「지방정부연구」 제4권 제2호(2000 겨울) : 9~27

21세기 지방정부의 역할에 관한 소고

- 새로운 지방정부 모형의 탐색 -

A Treatise on the Role of Local Governments in the Twenty-First Century

- In Search of a New Model of Local Governments -

이 준 형 · 임 경 환(인하대학교 사회과학대학)

Based on individual moral autonomy and market mechanism, the neoliberalism is haunting all the corners of this country. This situation inflicts the task of enhancing competition involving performance and outputs on all the public institution and organization including governments. Facing such reality motivated this paper to have attempted two things: first, performing a conceptual analysis of this sweeping orientation whether it would be a viable guiding principle governing the public organizations, if not the society as a whole, even in this new century in which we expect the enormous increase of interdependence and complexity of all the social members: and, next, providing a suggestion for an alternative model of local governments in that complex and interdependent century if this governing orientation would be not a viable guiding principle. After having examined some major hypotheses and theories involving neoliberalism, this treatise concluded as Geoffrey Vickers had done in similar ways. That is, an imposition of more emphasis on maintaing social relationship, rather than enhancing performance and outputs generated by neoliberalism, would be a more viable role that public organizations in the twenty-first century have to seek after, and, the role as arbitrator or midwife is more demanded of local governments in generating values and priorities that would enhance commanlity.

I. 들어가며

21세기에 대해서는 여러 전망과 예측이 행해졌다(Boulding & Boulding 1995; Emery 1977; Kennedy 1993; Makridakis 1990; Schnarrs 1989). 이중 지방정부와 유관한 변화를 무순(無順)으로 정리해 보면,[1] 노령인구의 증가와 이에 따른 새로운 복지 수요의 증가, 도농간 및 도시 중심부와 주변부간의 사회경제적 격차 증가, 도시 하위문화 및 가치의 다

1) 엄격한 의미에서는 지방자치단체와 지방정부가 다른 의미를 가질 수 있으나, 이 글에서는 혼용하여 사용하기로 한다.

Copyright (C) 2002 Nuri Media Co., Ltd.

양화, 세대간 격차 증가, 정부규제 완화 및 민영화(民營化 privatization) 추세의 증가, 시민단체 또는 NGO(Non-Governmental Organization)의 증가, 지방 또는 지역경제의 탈지역화/세계화, 전자정보매체 및 기술의 급속한 발달과 사용 확대, 자연 환경의 악화, 민족국가의 점진적 와해, 새로운 정부 및 치리(治理) 개념의 대두(거버넌스?)[2] 등을 생각해 볼 수가 있을 것이다. 그러나 요즈음 회자(膾炙)되고 있는 말들은 단연 '구조조정', '경쟁력', '시장경제', '자율' 등일 것이다. 이 용어들은 정부를 포함한 여러 사회 구성체들의 구성(構成)에 대한 근본적 가정(假定)들을 뒤흔들어 놓고 있다. 사실상 구체제(舊體制 ancien régime)를 와해(瓦解)하고 있다고 보아도 과언이 아니다. 문제는 새로운 체제나 대안의 제안의 준비가 덜된 채 구체제의 도덕성이 파괴된 것이 새로운 체제를 형성한 르네상스 시대와 같은(Hirschman 1977: 9-12) 지대한, 그러나 개별적으로 인지하기가 힘든, 시대적 전환을 맞이하고 있다는 것이다.

이러한 구체제의 와해는 기본적으로 두 가지를 통해 이뤄지고 있다. 하나는 구조조정을 통한 경쟁력 향상이다. 경쟁력만이 21세기에서 살아 남을 수 있는 절대절명의 명제이며, 이때 경쟁력을 향상시키는 만병통치약(萬病通治藥 panacea)은 구조조정이다. 물론 경쟁력 향상은 기업에 대해서만 요구되는 것이 아니다. 비생산성·비능률성·비대응성·무능력·부패와 같은 운영상의 문제가 누누이 지적되어 온 정부도 우선적 대상의 하나이다. 특히 97년 말 IMF관리체제로 들어가게 된 것이 무책임한 관료들 때문이라는 인식이 팽배하게 되면서 정부는 국민들의 신뢰를 상실하게 되었다(박천오 1999a, 박통희 1999, 이헌수 1999).

다른 하나는 고객 중심의 서비스 정책이다. 이 정책에 따르면 국민/주민은 고객이며, 정부는 고객인 국민/주민의 만족 극대화를 성취하지 않으면 안 된다. 고객 만족이라는 명제(命題)는 사기업뿐 아니라, 공기업, 정부, 심지어 전통적으로 '군사부일체(君師父一體)'라는 모형에 의해 운영되던 대학에서조차 심각하게 받아들여지고 있는 것이다.[3]

이러한 시대적 요구의 배경에는 자율적 개인(the autonomous individual)이 자신의 창의력을 최대한 발휘할 수 있는 자유시장(free market)이 전제(前提)되어 있다. 그러나 이 두 개념은 상보적(相補的)이자 상호의존적(相互依存的)이다. 즉, 자유로운 시장이 없으면 자율적 개인은 존재하기 힘들고, 자율적 개인이 없는 자유로운 시장은 존재의 의미가 없다. 분명한 것은 예상치 못한 파국에 이르지 않는 한, 21세기 사회는 이와 같은 기제(機制)에 의해 움직이게 될 것으로 예상된다는 점이다. 그 속에서 자율적 개인이나 집단의 목소리는 더욱 거세질 것이고, 사회나 정부에 대한 요구나 기대는 더욱 더 높아질 것이다. 물론 더욱 거세진 목소리나 상승된 요구는 모두 자유시장 모형을 유지하기 위해 피할 수 없는 또는 당연히 치러야 하는 대가로 여길 것이다. 국민은 더 이상 피치자(被治者)가 아니라 고객(顧客)이 된 것이다. 이러한 변화는 급속한 과학 및 기술의 발달로 더욱 가속화될 것이고, 기존의 정부는 새로운 패러다임 아래에서 새 모습을 형성하지 않으면 안될 것이다.[4] 그러나 그러한 변화는 사회에 대해 다양성(多樣性 variety)을 통한 고도의 복잡성(複雜性 complexity)을 가져다 줄 것이며, 사회 구성원간의 상호의존성(相互依存性 interdependence)은 더욱 높아져 불확실성이 증가될 것

2) '*governance*'를 어떤 학자들은 '국정관리(國政管理)'로 번역하기도 하고 다른 학자들은 음역을 하여 '거버넌스'로 사용하기도 한다. 여기서는 '치리(治理)'라는 말을 주로 사용하되 혼용하였다. 거버넌스의 개념에 대해서는 김석준(2000) 및 김석준 외(2000)를 참조할 것.

3) 2000년 12월 26일 교육부는 국립대학에 대한 구조조정안을 발표하였다. 〈한국일보〉 2000.12.26.

4) 이미 외부 기관과의 계약, 제3섹터의 형성 등을 통해 대리자로서의 기존 정부의 모습은 변모하기 시작했다고 해도 과언이 아닐 것이다.

Copyright (C) 2002 Nuri Media Co., Ltd.

이다.[5] 그러나 이러한 불확실성 속에 지방정부에 대해 책임 없는 세력(irresponsible forces)의 영향력의 증가도 목도(目睹)할 수 있을 것이다. 그러함에도 불구하고 우리나라의 지방정부는 어쩌면 태평스러운 미소를 짓고 있는 어린아이와 같을지도 모른다. 일각에서 "목욕물과 함께 어린아이를 그대로 내던지자는(throwing out the baby with the bathwater)" 주장이 나와도 전혀 미동(微動)도 하지 않고 있는지도 모른다.[6]

이 글은 이렇게 천연스러운 태도를 보이고 있는 지방정부에 대한 우려(憂慮)와 현하 진행되고 있는 그리고 점차 그 강도가 높아지는 자유시장 모형에 대한 강요 및 이와 불가분의 관계에 있는 자율적 개별체(개인, 집단)의 가정에 대한 회의(懷疑)에서 출발하였다.[7] 본 논문에서는 논의의 진행을 위해 우선 지방정부들이 처한 사실적 상황에 대한 묘사를 간단히 시도해 보았다. 특히 지방정부가 받고 있는 비난과 비판에 대한 몇 가지 쟁점을 살펴보고자 하였다. 그러나 이러한 비난과 비판이 온당한 것인 지의 여부를 판단해 보기 위해 이러한 비난과 비판이 근거하고 있는 자유시장 모형과 자율적 개인의 가정들도 음미해 보고자 하였다. 이에 대한 비판적 논의가 필요한 것은 이러한 모형이 지방정부 운용의 동력(動力)을 제공하는 동시에 이념적 지도노선이 되는데 반해, 이러한 동력 위에 지방정부가 움직이게 되는 21세기 정치, 경제 및 사회 환경은 20세기의 정치, 경제 및 사회 환경에 비해 복잡성과 상호의존성이 격증할 것이기 때문에 이러한 환경 속에 작동할 현재 강력히 제시되고 있는 자유시장 모형의 타당성 또는 적합성을 점검할 필요가 있다는 것이다. 이러한 비판적 점검으로부터 21세기의 지방정부를 위한 모형은 어떤 것이 바람직한가에 대해 살펴보고자 하였다.

Ⅱ. 지방정부: 세 가지 쟁점적 현실

최근의 지방정부에 대한 불평과 불만의 목소리는 특히 지방정부의 갈등조정능력의 결여, 재정운영상의 무능, 도덕적 해이 등에 대해 과녁을 맞춰지고 있는 듯 하다. 문제는 이러한 불평과 불만이 어쩌면 지방정부 자체의 존립마저 위태롭게 하고 있지 않나 하는 점이다. 우선 이 세 가지 문제의 뒤에 숨겨진 것이 무엇인지에 대해 일별(一瞥)하여 보고자 한다.

