지방행정연구 제18권 제1호(통권 58호) 2004. 3. 3~18

지방분권과 로컬

오 재 일*

〈 목 차 〉

Ⅰ. 문제의 제기
Ⅱ. 정부혁신과 지방분권
Ⅲ. 지역사회와 로컬 거버넌스
Ⅳ. 로컬 거버넌스의 모형과 특징
Ⅴ. 로컬 거버넌스의 구축 방안
Ⅵ. 마무리 지우며

세계적 주요 흐름 중의 하나로서 지방화가 각광을 받고 있다. 그러나 분권화가 전는 지방화란 의미가 없다. 우리나라는 오랫동안의 중앙집권적 정치행정시스템으로 인적인 분권화 지수는 매우 낮은 편이다. 참여정부는 이러한 중앙집권적 상황에서 탈피혁 선진국가를 건설하고자 분권화 정책을 강력하게 추진하고 있다. 이러한 분권정책 지역사회에도 많은 영향을 미칠 것으로 사료된다. 따라서 지역사회도 중앙정부의 분에 따른 자기 혁신과 역량을 제고시킬 수 있는 방안을 강구하지 않으면 아니된다. 중 상황 속에서 지역사회 관리가 지방정부 중심으로 이루어졌지만, 이제는 시대 상황에 역사회 관리시스템으로 재정비되어야 한다. 새로운 지역사회 관리시스템으로 오늘날 고 있는 것이 거버넌스 이론이다. 따라서 본 논문에서는 참여정부가 추진하고 있는 책과 이에 따른 지역사회의 대응 방안으로서 로컬 거버넌스 도입방안을 강구하였다

□주제어 : 참여정부, 분권화 정책, 로컬 거버넌스, 지방분권, 지방화, 지역혁신

* 전남대학교 행정학과 교수

Ⅰ. 문제의 제기

최근 급격한 세계화의 진전에 따라 국가경쟁력의 제고가 세계 각국의 공통적인 관심사가 되고 있다. 국가 경쟁력 제고에는 민간부문 뿐만 아니라 정부부문의 생산성 향상도 매우 중요하다. 그리하여 20세기 후반기에 선진제국은 국가 경쟁력 제고를 위한 국가 운영 시스템의 재편을 시도하였고, 그 과정에서 총체적인 국가 경쟁력 강화를 위해서는 정부, 기업, NGO간의 적절한 역할 분담체계와 협력이 필요하다는 것을 느끼게 되었고, 새로운 공공관리의 전략으로서 거버넌스라는 개념이 등장하게 되었다. 정부의 효율성 제고와 대국민서비스 질 제고라는 차원에서 시작된 공공부문의 개혁은 신공공관리(정부감축, 민영화, 탈규제)와 정책네트워크(정부간 관계, 정부-기업관계, 정부-NGO관계)를 통하여 가시화되고 있으며, 권한위임·공동체 복원·고객의 자율적 관리 등이 강조되고 있다. 국가사회의 기본단위로서의 지역사회도 이러한 공공관리의 새로운 흐름으로부터 예외일 수는 없다. 따라서 지역사회의 관리 주체들은 이러한 새로운 흐름에 대응할 수 있는 지역사회 관리시스템을 재구축함으로서 21세기 세계화·정보화·지방화 시대에 주체적으로 대응하여야 할 것이다.

특히 우리나라는 오랫동안 유지해 온 고도의 중앙집권적인 정치행정 시스템의 영향으로 인하여 세계적인 경향으로서의 '지방화'라는 물결에 적절하게 대응하지 못함으로서 국가 경쟁력 제고에 있어서 많은 문제점을 야기시키고 있는 상황이다.[1] 따라서 진정한 지방화를 이룩하기 위해서는 분권화 작업을 통한 정부간의 적절한 역할 재분담과 지방정부의 역량강화, 그리고 지방정부를 통제할 수 있는 시민사회의 성숙이 이루어지지 않으면 아니된다. 최근 우리나라도 지방화라는 세계적인 물결에 대응하고자 지방자치를 부활시켰지만, 국민들이 체감할 수 있는 분권지수는 매우 미미한 실정이었다. 그러나 2002년 12월 실시된 제16대 대통령 선거를 전후로 하여 지방분권 문제는 국가적 주요 이슈가 되었다.

분권화 정책의 추진과 함께 정보통신혁명, 그리고 세계화의 물결 등으로 인하여 우리나라 지방정부의 환경은 급격하게 변하고 있다. 지방정부를 둘러싼 급격한 환경변화는 지역사회 관리주체로서의 지방정부의 구조나 운영방식에 커다란 영향을 미치고 있으며, 종래의 폐쇄적 농촌형 사회 관리시스템과 같은 낡은 제도나 관행으로는 21세기 지구촌 지식정보화 사회에

1) 스위스 소재의 '2003 IMD 세계 경쟁력 연감(The IMD World Competitiveness Yearbook 2003)'에 의하면, 한국은 인구 2천만 명 이상 조사대상 30개 국가 및 지역 중 15위로 평가되었으며, 이는 전년도 10위에 비해 5단계 하락한 것으로 인구 2천만 명 이상 아시아 6개 국가 및 지역 중 최하위 수준이다(한국전산원 정보화평가부, 정보화 이슈분석 03-12).

살아남을 수 없게 만들고 있다. 그리하여 효율적인 지역사회 관리를 위해서는 종래와 같은 지방정부 중심만의 관리시스템으로는 한계가 있어, 지역사회에 있어서도 국가사회와 마찬가지로 지역사회의 구성인자들과의 협조적 네트워크(cooperative network)를 강조하는 로컬 거버넌스(local governance) 개념이 중요시되고 있다.

Ⅱ. 정부혁신과 지방분권

2003년 출범한 노무현 정권의 참여정부는 그 어느 정부보다도 지방분권에 대한 강한 의욕을 보여주고 있다. 즉 참여정부는 정부가 추구하는 가치와 기본방침으로서 '분권과 자율'을 4대 국정원리의 하나로 제시하였으며, 아울러 '지방분권과 국가균형발전'을 국정 12대 의제 중의 하나로 선정하고 있다(제16대 대통령직인수위원회, 2003). 참여정부는 이러한 정부의 정책적 의지를 실현시키고자 2003년 4월 정부혁신지방분권위원회를 출범시켜 21세기 선진국형 국가건설을 위한 국가 시스템의 재정비 작업을 추진하고 있다.

