

# 제주도내 자치단체의 위상과 정책능력제고 방안

양 영 철\*

## 목 차

- I. 서 론
- II. 지방자치단체의 위상
- III. 자치단체의 정책능력의 향상 방안
- IV. 마무리하면서

## I. 서 론

지방자치를 실시하는 나라이면 지방자치단체는 정치적으로나 법적으로나 지방을 대표하는 기관이다. 따라서 지방자치단체의 역량은 해당 지역의 역량과 경쟁력을 키우는 데 결정적인 역할을 한다고 할 수 있다.

우리나라도 민선자치로 하면 올해가 10년째 되는 해다. 그간 많은 우려 속에 실시되어온 지방자치는 여러 가지 시행착오를 겪으면서도, 이제 우려가 기우라고 할 정도로 많은 부분에서 성장을 거듭하고 있다. 특히, 문민정부와 국민의 정부, 그리고 참여정부에 들어서면서 분권의 속도가 가속화 되어 지방자치는 이제 어엿한 행정적, 정치적으로 지방의 중심 기관으로 자리를 잡고 있다 해도 과언이 아니다. 지방자치단체간의 다양성을 바탕으로 한 혁신의 경쟁 사례들은 과거 중앙집권 하에서는 불가능한 사례들이 대부분이다.

이러한 성과에도 불구하고 아직도 지방자치는 반드시 실시해야 하며, 지방자치는 항상 선이라는 주장에 마침표를 찍지 못하는 부작용도 한둘이 아니다. 원래 지방자치가 효율성의 면에서는 약점을 가진 제도이다. 장기적인 측면에서 조직을 설계하고 운영해야 함에도 불구하고 단기적인 목표에 의해서 운영되는 예가 허다하며, 지방자치실시 과정에서 얻은 이점이 많은데도 불구하고 이를 주민이나 정치적 세력과 연계를 시키

\* 제주대학교 법정대학 행정학과

지 못하는 경우도 또한 많은 것이 현실이다. 이러한 취약점에도 불구하고 지방자치는 인류가 추구하는 가장 바람직 정치형태인 참여와 책임이라는 양대 축을 중심으로 운영되기 때문에 그로 인한 장점을 앞에서 지적한 단점들을 충분히 상쇄할 힘이 있다고 해도 과언이 아니다(Jeffrey J.Ryan, 2004: 81-90).

따라서 우리가 지방자치를 성공시켜야 하는 소이도 바로 여기에 있는 것이다. 지방자치의 성공을 위해서는 지방자치단체의 역할이 우선은 중요하다. 특히, 민주주의 역사가 일천하여 주민의 자치의식이 부족한 우리나라에서는 지방자치단체의 운영 성공이 지방자치의 성공을 결정짓는다고 볼 수 있다. 본 논문은 왜 이렇게 지방자치단체가 지방자치의 중심에 설 수 밖에 없는 것인가에 대한 실증적 자료를 제시하려는데 주 목적이 있다. 지방자치단체가 해당 지역에서 정치적, 경제적, 행정적으로 차지하고 있는 위상이 얼마나 큰지를 살펴 보고 왜 지방자치에 있어서 지방자치단체가 가장 중요한 실체인가를 제주도내 자치단체를 중심으로 살펴 봄으로서 지방자치단체의 역량강화의 필요성을 제시하고자 한다.

## II. 지방자치단의 위상

### 1. 경제적 측면

지방에서 보면 지방정부(지방자치단체)는 거대한 경제조직 중에 하나이다. 다시 말하면, 지방정부는 지방의 각 부문에 경제적 측면에서 커다란 영향을 미친다는 의미이다. 대표적으로 고용과 재정규모, 그리고 소유한 재산을 살펴보면 이를 알 수 있다(W.B.Stouffer, 1991: 2-5).

#### 1) 최대의 고용주

우리나라 공무원 수는 약 92만 명에 달한다. 그중에서 지방공무원수는 약 37만 명 정도이다. 지방자치단체인 지방정부가 약 37만 명이 종업원을 채용하고 있는 커다란 조직인 것이다. 지방공기업을 합하면 이 보다 훨씬 많을 것이다.

제주 지방정부들도 역시 제주지역에서는 최대의 고용주 중에 하나다. <표 1>에서 보는 바와 같이 제주도의 경우에는 4천7백 명의 공무원이 지방정부에 근무하고 있다. 그러나 이 숫자는 일용직을 합하면 약 6천명에 이르고 있다. 여기에다가 교육자치단체에

근무하고 있는 공무원 수를 합하면 약 1만3천명을 넘고 있다.

제주시만 하더라도 정규직 종업원이 약 1천명을 넘고 있다. 가장 적은 남제주군도 578명의 공무원이 근무를 하고 있다.

〈표 1〉 제주도내 자치단체 별 공무원 정원

구분	합계	정무직	일반직	별정직	연구·지도직	소방직	기능직
합계	4,403(8)	5	2,553(5)	137	205(2)	523(1)	980
제주도	소 계	1,515(8)	1	573(5)	53	121(2)	244
	본 청	608(5)	1	421(4)	30	41(1)	113
	의 회	51	-	22	7	-	22
	직속기관	640(3)	-	27(1)	4	92(2)	35
	사업소	216	-	103	12	27	74
제주시	소 계	1,037	1	678	22	14	322
	본 청	461	1	333	12	-	115
	의 회	21	-	11	1	-	9
	직속기관	52	-	32	1	10	9
	사업소	235	-	97	5	4	129
	동	268	-	205	3	-	60
서귀포시	소 계	608	1	439	6	13	149
	본 청	380	1	287	3	3	86
	의 회	12	-	6	1	-	5
	직속기관	46	-	29	1	10	6
	사업소	69	-	28	1	-	40
	동	101	-	89	-	-	12
북제주군	소 계	665	1	467	26	31	140
	본 청	302	1	242	3	1	55
	의 회	12	-	7	-	-	5
	직속기관	113	-	48	23	30	12
	사업소	23	-	13	-	-	10
	읍·면	215	-	157	-	-	58
남제주군	소 계	578	1	396	30	26	125
	본 청	273	1	206	4	-	62
	의 회	11	-	5	2	-	4
	직속기관	104	-	43	24	26	11
	사업소	21	-	12	-	-	9
	읍·면	169	-	130	-	-	39

주: 1) ( )은 국가직임

2) 별정직 : 순수별정 + 일반변정, 소방직 : 순수소방 + 일반소방임

\* 자료: 제주도청, 2004.