1. 지방정부의 갈등조정 능력

갈등조정 능력의 결여에 대한 대표적인 최근의 예는 아마도 경기도 고양시의 시 정부와 시민들간의 러브호텔 공방(攻防)에서 발견해 볼 수 있을 것이다. 이 공방은 지방정부의 적법한 의사결정과 사회적 정서의 괴리(乖離)에서만 비롯된 것이라고만 보기에는 무리가 있다. 합법적 의사결정을 뛰어넘는 리더십(leadership)을 지방정부에 요구하는 시민(고객)들의 새로운, 그리고 높아진 기대의 표출이라고 볼 수도 있기 때문이다. 동시에 호텔을 짓고자하는 일부 시민(이들 또한 시 정부의 고객일 것이다)의 이익과 불특정 다수의 시민(고객)간에 시 정부가 적절한 갈등조정의 능력을 발휘하지 못한 결과에서 비롯된 것일 수도 있기 때문이다. 이 문제는

5) 이에 대해서는 후술(後述)할 기회가 있을 것이다.
6) 즉, 기초자치단체의 장을 중앙정부에서 임명하자는 안을 포함한 최근의 여러 가지 반자치단체적인 대안들을 말한다.
7) 유사한 입장으로는 정승건(2000)을 참조.

Copyright (C) 2002 Nuri Media Co., Ltd.

Lerner와 Wanat(1992: 197-218)의 지적과 같이 지방정부의 결정과 서비스 전달에 있어 누가 진정한 수혜자이며, 이 수혜자의 범위를 어디까지 결정하여야 하는가의 문제라고 볼 수 있다.

물론 이러한 상황에 부딪혀 현 정부는 지방정부의 갈등조정 능력을 제고하기 위한 입법화를 추진하고 있다.[8] 이 방법의 핵심은 주택가 러브호텔에 대한 심의를 지역주민을 참여시키는 데에 있다. 즉, 현 집권당인 민주당은 최근 사회 문제로 대두된 러브호텔의 주택가 난립을 막기 위해 러브호텔 등 숙박업소와 유흥시설의 건축허가를 학부모 등 지역주민이 참여해 결정하는 방안을 도입하기로 했다. 이는 〈학교보건법〉의 개정안을 통해 이뤄질 예정인데, 청소년에게 해를 끼칠 수 있는 모든 시설에 대해서는 〈학교위생환경정화위원회〉의 심의를 거쳐 허가 여부를 결정하게 한 것이다. 이때 정화위원의 과반수를 〈학교운영위원회〉로 구성하고 업소 관련자의 참여는 배제하기로 했다. 절대정화지역의 범위는 현행 학교 정문에서 50m에서 학교 경계선에서 100m으로, 상대 정화구역의 범위도 학교 정문에서 200m에서 학교 경계선에서 300m으로 재조정하기로 하였다. 게다가 주변 여건에 따라 정화위원회가 일부 범위 조정의 자율권을 행사토록 했다. 이러한 시도는 향후 지방정부의 고객 결정에 있어서 적지 않은 영향을 주는 모형으로 등장할 것이다. 그러나 이와 같은 외견상 참여모형(participatory model)이 지방정부의 다른 의사결정에 있어서도 적용이 될지는 미지수라 하겠다.[9]

한편 시민들의 지방정부의 새로운 리더십에 대한 요구를 생각해 볼 수 있는 예는 다양하다. 예를 들어, 각 지역의 시민단체들의 지방자치단체장들에 대한 판공비 사용 내역의 공개 요구에 있어서 법원은 시민단체에게 승리를 안겨주었다. 이는 향후 지방자치단체장들의 행보에 적지 않은 족쇄(足鎖)로 작용할 것 같다. 또 다른 예로, 대우자동차 살리기 시위 현장에 해당 지역의 구청장이 나타나지 않았다는 이유로 구청장 퇴진을 요구한 사건,[10] 직접적 감독의 책임이 없음에도 불구하고 인천시 중구 인현동 화재사건에 대한 정치 도의적 책임을 물어 희생자 유가족들이 시로부터 위로금을 받아낸 사건, 그린벨트 조정, 팔당 상수원 규제, 남강 상류 댐의 공청회가 단상 점거로 무산된 사건 등은 모두 특수 집단들의 시위(示威) 문화가 지방자치단체에 대한 새로운 압력 정치의 기제로 작용하고 있음을 나타낸다.

따라서 시위와 참여간에 일어날 수 있는 갈등을 지방정부가 어떻게 해소할 수 있는가 또는 해소할 것인가는 앞으로 적지 않은 논란을 불러일으킬 과제가 아닌가 생각한다. 다만 참여나 시위를 통한 압력이 지속적으로 커진다면 멀지 않은 때에 가서 지방자치단체장에 대한 시민 소환(召喚)으로 나타나게 될 것이고, 이는 지방정부의 의사결정에 있어 아주 커다란 변혁을 가져 올 것이다.[11]

물론 주민들의 상승된 욕구와 기대는 지방자치단체에 대한 것만이 아니다. 최근 인기 댄스/가수 그룹인 H.O.T.(High Five of Teenagers)가 거주하는 곳에서 "밤낮을 가리지 않고 몰려드는 10대 극성 소녀 팬들 때문에 시끄러워 살수가 없다"고 서울 강남구 청담동 S공원아파

8) 〈인천일보〉 2001년 1월 3일.

9) 집단행동으로서의 주민운동에 대한 개념적 석명과 예는 이종열(1995), 이종열·권해수(1998)를 참조. 또한 폐기물 종량제에 대한 연구(박미옥 1999)도 참조. 여기서 이종열이나 박미옥 모두 주민의 합의의 절대적 필요성을 언급하고 있다. 한편 지역갈등을 딜레마 이론에서 살펴 본 연구로는 소영진(1999)을 참조.

10) 2000년 12월 중순 구청장의 대 구민 사과로 일단락 되었다.

11) 지방의회의원의 의정활동이 지역주민의 의사를 제대로 대변하고 있지 못하다는 연구는 소순창(1998)을 참조.

Copyright (C) 2002 Nuri Media Co., Ltd.

트 주민 360가구가 H.O.T.가 이사가게 해달라고 관할 경찰서에 집단 민원을 제기한 사건은 주민들의 상승된 욕구와 기대를 보여주는 아주 작은 예에 불과하다.[12] 이의 처리가 어찌될지 현재로선 알 수 없지만, 이러한 상승된 욕구와 기대의 회오리 속에 지방정부는 무기력하다 못해 나약한 모습을 보이고 있는 것은 지방정부의 새로운 리더십을 요구하는 것은 아닌가 하는 의문을 제기한다.

2. 지방정부의 재정능력

지방정부에 있어 더욱 곤란한 징후는 지방자치단체들의 재정능력의 점진적 감소에서 나타나고 있다. 예를 들어, 2000년 12월 21일 행정자치부의 발표에 따르면 전국 지자체들의 평균 재정자립도는 95년 63.5%, 96년 62.2%, 97년 63%, 98년 63.4%, 99년 59.5%로 나타났다.[13] 서울 등 특별시와 광역시의 경우 재정자립도가 95년에는 97.3%에 달했으나, 96년 98%, 97년 98.1%, 98년 90%, 99년 88.1%로 97년을 정점으로 최근 2년 연속 떨어졌다. 재정자립도가 이렇게 낮아진 것은 지방세 수입과 세외 수입이 전체 예산에 비해 크게 늘지 않았다는 점과 세외 수입으로 분류되는 시·군의 골재채취 등 경영 수익사업이 제한적인 데다 신규 사업의 발굴이 미미하기 때문일 것이다. 물론 국비가 많이 확보되는 경우 상대적으로 재정자립도가 낮아질 수 도 있다는 점을 고려해 보아야 할 것이다. 그렇다 하더라도 248개 자치단체 중 144곳은 지방세 수입으로 인건비조차 감당하지 못하고 있는 사실은 지방정부의 재정능력의 현 주소를 적나라하게 말해 주고 있다고 본다.

지방정부의 재정적 취약성은 지방채 발행액을 가지고도 생각해볼 수 있다. 16개 광역지자체의 95~99년의 5년간 지방채 발행액은 4조 316억 원에서 5조 3,264억 원으로 늘어났고, 차입 재원비율은 95년 14.5%에서 99년 16.8%로 증가했다. 특히 대구시의 지난 5년간 평균 차입재원비율은 무려 43.9%에 달했으며, 행정자치부의 통제 기준인 20%가 넘는 지자체는 부산 35.1%, 광주 25.4%, 울산 20.3%로 나타났다. 차입 재원비율이 20%가 넘으면 지방채 발행이 중지된다는 점을 생각하면 지방정부들이 재정에 대한 기본적 개념을 가지고 있는가 하는 의문이 제기된다. 이러한 의문과는 상관없이 지방채의 남발로 인한 광역지자체의 총 채무액은 95년 8조6,649억 원에서 99년 15조 5,776억 원으로 늘어났다.[14] 1인당 채무액도 당연히 증가하여 95년 19만6천 원에서 99년 33만2천 원으로 높아졌다. 지난 5년간 광역지자체의 총 채무액이나 1인당 채무액 모두 2배나 상승한 것이다. 특히 1인당 채무액이 2003년에는 38만7천 원으로 늘어날 것으로 예측되고, 세입대비 총 채무액도 2003년에는 49.8%까지 늘어나 지방세 등 세입의 반 가까이 차지해 조만간 재정파탄이 우려되고 있다. 2000년 말 현재 16개 시·도의 지방채 규모가 18조 원에 달해 일년에 1조 원 정도의 이자 지불에만 쓰이고 있는 셈이다. 한 마디로 "빚더미에 올라앉은 지방자치"인 셈이다.[15]

그러나 이의 정확한 원인이 무엇인지, 어느 정도까지 빚을 질 수 있는 것인지에 대한 판단은 아직 규명되지 않았다고 보여진다.[16] 따라서 재정자립도만 가지고 지방정부의 존립을 이야

12) 〈조선일보〉 2000년 12월 22일.
13) 〈동아일보〉, 2000년 12월 22일.
14) 2003년에 이르러서는 18조 7,494억 원으로 눈덩이처럼 불어날 것으로 예상된다.
15) 그러나 손희준(1999)은 지방자치제 도입이 지방재정 지출규모의 증대를 가져오지 않았다고 주장한다.
16) 심지어 사득환(1999)은 재정위기 이론이 우리나라 상황에 맞는 이론인지의 여부조차를 의문시하고 있다.

