

행정패러다임 변화에 따른 주민중심 행정의 현재와 미래

곽현근(대전대학교 행정학과)

1. 서론

주민의 사전적 의미는 '일정한 지역에 살고 있는 사람'이다. 공공분야에서 이러한 주민의 역할과 책임은 행정 패러다임의 진화에 따라 변화해왔다. 전통행정 관점에서 주민은 법적으로 해당 지방자치단체에 주소지를 둔 모든 사람을 일컫는다. 이들 주민은 유권자로서 해당 지역대표를 선출하고 그들에게 서비스생산을 위한 권한과 책임을 위임하고 세금을 내는 대신, 지방정부가 제공하는 서비스를 차별 없이 받을 권리를 가진다. 하지만 전통행정의 주민은 주기적으로 치러지는 선거의 유권자 역할을 수행할 뿐, 정부의 독점적·일방적·획일적 공공서비스의 선택권 없는 무력한 소비자로 간주되었다.

정부의 일방적 서비스를 특징으로 하는 전통행정의 주민관에 대한 처방이 바로 1990년대 등장한 신공공관리(New Public Management) 패러다임에서 강조하는 '고객'(customer)으로서의 주민이다. 60년대부터 축적된 정부의 비효율성과 비효과성에 대한 연구결과와 반성으로부터 도출된 '정부실패'(government failure)의 결론은 급기야 시장의 '기업처럼'(businesslike) 공공분야를 운영할 것을 요구하게 된다. 특히 기업이 서비스 대상인 고객의 만족을 위해 노력하듯이 공공부문도 주민을 고객으로 바라보고 그들의 만족을 최우선과제로 삼게 되었다.

최근 들어 '공적 서비스에 내재한 사회적 가치들은 시장의 경제적 효율성 계산에 의해서 적절하게 다루어질 수 없다'는 인식과 함께, '행정이 지나치게 민간부문 관리를 지향하는 쪽으로 기울어가는 시계추를 바로잡기 위하여' 행정의 새로운 패러다임들이 등장하고 있다(Hefetz and Warner, 2004: 174). 새로운 패러다임에서는 행정의 목표가 고객만족 또는 효율성을 넘어서서 '주민과 함께' 공적 가치(public value) 또는 공공선(public good)을 생성하는 목표가 강조된다. 공적 가치는 협의의 경제적 결과 또는 개별 사용자 편익을 넘어서서 시민들이 집합적으로 고려하는 가치의 중요성을 강조한다. 이 관점에서 가치를 결정하는 주체는 자신에게 직접적으로 전달되는 편익에 집착하는 사적 선호를 가진 개별소비자 수준을 뛰어넘는다. 공적 가치 관점에서 중요해지는 주민은 고객으로서가 아니라 민주적 과정을 통해 성찰하고 행동하면서 사회구성원들의 상호의존성에 뿌리를 둔 집합체(collectivity)로서의 사회에 필요한 가치를 인식하고 구현하려는 '(집합적) 시민'(citizenry)이 된다.

본 연구에서는 최근 전개되고 있는 행정패러다임의 변화를 소개하고, 그러한 변화 속에서 확인되는 주민에 대한 관점을 살펴보고자 한다. 더불어 새로운 패러다임이 요구하는 주민중심 행정의 역할과 과제를 현재 우리사회에서 진행되는 '마을만들기'와 연계하여 논의하는 것으로 결론을 맺고자 한다.

II. 행정패러다임의 변화

1. 전통행정의 특징과 한계

19세기 말과 20세기 초 영미권을 중심으로 등장한 전통적 공공행정은 1980년대 초까지

지배적 패러다임으로 자리 잡았다. 전통적 공공행정은 기능에 의한 구조화, 문서화된 규칙과 절차를 통한 위계적 통제와 조정, 품목별 예산과 직업공무원제 같은 특징들을 포함한 계층제와 과정의 표준화에 의해 특징지어진다. 하지만 비유연성과 반응성 부재로 인한 고객서비스의 취약성, 결과보다는 절차와 과정에 대한 지나친 강조에서 발생하는 비효율성 및 비효과성, 전문성을 띤 부서 사이의 칸막이 행정과 책임전가, 불투명성으로 인한 외부통제의 어려움, 내부 구성원들의 나태와 소외감 등의 문제점이 한계로 지적되어왔다.

2. 신공공관리의 특징과 한계

1980년대 초 등장한 신공공관리는 이러한 뿌리 깊은 관료제형 정부관리 방식을 개혁하기 위해 진행된 일련의 개혁 프로그램과 그 이면에 담겨있는 가치와 믿음을 포괄하는 개념이다(유민봉, 2005).¹⁾ 신공공관리가 대두된 중요한 배경으로는 1980년대 초 시작된 경제위기, 그리고 케인즈 경제모형의 실패 내지 ‘정부실패’ 인식이 자리 잡고 있다. 이러한 배경 속에서 탄생한 신공공관리는 효율성과 경제성(economy)을 강조하고 예산 확대 대신 절약에 초점을 맞추게 된다. 또한 신공공관리는 절차적 규칙을 완화하는 것과 동시에 민간부문과 공공부문 사이의 경계를 줄여왔다. 특히 신공공관리는 거대 관료국가의 문제점을 치료하기 위하여 시장 지향적 경쟁원리를 효율성 제고의 수단으로 삼고, 민간부문 경영방식을 적용하여 성과중심의 관리와 고객만족을 강조하는 것이 특징이다. 결과적으로 공공관리자를 변화주도자로 간주하고, 주된 통치메커니즘으로 시장에 기초한 거버넌스에 초점을 두며, 서비스전달의 최종 소비자 또는 고객으로 시민을 개념화하고, 공공관리자들이 직접 ‘설명할 수 있는’(answerable) 책임성(accountability)을 강조하게 된다(Greve, 2010; Lodge and Gill, 2011).