〈표 2〉는 제주도내 종사자 규모별 사업체 수와 종업원수를 나타내는 표이다.

〈표 2〉 종사자 규모별 사업체수 및 종사자수

(단위: 개, 명)

구 분		2000	2001	2002	제주시	서귀포시	북제주군	남제주군
합계	사업체수	38,847	40,285	41,756	24,783	7,175	5,342	4,456
	종사자수	154,005	162,314	173,809	107,607	28,010	20,644	17,548
1~4명	사업체수	32,997	33,941	35,011	20,589	6,095	4,546	3,781
	종사자수	61,061	61,637	64,266	38,671	11,005	7,843	6,747
5~9명	사업체수	3,463	3,816	4,023	2,646	667	392	318
	종사자수	21,498	23,943	25,212	16,574	4,206	2,454	1,978
10~19명	사업체수	1,337	1,412	1,560	886	253	220	201
	종사자수	17,845	18,702	20,733	11,724	3,292	2,941	2,776
20~49명	사업체수	773	815	846	453	117	146	130
	종사자수	22,314	23,854	25,174	13,667	3,520	4,260	3,727
50~99명	사업체수	198	206	207	132	25	32	18
	종사자수	13,332	13,658	13,853	8,906	1,649	2,083	1,215
100~299명	사업체수	66	78	93	67	13	5	8
	종사자수	10,384	11,993	14,596	10,975	1,907	609	1,105
300~499명	사업체수	8	11	8	5	2	1	-
	종사자수	2,956	4,198	2,998	1,910	634	454	-
500~999명	사업체수	3	5	6	3	3	-	-
	종사자수	2,146	3,037	3,907	2,110	1,797	-	-
1,000명이상	사업체수	2	1	2	2	-	-	-
	종사자수	2,469	1,256	3,070	3,070	-	-	-

자료: 제주도 정보화담당관실, 「2002년 기준 사업체기초통계조사보고서」

이 표에 의하면 제주도내 기업은 총 2002년도 기준에 의하면 총 41,756개에 종사하는 종업원 수는 총 173,809명이다. 이중 1-4명이 근무하는 기업체수는 35,011로서 전체 기업체수의 84%이다. 제주도기업의 규모가 얼마나 영세한 것인지를 알 수 있다. 또한 종업원의 규모를 보아도 마찬가지다. 전체 종업원 수 중 1-4명이하의 기업체에 근무하는 종업원 수가 64,266명으로서 37%를 차지하고 있는 것이다. 50명미만의 종업원이 근무하는 기업체가 약 4만 1천 4백 40개로 99.4%를 차지하고 있는 것이다. 종업원 수도 50명미만의 기업체에 근무하는 총수로 보면 전체 종업원 수의 80%를 차지하고 있다.

1,000명이상 근무하는 기업체는 2개로 3070명에 불과하다. 평균 1500명 정도이다. 북제주군에는 가장 큰 기업이 454명으로 북제주군에 근무하는 공무원 수인 665명보다 훨씬 적은 규모다. 특히, 남제주군에는 300명 이상은 단 한 개의 기업체도 없는 것을 보면

남제주군과 북제주군은 해당 지역에서는 가장 큰 종업원을 보유하고 있는 조직임을 알 수 있다.

## 2) 최대의 소비자

지방정부는 일년에 많은 돈을 소비한다. 이 소비는 지역경제에 커다란 영향을 주고 있음은 당연하다. 경기가 침체했을 때는 민간부문이 우선 위축될 수밖에 없기 때문에 정부의 지출방향은 침체된 지역경제를 회생시키는 결정적인 역할을 한다.

정부의 재정은 기업으로 보면 매출과 동시에 지출과 동일하다고 할 수 있다. 특히 정부의 회계는 기업의 회계와는 달리 단식부기를 사용하고 있다. 따라서 단년주의, 총괄예산주의 등 기업과는 다른 형태의 부기 원리를 적용하고 있는 것이다. 달리 말하면, 정부의 회계는 일년을 기한으로 하며 지출과 수입을 일치시키기 때문에 정부의 지출 규모가 정확하게 알 수 있다는 것이다.

다음 <표 3>은 자치단체별로 지역총생산액과 이에 대비한 지방재정규모를 나타낸 표이다.

<표 3> 전국 자치단체별 지역총생산액 대비 예산 총액

(단위: 10억)

단체별	합계 (C=A+B)	일반 + 기타특별회계			공기업 특별회계 (B)	지역총생 산량(D)	지역총생산액 대비 예산 (E=C/D)
		소계(A)	일반	기타			
합 계	110.738	99.317	84.381	14.936	11.421	727.604	15.2%
서울	18.983	18.134	14.160	3.974	849	175.229	10.8%
부산	6.043	5.463	4.330	1.132	580	42.615	14.2%
대구	4.012	3.639	2.814	825	372	24.336	16.5%
인천	4.656	3.836	3.143	692	820	34.918	13.3%
광주	2.536	2.352	1.804	547	183	15.722	16.1%
대전	2.377	2.138	1.689	449	238	17.133	13.9%
울산	1.810	1.466	1.385	81	343	34.672	5.2%
경기	22.152	18.715	16.300	2.415	3.436	139.934	15.8%
강원	5.393	4.974	4.525	449	418	20.440	26.4%
충북	4.129	3.653	3.249	404	475	22.845	18.1%
충남	6.473	5.741	4.967	774	731	37.959	17.1%
전북	5.768	5.180	4.639	540	588	22.285	25.9%
전남	7.830	7.022	6.307	714	807	34.838	22.5%
경북	7.911	7.262	6.533	728	649	49.291	16.1%
경남	8.456	7.685	6.731	953	770	48.641	17.4%
제주	2.202	2.049	1.798	251	152	6.738	32.7%

자료: 행정자치부 2004년 행정총람

이러한 대비는 지방정부가 경제적 위상이 얼마나 큰지를 말해주는 것이라 할 수 있다.