Copyright (C) 2002 Nuri Media Co., Ltd.

기하는 것은 졸속한 판단이 아닌가 한다.[17]

3. 지방정부의 도덕적 해이

재정능력의 결여 못지 않게 더욱 위험한 징후는 심각한 지방자치단체 도덕적 해이(moral hazard)라고 지적하는 사람이 적지 않다.[18] 이는 낮은 재정자립도에도 불구하고 "빚잔치"를 하고 있는 지방정부들의 현실을 말하는 것이다. 즉, 붕괴 직전의 재정 상태에도 불구하고 자치단체의 씀씀이는 갈수록 커져 간다는 점이 2000년 감사원의 감사 결과 드러났기 때문이다. 요언하면, 대형 청사의 신축 같은 것은 차치(且置)하고라도, 사회적 지탄을 받고 있는 기업들 못지 않게 지방정부들은 무모한 투자를 반복하고 있다는 것이다. 통계상으로 1995년 지자체 출범 후 지자체의 422개 사업이 투자 후 중단으로 8,592억 원의 예산이 사장된 것으로 드러났다.[19]

보다 구체적인 예를 들자면,[20] 90억 원을 들여 19억 원의 수익을 올린 서울특별시의 〈미디어시티 서울 2000〉, 230억 원의 공사비를 투자하여 연 4천만 원의 수입을 예상하고 있는 익산시의 〈보석박물관〉, 행자부로부터 재검토 지시를 받았음에도 무리하게 강행하여 197억 원을 날린 경기도 안산시의 〈제2단계 택지개발사업〉과 230억 원의 실시 설계비를 날린 대구시의 〈제4차 순환도로 건설사업〉, 초과근무시간을 허위로 작성해 700여 명의 구청직원들에게 21억 5,634만 원을 15개월 동안 지급한 서울특별시 강남구청, 영화사업에 착수했다 10억 원만 날린 수원시청, 자연환경보전지역에 해수욕장을 만들려다 14억 원의 투자비만 날린 마산시청, 연탄제조업체들의 계획에 따라 둔치도와 육지를 잇는 교량과 진입로 공사에 231억 원을 투입했으나 연탄업자들의 사업 포기로 황무지에 다리와 도로만 놓은 부산시청, 예산이 확보되지 않은 상태에서 〈한일청소년영화제〉를 유치하여 이에 8억 원을 부당 지원한 충남 아산시 등 사례는 일일이 열거할 수가 없을 정도이다. 지자체에서 각종 축제 등 1,517건의 전시성 행사를 치르느라 지불한 예산만 850억 원에 달한다.

물론 자치단체의 사업이 모두 당장 투자비 이상의 수입을 올려야만 되는 것은 아닐 것이다. 금전으로 환산할 수 없는 가치를 갖는 사업이 얼마든지 있을 수 있기 때문이다. 비록 '기업성'과 '경영마인드'가 강조되기는 하지만 행정에서 가장 중요한 것은 여전히 '공공성(公共性)'이기 때문이다.[21] 또한 모든 기업이 이득을 낼 수는 없는 것 같이 모든 자치단체가 경영 능력이 탁월하다고 가정해서는 안될 것이다. 문제는 많은 자치단체장들이 이러한 점을 교묘히 이용하여 주민의 세금으로 주민을 위한 행정이 아니라 자신의 치적(治積) 쌓기에만 급급하고 있다는 사실일 것이다. 그리고 이러한 자치단체장들의 도덕적 해이가 이제 겨우 자리를 잡아가려고 하는

---

17) 이창원(1999)에 의하면 재정자립도 및 선거득표율이 높은 단체장이 "영향력 행사 행동", "관계형성 행동", "변혁적 리더십 행태"를 많이 사용하고 있는 것으로 나타났다. 또 김태룡(1998)에 의하면 공익적 요인과 경영마인드적 요인은 오히려 경영수익사업에 있어서 부정적인 것으로 나타났다고 보고하고 있다.

18) 〈한국일보〉, 〈한겨레신문〉 2000년 12월 29일과 12월 30일자.

19) 감사원 조사결과 95년 이후 지자체가 실시한 8,380개 사업 중 7.8%인 773개 사업(총사업비 30조원)이 추진 도중 사업타당성 및 재원 부족을 이유로 중단됐다. 특히 대구시는 32개 사업에 922억 원이 투자된 뒤 공사가 중단됐다.

20) 〈한국일보〉, 〈한겨레신문〉 2000년 12월 29일과 12월 30일자.

21) 이러한 지역민영주의(*local privatism*)에 대한 논의는 Garber(1997)를 참조. Garber는 지역민영주의를 지방정부의 벤처기업에 대한 직접적 투자 및 지원으로 이해하고 있다.

Copyright (C) 2002 Nuri Media Co., Ltd.

한국의 지방자치를 심각하게 위협하고 있다는 데에 문제의 심각성이 있을 것이다. 이러한 심각성은 자치단체에 대한 중앙집권적인 통제를 다시 강화해야 한다는 주장까지 나오게 만들고 있는 것이다.[22]

Ⅲ. 자유시장 모형과 자율적 개인

그렇다면 이러한 비판적 시각의 근거는 무엇에서 나오는 것일까? 예를 들어, 정부의 재정적 자립도를 하나의 성과로 보는 것은 정부를 하나의 자율적 개별체(an autonomous individual)로 보는 자유주의 또는 자유시장 모형에 기초한 기업가적 정부를 상정(想定)하고 있는 것은 아닌가?[23] 만약 이러한 상정을 부인할 수 없다면, 우리의 논의는 자유시장 모형과 자율적 개인에 대해 생각해 보지 않을 수 없을 것이다. 그러나 자유시장 모형과 자율적 개인에 대한 논의는 다시 자유주의에 대해 생각해 보지 않으면 안될 것이다. 왜냐하면 자유주의는 자율적 개인(개체)에 대한 이론적·도덕적 근거를 제공하기 때문이다.

1. 자유주의 그리고 신자유주의

자유주의(liberalism)의 이념은 서구에서 거의 2세기에 걸쳐 진전되어 온 인류사회의 지배적 이념이다.[24] 그 자유주의는 이제 신자유주의(neo-liberalism)로 채색(彩色)하고 세계화라는 미명 하에 전세계로 확산되고 있다. 자유주의와 신자유주의의 세밀한 구분이야 어떻든 이 두 이념의 구성요소는 기본적으로 보편주의(universalism), 개인주의(individualism), 평등주의(egalitarianism) 및 개량주의(meliorism)이다(Gray 1993: 284). 이 네 가지 구성요소에 기반(基盤)을 둔 전통적 자유주의는 계몽주의적 색깔 속에 개인의 판단에 의존하고 개별적인 사익(私益)에 의해 힘을 얻는 자기규제 시스템(self-regulating system)이다(Vickers 1980: 21). 지난 수세기 동안 진전되어 왔기에 인간에게 걸맞은 것처럼 보이는 자유주의의 위험은 무엇보다도 인식론적(認識論的)인 것이다. 왜냐하면 자유주의는 자연과학에서 도출된 개념을 실증적으로 인간과학에 적용하려 하고, 인간 이성을 합리성과 배타적으로 동일시하여 직관적 능력을 무시하며, 합성(合成 synthesis)에 대해 분석(分析 analysis)을 선택하는 것을 특징으로 하기 때문이다(Vickers 1980: 19-20). 그러나 적지 않은 사람들은 이러한 인식론적 위험에 대해 간과하거나 자유주의와 분리해서 생각한다.

자유주의의 입장은 20세기 후반에 와서 인류의 이념적 진화는 종국점(終局點)에 도달했다고 본다. 즉, 서구의 자유 민주주의의 보편화가 인류에게 있어 정부의 최종적 형태로 정착되었다는 것이다(Gray 1993: 245). 그러나 보편주의는 인간 문화 속의 상이성(相異性)이라는 아주 긴요한 요소를 인식하는 데에 준비가 미흡한 상태로 정착되었다. 보편적 가치 또는 이념으로 정착되게 된 자유주의는 개별적 편익의 총합(總合 total sum)은 자동적으로 일반후생(general welfare)으로 전환될 것이라고 가정하였다. 자기규제시스템의 작동에 대해서도 낙

22) 물론 이 모두가 한국사회의 전환기적 특성을 나타내는 것이라고 볼 수도 있다(박천오 1999b).
23) 이에 대해서는 Osborne & Gaebler(1992)와 Savas(1987)를 참조. 이들에 대한 비판은 Moe (1994)를 참조.
24) 자유에 대한 개념적 논의는 이준형(1991)을 참조.

Copyright (C) 2002 Nuri Media Co., Ltd.

관적인 견해를 피력하여 개인들의 사적인 동기와 가치는 자신들만의 일이라고 보았다. 따라서 공동이익(mutual interest)은 공동관심(mutual concern) 없이도 번창할 수 있다고 보았다. 즉, 개별적 자유(individual liberty)와 보편적 평화(universal peace)를 동등하게 보았던 것이다(Vickers 1980: 22).[25] 그 결과 시장이 집합적 또는 총체적 후생의 극대화 장치라는 공리주의적 개념이 생성되었고, 시장은 집합재(集合財 collective good)를 자동적으로 향상시키는 것으로 간주되었다.

