재 제주시 자원봉사 담당업무는 기획실-기획담당관-

제주발전연구 제3호

시정담당-자원봉사담당의 체계로 되어 있지만 자원봉사업무는 자원봉사담당의 주요업무가 아니다. 또한 전문위원이나 사회복지사가 시청내에 배치되어 있지 않다. 그렇기 때문에 자원봉사자나 봉사기관에 대한 교육, 감독, 평가, 합리적인 자원봉사자 배치기준 설정, 적정한 예산지원(1998년 제주시 자원봉사예산은 3천5십만 8천원)이 제대로 이루어지고 있지 못하다. 자원봉사제도의 정보화 수준도 더 한층 높여야 한다.

이러한 점들을 고려해서 제주형 자원봉사모형을 제시해보면 다음과 같다 (장원석 외, 1999).¹³⁾

① 제주도와 시·군간의 자원봉사업무를 명확하게 구분해야 한다. 자원봉사 집행업무는 전적으로 시·군이 담당하고 도는 교육, 방향제시, 시·군의 봉사활동 평가 및 예산지원 등의 업무구분을 생각할 수 있다.

② 민 주도 - 관 지원이라는 대원칙이 지켜져야 한다. 그러나 자원봉사업무에 대한 민주도가 정착될 때까지 과도기적으로 공공부문의 지원과 활동이 요구된다.

③ 자원봉사분야의 확대 및 개발이다. 현재 제주지역의 자원봉사활동은 사회복지분야에 집중되어 있다. 21세기 제주발전과 관련하여 사회복지분야 중에서 노인복지분야를 더욱 개발함과 동시에 非사회복지분야로서 관광 및 환경분야의 자원봉사를 강화할 필요가 있다.

④ 자원봉사제도에 대한 정보화수준의 제고이다. 앞으로 자원봉사제도의 활성화는 정보화 수준에 달려 있다고 할 수 있다. 시·군의 자원봉사활동의 정보화는 현재 도가 개발한 정보시스템인 '자원봉사안내 관리시스템'에 전적으로 의존하고 있다. 1997년 제주도는 자치행정과와 정보통계담당관실 합동으로 자원봉사관리 전산화시스템 개발팀을 구성하여 자체적으로 프로그램을 개발하고 그해 10월 1일부터 운영을 시작하였다. 현 시스템의 문제점으로는 전담

13) 이하의 내용은 제주시가 장원석외에게 발주한 용역의 결과물을 압축적으로 요약한 것이다. 필자도 연구원으로서 여기에 참여했다. 이 연구결과는 공동으로 참여한 연구원들의 노력에 전적으로 의존하였다고 할 수 있다.

직원이 배치되어 있지 않고 있으며 시스템이 다른 사회복지관련기관이나 수용기관과 연계되어 있지 않은 점, 그리고 비공식적 자원봉사단체의 활동이 포착되고 있지 않은 점 등을 지적할 수가 있다. 또한 현재 텔레서비스로 되어 있는 통신수단을 인터넷과 병행시켜야 할 것이다. 데이터베이스화 작업, 네트워크의 다양화가 시급히 요청된다.

⑤앞으로 시·군단위로 자원봉사활동을 종합적으로 책임질 자원봉사센터의 설립이 요구된다. 이 조직은 장기적인 관점에서 순수한 민간조직이 되어야 하나 정부의 지원이 필요하기 때문에 관의 역할을 과도기적으로 일정부분 인정하여야 한다. 따라서 단기적이지만 이 조직의 운영위원회도 관과 자원봉사관련 민간단체 대표들로 구성하는 것이 좋다.

⑥관리체계의 합리화·과학화하기 필요하다. 이를 위해서는 두가지 차원에서 문제가 해결되어야 한다. 첫째로, 유능한 자원봉사 전문관리인(coordinator)을 확보하는 일이다. 자원봉사 코디네이터는 훈련받은 유급직원을 배치하는 것이 바람직하다. 둘째로, 자원봉사 관리체계가 홍보와 모집, 교육관 훈련, 배치, 평가, 보상 및 인정, 사후관리 등의 전과정에 걸쳐 합리화되어야 한다. 특히 보상 및 인정제도와 관련하여 자원봉사은행제도의 도입을 제안하는 바이다.

⑦지원체계의 정비 및 강화가 요구된다.

자원봉사활동의 지원체계는 크게 두가지 차원에서 강화되어야 한다. 하나는 법체계를 정비하여 자원봉사활동에 대한 제도적 지원과 관리의 근거를 마련하는 것이다. 이와 관련하여 자원봉사진흥법의 조만간 통과될 것으로 보여 이에 대한 전망은 밝다. 다른 하나는 국가와 지방자치단체, 자원봉사재단, 사회복지관련기관, 시민단체, 학교, 기업 등 자원봉사활동과 관련된 모든 조직과 단체가 자원봉사활동을 지원할 수 있는 협력체제를 수립하는 것이다. 지방자치단체의 경우 자원봉사업무를 전담할 수 있는 주무부서를 신설할 필요가 있으며, 자원봉사관련 민간단체협의회가 반드시 조직되어야 한다.