<표 3>에서 보는 바와 같이 2004년도 우리나라 지방자치단체의 총 예산은 약 110조에 달한다. 우리나라 국가 총생산액이 약 728조임과 대비하면 지방재정은 약 15%에 달한다. 지방재정이 지방정부의 지출규모임을 고려할 때 소비자로서는 가장 큰 주체인 것이다.

서울특별시와 같이 큰 자치단체도 지역총생산량과 대비할 때 자치단체의 지출규모는 10%나 차지하고 있는 것을 알 수 있다. 제주도나 강원도와 같이 지역이 좁은 곳에서는 지역총생산액 대비 자치단체의 재정규모는 비율은 매우 높은 편이다.

상기 표에 의하면 제주도에 자치단체의 2003년도의 결산을 중심으로 살펴보면 2조2천2백억이다. 제주도에 총생산액(2003년 기준)이 6조7388억인 점을 고려하면 약 32%에 달한다. 전국 평균에 두 배가 높다. 여기에다가 특별자치단체인 교육자치단체의 예산 약 4천(2004년 기준)을 합하면 자치단체의 예산은 지역 총생산액 규모의 40%수준에 달한다. 부산이 14%수준, 경남이 17%, 울산이 8%인 점을 고려하면 제주도 지방자치단체가 지역의 소비에 차지하는 비율은 매우 높다고 할 수 있다. 제주도에 자치단체가 지역경제에 차지하는 비율이 얼마나 큰지를 알 수 있다. 이 규모는 제주도에 어느 기업이나 단체, 기관과 비교할 수 없을 만큼 큰 규모인 것이다. 오히려 제주도에서는 지방정부가 어느 방향으로 지출을 하느냐에 따라 도내 기업이 지출과 수입에 결정적 영향을 미친다. 따라서 제주도에서는 지방정부가 지역경제에 독립변수의 역할 하는 반면에 민간기업은 종속변수 역할을 하는 것이다.

이외에도 제주도에 지방자치단체가 경제적으로 차지하는 비율이 높다는 것을 증명하는 자료가 또 있다. <표 4>와 <표 5>이다.

<표 4> 제주도 소유 재산현황

(평가액: 백만 원)

구분	단위	합계		행정재산		보존재산		집중재산	
		수량	평가액	수량	평가액	수량	평가액	수량	평가액
총 계			364,502		261,328		1,042		102,132
토 지	천㎡	5,832	87,791	4,869	80,531	66	1,042	897	6,218
건 물	㎡	245,799	163,240	245,598	163,226	-	-	201	14
공작물	점	-	-	-	-	-	-	-	-
선 박	척/톤	1/250	1,308	1/250	1,308	-	-	-	-
주 식	천주	17,660	95,900	-	-	-	-	17,660	95,900
기계·기구	점/KW	15/9,795	16,263	15/9,795	16,263	-	-	-	-

자료: 제주도 재정과, 2004.

〈표 5〉 제주도내 시·군유 재산

(평가액: 백만 원)

구분	단위	합계		행정재산		보존재산		잡종재산	
		수량	평가액	수량	평가액	수량	평가액	수량	평가액
총 계			1,000,162		650,290		23,955		325,917
토 지	천㎡	99,328	738,680	16,960	410,338	2,758	23,609	79,610	304,733
건 물	㎡	380,182	243,413	366,947	238,325	1,326	346	11,909	4,742
공작물	점	5	118	-	-	-	-	5	118
선 박	척/톤	6/213	1,627	6/213	1,627	-	-	-	-
주 식	천주	3,180	16,253	-	-	-	-	3,180	16,253
무채재산	점	11	71	-	-	-	-	11	71

자료: 재경경제과(☎710-2473)

〈표 4〉는 제주도가 소요하고 있는 재산내용이다. 약 3천6백4십5억이 된다.

주로 건물과 토지를 중심으로 하는 행정재산과 주식을 중심으로 하는 잡종재산이다.

그리고 〈표 5〉은 제주도내 기초 자치단체 4개 시·군이 소요한 재산으로서 약 1조원 규모이다. 이것도 도와 마찬가지로 행정재산이 65%, 잡종재산이 30여%로 대강을 이루고 있다. 이를 총합해 보면 도내 자치단체가 소유하고 있는 재산은 약 1조3천5백억 규모인 것이다. 여기에다 각 자치단체가 소유하고 있는 지방공기업의 재산을 합하면 그 규모는 훨씬 많아질 것이다.

이뿐만 아니라 도내 자치단체는 매년 2조3천억 이상의 예산(재정수입)이 안전하게 들어온다. 따라서, 제주도내 소비규모를 고려할 때 지방자치단체가 지역경제에 미치는 영향은 매우 강하다고 할 수 있다.

## 2. 최대의 정치경제의 주역

지방정부는 정치경제학의 입장에서 보면 지역에서는 어느 단체보다도 큰 역할을 하고 있다. 지방세에 대한 권한이 중앙정부로부터 완전하게 지방정부로 이양되어 있지는 않았지만 세금부과와 산정 등 지역경제에 미치는 중요한 결정권을 갖고 있다. 뿐만 아니라 각종 인·허가권, 면허와 지도, 각 부문에 대한 규제 등 지방정부가 영향을 미치는 부문은 매우 광범위하다. 특히 우리나라와 같이 정부가 비대해진 국가에서는 더욱 심하다. 참여정부에서는 재정과 행정면에서 많은 권한을 중앙에서 지방으로 이관하기 때문에 지방정부의 영향력은 더욱 커질 것이다. 지금도 제주도는 제주국제자유도시특별법에 의해서 다른 자치단체들보다 많은 권한이 지방자치단체에 부여되어 있다. 앞으

로 정부가 추진하고 있는 제주특별자치도법안이 국회를 통과하게 되고, 본격적으로 실시된다면 제주도 자치단체의 권한은 다른 자치단체에 비해 매우 커질 것이다.

또한 지방정부는 지방정치 중심지이다. 지방의 이익을 국가에 대변함은 물론이거니와 지역주민들의 의지와 희망을 관련 정책에 반영하며, 지역 내의 갈등을 해소하는 등 자원의 동원과 배분에 결정적인 역할을 수행하고 있다. <표 6>는 광역자치단체인 제주도가 직·간접으로 관리하고 있는 주요기관이나 단체이다. 이 표에서 나온 기관을 보면 이 기업과 단체들이 제주지역에 미치는 영향이 얼마나 큰지를 알 수 있다. 따라서 지방정부가 얼마나한 능력을 소유하고 있는지에 따라서 지역의 특성을 살리는 자원동원과 배분을 이룩할 수 있으며 그것은 결국 지역의 생존과 번영, 지역주민의 삶의 질을 제고시키는 것과 직결이 된다.