이처럼 전통행정의 문제점을 바로잡기 위한 공공부문개혁의 핵심철학으로 뿌리내린 신공공관리 역시 최근 들어 지속적 비판의 대상이 되고 있다. 구체적으로 공공부문과 민간부문의 유사성에 대한 지나친 강조, 시민을 고객으로 특성화하는 것, 성과측정이 어려운 상황에서도 계량적 성과에 대한 강조, 비경제적이고 측정 불가능한 가치들을 소홀히 다루는 점 등이 한계로 지적되어왔다. 이러한 약점을 바로잡기 위하여 최근 공공관리 분야에서 새로운 방식의 사고와 실천방식이 제시되고 있다(Alford and O’Flynn, 2009 ; Lodge and Gill, 2011).

3. 새로운 패러다임의 등장

시장지향적 신공공관리의 비판과 함께 새롭게 주목받고 있는 대표적 패러다임이 바로 ‘공적 가치 관리’(Public Value Management)이다. 1995년 하버드대학 J. F. Kennedy School의 Mark Moore가 「공적 가치를 생성하는 것: 정부의 전략적 관리」(*Creating Public Value: Strategic management in government*)를 출간하면서 공적 가치 관리에 대한 관심이 지속적으로 확대되어왔다(O’Flynn, 2007; Alford and O’Flynn, 2009; Bennington and Moore, 2011). 일반적으로 공적 가치는 민간부문의 ‘부가가치’(value added)에 해당된다. 정부 또는 국가는

1) 하나의 개념으로서 신공공관리는 1991년에 영국의 학술지 *Public Administration*에 게재된 C. Hood의 논문에서 탄생했다. Hood(1991)는 공공서비스전달의 가치들이 효율성, 시장 및 관리주의로 옮겨갔다는 것을 지적하면서, 신공공관리와 관련된 개혁의 특징으로서 실질적 전문관리(hands-on professional management), 명확한 성과기준, 산출통제, 조직의 분해(disaggregation), 경쟁과 계약, 민간부문스타일의 관리 기술(practices), 그리고 재정 자원 사용에 있어서의 절약(parsimony)의 7가지를 꼽고 있다.

시민들의 욕구에 봉사하기 위하여 그들로부터 자원을 받아서 상품이나 서비스로 전환한다. 그 과정에서 국가 또는 정부는 가치를 생성하거나 감소시킬 수 있다. 말하자면 공공부문이 생산과정을 통해 소요되는 자원에 가치를 더하게 되면서 시민들은 집합적으로 더 많은 것을 돌려받게 된다. 이처럼 공적 가치 논의는 공공영역의 재화와 서비스가 가치를 생성하는 과정에 주목함으로써 공공부문의 차별성을 일깨워준다.

공적 가치는 '무엇을 생성하는가?'(creation of what?)와 관련하여 논의될 수 있다(Talbot, 2009). Moore(2002)에 따르면, 민간부문 기업운영의 궁극적 가치는 소비자 만족에 있는 반면, 공공조직의 궁극적 가치는 고객에게 전달하는 만족과 편익뿐만 아니라 전체사회를 위해 그 조직이 생산하는 '사회적 결과'(social result)에 의해 확인된다. 민간부문의 경우 고객이 부여하는 가치는 가격지불을 통해 민간기업의 산출물에 얼마나 가치를 부여하는가를 밝히는 순간 기업의 경계부분에서 바로 측정된다. 하지만 정부조직의 경우 그 경계를 벗어나 '가치의 연쇄사슬'(value chain)을 따라가면서 고객만족 여부뿐만 아니라, 고객들의 실제 삶이 변화하는지 여부, 정부가 초기에 의도했던 사회적 결과를 달성하는지의 여부까지를 물어보아야 한다. 그만큼 공적가치 측정은 장기적이고 불완전하며 비용을 수반하게 된다.

공적 가치는 결과를 강조하지만 '투입'과 '과정'을 간과하지 않는다. 구체적으로 공적 가치 관리 관점은 납세자가 공헌하는 재정자원 뿐만 아니라 시민들의 자유의 포기(순응) 또는 공동생산에 적극적으로 관여하는 것과 같은 비재정적 공헌도 공적 가치 생성을 위한 중요한 부분으로 간주한다(Moore, 1995; Talbot, 2009; Alford, 2011). 이러한 추가적 차원에 대한 강조도 공적 가치 관리가 주류 신고전경제학의 영향을 받은 전통적 접근과는 차별화되는 중요한 특징이다. 결과적으로 공적 가치의 생성은 사용가능한 재정 또는 법(제도)적 자원, 시민의 협력 속에서 공공에게 가능한 가장 큰 편익을 추구하는 것을 의미한다. 공공부문의 공적 가치 생성은 단순한 경제적 자기이익의 계산에 의해 포착되지 않은 좀 더 광범위한 자원들과 결과들이 요구되는 과정이다.

공적가치관리는 행정 분야가 지나치게 관리주의(managerialism)와 도구적 효율성에 집착하게 되면서 민주성과 책임성 같은 행정의 중요한 정치적 측면을 간과해온 점에 대한 반성에 뿌리를 두고 있다(Nabatchi, 2010; Bourgon, 2009). 반면, 공적가치관리는 정치를 공공관리의 중요한 도전으로 간주하고, 정당정치보다 광범위한 것으로서 전체과정에서 활발히 이루어지는 것으로 보고 있다(Stoker, 2006). 특히 공익이 선출직 대표들에 의해 정의된다고 보면서 시민참여에 대해서는 거의 무관심한 전통행정, 공익은 개인 선호의 합산이라는 관점에서 개별 고객의 서비스만족조사 대상수준의 소극적 주민참여를 강조하는 신공공관리와는 달리, 공적가치관리란 다양한 이해당사자가 참여하는 숙의과정을 주도하는 공공관리자의 역할을 강조한다. 숙의과정이 강조되면서 공공서비스 대상의 특징을 '소비자'(consumer)가 아닌 '시민'(citizenry)의 언어로 대체하려는 점도 공적가치관리가 갖는 중요한 특징이다(Evans, 2009).

