

제주특별자치도 협치 활성화 방안 연구

진관훈*

국문요약

이 논문은 제주특별자치도가 민선 6기 도정 출범 초기부터 추진하고 있는 ‘협치정책’을 고찰하고 이를 토대로 제주지역 협치 활성화 방안을 제시해 보려는 연구이다.

민선 6기 제주특별자치도 도정은 협치의 의미를 ‘민간의 참여, 공무원들의 칸막이를 뛰어 넘는 협업, 여야와 시민사회단체, 현장 전문가들을 포함해 도민 주도로 도정을 운영하는 것’, ‘지역주민과 함께 다스림’이라고 하였다.

그러나 도정 출범 초기부터 제주의 협치는 많은 문제점을 나타내었다.

무엇보다 협치에 대한 폭넓은 사전논의가 없었고 구체적인 개념이나 실행 원칙, 구축전략 등이 명확하게 나타나지 않는다는 것이 지역사회 여론의 지적이다. 또한 협치 활성화를 위해 많은 제도적 보완과 지역사회 공감대 확산, 협치 주체들의 역량강화 등이 우선되어야 한다는 여론도 있었다.

지방 협치 구축과 활성화 방안을 제시하면, 첫째, 민관이 상호 이해하고 신뢰를 쌓기 위한 제도와 인식의 혁신이 필요하다. 둘째, 제주도민의 능동적 참여가 활성화되어야 한다. 셋째, 민간의 협치 역량이 강화되어야 한다. 도민의 삶의 질 향상을 위해 지역사회 문제를 해결하고자 행정과 NGO간 사회

* 제주테크노파크 수석연구원

문제 해결방안 모색 및 공동 협력사업 발굴에 주력해야 한다. 넷째, 단계별, 부문별 협치 교육이 필요하다. 다섯째, 협치 친화적 예산 운영체제로의 혁신이 필요하다. 여섯째, 협치 행정이 성과를 통해 협치 효과가 나타나기 위한 협치 평가 시스템이 도입되어야 한다. 협치 활성화 정도를 측정하는 모니터링 평가시스템을 구축하여 우수 협치 추진 실행기관에 인센티브를 제공하면 협치 패러다임을 확산시킬 수 있다.

주제어 : 협치, 지방 협치, 신뢰, 파트너십, 참여

I. 서론

지역발전과 경제성장, 개발과 국책사업 수행 등 지역 현안이 다양화되어 가고 있는 상황에서 지방정부나 지자체장 단독으로 의사결정을 하고 정책을 추진해 나가는 데 한계가 있다. 이를 보완하기 위해 지방정부, 기업, 지역주민, 시민사회단체 등 지역의 다양한 이해 관계자들의 참여와 합의 형성과정을 통해 지역발전을 도모하고 지역의 최우선 가치를 실현시키는 ‘협치 체제’ 구축의 중요성이 대두되었다.

협치는 지역에서 발생하는 빈곤, 범죄, 경제개발, 환경문제 등 다양한 문제를 해결하고 사회경제적 목적을 달성하기 위해 지역사회 협치 주체들 간에 공통 목적과 가치를 바탕으로 교류협력을 추진하는 체계이다. 또한 이들 간의 지속적인 상호신뢰, 네트워크, 파트너십이 핵심요소라고 할 수 있으며 궁극적으로 공동체 회복을 목적으로 하고 있다.

협치가 지역을 기반으로 한 지방정부에서 발현되었을 때 이를 '지방 협치'라고 하며 '지역주민과 함께 다스림'이다. 지방 협치는 공공기관들 간의 관계뿐만 아니라 공공기관과 시민사회 사이의 상이한 관계를 발달시키는 지방 수준의 새로운 집합적 의사결정 방식이다 (행정안전부·한국보건복지인력원, 2007).

이상을 종합해 보면, 지방 협치는 지역사회 구성원들이 지역문제

를 해결하고 지역정책을 결정하는데 있어 수직적 관계가 아닌 수평적 관계에서 함께 참여하고, 함께 만들고, 함께 해결하며, 함께 책임지는 공공 의사결정 방식이라고 할 수 있다.

2006년 제주특별자치도 출범 이후 지방자치 단체장의 권한은 강화되었으나 개발과 자원분배 과정에서 도민들의 다양한 요구충족과 행정수요 및 서비스 만족의 어려움을 겪고 있다. 따라서 정책결정 및 행정서비스 제공에 있어 절차적 정당성을 확보하면서 자원의 효율적 배분과 산출물의 극대화를 위한 방안 마련이 필요하다.

2015년 지방선거에서 협치를 공약으로 내세워 당선된 민선 6기 제주특별자치도 도지사는 협치를 ‘민간의 참여, 공무원들의 칸막이를 뛰어 넘는 협업, 여야와 시민사회단체, 현장 전문가들을 포함해 도민 주도로 도정을 운영하는 것’, ‘지역주민과 함께 다스림’이라고 정의하고 있다.

민선 6기 제주시정도의 협치는 ‘협력적 통치’를 줄인 말로 조직들의 민주적·참여적 의사결정 과정을 통한 정치를 말하며 ‘도민중심의 수평적 협치’를 의미한다. 이 수평적 협치의 핵심은 ‘광역 지자체장인 도지사의 권한 나눔, 제주시민 참여, 일하는 방식의 개선’이다. 즉, ‘정책 형성에서부터 평가에 이르기까지 제주시민이 자발적으로 참여하고 자율적으로 결정하는 시스템 구축’인 것이다.

그러나 민선 6기 제주시정도의 협치는 출범 초기부터 불충분한 기반조성과 제한된 인식 확산으로 인해 지역사회 호응이 낮은 수준이었으며 지역 언론의 반응도 냉담했다. 협치에 대한 구체적이고 폭넓은 논의가 이루어지지 않았으며 개념과 원칙, 제도, 구축전략 등이 모호했다. 아울러 무엇보다 초창기 협치 주체들의 활동이 제한적이었으며 선행 경험도 충분하지 않았기 때문이라는 지적도 있다.

이러한 상황에서 이 논문에서는 지난 2년 간 협치 체제 구축을 위해 제주시정도가 추진해 왔던 관련 제도 및 정책, 중점사항들을 살펴보고 이를 바탕으로 민·관 파트너십, 주민참여 확대, 시민사회 역량강화 등 협치 시스템 구축 및 활성화 방안을 제시하고자 한다.

II. 이론적 고찰

1. 협치의 개념과 실천모델

협치는 국가의 기능과 역할을 최소화하면서 시장과 시민사회 등 사회의 다양한 주체들 간의 네트워크를 통한 파트너십을 형성해 지역발전을 모색해 나가는 체제이다. 협치는 다차원성, 복합성, 다양성을 특징으로 하며 자율성, 상호의존성, 지속적인 상호작용, 네트워크, 파트너십 등을 기본요소로 하고 있다(최영출 외, 2006: 28-29).

협치는 단순히 통치체계를 의미하는 것이 아니라 인간의 사회적 행위 전반에 걸친 새로운 문제해결을 위한 인식체계라고 볼 수 있다. 일방적 정책결정기관이 아닌 구성원들 간 또는 조직과 조직 상호간의 네트워크를 강조한다. 또한 민간과 공공기관 사이의 자원 혼합을 위한 파트너십을 강조하며 국가의 중앙 통제적 권한보다는 탈중앙화, 분절된 권한을 강조하는 특징이 있다.

최근에 와서 협치는 중앙 통제적이며 수직적인 정책결정을 극복하고 네트워크 중심의 수평적 관계 하에서 다자간 의사가 최대한 존중되는 결정기구로 인식되고 있다.

협치는 관 주도의 수직적이고 권위주의적인 의사결정 및 정책결정 그리고 실천영역에서의 일방적 서비스 전달을 탈피하여 민관협력을 통한 통합적 서비스 전달과 다자간 정책결정이 이루어진다. 또한 협치는 민간영역의 개인, 집단, 조직과 공공영역의 개인, 집단, 조직이 통합적이고 문제해결 중심적인 서비스를 제공하기 위해 상호간의 도움을 주고받는 사회적 교환체계이자 사회적 지지체계이다(남진열 외, 2009: 416).