<표 6> 제주도 산하 기관의 규모와 도지사의 관여 방법

기관명	설립연도	규모			소유형태	임원임용방법	도지사의 권한, 역할
		자산	'03년도예산	정원			
제주지방개발공사	'95.3.5	76,758 (백만 원)	81,260 (백만 원)	153 (예비직원 60포함)	지방공사	이사회결의	이사장
제주국제컨벤션센터	1997	177,491 (백만원)	4,400 (백만원)	31	주식회사	이사회결의	최대주주로서 관리·감독
중소기업종합지원센터	1998	134억	7.9억	8	재단법인 (출연기관)	이사회결의	지원센터의 경영사항에 대한 지도
신용보증재단	2003	64억	64억	7	재단법인 (출연기관)	이사회결의	임원의 임면 예산 및 결산 승인
제주도체육회	'51.6.15	-	3,226,014 (천원)	17	-	총회시 선출	제주도 체육회장
제주의료원	'83.7.1	6,311 (백만원)	7,904 (백만원)	145	지방공사	추천위	임명 및 지휘감독
서귀포의료원	'83.7.1	12,714 (백만원)	18,823 (백만원)	179	지방공사	추천위	상동
탐라영재관	2001	190억	1,324,028 (천원)	7	위탁운영	-	운영지도감독
국제자유도시센터	2002	없음	1,200억	211 면세점146	건교부산하 특수법인	이사장추천, 건교부장관 임면	예산협의, 개발사업 인·허가권 등
하이테크산업진흥회	2003	50 (백만원)	6,480 (백만원)	13	출연기관 (도 산자부)	이사회승인	지도·감독



제주도가 소유하거나 운영에 직접 관여하고 있는 지방공기업과 산하 단체이다. 제주개발공사는 제주삼다수를 생산하고 감귤을 가공하는 회사로서 제주도내의 제조업으로는 가장 큰 기업이라고 할 수 있다. 제주도내 제2차 산업규모가 전 산업의 3%내외인 점을 고려하면 제주도내 제조업 중에서는 가장 큰 산업체라고 할 수 있다. 현재 자본금 700억, 일년 매출액이 약 810억 규모인 제주개발공사는 제주삼다수를 생산하는데, 제주삼다수는 현재 우리나라 생수 점유율(펫트병기준)을 30%상회하는 전국 제1위의 기업으로 성장했다. 제주도지사는 이 회사의 이사장으로서 임원의 선출에서부터 시작하여 모든 의사결정에 직·간접으로 관여를 한다. 이외에도 제주도민의 자본과 기술부족으로 최근 산업계의 주류인 IT, BT 산업을 진흥하지 못하고 있는 점을 인식하여 하이테크 산업진흥회를 설립하여 이 산업을 주도하고 있다. 그리고 제주도민들의 자녀가 서울 등에서 대학을 다니는데 어려운 학생들을 인재양성차원에서 도움을 주기 위하여 향토기숙사인 탐라영재관을 설립하고 운영하고 있는 등 지방자치단체가 관여하는 범위가 타 지역에 비해 매우 다양하고 많은 편이라고 할 수 있다. 이렇게 다양한 분야에 지방자치단체장이 결정권을 가지고 있기 때문에 지역의 정치경제적 입장에서 보면 매우 큰 권한을 가지고 있다고 볼 수 있다.

#### 4) 함 의

종합적으로 말하면, 지방정부는 지방에 있어서는 경제적 위상뿐만 아니라 권력까지 갖고 있는 지방에서는 가장 큰 재벌이라 할 수 있다. 이 거대한 조직이 어떠한 방향으로 움직이느냐 하는 것이 결국 지방의 미래를 결정짓는다고 할 수 있다. 다시 말하면 제주도가 생존하고 발전하기 위해서는 지방정부가 얼마나 큰 역량을 가지고 경쟁력을 올려 주느냐가 결정을 짓는다고 해도 과언이 아니다. 이 재벌이 비효율적으로 예산과 직원을 운영한다면 제주도자체가 발전하기 힘들 것이다. 제주도민들이 제주도가 국제자유도시로 성장하기 위해서는 지방정부의 국제화를 먼저 요구하는 이유도 바로 이러한 이유에서인 것이다.

### 3. 세계화, 정보화, 시민사회의 주역은 지방과 지방정부

세계화, 정보화, 지방화, 그리고 시민사회의 공통점은 권력의 분산이라는 점이다 (Jerry Van Sant, 1997). 세계화는 국가의 경계가 없는 지역중심의 경제운동을 의미한다. 세계화는 자본주의적 생산 및 교환의 기본단위가 되는 기업조직과 경영의 공간적

범위가 전 지구적으로 확대되는 것을 그 핵심으로 하고 있다. 경제영역을 중심으로 하여 진행되고 있는 세계화는 필연적으로 국가 영토의 일부인 지방의 세계적 노출을 초래하게 되고, 지방이 새로운 경쟁의 단위와 주체로 등장하게 된다. 이와 같이 세계적 차원에서 전개되는 무한경쟁에 효과적으로 대처해 나가기 위해서는 지역단위의 총체적 경쟁력 제고가 중요한 과제로 등장하게 된다(정진호 외, 1995).

또한 정보화는 시간과 공간의 무한정 확대를 의미하기 때문에 경직된 국가로서는 적응하기가 부적합하며, 지방화는 정책결정의 힘을 지방으로 이양하는 것이기 때문에 중앙정부의 축소를 의미하는 것이다. 시민사회는 국가와 시장의 실패에 대한 대안인 시민이 주도하는 사회를 의미한다(Lester M. Salamon and Helmut K. Anheier, May 9 1997). 이러한 흐름에 적응하지 못하면 부실한 국가만 양산할 뿐임은 명약관화하다 하겠다(John M. Kamensky, 1996, 서삼영, 1996.7.5).