한편, 공적가치관리와는 다른 맥락에서 Dunlevy et al.(2005)은 "신공공관리는 사망했다"(New Public Management is dead)라고 주장하면서 현대기술에 의한 변화 가능성에 초점을 두고 '디지털시대 거버넌스'(Digital-Era Governance)의 등장을 알리고 있다. 그들은 신공공관리를 분해(disaggregation), 경쟁, 유인화(incentivization)로 특징지으면서, 이에 대조되는 디지털시대 거버넌스의 특징으로서 재통합(reintegration), 욕구에 기반을 둔 전체적 구조(needs-based holistic structures), 그리고 행정과정의 디지털화를 제시하고 있다

'탈신공공관리'(Post-NPM)로 불리는 새로운 패러다임들의 공통된 특징은 공공서비스 정신

에 기초하여 결합적(joined-up)이고 매끄러운(seamless) 서비스의 효과적 조달을 위해 공공부문, 민간부문, 또는 자원부문(voluntary sector)을 가리지 않고 최고의 공급자를 확인하는 개방된 자세와 함께 이들 사이의 지속가능한 파트너십 관계를 강조한다. 특히 신공공관리의 성과에 대한 지나친 강조가 부서간 경쟁과 이기주의를 촉발했다는 반성과 함께, ‘전체 정부’(whole of government) 또는 ‘결합정부’(joined-up government)와 같은 개념을 통해 조정(coordination)과 협력적 역량이 강조되고 있다(Alford and Hughes, 2007; Lodge and Gill, 2011). 이러한 접근은 행정편의를 위해 만들어진 부서별 기능과 전문성에 기초한 단순한 접근만으로는 서로 복잡하게 얽힌 현대사회의 ‘사악한’(wicked) 문제들을 해결할 수 없다는 반성에 뿌리를 두고 있다(Leach and Percy-Smith, 2001). 또한 시민을 포함한 광범위한 이해 당사자들의 공공서비스 의사결정과정에서의 참여와 서비스전달을 위한 개방된 관계형성을 통해, ‘숙의와 전달의 네트워크’(networks of deliberation and delivery)를 구축함으로써 ‘공공영역 거버넌스’(governance of public realm)를 형성해나갈 것을 강조한다(Stoker, 2006). 이러한 신공공관리에 대한 비판과 그 대안의 논의들을 통해 도출된 중요한 의제와 특징들을 비교·정리해보면 <표 1>과 같다(Greve, 2010).

<표 1> 신공공관리의 특징과 새로운 공공관리 접근의 의제

신공공관리의 특징	새로운 공공관리 접근의 의제
- 새로운 해결책과 새로운 예산모형을 필요로 하는 경제위기	- 경제적 효율성에 대한 강조로부터 조직 혼자서 해결할 수 없는 광범위한 사회적 도전(문제)에 대한 관심
- 성과관리를 포함한 관리주의	- 관리주의와 좁은 의미의 결과(results)로부터 장기적 결과(outcomes)를 포함한 공적 가치 생성에 초점
- 시장논리에 기초한 거버넌스	- 시장논리로부터 벗어나 새로운 공적 거버넌스 네트워크에 대한 초점
- 소비자 선택에 대한 초점(고객으로서의 시민)	- 소비자로서의 시민으로부터 공동생산자, 공동혁신자로서의 시민에 대한 초점
- 효율성 달성 도구로서 정보통신기술을 강조	- 정보통신기술이 지원하는 효율성으로부터 web 2.0을 통한 투명성, 효율성, 효과성, 민주성 확보에 초점
- 결과의 책임성(accountability)에 초점(정부 안에서의 감사 및 규제)	- 결과(results)나 산출에 대한 책임성으로부터 네트워크 안에서의 투명성과 책임성에 대한 광범위한 이해와 장기적 결과에 초점
- 부서간·사업간 경쟁에 기초한 분절적 접근	- 협력적 역량에 기반을 둔 통합적 접근(joined-up approach)

자료: Greve(2010: 4, 10)에 필자가 일부 내용을 추가함

III. 행정패러다임의 진화에 따른 주민 관점의 변화

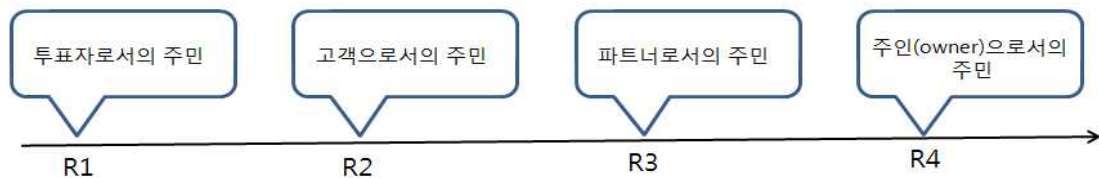
1. 고객으로서의 주민 관점

<그림 1>에서 보여주듯이 전통행정의 서비스혁신 부재 또는 주민욕구에 대한 대응성 부재에 대한 비판과 반성 속에서 등장한 관점이 주민을 '고객'으로 바라보는 것이다. 고객지향 행정의 핵심은 공공서비스 생산자가 소비자가 원하는 것이 무엇인지를 파악하여 서비스의 양과 질을 결정하고 생산한다는 것이다. 특히 민간부문에서의 소비자와 마찬가지로 공공서비스의 소비자도 주권을 가진 '고객'(customer)으로 간주되어야 한다는 것을 강조한다. 일반적으로 고객은 사적이고 개별적 관계의 맥락에서 시장에서 서비스를 제공하는 사람으로부터 서비스를 구매하는 사람을 일컫는 개념이다.

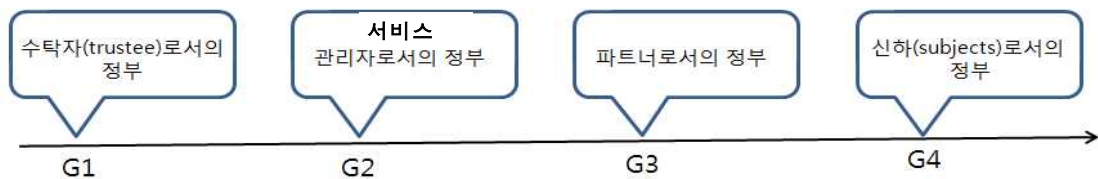
고객은 행정서비스의 전달대상으로 전통적 의미의 주민과는 차별화된다(유민봉, 2005). 법적으로 해당 지방자치단체에 주소지를 둔 모든 사람을 일컫는 주민은 해당 지역에 주민세 등의 세금을 내는 대신 자치단체에서 제공하는 서비스를 차별 없이 받을 권리를 가진다. 반면, 고객은 보통 재화나 서비스의 수많은 공급자들 또는 경쟁하는 대체재 사이에서 선택권을 가진다. 또한 고객은 자신이 개인적으로 소비하게 될 재화나 서비스의 가치에 부합되는 돈을 공급자에게 직접 지불함으로써 자신이 얻게 되는 사적 가치와 그에 대한 비용이 직접 연결되는 특징을 갖는다(Alford, 2002). 반면, 세금을 내는 주민이 반드시 어떤 특정 공공서비스의 직접 수혜자가 되는 것은 아니다.