VI. 나오는 말

지금까지 제주도의 governance 형 민관협력구축방안에 대해서 논의 했다. 여기서 몇 가지 과제가 남는다. 특히 정책적 차원에서의 민관협력조직모형을 어떻게 개발하느냐 하는 점이다. 물론 이에 대해서는 앞에서 가설적인 수준에서 가칭 ‘제주도 참여자치정책위원회’ 모델을 제시했다. 이 모형이 적실성을 가지려면 이에 대한 더 많은 연구가 수반되어야 할 것이다. 지방자치가 성숙한 지역에서 운영되는 조직모형에 대한 벤치마킹도 이루어져야 할 것이다. 이런 점에서 하나의 참고가 될 수 있는 조직형태가 서울특별시가 민선 1기인 조순 서울시장 당시에 설치·운영되었던 <녹색서울시민위원회>이다. 이 위원회는 그 당시 정책적 효능감(efficacy)이 높았던 조직으로 알려지고 있다.

다음으로 공공사업에 대한 민관협력과정에 있어서 고려해야 될 여러 문제점들도 내재한다. 따라서 이에 대한 치열한 고민이 있어야 한다. 즉 관민파트너십에 의한 공공사업은 민간파트너와의 내재하는 문제를 어떻게 조화롭게 수행할 것인가? 과연 민관협력사업이 공공성과 공평성 그리고 종합성을 유지할 수 있을 것인가? 공공프로젝트가 실시됨으로써 지역에 미치는 그 파급 효과를 어떻게 제대로 평가할 것인가? 또한 지방자치단체와 민간개발업자 간의 교섭이 투명성을 어떻게 담보할 수 있을 것인가? 그리고 공공사업운영에 대한 지방자치단체의 노하우 부족문제를 어떻게 극복할 수 있는가? 등이 제기될 수 있다.

끝으로 공공문제 해결을 위해서는 지원봉사활동을 적극화 시켜야 한다. 이를 위해서는 공공적 마인드을 가진 적극적 시민들이나 시민단체가 나서지 않으면 안된다. 이러한 일은 성숙한 시민사회의 착근없이는 불가능하다. 요사이 인구에 회자되는 세계화, 지방화, 정보화도 궁극적으로는 지역주민이 스스로 하는 것이지 국가나 지방정부가 해주는 것이 아니다. 공동생산도 같은 맥락에서 보아야 한다. 시민사회가 제대로된 시민성을 회복하지 않고서는 자발적인 공동생산활동의 확산이란 지난한 과제이다. 이렇게 볼 때 성숙한 시민사회 형

성이야말로 가장 중요한 열쇠라고 할 수 있다. 이를 위한 여러 방법 중의 하나가 지역주민들에 대한 전반적인 차원에서의 사회교육 강화라고 할 수 있다. 따라서 제주도가 도나 시·군차원에서 '사회교육아카데미' 과정을 개설해서 대대적인 사회교육에 나서야 할 것이다. 그 경영은 전문성을 요구하기 때문에 시민단체나 전문교육기관에 위탁시키는 것이 효율적이고 그렇게 되어야 관변시비에서 벗어날 수 있다. 오래 전부터 수원, 여수, 장흥군 등지에서는 이런 식으로 사회교육을 실시하고 있다. 이 자치단체가 지방경영 평가에서 가장 우수한 자치단체로 평가되고 있다는 사실에 주목할 필요성이 있다.

참 고 문 헌

- 권순만·김란도(1995), 행정의 조직경제학적 접근 ; 대리인 이론의 행정학적 함의를 중심으로. 「한국행정학회보」, 29(1) : 77-95
- 김병준(1985), “정책집행에 있어 대상집단의 정책관여: 개념적 틀의 확립을 위한 시론”, 「한국정치학회보」, 제19집
- 김 열(1997), “한국 지방정부 민관협력의 실태 및 개선과제, 한국집행정연구원” ,, 「지방자치 연구」 97(2).
- 노정현 (1997),“새 시대의 국정관리(governance)와 행정”,한국행정연구원, 「새 시대의 국정관리(governance)와 행정」.
- 박우서 (1992), “민간주도의 주택공급효과”, 노정현 外, 「지방자치시대의 도시 행정」,서울 : 나남,
- 박홍식·이정근(1998), “민관협력행정 :유형과 방법 그리고 한계”, 한영환 외, 「한국행정의 과제와 개혁」, 서울:아세아 문화사.
- 배용수 (1995), “제3섹터의 이해: 지방자치시대의 지역경영전략”, 「자치경영」.
- 총무처 직무분석기획단 (1997), 新 정부혁신론. 서울 :동명사.
- 장원석외(1999), 제주도 자원봉사모형 개발을 통한 제주도복지행정서비스의 향

제주발전연구 제3호

상방안, 제주 : 제주시.