그리고 중앙집권 하에서는 관료제가 탄생한 후 지금까지 관료제는 그 구조와 목적 면에서 민주형이 되어 본적이 없다. 관료제는 항상 자기의 영역을 넓히려고만 노력하였지 고객인 주민들의 의사를 우선시 하지 않았다(Fred W. Riggs, 1977: 347). 그러나, 21C는 시민이 사회의 주역이 되는 세기이다. 따라서 시민인 주민들이 행정에 참여를 최대화시킬 수밖에 없는 것이다(Lester M. Salaman and Helmut K. Anheier, May 9, 1997, 한상진, 1996).

최근 참여정부는 혁신의 클러스터를 통하여 지역의 활성화를 도모하고 있다. 오늘날 세계는 기술혁신 및 고도 정보화를 동시에 수반하면서 지역간, 기업간, 국가간 경쟁을 가속화시키고 있으며, 특히 중앙정부의 역할이 축소되는 반면에 지역이 가진 역할과 중요성은 새롭게 부각되고 있으면, 동시에 경제활동의 주요단위로 등장하고 있다. 왜냐하면 지식기반경제시스템으로의 변화에 따라 지역의 의미와 기능이 예전과는 달라졌기 때문이다. 이제 지역은 종전의 단순한 물리적·지리적 공간이 아니라 역동적인 공간으로 혁신을 촉진하는 사회적·제도적 환경으로 인식하게 된 것이다. 혁신은 지역경제와 국민경제 발전을 위한 핵심적인 요소 중의 하나이다. 따라서 혁신의 발생과 확산을 보다 원활하게 하기 위한 지역혁신체제 및 네트워크를 구축함으로써 지역경제의 발전을 도모할 수 있을 것이다(이기식, 2004:2).

이제 지방정부가 세계화, 정보화, 시민사회의 주역이 될 수 있도록 행정개혁이 이루어지지 않으면 안 된다. 제주지방정부가 제주지역의 주역으로 위상이 정립될 수 있도록 바람직한 행정개혁이 이루어 질 때 국제자유도시, 특별자치도의 실천에 선봉장적 역할을 다할 것이다.

### III. 자치단체의 정책능력의 향상 방안

보통 정책과정이라 하면, 정책결정뿐만 아니라 정책집행과 평가 과정까지 포함한 경우를 말한다. 정책과정은 여러 가지로 분류하여 설명할 수 있지만 본 글에서는 자치단체의 정책능력을 제고하는 방안 모색을 중점적으로 다루고 있기 때문에 정책과정참여자들을 중심으로 논하고자 한다.

#### 1. 인사의 투명성 확보

고객에게 만족할 수 있는 양질의 서비스를 제공하기 위해서는, 먼저 서비스공급자인 공무원을 만족시키기 위한 노력이 있어야 한다. 이를 위해서는 서비스를 공급하는 일선공무원의 인식 및 태도를 적극적인 형태로 전환시켜야 한다. 조직구성원만족을 위한 내부지원-공무원만족-높은 서비스 품질-고객만족-조직의 성과로 이어지는 과정에서 알 수 있듯이 지방자치단체 서비스 성과의 궁극적 출발점은 고객만족이 아니라 조직구성원을 동기 부여시켜 서비스 정신을 스스로 개발하는 내부만족을 위한 내부지원에 있다는 인식을 하고 내부만족을 결정하는 각 요소에 대한 관리방안이 모색되어야 한다 (라휘문, 김영희, 2004: 56). 이중에 가장 중요한 것이 인사라고 할 수 있다.

인사가 만사이다. 인사만 잘되면 모든 것이 순조롭게 나갈 것이라는 의미이다. 그러나 현재 제주도내 자치단체에서 가장 커다란 문제점은 공무원의 인사라고 할 수 있다. 공무원의 인사 문제는 다음과 같은 두 가지 유형이라고 할 수 있다.

첫째의 유형은 선거에 의한 논공행상 형이다.

지방자치가 실시되기 전에 지방자치로 인하여 가장 우려하는 점을 들라고 하면 인사의 불공정, 특히 선거의 논공행상에 의한 왜곡된 인사문제를 꼽고 있다. 물론 이와 같은 문제는 제주도내 뿐만 아니라 우리나라 모든 자치단체에서 흔히 볼 수 있는 현상이다. 그러나 문제는 제주도만큼 심하지 않다는 점이다. 제주도의 소위 전·현직 지사 간에 갈등에 시작과 끝이 바로 선거로 인한 보복인사의 연속에서 나타난 사건이다. 이 사건으로 인하여 제주도내의 공직의 문화가 완전히 살아졌다고 한탄하는 사람도 있을 정도로 자치단체장의 선거에 의한 인사 불공정은 공무원의 인재를 풀로 활용해도 모자라는 제주도로서는 커다란 악영향을 미치고 있다고 할 수 있다.

두 번째 유형은 정책의 합리성에 관계없이 자치단체장의 성향에 근거한 인사다.

행정은 계층제를 근간으로 움직이는 조직이다. 현장이 있고, 그리고 중간, 최고 정책 결정자가 있으며 이 조직은 이 세 계층이 체인처럼 연계가 되어서 움직이는 조직이다. 그러나 지방자치를 실시하면서 두드러진 현상은 이 세 계층이 연계되어 움직이는 것이 아니라는 것이다. 계층에는 오직 최고 결정자인 자치단체장만이 있을 뿐이다. 자치 독재라라는 비판은 바로 이러한 현상을 두고 하는 말이라 할 수 있다. 이러한 현상 하에서는 공무원들은 오직 자치단체장의 성향에 따라 움직일 수밖에 없다. 현장 근무자는 현장의 목소리를 전달해야 함에도 불구하고 자치단체장의 성향에 충실하여 자치단체장에게 좋은 소리만을 전달하거나, 아니면 자치단체장의 지침이 합리성 여하에 관계없이 전달하는 단순 선전자로 전락되는 것이다. 이렇게 해서 정책의 합리성은 기대할 수 없으며 그것은 악순환으로 이어져서 결국 정책의 효율성을 저하시키는 커다란 원인으로 작용하게 된다.

따라서 현재 왜곡될 대로 왜곡되어진 지방자치단체의 인사정책을 올바르게 나갈 수 있도록 하는 가장 중요한 일은 인사의 공정성과 투명성을 확보하는 일이라 할 수 있다. 이를 위해서는 2단계적으로 접근하는 것이 바람직하고 보아진다.