<그림 1> 행정과 주민 간 상호작용의 진화 과정

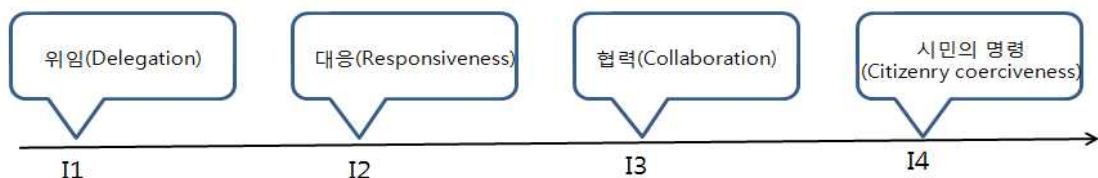
연속성 1: 주민(R)의 역할



연속성 2: 정부(G)의 역할



연속성 3: 상호작용(I)의 유형



자료: Vigoda(2002: 531)을 수정함

민간부문과는 다른 거래조건 또는 교환의 특성 때문에 정부부문에서 사용되지 않던 고객 개념이 주목받기 시작한 것은 1980년대 이후 행정개혁 차원에서 민간부문의 시장원리 내지 경쟁원리가 정부부문에 도입되고 행정서비스의 질적 제고가 강조되면서부터이다. 미국의 경우 1990년대 클린턴 정부가 들어선 이후 고객 개념이 급속히 확산되었다. 신공공관리 철학의 대표적 저서로 알려져 있는 Osborne and Gaebler(1993)의 「정부의 재창조」(*Reinventing Government*)를 비롯하여 클린턴 정부의 국가성과평가위원회(National Performance Review)가 1994년 발간한 「고객을 우선하는 것」(*Putting Customers First*)과 같은 행정 지침서를 통해 고객중심 행정이 주된 시대적 사명처럼 간주되었다. 영국에서는 1991년 메이저 수상에 의해 '시민헌장제도'(Citizen's Charters)가 도입되고 '비용에 상응하는 가치제공'(value for money)과 같은 고객마인드가 강조되면서 1990년대 행정개혁의 기초를 이루었다. 이후, 캐나다, 호주, 뉴질랜드 등에서 고객서비스기준(customer service standards), 시민헌장과 같은 제도가 확산되면서 행정서비스의 기본축이 공급자 중심에서 수요자 중심으로 이동하게 된다(주재현, 2006; 유민봉, 2005).

우리나라에서는 1990년대 중반 신공공관리에 기초한 영미권 행정개혁에 관심을 가졌던 행정학자들이 고객지향 행정 관련 논문을 발표하면서 고객관점에 대한 논의가 본격화되었다(김판석, 1994; 박천오, 1997). 제도적으로는 1998년 김대중 정부가 행정개혁차원에서 영국의 시민헌장을 벤치마킹하여 '행정서비스헌장제도를 도입했고, 노무현 정부를 거치면서 정부평가기준으로 고객만족을 포함시킴으로써 고객관점의 행정서비스를 뿌리내리는 계기를 마련하였다. 특히 1995년 민선자치 출범이후 주민의 행정서비스 경험이 정치적 지지를 결정하는 중요한 요인으로 간주되면서 지방정부차원에서도 고객지향 행정서비스가 지속적으로 강조되어왔다.

고객지향 행정서비스 실천을 위한 대표적 제도적 장치가 행정서비스헌장이라고 한다면, 고객지향 서비스 평가를 위한 가장 일반적 제도가 행정서비스의 고객만족도조사이다. 고객만족도는 단순히 고객에게 전달되는 서비스의 정량적 산출의 의미를 넘어 고객이 경험한 행정서비스의 질에 대한 주관적 만족도를 총칭하는 용어이다. 고객만족도조사는 행정서비스 이용자가 실제 인식하는 만족수준의 진단을 목적으로 한다. 이러한 진단을 통해 만족도가 높고 낮은 영역을 확인하고, 서비스 향상을 위한 전략을 세우거나 부처들 사이의 비교를 통해 경쟁을 유도할 수 있다. 대내적 자기진단과 대외적 경쟁을 통한 서비스 질과 행정성과의 향상은 궁극적으로 정부 경쟁력 제고에 기여한다는 인식 속에 우리나라 지방정부들도 고객만족도 조사를 광범위하게 활용하고 있다(유민봉, 2005).²⁾

2. 시민으로서의 주민 관점

고객지향 행정서비스는 과거 일방적이고 획일적 정부서비스에 대한 반성과 함께 주민의 선호에 우선순위를 두고 그에 대응하는 서비스를 제공함으로써 그 동안 전도되었던 주객의 위치를 바로잡는다는 의미에서 민주주의 정신과도 부합된다. 하지만, 행정서비스와 관련하여 고객이 지나치게 강조되면서 공공부문의 가치를 결정하는 사람들이 마치 시장에서 자발적으

2) 이러한 정부서비스 향상을 위한 만족도 평가의 주체로서의 역할이 시민들에게 부여되었다는 의미에도 불구하고, 만족도조사 대상으로서의 시민(고객)은 정부와의 관계에서 단순히 자신이 제공받은 서비스에 대해서만 개별적이고 자기충족적인(self-serving) 평가를 내리는 수동적 역할에 국한된다는 면에서 일종의 낮은 수준의 소극적 시민참여 유형으로 간주된다(Callahan, 2007).

로 재화를 사고파는 이기적 소비자와 같이 간주되는 것에 대한 우려를 낳고 있다. 또한 실제 고객관점이 서비스이용자로 하여금 극히 사적 관점에서 자신에게 돌아오는 편익만을 고려하는 이기적 시민을 양성한다는 비판이 제기되어 왔다.