2. 자유시장 모형

그런데 재화(財貨)와 용역(用役)은 필요와 수요를 충족시키기 위해 생산되며, 이때 가능한 한 효율적으로 생산되어야 한다. 즉, 자원투입에 대해 산출을 극대화하는 기초 위에서 생산되어야 하는 것이다. 동시에 소비자 또는 사용자가 원하는 것을 제공할 수 있어야만 한다.[26] 이런 측면에서 본다면, 우리 사회는 점차적으로 보다 철저히 실용 지향적인 사회가 되어 가고 있다. 즉, 개별 소비자의 만족의 극대화를 이루는 것을 당연시하고 있기 때문이다. 이러한 개별 소비자들의 만족의 극대화는 심대한 개별적 윤리에 대한 호소에 의해 정당화되는 총체적 목표이다. 여러 가지 단점이나 문제점에도 불구하고 이러한 논리를 갖춘 Jeremy Bentham (1748-1832)의 공리주의(功利主義)가 우리 사회를 지배하고 있다. 즉, 세속화된 현대 사회 속에서 광범위하게 인정된 목적은 개별 구성원들의 행복, 후생 및 번영을 극대화하는 것이 최선이라는 가정이다(Johnson 1995: 27). 따라서 전체로서의 생산시스템의 성공은 그 시스템이 봉사하도록 되어 있는 개인들이 시스템의 산출에 대해 어느 정도 만족하는가에 달려 있게 되었다. 그리고 이러한 성과와 산출이 측정되고 평가되는 곳은 다름 아닌 자유시장이다.

영국의 M. Thatcher(1979-1990), 미국의 R. Reagan(1980-1987), 한국의 김대중 정부(1998~)하의 기업적 정부 모형과 이에 따른 정책들은 이러한 시장 자본주의, 보다 적절하게는 자유시장 모형 하에서 추진된 대표적 정책적 사례들이다. 특히 이 모형은 목적창출적 합리성(purposeful rationality)과 인간이 기본적으로 목적추구적(goal seeking)이라는 가정 위에 공공분야에서 성과(成果 performance)와 산출(output) 측정을 강조한다(Johnson 1995: 26). 즉, 정부는 필요한 서비스를 제공하는 데에 있어 빈번하게 실패하고 있고, 비효율적이며, 납세자에게 부과된 비용과 연관지어 생각했을 때 충분히 생산하지 못한다는 비판을 받고 있기 때문이다. 이것은 굳이 정부에 대한 불만은 아니다. 학교, 대학, 조합, 심지어 교회나 사찰(寺刹)에 대해서도 유사한 불만이 터져 나왔다. 이러한 불만족의 일부는 분명히 상대적으로 높은 세금에 대한 오랜 그리고 만연된 불만과 자신들이 얻게 되는 것의 대부분에 대해 일어나는 것에 대한 통제를 상실했다는 감정(感情)을 반영하는 것이다. 동시에 이것은 선진 산업사회의 전부 또는 대부분의 집단의식 속에서 경제적 및 도구적 기준의 지배성을 강력하게 표현하는 것이다(Johnson 1995: 26). 이를 보다 자세히 논의하기 위해서는 자율적 개인과 책임 있는 사람의 개념적 석명(釋明)이 필요하다.

---

25) 여기서 자치단체간 발생할 수 있는 외부성의 문제에 대해서는 안성민(1998)을 참조. 안성민은 신호중복과 신호부재의 문제로 파악하고 있다.

26) 주민만족모형에 대한 적용례는 육동일 · 원구환(1998)을 참조.

Copyright (C) 2002 Nuri Media Co., Ltd.

3. 자율과 책임

역설적이게도 자유주의는 전제(專制)의 씨앗을 내포하고 있다. 평등(平等 equality)에 대한 지나친 배타적 강조는 결과적으로 이에 상응하는 책임성(責任性)을 소홀(疏忽)하게 만들었기 때문이다. 즉, 자율적 개인(autonomous individual)에 대한 현대적 개념은 책임 있는 사람(responsible person)을 대체했으며, 이는 전통적 사회를 묶는데 성공했던 개인의 사회에 대한 책임성을 흐리게 만든 것이다(Vickers 1980: 27).[27] 결과적으로 다수결 제도하의 사회는 더욱 더 소수에 의한 지배를 가능케 하였다는 역설이 도출된다. 여기에 과학의 성장은 더욱 더 예측이 힘든 세계를 만들었고, 기술의 성장은 더욱더 관리가 힘든 세계를 만들어 버렸다. 이제 세계와 국가사회를 위협하는 것은 국가의 전제가 아니라 자율적 개인의 아노미(anomie)가 되어 버린 것이다.

물론 왜 자율적 개인이 동시에 책임 있는 사람이 되어야 하는지에 대한 논리적 이유는 발견할 수가 없다. 그러함에도 개인적 성취와 도덕적 자율성에 대한 강조의 증가가 실제로 이뤄져 왔다. 그러나 개인주의는 다른 사람과의 동일시(同一視) 및 다른 사람을 대신한 행동을 필요로 한다. 그러나 자율적 인간에 대한 배타적 강조는 앞 세대에 의해 건조된 실행할 수 있는 도덕적 질서(moral order)와 도덕적 합의(moral consensus)를 해체해버렸다(Davies 1992: 13). 예를 들어, 개인적 자율의 배타적 강조는 개인으로 하여금 특정 조직이나 기관에의 가입 및 탈퇴를 용이하게 만들었다(Vickers 1983: 91-105). 개인적 책임은 구성원으로서의 소속감(所屬感)으로부터 도출이 되는데, 이러한 소속감에는 의무와 제약이 연합된다. 그런데 국가에 대한 소속감보다도 거주 지역과 고향에 대한 소속감이 보다 강력한 연결 고리가 될 수가 있다(Vickers 1980: 30). 분명한 것은 현대의 개인은 다중 회원증(multiple membership)을 가지고 있어 중첩적 시스템 속에서 역할연기자로서 상이한 언약과 의무간의 균형을 찾지 않으면 안 된다는 사실이다. 이것은 목표달성(goal attainment)보다도 관계유지(relationship maintenance)가 더욱 중요한 성공의 척도가 될 수 있음을 보여주는 것이다(Vickers 1965).

물론 인간은 자신의 눈에 보이는 이익을 포기하고 왜 그래야만 하는지에 대해 알 수만 있다면 공동의 이익을 추구할 수 있다(Johnson 1995: 29). 이것은 합리성을 보다 넓게 해석한 것으로 Vickers(1965)가 합리성을 타당하게 행동할 수 있고 선택과 도덕적 판단을 내리는 데에 있어서 가치로부터 사실을 구별해 낼 수 있는 능력이 있음을 말하는 것과 같다. 여기서 사실은 주로 대상과 관계를 분류하고 그 특성을 드러내는 행동을 말한다. 반면 가치는 그러한 대상과 관계를 판단하는 방법을 나타내는 것이다. 이 두 가지가 합하여져 감상적 판단(appreciative judgment)을 이루며, 이러한 감상적 판단은 우리의 경험 속에서 조우하게 되는 다양한 맥락을 의미 있게 만드는 기준이나 선험적 도식(schema)을 구성한다(Vickers 1965: 68). 각개의 물리적 인식은 경험을 분류하는 인식적 범주의 학습에 달려 있다. 예를 들어, 어린아이는 다양한 상황 속에서 젖소를 구분하는 법을 배우게 된다. 이는 어린아이가 "젖소다움(cowishness)"이라는 일반화된 선험적 도식에 상응할 때에 젖소를 구분하게 되는 것을 말한다. 그러나 이러한 일반화된 선험적 도식은 현실 속에서 많은 젖소를 조우함에 의해 강화된다. 초기의 젖소다움에 대한 도식은 더욱 더 정교하게 되며 젖소인가 아닌가에 대한 판단도 더욱 더 정교화 되는 것이다. 여기서 분명한 것은 이러한 감상적 판단 속에서는 자아(自我)

27) 자율에 대한 다른 개념과 지방정부와의 연계성에 대해서는 이경은(1999)을 참조.

Copyright (C) 2002 Nuri Media Co., Ltd.

가 개입된다는 것이다. 이것이 객관적 과학적 방법과의 차이이다.

물론 사실(事實)과 가치(價値)는 동전(銅錢)의 양면(兩面)과 같다. Vickers(1965, 1980, 1983)는 사실 발견(fact finding)과 감상적 판단의 혼합된 모형을 통해 규제된 공존(regulated coexistence)이 앞으로 인간 사회가 지속될 수 있다고 보았다. 우리의 사회는 점차적으로 더욱 조밀하게 조직화되어 가고 있으며, 그 속에서 기구나 제도는 편재적(遍在的)이다. 이러한 상황 속에서 개인은 모든 종류의 기관이 제공하게 되어 있는 편익을 원하면서도 바로 이 기관들에 의해 부과되는 제약이나 비용에 대해서는 거부하는 것이다. 그러나 사회 구성원으로서의 편익은 구성원 자격에서 도출되는 증가적 제약을 수락하는 한에 있어서만 가용적(可用的)이고 타당하게 확실히 보장되는 것이다. 아마도 최근에 논란이 되었던 "시민 없는 시민단체"의 문제는 현대인의 특징을 적실하게 드러내고 있다고 본다. 즉, 〈경제정의실천시민연합〉이 2000년에 공기업들에 기액 후원금을 요청하는 공문을 보낸 사실이 밝혀진 바 있어 물의를 일으킨 것이다.[28] 이들 시민단체의 일반회비 수입은 40% 미만이라는 사실은 현대 시민들이 "성과는 함께 맛보면서도 비용은 부담하지 않으려는" 전형적인 자율적 개인의 모습을 보이고 있다.

