제주특별자치도 역량강화의 시대적 필연성

김 성 준*

목 차

Ⅰ. 서론
Ⅱ. 자치역량의 의미와 중요성
Ⅲ. 제주특별자치도 역량강화를 위한 향후 과제
Ⅳ. 결론
□ 참고문헌

Ⅰ. 서 론

우리 민족에게는 저력(底力)이 있다고 흔히들 말한다. 저력이란 무엇인가. 그것은 “속에 간직하고 있는 든든한 힘”을 말한다. 역사적으로 수많은 어려움도 있었지만, 이를 슬기롭게 극복하여 오늘의 자랑스런 대한민국을 만들 수 있었다는 것은 우리의 저력이 있었기 때문이다.

제주특별자치도가 지난 2006년 7월 1일 출범하였다. 종전의 제주도는 ‘제주특별자치도’로서의 새로운 법적 지위와 명칭을 가진 지방자치단체로 위상이 변화되었다는 점이다. 이로써 제주지역은 새로운 전기를 맞이하고 있으며, 우리나라 지방자치의 역사를 바꾸어놓는 일대 계기가 되고 있다.

이러한 시대적 변화의 중심에, 제주특별자치도가 가장 역점을 두어야 할 것은 제주특별자치도의 역량을 한 차원 높여가야 한다는 점이다. 다시 말해서 제주특

* 제주대학교 행정학과 교수

별자치도의 성공은 제주도민의 의지와 능력의 총화인 역량에 달려있기 때문인 것이다.

따라서 본 글에서는 제주특별자치도의 성공조건인 지역(지방)역량 강화 부문에 초점을 두고 논의를 전개하고자 한다.

Ⅱ. 자치역량의 의미와 중요성

1. 자치역량의 중요성

참여정부는 2003년 7월 지방분권 로드맵을 발표하면서 7대분야 20개 과제에 대한 진행일정표를 발표한 바 있었다. 정부간 권한배분, 재정분권, 자치역량 강화, 지방의정활성화, 선거제도 개선, 지방정부 책임성 강화, 시민사회활성화, 합리적 정부간 관계 등 제 분야에 걸쳐서 획기적인 지방분권을 추진해 나간다는 것이다. 이러한 분권화가 성공적으로 이루어지기 위해서는 지방자치단체 차원의 성공조건이 필요한 것이다. 이러한 성공조건의 기저에는 지방의 역량을 전제로 하고 있음을 알 수 있다.

UNDES(United Nations Department of Economics and Social Affairs)의 공공경제 및 행정국장이던 Guido Bertucci(2000)는「분권화 : 성공조건(Decentralisation : Conditions for Success)」이라는 보고서의 서문에서 분권화가 성공적으로 이루어지기 위한 성공조건 4가지 - 분권화의 과정을 가이드 해주는 입법체계, 적절한 재원, 인적자원개발, 시민사회와의 관계 재정립 -를 제시하면서 이러한 조건들이 제대로 갖추어지지 않으면 오히려 지역사회의 혼란과 비능률만 야기시킬 수 있을 것이라고 경고한 바 있다. 또한 이러한 4가지의 주요 정책문제들 중에서도 특히, 인적자원개발 - 지방의 선거직 공무원(지방의원), 직업공무원 및 지역내 NGOs -이 가장 시급히 필요하다고 지적하고 있을 정도로, 그 해당지역의 주체별 자치역량 구비와 강화의 필요성을 역설하고 있다는 점이다.

2. 지방역량의 개념 및 구성요소

역량이라는 용어는 최근 개인 및 조직행태 일반에 있어 주요한 평가기준의 하나로 부각되고 있다. 그렇지만 역량에 대한 개념화에 있어서는 이를 이야기하는 논자의 수만큼이나 다양하게 정의되고 있으며, 용어 역시 통일되지 않고 있는 실정이다. 여기서는 주로 선진국에서 지방분권을 성공적으로 이루기 위한 조건이라는 측면에서 사용하고 있는 용어로서 'Capacity' 개념을 역량으로 보고자 한다. 'Capacity' 개념을 사용하는 연구들은 'capacity building'이라는 용어를 같이 사용하며 그 의미는 역량형성 내지는 역량강화를 의미하고 있다. 영국 부수상실(Office of Deputy Prime Minister)에서는 지방정부의 역량강화 프로그램을 가지고 있는데 여기에서는 'capacity building'의 개념을 '지방정부들이 효과적이면서 효율적으로 기능할 수 있는 능력을 강화시켜주기 위한 활동'을 의미하는 것으로 포괄적으로 정의하고 있다.