민관 협치는 관중심의 하향적 의사결정구조에서 벗어나 민관이 공동으로 참여하여 사회문제를 해결하는 의사결정 형태를 의미한다(행정안전부, 2008).

Ross(2001)는 지방 협치를 공공기관들 간의 관계뿐만 아니라 공

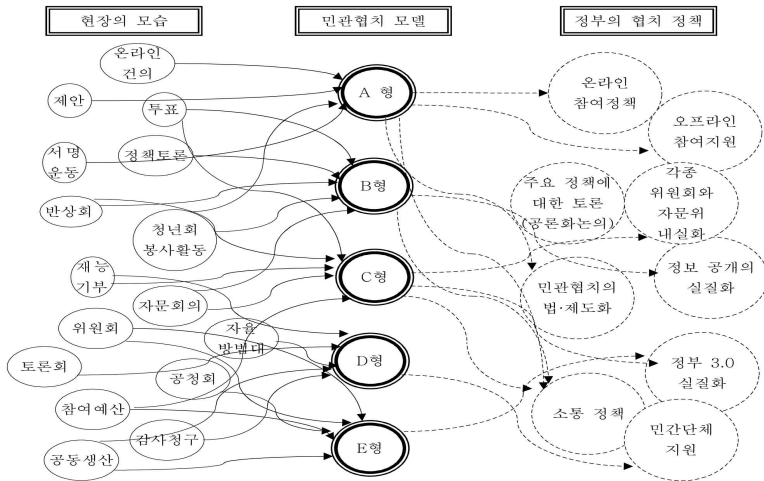
공기관과 시민사회 사이의 상이한 관계를 발달시키는 지방 수준의 새로운 집합적 의사결정방식이라고 정의하였다. 이는 협치가 일방성에 탈피하여 지역에 존재하는 다양한 조직이나 구성원들을 포함하는 다자간 의사결정을 이끌어내는 체계라는 것을 의미한다.

우리나라에서도 지방 협치가 정부중심 통치방식에서 탈피하여 기업, 지역 주민, 시민단체, 정부가 함께 지역 발전의 주체로 교류하고 협력해 가고 있다. 사회 기능이 다원화되고 지역 현안이 다양화되어 가고 있는 상황에서 지방정부가 단독으로 의사결정을 하고 정책을 추진해 나가는 데에 한계가 있다. 따라서 정부, 기업, 지역주민, 시민단체 등 지역의 다양한 이해관계자들의 참여와 합의 형성과정을 통해 지역발전을 도모하는 것이 필요하다(행정안전부-한국보건복지인력원, 2007).

일본에서는 협치를 지역사회에서 그 구성원들이 지역문제를 해결하거나 지역정책을 결정하는데 수직적 관계가 아닌 수평적 관계에서 함께 참여하고, 함께 만들고, 함께 해결하며 책임도 함께 지는 공공 의사결정 방식이라고 정의하고 있다(이나쓰구 히로이키, 2014). 이것은 단순한 시민참여의 개념보다 자발적이고 적극적인 개념으로 국가기관인 행정기관, 자본영역인 기업, 시민사회 구성원인 시민집단간의 ‘관계’에 근거하여 공사 간 구분 없이 참여를 통한 협력이라는 파트너십을 통하여 지역사회의 문제를 해결해 나가는 방식을 의미한다(김용민, 2007: 132).

협치의 또 다른 표현이라고 할 수 있는 파트너십은 협치의 기본적인 작동원리이며 이를 통해 보다 높은 단계의 협치 형태로 발전할 수 있다. 협치 구축에 필수적 요소인 협치 역량은 협치 주체들이 상호간에 자율적인 협력 체제를 구성하고 이를 운영해 가는 능력이다. 즉, 공동의 목표달성을 위해 참여주체들 간의 파트너십을 구축하는 능력이다. 또한 파트너십은 상이한 분야의 지역 행위자들 간의 다양한 ‘관계맺음’ 형태이기 때문에 보다 민주적이고 통합적인 정책공간을 제공하며 지방에 뿌리를 둔 정책의 집행수단으로 작용할 수 있다(Benington & Geddes, 2001: 21-39; 이도형, 2005: 325 재인용).

일반적으로 민관 협치 모델은 정부의 각종 민관 협치 정책 전반을 포괄하는 개념적 틀이 필요하다. 이러한 새로운 틀은 현장과 제도를 연결하고 상호 이해의 틀을 높이는 민관 협치의 프레임워크 역할을 할 수 있으며 국가 및 지방자치단체 공무원들에게 복잡한 현장을 이해하고 새로운 정책을 만드는데 개념적 틀로 활용할 수 있도록 하여야 한다. 이러한 필요성을 종합하여 현장과 정책 양자 모두 [그림 1] 와 같이 민관 협치의 새로운 모델이 요구되어지는 것이다(서울행정학회, 2013: 30).



[그림 1] 민관 협치 모델의 활용모형도

자료 : 서울행정학회, 2013: 31.

협치 모델은 지역주민의 입장에서 쉽게 이해될 필요가 있다. 지역 주민의 참여 목적, 내용, 방식을 중심으로 모델이 설계되어야 하며 정부 관료 중심의 설계는 지양되어야 한다. 아울러 현장에서 국민들이 참여하는 다양한 모습을 포착할 수 있는 모델이 마련되어야 한다(서울행정학회, 2013: 34).

민관 협치 사례분석 모델로는 ① 온라인 토론형, ② 아이디어 소통형, ③ 현안 해결형, ④ 시민참여 불편 해소형, ⑤ 시민 공익 활동

형, ⑥ 민·관 합동기획집행형, ⑦ 평가감사형, ⑧ 정책자문형 등 8개 유형이 있다(서울행정학회, 2013: 18).

<표 1>은 시민의견 흡수형 분류로, 기존의 정책과정에 따른 분류는 공무원이나 학자의 입장에서는 명확한 구분이 가능하지만 주민의 입장에서는 별 도움이 되지 않았다. 그러나 이 모델은 시민참여에 초점을 맞추어 시민의견을 수렴하는 제도적 장치를 마련하는데 용이하게 활용될 수 있도록 하였다. 이러한 시민참여 분류화, 시민참여의 제도화 및 법제화 노력은 기존의 민관 협치 분류가 시민참여의 모습을 단순히 일정한 기준에 의해 분류화했다면 이 모델은 단순 분류화 수준을 넘어 제도화나 법제화에 용이하도록 분류한 것이라고 할 수 있다(서울행정학회, 2013: 35).

〈표 1〉 협치 모델

모델	특징	사례
아이디어 제안형	- 정책의 전 단계에서 지역주민이 아이디어를 제시하는 유형 - 지역주민들의 창의적인 생각을 정책에 반영하기 위한 유형	- 주민제안 - 아이디어 마당 - 각종 주민제안
의견 제시형	- 정책의 전 단계에서 지역주민이 찬반 같이 자신의 주장을 제기하거나 평가 및 감사를 청구하는 유형 - 주민 개인이나 단체가 가지고 있는 찬반 의견, 자신의 관점, 갈등 사안을 정책에 흡수 반영하기 위한 유형 - 의견제시형은 상대적으로 다른 유형에 비하여 갈등, 주민투표를 포함하여 민감 사항에 대한 민관 협치가 많이 포함되는 특징 있음.	- 찬반투표 - 정책토론, 공청회에서 의견제시 - 정책갈등
지식 제공형	- 정책의 전 단계에서 주민이 자신 경험과 지식 제공하여 정책 효과를 높이는 유형 - 관련분야 전문가나 장기간 근무하여 경험이 풍부한 사람이나 대표관료제로 표현되는 집단체표들로 구성되어 지식이나 경험을 행정에 반영하기 위한 유형	- 각종 위원회 - 자문회의, 평가회의 - 심사위원회 - 민관합동 평가 - 감사 및 평가
참여	- 정책의 전 단계에서 주민이 개인이나 단	- 마을 공동체

활동형	체를 이루어 직접 참여, 활동함으로써 행정서비스를 공동 생산 유형 － 개인들의 개별적 봉사활동뿐 아니라 시민단체나 비영리 법인의 다양한 활동 포함	만들기 － 자율방범대 － 시민단체 활동 － 협의회, 동호회 등 집단적 참여 활동
-----	---	--

자료 : 서울행정학회, 2013: 35.