Ⅳ. 자유시장 모형과 정부

자율적 개인과 자유 시장은 "더 적은 돈으로 더 많은 생산(more production with less money)"이라는 목표와 모든 개인에 대한 공평성(公平性 fairness)이라는 정치사회적 수단과 기술 및 과학의 발달이라는 물리적 수단에 의해 공고화된다. 자유시장 모형은 전통적인 독점적 공공관료제의 비효율성을 극복하자는 데에 있는 것이며(Osborne & Gaebler 1992), 임시조직(temporary organization)을 통해 특별 업무에 대한 공무원의 사용 또는 임시직의 고용 증대를 통해 조우하게 된 위기에 대한 조직의 대응력과 문제해결 능력을 제고하자는 데에 있다(Peters 1994: 312). 공개임용(open tenure)을 부분적으로 채택하고 있는 현 정부조직법은 그 정도야 어떻든 이러한 철학을 담고 있다. 그렇다면 최근의 행정을 지배하는 이념은 아마도 이러한 자유시장 모형과 연관된 신공공경영(新公共經營, New Public Management: NPM)이라고 보아도 무리가 없을 것이다.[29] 이 NPM은 경영주의(managerialism), 즉, ①성과(成果)에 대한 명백한 기준과 측정을 설정하고 산출 통제를 강조하는 민간부문의 경영경험에 기초한 실천적인 전문경영과 ②공공관료제의 해체, 공공부문에서의 경쟁, 공공지출에 있어서의 절도(節度)와 검약(儉約)을 주장하는 신제도주의경제를 기본적인 요소로 한다(Rhodes 1997: 4). 그리고 우리나라에서도 이러한 신공공경영의 도입이 학자들간에 당연시되고 있는 것 같다(김석준 2000; 김석준 외 2000; 배용수 2000).[30] 문제는 이러한 신공공경영주의의 도입 및 정착은 정부로 하여금 "속빼진 국가(the hollow state)"를 관리하게 만든다는 데에 있다(Rhodes 1997: 4).

복잡성과 상호의존성이 점차 증가하고 있는 지방정부의 환경은 이러한 속빼진 국가의 관리

28) 〈중앙일보〉 2000년 1월 4일.

29) 혹자는 '신행정'이라고도 부르나 1970년대 초의 '신행정'과 혼돈의 우려가 있어 '신공공경영'이라고 부르고자 한다. 배용수(2000)는 '신관리주의'라고 부르고 있다.

30) 이에 맞서 정승건(2000)은 한국적 행정의 토착화를 강조한다.

Copyright (C) 2002 Nuri Media Co., Ltd.

가 점차 "속빼진 국가"를 다루어야 하는 위기에 직면하게 할 공산이 크다는 것이다. 즉, 공공간섭(public intervention)의 범위와 형태를 제약하는 것과 민영화(privatization),[31] 대안적인 서비스 전달 시스템에 대한 중앙 및 지방정부 부서의 기능의 상실, 중앙정부의 IMF와 같은 국제기구에의 종속화, 신공공경영을 통한 공직자들의 재량권의 제한과 같은 변화들은 "속빼진 국가"에 대한 현 시류의 규정적 특징이 된다(Rhodes 1994: 138-139).[32] 이런 과정에서 지방정부가 걷게 되는 길은, 아마도 영국에서 경험한 바와 같이, 선출직 단체장으로부터 적지 않은 기능을 빼앗아 임시 지명 위원회로 넘어가는 것일지도 모른다. 또한 일상적 업무는 시나 군의 과로부터 제거되어 독립된 기관에 귀속될지도 모른다. 한 걸음 더 나아가, 적지 않은 행정기관의 기능이 보다 효율적 생산을 한다고 여겨지는 외부기관과의 계약으로 될 수도 있다. 보건, 교육, 사회보호 등의 기능 수행에 있어서도 의사시장(擬似市場 quasi-market)이 형성될 수 있을 것이다. 게다가 세계화의 작업은 정부가 충족해야 하는 수준을 한 단계 높여 놓을 수도 있다. 이러한 변화들의 효과는 결국 공공관료제를 해체하는 길로 이어질 것이다.

그러나 자유시장 모형하의 정부의 위험성은 무엇보다도 도덕적인 것이다. 즉, NPM과 "속빼진 국가"는 합동으로 전통적인 가치와 윤리를 부식(腐蝕)시키면서 공공부문의 경영에 있어서 고려해야 할 독특한 과업, 목적 및 조건을 무시하고 있기 때문이다. 즉, "속빼진 국가"는 정부의 책임성을 오히려 부식시켜버리고 있다고 보기 때문이다. 그 이유는 이제 누가 무엇에 대해 누구에게 책임이 있는지를 아는 것이 힘들어 졌기 때문이다. 문제는 사기업에서 강조되고 있는 목표설정적인 경영스타일이 점차 증가하고 있는 상호의존적인 상황 속의 지방정부의 경영스타일로 적합한 지의 여부라 하겠다.

총체적으로 그 이름이야 무엇이든 이와 같은 모형 하에서 현대 행정이나 공공부문에 대한 관심도 성과(成果 performance)와 산출(産出 output)에 집중된다. 일반공무원이든 교육 또는 특수공무원이든, 국가직 공무원이든 지방직 공무원이든 간에 성과를 향상시킬 것을 재촉 당하고 있으며, 이들이 근무하는 조직은 보다 적은 자원의 투입으로 보다 많은 산출을 낼 것을 강요당한다. 이러한 강요와 격려 속에 전제되어 있는 것은 인간이 목적을 추구하는 합리적 동물이며, 따라서 공리주의적 개인주의로 연결된다. 목적이나 목표는 구체적인 소비 행위로부터 얻어지는 만족이라는 점에서 주로 평가된다. 그러나 이러한 만족은 경과적(經過的 transitory)일 수밖에 없으며, 새로운 수요는 계속적으로 제기된다.[33] 현대의 역동적 시장경제는 이러한 상황을 다루기에 최선의 기제이거나 방법으로 인식된다.

그러나 인간행동과 사회관계 및 이들 사회관계가 조직되고 지속되는 다양한 방법에 대한 사고를 지배하는 목적창출적 합리성(purposeful rationality) 속에는 위험이 내재해 있다. 이러한 합리성 속에는 소비자로서의 개인이 도덕적 자율성(moral autonomy)을 가지고 있고 사회는 이러한 사회를 구성하는 개인들의 수요를 충족하는 한 용납되는 행렬적(行列的) 관계로 단순하게 인식된다. 그러나 지난 50여 년 동안 과학 및 기술의 발달은 인간의 개별적 기대 수준을 엄청나게 증대시켰다. 많은 사람들은 과거보다 물질적으로 훨씬 나아졌으며, 앞으로도 이러한 물질적 풍요가 지속될 것이라고 믿고 있다. 실제로도 그렇다는 것을 부인할 수는 없을 것

31) 지방자치단체 기능의 민영화 방안에 관한 연구는 배용수(1998)를 참조.

32) 이와 연관하여 이율배반적이고 경쟁적 가치를 가진 복수의 인상관리 대상을 선택해야 하는 지방자치단체장의 경우 양쪽 대상에 대한 의존성을 낮추고 자율적 결정을 내릴 수 있는 기회를 만드는 것이 뛰어난 전략으로 인지되었다는 연구가 있다(이상팔·정병걸 1999).

33) 이의 위험에 대한 참조할만한 글로는 Ortega y Gasset(1932)의 *The Revolt of the Masses*가 있다.

Copyright (C) 2002 Nuri Media Co., Ltd.

이다. 그러나 그 풍요로움 속에 현대 사회는 편재적(遍在的)이고 계산하기 힘든 변화의 물결에 시달리고 있다. 어디로 가고 있는지, 어디로 가야 하는지, 사용하고 있는 도구들은 효율적이거나 효과적인지를 알지 못한 채 가고 있다.

경제적 쟁점이나 사회의 경제적 조직화는 사회가 구성되고 적절하게 운영되는지에 대한 보다 넓은 이해와 분리될 수 없다. 사회관계의 형성과 정보가 생성되고, 교환되며 사용되는 다양한 방법의 형성에 있어서 정보의 흐름은 아주 중요하기 때문이다. 한 걸음 더 나아가 과학적 정보와 인간주의적 정보는 융합(融合 fusion)되지 않으면 안 된다. 특히 현대사회는 개방적이고 민주적으로 지배되는 사회라는 점을 기억할 필요가 있다. 이 사회는 더 이상 "검은 상자(black box)"가 아니다. 이 사회에서 각 개인은 사회 전반에 걸쳐 영향을 주는 관계의 지속적인 규제 과정 속에 참여한다. 감상적(鑑賞的) 판단의 형성과 실천에 있어서의 참여는 공동의 목적을 추구를 조장하기 위해 의도된 인간 연합의 필수적 국면이다. 이러한 참여를 통해 개인들은 서로에게 의무를 지니게 된다. 이들 의무들은 그들의 사회 속에서 구성원의 값인 것이다. 이러한 구조가 형성되는데 실패한다면 사회 속에는 아노미와 혼란만이 존재하게 될 것이다.

그런데 이러한 융합을 더욱 압박하는 현상들이 나타나고 있다. 첫째, 상호의존성은 다른 어느 때보다 증가했으며, 앞으로도 더욱 증가할 것이라는 점이다(Adams & Catron 1995: 45). 사람들의 운명은 서로에게 더 깊게 얽히게 되었다는 것이다. 둘째, 사회집단은 더욱 더 분열화 되고 더 까다로워졌다는 것이다. 즉, 사회적 구심력은 더욱 더 강력해졌다는 것이다. 전체 사회에 대한 소속감에 의해 제공될 수 있는 응집성은 결여된 채, 강제력이 없다면 사회는 곧 분열될 가능성이 항상 개재되어 있는 것이다. 이러한 결과는 부분적으로는 개인주의에 대한 강조가 지나치게 이뤄져왔기 때문이다. 그리고 이러한 강조는 시장경제 또는 신자유주의 또는 자유민주주의에 의해 뒷받침되어 왔다. 현대 사회의 패러독스는 사회생활의 제약에 대해 더욱 더 적은 신뢰와 관용이 있으면서 적법한 사회적 유대(social bonds)의 지속을 위한 가생적(可生的 viable) 기초를 발견하거나 만들어내야 한다는 데에 있다(Adams & Catron 1995: 45).