지방정부가 보유하는 역량의 양과 질은 주민의 복리증진과 지역의 발전 및 이를 위한 정책혁신의 추진에 상당히 중요한 요소이다. 그러나 지방정부의 정책혁신을 야기하는 역량의 범주는 정부부문에 한정된 것이 아니며 조직 내외의 것을 포괄한다. Hawkins(1980)는 지방정부의 역량강화의 목적은 효율적인 공공재와 서비스를 생산하기 위한 것인데 그를 위한 역량요소는 정부뿐만 아니라 정부 외부에 있는 시민의 역량강화를 목표로 하는 다양한 활동을 포괄한 개념이라고 지적하고 있다. Burgess(1975) 역시 지역발전은 정부의 역량에만 의존하는 것이 아니라 시민과 정부 전체의 역량강화가 중요함을 강조하고 있다. ODPM(2003: 29) 보고서는 역량강화를 위해 인적자원과 리더십, 기술과 지식 및 업무절차 등 조직내부 요인뿐만 아니라 외부 인재 및 외부의 기술 등 조직 외부의 역량도 중요한 한 축으로 제시하고 있다.

이러한 관점에서 볼 때 지방정부의 정책혁신을 위한 역량의 내용에는 지방정부의 주요 정책행위자와 조직의 특성 및 재정력 등 지방정부 내부의 역량과 함께 지방정부를 둘러싼 외부적 역량도 중요한 것이다. 지역사회의 언론, 기업, 시민사회 시민 및 조직체 등이 지닌 새로운 기술과 전문성, 아이디어, 변화대처 능력 등은 개방적이고 유기체적인 지방정부 단위에서는 중요한 역량으로 작용하게 된다. 특히 지방자치제도는 지역 시민사회의 적극적인 참여를 통한 운영을 중요하게 여기는 제도라는 점에서 시민 및 시민사회 조직의 역량은 보다 부각

되어야 한다.

그러므로 지방역량을 논의함에 있어, 지방정부의 역량과 지방의 역량은 구분되어져야 한다. '지방'과 '지방정부'가 다르기 때문이다. 지방정부는 지방의회(의결기관)와 자치단체장(집행기관) 즉, 공공부문을 한정하여 지칭하는 것인 반면, 지방은 지방내의 공공부문 뿐만 아니라 지역시민사회를 포괄하는 것이다. 이러한 구분을 전제로 할 때, 지방정부의 역량은 지방정부의 조직·재정·절차 및 그 구성원의 역량의 총화로 표현될 수 있는 지방정부의 내부역량을 의미하는 것이며, 지방의 역량은 지방정부의 역량(공공부문의 자치역량)과 지역시민사회의 역량(민간부문의 자치역량)을 포함하는 보다 광범한 역량을 의미하게 된다.

3. 지방역량 강화의 접근법

제주특별자치도를 하나의 체제론적 관점에서 보면, 제주지역은 하나의 체제단위가 되며 제주특별자치도를 둘러싸고 있는 국가, 행정개혁 등 세계적 흐름을 환경으로, 그리고 참여정부의 '제주특별자치도'에 대한 강력한 추진 지원을 투입으로 설정할 수 있다.

하나의 체제단위로서 제주지역은 크게 공공부문과 민간부문으로 대별할 수 있는데, 참여정부의 '제주특별자치도' 추진에 대한 강력한 지원인 투입에 대해 효과적으로 대응하기 위해서는 지방자치단체(공공부문)의 역량강화와 민간부문의 자치역량 및 사회능력 제고가 필요하다.

첫째, 지방자치단체의 자치역량은 구조적 역량, 기능적 역량, 환경적 역량으로 구분하여 살펴볼 수 있다. 구조적 역량부문에서는 조직, 재정 및 자치권이 확대되어야 하며, 기능적 역량부문에서는 구성원들의 가치관, 행태, 태도 및 자치수행능력(정책개발능력 및 기획능력, 수요파악 및 대응역량, 행정관리 및 추출역량)이 강화되어야 하고, 환경적 역량부문에서는 환경의 요구에 대한 인식 및 이에 대한 적시 적절한 대응능력이 확보되어야 한다.

둘째, 민간부문의 자치역량은 '제주특별자치도'의 주체인 제주도민 개개인의 자치능력 향상, 제주지역을 구성하고 있는 시민단체 조직을 비롯한 지역 조직들의 자치역량확대가 또한 동시에 수반되어야 할 것이다.

이러한 체제론적 관점에서 보면, 지방정부(조직 및 구성원)는 혁신의 주체이고, 지역시민사회는 혁신의 요구자이며, 지역의 사회경제적 조건은 제약요인으로 작용하게 될 것이다. 결국 지방에서의 혁신은 지방정부의 내부역량과 외부역량의 교호작용 하에 형성되는 것이라고 볼 수 있다.

