

거버넌스시대 기초자치단체의 대응 -구미지역을 중심으로-

이성칠† · 이승희†† · 김혜경†††

A Study on The Response of Local Government Facing Governance Era

Seong-Chil Lee† · Seung-Hee Lee†† · Hye-kyoung Kim†††

ABSTRACT

This paper tried to discuss response of local government facing governance era. Governance is intended to introduce a variety of residents' participating systems to revive the citizen's society and strengthen the foundation for that purpose, thus seeking the paradigm for decentralized operation of the nation. As widely accepted, governance has many meanings connected with controlling method of interdependence activity. However bureaucracy do not make decisions as one-side and vertical like past but is form of public decisions that stakeholder in policy. Firstly, we reviewed the terms of governance and policy issues and policies on governance. And also survey on actual performer associated with governance in Gumi. Next, proposals of the development of policy in governance, role of local government are made in terms of construction of governance.

key words : governance, local government, new governance, new public management (NPM), network, global era, industry complex, citizen

1. 서 론

미국을 비롯한 유럽 여러 나라의 행정이 거버넌트에서 거버넌스(governance)로의 이행으로 새로운 가치관이 태동하고 활발한 연구와 참여로 행정행태 또한 과거의 전통적 행정학에서 벗어나는 추세에 있다. 이와 무관하지 않게 우리나라의 행정도 참여정부 들어와 시민단

체 등의 활발한 참여와 맞물려 많은 갈등현상이 발생되고 있는 현실이다. 구미지역은 국가산업단지가 조성된 이래로 30여 년간 급격한 경제성장을 주도해 오면서 지역발전은 물론, 국가 산업경제 발전에 큰 역할을 수임하게 되고, 노동단체들의 지위도 그에 비례해서 크게 향상되어 행정과의 밀접한 관계로 발전하였다. 그 결과 전문가적인 목소리를 빈번하게 내는 시민단체들이 생겨나고, 이에 편승하여 노조활동에 있어서도 그 규모나 주장을 이 어느 지역보다 활발하며, 일부 기업들은 종말을 고하기도 하였다. 이들의 요구와 도전의 상대격인 창구가 지방자치단체장으로 급 발전하고 있음은 어제 오늘의 일이 아니라는 것 또한 부정할 수 없는 현실이 되었다. 가

† 경북대학교 대학원 행정학과 박사과정

††금오공과대학교 산업경영학과 교수 (교신저자)

†††금오공과대학교 지역산업경영연구소 연구원

논문접수: 2008년 5월 10일, 심사완료 2008년 6월 8일

장 최근의 대표적인 순기능적 사례가 LG Philips LCD 파주공장 신증설 파장에도 불구하고 구미사랑시민회의 주도의 주식 사주기운동이 전개되었고(최근 LG Display는 구미지역에 1조원의 투자유치를 계획하고 있다.), 그 반대로 몇몇 CRT, 섬유업체의 도산사례 등과 같은 결과를 초래하였다. 더 나아가 범정부적으로 주민소환제의 전면적인 도입을 가져오게 되었음도 깊은 관심을 갖지 않을 수 없게 되었다. 그러한 시민단체와 노동단체들의 활동에 대하여 자치단체장의 역할과 대응 논리를 어떻게 하면 발전적이며 유용한 방향으로 접근할 수 있을까? 아니면 갈등 관점으로 볼 것인가, 우군의 조언으로 볼 것인가? 아무리 시민들의 손에 의해서 선출된 자치단체장이라 하더라도 전통적 관료제적 바탕과 그러한 환경적 경험들이 축적되어온 행정행태에서 탈피하기에는 그리 쉬운 문제라고 단언하기에는 이르다고 생각되며, 이와는 전혀 상반되는 목소리와 주장들에 대하여 이를 간과해서는 아니 되는 거버넌스(governance)적 관점에서 대응 논리를 연구해 볼 단계가 되었다고 본다. 본 연구는 구미 지역이 기초자치단체로서 지역적 특수성이 강한 곳으로 타 지자체와는 차별성이 있음을 먼저 고려해서, 시민단체의 거버넌스(governance)적 참여에 따른 행정의 접목과 반응에 의하여 지방자치단체의 대응에 대한 해법을 찾고자 하는데 연구의 목적을 두었다.

2. 이론적 배경

2.1 거버넌스(governance)의 개념

거버넌스(governance)의 등장배경은 19C 중반 이후 독일의 통일과 세계화, 정보화, 분권화에 의한 국민국가 중심의 통치체제가 약화되고, 중앙정부에 의한 일극중심의 통치에서 다극분권화에 의한 정부의 운영방식이 변화하면서 태동하였다. Stoker[16]는 거버넌스에 관한 다수의 관점으로써, 거버넌스를 다음과 같이 정의하였다. 첫째, 거버넌스는 정부 이상의 다양한 제도와 행위자를 의미하며 둘째, 거버넌스는 사회·경제문제를 다루는 경계와 책임의 모호성을 의미한다. 셋째, 거버넌스는 집합적 행동과 관련된 제도 간 관계와 권력의 존성을 의미하며 넷째, 거버넌스는 행위자의 자치적 자율 네트워크에 관한 것이다. 다섯째, 거버넌스는 정부의 권력이나 권위에 의존하지 않고 해결하는 능력을 인정하는 것 등으로, 이는 정부를 조정과 인도하기 위한 새로운 도구나 기법으로 사용하기 위한 것으로 본다. Rhodes[15]는 거버넌