이렇게 보았을 때 정부기관은 무엇을 성취(成就)하는가 보다 어떻게 작용(作用)하는가가 더욱 중요한 문제가 될 것이다(Johnson 1995: 39). 왜냐하면 관계를 설정하는 것에 의해 기관은 사회의 지속적인 규제에 대해 공헌하기 때문이다. 그러함에도 불구하고 현대의 정부개혁은 성과를 향상시키고, 보다 많은 산출을 확보하며, 일반적으로 효율성의 기준을 제고하는 수단과 방법에 주로 관심을 보이고 있다. 이것은 모두 목적 지향적인 것이며 절차준수적(節次遵守的)인 관심은 방기(放棄)되고 있는 것이다.

그렇다면 보다 구체적으로 시장모형은 어떠한 위험을 가지고 있는가? 이 질문은 공공서비스의 특성에 대한 논의부터 생각해 보아야 할 것이다. 사실 공공서비스는 시장에 의해 공급될 수 없는 재화와 용역을 제공하기 위해 설계된 것이다. 그 이유는 공공재(public goods)이기 때문이거나, 아니면 비시장적인 기준에 따라 공공기관에 의해 공급되도록 결정하였기 때문이다. 이러한 상황 하에서는 공공서비스 속에는 처음부터 도덕적이고 정치적인 가치가 개입된다. 즉, 권리주장(entitlement)이 쟁점이 되며 이러한 권리주장을 충족해야 할 적법한 기대가 있게 되는 것이다(Johnson 1995: 40). 이것은 대부분의 공공 서비스에서 소위 관계적 요소(relational element)라고 불리는 것이 있게 된다. 즉, 서비스가 제공되거나 생산물 같은 것이 공급되지만 이 관계적 요소에서 긴요한 것은 다른 말로 하면 시민-소비자가 문제의 서비스를 이용할 때에 대접받는 양식이다. 예를 들어, 동등 취급(equal treatment)의 원칙에 대한

Copyright (C) 2002 Nuri Media Co., Ltd.

존경이 지속적으로 지켜져야 한다고 일반적으로 기대할 것이고, 권리주장에 대한 조건이 충족되었는지에 대해 적절한 점검이 만들어져야 할 것이다. 동등하게 중요한 것은 공공서비스는 궁극적으로 정치적 책임을 져야 한다는 것이다. 만약 일이 잘못되면, 우리는 불평을 제기할 수 있고 교정(矯正) 행동을 기대할 당연한 권리가 있다. 이러한 상황은 공직자들에게 공직자들의 활동과 이들의 행정체제 내의 관계와 아울러 공직자와 이들이 봉사하는 사람들간의 관계에 대해서 활동하는 것에 있어서 함의를 갖는다.

지방정부의 경우도 마찬가지다. 만약 비선출직의 특수 목적 조직에 자신들의 기본적 기능을 점차적으로 상실하거나 전에는 직접 제공했던 서비스를 민간기관에 위탁(委託)하도록 강요되는 경우를 생각할 수 있다. 이런 경우에 업무의 효율성은 증가될 수도 있다. 그러나 이러한 행동은 지방 수준에서 민주정부의 희석화(稀釋化)에 내재된 정치적 상실이 있다. 또한 서비스의 질에 대한 위험을 갖고 있고, 이에 따른 책임의 분산(分散 dispersion)과 파쇄(破碎 fragmentation)의 결과될 수 있다.

이러한 경향은 광범위한 정치적 함의를 갖는다. 책임 있는 정부라는 입장에서 공공이익과 관심은 선출된 현직 공무원의 행동에 초점이 때로 맞춰져 왔다. 현재 우리나라에서 고급공무원이나 정치인들에 대한 불평과 불만도 공공분야의 산출의 질과 범위에 대해 불만을 가질 수 있다는 근거가 있다고 믿는 국민들에 의해 행해지는 것이다. 그러나 시장화(市場化) 될 수 있는 것처럼 공공서비스가 더욱 더 많이 제공되어야 한다는 요청의 논리는 그 만큼 선출직 정치가의 책임의 범위가 감소된다는 것을 의미한다.[34] 대신, 어느 사람이라도 책임을 져야한다면 행정기관 자체들일 수밖에 없다. 그러나 현실적으로는 이것은 책임을 묻기 어려우며 위험은 선출직의 정치적 책임은 아무것도 얻는 것이 없이 탈의(脫衣)되는 것이다. 이러한 결과는 장기적으로 보았을 때 의회정치와 대표제 정부의 가생성(可生性 viability)에 대해 심각한 위협을 제기한다.

여기서 우리는 자기충족적인 자율적 개인은 위험한 환상을 나타내는 것임을 직시해야 할 필요가 있다. 이러한 개인은 안전한 기관의 틀과 문명화된 삶의 가능성 속에서만 기능할 수 있기 때문이다. 즉, 자율적 개인주의의 병리는 개인적 수준에서는 격리(isolation), 소외(alienation), 사회병리(sociopathy)을 지적할 수가 있다(Adams & Catron 1995: 46). 집단적 수준에서는 사회이익의 노선(예를 들면, 경제이익의 갈등)과 개별적 특성의 노선(예를 들면, 인종, 종교, 생활스타일 등)을 따라 나타난다. 그 결과는 하부집단의 문화가 이들 집단이 구성하는 사회의 쇠락(衰落)하는 구조를 지배하는 것으로 나타난다(Vickers 1980: 28). 완전한 의미의 자율적 개인은 자신이 속해 있는 사회를 가치 없는 것으로 정의하면서 자신의 충성은 서약하지 않는 자기만족적 기생자(寄生者)라고 볼 수밖에 없다(Vickers 1980: 25-28). 어떤 면에서는 공공생활(public life)이든 사생활이든 이들이 생활을 지속할지의 여부가 불확실하다.

국가, 집단, 개인이 추구하는 자율은 모두 같다. 그것은 다른 집단이나 다른 개인들의 결정을 주어진 것으로 받아들이는 의무로부터의 자유를 의미한다(Vickers 1983: 81). 이때 다른 사람의 판단에 대한 복종은 나약(懦弱)함과 비굴(卑屈)함(subservience)과 거의 동일시된다. 그러나 현실은 한 개인이 자신의 삶에 있어서 기본적인 필수품이나 다른 모든 즐거움을 획득하기 위해서는 더욱 더 다른 사람들에게 의존하지 않으면 안 된다는 사실을 말해주고 있다(Vickers 1983: 81). 따라서 역설적이게도 각 개인은 자신들의 성실한 역할 수행을 위해서 다른 사람들에게 더 많이 의존적일 수밖에 없으며, 이것은 상대적으로 다른 사람들도 자신들의

34) 우리나라 지방정치에 대한 특징은 박종민 외(1999)를 참조.

Copyright (C) 2002 Nuri Media Co., Ltd.

역할 수행을 성실하게 하기 위해서 의존적일 수밖에 없다는 사실을 말해 준다. 사람은 온전하게 의존적으로 출생하며 그 주변 사람들의 호의와 자신의 행운에 의해 자유롭고 책임 있는 인간으로 성장해 간다. 즉, 사회적 관점에서 사람은 사회적 생성물(生成物)이며 권리는 사회적으로 만들어진 것이다(Berger & Luckmann 1967). 다른 말로 하면, 현하의 상황은 인간 개인의 성취를 가능케 하는 사회의 기본적인 역할이 너무 무시되고 있다는 것이다.

물론 개인주의 자체가 잘못된 것은 아니다. 그러나 개인적 자유와 권리가 지속적으로 보장되자면 사회적 책임의 발달은 필수적인 것이다(Etzioni 1993: 253-254). 즉, 사적 이익의 배타적 추구는 우리 모두가 의존하고 있는 사회적 환경의 연결망을 쇠멸시키며 민주주의적 사치제 속의 우리의 공유된 실험에 대해 파괴적이라는 것이다. 바꾸어 말하면, 사회의 기본적 규제단자(規制單子 regulator)는 상호부조적이고 개인적인 기대(期待)의 집합이며, 이러한 기대 집합은 규범(what ought to be)의 기준을 설정한다(Vickers 1970: 82). 이의 기준에 의해 일탈(逸脫 deviation)이 규정되며, 기대의 조정에 따라 지속적으로 변화하게 된다. 이러한 입장을 가장 강하게 견지하고 있는 Vickers(1965, 1970, 1980, 1983)에 따르면 인간이라는 특유성은 자신을 복잡한 맥락 속에 자신을 놓을 수 있는 능력이라고 한다. 이것은 여러 대상체나 그 대상체가 갖고 있는 관계에 대해 자신을 관계짓는(relating) 능력을 말한다. 즉, 관계짓는 것은 단순한 행동이 아니라 인간이 된다는 것을 의미하는 것의 기본적인 요소라는 것이다(Adams & Catron 1995: 51). 이것은 여러 가지를 의미한다.