이러한 반성과 함께 최근 강조되고 있는 주민의 모습은 ‘시민’으로서의 주민이다. 여기서 말하는 시민은 정부서비스에 대해 선·불호만을 표현하는 고객과 같이 자신의 자유와 권리에만 집착하는 개인이 아니다. 더 나아가 사회구성원의 상호의존성을 인식하고, 민주적 참여를 통해 자신뿐만 아니라 다른 사람들을 위해 소중한 가치가 무엇인지를 함께 성찰하고 구현하려는 사회구성원의 모습을 말한다. 시민은 무엇이 정의롭고, 공정하며, 좋은 사회인가에 대한 자신의 개념을 발전시키고, 자원과 권한을 가진 정부가 어떤 노력을 취해야할 지에 관심을 둔다. 시민은 자신의 사적 선호의 만족에만 초점을 두는 것이 아니라, 사회전체의 관점에서 공공선(公共善)까지 고려한 ‘사회효용함수’를 가진다. 결과적으로 시민은 단순히 자신의 자유와 권리만을 주장하는 개인이 아니라 참여, 관용, 공공선, 사회적 연대와 같은 ‘시민덕성’(civic virtue)을 실천하는 개인을 말한다.

‘시민으로서의 주민’과 맞물려 강조되고 있는 개념이 바로 ‘거버넌스’와 ‘주민자치’이다. 거버넌스는 시장실패·정부실패의 역사적 교훈에 근거를 두고, 과거 정부서비스의 객체 또는 고객으로서 수동적 입장에 놓여있던 시민사회를 더 이상 방관자가 아닌 공공문제 해결의 주체 또는 파트너로서 강조한다. 특히 거버넌스는 정부개입이 사회 모든 영역에 지나치게 확산되면서 시민들의 사회적 책임의식이 사라지고 시민 스스로의 사회문제해결 능력을 과소평가하게 되었다는 반성에 근거한다. 따라서 시민사회 역량 및 역할의 회복과 강화야말로 시장과 정부를 견제·보완하면서 현대사회문제를 효과적으로 치유할 수 있는 처방으로 간주한다. 이러한 맥락에서 거버넌스는 ‘공공영역은 곧 국가(정부)의 일’로 되어버린 등식을 깨고, 시민사회로까지 공공영역을 확장한 개념으로 볼 수 있다.

우리사회도 ‘보이는 손’인 정부의 지나친 개입과 ‘보이지 않은 손’인 시장문화의 확산 속에서 공공문제에는 무관심하고 개인의 자유와 권리에만 집착하는 이기주의적 개인들을 양산해왔다는 점에서 예외는 아니다. 그에 대한 처방으로서 제시된 거버넌스가 ‘시민으로서의 주민’을 필요로 한다면, 어떻게 그러한 시민을 양성하느냐가 중요해진다. 이와 관련하여 실천적·전략적 차원에서 강조되고 있는 것이 ‘지역사회’(local community) 형성과 참여에 기반을 둔 ‘주민자치’다. 주민자치는 지방자치단체와 주민과의 관계에 초점을 두고 주민참여를 강조함으로써 참여민주주의 원리를 실현하려는 지방자치 사상이다. 정부간 권한이양에 초점을 두는 단체자치와는 달리 주민자치는 지역주민들의 집합적 역량강화와 민주적 참여를 통해 해당 지방정부를 견제하는 것뿐만 아니라 주민들 스스로 또는 지방정부와 함께 해당 지역에 필요한 공공선 또는 공적 가치를 생성하는 책임의식을 강조한다. 지역주민의 참여하에 스스로 결정하고, 처리하며, 결과에 대해 책임지는 주민자치 과정에서 쌓은 민주시민으로서의 덕성은 국가전체 민주화에도 기여하게 된다.

IV. 주민중심 행정의 미래와 과제

행정패러다임과 주민을 바라보는 관점의 진화과정 속에서 과연 우리나라 행정의 현주소는 어디인지에 대한 진단은 경험적 연구를 필요로 하는 부분이다. 실증적 연구는 향후과제로 남겨두더라도 현 시점에서 새로운 패러다임에서 요구되는 주민상이 주민들 스스로 공공선 또는 공공문제에 대한 책임을 느끼고 다른 주민 또는 정부와 함께 문제해결을 위한 실천행

위에 참여하는 것이라면, 향후 우리사회 행정의 역할은 지역사회(주민)를 ‘위해’(for) 행정서비스를 제공하는데 그치는 것이 아니라 지역사회와 ‘함께’(with) 공공문제를 해결하고 공적 가치를 생성하는 것이 될 것이다.

문제는 계층제의 전문성과 효율성을 특징으로 하는 행정기관과 비교할 때 행정의 파트너로서 집합적 역량을 가진 지역사회가 존재하는가에 관한 것이다. 특히 도시화·산업화로 인해 원자화된 현대사회의 보편적 추세뿐만 아니라 “가족밖에 믿을 구석이 아무 데도 없다”라는 이야기가 나올 만큼 우리사회의 뿌리 깊은 가족주의(familism) 또는 선진국에 비해 매우 높은 이사와 같은 요인이 우리사회 지역사회(공동체) 형성에 큰 장애가 되어왔다.

이러한 어려움에도 불구하고, 최근 새로운 패러다임의 영향 속에서 지속적으로 강조되는 것이 바로 ‘지역사회역량형성’(community capacity building)을 위한 행정의 촉진자, 촉매자 역할이다. 앞으로의 행정기관 역할은 입법에 의해 위임된 서비스전달뿐만 아니라 공공의 참여를 위한 지역사회역량형성도 동시에 강조될 것이다. 행정은 앞으로도 치안, 교육, 보건 또는 환경보호 등 다양한 분야에서 법으로 위임된 서비스를 전달하게 될 것이다. 하지만 앞으로 행정에 새롭게 기대되는 부분은 지역사회 관계를 키우고, 지역주민과 권력을 공유하며, 지역사회가 좀 더 조직화되고 능력을 가지도록 지원하는 방식으로 위임된 일을 수행하는 것이 될 것이다. 공무원의 기술은 해당 분야의 기술적 전문성뿐만 아니라 다양한 사람들을 관여시키고, 지역의 리더들을 지원하며 네트워킹, 갈등조정을 계획하고, 주민들의 관심사에 대한 실천수단을 제공하는 것과 같은 촉진자로서의 능력이 될 것으로 예상된다.