민관 협치의 성공은 능동적 참여의 활성화가 관건이다. 능동적 참여는 OECD에서 정부-시민 관계를 모색하는 가장 새로운 영역으로 시민들이 토의하고 정책방안을 생산하는 자율적 역량을 인정하고, 정부가 의제설정 단계에서부터 시민과 정책형성을 공유하고, 공동의 대안모색을 통해 정책을 결정하는 것을 의미한다. 또한 능동적 참여는 활용되지 않는 사회적 자원을 유용한 자원으로 전환하고 정부의 조장자 역할을 강화시켜 정부의 역량과 정통성을 제고하는데 기여할 수 있다(서울행정학회, 2013).

Arnstein(1969)은 시민통제, 권한위임, 동반자, 유화단계, 의견수렴, 형식적 참여, 정보제공, 교정단계, 계도단계를 시민참여 8단계로 보았다. 여기에서 시민통제, 권한위임, 동반자 단계는 실질적 참여, 의견수렴, 형식적 참여, 정보제공은 형식적 참여, 교정단계, 계도단계는 비참여 단계이다.

〈표 2〉 Arnstein의 시민참여 8단계론

1	시민통제(Citizen Control)	실질적 참여
2	권한위임(Delegated Power)	
3	동반자(Partnership)	
4	유화단계(Placation)	형식적 참여
5	의견수렴(Consultation)	
6	정보제공(Informing)	
7	교정단계(Therapy)	비참여
8	계도단계(Manipulation)	

자료 : 서울행정학회, 2013: 6. 재인용

2. 선행연구 고찰

지금까지 선행연구의 대부분은 협치에 대한 개념 정의나 활성화 방안 모색에 국한되어 있어 지방자치단체 수준에서의 실질적이고 구체적인 협치 구축 방안 연구는 드물다. 다만 서울, 충남, 충주 등과 같은 지자체에서의 민관 협치 강화 전략보고서 형태로 제시되고 있는 실정이다.

협치에 대한 논의는 주로 지방정부 수준의 정책 네트워크인 지방공동체의 가능성을 발견하는 일에 초점이 맞춰져 있다. 지방공동체의 작동원리는 지방정부가 공공부문, 민간부문, 자발적 부문의 동반자들에게 정책을 강요하는 것이 아니라, 그들과 협력을 통해 공동으로 부과된 사명을 완수하는 방식이다(김정렬·김시윤, 2003: 37).

류영아(2013)의 연구는 시민참여를 활성화하기 위해 필요한 영향요인을 점검하는 목적으로 수행되었다. 시민참여와 관련한 기존 연구를 기초로 변수를 도출하고 설문으로 구성하여 현재 복지분야에서 참여하고 있는 시민과 지방자치단체 공무원의 인식을 조사하였다. 설문조사 결과, 시민참여에 영향을 미치는 요인으로 ‘제도 요인’, ‘시민 요인’, ‘정부 요인’, ‘상호작용 요인’을 도출하였고, 시민의 경우에는 ‘시민 요인’을 가장 중시한 반면 공무원의 경우에는 ‘시민요인’과 ‘상호작용 요인’을 강조하였다. 이러한 분석 결과, 시민의 리더십, 시민의식, 시민역량이 뒷받침되어야 하고, 시민과 정부 간의 신뢰, 평등관계, 협력, 네트워크 구축이 시민참여에 중요한 역할을 해야 한다는 점을 강조하고 있다.

하혜영·이재성(2008)의 연구는 정책과정에서 온라인을 통한 주민참여 방식을 분석하고자 강남구의 온라인 주민설문조사를 대상으로 활용실태와 설문결과에 대한 관료들의 대응 정도를 살펴보았다. 분석결과 주민설문은 정책형성 단계에서 주로 활용되고 있었고, 정책유형별로 보면, 배분정책이 그리고 기능적으로 보면 주민생활, 건설교통, 도시관리와 관련된 내용이 많았다. 또한 설문대상이 되는 정책

의 특성과 설문유형으로서 설문지 형태나 설문의 실시 시간 등에 따라 주민참여 정도가 다른 것으로 나타났다.

협치를 현재 자신들이 속한 지역사회에서 그 구성원들이 지역문제를 해결하거나 지역정책을 결정하는 과정에서, 수직적 관계가 아닌 수평적 관계에서 함께 참여하고, 함께 만들고, 함께 해결하며 책임도 함께 지는 공공의 의사결정방식이라고 정의하기도 한다(염일철·설성현, 2003: 303).

‘로컬 거버넌스와 시민단체 간 네트워크 분석’ 연구에서는 거버넌스의 개념이 지니는 다양성과 다차원성을 분석적으로 이해하기 위한 관점과 로컬 거버넌스의 중요 구성요소인 시민단체의 네트워크 분석을 통해 관계 기반 거버넌스에서 규칙 기반 거버넌스의 전환을 제시하고 있다(최창현·사득환, 2004). 지방정부가 갖는 공동의 문제를 해결하기 위한 사회적 조정장치의 한 유형, 즉 지방정부, 시민단체와 민간기업, 이익단체, 전문가 집단, 일반 시민대표 등을 포괄하는 참여자들의 동반자 관계에 의하여 공사 간 구분 없이 협력과 참여라는 파트너십과 네트워크의 한 유형이라는 의미이다.

박재욱(2000)은 단순한 시민참여 개념보다는 적극적인 개념으로 행정기관과 기업 및 시민 집단 간의 관계에 근거하여 공사 간 구분 없이 협력과 참여라는 파트너십을 통하여 도시의 공공문제를 해결해 가는 방식, 최영출(2006)은 지방정부 수준에서 정부 커뮤니티 내 이해 관계자들을 정책과정에 참여시켜 문제를 해결하고 책임을 지게 하는 공공 의사결정의 한 형태로 정의내리고 있다.

이어 NGO 내부역량 확보와 정부와 시민사회 간 수평적 네트워크, 파트너십을 통한 새로운 협력양식을 강조하고 있는 연구가 있다. 이 연구는 NGO가 정부와 파트너십을 이루며 거버넌스를 형성하기 위해서는 대등한 참여자로서의 NGO 자체의 내부역량을 확보하는 일이 우선되어야 한다고 강조하고 있다(이현출, 2001: 230). 또한 내부역량 구성 요인으로 인적·물적 자원의 동원능력, 전문성, 민주적이고 합리적인 의사결정 구조, 이슈제기 능력, 지역적 영향력 등을 제시하고 있다.

바람직한 거버넌스를 구현하기 위해 필요한 규범적인 가치로 복잡성을 특징으로 하는 사회의 네트워크에 의한 사회적 조정, 자치, 일반국민의 참여, 민주주의 등을 강조하고 있는 연구에서는 민주주의 구성변수로 정책과정에서의 일반 시민의 참여, 일반 시민에 대한 정부의 책무성, NGO의 시민교육 등을 제시하고 있다(김형양, 2004: 186; 이병수·김일태, 2001: 27-41).

III. 제주특별자치도 협치 정책

1. 민선 6기 제주도정 협치의 정의

민선 6기 제주특별자치도의 협치는 ‘권위주의적 하향식 정책수행 방식을 벗어나 시민사회 참여와 파트너십을 형성하여 기획과 집행하는 일들을 함께 운용해 나가는 제도’이다(제주특별자치도, 2014).

집행력을 갖고 있는 관과 아이디어와 여러 가지 요구사항들을 갖고 있는 민간이 정책 결정과정과 정책 집행과정에서 함께 한다. 즉, 민과 관이 협력하는 수평적인 의사결정과 집행 시스템을 의미한다(2014. 7. 1, 제주특별자치도 도지사 KBS 대담).

협치란 ‘정해진 틀이 있는 것이 아니라 성과를 내며 앞서 나가는 협치도 필요하고 소통이 강화되어야 하는 부분과 전문성이 있는 부분들의 비중을 높여 기존 관 중심의 행정을 깨고 행정혁신을 대대적으로 해 나가자는 것’이다(2014. 7. 21. 민선 6기 도정철학 도지사 강의).