하나는 인간의 의식은 고립되어 존재하는 것이 아니라 항상 무엇에 대해 의식하는 것을 의미하며, 합리성은 감상(鑑賞 appreciation)과 상보적(相補的)이라는 것이다(Adams & Catron 1995: 51-52). 즉, 의식(意識)은 관계적이라는 것이다. 한 걸음 더 나아가, 의식의 구조는 부분적으로는 암묵적(暗默的 tacit)이다(Polanyi 1958, 1966). 즉, 암묵적 지식(tacit knowing)은 명시적 지식(explicit knowing)보다 더욱 근본적이다. 예를 들어, 자전거 타기를 보자. 자전거를 탈 수 있는 어른은 자전거를 타고자 하는 아이에게 자신의 모든 지식을 전달해 줄 수는 없다. 그러나 어떻게 하면 자전거를 타는지 때로는 언어로 때로는 암시로 아이에게 전달해 준다. 아이도 마찬가지로 몇 번 넘어지면서 자신이 명시적으로 표현할 수 있는 것 이상으로 알지 못하면 자전거를 탈 수 없다. 마찬가지로 고립된 세목(細目 particular)들을 지배하는 법칙에 의해 보다 높은 수준의 조직 원리를 나타낼 수는 없는 것이다(Polanyi 1966: 36).[35]

V. 결 어

이와 같은 변화에 대한 요구의 진단이 어느 정도 타당성을 가지고 있다면, 강력한 정부는 사기업의 목표달성이라는 꿈을 공공사업에 적용하는 것이 아니라 위협을 회피하는 것이어야 한다고 볼 수 있다(Oakeshott 1991). 즉, 인간간의 관계와 인간과 자연적 환경간의 관계를 위협하는 행동이나 활동을 정지시키는 것이 21세기 정부의 과업의 하나가 된다는 것이다. 현대 정부에 대한 여러 가지 갑론을박(甲論乙駁)이 있지만, 사실상 현대의 거대한 정부는 19세기 이전의 작은 정부보다 훨씬 더 효율적이고 덜 부패하게 작동했다고 볼 수 있다(Vickers

35) 아마도 실증주의 입장에서는 이러한 관찰이 거부될 수 있다.

Copyright (C) 2002 Nuri Media Co., Ltd.

1983: 74-75). 즉, 20세기 후반의 관료들은 19세기의 관료들보다 자신의 과업의 책임 있는 수행, 권력에 대한 감소된 욕심, 자신들의 작업 환경에 대해 자신들이 제공하는 서비스를 받는 사람들보다 일반적으로 더 넓게 알고 있고 관심을 가지고 있었다는 것이다(Vickers 1980: 46). 따라서 일반 시민들이 위정자들로부터 자신들의 신임을 철회한 현상은 다름 아닌 시민들의 지나치고 갈등적인 기대에서 비롯된 것이라고 볼 수 있는 것이다(Blunden 1995: 23).

자치단체의 낭비가 심각한 수준에 이른 것은 사실이지만 이러한 문제가 발생한 근본적인 이유는 지금 지방자치를 실시하고 있기 때문이 아니라, 그 동안 너무나 오랫동안 지방자치를 실시하지 않았기 때문이다. 자치단체의 낭비를 막기 위해 단체장에 대한 중앙정부의 직접적인 통제를 강화하겠다는 발상은 지방자치의 발전과 정착을 저해하는 시대착오적인 것이다. 도덕적 해이가 단체장에게 불이익이 되는 "제도적 여건"을 마련하여 스스로 열심히 일하는 것이 단체장의 "합리적 선택"이 되도록 유도하는 것이 필요하다.

이에 대해 이미 '주민소환제'와 "납세자 소송" 등의 제도적 장치의 도입이 심각하게 고려되고 있다. 이는 자치단체장 후보들이 어떤 사람인지 정확히 알지 못한 채 투표해야 하는 주민들의 어쩔 수 없는 상황인 "불리한 선택(adverse selection)"을 회피하기 위해서이다. 그러나 자치단체장에 대한 평가는 위에서 지적한 바와 같이 성과와 산출이라기보다는 지역사회의 공동성(共同性)을 얼마나 제고했는가에 역점을 두어야 할 것이다.

다음으로, 중앙정부 역할에 대한 인식의 대전환이 필요하다. 중앙정부는 자치단체에 대한 직접적인 계층적 통제 대신, 자치단체의 재정상태 등에 관한 정보의 수집·분석·공개에 주력해야 한다. 정보는 민주주의의 '통화(通貨)'이다. 자치단체에 대한 정보 없이는 주민소환이나 납세자 소송도 불가능하고 결과적으로 지방자치에 대한 적절한 통제가 불가능하게 된다. 신뢰할 수 있는 정보를 제공하여 자치단체에 대한 주민의 감시와 통제를 돕는 것이 중앙정부가 지방자치를 지원하는 가장 효과적인 방법인 것이다.

그러나 보다 중요한 것은 시민들의 자율적 인간 모형을 뛰어 넘은 책임 있는 주민으로서의 참여이다. 아무리 제도적 여건이 지방정부에 대한 시민들의 감시와 통제를 도와준다고 하여도 이는 바람직한 자치단체의 필요조건일 뿐이다. 지방자치단체의 낭비나 경영 미숙이 "정부 실패"라면, 시민들의 자각되지 않은 참여는 "시민 실패(civic failure)"일 뿐이다. 또한 시민 참여는 지방정부가 추구해 나가야 할 가치와 우선 순위를 재형성하는 데에 있어서 아주 긴요하기 때문이다. 이러한 참여를 통해 지방정부는 지역 구성원간의 각종 연결망이 안전하게 작동할 수 있도록 하는 일에 우선 순위를 두어야 하며, 지역의 시민은 지방정부가 이러한 일을 제대로 수행하고 있는지에 대해 감시를 하지 않으면 안 된다. 그것은 단순히 지방정부가 사기업이 아니라는 사실로부터 도출되는 것이기 때문이다. 그 속에서 지방정부는 지역의 개인들 및 집단들간의 갈등에 대한 중재자 또는 새로운 가치와 우선 순위 창출에 있어 산파(産婆)의 이미지가 필요할지도 모른다(Adams & Catron 1995: 59).[36] 그것이 Gargan(1997: 530)의 주장과 같이 21세기에 있어서 지방정부의 정치지도력이 주로 일반 공중에게 집단간 틈새를 격렬하게 벌려 놓지 않으면서 주민의 기대와 정책적 선호를 명시하는 기회를 확대해 줄 수 있는 최선의 방법일는지 모른다.

---

36) 이럴 경우 지방정부의 공무원들은 치밀한 분석능력과 아울러 대민 및 정부간 관리에 대한 숙달이 필요하다 하겠다. 예를 들어, 언어구사, 작문 능력, 청취 기능, 집단토론기술, 조직간 협상, 네트워킹(*networking*) 등에서의 능력이 향상되어야 할 것이다. 그러나 이러한 능력은 다만 필수적 요건일 뿐이다.

Copyright (C) 2002 Nuri Media Co., Ltd.

참 고 문 헌

김대원. (1999). 통합시의 생산성 증대효과 분석.「한국행정학보」, 33(3): 327-344.

김석준. (2000). 한국 국가재창조와 뉴 가버넌스: 새로운 패러다임 모색. 「한국행정학보」, 34(2): 1-22.

김태룡. (1998). 한국지방정부의 경영수익사업.「한국행정학보」, 32(3): 161-177.

박대순. (1995). 21C 춘천지역개발을 위한 춘천시 5개 사업소들의 문제와 대책: 기업가적 시경영의 시각하에.「한국행정학보」, 29(2): 543-563.

박미옥. (1999). 폐기물 종량제정책의 집행과 주민저항. 1999년도 한국행정학회 동계학술대회 발표논문집.「밀레니엄 전환기 행정(학)의 회고와 전망」, 695-725.

박종민 외. (1999). 한국지방정치의 특징.「한국행정학보」, 33(2): 123-140.

박천오. (1999a). 정부관료제에 대한 시민의 불신 원인과 처방에 관한 이론적 고찰.「행정논총」, 37(2): 47-72.

박천오. (1999b). 한국 이익집단의 정책과정상의 영향력과 활동패턴: 정부관료제와의 관계를 중심으로. 「한국행정학보」, 33(1): 239-260.

박통희..(1999). 신뢰의 개념에 대한 비판적 검토와 재구성.「한국행정학보」, 33(2): 1-18.

배병룡. (1999). 사회경제적 조건과 정치적 관심 및 효능감: 진주시 사례. 1999년도 한국행정학회 동계학술대회 발표논문집.「밀레니엄 전환기 행정(학)의 회고와 전망」, 575-593.

배용수. (2000). 신관리주의의 한국적 적실성.「한국행정학보」, 34(2): 23-38.

배용수. (1999). 지방자치단체 기능의 민영화 방안.「한국행정연구」, 7(1): 5-24.

사득환. (1999). 민선시대의 환경갈등과 정책조정.「한국정책학회보」, 8(1): 249-272.

소순창. (1999). 지방의회의원의 의정활동에 대한 역할 인지: 한국·미국·일본 지방정부의 비교분석. 「한국행정학보」, 32(3): 179-197.

소영진. (1999). 딜레마 발생의 사회적 조건.「한국행정학보」, 33(1): 185-206.

손희준. (1999). 지방자치체 실시에 따른 지방재정지출의 결정요인분석.「한국행정학보」, 33(1): 81-98.

안성민. (1998). 지방정부간 의부성으로 인한 갈등문제에 대한 소고.「지방정부연구」, 2(2), 95-110.

오석홍. (1998). 「행정학」. 서울: 나남.

유재원. (1999). 단체장 민선이후 자치단체의 정책변화: Peterson의 도시한계론 검증.「한국정책학회보」, 8(3): 79-98.

육동일·원구환. (1998). 광역자치단체의 주민만족모형 정립을 위한 변수 추정에 관한 연구.「한국행정학보」, 32(3): 127-143.

이경은. (1999). 민주사회의 바람직한 행정상: 자율성을 중심으로. 1999년도 한국정책학회 동계학술회의 발표논문집,「정책학의 정책성: 한국적 정책학과 미래의 정책학」, 265-280.