1단계는 현재 인사위원회를 개편하는 방안이다.

현재 인사위원회는 부자치단체장, 당연직 위원과 자치단체장이 임명하는 민간위원으로 구성되고 있다. 따라서 인사위원회는 자치단체장의 의견만을 반영하는 위원회가 될 수밖에 없다. 현재 민선자치단체장에게 집중된 지방정부의 인사권한이 실, 국장에게 어느 정도 분권화되고 있는가를 연구한 논문에 의하면, 아직도 민간단체장의 개인적 특성요인인 출신배경, 재선여부, 주민의 지지 여부 등에 의해서 좌우되고 있다는 것이다(정정화, 2000: 227-242). 인사위원회가 자치단체장의 성향에 의해 결정된다는 증거인 것이다. 이러한 문제점을 개선하기 위하여 인사위원회 위원 구성을 민간인으로 하되 이중 전부 또는 일정 인원을 해당 지방의회에서 동의하도록 하는 방안이다.

2단계는 인사위원회를 완전하게 독립시키는 일이다.

1단계의 방안도 인사위원회를 대폭적으로 개선하는 안이라고 할 수 있다. 그러나 이 안도 결국 소속이 자치단체장 산하에 있기 때문에 이로 인하여 자치단체장에게 종속되는 경우가 자주 나타날 수밖에 없다. 이를 막기 위해서는 다른 나라처럼 인사위원회를 완전하게 독립시키는 방안을 검토해야 한다. 인사안을 작성하는 권한은 자치단체장이 계속 갖되, 심의는 독립된 기관에서 하도록 한다면 인사에 대한 객관성을 확보할 수 있을 것이라 사료된다.

인사안 작성도 객관적 지수 개발을 하여 공무원들이 이미 자기 점수를 계산할 수 있도록 예측성과 안정성이 있어야 공무원들이 인사에 대하여 공공성을 받아 드릴 것이다.

제2단계안은 인사위원회를 자치단체장 산하에서 지방의회 또는 완전히 독립된 기관으로 운영하는 것이다. 이렇게 되면 지방자치단체장이 소속 공무원에 대한 인사를 독점적으로 관리하는 것에 벗어나 분업적으로 관리하는 방식으로 바뀌게 된다. 이는 인사의 전문성을 키워주는 의미와 함께 자치단체장이 인사로 인한 정책의 지연이나 왜곡에서 벗어나서 오직 정책을 지휘하는 정책결정자로서의 역할에 몰입할 수 있게 되어 정책의 효율성을 제고할 수 있는 것이다.

이외에 인사위원회의 결정과정과 결과를 공개하는 방안 등을 고려 해 볼 수 있다.

현재 거의 모든 기관에서 인사위원회의 투명성 정도가 낮은 것으로 파악된다. 16개 광역자치단체의 경우 경기도에서만 인사위원회 회의를 공개하고 있다. 공개하는 경우에도 별도 요청이 있을 때만 하는 수준이다. 다만 경상북도는 인사위원회 회의록을 공개하고 있지는 않으나 인사위원회운영의 투명성을 제고하기 위하여 외부 위원 1인이 추가서명을 하도록 하는 제도를 개선중이다. 민간추천위원회를 직장협의회 추천을 받고 하는 방안과 인사위원회의 단임 제도를 선택하는 방안을 고려해 볼 수 있다. 개방형직위제와 직위공모제 시행의 활성화도 인사를 투명하고 활기 있게 하는 방법 중에 하나라고 할 수 있다(강은숙, 장지호, 2004: 59-68).

## 2. 외부주도형의 정책과정으로 전환

정책결정방법은 여러 가지 모형이 있다(정정길, 1989).

첫째, 방법으로는 외부주도형으로서 정책결정기관 밖에 있는 구성원들이 요청과 참여에 의해서 이루어지는 정책결정방법이다. 민주국가에서 가장 흔히 이루어지는 방법이다. 이 방법은 정책결정과정을 투명하게 할 뿐만 아니라 구성원 스스로 참여를 하게 되어 동기 유발이 매우 강하다는 장점이 있다.

두 번째 방법은 동원형 모델이다. 이 방안은 정책결정기관이 정책기관 밖에 있는 구성원을 동원하여 정책결정을 하는 방안이다. 우선 정책결정기관, 즉 도지사가 정책을 미리 결정해 놓고 결정된 쪽으로 주민들을 동원하게 하는 방법으로서 후진국 또는 개발도상국가에서 많이 나타나는 모형이다.

세 번째 방안은 내부 접근 모형이다. 일명 음모형이라 한다. 이 모형은 자치단체장의 측근 소수의 공무원만으로 정책결정을 하고 집행해 나가는 모형이다. 특혜부여, 무기거래 등 음밀한 거래를 할 때 애용하는 방안으로서 역시 후진국이나 독재국가에서 흔히

볼 수 있는 모형이다.

제주도 자치단체는 과연 어떠한 모형이 애용되어 왔을까. 확실하기는 어렵지만 그래도 자신 있게 말할 수 있는 것은 외부주도형은 아니라는 것이다. 외부 주도형이 아니라는 것은 정책과정을 자치단체장이 거의 독점한다는 말이다. 아무리 훌륭한 자치단체장이라도 능력에는 한계가 있다. 실령 능력 있다고 해도 우리나라 자치단체장들은 한결 같이 각종 행사, 경조사 참석 등 때문에 정책과정에 투입할 시간이 절대 모자라다. 때문에 자치단체장이 정책결정과정을 독점하게 되면 매우 즉흥적이고 졸속적인 정책과정을 산출할 수밖에 없다. 따라서 주민들은 이러한 정책결과에 대하여 불만을 가질 수밖에 없다. <표 7>를 보면 왜 우리는 외부주도형 정책모형을 애용해야 하는지에 대해서 잘 알 수 있다.