민선 6기 제주도정에서 추진하고 있는 협치는 ‘도민 중심의 수평적 협치’이다. 이를 구체적으로 보면, ① 도지사의 권한을 도민과 함께 공유하여 수평적으로 권력을 나누는 협치 ② 다양한 도민이 다양한 통로를 거쳐 정책과정에 반영되는 협치 ③ 도민들이 주도적·능동적으로 참여하는 협치 ④ 사회적 합의와 신뢰를 통해 공동체가 함께

발전하는 협치이며 참여성, 수평성, 신뢰성이 협치의 핵심을 이룬다.

이상에서 보면, 제주도정에서 말하는 제주사회 변화를 위한 동력으로서의 협치는 우선적으로 ‘도민과의 눈높이’를 맞추는 것이다. ‘도지사의 권한을 좀 더 나누고 기존의 제도권에서 충분히 담아내지 못했던 현장의 생생한 목소리를 정책으로 만들자’는 것이며 ‘민간의 역동적인 에너지를 제도권 안으로 끌어들여 협력하고 성과를 만들어내는 민관협력 시스템’이라고 할 수 있다.

그동안 제주사회는 그동안 지나친 편 가르기와 개발과 정책사업 수행과정에서 나타난 갈등으로 인해 공동체가 붕괴되어 가고 있다. 이러한 공동체 붕괴의 위기 상황을 극복하기 위해 정책결정 과정에 다양한 도민 주체들이 참여하여 이견차를 좁히고 사회연대와 미래지향적 가치를 추구해야 한다. 이 과정에서 새로운 사회통합의 가치적 성과가 나타나고 생각이나 정파가 달라도 연대하고 우호적으로 상호 협력할 수 있는 기반이 조성되어야 한다는 것이다.

제주특별자치도의 협치는 민간의 참여에 초점이 맞춰져 있으며 현장의 경험, 다양한 아이디어를 형식적으로 자문하는 게 아니라 정책결정과 집행과정에 권한과 책임을 일정 정도 민간과 나눠서 같이 하자는 의도가 내포되어 있다.

이를 위해 제주특별자치도는 ‘수평적 협치 체제 구축을 위한 협치 행정 기본계획(案)’을 수립하였다. 정책 형성에서부터 정책 평가까지 도민이 참여하고 결정하는 행정과 도민사회의 수평적 협치 시스템을 구축하여 도민의 자발적 참여와 협력을 이끌어 내어 공공갈등 예방과 행정 혁신으로 제주발전을 도모하기 위해 수립된 것이다.

이 ‘기본계획(案)’의 도입배경을 보면, 시민사회단체와 도민들이 정책의사결정 과정에 참여할 수 있는 기회는 확대되었지만 실제적으로 정책결정에서는 그 영향이 미약하다. 주민참여예산제, 주민자치위원회, 사회협약위원회 등 도민 참여제도를 통해 다양한 이해당사자가 참여하고 있어, 형식은 협치로 보이지만 결정이나 실제내용은 통치에 가깝기 때문에 지방정부의 제도적 틀 내에서 도민과 전문가의 진솔한 목소리를 반영할 수 있는 협치 시스템 구축이 필요하다는 것

이다.

아울러 대의기관이 다양한 의견 반영 미흡, 민간의 요구에 대한 부적합한 대응 등의 문제가 상존하여 이를 보완할 수 있는 새로운 접근방식의 필요성이 대두되었다. 기존 방식으로 풀기 어려운 복잡한 도정과제들이 연이어 발생하고 개발과정에서 부서 간 및 민관 협력이 필요한 과제와 문화, 예술 등 전문성과 창의성이 앞서 나가는 민간분야가 많이 생겨났기 때문이다.

또한 지방화, 정보화 등에 따른 도정-도민 간 관계변화 즉, 지방자치 시행 이후 도정-도민 간 관계가 민·관 협력관계로 변화되어 정책에 대한 참여와 투명성 검증 요구가 늘어나고 있다.

‘기본계획(案)’에 의하면, 제주특별자치도는 협치 체제를 성공적으로 구축하여 ① 도민과 함께 행정 서비스를 생산하고 소비하는 체제를 구축함으로써 도민 중심의 맞춤형 행정서비스 제공의 기틀 조성 ② 지방자치와 지방분권의 모델로써 제주특별자치도의 위상을 재정립하여 풀뿌리 민주주의 실현 모델 정착 ③ 사회적 합의에 따른 정책결정으로 사회갈등 사전 예방 및 도민 통합 분위기 조성 ④ 협치 실현과정에서 도민사회의 사회적 자본(social capital)의 확충 기반을 마련하고자 하고 있다.

또한 이러한 협치 체제 구축을 위해 과제 수행에 참여하는 그룹의 대표성, 중립성, 전문성, 형평성 강화와 공익 우선의 기준 마련, 지역 문제를 공동으로 인식하고 해결하려는 협치 주체간의 공유, 지역 간, 집단 간 이기주의를 배제한 사회적 공감대가 형성되어야 한다. 아울러 이를 위한 신뢰와 협력, 협의와 동의 절차 마련, 다양한 이해당사자들이 참여하는 정책결정 절차와 과정의 민주적·합리적 의사결정 방식 도입되어야 한다고 하였다(제주특별자치도, 2014).

민선 6기 제주자치도의 협치 체제 구축을 위한 추진전략을 살펴보면 첫째, 정책과정에 도민의 자발적이고 협력적인 참여 활성화이다. 주민참여제도 활성화를 위해 이미 운영 중인 주민참여제도, 주민자치위원회 운영 개선을 통한 주민자치의식 역량 강화, 도민의 창의적 아이디어 발굴을 위한 제안제도를 활성화한다. 협치 주체 간 사회적

합의 도출 방안 마련을 위해 사회협약제도의 기능 개선과 지역주민의 협치에 대한 이해와 사회적 책임을 강화해 나간다.

둘째, 수평적 협치에 대한 공감대 형성 및 역량 배양이다. 협치 모델 선정 및 대상을 확대하여 민간이 앞서 있는 분야, 구체적인 사업 목표가 있는 분야부터 협치를 1차 산업분야, 문화예술 분야부터 우선적으로 추진한다. 그리고 협치 사례 전파 및 사례 관련 토론 등을 활성화하며 도민 참여를 기반으로 한 민간 역량을 배양하고 도민과 공무원을 대상으로 협치에 대한 이해를 제고시킨다. 이를 위해 도민 및 공무원을 대상으로 협치 교육과정을 개설·운영한다.

셋째, 각종 위원회의 민주적이고 합리적인 운영이다. 우선 각종 위원회의 운영 실태 조사하여 개선하고 협치위원회를 구성하여 운영한다. 또한 성과관리를 통해 협치의 원동력을 확보하며 협치위원회의 의사결정으로 정책을 집행한다. 위원회 위원 구성에서부터 남녀, 산남산북 등의 다양성을 열린 마음으로 보장하며 관에 대한 비판자도 일정 부분 참여할 수 있게 한다(제주특별자치도, 2014).

이상을 종합해 보면, 민선 6기 제주도정의 협치는 ‘지역주민과 함께 다스림’이라고 할 수 있으며 도지사의 모든 것을 내려놓고 도민과 함께 가겠다는 ‘수평적 협치’라 할 수 있다. 이를 통해 도민과 함께 행정 서비스를 생산과 소비하는 체제를 구축함으로써 도민 중심 맞춤형 행정서비스 제공의 기틀을 마련한다는 의미로 보아진다.

2. 제주특별자치도의 협치 정책

1) 협치위원회 조례(안)

우리나라 각 지자체에서는 정책형성 전반에 국민 참여 활성화를 통해 사회적 갈등을 사전적으로 예방하고, 민관이 함께 노력하여 정책형성의 완결성을 높임으로써 행정의 신뢰성을 확보하고 국민 권익을 보호하는데 목적을 두는 민관 협치법(안)을 제정할 수 있다.

이 민관 협치법(안)은 특정한 공공사업의 수립·시행과 관련한 행정계획 또는 행정운영에 있어 국민에게 영향을 미치는 주요 사항에 한정하여 적용하지 않고, 행정기관의 국정운영과 관련한 모든 정책을 대상으로 한다.

민관 협치법(안)은 정책형성에 행정기관과 국민 간의 협치·참여시켜야 할 기본적 사항을 정하고 있으며 의견공모, 국민발안, 전자공청회, 공공토론, 공론투표, 협의회의 등 직접 참여방법을 활용하여 의사결정을 한다.