이근주. (1999). 환경비영리 단체 활동의 자율성과 정부의 역할에 관한 연구. 1999년도 한국행정학회 동계학술대회 발표논문집.「밀레니엄 전환기 행정(학)의 회고와 전망」, 625-644.

이상팔·정병걸. (1999). 정책결정과정에서 지방자치단체장의 역동적 인상관리 전략 분석.

Copyright (C) 2002 Nuri Media Co., Ltd.

「한국행정학보」, 33(3): 287-308.
이승종. (1999). 지방정치참여와 시민교육. 「행정논총」, 37(2): 99-118.
이원일. (1998). 광역·기초자치단체간의 갈등에 관한 연구: 도시공무원을 중심으로. 「한국행정학보」, 32(2): 201-218.
이원희. (1999). 예산감시 시민운동의 방법과 대상: 경실련의 활동에 대한 평가를 중심으로. 1999년도 한국행정학회 동계학술대회 발표논문집. 「밀레니엄 전환기 행정(학)의 회고와 전망」, 645-663.
이종열. (1995). 핵폐기물처리장 입지선정과 주민갈등: 울진사례를 중심으로. 「한국행정학보」, 29(2): 379-395.
이종열·권해수. (1998). 지역개발과정상 지방자치단체간 갈등분석과 관리전략: 위천공단지정사례분석. 「한국정책학회보」, 7(3): 159-188.
이준형(1991). 「자유」의 개념적 이해를 위한 시론. 인하대학교 사회과학연구소 「논문집」, 10: 125-147.
이창원. (2000). 지방자치단체의 계층이 단체장의 리더십 행태와 그 효과성에 미치는 영향. 「한국행정학보」, 34(2): 139-160.
이창원. (1999). 지방자치단체장들의 리더십 행태와 그 효과성에 관한 실증적 연구. 「한국행정학보」, 33(3): 273-286.
이현수. (1999). 국민의 행정 신뢰에 관한 영향요인 분석: 공무원에 대한 신뢰를 중심으로. 「한국행정학보」, 33(2): 57-74.
임헌만. (1999). 지방자치제하의 정치와 행정간 관계에 관한 연구. 「한국정책학회보」, 8(3): 49-78.
정승건. (2000). 발전주의와 신자유주의를 넘어서서: 한국행정개혁이론의 모색. 「한국행정학보」, 34(2): 39-60.
조성한. (1999). 경영혁신의 허와 실. 1999년도 한국정책학회 추계학술회의 발표논문집, 「개혁정책의 평가와 과제」, 87-104.
Adams, Guy B., & Catron, Bayard L. (1995). Communitarianism, Vickers, and Revisioning American Public Administration. In Margaret Blunden and Malcolm Dando (eds.), *Rethinking Public Policy-Making*. London: Sage Publications, Inc., pp.44-63.
Berger, P., & Luckmann, T. (1967). *The Social Construction of Reality*. Garden City, NJ: Anchor/Doubleday.
Blunden, Margaret. (1995). Vickers and Postliberalism. In Margaret Blunden and Malcolm Dando (eds.), *Rethinking Public Policy-Making*. London: Sage Publications, Inc., pp.11-25.
Blunden, Margaret, & Dando, Malcolm. (eds.). (1995). *Rethinking Public Policy-Making*. London: Sage Publications, Inc.
Boulding, E., & Boulding, K.E. (1995). *The Future: Images and Processes*. Thousand Oaks, CA: Sage.
Chandler, J.A. (1988). *Public Policy-Making for Local Government*. London: Croom Helm.

Copyright (C) 2002 Nuri Media Co., Ltd.

Cook, Scott D.N. (1995). Autonomy, Interdependence, and Moral Governance: Pluralism in a Rocking Boat. In Margaret Blunden and Malcolm Dando (eds.), *Rethinking Public Policy-Making*. London: Sage Publications, Inc., pp.153-171.

Davies, C. (1992). Moralization and Demoralization: A Moral Explanation for Changes in Crime, Disorder and Social Problems. In D. Anderson (ed.), *The Loss of Virtue*. London: Social Affairs Unit, pp.1-13.

Emery, F. (1977). *Futures We Are In*. Leiden: Martinus Nijhoff Social Sciences Division.

Etzioni, A. (1993). *The Spirit of Community: Rights, Responsibilities, and the Communitarian Agenda*. New York: Crown.

Garber, Judith A. (1997). Reinventing What?: The Uncertain Context of Local Government Administration. In John J. Gargen (ed.), *Handbook of Local Government Administration*. New York: Marcel Dekker, pp. 13-30.

Gargen, John J. (1997). Local Government Governing Capacity: Challenges for the New Century. In John J. Gargen (ed.), *Handbook of Local Government Administration*. New York: Marcel Dekker, pp. 517-533.

Gray, J. (1993). *Post-liberalism: Studies in Political Thought*. London: Routledge & Kegan Paul.

Hirschman, A.O. (1977). *The Passions and the Interests: Political Arguments for Capitalism before Its Triumph*. Princeton: Princeton University Press.

Johnson, Nevil. (1995). Institutions and Human Relations: A Search for Stability in a Changing World. In Margaret Blunden and Malcolm Dando (eds.), *Rethinking Public Policy-Making*. London: Sage Publications, Inc., pp.26-43.

Kennedy, P. (1993). *Preparing for the Twenty-First Century*. New Yoek: Random House.

Lerner, A.W., & Wanat, J. (1992). *Public Administration: A Realistic Reinterpretation of Contemporary Public Management*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, Inc.

Makridakis, S.G. (1990). *Forecasting, Planning, and Strategy for the 21st Century*. New York: The Free Press.

Moe, R.C. (1994). The Reinventing Government Exercise: Misinterpreting the Problem, Misjudging the Consequences. *Public Administration Review* 54(1): 111-122.

Oakeshott, M. (1991). *Rationalism in Politics and Other Essays*. Indianapolis, IN: Liberty Press.

Ortega y Gasset, J. (1932). *The Revolt of the Masses*. New York: W.W. Norton & Company, Inc.

Osborne, D., & Gaebler, T. (1992). *Reinventing Government*. Reading, MA:

Copyright (C) 2002 Nuri Media Co., Ltd.

Addison-Wesley.

Peters, B.G. (1994). New Visions of Government and the Public Service. In P.W. Ingraham and B.S. Romzek (Eds.), *New Paradigms for Government*. San Francisco: Jossey-Bass, pp. 295-321.

Polanyi, M. (1966). *The Tacit Dimension*. Garden City, NJ: Anchor/Doubleday.

Polanyi, M. (1958). *Personal Knowledge: Towards a Post-Critical Philosophy*. Chicago: Univ. of Chicago Press.

Rhodes, Rod A. (1995). Forward. In Margaret Blunden and Malcolm Dando (eds.), *Rethinking Public Policy-Making*. London: Sage Publications, Inc., pp.1-7.

Rhodes, Rod A. (1994). The Hollowing Out of the State. *Political Quarterly*, 65: 138-151.

Savas, E.S. (1987). *Privatization: The Key to Better Government*. Chathan, NJ: Chatham House Publishers.

Savitsch, H.V., & Tharp, William A. (1997). The Changing Landscape of Big City Management. In John J. Gargen (ed.), *Handbook of Local Government Administration*. New York: Marcel Dekker, pp. 387-402.

Schnaars, S.P. (1989). *Megamistakes: Forecasting and the Myth of Rapid Technological Change*. New York: The Free Press.

Vickers, Geoffrey. (1965). *The Art of Judgment*. New York: Basic Books.

Vickers, Geoffrey. (1970). *Freedom in a Rocking Boat*. London: Penguin Books.

Vickers, Geoffrey. (1980). *Responsibility, Its Sources and Limits*. Seaside, CA: Intersystems Publications.

Vickers, Geoffrey. (1983). *Human Systems Are Different*. London: Harper & Row.

이준형: 서울대학교 농과대학 졸업, 동 행정대학원 석사, 미국 Pennsylvania대학교 Wharton 대학원 Ph.D. (Social Systems Sciences, Towards a Systemic Understanding of the Notion of Autonomy: An Application to the Problem of Local Autonomy in Pennsylvania County Governments). 1989년부터 인하대학교 행정학과 교수로 재직. 동 대학교에서 국제협력실장과 사무처장 역임. 주요 관심분야는 사회과학 방법론, 시스템 이론과 적용과 민군관계, 청소년문제, 지방정부의 개혁 등임. 주요 저서로는 「시스템의 이해(2000, 인하대출판부)」, 「통계분석(1998, 대영문화사)」, 「새행정학(공저, 1997, 개정판, 대영문화사)」 등이 있고 최근 논문으로는 "새로운 인식도구로서의 가상현실(1998)," "행정의 변화와 행정학교육(1999)," "삼국시대의 관료부패에 관한 연구(1999)," "한국의 민군관계 발전방향의 모색: 신문보도를 중심으로(1999)," "공간의 이음이로서의 청소년(2000)," 등이 있음. 현 한국정책분석평가학회 회장, 한국지방정부학회 부회장, 인천광역시 행정심판위원 및 소청심사위원으로 있음.

임경환: 인하대학교 행정학과 졸업, 동 대학원 석사 및 박사. 현재 인하대학교 행정학과 강사로 재직. 주요 관심분야는 정책분석, 시스템분석 및 통계분석 등임. 주요 저서로는 학위논문인 「정책정향에 관한 연구(1996)」와 「청소년 약물남용에 관한 조사연구(1998)」 등이 있고, 최근의 논문으로는 "Arrow의 불가능성 정리와 개혁의 민주성"(공저, 1998), "국가경찰과 자치경찰의 사무분장과 자치경찰의 바람직한 기능에 관한 연구"(공저, 1998), "의원당선: 희귀사상적 설명"(공저, 1999), "대학교원의 정년보장(공저, 2000)" 등이 있음.

Copyright (C) 2002 Nuri Media Co., Ltd.