이경원.김석준(1999), 시민단체 현황과 역할에 관한 정책적 제안-제주지역 시민 단체를 중심으로-, 「한국지방자치학회보」,11(2).

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

차미숙(1994), “지방정부의 경영전략으로서 제3섹터”, 「국토정보」, 94 (4, 5).

최재영(1983), 행정사무민간위탁 모형에 관한 연구,서울:내무부지방행정연수원.

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

하미승(1995), 정부조직과 민간부문간의 역할분담, 월산최창호 교수 화갑기념 논문집간행위원회, 「지방자치와 행정」, 서울 :삼영사.

Barber, B.(1984), Strong Democracy : Participatory Politics for a New Age, Berkeley : University of California Press.

Benson, Bruce C.(1990), The Enterprise of Law : Justice without the State, California : Pacific Research Institute for Public Policy.

Dahl. Robert A.(1985), Who Governs?, New Haven: Yale Universty Press.

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

Dryzek, J. S.(1990), discursive Democracy : Politics, Policy and Political Science, Cambridge : Cambridge University Press.

Fosler, R.Scott & Renee A. Berger(eds.)(1982), Public-Private Partnership in American cities. Lexinton, MA: Lexington Books.

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

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

Jordan,A.G.(1990), Political Community Realism versus "New Institutionalism" Ambiguity, Political Studies 38.

Gidron, B. Kramer, M & Salamon, L.(1993), Government and the Third Sector :

- Emerging Relationships in Welfare States, San Francisco: Jossey- Bass.
- Habermas, J.(1984), The Theory of Communicative Action 1 : Lifeworld and System, Boston : Beacon.
- Hirst, P.(1994), Associative Democracy : New Forms of Economic and Social Governance. Cambridge, UK : Polity.
- Kooiman, Jan (ed.)(1993), Modern Governance : New Governance- Society Interactions, London : Sage Publications.
- Kettle ,D.F.(1993). Sharing Power: Public governance and Private Market. Washington,Dc: Brooking Insitution.
- Levitt, Theodore (1973), The Third Sector : New tactics for a responsive society, N.Y.: Amacom Press.
- Levitt,Rachell L & John, J. Kirlin(eds.)(1985), Managing Development Through Public/Private Negotiations, Washinton, D.C.: The Urban Land Institute.
- Mikesell, John L.(1995), Fiscal Administration , 4th ed., Wadsworth Publishing Co.
- McFarland, Andrew S.(1976), Public Interest Lobbies : Decision Making on Energy. Washington,D.C. : American Enterprise Institute for Public Policy Research.
- Ostrom, Vincent and Elinor Ostrom (1971), Public Choice : A Different Approach to the Study of Public Administration Review. 31(2). 203-217.
- Osborne, David & Ted Gaebler(1992), Reinventing Governance : How the Entrepreneurial Spirit is transforming the Public sector, N.Y.: AQddison-Wesley Publishing Company, Inc.
- Ostrom,Eliner,et.al(1981), "consumers as coproducers of Public Service",Policy Studies Review. 9.
- Pauline Mariel Rosenau(1992), Postmodernism and Social Science,Prnce.ton:

- Princeton University Press.
- Peters, B. Guy. (1996), *The future of governing : four emerging models*,
Kansas: university of Kansas.
- Richard Rich, "Interaction of Voluntary and Government Sectors : Toward
an Understanding of the Coproduction of Administrative Service",
Administration and Society, No. 13 (May, 1981)..
- Rhodes, R.A.W., and D. Marsh (1992), *New Directions in the Study of Policy
Networks*, *European Journal of Political Research* 21.
- Rosentraub Mark, Karen Harlowe, Robert Warren, and Betty Card. (1982),
*Citizen Involvement in the production of Personal Safety: What
Citizen Do and What Police Officers Want Them to do*,
Arlington, Texas: The Univ. of Texas at Arlington.
- Sabatier, P.A. (1988), *An Advocacy Coalition Model of Policy Change and the
Role of Policy-oriented Learning Therein*, *Policy Sciences* 21: 129- 68.
- Schmitter, P.C. (1974), *Still the Century of Corporatism?*, *Review of Politics*
36.
- Savas E.S. (1982), *Privatizing the Public Sector*, New York: Chatham House
Publishers,
- UNDP (1997), *Reconceptualising Governance-Discussion Paper 2*, New
York: UNDP.
- Wildavsky, Aron B. (1988), *The New Politics of the Budgetary Process*,
Berkeley: Harper Collins Publishers,
- Wolf, C. Jr. (1987), *Market and Nonmarket Failures: comparison and
assessment*, *Journal of Public Policy* 1.
- Whitaker Gordon. (1980), "Coproduction: Citizen Participation in Service
Delivery", *PAR40* (May/June).