4. 제주특별자치도 역량개발을 위한 전략 및 준거틀 구축

제주특별자치도 역량을 개발하는 전략은 계획적이고 논리적으로 진행되어야 한다. 그러기 위해서는 일정한 준거틀과 절차가 마련되어야 한다. 즉 첫째 단계는 현재 가지고 있는 역량을 조사·분석하는 과정이며(현 역량조사), 둘째 단계는 달성하려고 하는 역량의 목표를 설정하는 단계(목표역량)가 있어야 하며, 셋째 단계는 역량강화의 아이디어를 실행하는 것이며(역량강화), 그리고 마지막 단계는 개발된 역량을 지속적으로 유지하는 과정(역량유지)이 필요하게 된다.

실제에 있어서 역량개발은 역량 갭(gap)의 분석→ 전략수립/집행→ 점검/평가 등의 일련의 과정으로 이루어지게 된다. 즉, 모든 역량요소에서 요구되어지는 수준은 어느 정도이며 현재 가지고 있는 능력간의 차이는 어느 정도인가를 분석하여 그 간극을 줄여주는 프로그램을 실행하고 그 결과를 평가하는 과정이라고 할 수 있다. 이것은 한마디로 역량모델링(Capacity Modeling)이라고 말할 수 있는데, 역량모델링은 상당히 전문성이 요구되어지는 분야이기도 하다.

따라서 제주특별자치도의 역량개발 및 역량강화는 공공부문의 차원-지방자치단체의 의결기관과 집행기관-과 민간부문의 차원-지역사회의 시민, 시민단체 및 언론-에서 주체별로 활발히 진행시켜 나가면서 그 미비점을 보강해 나가야 할 것이다.

Ⅲ. 제주특별자치도 역량강화를 위한 향후 과제

1. 혁신역량 모형 및 지표의 개발, 그리고 측정

지방정부의 혁신역량을 객관적으로 파악하기 위해서는 일차적으로 측정지표의 개발이 필요하다. 일반적으로 지표개발은 두 가지 측면- 연역적 방법과 귀납적 방법-에서 접근이 가능한데, 현실적으로는 개념화에 근거한 연역적 방법의 채택이 불가피해 보인다. 구체적으로 지표의 체계는 기본적으로 차원-세부항목-지표 측정방법의 형태를 띠게 될 것인데, 이러한 지표체계는 혁신역량의 개념화 및 구성요소의 추출을 전제로 하여 이에 부합해야 한다. 아울러 측정모형의 개념적 구성 이후에는 반복적 측정을 통하여 측정지표의 신뢰도, 타당도에 대한 검증이 이루어질 것도 요구된다.

2. 혁신의 영향요인 연구 및 혁신역량의 영향요인 규명

지방정부의 혁신역량 연구의 목적은 혁신역량 자체의 개념화 내지는 측정에 있는 것은 아니다. 그렇기 때문에 혁신역량 자체에 대한 연구보다는 혁신의 영향요인에 대한 연구가 더 중요하다고 할 수 있다. 또한 혁신역량에 영향을 미치는 요인에 대한 연구도 필요하다. 혁신역량에 영향을 미치는 요인은 다양하며, 그러한 요인에는 지역시민사회의 역량과 지역의 사회경제적 조건 등이 포함될 수 있다.

3. 제주특별자치도 역량 강화방안의 도출

제주특별자치도의 발전을 위하여 지방정부의 혁신역량이 강화되어야 한다는 주장에 대하여는 이론의 여지가 없을 것이다. 그러나 지방정부의 역량을 강화시키기 위한 프로그램을 개발하거나 방안들을 도출하는 것은 매우 복잡하고 어려운 일이다. 특히, 지금과 같이 혁신과 역량에 대한 개념적 일반화가 이루어지지

못한 상황 하에서는 더욱 그러할 것이다. 또한 지방의 특성에 따라 필요한 지방정부의 역량이 다를 것이므로, 지방정부의 역량강화 방안 역시 달라야 할 것이다.

현 시점에서 제주특별자치도가 모색하고 있는 자치역량 강화방안들을 다음과 같이 제시해볼 수 있다.

가. 도민 역량 강화

도민역량 강화는 주민자치센터 활성화를 통한 커뮤니티 구축, 자치교육을 통한 세계시민 육성, 사이버 주민참여의 활성화, 자원봉사활동 활성화, 참여 거버넌스 시스템 구축 등의 방향을 설정하여, 이러한 방향에 직결되는 제주아카데미 운영, 뉴제주운동 실천, 자원봉사인력 및 조직역량 강화, 시민단체를 통한 주민자치 실질화, 지역언론의 육성 등의 구체적 실천방안들을 모색해 나갈 수 있을 것이다.

나. 지방의회 역량 강화

지방의회 역량 강화는 의원의 전문성 강화, 주민 접근성 제고, 지방의회 지원시스템 강화 등의 방향 하에서, 지방의원 멘토링 제도 도입, 의정연구모임 지원, 지방의원서비스헌장제도 도입 등의 적실성있는 방안들을 모색할 수 있을 것이다.