그간 역대 정부에서도 분권화 작업을 추진하지 않은 것은 아니었다. 문민정부 시절에는 지방이양합동심의위원회가, 국민의 정부 시절에는 지방이양추진위원회가 발족되어 분권화 작업을 추진하였지만, 국민적 기대에는 미치지 못하였다. 그러다가 제16대 대통령 선거에서 분권과 분산 문제가 주요 이슈로 선거 쟁점화 되었고, 그 어느 정치인보다도 분권지향의 의지를 강력하게 가진 노무현 후보가 지난 대선에서 대통령에 당선됨으로서 분권이 국정의 주요 의제로 등장하게 된 것이다.

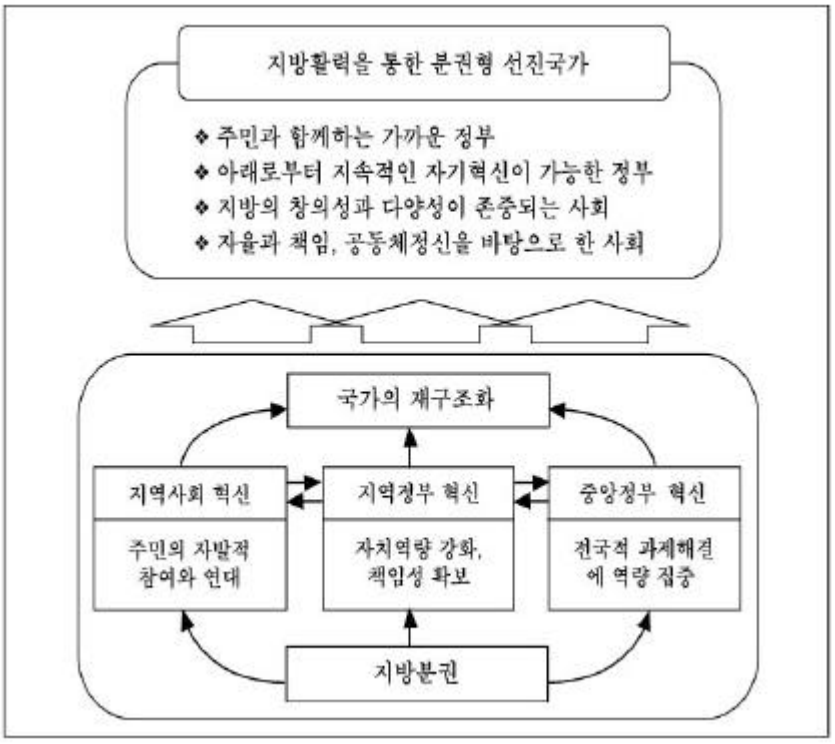
우리나라와 같이 고도의 중앙집권적인 권위주의 정부를 오랫동안 간직해온 나라에서의 분권화 작업은 민관, 그리고 정부간의 근본적인 재편을 수반하는 민족사적 과제로서, 기존의 국가운영방식에 대한 일종의 대수술이라고 할 수 있다. 따라서 분권화 작업은 정부와 민간 관계를 다루는 규제완화 정책, 정부간의 역할 변화를 수반하는 정부혁신에 직결되는 국가 사회의 전면적인 재구조화 작업이라고 할 수 있을 것이다.

노무현 정권의 참여정부가 국정의 주요 과제로서 추진하고 있는 분권화 정책은, 기존 국가운영의 근본을 바꾸는 역사적 과업으로서 사회 전반에 미치는 영향은 막대하다고 할 것이다. 첫째, 21세기 지식정보사회의 변화된 정치 환경은 국가운영 패러다임의 전환을 요구하고 있는 바, 그 방향은 통치(Government)에서 협치(Governance)로, 관에서 민으로, 중앙에서 지방으로, 소외에서 참여로이며, 둘째, 세계화 현상은 국가역할의 변화와 지방의 역할 증대를

요구하고 있는 바, 국가의 매개없이 지방이 직접 세계를 대면하고, 지역중심의 생활안전망을 요구하며, 다양성과 창의성에 기반한 지역경쟁력 강화를 요청받고 있으며, 셋째, 21세기 정치 환경은 지식정보의 공유, 주체성과 책임성 확립, 개성과 다양성 발현에 기초한 분권형 국가운영을 요구하고 있다.

21세기의 세계적인 정치사회적 환경이 분권형 국가 운영을 요청함에 따라 참여정부도 이러한 세계적 흐름에 맞추어 국가 운영 시스템을 근원적으로 바꾸고자 하고 있다. 따라서 국가 운영 시스템의 대전환의 일환으로서 추구하는 분권화 작업은 국가 운영 시스템을 근원적으로 재정비하는 '국가의 재구조화'를 낳게 할 것이다. 즉 분권화 작업은 시민사회 혁신과 지방정부 혁신, 그리고 중앙정부 혁신에 이르는 거대한 국가의 재구조화 작업으로서, 기존과 같은 중앙 주도의 국가발전이 아니라 지방주도의 국가발전을 추구하는 것이며, 국가 운영에 있어서 패러다임의 전환을 의미한다고 할 것이다. 이를 위하여 첫째, 주민과 함께 하는 지방분권국가, 둘째, 지방의 창의성과 다양성이 존중되는 국가, 셋째, 아래로부터 지속적인 자기혁신이 가능한 국가, 넷째, 자율과 책임, 공동체 정신을 바탕으로 하는 국가 건설을 통한 '지방활력을 통한 국가발전'을 목표로 하고 있다(<그림 1> 참조). 이러한 목표를 달성하기 위하여 참여정부는 지방분권 추진의 7대 기본방향과 20개 주요 과제를 선정하여 이미 발표한 바 있다(정부혁신지방분권위원회, 2003). 더욱이 2003년 12월 국회에서 통과되어 2004년 1월부터 시행되고 지방분권특별법은, 참여정부의 분권화 작업이 정부적 차원을 넘어 국가적 과제로 승화되었다는 점에서 참여정부하의 분권화 작업은 더욱 탄력을 받게 되었다.