스를 기업지배구조, 신공공관리(NPM), 신정치경제, 국제적상호의존성, 네트워크 등으로 정의하였고, Pierre[14]는 올드 거버넌스(old governance)와 뉴 거버넌스(new governance)로 구분하였으며, Jessop[13]은 시장 무정부상태와 조직계층제의 대안적 형태의 조정 기제라고 정의하는 등 학자마다 매우 다양하게 정의하고 있다. 본 연구에서는 위 학자들의 개념 정의 중에서 Stoker[16]의 다섯 가지와 Rhodes[15]의 신공공관리와 네트워크, Pierre[14]의 뉴 거버넌스(new governance)의 개념을 토대로 하였다.

2.2 선행연구 검토

우리나라에서 거버넌스에 관한 연구는 1990년대까지는 시민참여와 민주정치에 대한 연구[6] 등이 주를 이루다가, 2000년대 초반부터 본격적으로 거버넌스 시대 도래에 따른 개념 정립, 거버넌스와 기존 정치 형태와의 차이점, 거버넌스 시대에 대응한 시민의 참여 장려와 방안, 거버넌스 시대에 대응한 정책 수립[2, 5, 7, 10, 12] 등과 같은 연구가 이루어졌다. 김명숙[1]은 로컬 거버넌스가 가져오는 효과에 관한 가설적 논의를 전개하는데, 특히 주민의 정치 참여와 연계하되 로컬 거버넌스와 주민의 정치참여 간에 상관관계가 존재하는지를 경험적으로 검증하고 주민의 정치참여 확대 방안을 제시하였다. 김석준 등[2]은 거버넌스에 대한 논의가 활발하게 진행되고는 있지만 체계적인 정리나 소개가 부족하여 ‘행정학에서 본 거버넌스이론’을 정리 소개하고, 한국 행정학을 거버넌스의 패러다임에서 새롭게 정립하는데 보탬이 되고자 하였다. 박희봉[3]은 시민참여가 지역사회의 거버넌스에 어떤 효과를 미치는 가에 관한 연구에서 자치단체는 어떤 방법으로 어떤 종류의 시민참여로 지역의 거버넌스 능력을 증진할 수 있는지와 효과적인 문제해결 능력을 뒷받침하기 위해서는 어떤 종류의 시민 참여가 요구되는지를 연구하였다. 그 결과 비정치적 시민참여 형태, 공공목적의 단합 활동이 로컬 거버넌스(local governance)에 영향을 미치고, 전통적으로 민주적 거버넌스에 영향을 미치는 것으로 알려진 단체참여 및 활동은 로컬 거버넌스에 영향을 미치지 않으며, 인터넷 시민참여 형태가 로컬 거버넌스에 부정적 영향을 미치고, 시민의 사회·경제적 변수가 로컬 거버넌스에 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다.

소순창[4]은 전통적인 정부관에서 새로운 통치행태로의 변화의 모색과 함께 환경의 변화과정에 대응하기 위하여 새로운 지방정부의 통치양식으로 제시되고 있는

로컬 거버넌스의 모델을 중심으로 여러 지방정부의 정책 행위자들 중에서 정부, 시민(시민단체), 기업 간의 네트워크를 분석하여, 이를 통해 한국의 로컬 거버넌스를 진단하고 전망하였다. 이명석[5]은 거버넌스를 ‘공통의 문제 해결을 위한 사회적 조정 방법’으로, 신거버넌스를 ‘네트워크를 강조하는 특수한 형태의 사회적 조정방법’으로 정의하고, 대화, 협상, 조정을 통한 타협이나 동의에 더 가치를 두는 신거버넌스 논리의 중요성을 강조하고 있다.

이종원[7]은 사회 기술적 사이버네트체제론과 구성주의적 구조화이론을 통해 거버넌스의 형성논리를 분석하고, 정부형성으로서의 거버넌스의 논리를 사회자본과의 관련성, 로컬 거버넌스의 형성전략 사례를 통해 현실 세계에서 통치력의 확보, 이론적 지평 위에 마련된 로컬 거버넌스의 형성, 지속적 재구조화의 필요성을 인지하여야 한다는 실천적 합의를 제시하였다. 정영평 등[8]은 성공적인 지역혁신체계 구축을 위한 지방정부, 지역기업, 대학과 연구기관, 시민과 시민단체 등 다양한 지역사회 관련 행위자들 간의 적절한 상호협력 방식으로서 로컬 거버넌스에 초점을 두고 민간협력 거버넌스 구축의 필요성에 대하여 연구하였다. 조성한[9]은 거버넌스의 시대적 배경, 이론적 논의를 바탕으로 실제적 운용과의 관계를 통해 전통적 행정과 거버넌스의 새로운 논의의 필요성을 제기하였다.