현재 우리사회에서 미래행정의 모습과 맞물려 진행되는 것이 바로 ‘마을만들기’ 사업이다. 마을만들기는 자신이 살고 있는 동네를 중심으로 현대사회에서 퇴색되어가는 지역공동체의 의미를 되살리고 주민들 사이의 집합적 역량을 축적하고 스스로 문제해결에 참여하는 과정을 통해 시민 또는 주인으로서의 주민의 모습을 되찾기 위한 사회운동이다. 마을만들기 같은 노력이 아래로부터 주민 자율적으로 추진될 때 가장 바람직하겠지만 우리사회와 같이 주민의 지역사회에 대한 관심과 참여가 저조한 시민문화 속에서 정부의 촉진자, 촉매자 역할은 불가피하다.

하지만 현재까지 우리사회에서 정부주도로 진행되고 있는 대부분 마을만들기 사업의 경우 현대 행정의 새로운 패러다임이 내린 처방과는 거리가 멀어 보인다. 현실은 주민의 ‘마을만들기’ 실천은 찾아볼 수 없고 정부의 ‘마을만들여주기’만 있을 뿐이라는 지적이 나올 정도로 정부지원 마을만들기 사업에 대한 비판의 목소리가 높다. 마을만들기를 위한 보조금 또는 외부전문가컨설팅 형태의 제도적 지원이 확산되고 있지만 지자체장의 임기 내 성과와 선거를 의식한 단기 프로젝트방식으로 진행되면서 지원금에만 관심을 가진 일부 주민과 담당공무원이 결탁해서 일사천리로 추진되는 경우가 다반사다. 마을만들기 과정에서 행정기관과 전문가집단이 촉진·촉매역할에 그치지 않고 전체과정을 주도하면서 주민은 수동적이고 타율적 행위자로 남게 된다는 지적도 이어진다. 결과적으로 해당 지역의 삶의 질 향상에는 한시적으로 기여할지 모르지만, 주민들 사이의 공동체 의식과 집합적 역량형성에는 도움이 되지 않을 뿐더러 정부지원이 끊기면 사업도 중단된다.

새로운 주민중심 행정의 중요한 역할이 지역사회역량형성이라고 볼 때, 앞으로 행정기관이 의식적으로 고려해야 할 점을 몇 가지 제시하면 다음과 같다. 첫째, 지역사회 형성을 통해 달성할 구체적 결과에 대한 필요성과 그것을 달성한 역량을 키울 필요성이 동시에 고려되어야 한다. 결과는 지역의 물리적·사회적 환경개선, 생태보존, 기타 공공재를 생산하는 문제 등과 관련될 수 있다. 결과만큼 중요한 것은 주민들의 조직화를 통해 사회적 자본을 구축하

고 집합적 역량을 축적하고 강화하는 것이다. 어느 한 가지만을 강조하는 경우 장기적으로 지역사회가 추구하는 다양한 목적을 달성할 수 없다. 그것은 마치 기능 좋은 자동차 없이는 원하는 곳에 갈 수 없고, 구체적 목적지 없이는 좋은 차가 있더라도 갈 곳이 없게 되는 것과 같다. 실제 선진국 연구결과는 지역사회형성 사업이 정부나 비영리재단의 재정지원에 의해 프로젝트방식으로 진행되는 경우 결과에만 집착하고 주민들의 사회적 자본 형성과 같은 역량형성에는 관심과 인내가 결여될 가능성이 높다는 것을 보여주고 있다.

둘째, 사회적 역량으로서 주민간 관계형성은 긴 호흡을 필요로 하는 과정이다. 관계형성은 작고, 비공식적인 모임들 또는 회의에서 커피를 나누며 이야기하는 개인들 사이의 사적인 접촉과 같은 계기를 통해 이루어진다. 주민들 사이의 관계자원으로서 '사회적 자본'(social capital)이 강조하는 주민간 신뢰는 '학습된 신뢰'(studied trust)다. 신뢰는 사람들 사이에 서로의 행동을 관찰하고 말과 행동이 일치하는지와 같은 경험을 통해 오랜 시간을 두고 획득된다. 장기적 협력 기반을 마련하기 위해서는 마을만들기 같은 사업의 초기단계에서 주민들 사이 또는 주민과 지역사회 활동가 사이에 신뢰를 쌓는 과정에 대한 인내가 필요하다. 시간이 다소 걸리더라도 지역사회 스스로 리드하는 민주적 의사결정 및 갈등조정과정을 통해 형성된 주민들 사이의 신뢰와 호혜의식이야말로 지역사회 형성이 추구하는 핵심가치이자 지역사회의 지속가능성을 담보하는 자원임을 명심할 필요가 있다.

셋째, 지역사회역량형성 과정은 지속적이고 종합적 과정이 되어야 한다. 주민들 사이의 관계를 형성하고 집합적 역량을 구축하는 과정은 의도한 계획대로 진행되는 순탄한 과정이 아니라 지속적으로 변화하는 지역여건에 따라 대응을 요구하는 복잡하고 어려운 과정이다. 주변 여건과 지역사회 내부 변화로부터 발생하는 각종 문제 상황들을 의제화해서 주민들의 사회적 자본을 지속적으로 강화하는 계기를 마련하는 것이 중요하다. 지역사회 형성의 종합적 성격은 '지속가능성'(sustainability) 개념과 연관하여 생각해볼 수 있다. 현대사회의 지속가능성은 현 세대뿐만 아니라 다음 세대까지 물려줄 먹거리, 환경, 사회적 관계에 대한 고민을 동시에 요구한다. 전략적 차원에서 사업초기에 경제적·환경적·사회적 지속가능성 중 어느 한 분야에 초점을 두더라도, 장기적으로 서로 다른 분야의 의제를 지속적으로 발굴·해결해 나감으로써 균형 잡힌 '지속가능한 지역사회'를 형성할 필요가 있다.