<표 7> 도정 정책에 대한 도민의견조사

항 목		긍정(동의) 응답 (%)	부정(비동의) 응답 (%)
국제자유도시	국제자유도시계획 순조로운 추진	21.0(30.5)	47.9(69.5)
	제주공항내 내국인면세점 이전	52.7(67.0)	26.0(33.0)
	국제자유도시개발센터 권한 제주도 이관	68.2(90.0)	7.6(10.0)
	내국인 입학자격 완전 철폐	43.9(60.4)	28.8(39.6)
4·3문제	4·3 희생자 선정시 수형자 포함	64.0(87.7)	9.0(12.3)
지방자치	제주도 행정계층구조 개편	37.8(65.5)	20.0(34.5)
	제주시 집중화 심각성 동의 여부	66.5(82.8)	13.8(17.2)
관 광	제주세계섬문화축제 지속 개최	51.4(67.2)	25.1(32.8)
	관광객출입카지노 설치	39.0(47.3)	43.4(52.7)
	관광객출입카지노 대신 슬롯머신 설치	22.2(30.2)	51.4(69.8)
환 경	골프장 조성면적 확대	23.6(27.6)	62.0(72.4)
	지하수 관리 강화	74.0(85.1)	13.0(14.9)
	삼다수 추출량 확대	36.5(43.8)	46.9(56.2)
사회복지	제주의료원 진료과목 확대	65.7(79.3)	17.2(20.7)

자료: 제주발전연구원, 2003년.

상기 표를 보면, 긍정(동의)하는 항목 중 50%이상을 나열하면, 국제공항내 내국인 면세점이전, 제주개발센터 권한 제주도로 이관, 4·3 희생자 선정시 수형자도 포함, 제주시로의 인구집중의 심각성, 세계섬문화축제 지속적 개최, 지하수 관리, 제주의료원 진료과목 확대이다. 대체로 50%이상 동의를 하면 매우 강한 동의를 의미하기 때문에 이 항목들은 도민들이 열망하는 사항이라고 할 수 있다. 따라서 이 항목은 처음에는 외부주도형으로 정책과정이 이루어지지 않았지만 현재 도민들의 의견을 다시 재 응집

하게 되면 외부주도형이 될 수 있는 모형이다. 그럼에도 불구하고 이 항목은 추진이 전혀 이루어지지 않고 있거나 그 가능성이 매우 희박한 것으로 되어 있다. 반면에 부동의 50%이상, 즉 제주도민들의 대다수가 반대하는 골프장 면적 확대와 관광지에 설치된 카지노 대신에 슬롯머신 설치의 실체로 도정에서 추진하고 있는 주제인 것이다. 도민들의 반대에도 불구하고 추진하겠다는 것이다. 이로 인하여 도민들이 제주도정의 정책에 대하여 기준이 무엇인지를 질문하게 될 것이며, 이에 대한 답은 명쾌하게 제시하지 못할 것이 분명하다. 이렇게 되면 도민들이 도 정책과정에 대한 불만은 매우 높게 나타날 것이다.

따라서, 도민들로 하여금 자치단체의 정책에 대한 신뢰를 회복하기 위해서는 도민들의 원하는 방향에 우선순위를 두어 정책과정을 수행하는 방법, 자치단체장이 정책결정을 독점하는 것이 아니라 도민들의 수요에 대응하는 정책과정이 이루어져야 할 것이다.

### 3. 끊임없는 혁신과 변화의 정책과정

갈등은 소용돌이 속에서도 발생하지만 너무나 조용한 호수에서도 발생할 소지가 있다. 너무나 조용한 호수라는 말은 할 역할이 없는 경우를 말한다. 세상은 세계화의 물결 속에 휘몰아치고 있다. 이로 인하여 여타 지방은 외자유치를 비롯하여 외국의 기술을 배우고자 많은 시책을 하고 있다. 공무원들이 이 풍랑속 한 가운데 있는 것이다. 거의 모든 공무원들이 이러한 경험을 해 본적이 없지만 배우면서 수행하고 있는 것이다. 노력 그 자체가 학습효과를 더해준다. 따라서 이렇게 일선에서 있는 공무원들은 자신의 일 이외에는 갈등의 있는 곳에 관심과 시간을 투자할 여력이 없게 된다. 자신이 개척하고 소유할 자원들이 조직 밖에 무수하게 나열되어 있기 때문에 조직 내에 있는 자원에 대해서는 욕심이 없는 것이다.

이런 환경 하에 있는 공무원들은 눈을 내부에서 외부로 돌리게 되고 목표를 거대하게 설정을 하게 된다. 할일이 많아지면 자연적으로 다른 조직이나 사람과의 갈등 여지가 적어지는 경우인 것이다.

자치단체도 끊임없는 변화를 추구하고 있지만 국제자유도시라는 측면에서 보면 아직 갈길이 너무나 멀다고 생각된다. 지금까지는 자치단체장을 비롯한 공무원들은 내부의 갈등과 지나친 경쟁, 즉 제주도내에 있는 자원을 독점하기 위하여 갈등을 생산해 내었다. 동료들 간에 한정된 자원을 쟁취하기 위하여 경쟁을 하여야 했기 때문이다. 그러나 이제는 이 방식을 바꾸어 나가야 한다. 외부에 대한 자원을 얻기 위하여 공무원들로 하여금 외부 지향적이 될 수 있도록 끊임없는 변화와 개혁의 분위기를 만들어가야 한다.

현재 자본주의 경제체제는 단순한 물적 생산요소 투입에 의존하는 산업자본주의적 대량생산체제에 지식에 바탕을 둔 혁신주도형 성장(innovation-driven growth)체제로 전환되고 있다. 혁신 주도형 성장은 지식, 정보 등의 긴밀한 상호접촉과 의사소동을 통하여 상호학습이 가능한 조직이나 공간 내에서 효과적으로 생성되고, 공유되고, 파급되고 집적된다. 결국 일정한 공간내의 경제주체들간의 지리적 근접성과 경제적, 제도적, 문화적 근접성 등이 지역단위 생산체제가 성공적으로 작동하는데 필수적인 기초가 된다. 따라서 지역생산체제의 성공은 지역이 가지고 있는 자원이나 자산의 사회적, 경제적, 문화적 환경과 밀접한 연관을 가지고 있다(전현중, 2004: 216).

이와 더불어 자치단체장은 자치단체의 내·외부관계에서 조직과 개인들이 지역발전의 의미를 이해시키고 공생적 관계를 형성하면서 목표달성에 함께 참여하고 협력토록 하는 리더십 기술을 적극 활용하여야 한다(이광희, 2003: 661).