이후 거버넌스 개념에 대한 비판적 고찰[11], 거버넌스 개념의 재정립[9], 지역혁신 거버넌스에 대한 실증분석[8] 등의 이론적 고찰이 논의 되어 왔으며, 최근 몇 년간 로컬 거버넌스로의 짧은 여행과 여정[4], 로컬 거버넌스와 주민의 정치참여[1], 시민참여와 로컬 거버넌스[3] 등 지역단위의 참여형 거버넌스에 대한 연구가 진행되어 오고 있다. 이상의 선행연구를 살펴보면 주로 거버넌스 개념 정립에 대한 연구가 주를 이루고 있으며 최근 들어 거버넌스 시대에 대응한 정책수립, 시민 및 시민단체 등의 정치 참여에 대한 논의가 이루어지고 있는 실정이다. 거버넌스 시대에 대응한 지방자치단체의 역할을 살펴보기 위해 지역의 시민단체 등을 대상으로 한 연구는 부족한 실정이라고 할 수 있다. 따라서 본 연구에서는 자치단체의 거버넌스에 대한 반응을 설문조사를 통해 직접 살펴보고 이를 통해 지방자치단체의 역할을 제시하고자 한다.

2.3 기존 연구와의 차별성

본 연구는 지역적인 특수성이 강한 기초자치단체를 표본으로 거버넌스적 시민단체들의 참여를 전제로 하여 해당 자치단체의 대응 논리를 연구하고자 한다. 특히, 과거의 연구들이 거버넌스의 형성을 위해 요구되는 거버넌스와 시민참여[6], 거버넌스의 유형, 요구, 실태, 정책 과제 등에 관하여 연구하였다면, 본 연구는 한발 더 나아가서 시민참여가 실제로 행정에 어떻게 접목되고 있고, 참여자들이 직접 피부로 느끼는 반응들을 설문조사를 통하여 직접 분석하고, 이를 통해 거버넌스 시대에 대응한 기초자치단체의 역할에 대해 살펴보고자 한다.

3. 연구설계 및 분석결과

3.1 연구설계

연구의 목적을 달성하기 위해 본 연구에서는 선행연구를 살펴보았고, 또한 거버넌스 구축과 관련된 시민단체 등의 의견을 들어보기 위해 설문조사 방법을 병행하였다. 이를 통해 거버넌스 시대에 대응한 지방자치단체의 역할 및 방향을 제시하고자 한다.

3.1.1 연구의 대상과 범위

본 연구의 범위는 기초단위의 지방자치단체와 유기적인 관계를 지속하고 있는 시민단체 등을 대상으로 하는 연구이다. 분석의 대상은 자료 수집이 허용되는 구미시 99개의 시민단체 등을 분석의 단위로 하여 단체의 구성·운영, 단체의 역할과 활동, 단체의 거버넌스적 기여 및 발전방향 등을 설문조사를 통하여 분석하여 기술하고자 한다. 이러한 자료를 기초로 하여 지방자치단체의 거버넌스적 시민단체 활동에 대하여 긍정적인 대응 논리를, 일반 이론적 접근법에서 지방자치단체의 거버넌스에 대한 순기능적인 접근 전략에 대하여 논의할 것이다.

3.1.2 자료수집 및 변수의 측정

조사대상 기간은 2007년 7월 31일(화)~8월 14일(화) 까지 15일간으로 하였으며, 99개 시민단체 등을 대상으로 우편설문조사를 실시한 결과 설문에 응해준 단체는 37개였다. 지방자치단체와 유기적으로 관련되는 시민단체들을 분석하는 데 있어 측정될 변수들은 크게 단체들의 구성 및 운영, 단체의 역할과 활동, 단체의 거버넌스적 기여 및 발전방향 등 4개 분야 21개 문항으로 구분하여 측정하였다.

3.2 분석결과

설문지의 분야별로는 첫째, 단체의 구성·운영 5문항, 둘째, 단체의 역할과 활동 7문항, 셋째, 단체의 거버넌스적 기여 및 발전방향 6문항, 넷째, 통계표 작성용 3문항으로 구성하였다. 분야별 응답에 대한 세부적인 분석내용은 다음과 같다.

<표 3-1>에 나타난 결과와 같이 응답자들의 소속기관은 시민단체가 43.2%, 기타(CEO협의회, 유공단체, 사단법인, 노인복지단체 등)가 24.3%, 준공공기관이 10.8%

였다. 기관 단체의 회원수는 1,000명 초과가 32.5%, 100명 이하가 24.3% 등으로 나타났다. 단체의 운영 형태는 회원회비로 운영된다는 응답이 54.3%로 가장 많았다. 대표자의 임명 방법은 회원 선거가 48.6%, 임원 임기는 2년이 37.8%로 가장 많았다.

<표 3-2>에 나타난 바와 같이 소속 단체의 주 역할은 사회복지가 19.8%, 자원봉사가 18.5%, 산업경제와 교육이 모두 9.9% 등으로 나타났다. 기타의견으로는 환경감시, 익사사고예방, 봉사 활동 등이었다.