또한 정책형성에의 민관 협치·국민 참여를 위한 거버넌스로서 민관 협치위원회를 두어 협치·참여 활성화 및 이를 통한 갈등 예방의 역할업무 담당, 해당사안에 대한 참여적 의사결정 방법 후 국민(주민) 참여협의회의를 제3의 중립적·독립적 체제를 통해 세부사항을 협의한다.

민관 협치위원회는 민관 협치 추진체계로 협치 및 국민 참여를 활성화하는 추진기구로 다양한 참여방안을 독립적으로 선택하고 자율적으로 운영하며 갈등 예방을 위한 조직으로서 정책형성에 민관 협치·국민 참여 추진을 위한 업무를 담당한다(서울행정학회, 2013: 59-73).

일본에서도 행정과 주민, 기업 간 협력을 촉진하기 위한 조례 제정이 일반적이다. 이를 통해 각 주체간의 역할 분담 및 협력의 필요성을 명문화하고 계획의 입안, 평가의 전 과정에 걸친 주민참여를 보장하는 것이다(한국거버넌스학회, 2007: 136).

제주특별자치도 역시 협치 체제 구축의 첫 단계로 협치운영회를 구성하기 위해 ‘협치위원회 구성·운영계획(안)’을 마련했다. 협치에 대한 도민 공감대 형성을 위해 준비모임 구성 후 본격 운영 등 단계별 시행으로 정하고, 도민사회(전문가)의 다양한 분야와 상호 수평적 협력관계를 형성하기 위해 관련 기관단체 등을 통해 위원을 추천 받는다. 위원회는 협치 시스템 구축, 협치제도 이해교육, 민간활동지원 등을 연구·심의·의결 하는 기능을 수행한다.

이러한 협치위원회의 제도적 장치 마련을 위해 가칭 ‘제주특별자

치도 협치위원회 조례안(2014년 9월 11일)’을 제정하여 위원회 설치 목적, 구성 및 운영, 심의대상 등 기능과 연구조사, 심의안건에 대한 처리, 예산 지원에 관한 사항 등 제도화하기로 하였다. 도민사회의 창조적이고 자발적인 활동을 촉진하고 행정과 도민이 민주적이고 수평적인 협치를 도모함으로써 민관협력을 통해 지속발전이 가능한 사회를 조성하려는 의도이다.

이 조례는 「지방자치법」 제116조의 2에 따라 도민사회의 창조적이고 자발적인 활동을 촉진하고 행정과 도민이 민주적이고 수평적인 협치를 도모함으로써 민관 협력을 통해 지속발전이 가능한 사회를 조성하기 위하여 제주특별자치도 협치위원회를 두고 구성·운영에 필요사항을 정함을 목적으로 하고 있다.

협치위원회는 협치 행정과 관련된 종합적인 시책의 수립·추진에 관한 사항, 협치 행정과 관련된 법령·조례 등의 정비에 관한 사항, 협치 대상의 발굴 및 협치제도 연구·활용에 관한 사항, 협치 행정 추진에 관한 민간활동의 지원에 관한 사항, 그 밖에 협치제도 운영에 관하여 도지사 또는 위원장이 필요하다고 인정하는 사항 등을 심의의결하도록 되어 있다.

이러한 ‘제주특별자치도 협치위원회 조례안’은 제주도의회에서 심사 보류됐다. 협치 개념이 모호하고 협치위원회 기능이 타 위원회와 중복된다는 등의 사유이다. 그간 도정에서 줄곧 운영해 온 각종 위원회와 대책위원회 등과 비교할 때 운영방법에서 크게 다를 바 없고 협치의 개념이 제대로 정리되지 않는 등 조례안 체계의 ‘불완전성’ 문제가 표출되었기 때문이다.

또한 조례안이 심사 보류된 상황에서 ‘문화예술 협치위원회’와 ‘1차 산업 협치위원회’가 비공식적으로 운영돼 온 것으로 나타나 도의회의 강력한 반발을 샀다. 비록 준비위원회라고는 하지만 위원장과 부위원장을 선임하여 정조직 수준으로 구성되었고, 회의참석 수당까지 지급한 사실이 확인되었다. 이 때문에 협치가 공개성과 민주성의 의미를 내포하고 있음에도 불구하고 비공개적으로 위원들을 구성하고 운영하려 한 것이 협치 본연의 의미를 퇴색시킨 것이라는 여론의

질책이 이어지게 되었다.

2) 예산안 심의

일반적으로 예산협치는 예산편성 과정에 주민 의견을 수렴하여 반영하고, 예산편성에 대한 의견을 수렴·집약하며 예산의 편성과정을 감독하는 기능을 한다. 또한 행정부·도의회 예산협력 체계 구축을 위하여 재정분권 집행부·도의회 예산 협력 기구를 구성할 수 있다.

2015년 예산 편성 당시 제주도의회의 의장은 도의회와 협의할 것을 제주도정에 요구하며 이를 통해 ‘예산의 협치시대’를 열자고 제안했다. 제주도의회에서는 ‘지금까지 예산은 집행부가 편성권을 갖고 의회는 이를 심사하고 의결하는 권한을 행사했다’, ‘예산편성은 도지사가 지역주민들의 의견을 수렴하거나 지역의 건의사항, 그리고 도지사 공약사항 중심으로 편성되는 것이 일반적 관행이다’라고 주장했다.

이어 제주도의회 의장은 ‘단순히 예산을 나누자는 것이 아니라 처음부터 도정과 의회가 협의하여 투명하고 효율적인 예산운영을 만들어 내자는 것’이라며 2008년부터 실시되고 있는 사업별 예산제도 취지는 각 분야 및 소관별로 투입될 예산을 자율적으로 편성하고 성과를 극대화하자는 것이라고 거듭 강조했다.

다시 말해, ‘예산의 협치시대’를 열기 위해 예산편성지침을 만들기 이전에 의회와 사전 협의를 거쳐야 하고 예산이 탑-다운제에서 말하고 있는 배분에 있어 일정규모의 범위 내에서 의회에서 민생현장의 소리를 현실화할 수 있도록 해야 한다는 것이다.

그러나 도의회 의장이 제안한 ‘예산 협치’에 대해 제주특별자치도에서는 수용불가 입장을 보였다. 도민의 대의기관인 도의회 의원들이 지역주민 의견수렴의 결과를 토대로 예산편성을 요구하는 것은 ‘예산편성권 침해’라는 논리이다.

이처럼 예산문제에 있어서 도의회와 제주도정이 협의를 통해 합의

에 도달하기 보다는 각자의 권리와 영역을 지키기 위한 소모적 갈등을 되풀이하는 것으로 도민사회에 비취졌다. 또한 매분기 마다 ‘정책협의회’를 개최해야 한다는 규정이 있었음에도 불구하고 실제 운영이 이루어지지 않았기 때문에 도정과 도의회의 원활한 ‘의사소통의 장’이 조성되기 어렵다는 지적도 있었다.

이러한 제도적 측면의 한계와 함께, 실제 도정운영 과정에서 있어서도 집행부와 도의회와의 관계, 집행부와 시민사회와의 소통이 매끄럽지 못한 측면이 나타났다. 이로 인해 도민의 대의기관인 도의회와 집행부 간의 잦은 대립과 갈등 심화로 ‘협치 도정’이라는 당초 민선 6기 제주도정의 기치가 크게 위축된 것으로 보인다.

IV. 제주특별자치도 협치 분석

1. 이론적 측면에서 본 제주특별자치도 협치

첫째, 앞서 소개했던 <표 1>의 협치모델에 의하면 제주특별자치도에서 계획했던 협치모델은 지식 제공형 모델이라고 할 수 있다. 즉, 정책의 전 단계에서 국민이 자신의 경험이나 지식을 제공하여 정책의 효과를 높이는 유형으로 주로 관련 분야에 전문가나 장기간 근무하여 경험이 풍부한 사람 또는 대표 관료제로 표현되는 집단의 대표들로 구성되어 지식이나 경험을 행정에 반영하기 위한 유형이다 (서울행정학회, 2013: 6).