이처럼 참여정부가 추진하고 있는 분권화 정책의 특징을 살펴보면, 먼저, 정부혁신과 지방분권을 상호 연계시켜 추진하고 있다는 점이다. 지방자치단체도 엄연한 정치적 실체를 가진 하나의 정부 단위라는 사실을 고려한다면, 정부 혁신을 추진 할 경우 당연히 그 대상 속에 지방정부도 포함되어야 한다. 그러나 그간 우리나라의 정부혁신 추진 실태를 살펴보면, 중앙정부 혁신과 지방정부 혁신을 상호 연계시켜 고찰하고자 하는 노력이 미흡했던 것이 사실이다. 참여정부가 강력하게 추진코자 하는 특별행정기관의 정비나 국고보조금 정비 등은 모든 정부 수준의 변화를 수반하는 일이기에, 정부혁신과 지방분권을 상호 밀접하게 연계시키면서 추진되어야 한다. 특히 우리나라처럼 역사적·문화적으로 강력한 중앙집권적 정치행정 시스템을 오랫동안 유지해온 나라에서는 더더욱 중앙정부의 혁신과 분권화 작업을 상호 연계시켜 추진하지 않으면 정책적 시너지 효과를 극대화시키기 어렵다.



〈그림 1〉 지방분권의 비전

다음으로, 지방분권에 대한 종합적인 청사진을 제시하였다는 점이다. 역대 정부에서 지방자치를 확대 강화시켜야 한다는 주장은 있었지만, 정부적 차원에서 지방분권에 대한 종합적인 청사진을 제시한 적은 없었다. 참여정부에서는 대통령의 강력한 분권화 의지를 실현시키기 위하여 2003년 4월 대통령 자문기구로서 정부혁신지방분권위원회를 출범시켰으며, 이 위원회는 석달 후 분권형 선진국가 건설을 지향하는 '참여정부 지방분권 추진 로드 맵'을 발표하였다. 이 로드 맵은 정부 차원에서의 분권화에 대한 구체적인 과제와 그 일정을 국민 앞에 공표하고 정부에 기속력을 부여함으로서 매우 실현성이 높다고 할 것이다. 실제적으로 이 로드 맵에 따라 구체적인 분권화 작업이 현재 추진되고 있다.

끝으로, 지방분권추진을 위한 3대 원칙을 명문화하였다는 점이다. 첫째, 선분권 후보완의 원칙, 둘째, 보충성의 원칙, 셋째, 포괄성의 원칙이 그것이다. 정부 개혁을 함에 있어서 '총론 찬성, 각론 반대'라는 말에서 알 수 있듯이, 구체적인 개혁 작업에는 엄청난 저항이 따르기

마련이다. 이 저항을 극복하기 위해서는 국민적 공감대 형성과 함께 저항 세력을 설득하기 위한 원칙이 제시되어야 한다. 1990년대 지방자치가 외형적으로는 완전 복원되었지만, 지난 대선에서 분권화 문제가 선거 이슈화되어 국정과제로까지 채택되게 된 것은 주민들이 체감할 수 있는 실질적인 분권화 수준이 매우 낮았기 때문이다. 이처럼 분권화 지표가 낮게 나타난 것은 지방의회가 구성되고 단체장이 선출되는 등 정치적 의미의 지방자치가 실시되고는 있지만, 기존의 중앙정부 중심적인 재원이나 권한 배분이 지방화에 맞도록 근본적으로 재조정되지 못한 것에 기인한 것이다. 따라서 중앙정부 중심의 국정운영 시스템이 전면적으로 재정비되어야 한다. 이 경우 지방분권추진 로드 맵 상에 나타난 지방분권 추진원칙은 분권화 추진에 따른 저항을 극복할 수 있는 실질적인 근거를 제시하고 있다는 점에서 매우 의미 있는 일이라고 할 것이다.

참여정부가 지방분권 과제를 구체적으로 실천하는 데 있어서 특히 고려될 사항은, 첫째 어떻게 하면 분권가치가 주민들에게 직접 체감될 수 있는 지의 방안을 강구하는 일이다. 이는 민관(民官)간에 분권가치를 공유하도록 하는 분권화 조치가 필요함을 말한다. 진정한 지방자치란 단체장이나 지방의회 의원을 선출하는 것만이 아니다. 분권가치가 주민들 사이에 공유될 때, 지역주민이 지역사회 주인으로서 제 역할을 제대로 다 할 수 있고, 주권재민이라는 민주정치 이념을 실현시킬 수 있게 된다. 이러한 측면에서 지방분권특별법 제10조가 규정하고 있는 특별지방행정기관의 정비, 교육자치제도의 개선, 자치경찰제도의 도입 등이 조속히 이루어져야 할 것이다. 둘째, 지방정부의 역량이 강화될 수 있는 방안을 마련하는 일이다. 이는 관관(官官)간에 분권가치를 공유하도록 하는 분권화 조치가 필요함을 말한다. 이제까지 지방정부에 대한 불신 때문에 지방정부의 역량을 강화할 수 있는 과감한 조처들이 이루어지지 않았었다. 그러나 1990년대 이래 지방정부도 많은 시행착오 속에서 자체 역량을 키워왔다는 점을 고려하여 과감한 정부간의 분권화 작업이 추진되어야 한다. 이러한 측면에서 지방분권특별법 제11-13조가 규정하고 있는 지방재정의 확충과 건전성 강화, 조례제정의 확대와 조직권 및 인사권에 대한 지방정부 자율성의 최대한 보장, 그리고 지방의정 활성화 방안 등이 강구되어야 한다.