〈표 3-1〉 소속기관 혹은 단체의 기본 성격

1. 소속기관 혹은 단체의 성격	문항	공공기관	준공공기관	시민단체	반반씩	구분이 어렵다	기타	합계
	빈도 (비율)	2 (5.4%)	4 (10.8%)	16 (43.2%)	3 (8.1%)	3 (8.1%)	9 (24.3%)	37 (100%)
2. 기관 단체의 회원 수	문항	50명 이하	100명 이하	300명 이하	500명 이하	1,000명 이하	1,000명 초과	합계
	빈도 (비율)	6 (16.2%)	9 (24.3%)	3 (8.1%)	4 (10.8%)	3 (8.1%)	12 (32.5%)	37 (100%)
3. 단체의 운영 형태	문항	국가보조금	자치단체 보조금	회원회비	정부보조금 및 회비	독지가 등 기부금품	기타	무응답
	빈도 (비율)	1 (2.7%)	9 (24.3%)	19 (51.3%)	5 (13.5%)	-	1 (2.7%)	2 (5.4%)
4. 대표자 임명 방법	문항	설립자 등	회원 추대	회원 선거	상급 기관 단체 임명	기타	-	합계
	빈도 (비율)	1 (2.7%)	12 (32.4%)	18 (48.6%)	4 (10.8%)	2 (5.4%)	-	37 (100%)
5. 임원 임기	문항	1년	2년	3년	4~5년	종신	기타	합계
	빈도 (비율)	8 (21.6%)	14 (37.8%)	9 (24.3%)	6 (16.2%)	-	-	37 (100%)

〈표 3-2〉 6. 소속 단체의 주 역할(3가지 응답)

문항	정치	행정	산업경제	교육	문화예술체육	사회복지	근로노동	여성권익
빈도 (비율)	3 (3.7%)	2 (2.5%)	8 (9.9%)	8 (9.9%)	5 (6.2%)	16 (19.8%)	3 (3.7%)	4 (4.9%)
문항	자원봉사	교통관광	도시건설	언론방송	농림수산	환경위생	기타	합계
빈도 (비율)	15 (18.5%)	1 (1.2%)	2 (2.5%)	-	1 (1.2%)	7 (8.6%)	6 (7.4%)	81 (100%)

<표 3-3>에 나타난 바와 같이 대외적으로 의견을 발표할 때 활용하는 매체는 회원들의 대화가 34.7%, 언론이

24.5% 등으로 나타나 회원들과 대화를 통해 의사전달을 많이 하는 것을 알 수 있다. 대외적으로 의견을 발표 할

때 주로 대상은 시장이 25.6%, 시민 24.4%, 시의원이 14.6%, 기타(정부, 회원, 국회, 보훈처 등)가 13.4% 등으로 나타났다. <표 3-4>에 나타난 바와 같이 시정 건의 및 활동 건수는 1~5건 이하가 51.3%, 없다가 16.2% 등으로 나타났다. 종류별 건수는 시정건의가 68건, 시정·정책제

안이 63건, 해결요구가 58건 등이었다. 행정 분야별로 나누어 본다면, 자치행정 분야가 60건으로 가장 많았고, 그 밖에 산업경제가 36건, 사회복지가 22건 등으로 나타났다.

〈표 3-3〉 대외의견 발표 및 활동 등(복수응답)

7. 의견 발표 활용매체	문항	방송	언론	인터넷	전단지 배포	회원들의 대화	기타	합계
	빈도 (비율)	5 (10.2%)	12 (24.5%)	6 (12.2%)	4 (8.2%)	17 (34.7%)	5 (10.2%)	49 (100%)
8. 의견 발표 대상	문항	시민	시장	시의원	기업인	언론인	기타	합계
	빈도 (비율)	20 (24.4%)	21 (25.6%)	12 (14.6%)	9 (10.9%)	9 (10.9%)	11 (13.4%)	82 (100%)

〈표 3-4〉 시정 건의 및 활동 건수 등

9. 시정 건의 및 활동건수	문항	없다	1~5건 이하	6~10건	11~15건	16~20건	21~30건	기타	합계
	빈도 (비율)	6 (16.2%)	19 (51.3%)	4 (10.8%)	1 (2.7%)	1 (2.7%)	3 (8.1%)	3 (8.1%)	37 (100%)
10. 종류별 건수	문항	시정건의	시정정책제안	시정비판	해결요구	타 주장이나 견해동의	기타	합계	
	(건수)	(68)	(63)	(17)	(58)	(9)	(16)	(231)	
11. 행정 분야건수	문항	기획 예산	자치 행정	산업 경제	사회 복지	문화예술체 육	부정부패 척결	혁신고객 만족	기타
	(건수)	(15)	(60)	(36)	(22)	(15)	(1)	(5)	(3)