우선 제주특별자치도에서는 각종 위원회의 운영 실태를 조사하여 개선하고 협치위원회를 구성하여 운영하여 성과관리를 통해 협치의 추동력을 확보하며 협치위원회의 의사결정으로 정책을 집행하고자 하였다. 그러나 협치위원회 구성 조례가 기존 도정에서 줄곧 운영해 온 각종 위원회와 대책위원회 등과 비교할 때 운영방법에서 크게 다를 바 없고 협치가 공개성과 민주성의 의미를 내포하고 있음에도 불

구하고 비공개적으로 위원들을 구성하고 운영하려 한 것은 스스로 협치 본연의 의미를 퇴색시켰다는 문제가 있다.

둘째, Arnstein(1969)은 시민통제, 권한위임, 동반자, 유화단계, 의견수렴, 형식적 참여, 정보제공, 교정단계, 계도단계를 시민참여 8단계로 보았다. 여기에서 시민통제, 권한위임, 동반자단계는 실질적 참여, 의견수렴, 형식적 참여, 정보제공은 형식적 참여, 교정단계, 계도단계는 비참여 단계인 것이다. 그러나 제주특별자치도 협치는 이러한 기초와 중간단계를 생략한 채 3단계인 동반자 단계부터 시작했기 때문에 지역사회의 포괄적 동의와 합의를 도출하지 못하였으며 학습경험이 부족한 상태에서 기반조성이 미흡했다고 할 수 있다.

셋째, 협치가 추구하는 목표를 효과적으로 달성하기 위해서는 협치 시스템을 구성하는 행위자들의 다양성을 확보함으로써 이들이 보유하고 있는 자원(정보, 아이디어, 네트워크 자원 등)을 공유할 필요가 있다. 또한 정부가 가지고 있는 제도 형성 능력, 제도적 합법성, 정보, 시설, 재정능력, 전문성, 시장의 기업 행위자들이 보유하고 있는 자본과 기술력, 시민사회가 보유하고 있는 대중동원, 시민사회정보, 네트워크 자원, 그리고 민간사업 경험 등이 균형 있게 결합되어야 할 것이다.

그럼에도 불구하고 민선 6기 제주도는 협치 시스템을 구성하는 행위자들의 다양성과 전문성을 확보하는데 한계가 있기 때문에 이들이 보유하고 있는 민간자원을 공유하는데 있어 어려움이 많았다.

넷째, 협치위원회에 참여하는 행위자들의 자발성과 주도성을 최대한으로 끌어내기 위해서는 참여자들 간 관계의 공평성을 확보할 수 있도록 권력을 공유할 필요가 있다. 참여자들 사이에 제도적 수준에서 자원의 공유뿐만 아니라 권력의 공유가 이루어 질 때, 참여자들의 다양성이 힘을 발휘 할 수 있다. 참여자들의 다양성의 발휘는 이들이 수평적으로 만나고 주도성이 확보될 때 가능하기 때문이다.

권력의 공유가 높을 때 참여주체들의 창발성이 극대화되지만 반대의 경우에는 무관심과 이탈로 인해 협치 목표를 달성하는 데 한계를 갖게 된다. 그러나 이러한 참여자들 간 관계의 공평성 확보문제가

오히려 왜곡되어 소위 ‘옥상옥’ 논란과 함께 지역사회와 공무원들 사이에서 또 하나의 새로운 권력으로 인식하는 결과를 낳게 되었다.

다섯째, 협치 운영과정에서 참여 주체자들의 상호학습, 심사숙의, 책임의 공유가 필요하다. 참여 주체자들의 다양성은 협치 체제에 활력을 불어 넣지만 다른 한편으로는 갈등과 불일치를 확대시킬 수 있다. 협치위원회가 대안적 관리체제로서 기능하려면, 개별 행위자들의 사고와 견해는 한계와 문제점을 가지고 있음을 인정해야 하고, 토론과 심사숙의를 통한 상호학습에 대한 열의를 가지고 있어야 한다.

또한 민주주의적 절차와 토론을 통해서 합의를 도출하고 도출된 합의에 대해 사회적 책임성을 담보할 수 있어야 한다. 아울러 민주적 과정의 합리성을 통해 참여 주체들이 사회적 합의를 도출하려는 의지를 가지고 있어야 한다. 그럼에도 불구하고 제주특별자치도의 민관 협치는 시간적으로나 정서적으로 조급했고 협치 참가 주체들의 배경의 다양성으로 인해 단기간에 가시적인 사회적 합의를 도출하는데 실패했다는 점이 있다.

여섯째 [그림 1] 민관 협치모델의 활용모형도에 의하면, 제주특별자치도의 민관 협치모델은 C형이라고 할 수 있다 즉, 전문성을 띠는 자문회의의 주요정책에 대한 토론을 통해 예산을 포함한 민관 협치의 법제도화를 기획하는 것이다. 그러나 이럴 경우 전문가 그룹의 전문성을 강조한 나머지 주민커뮤니티의 강화가 현실적으로 불가능하게 되어 협치에 대한 지역사회 확산은 매우 제한적일 수밖에 없다.

지역 언론에서 냉담한 반응을 보인 건 이러한 이유에서라고 할 수 있다. 민관 협치의 활성화와 성공을 위해서는 자원공유에서부터 권력공유, 책임성의 공유 단계로 나가야 보다 높은 수준의 협력이 가능해진다. 민주적 과정을 통한 합의를 확실히 보장하고 이에 대한 높은 정치적 책임이 공유될 때 협치 시스템을 통한 공공문제 해결이 효율적으로 이루어 질 수 있다(서울행정학회, 2013: 127).

일곱째, 협치 시스템 구축시 고려해야 할 사항으로 ① 누가 민관 협치 네트워크 관리의 주체가 될 것인가? ② 민관 협치의 범위를 누구로 할 것인가? ③ 네트워크의 형태 혹은 조직구성을 어떤 형태로

할 것인가? ④ 책임의 소재를 어떻게 할 것인가? ⑤ 어떤 참여 방법을 사용할 것인가? ⑥ 어떤 단계에서 참여할 수 있는가? ⑦ 내부 운영을 위한 룰의 작성 등이 있다(충청남도, 2015: 129).

그럼에도 불구하고 민선 6기 제주특별자치도가 제시한 ‘수평적 협치 체제 구축을 위한 협치 행정 기본계획(案)’에는 이러한 사항이 제시되고 있지 않다.

여덟째, 협치 전략 모델은 단계는 예비단계, 구성단계, 운영 및 평가 단계로 총 3단계이다. ① 개별 정책부서의 문제 인식 ② 시민단체 주관부서와 협의 ③ 로컬 거버넌스 적용 검토 합의 ④ 책임 공무원 임명 및 기타 세부단계 ⑤ 자문위원회와 협의하여 협치 적용방식의 채택을 확정하는 단계 ⑥ 실행계획서 작성, ⑦ 환경적 조건 검토, ⑧ 환경적 조건-세부조건 검토 ⑨ 지역의 개별 환경적 조건의 검토, 확인/ 네트워크 구조화 요인 검토 ⑩ 계량화 및 유형화/최종평가 ⑪ 잠정적인 로컬 거버넌스 구성안 작성 등이다(충청남도, 2015: 127).

민선 6기 제주특별자치도가 제시한 ‘수평적 협치 체제 구축을 위한 협치 행정 기본계획(案)’에는 이러한 단계별 전략이 나타나고 있지 않아 기본계획 단계에서부터 매우 불안정했음을 보여 주고 있다.