넷째, 전략적 차원에서 사업의 구체적 결과를 초기에 보여주는 것이 중요하다. 비록 지역사회역량형성이 종합적·장기적 과정이지만 구체적 결과를 초기에 달성하는 것이 실질적 가치를 확인하고 싶어 하는 주민들이 과정에 대한 자신감을 불어넣고 집합적 역량을 형성하는데 기여하게 된다.

다섯째, 지역사회역량형성은 갈등과 긴장을 자연스러운 것으로 받아들이고 그것을 조정하고 관리하는 방법을 확인하는 과정이 되어야 한다. 지역사회 변화는 주민들 사이의 견해차이로부터 긴장과 갈등을 야기하기도 하고, 역할과 권력관계를 둘러싼 혼란을 가져올 수 있다. 이러한 갈등과 긴장을 조정하는 것은 주민들에게 큰 도전이 되는 반면, 지역의 주요 쟁점들을 확인하고 문제해결을 위한 혁신적 방법을 찾아내는 중요한 계기가 될 수 있다. 중요한 것은 긴장과 갈등을 피하는 것이 아니라 그러한 긴장과 갈등에 대응하고 조정하는 생산적 방식을 찾아내고 정착시키는 것이다.

여섯째, 지역사회역량형성을 위해서는 민주적 지역사회 리더 육성과 교육이 강화되어야 할 것이다. 기존의 자생적 지역사회 형성 성공사례들은 리더십이 공동체 형성에 얼마나 중요한가를 일깨워준다. 이들 사례들의 공통된 특징은 마을 리더들이 진정성을 가지고 헌신적이며 군림하기보다는 민주적이고 봉사적이라는 것이다. 더 나아가 지역사회 리더들로부터 지역사

회 형성 과정에서 발생하는 긴장들 사이에서 균형을 잡아주는 판단력, 단기적 목표와 장기적 비전을 가지고 종합적 관점에서 구체적인 사업계획을 세워나가는 능력, 주민들에게 지지와 용기를 불어넣어주는 촉매자로서의 역할, 다양성에 대한 개방된 자세와 통합 및 합의에 대한 열정 등을 기대해볼 수 있다. 하지만 대부분 지역사회의 경우 관 주도 지역발전의 결과로서 진정성을 가진 민주적 지역사회 리더를 찾아보기 힘들 뿐만 아니라 리더십에 대한 체계적 교육 및 훈련도 부족하다. 앞으로 지역사회 형성 운동의 성패는 어떻게 진정성을 가진 민주적 지역사회 리더들을 발굴하고 양성하는가에 달려 있다고 해도 과언이 아니다. 체계적 지역사회 리더십 육성과 전문화가 지역사회 형성 사업을 위해 필수적이라 생각된다. 이를 위해 지방정부 차원에서라도 지역사회 지도자에 대한 철저한 진단, 교육과 훈련을 위한 지원체계를 마련해야 할 것이다.

일곱째, 사회적 자본의 유형을 고려한 접근이 필요하다. 초기 사회조직 내부의 관계에 초점을 두던 사회적 자본 논의는 점차적으로 확대되어 결속적(bonding) 사회적 자본, 교량적(bridging) 사회적 자본, 연계적(linking) 사회적 자본 개념으로 발전한다. 결속적 사회적 자본은 폐쇄된 네트워크에서의 구성원간의 관계를 강조하고, 내부결속에 초점을 둔다. 결속적 사회적 자본을 보완하기 위하여 등장한 교량적 사회적 자본은 서로 다른 지역사회 또는 배경을 가진 집단, 세대, 사람들 사이의 약하지만 유용한 네트워크와 사회적 유대에 초점을 둔다. 교량적 사회적 자본의 특수형태라 볼 수 있는 연계적 사회적 자본은 지역사회나 조직 또는 그 구성원이 자원과 권력을 소유한 정부와의 관계를 강조한다. 실제 한 마을이 발전하기 위해서는 해당 마을주민의 결속력이 중요하다. 하지만 그러한 결속력이 마을이기주의로 발전하고 외부의 지원이나 협력에 배타적이라면 해당 지역사회뿐만 아니라 사회 전체적으로 바람직하지 못한 결과를 초래할 수 있다. 전략적 차원에서 일차적으로는 결속적 사회적 자본 형성에 초점을 두고 내부역량을 키우되, 다른 지역사회 및 정부와의 교량적·연계적 관계형성에도 지속적으로 관심과 노력을 기울임으로써 외부자원과 정보를 동원할 수 있는 역량을 키우는 것이 지역의 지속가능한 발전을 위한 전제조건이 될 것이다.

여덟째, 지역사회 참여를 유도하고 협력해나가기 위해서는 공직자들의 역할, 태도 및 행태를 변화시킬 유인과 방법들이 강구되어야 한다. 수십 년 동안 공무원들은 지역사회를 '위해서'(for) 일하도록 요구되고 훈련되어왔다. 지역사회와 '함께'(with) 일하는 것에는 익숙하지 못하다. 공직자들의 태도와 행태 변화를 위해서는 다양한 사회적 담론 형성을 통해 지역사회 참여와 리더십이 정부행위에 대한 정당성을 강화하고 정부신뢰를 회복하는데 도움이 된다는 공감대 형성이 중요하다. 또한 지역사회 역량강화를 위한 지원과 마찬가지로, 공직자들의 경우도 지역의 목소리를 경청하고 의사소통하는 방식, 협상·갈등해결 등과 관련된 지식과 기술을 학습할 기회가 제공되어야 한다. 조직차원에서도 지역사회 참여에 대한 공무원들의 적극적 반응과 리더십을 보상하는 성과관리체계를 구축하고, 지역사회와의 상담과 공동기획을 위한 체계를 정비하며, 지역사회 욕구와 우선순위에 유연하게 대응할 수 있도록 회계, 지출 등의 절차도 새롭게 설계할 필요가 있다.