〈표 3-5〉 소속기관에 대한 만족도 및 목표 등

12. 10번문항에 대한 의견수렴	문항	매우만족	만족	불만	매우불만	-	합계	
	빈도 (비율)	-	15 (53.6%)	13 (46.4%)	4 (14.3%)	-	32 (100%)	
13. 시민들로부터 관심도	문항	매우 높다	높다	낮다	매우 낮다	잘 모르겠다	합계	
	빈도 (비율)	2 (6.9%)	20 (68.9%)	7 (24.1%)	2 (6.9%)	4 (13.8%)	35 (100%)	
14. 지방자치단체에 미치는 영향	문항	매우 높다	높다	낮다	매우 낮다	잘 모르겠다	합계	
	빈도 (비율)	7 (21.9%)	19 (59.4%)	6 (18.8%)	2 (6.3%)	2 (6.3%)	32 (100%)	
15. 지향하는 목표 (복수응답)	문항	시민 삶의 질 향상	시민들의 경제적 충족	시장 정책수행에 기여	시의원들에게 정보제공	기관 단체의 가치실현	기타	합계
	빈도 (비율)	17 (39.6%)	5 (11.6%)	1 (2.3%)	8 (18.6%)	11 (25.6%)	1 (2.3%)	43 (100%)

〈표 3-5〉 소속기관에 대한 만족도 및 목표 등(계속)

16. 행정행위에 미치는 분야	문항	자치단체 정책 공약	시의원 의정활동	계획수립 및 예산반영	전문적 행정업무 추진	행정과정의 절차	합계
							빈도 (비율)
17. 기관단체 활동에 대한 만족	문항	매우만족	만족	보통	불만	매우 불만	합계
	빈도 (비율)	-	16 (44.4%)	16 (44.4%)	3 (8.4%)	1 (2.8%)	36(100%)

*합계의 차이는 무응답으로 인한 것임

〈표 3-5〉에 나타난 바와 같이, 기관 단체의 활동 건수에 대한 의견수렴의 정도를 묻는 질문에서 만족이 53.6%, 불만이 46.4%, 매우 불만은 14.3%로 나타났다. 시민들로부터의 관심도는 높다가 68.9%, 낮다가 24.1%로 나타났다. 지방자치단체에 미치는 영향에 대한 질문결과 높다가 59.4%, 매우 높다는 21.9%, 낮다는 18.8%로 나타났다. 지향하는 목표는 시민 삶의 질 향상이 39.6%로 가장 많았고, 기관단체의 가치실현이 25.6%, 시의원들에게 정보제

공이 18.6% 등이었다. 행정행위에 미치는 분야는 계획수립 및 예산반영이 39.4%로 가장 많았고, 그 밖에 전문적 행정업무 추진이 24.1%, 자치단체 정책 공약이 18.3% 등으로 나타났다. 기관단체 활동에 대한 만족도는 만족과 보통이 모두 44.4%로 나타나 전반적으로 만족하고 있음을 알 수 있으며, 불만은 8.4%, 매우 불만은 2.8%로 나타났다.

〈표 3-6〉 18. 지역 시민단체에 대해 느낀 점 3가지(18번 설문문항)²⁾

문 항	빈도(비율)
① 많은 시민단체들의 활동에 대하여 긍정적으로 생각한다.	14(15.9%)
② 소수 시민단체의 의견이 시 전체이익에 배치될 때도 있어 부정적이다.	8(9.1%)
③ 시민단체의 눈치 보기보다는 시대적 흐름에 순응하여야 한다.	13(14.8%)
④ 정책결정은 자치단체에 맡기고 다수결원리에 맞지 않는 시민단체의 주장은 개념치 않는다.	3(3.4%)
⑤ 당연하게 받아들일 줄 아는 안목을 가져야 한다.	12(13.6%)
⑥ 지역 안정과 발전에 마이너스가 될 때가 많다.	9(10.2%)
⑦ 공무원들이 하는 일에 네트워크를 형성하는 것이 좋을 것 같다.	11(12.5%)
⑧ 전문성이 부족한 민간부문 및 법과 제도 이외의 문제에 한정하여야 한다.	3(3.4%)
⑨ 시민의 의견을 수렴하는 창구로 활용하면 된다.	15(17.0%)
⑩ 위 항목이외의 의견이 있으시면 기재하여 주시기 바랍니다.	-
합 계	88(100%)

2) 18번 설문문항은 선행연구(이종원, 2002;최병대, 2002;김명숙, 2005)를 토대로 연구자가 연구목적에 적합하도록 수정하여 사용하였음

<표 3-6>에 나타난 바와 같이 현대행정과 시민단체 활동에 대해 느낀 점을 묻는 질문 결과, 민감하게 반응하기 보다는 시민의 의견을 수렴하는 창구로 활용하면 된다가 17.0%로 가장 많았으며, 많은 시민단체들의 활동에 대하여 긍정적으로 생각한다가 15.9%, 정책결정권자는 시민단체의 눈치 보기보다는 시대적 흐름에 순응하여야 한다가 14.8%, 귀찮다는 생각을 버리고 당연하게 받아들일 줄 아는 안목을 가져야 한다가 13.6%, 잘 관리하여 공무원들이 하는 일에 네트워크를 형성하는 것이 좋을 것 같다가 12.5% 등으로 나타났다.