아홉째, CDDG(European Committee on Democracy and Governance)에서는 다음과 같이 지방정부 차원의 협치 12가지 원칙을 제시하고 있다(충청남도, 2015: 20 재인용). ① 공정한 선거관리, 대의제도, 주민참여를 통하여 모든 시민들이 지역 공적사안에 대해서 자신들의 의사를 표현할 수 있도록 보장해야 한다 ② 반응성, 지방정부는 시민들의 합당한 기대와 필요에 부응해야 한다 ③ 효율성과 효과성, 자원을 최적으로 활용하여 목표를 달성해야 한다 ④ 공개성과 투명성, 정보에 접근성을 보장하고 지역 공적 사안들이 어떻게 이루어지는 지를 이해 시켜야 한다 ⑤ 법적 지배, 공정함, 불편부당성, 예측성 등을 보장해야한다 ⑥ 윤리적 집행, 사적 이익보다는 공적 이익이 우선시 되어야 한다 ⑦ 유능함과 능력, 지방 관료와 의원들은 자신들의 의무를 수행할 수 있는 능력을 갖춰야 한다 ⑧ 변화에 대한 열린 자세와 혁신, 새로운 해결방안과 실행을 통하여 주

민들에게 혜택이 돌아가도록 최선을 다해야 한다 ⑨ 지속성과 장기적 관점의 유지, 미래세대의 이익을 고려하는 정책을 세워야 한다 ⑩ 건강한 재정운영, 공적 자금에 대해서 신중하고 생산적인 운영모색 ⑪ 인권, 문화적 다양성, 그리고 사회적 통합, 모든 시민들은 보호받고, 존경받으며 어느 누구도 차별받지 않아야 한다 ⑫ 책임성, 지방의원과 관료들은 자신들의 공적 행위에 대해서 책임 져야 한다.

이 내용 역시 제주특별자치도가 제시한 ‘수평적 협치 체제 구축을 위한 협치 행정 기본계획(案)’에 전혀 나타나고 있지 않았다. 이로 인해 민선 6기 제주도정에서 추진하는 협치는 구체성이 없는 공약이나 슬로건 수준이라는 비판을 면하기 어렵게 된 것이다.

2. 지역사회의 여론

제주특별자치도 협치정책에 대한 지역사회 여론을 종합해 보면 다음과 같다.

첫째, 지역사회 협치주체들이 협치에 대한 기본적인 이해나 사회적 합의가 부족했다. 협치 개념은 이론적으로 모호하며 실천에 있어서도 다양할 수 있다. 일반적으로 중앙정부 혹은 지방정부가 공약으로 협치 행정을 설정하여 이를 새로운 정치실험으로 제시하고 이를 실천에 옮기게 되면 지역 언론들은 이를 지역사회에 널리 알리게 된다. 그렇게 되면 지역사회나 일선 행정조직에서는 이를 새로운 기치, 상징으로 이해하여 협치가 실천영역이 아닌 변화와 혁신의 슬로건이나 새로운 지방권력의 공약(空約)으로 흐를 가능성이 높다. 이처럼 협치에 대한 기본적인 이해나 사회적 합의가 부족한 상황에서 새로운 지방권력의 코드로 잘못 인식하여 주요 정책결정이나 의사결정의 근거로 무분별하게 이용될 수 있다.

둘째, 협치가 활성화 되려면 지역사회와 도민들의 협치에 대한 올바른 이해와 사회적 합의와 동의가 우선적으로 이루어 져야 하며 이를 위한 다양한 학습과 체험기회가 도민들에게 주어져야 한다. 그러

나 이 과정이 생략된 채 제주도민 대부분이 제주 발전을 위해 과연 협치가 유용한지, 적합한지 여부에 대한 충분한 고민과 토의가 없었기 때문에 관에 의해 일방적으로 추진된 측면이 많다는 지적이 생겨난 것이다.

이처럼 실천과정에 나타나는 시행착오와 문제점, 근본적인 한계 등에 대한 세심한 고려가 이루어지지 못하면 지방정부와 지방권력의 전문성과 행정능력 전반에 대한 불신이 생겨날 수 있다.

셋째, 협치가 활성화되려면 협치에 대한 올바른 이해와 함께 지역 사회 구성원들의 사회적 합의가 필수적이다. 협치는 지역사회 구성원들의 자발적이고 광범위한 참여가 핵심요소이며 이를 위해 소통이 전제되어야 한다. 지역사회 구성원 간의 신뢰가 전제되지 않는 협치는 무의미하다. 신뢰를 기본으로 하지 않는 협치 구현은 무책임한 구호로 보일 수밖에 없다.

협치 체제 구축은 지역문제 해결을 위한 각종 토의에서 상호신뢰가 구축되지 않을 경우 ‘소통의 장’이 아니라 상대에 대한 불신과 반목만을 재확인할 뿐이다. 협치는 협치 자체로 주어지거나 정책에 반영될 수 있는 것이 아니라 신뢰구축과 이를 위한 소통의 강화가 우선되기 때문이다. 이 부분을 단단히 하지 않고 협치 행정을 관 주도적으로만 추진하면 지역사회 구성원들의 혼란을 가중시킬 수 있다.

그러나 협치 체제를 일부 행정조직이나 이익집단(혹은 시민사회단체)의 유착관계로 보거나, 혹은 특혜 아니면 새로운 권력의 등장으로 오해할 수 있다. 왜냐하면 먼저 참여하는 협치 주체들조차 협치에 대한 이해 부족으로 그릇된 의사결정을 할 수 있기 때문이다. 또한 그 주체들의 도덕성과 윤리성에 대해 여론으로부터 검증은 요구받을 수 있다.

넷째, 협치는 이미 만들어진 것이 아니라 함께 만들어 가는 것이다. 민주주의나 여타 정치시스템과 같이 이미 검증된 시스템이 아니라 지금부터 지역사회 구성원 전부가 함께 노력해서 새롭게 만들어 가야 하는 ‘새로운 정치실험’이라고 할 수 있다. 협치 체제는 국가마다, 지역마다, 시대마다 다양한 형태로 나타날 수 있다.

오히려 해당지역에 맞게 협치 주체들의 역량에 따라 유연한 구조와 운영방법이 생겨날 수 있다. 중요한 것은 협치 주체들의 역량과 이를 위한 역량강화 방안 마련과 시급한 추진이다. 분야별, 사안별 우선순위를 정하여 단계적으로 협치 주체의 역량강화 방안이 모색되고 시행되어야 하며 최종적으로는 도민 모두를 대상으로 시민교육, 학습, 체험 토론회 등 각종 회의 등 다면적이고 접근 가능성이 높은 협치 주체들의 역량강화사업이 광범위하게 이루어 져야 한다.

다섯째, 제주도정의 협치 실패는 ‘조직화의 실패’ 때문이라고 할 수 있다. ‘협치의 조직화’가 실패했다는 것이다. 협치를 조직화하고, 제도화 하는 것은 제주사회 실정과 권력관계로 봤을 때 ‘앞서 나가는 것’으로 현 제주지역의 정치적 상황으로 볼 때 협치가 제대로 받을 내딛기 힘들다고 판단된다.

V. 결론

이상에서 살펴본 바와 같이 민선 6기 제주도정의 협치는 구체적인 실천모델이 제시되지 못하였으며 단계별 실천전략이 명확하지 못하였다. 이러한 문제점들을 바탕으로 제주지역 협치 활성화 방안을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 민관이 상호 이해하고, 신뢰를 쌓기 위한 제도와 인식 혁신이 필요하다. 협치 및 시민사회에 대한 공무원의 인식 전환과 더불어 새로운 민관 협력시스템에 맞는 조직·인사·예산 등 시스템 전반의 혁신이 필요하다. 민간에서도 공공부문에 대한 이해의 폭을 넓히고 역량을 높여, 구체적 정책의제 제시와 공동실행에 적극 참여해야 한다.

둘째, 제주도민의 능동적 참여가 활성화되어야 한다. 능동적 참여는 도민들이 토의하고 정책방안을 생산하는 자율적 역량을 인정하고, 정부가 의제설정단계에서부터 시민과 정책형성을 공유하고, 공동의 대안모색을 통해 정책결정을 하는 것을 의미한다. 능동적 참여는 활

용되지 않는 사회적 자원을 유용한 자원으로 전환하고, 정부의 조장자 역할을 강화시켜 정부의 역량과 정통성을 제고하는데 기여한다(서울특별시, 2015: 4).

도민들의 자발적 참여를 위해 주요 정책 추진과정에 도민들의 의견을 적극 반영하려는 노력과 더불어 동원형 참여가 아닌 자발적이고 실질적인 참여가 보장되어야 할 뿐만 아니라 도민들의 사회적 책임의식 제고, 적극적인 홍보 등을 통해 주요 정책 추진과 투표에 적극적으로 참여할 수 있도록 하여야 한다.