분권화 작업은 단순하게 중앙정부가 가지고 있는 사무나 재원, 그리고 인력을 지방정부에 이전시키는 것이 아니다. 21세기 분권형 선진국가 건설을 위한 국가 시스템의 전면적 재편을 수반하는 민족사적 국가 과제이다. 따라서 분권화 작업이 성공적으로 이루어지기 위해서는 무엇보다도 분권화에 대한 범국민적 공감대 형성이 중요하고, 이를 기초로 헌법 제8장에 의한 헌법 정신의 구현이라는 차원에서 분권화 작업이 접근되어야 한다. 이를 위해서는 행정적 분권만이 아닌 정치적 분권, 사법적 분권이 범국가적 차원에서 동시에 진행될 때만이 진

정한 분권형 선진국가 건설이 이루어질 수 있다는 점을 고려하여, 분권화 작업에는 민·관, 여·야, 입법·사법·행정, 중앙·지방 관계없이 국가 구성의 모든 팩터들이 적극적으로 참여하여야 한다.

Ⅲ. 지역사회와 로컬 거버넌스

20세기말부터 불어닥친 변혁의 물결은 새로운 세기에서도 가속화될 전망이며, 이러한 변혁의 물결은 공공부문에서도 예외가 아니다. 이러한 변혁의 물결은 기존 개별 국가의 정부형태와 기능에도 영향을 미치고 있는데, 특히 중앙정부의 역할감소와 지방정부의 권한위임을 강화시키고 있다. 이러한 분권화 경향은 중앙과 지방의 관계변화와 더불어 종래의 소위 정부(government)에서 거버넌스(governance)로의 방향전환을 가져오게 만들었다. 21세기 새로운 환경 변화에 적응하기 위한 공공분야에서의 거버넌스 개념의 등장은 전통적인 국가 중심의 정치와 외교, 그리고 정책결정체제의 근본적인 변화를 의미한다. 공공정책결정 영역은 전통적으로 정부의 독점적인 영역으로 간주되었으나, 이제는 기업과 시민사회의 NGO들도 동참하는 '공동 거버넌스(co- governance)'의 영역이 되고 있다(주성수, 2000: 78).

우리나라도 현재 세계화라는 밖으로부터의 막강한 영향으로부터 벗어나기 힘든 상황이고, 아울러 국내적으로는 다양한 집단들의 욕구가 분출하여 기존의 국가관료 조직만으로는 그 한계가 뚜렷해지고 있다. 그래서 Toffler(이규행 감역, 1994)가 이야기하였듯이, 국가라는 단위는 커다란 문제를 해결하기에는 너무 작고, 작은 문제를 처리하기 위해서는 너무 크다는 것이다. 그리하여 국가가 국내외적으로 도전받고 있는 것이다. 이러한 도전에 대응하여 거버넌스라는 개념이 오늘날 각광을 받고 있으며, 공공부문의 주제어(keyword)로서 중요시되고 있다. 이 주제어가 담고 있는 핵심요소들은 복잡성, 상호의존성, 네트워크 등으로서 민주화와 분권화, 그리고 자율성과 효율성을 추구하고자 한다. 그리하여 거버넌스 개념은 government의 변화된 의미로 이해될 수 있으며, 통치(governing)의 새로운 과정으로 볼 수 있다(박재욱 외, 2000: 35).

공공부문의 지배적인 용어로서의 거버넌스의 특징은 종래 정부 주도의 정치행정 과정에서 기업과 NGO의 상대적 역할 증대라는 것이다. 그러므로 이제는 모든 국정에서 정부, 기업, NGO의 3자축이 형성되고 있다. 특히 세계화 과정에서 사회 내 다양한 세력들의 국정참여는 하나의 커다란 흐름이 되고 있으며, 여기에서 NGO의 역할이 가장 현저하게 커져가고 있다는 점이다. 즉 기존의 정부영역과 시장영역 중심의 국가관리가 위기에 직면하여 그 견제와

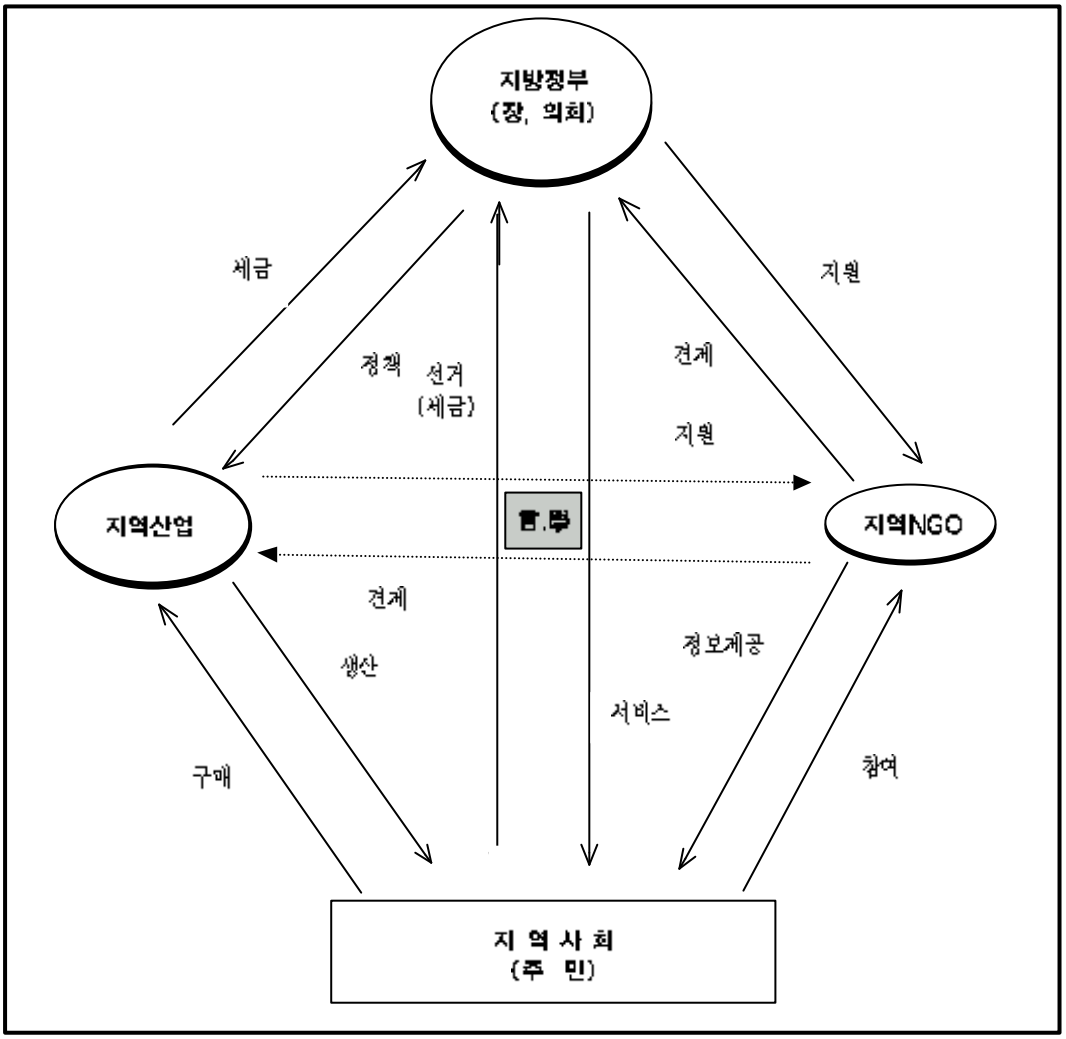
보충의 역할자로서의 NGO의 역할 여하에 따라 지역관리와 국정관리, 그리고 지구(地球) 관리의 성패가 좌우되는 시대에 이른 것이다. 그리하여 Bradley(1998)가 지적한 바와 같이, 정부와 시장, 그리고 NGO라는 세 가지의 발판이 동등하게 다루어지지 못하다면 사회가 안정적일 수 없게 되어 버릴 것이다.