4. 자치단체의 거버넌스(governance) 체제에 대한 대응

4.1 설문조사 결과 요약

설문분석 결과 및 선행연구를 바탕으로 구미지역의 거버넌스 체제로의 접근을 위하여 다음사항을 제언하고자 한다. 구미시에는 정부보조를 받는 공공단체와 자발적인 회비로 운영되는 시민단체가 반반씩으로 거버넌스적 관점에서 굳이 별도의 활동조직을 만들 필요는 없다. 회원회비 만으로 지원되는 단체에 대하여는 긍정적이고 발전적인 정책제안과 시정참여에 대해 적극적인 인센티브와 보상을 줄 필요가 있다. 또한 단체 스스로도 임원의 임기가 대부분 5년 이내이며, 회원선거에 의하여 지속적으로 교체되고 있어 일부단체를 제외하고 매우 민주적인 구성운영체계를 유지하고 있어 그들을 보는 시각 또한 민주적인 관점에서 접근해야 한다.

단체의 역할과 활동에서 보는 바와 같이 자치행정, 사회복지, 산업경제, 교육, 환경위생, 문화예술체육 등 시정과 밀접한 연계성을 가진 단체가 대부분을 차지하고 있어 거버넌스 도시로의 발전이 기대된다.

또한 활동의 주 상대가 시장(공무원)이 가장 높고, 시민, 시의원 순으로 나타나 이 점만으로도 지역 시민단체들의 활동의 가장 큰 이슈가 지방자치단체의 시정과 직결된다고 볼 때 이미 거버넌스적 행정이 내면으로는 매우 빨르게 진행되고 있음을 알 수 있다. 따라서 구미시가 전국의 자치단체로는 처음으로 거버넌스 도시 선언을 검토해 볼 것을 제안해 본다.

응답한 단체들이 1년간 시장과 자치단체를 상대로 건의, 요구, 제안, 비판 등의 활동에서, 37개 단체 중에서 6개 단체를 제외한 31개 단체가 최소 1-5건에서 최대 30건

이상의 건의 등 실적을 나타내어 왕성한 활동력을 보여주고 있다. 특히 시정건의 68건, 시정 정책제안 63건, 해결요구 58건, 동의 9건, 비판 17건으로 시정에 대해 매우 긍정적인 활동이 매우 높은 반면, 비판 등과 같은 일부 대조적인 의견들이 성명서 형식을 빌려 여과 없이 언론이나 인터넷 매체 등을 타고 공표됨으로써 대외적으로 비춰지는 이들 단체들의 활동이 자치단체에게는 다소의 부담으로 비춰지는 것이다. 그런데 이들의 견의나 요구가 관철되고 수렴되는 만족도에서는 다소 불만이 더 높게 나타나고 있어, 자치단체장과 공무원들의 거버넌스에 대한 학습과 이해가 요청되고, 적극적인 수렴자세와 상호원-원(win-win) 하는 오픈 마인드가 필요하다. 이는 시민들이 시민단체 활동에 대해 거는 기대가 상대적 높고, 자치단체의 행정에 대한 기대 또한 매우 높기 때문에 나타난 결과라 생각된다.

단체가 지향하고 있는 목표에서 시민의 삶의 질 향상이 단체가 지향하는 가치실현 보다 오히려 더 높게 나타났으며, 구미지역의 시민단체들의 활동과 단체장의 인식의 정도가 매우 긍정적이고 지역에 대한 관심이 높은 것으로 나타났다. 향후 자치단체는 시민단체들의 활동과 의견표출에 대하여 대처해 나감에 있어 너무 민감하게 대응하지 말고, 시대흐름에 순응하면서 긍정적으로 생각하고 받아들일 줄도 아는 안목을 키우며, 공무원들 스스로도 그들과 네트워크를 형성해 나가야 한다. 또한 순기능적으로 작용할 수 있도록 시스템화해 나갈 필요가 있다.

4.2 거버넌스(governance) 체제에 대한 대응

4.2.1 거버넌스형 지방정부로의 발전

21세기라는 말은 단순한 시대의 의미보다는 ‘변화와 개혁’을 요구하는 의미로 다가온다. 전통적 통치체제에서는 시장실패의 극복을 위한 과도한 시장개입을 시도했고 그 결과 정부실패를 초래하기도 하였다. 이로 말미암아 효율성의 문제에 봉착하게 되었으며, 21세기 지식정보화, 세계화, 지방화의 도래와 함께 점차 복잡해져가는 현대사회의 다양한 행정수요에 능동적으로 대응하지 못하고 국가경쟁력의 제약요소로 비판받게 되었다. 따라서 21세기의 변화에 대응할 수 있는 새로운 정부 운영체제로서의 거버넌스에 대한 관심이 계속 높아지고 있다.