아홉째, 지역사회역량강화를 통한 공공서비스 공동생산에의 기여를 이끌어내기 위해서는 읍·면·동 행정기능에 대한 기본 시각의 전환이 필요하다. 현재까지 공공서비스 생성의 유일한 주체가 정부라는 생각과 함께 더 큰 규모의 정부가 비용효과성 측면에서 서비스공급에 유리하다는 논리가 읍·면·동 행정기능의 폐지 내지 축소를 정당화하고 있다. 하지만 오히려 행정서비스의 비용절감과 효과를 위해서는 지역사회 참여가 필요하고 이러한 지역사회 참여가 정부의 전문성과 결합될 때 시너지를 발휘할 수 있다는 사실을 고려한다면, 오히려

읍·면·동의 행정기능 강화와 함께 지역사회와의 파트너십 형성이 행정혁신의 초점이 되어야 한다. 물리적·심리적으로 소원한 시·군·구청이 아니라 자기가 살고 있는 동네에서 피부에 와 닿는 복지, 보건, 환경, 치안 등의 의제를 두고 뜻있는 주민들과 전문성을 갖춘 공직자들이 얼굴을 맞대고 함께 문제해결을 모색하는 것이야말로 시대정신인 주민자치의 모습이자 현대 행정이 요구하는 ‘거버넌스’의 실천이 되는 것이다. 현대행정의 공공서비스 철학으로 자리매김하고 있는 지역사회와의 공동생산 관점으로부터의 지방정부서비스 진단을 통해 읍·면·동의 기능을 재배분하고 강화하는 노력이 절실히 요구된다.

<참고문헌>

- 곽현근. (2011). ‘공직 가치 관리’의 맥락에서 바라본 시민관점의 공공서비스 인식에 관한 탐색적 연구. 「한국사회와 행정연구」, 22(2): 201-228.
- 곽현근. (2011). ‘공직 가치 관리’ 관점에서 바라본 지방정부의 ‘민주성결핍’과 ‘전달의 모순’에 관한 탐색적 연구. 「한국행정연구」, 20(1): 3-35.
- 김판석. (1994). 관리혁신과 행태변화를 통한 새로운 행정개혁의 방향모색. 「한국행정학보」, 28(30): 1015-1032.
- 박천오. (1997). 고객지향적 행정: 실천상의 의문점과 한국관료의 시각에 대한 탐색적 연구. 「한국행정학보」, 31(2): 1-19.
- 유민봉. (2005). 「한국행정학」. 서울: 박영사.
- 주재현. (2006). 기초자치단체 공공서비스의 고객중심성에 관한 연구. 「지방행정연구」, 20(2): 29-50.
- Alford, J., and Hughes, O. (2007). Public Value Pragmatism as the Next Phase of Public Management. *American Review of Public Administration*, 38(2): 130-148.
- Alford, J., and O’Flynn, J. (2009). Making Sense of Public Value: Concepts, Critiques and Emergent Meanings. *International Journal of Public Administration*, 32: 171-191.
- Bennington, J., and Moore, M. (eds). (2011). *Public Value: Theory and Practice* Palgrave Macmillan.
- Blaug, R., Horner, L., and Lekhi, R. (2006a). Public value, politics and public management. London: The Work Foundation.
- Blaug, R., Horner, L., and Lekhi, R. (2006b). Public value, citizen expectations and user commitment. London: The Work Foundation.
- Bourgon, J. (2009). New Directions in Public Administration: Serving Beyond the Predictable. *Public Policy and Administration*, 24(3): 309-330.
- Callahan, K. (2007). *Elements of Effective Governance: Measurement, Accountability and Participation*. Auerbach Publications.
- Diefenbach, T. (2009). New Public Management in Public Sector Organizations: The Dark Side of Managerialistic ‘Enlightenment’. *Public Administration*, 87(4): 892-909.
- Dunleavy, P., Marggetts, H., Bastow, S., and Tinkler, J. (2005). New Public Management Is Dead-Long Live Digital-Era Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16(3): 467-494.
- Evans, M. (2007). The Art of Prescription: Theory and Practice in Public Administration. *Public Policy and Administration*, 22(1): 128-152.

- Evans, M. (2009). Gordon Brown and public management reform-a project in search of a 'big idea'? *Policy Studies*, 30(1): 33-51.
- Goldfinch, S., and Wallis, J. (2010). Two Myths of Convergence in Public Management Reform. *Public Administration*, 88(4): 1099-1115.
- Greve, C. (2010). Whatever Happened to New Public Management? Paper presented at the Danish Political Science Association meeting 4-5 November, 2010.
- Hefetz, A., and Warner, M. (2004). Privatization and Its Reverse: Explaining the Dynamics of Government Contracting Process. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 14(2): 171-190.
- Hood, C. (1991). A Public Management for All Seasons? *Public Administration*, 3: 3-19.
- Horner, L., and Hazel, L. (2005). Adding Public Value. London: The Work Foundation.
- Horner, L., Lekhi, R., and Blaug, R. (2006). Deliberative democracy and the role of public managers. London: The Work Foundation.
- Kettl, D. (1994). *Reinventing Government: Appraising the National Performance Review*. Washington, D. C.: Brookings Institution Press.
- Lodge, M., and Gill, D. (2011). Toward a New Era of Administrative Reform? The Myth of Post-NPM in New Zealand. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 24(1): 141-166.
- Moore, M. and Braga. (2004). Police Performance Measurement: A Normative Framework. *Criminal Justice Ethics*. 23(1): 3-19.
- Moore, M. H. (1995). *Creating Public Value: Strategic management in government*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Moore, M. H. (2002). The 'Public Value Scorecard': A Rejoinder and an Alternative to 'Strategic Performance Measurement and Management in Non-Profit Organizations' by Robert Kaplan. HCNO Working Paper Series. May.
- Moore, M. H. (2007). Mark H. Moore on public value. Management Issues. 5 November. http://www.management-issues.com/2007/11/5/mentors/mark-h_-moore-on-public-value.asp
- Nabatchi, T. (2010). Addressing the Citizenship and Democratic Deficits: The Potential of Deliberative Democracy for Public Administration. *The American Review of Public Administration*, 40(4): 376-399.
- O'Flynn, J. (2007). From New Public Management to Public Value: Paradigmatic Change and Managerial Implications. *Australian Journal of Public Administration*, 66(3): 353-366.
- Stoker, G. (2006). Public Value Management: A New Narrative for Networked Governance. *American Review of Public Administration*, 36(1): 41-57.