셋째, 민간의 협치 역량이 강화되어야 한다. 도민의 삶의 질 향상을 위해 지역사회 문제를 해결하고자 행정과 NGO간 사회문제 해결 방안 모색 및 공동 협력사업 발굴에 주력해야 한다. 또한 파트너십에 기반하여 공동 정책의제 발굴 및 실행 네트워크 구축 등 구체적인 이행방안을 도출하고 협치 가치 공유를 위한 맞춤형·현장 체험형 교육을 확대하여 협치 도정의 가치 인식 공유에 나서야 한다.

넷째, 단계별, 부문별 협치 교육이 필요하다. 협치가 정부영역의 공무원과 정부 외의 행위자가 함께 협력하는 공공문제 해결 시스템이란 점에서, 협치 교육은 공무원뿐만 아니라 협치 시스템에 참여하는 외부행위자, 특히 시민사회의 NGO 활동가를 대상으로 하는 것이다(한국거버넌스학회, 2007: 135).

공무원은 협치 교육을 통해 통치에서 협치로 행정 패러다임이 변화하는 것을 이해하고, 제3의 섹터인 시민사회, 그리고 그 속에서 공익활동을 하는 각종 시민사회단체의 운영원리와 각종 활동을 학습한다. NGO 활동가는 협치 교육을 통해 정부의 운영원리를 이해할 뿐만 아니라, 공공문제가 정부 단독의 권한이나 책임이 아니라, 시민사회의 각종 결사체도 일정한 권한과 책임이 있음을 이해하게 된다.

다섯째, 협치 친화적 예산 운영체계 혁신이 필요하다. 주민예산참여제도를 협치 도정, 지역 협치 체계에 맞는 예산편성 및 집행과정으로의 변화를 통해 효율적인 사업 수행이 필요하다. 현재 지역사회의 수요에 대응하는 정책과 세부사업들의 유기적 통합이 미흡하기 때문에 새로운 행정환경에 맞는 통합적인 협치 도정 수행을 위해 현

장 맞춤형 사업계획 수립과 집행체계 도입이 시급하다.

이처럼 도민사회의 정책의제 발굴 미흡 및 정책 결정 참여 미미, 정책의제 발굴기획 과정을 거쳐 민관이 공동으로 정책을 결정하고 협치를 통해 발굴된 의제와 정책이 곧바로 예산편성에 반영될 수 있는 시스템이 구축해야 한다.

여섯째, 협치 행정은 성과를 통해 협치 체제 구축의 효과가 나타나기 위해서는 협치 평가시스템이 도입되어야 한다. 협치 활성화 정도를 측정하는 모니터링 평가시스템을 구축하여 우수 협치 추진 실행기관에 인센티브를 제공하면 협치 패러다임을 확산시킬 수 있다(서울특별시, 2015: 26). 그리고 지방정부 행정서비스와 협치 행정의 연관성을 전제할 때 일차적으로는 행정영역에서 제한적으로 주도하고 이차적으로는 투자와 배분을 전제하는 시민사회 영역과 지역사회 복지영역에서 방향성과 의사결정을 설정하는 것이 바람직하다.

참고문헌

- 김용민, 2007, 「지역사회의 복지거버넌스 구축전략에 관한 연구」, 『한국거버넌스학회보』, 14(3), 249-284.
- 김정렬·김시운, 2003, 「거버넌스와 행정국가」, 『대한정치학회보』, 10(3), 대한정치학회.
- 김형양, 2004, 「로컬 거버넌스 형성의 영향요인에 관한 연구: 부산광역시의 사회복지 및 환경분야 중심으로」, 『한국행정논집』, 16(1), 한국행정학회.
- 남진열·강세현·전영록·유용식, 2009, 『지역사회복지론』, 공동체.
- 박재욱·류재현, 2000, 「로컬 거버넌스(local governance)와 시장의 리더십」, 『한국행정학회 2000년도 하계학술대회 발표논문집』, 한국행정학회.
- 서울행정학회, 2013, 『민관협치 강화를 위한 국민참여 모델 개발 및 법적 근거 연구』.
- 서울특별시, 2015, 『협치서울 추진계획』.
- 안재현 옮김. 이나쓰구 히로아키 저, 2014, 『일본 지방자치단체 거버넌스』, 한울.
- 염일열·설성현, 2003, 「로컬 거버넌스 구현을 위한 마을 만들기 운동의 활성화 전략: 광주광역시 북구사례를 중심으로」, 『한국지방정부학회 2003년도 춘계학술대회 발표 논문집』, 한국지방정부학회.
- 이도형, 2005, 「로컬 복지거버넌스의 성공조건과 전제사항」, 『충주대학교 논문집』, 40(2), 충주대학교.
- 이병수·김일태, 2001, 「지방정부와 NGO간의 로컬 거버넌스 형성조건에 관한 연구」, 『도시행정학보』, 14(2), 27-41.
- 이종수, 2000, 『행정학 사전』, 서울: 대영문화사.
- 이현출, 2001, 「거버넌스와 NGOs」, 『한국정치학회보』, 35(3), 217-237.
- 류영아, 2013, 「시민참여 활성화 영향요인 연구」, 『지방정부연구』, 17(2), 317-338.
- 충청남도, 2015, 『충청남도 민관협치 활성화 중장기 기본계획 수립 용역보고서』.
- 최영출·김병식·김보흠·배정환·안성호·엄태석·이정주, 2006, 『지역경쟁력 강화와 로컬 거버넌스』, 대영문화사.
- 최창현·시득환, 2004, 「로컬 거버넌스와 시민단체간 네트워크 분석」, 『한국정책과학학회보』, 8(3), 157-181.

- 하혜영·이재성, 2008, 「지방정부의 정책과정에서 온라인 주민참여 활용에 관한 연구」, 『지방행정연구』, 22(1), 107-134.
- 한국거버넌스학회, 2007, 『협력적 거버넌스 활성화 방안』.
- 행정안전부, 2008, 『주민생활서비스 통합 매뉴얼』.
- 제주특별자치도 내부자료, 2014, 『제주특별자치도 협치위원회 조례안(案)』.
- 제주특별자치도 내부자료, 2014, 『수평적 협치 체제 구축을 위한 협치 행정 기본계획(案)』.
- 행정자치부·한국보건복지인력개발원, 2007, 『주민통합서비스 실현을 위한 민·관 협력체계 모형 개발』.
- Benington, John & Geddes, Mike., 2001, Local Partnership and Social Exclusion in the CDDG (European Committee on Democracy and Governance); 2014, The Strategy for Innovation and Good Governance at Local Level, CDDG.
- Ross, M G, 2001, Community Organization : Theory and Principles. Harper & Brother.
- Sherry R. Arnstein, 1969, "A Ladder of Citizen Participation", Journal of the American Institute of Planners. Vol. 35(4).

Abstract

A Study on Activation Plan of Local Governance System in Jeju Special-Governing Province

Jin, Gwan-Hun*

The purpose of this study is to analyze of local governance of Jeju Special Self-Governing Province and to present the activation of local governance in Jeju.

The concept of local governance is consist of participation(in public affairs), cooperation(working together), trust, partnership and social network. For the construction of local governance needs positive and spontaneous participation, cooperation, social network, trust, network and understanding of local governance. But Jeju Special Self-Governing Province is not prepare to the elements of local governance and is not understand the concept of local governance.

A plan on construction and revitalization of local governance are as following.

First, For the understanding of local governance needs innovation of institution and perception of residents in Jeju. Second, Positive and spontaneous participation of residents in Jeju is the premise of construction of local governance system. Third, Strengthen the empowerment of local governance of private sector. NGO is the main partner of local governance. Especially capability of NGO's is

* Senior Researcher, JEJU TECHNOPARK

the premise of construction of local governance system.

Fourth, Various chance of study and civic education about local governance. Study and civic education about local governance is the premise of construction of local governance system. Fifth, For the administration of local governance needs innovation of governance budget administration system. It will be put through maximized the effect of local governance system. Sixth, For the administration of local governance needs evaluation system and monitoring system. If incentive provide to the good local governance institution, local governance will be spread.

Key Words : Governance, Local Governance, Trust, Partnership, Participation

교신 : 진관훈 63104 제주특별자치도 제주시 노형동 광평동로 66,
노형중흥에스클래스 105동 1003호 ((E-Mail: adel@jejutp.or.kr)

논문투고일: 2016. 07. 27.

심사완료일: 2017. 02. 10.

게재확정일: 2017. 02. 16.