거버넌스에 대한 논의는 아직도 다양한 개념과 이론을 통해 복잡하게 전개되고 있으나 기존의 행정체제를 대체하는 새로운 행정의 기본 틀이라는 관점에 대해서는 많은 학자들이 공감하고 있다. 이러한 거버넌스의 개념적 정의와 관련, Eran Vigoda[13]에 따르면 정부 또는 행정

과 시민간의 관계에 대한 좀 더 좋은 정의는 정부와 시민 간의 협력과 파트너십의 개념에서 비롯되어야 하는 것이며, 정부와 시민이 만나는 더욱 진정한 방법은 정부(government)가 ‘그들(they)’이라기보다는 ‘우리(we)’이어야 한다고 하면서 정부와 시민을 ‘우리’의 개념으로 통합하고 있다. 또한 김석준 등[2]은 거버넌스란 “함께 참여하여 함께 만들고 함께 해결하며, 책임도 함께 지는 것”이라고 하고 ‘함께 다스림’이란 ‘더불어 다스리는 것’을 뜻하는 것으로 ‘government’에 대한 선결요건이라고 정의하고 있다.

4.2.2 거버넌스(governance) 상황 하의 지방정부와 공무원의 역할

거버넌스의 주요 행위주체는 지방정부, 시장, 시민사회이며, 그 중에서 정부부문을 실질적으로 담당하고 있는 공무원의 역할은 매우 중요하다. 일반적으로 바람직한 거버넌스의 발전 방향은 자치단체 중심의 거버넌스 체제를 통해 시민사회 중심의 거버넌스 체제로의 전환이다. 이렇게 볼 때 자치단체 중심 거버넌스 체제의 전환과 시민사회 중심 거버넌스로의 발전을 추진해 나가야 할 중심적 행위주체는 지방정부이며, 지방정부의 실질적 역할을 담당하는 지방공무원의 역할이 중요시된다. 이런 차원에서 거버넌스에 대한 지방공무원의 인식과 태도는 거버넌스 체제로의 신속하고 바람직한 진행을 위해 매우 중요한 영향요인으로 작용하게 된다.

설문조사 결과에서 나타난 바와 같이 구미지역의 경우 시민단체들이 여러 분야에서 활동을 함으로써 거버넌스 체제 구축의 토대를 마련하고 있다고 할 수 있다. 그러나 소속 단체의 주 역할에 대한 설문결과에서도 나타난 바와 같이 시민단체의 활동이 사회복지라든지 자원봉사와 같은 분야에 집중되는 경향이 있어, 다양한 분야로의 확대가 필요할 것으로 판단된다. 또한 시민단체 의견이 수렴되는 부분에 있어서 시민단체의 만족도가 떨어지고 있는 것으로 나타나 이에 대한 대안마련이 필요할 것으로 판단된다. 즉, 거버넌스는 지방정부가 홀로 이룩하는 것이 아니라 시장, 시민사회와의 공동 참여를 통해 가능하다는 것을 명심해야 할 것이다.

성공적인 거버넌스 체제로의 이행을 위해서는 거버넌스 체제 구축에 영향을 미치는 다양한 요인들에 대한 분석과 대응전략이 필요하다. 그 중에서도 앞서 설문분석 결과에서와 같이 지방공무원의 인식과 태도는 매우 중요한 변수가 된다. 여기서 지방공무원의 인식과 태도란 거버넌스의 효과성에 대한 지방공무원의 인식, 지방공무원 역할의 중요성에 대한 인식, 그리고 지방공무원의 책무성

에 대한 태도 등이다. 즉, 효과적인 거버넌스 체제의 형성을 위해서는 지방공무원이 이러한 긍정적 인식과 태도를 가져야 한다.

5. 결 론

지식정보화가 최근 몇 년 사이에 세계적인 현상으로 우리의 안방까지 문화혁명을 불러온 것처럼 뉴 거버넌스 시대의 도래는 성공적인 협력적 거버넌스를 향한 길이며, 기존체제의 한계를 넘어 새로운 체제로 전환하는 것은 언제나 구성원의 의식전환과 저항의 극복을 전제로 한다.

협력적 거버넌스 체제의 형성은 전통행정의 틀을 깨고 권력공유의 의식을 갖추는 것으로부터 시작되어야 한다.

참여형 거버넌스의 형성과 관련하여, 참여형 거버넌스는 시민참여를 핵심요소로 포함하는 바, 참여는 중앙보다는 지방에서 더 가능하고 또한 효과적이다. 중앙에 비하여 이해관계자의 범위가 좁고 균질적인 지방단위에서는 지역사회 내 이익갈등의 크기가 작고, 참여에 따른 주민의 요구가 보다 균질적이며 주민과 지방정부 간 협력의 문제가 보다 용이할 것이다. 향후 지역수권을 통하여 지역사회가 참여형 거버넌스의 토대가 되도록 할 것이 요구된다. 구체적으로 주민자치위원회, 반상회 등을 참여기제로서 적극 활용하는 것이 효과적인 방안이 될 것이다. 이론적으로나 실천적으로 거버넌스의 핵심 구성요소인 시민참여 없이 거버넌스의 형성은 불가능하다. 다만, 통치하에서 요구되는 시민참여와 거버넌스 하에서 요구되는 시민참여와 거버넌스 하에서 요구되는 시민참여의 내용은 다르다. 거버넌스 하에서 요구되는 참여는 일방적 참여의 양적 확대가 아니라 지방정부, 기업과 대등한 입장에서 협력하여 사회적 성과제고에 기여하는 생산적인 참여이다. 이때 생산적 참여란 참여의 양적 요소와 질적 요소가 균형되는 참여를 의미하며 이 같은 참여에 기반하여야만 참여형 거버넌스가 형성될 수 있다. 아직까지 지방정부, 시장, 기업의 ‘평등한’ 협력체제로서의 거버넌스 시대가 한국에 도래 한 것은 아니며, 거버넌스가 이루어지고 있다면 그것은 기껏해야 정부형 거버넌스일 것이라는 점이다[9]. 따라서 우리에게 있어 거버넌스에 대한 논의는 현실에 대한 진단이기보다는 다분히 미래지향점에 대한 처방적 논의를 위한 개념 틀의 성격이 크다고 본다[6]. 이러한 점을 감안할 때 (균형적) 시민참여는 바람직한 형태의 거버넌스 형성을 위한 전제조건으로서 지속적인 주목을 받아야 한다.