이러한 공공부문에서 거버넌스 개념의 적용은 공공부문의 한 축으로서 지역사회의 공공부문에도 영향을 미치고 있다. 즉 지방정부와 관련된 환경변화과정에 대응하여 로컬 거버넌스(local governance) 개념과 양식이 지역사회 관리에 있어서도 중심적 역할과 촉매작용을 하고 있다.

로컬 거버넌스란 20세기 중엽이후 강조된 단순한 시민참여라는 개념보다는 급진적이고 적극적인 개념으로서 권력을 주요 수단으로 하는 정부, 이윤추구를 주요 목적으로 하는 기업, 그리고 사명을 중심 축으로 하는 NGO간의 '관계성'에 중점을 두는 사회 주요 팩터간의 협력과 참여라는 동반자관계를 통하여 지역사회의 공공문제를 해결해나가는 방식을 말한다.

따라서 지역사회에 있어서 효율적이고 지속적인 관리를 위해서는 정부와 시장, 그리고 NGO는 상호 협력하지 않으면 아니 된다. <그림 2>에서 보는 바와 같이, 지방정부와 지역산업, 그리고 지역NGO는 그들 존립의 기반인 지역사회를 위하여 상대를 경원시 할 것이 아니라 동반자라는 인식을 가지고서 지역사회를 가꾸어나가도록 하여야 한다.

한편, 로컬 거버넌스를 구성하는 각 요소의 역할을 살펴보면, 첫째, 지방의회는 ① 지역주민의 대표기관, ② 지역사회의 정책결정기관, ③ 집행부에 대한 통제·감시·평가 기관, ④ 분쟁의 조정자, 둘째, 집행부(長)는 ① 지방정부 대표자, ② 집행기관의 책임자, ③ 지역문제 해결 및 지원자, ④ 지역사회의 기획가, 셋째, 지역언론은 ① 정보제공자, ② 지방정부 감시자, ③ 공정한 심판자, ④ 문제 제기자, 넷째, 지역산업은 ① 지역 부(富)의 생산자, ② 고용장소의 제공자, ③ 지방정부 재원 조달자, ④ 조직경영 선구자, 다섯째, 대학은 ① 정보 발신자, ② 혁신 전파자, ③ 미래 설계자, ④ 시민 교육자, 여섯째, 지역 NGO는 ① 공공서비스 제공의 보완자, ② 사회가치 수호자, ③ 사회자본(social capital)의 생산자, ④ 건전한 비판자 등이다. 그러나 민주사회에서 가장 중요한 것은 주권재민자로서 주민이 제 역할, 즉 첫째 유권자, 둘째 납세자, 셋째 감시자, 넷째 참가자로서의 역할을 제대로 잘 수행하고 있는가 하는 문제이다.



〈그림 2〉 지역사회와 로컬 거버넌스

Ⅳ. 로컬 거버넌스의 모형과 특징

1. 로컬 거버넌스의 모형

국가적 차원에서의 거버넌스 모형에 대한 연구는 Rhodes(1997)나 Peters(정용덕 외

역, 1998), 김석준(2000), 정용덕(2001) 등의 예에서 처럼 많이 찾아볼 수 있지만, 로컬 거버넌스 모형에 관한 연구는 그리 흔하지 않은 상태이다. 이러한 상황 속에서 William L. Miller(2000) 등이 공저한 Models of Local Governance는 로컬 거버넌스의 모형에 많은 시사성을 주고 있다.

첫째, 지방주의자 모델(Localist Model)이다. 지방주의자 모델은 지방정부의 전통적 방어와 가장 연관이 깊은 것으로서, 보통 지방정부 대표기관들의 공식 언급에서 잘 표현된다. 넓은 의미에서 이 모형은 정치학에서의 자유주의적이고, 다원주의적인 시각을 갖는다. 지방주의자들에게 있어서 로컬 거버넌스의 필수적인 요소는 지방의 선택이라는 표현이다. 지방정부의 공직자들에게는 지방의 필요에 부응할 수 있도록 지방정부에 선택권이 주어져야 한다. 그러하기 위해서는 기초자치단체에게 지역민들의 소원이 반영될 수 있도록 충분한 자율권이 주어져야 하고, 따라서 지방당국자들이 서비스 공급을 주도하게 된다.