다. 집행기관의 역량 강화

집행기관의 역량 강화는 공무원 교육훈련의 강화, 혁신능력의 강화, 성과지향적 인사관리 시스템 구축, 조직간 네트워크 강화, 고객만족 행정시스템 구축 등의 방향 하에서, 맞춤형 교육훈련시스템 구축, 상시학습시스템 구축, 경력개발제도의 도입, 인사교류의 활성화, 변화관리시스템 구축 등의 혁신적이며 실천방안들을 모색해 나가야 할 것이다.

4. 자치역량 평가지표의 개발

제주특별자치도 자치역량의 제고는 거버넌스 차원에서 지역발전의 주체인 지방자치단체, 지역대학, 지역언론, 지역주민 및 시민단체, 지역경제단체들간의 협력적 네트워크를 구축하여 공동운영과 공동책임을 지는 지역혁신체제를 만드는 것이 필요하다.

이러한 지역혁신체제의 역량강화를 위해서는 우선적으로 현재 제주특별자치도의 역량을 평가할 수 있는 자치역량 평가지표를 개발하는 것이 필요하며, 이에 근거하여 정기적인 평가를 수행하는 것이 요구된다. 이와 더불어 평가결과에서 부족한 부문에 대해서는 집중적으로 투자함으로써 자치역량의 향상을 지속적으로 견인해 내어야 하며, 또한 제주특별자치도의 실제 역량개발을 위한 평가지표의 개발은 향후 각 부문별 상세 평가지표를 개발하여 정기적 평가 실시 후 각 요소별로 강화전략이 마련되어야 한다.

따라서 제주특별자치도정은 이러한 자치역량 평가지표의 개발과 유지관리에 대하여 적극적인 관심과 노력을 쏟아야 할 것이다.

Ⅳ. 결 론

최근까지도 지방차원에서 지방정부의 혁신역량에 대한 연구는 거의 불모지대였다고 할 수 있다. 그것은 우리나라의 지방자치의 역사가 일천하고, 지방분권의 수준이 미흡할 뿐만 아니라 주민참여가 과소한 상황에서 나타날 수 있는 불가피한 현상으로 이해할 수도 있다.

그러나 지금은 상황이 달라지고 있다. 한편으로는 분권과 참여만으로 지방자치의 정착발전이 어려울 것이라는 정당한 자각이 확산되고, 다른 한편으로는 정부혁신이 강조되는 맥락에서 중앙정부만이 아니라 지방정부의 혁신에 대한 요구가 점증되면서 지방정부의 역량 내지는 혁신역량에 대한 관심이 점화된 것은 당연한 일이라 할 수 있다.

특히 제주특별자치도의 출범으로 제주지역의 역량은 이미 시험대에 올라서게 되었다. 제주특별자치도의 성패는 제주도민의 저력과 역량에 달려있다고 해고

틀린 말이 아니다. 제주특별자치도의 역량은 거시적 관점에서 공공부문과 민간부문 모는 영역에서 강화되어야 할 것이다. 그러나 현시점에서 자치역량의 강화가 더 시급히 요구되는 곳은 공공부문이라 할 수 있다. 그 이유는 세 가지 측면에서 찾을 수 있다. 지방정부 또한 조직이기 때문에 유능한 조직구성원을 육성해야 한다는 조직역량의 차원, 지방자치발전을 위해서 지방공무원들의 능력이 제고되어야 한다는 제도적 차원, 그리고 국제화라는 거시적 환경변화에의 능동적인 대응을 위해서 지방공무원들의 전문화가 필요하다는 국가전략적 차원 등이 그것이다.

끝으로 제주특별자치도의 역량강화를 위해서는 모든 주체가 각자의 위치에서 최선의 역량 발휘는 물론, 제주특별자치도정의 역량개발 및 역량평가지표 개발 등 제도적 정비에 대한 정책적 관심이 한층 더 요구되어지는 시점이라는 점을 강조하면서 글을 맺고자 한다.

■ 참고문헌 ■

1. 김성준(2005), 제주특별자치도 추진에 따른 역량구축 방안모색, 지구촌 제주인, 재외제주도민회 총연합회.
2. 김혜정(2006), 지방정부의 정책혁신을 위한 지역 역량, 한국정책학회보, 제15권 3호.
3. 이승종·윤두섭(2005), 지방정부의 역량에 관한 개념화 연구, 한국지방자치학회보, 제17권 제3호(통권 51호).
4. 제주특별자치도(2006), 제주특별자치도 자치역량 강화방안.
5. 최길수(2005), 지방정부의 자치역량강화에 관한 연구, 한국지방자치학회 동계학술대회 발표논문.
6. 최영출(2003), 지방분권화에 따른 지방정부의 역량강화, 지방행정연구, 제17권 제2호(통권 54호).