결론적으로, 뉴 거버넌스가 성공은 협력적 거버넌스를

통해 달성이 가능할 것이다. 전통적인 행정의 틀을 깨고 권력을 공유하는 의식에서 출발해야 하며, 참여형 거버넌스의 형성으로 주민과 지방정부간의 실질적인 협력문제가 이루어질 수 있다는 것이다.

본 연구는 거버넌스 시대에 대응한 지방자치단체의 역할 등에 대해 살펴보고자 문헌조사와 실증조사를 병행하여 실시하였다. 그러나 본 연구에서는 시민단체의 의견은 들어보았으나, 시민들의 의견을 들어보지 못한 것이 한계점으로 지적될 수 있을 것이다. 추후 연구에서는 지방자치단체, 시민, 각종 기관단체 등의 의견을 다양하게 수렴하여 거버넌스 시대에 대응한 방향을 제시하는 것이 바람직할 것으로 판단된다.

참 고 문 현

- [1] 김명숙(2005), “로컬거버넌스와 주민의 정치참여”, 「한국사회와 행정연구」, 16(3): 325-347.
- [2] 김석준 외(2002), 「거버넌스의 이해」, 대영문화사.
- [3] 박희봉(2006), 시민참여와 로컬거버넌스, 「한국정책과학학회보」, 10(2): 1-23.
- [4] 소순창, 유재원(2005), 로컬 거버넌스로의 짧은 여행과 새로운 여정: 정책과정의 행위자네트워크를 중심으로, 「한국사회와 행정연구」, 15(4): 299-319.
- [5] 이명석(2002), “거버넌스의 개념화: 사회적 조정으로서의 거버넌스”, 「한국행정학보」, 36(4): 321-338.
- [6] 이승종(1995), 「민주정치와 시민참여」. 삼영.
- [7] 이종원(2002), “정부형성과 거버넌스: 이론적 연결고리의 탐색 및 지방 거버넌스에서의 적용,” 「정부학연구」, 8(1): 69-91.
- [8] 전영평, 이곤수(2005), “지역혁신 거버넌스에 대한 실증분석”, 한국행정학회하계학술대회논문.
- [9] 조성한(2005), “거버넌스개념의 재정립”, 한국행정학회 동계학술대회발표논문.
- [10] 최병대(2002), “거버넌스와 시민참여”, 김석준 외, 「거버넌스의 이해」, 대영문화사.
- [11] 최성욱(2004), “거버넌스개념에 대한 비판적 고찰: 한국행정학계의 거버넌스 연구경향 분석”, 「정부학연구」, 10(1):239-261.
- [12] 채원호(2002), “거버넌스와 참여형 정책분석.” 김석준 외, 「거버넌스의 이해」, 대영문화사.

- [13] Eran V.(2002), 「Public Administration: an Interdisciplinary Critical」.
- [14] Pierre, J., Peter, B.G. 저·정용덕 외 역(2003), 「거버넌스, 정치 그리고 국가」, 서울 법문사.
- [15] Rhodes, R.A.W. (1996), “The new governance: Governing without government”, Political Studies, Vol. 44,
- [16] Stoker. G.(2006), Urban Political Science and the Challenge of Urban Governance, in J. Pierre, Debating Governance, Oxford University Press.



이 성 칠

2000 경북대학교 행정대학원
지방자치전공(행정학석사)
2007 경북대학교 대학원
행정학과(박사과정)
현재 구미시청 기획예산담당관
실 기획담당
관심분야 : 지방자치, 정책개발, 거버넌스, 디지털클러스터
E-mail: lsc7727@hanmail.net



이 승 희

1988 성균관대학교
경영학과(경영학석사)
1993 성균관대학교 경영학과(경영학박사)
현재 금오공과대학교 산업경영학과 교수
관심분야 : 마케팅, 전자상거래
E-Mail : marketing@kumoh.ac.kr



김 혜 경

2000 금오공과대학교
산업경영학과(공학사)
2003 경북대학교 대학원
상업교육전공(교육학석사)
2007 금오공과대학교 산업경영학

과(경영학박사)

현재 금오공과대학교 지역산업경영연구소 연구원

관심분야: 신제품혁신, 산업체마케팅, 고객만족

E-Mail: hyedari@kumoh.ac.kr