둘째, 개인주의자 모델(Individualist Model)이다. 개인주의자 모델은 신보수 정치사상과 관련이 있다. 여기에서 강조되는 것은 지역공동체의 집단적 선택을 촉진하는 것이 아니라, 로컬 거버넌스 시스템 구축에 의하여 개별소비자가 개인적 필요를 충족시키는데 적합한 서비스를 획득하는 것을 보장하는데 주안점이 주어진다. 따라서 개인주의자 모델은 서비스 공급자간의 경쟁을 선호하며, 집단적·정치적 결정이나 대규모 참여는 무언의 국민들의 이익을 희생하고 자원과 혜택을 획득하려는 조직화되고 시끄러운 소수에게 이익이 결집되기 때문에 신뢰를 받지 못하게 된다는 것이다. 여기에서 중요한 것은 개별 소비자의 권리와 이익을 보호할 수 있게 하는 것이다.

셋째, 동원모델(Mobilization Model)이다. 동원모델은 좌파적 시각을 갖는다. 로컬 거버넌스에 대한 좌파적 시각은 여러 가지가 있지만, 지방의 불평등과 정책의 한계를 극복하기 위하여 중앙의 개입과 우월적 지위를 선호한다는 것이다. 지방에게는 비수혜자들을 조직화하고 동원해서 불평등과 소외에서 저항할 정치적 연합을 구축할 기회를 제공하는 것이다. 영국에서 1980년대 좌파적 노동당 지방의회가 대처 정부에 대항하고, 지방수준에서 좌파정치연합을 활성화하기 위하여 캠페인 형태의 지방정치를 발전시킴에 따라 정치실천으로써의 동원모델이 주목을 받게 되었다. 동원모델에서 정치과정의 주요 요소는 주민들의 다양한 참여를 이끌어낼 수 있도록 지방정치가 활성화되는 충분한 자율성이 주어지는 것이다.

넷째, 중앙집권주의자 모델(Centralist Model)이다. 중앙집권주의자 모델은 강력한 지방정치를 선호하지 않는다. 이 모델은 정치학에서 공개적 지지를 찾기 힘들지만, 실제의 정치 현실에서는 엄연하게 존재하고 있다. 이 모델은 전국적 차원의 민주주의에 근본적인 선호를 두고 있으며, 주요 관계는 모든 국민이 질높은 서비스에 대한 접근을 할 수 있도록 하고,

아울러 서비스의 전국적 수준이 높아지고 유지되는 것을 보장하는 것이다. 따라서 지방자치에 반대하고, 지방의 참여에도 높은 가치를 두지 않는다. 서비스 공급에서의 주요 논점은 지방서비스 공급기관들은 중앙에서 제시한 목표달성과 성과 수준에 도달하기 위하여 중앙의 통제와 지시에 따라야 한다는 것이다. 여기에서는 국회와 중앙정부의 우월성에 우월적 가치를 두고 있다. 중앙정부는 전국적 차원의 국민적 뜻이 성공적으로 반영되도록 입법, 지침과 통제를 사용할 권한이 있고, 지방정부는 가치있는 서비스를 제공할 역할이 있다. 그러나 지방정부의 주요임무는 중앙정부의 목표와 기준이 달성될 수 있도록 지원하는 것이다.

2. 로컬 거버넌스의 특징

새로운 공공관리 전략으로서 거버넌스의 등장은 공공관리의 주요 축으로서 종래 종적인 관계에 중점을 둔 관민 및 정부간 관계로부터 상하·좌우적 개념으로서의 총체적 공·사 파트너십(Total Public-Private Partnership:TPPP)을 요구하고 있다.

공공관리를 위한 총체적 공·사 파트너십 모델의 특징은 첫째, 상호의존성(interdependence)이다. 21세기 지식정보화 사회에서의 국가사회의 관리는 어느 한 팩터만으로 되지 않는다. 서로 다른 수준의 정부·기업·NGO 등이 상호의존하고 있으며, 이는 제 단위간에 권력이 공유되고 있음을 의미한다. 둘째, 복잡성(complexity)이다. 상호의존성으로부터 연유하는 복잡성은 제 팩터간의 네트워크가 다종다양하다는 것을 의미한다. 따라서 충분한 정보의 수집 혹은 합리적인 의사결정이나 집행에는 어느 한 팩터만으로는 적시에 적절하게 대응할 수 없으며, 필연적으로 다른 팩터의 협력을 필요로 한다는 것을 의미한다. 셋째, 협상(bargaining)이다. 상호의존적이고 복잡하기 때문에 어느 한편이 다른 한편을 일방적으로 통제하거나 지시할 수가 없게 되고, 따라서 각 팩터간의 존재를 인정하여 문제 해결을 위한 제 팩터간의 협상이 중요하게 떠오른다.

따라서 로컬 거버넌스의 특징은 지방정부를 중심으로 한 제도적이고 공식적인 관계보다는 공공기관·기업·시민집단간에 있어 각자의 전략적 목표와 이해관계를 공식적 혹은 비공식적인 네트워킹을 통하여 반영·조정·통합해나가는데 있다. 그리하여 로컬 거버넌스 하의 지역사회는 지방정부 주도 하에 일방적으로 운영해나가는 기존의 방식과는 상당한 차별성을 가진다. 즉 지역사회의 새로운 관리 전략으로서의 로컬 거버넌스는 첫째, 지역사회에서의 의사결정권한이 공유화되며, 둘째, 지역주민의 자치권과 독립성을 함양할 뿐만 아니라 시민참여를 통해 공공재(public goods)를 개발하는 일련의 과정을 제공하는 데 그 중심 목표를 두고

있다. 그리하여 로컬 거버넌스는 지역의사결정에 참여할 수 있는 시민역량을 함양함으로서 지역주민이 자신들의 지역사회를 자율적으로 경영할 수 있게 된다는 전제에 기초하고 있다. 이러한 의미의 로컬 거버넌스는 비인격화된 관료제로 특징지을 수 있는 계서적 통치와는 대비되며, 개인의 참여뿐만 아니라 단체나 결사, 그리고 기관의 광범위한 참가를 통하여 시민사회를 발전시키는 방법이라고 할 수 있다. 이는 지방정부의 권력구조를 근본적으로 전환시키는 과정이기도 하다.

따라서 전통적인 지역사회의 관리 방식과는 달리 로컬 거버넌스의 한 축으로서의 지방정부는 NGO와의 정책 네트 워크 구성을 통해 정부의 관리 혁신과 정책에 대한 주민의 신뢰와 수용을 높여나가야 하며, 지역사회의 NGO는 참여와 더불어 건전한 사회자본을 생산해야 한다. 이런 점에서 로컬 거버넌스를 구성하는 두 개의 주요 실질적 축인 지방정부와 NGO가 어느 정도 협동하느냐 하는 것은 향후 지역사회 삶의 질 향상에 시너지적 영향(synergistic effects)을 주는 중요한 변인이 된다(오재일A, 2003: 10-11).

Ⅴ. 로컬 거버넌스의 구축 방안

중앙정부의 강력한 분권화 추진은 지역사회에 있어서의 자주성과 책임성 문제를 필연적으로 야기시킬 수 밖에 없을 것이다. 특히 우리나라와 같이 고도의 중앙집권적 정치·행정 체제를 오랫동안 간직하여 온 나라에서의 분권화·지방화 정책은 지역사회에 커다란 파장을 몰고 올 것이다. 따라서 소용돌이 환경 속에서 변화의 물결에 순응하는 지역사회는 발전할 것이요, 그렇지 못하는 지역사회는 정체될 수 밖에 없을 것이다.

이러한 변혁의 물결에 주체적, 능동적으로 대응하기 위하여 지역사회는 지방정부를 위시하여 지역기업(상공회의소), 학계(지역총장협의회 및 각종 학회), NGO(시민단체협의회), 언론(기자협회) 등 지역사회 구성의 주요 인자들 간의 협력적 네트워크 구축을 의미하는 로컬 거버넌스(Local Good Governance) 개념을 도입하여야 할 것이다. 참여정부가 국가균형발전을 위한 수단으로서 각 지역사회에 지역혁신협의회의 구축을 권장하고 있는 바, 이 지역혁신협의회는 한국적 로컬 거버넌스의 도입이라고 할 수 있을 것이다.

우리나라에서의 로컬 거버넌스를 도입함에 있어서 W.L.Miller가 제시한 로컬 거버넌스의 모형 중에서 지방에 자율권과 선택권이 주어져야 한다는 지방주의자 모델이 참여정부의 분권화 정책과 일맥 상통한다는 점에서 적합하다고 사료된다. 지방주의자 모델을 중심으로 우리나라에서의 로컬 거버넌스를 구축하여 지역사회를 혁신시켜 나가기 위해서는 첫째, 지역민들

이 위기의식을 느껴야 하고, 둘째, 지역민에게 비전이 제시되어야 하고, 셋째, 혁신지도부가 구성되어야 한다.

첫째로, 지역사회를 혁신시켜 나가기 위해서는 지역민들 간의 혁신에 대한 공감대가 형성되어야 하는 바, 이는 지역주민들이 지역사회에 만족하고 안주하여서는 성립될 수 없다. 지역민들이 지역사회에 대한 문제의식을 느끼고, 이의 해결을 위한 노력을 경주하지 않으면 아니된다. 따라서 혁신의 전제조건은 위기의식이다. 그러한 면에서 본다는 우리나라는 현재 수도권 집중이 가속되고, 지역사회가 황폐화되고 있는 상황 하에 있기 때문에 위기의식의 공감대 형성은 가능하다고 본다.

둘째, 지역의 인적, 물적, 유형, 무형의 자원을 조사하여, 지역사회의 SWOT 전략을 확실하게 세워, 지역민들의 고통을 극복할 수 있는 전략적 기획에 기초한 비전을 주민들에게 제시하여 주어야 한다. 개혁에는 고통이 수반되기 마련이다. 지역 주민들이 개혁에 따르는 고통을 극복하여 나가기 위해서는 미래에 대한 희망이 있어야 한다. 따라서 지역 주민들에게 희망을 줄 수 있는 비전이 제시되어야 하고, 비전을 통하여 위기가 극복될 수 있는 지역사회의 에너지가 결집될 수 있어야 한다.

셋째, 비전을 현실화시킬 수 있는 강력한 혁신지도부가 있어야 한다. 특히 지역사회는 각종 연(緣)에 얽혀져 있는 현상 유지적·보수적 성향의 사람들이 지도층을 이루고 있는 경향이 많기 때문에 혁신 지도부를 구성하기가 어려우며, 설사 구성된다 하더라도 그 활동에 있어서 한계를 느끼기 쉽다. 따라서 주민적 지지를 강력하게 받는 혁신지도부의 구축을 위한 전략과 전술이 심도있게 강구되어야 할 것이다.

로컬 거버넌스의 구축을 통하여 지역사회를 혁신시켜 나가고자 할 때, 다음과 같은 점에 유의하여 할 것이다.

첫째로, 지역혁신에 대한 주민의 이해를 어떻게 구할 것인가 하는 문제이다. 이를 위하여 官(지방정부), 産(상공회의소), 學(학회 및 대학), 民(NGO협의회), 言(기자협회)이 Task Forces를 만들어 지역사회의 혁신 방안에 대하여 시민 대토론회를 갖도록 한다. 이 시민 대토론회를 통하여 시민적 합의가 이루어진 경우, 이를 실천할 수 있는 가칭 '00사랑 운동본부'를 만들어 구체적인 과제들을 실현시켜 나가도록 한다.

둘째, 선진국 및 타지역으로부터의 벤치마케팅을 하여야 한다. 지구촌 사회에서 한 국가나 지역사회에서의 주요 흐름과 제도는 바로 다른 국가나 지역사회의 흐름과 제도에 영향을 미치는 동시적, 쌍방적 커뮤니케이션이 가능해지고 있다. 따라서 세계 각국의 지역분권화 전략을 살펴보고, 이로부터 우리나라 분권혁신화 추진을 위한 시사성을 찾는 일도 매우 의미있는 일이다.

셋째, 혁신지도부를 어떻게 구성할 것인가 하는 문제이다. 혁신지도부의 구성에 있어서 그 지역사회의 선출직 공직자의 성향과 협조는 대단히 중요하다. 특히 지방정부는 NGO와 상공인, 그리고 대학의 유기적인 협조 속에서 가칭 '00정부 혁신 기획단'을 구성하여 지역사회의 혁신을 주도하여 나가도록 하여야 할 것이다. 이 혁신 기획단은 지역민의 참여와 협조를 얻기 위하여 투명성을 원칙으로 On-Line 시스템을 상시적으로 운영하여야 할 것이다(오재일 B, 2003 : 831-832).

한 지역사회가 번영하기 위해서는 지역사회를 구성하고 있는 각 구성인자들이 제 역할에 맞는 실력과 마음가짐을 갖는 것이 중요하다. 즉 자치시대에 있어서 한 지역사회의 번영은 외부적 요인 못지 않게 내부적 요인이 중요하다는 것이다. 따라서 지역사회가 시대적 변화에 뒤지지 않기 위해서는 구태의연한 기존의 인습적이고 안일한 자세에서 탈피하여, 꾸준하게 자기혁신과 정비 노력이 필요하다. 지역사회를 혁신시켜 나가기 위해서는 무엇보다도 분권화 정책을 통한 자율적인 지역사회 관리가 가능하게 되어야 하며, 지역사회의 종합적 관리자로서의 단체장이 지역사회 혁신의 풍차역할을 수행하지 않으면 아니된다. 특히 전통적으로 권위주의적이고 중앙집권적인 장(長) 중심의 정치·행정 문화를 오랫동안 간직하여 온 우리나라에 있어서 지역사회 혁신과 분권화 운동이 성공하기 위해서는 단체장의 절대적인 이해와 관심, 그리고 지원이 필수적이라고 할 수 있다.

Ⅵ. 마무리 지우며

정부가 추진하고 있는 지방분권추진은 민간과 정부, 그리고 중앙과 지방의 역할을 미래 지향적 차원에서 재구축함으로서 21세기 지방화·지식정보화 사회에 적시·적절하게 대응함으로서 국가경쟁력을 향상시켜 나가는데 그 목적이 있다. 따라서 21세기 지방화 시대에 적극 대처하기 위한 분권화 작업은 보다 과감하고 획기적으로 추진되어야 한다. 그러나 지방분권은 목적가치가 아니라 수단가치라는 점에 주의하여야 한다(Thomas G. Kingsley, 2000 : 293-294)

또한 이제까지 분권화 논의가 주로 官과 官 사이의 논의 수준에 머무르고 마는 경향이 많았었다. 그러나 분권화 논의의 궁극적인 목적은 어느 정부 수준에서 행정업무를 다룰 때 대국민(주민) 서비스를 향상시킬 수 있는가 하는 것으로 귀착된다고 할 것이다. 정부에 대한 신뢰도가 중앙정부보다는 지방정부가 높다는 미국의 한 조사에서 알 수 있듯이(Lynn

Jonhdal, 2000: 277-278), 행정서비스의 제공이 지방정부 수준에서 이루어질 때 보다 민주적이고 효율적이 되어 주민만족도가 높아진다는 것이다. 따라서 분권화 논의가 정부간 수준에 머무르지 아니하고, 분권가치에 대한 주민이 체험할 수 있는 방향에서 분권화 작업이 이루어질 때 분권의 궁극적인 가치는 달성된다고 할 것이다.

이러한 강력한 분권화 추진은 지역사회에서의 관리변화를 초래시키고 있으며, 주민과 함께 하는 지역사회 관리가 요청되고 있다. 그리하여 지역사회의 관리방식으로서 로컬 거버넌스 구축이 새롭게 부각되고 있다. 로컬 거버넌스의 구축에 있어서 중요한 한 축인 지방정부도 이제는 작은 정부(Small Government) 지향 차원을 넘어 좋은 정부(Good Government)의 구현을 통해 위대한 정부(Great Government) 구성을 위한 기초를 다지도록 하여야 할 것이다. 그러나 무엇보다도 중요한 것은 지방정부 혁신과 분권화, 그리고 로컬 거버넌스에 대한 국민(주민)적 담론을 어떻게 불러일으킬 것인가에 대한 전략과 전술이다. 지방정부 혁신과 분권화, 그리고 로컬 거버넌스에 대한 국민적 관심이 높아진다면, 지역사회에서 시민사회에 기초한 로컬 거버넌스의 구축도 그만큼 쉬워질 수 있기 때문이다.

【참고문헌】

강황선·최병대. (2001). 「서울시정의 로컬 거버런스 도입 방안」. 시정개발연구원.

김석준. (2000). 「뉴거버넌스연구」. 대영문화사.

박재욱·류재현. (2000). 로컬 거버넌스와 시장의 리더쉽. 「2000년도 한국행정학회 하계학술대회 발표논문집」.

오재일A. (2003). 로컬 거버넌스. 「자치행정」, 183.

오재일B. (2003). 참여정부의 분권화 정책과 지역사회의 대응. 「21세기 거버넌스 시대의 한국행정학과 정책학」. 한국행정학회 외.

오재일A. (2000). 지역사회에서의 지방정부와 NGO 관계. 「정부와 NGO」. 법문사.

오재일B. (2000). 「政府間關係論と韓國の地方自治」. 日本中央大學博士學位請求論文.

이규행 감역. (1994). 「전쟁과 반전쟁」. 한국경제신문사.

이기우. (2003). 지방분권의 추진방향. 「제1차 지방분권 워크샵: 지방분권특별법 제정 방향」. 한국지방행정연구원.

정부혁신지방분권회위원회. (2003). 참여정부 지방분권의 비전과 추진방향. 「제5회 국정과제회의 보고자료」.

정용덕 외 역. (1998). 「미래의 국정관리」. 법문사.

제16대 대통령직인수위원회. (2003). 「제16대 대통령직인수위원회 백서 : 대화」.

주성수. (2000). 「글로벌 거버넌스와 NGO」. 아르케.

Borins. S. (1998). Innovating with Integrity : *How Local Heroes Are Transforming American Government*. Washington D.C. Georgetown University Press.

Bradley. B. (1998). The Importance of Civic Sector. *National Civic Review*, 87(2).

Jondahl. L. (2000). The Characteristics of Devolution.

Kingsley. T.G. (2000). Perspectives on Devolution.

R.A.W. Rhodes. (1997). *Understanding Governance*. Open University Press.

W.L. Miller et. al. (2000). *Models of Local Governance*. Palgrave.