#### 4. 올바른 시민참여 문화 정착

시민참여는 민주주의의 꽃이다. 그러나 시민들이 정책결정에 직접 참여할 것이냐 간접적으로 참여하는 것이 바람직하는가에 대한 논란은 여전히 남아 있다. 시민들이 직접 참여를 하여야 한다고 주장하는 사람들은 지역사회를 활기차게 하고 자치단체를 비롯한 행정기관으로 하여금 책임성 있게 정책을 수행할 것을 주문하는 장점이 있다고 주장한다(Nacy Roberts, 2004: 315-353).

반면에 시민들이 직접 참여하는 것은 대의민주주의 또는 간접민주주의 장점을 무시하는 약점이 있다고 주장한다. 간접적 참여는 시민들이 직접 참여함으로써 나타나는 단점인 다수의 횡포, 잘못된 여론, 부패와의 연계로부터 보호해 주는 장점이 있으며, 특히 현재와 같이 전문적인 사항이 많은 일들을 전문가에 의한 간접적인 참여가 바람직하다는 주장을 한다(Alfred Ho, Paul Coates, 2004:29).

민주주의과정을 겪으면서 가장 커다란 변화를 겪고 있는 것이 시민참여인 것이다. 특히, 지방자치의 실시 후 시민들의 참여 활성화는 기대한 것 보다 훨씬 활발하게 이루어지고 있다. 이렇게 시민참여에 대한 활성화에도 불구하고 시민참여는 아직도 공식적인 정책과정에는 이루어지지 않고 있는 것은 불행한 일이라고 할 수 있다.

이제 지역주민들도 함께 하는 자치가 불가피하다. 항상 주민들은 고객으로서만 역할을 하는 것이 아니라 때로는 정책창안자로서, 때로는 정책을 집행하는 역할까지 확대하는 노력들이 계속 이루어져야 한다. 과연 주민들이 정책과정에 참여해야 할 부분은 무엇인가. 예를 들면, 앞에서 제시한 인사에서부터 감사 등 매우 다양하다.



최근 제주도는 1월 15일부터 1월 31일까지 제주넷 전자설문을 통해 도내 네티즌 총 454명(남 280, 여 174)이 참여한 설문조사를 분석하였다. 도청이나 시·군의 업무 중 가장 감사를 요구하고 싶은 분야 3개를 선택하도록 하는 설문에 대해서 응답자의 13.5%가 회계분야에 가장 많은 응답을 했다. 다음으로 복지 분야 12.6%, 이어서 환경 분야 12.3%, 건설·시공분야 12.0%, 위생분야 11.3%, 지방세분야 8.5%, 지역경제 7.6%, 주택·건축분야 7.4%, 일반민원 6.4%, 산림농지 분야 5.1%, 소방분야 3.5% 순으로 조사됐다.

전년도에는 건설시공, 회계분야 감사를 가장 원했던 것으로 조사되었으나, 금년 설문조사에서는 회계, 복지, 환경 분야 순으로 높게 나타나고 있는데 여전히 회계분야가 높은 것은 도민들이 각종 계약에 투명성 확보를 바라고 있으며, 복지, 환경 분야에 중점적으로 감사를 요구하고 있는 것은 복지문제와 도민의 삶의 질에 대한 관심이 높은 것에 기인하고 있는 것으로 분석되고 있다.<sup>1)</sup>

그러나 최근 제주도는 부패방지위원회의 평가에서 가장 청렴한 자치단체로 선정되었다. 이 결과는 체감의 부패와 실질적인 부패의 차이일 수도 있지만, 이 보다도 과거의 선입감이 작용한 결과라고 할 수 있다. 이러한 선입감은 주민들이 직접 이 과정에서 참여하여 개선하는 방법이 가장 확실한 방법이라고 할 수 있다. 최근 참여정부는 감사과정에 시민들을 직접 참여시키는 방안을 적극 검토하고 있다. 제주도내 자치단체들은 정부정책이 발표되기 전에라도 감사과정에 주민들을 직접 참여시키는 방안을 적극 검토할 필요가 있다 하겠다(정부혁신지방분권위원회, 한국지방행정연구원, 2004).

## 5. 선택과 집중의 정책과정

전쟁에서 지피지기면 백전백승이라고 하였다. 정책과정에서도 이 말은 성립된다. 정책과정도 전쟁과 마찬가지로 한정된 자원을 가장 효율적으로 동원하고 분배하는 과정인 것이다. 이러한 관점에서 본다면 우리는 우선 우리가 소유하고 있는 자원에 대한 평가를 하여야 한다. 무슨 자원이 있으며 이 자원의 경쟁력은 어느 정도인지에 대한 평가가 있어야 정책과정시에 자원을 효율적으로 동원하고 집중화할 수 있을 것이다.

이 점에서 대해서는 우리가 꼼꼼이 생각해 보아야 할 사항이 많다. 혹시 우리는 우리 자원을 너무 과대하게 평가하는 일은 없었는지도 지금 다시 생각해 보아야 한다. 면밀한 검토 없이 권력을 갖고 있다는 하나만으로 자치단체장이나 지방의회의 발상과 제안을 무조건 받아드리고 그것에 따라 자원을 동원하였고, 그로 인하여 실패한 사례

1) 제주도 감사실 자료

들을 목격하였다. 이 또한 정책결정자들의 무능이라기보다는 자원에 대한 평가서를 구비하지 못한 것 때문이기도 하다. 일목요연하게 자원에 대한 양과 질에 대하여 정리가 되었다면 그렇게 무모한 결정을 내리지 않았을 경우도 많았을 것이다.

또한 우리는 단순히 전문가라는 이유로, 그 전문가만한 사람이 도내에 없기 때문에 그 전문가가 내놓은 단순한 아이디어 차원의 발상을 쫓아다닌 적은 없는지에 대해서도 재점검해야 한다. 거버넌스를 외치지만 아직도 전문가들은 자신의 영역에 대해서도 개방적이기 보다는 방어적이다. 기술과 관련된 제도들이 하루가 다르게 변동이 되는 요즘에는 거버넌스를 통한 협력이 이루어지지 않으면 경쟁력확보가 어렵다는 것은 주지의 사실이다. 도내의 거버넌스도 중요하지만 타 지역과 외국까지도 거버넌스가 이뤄져야 우리는 명실 공히 국제자유도시에 맞는 정책들이 개발되고 집행될 것이다.

어찌든 선택과 집중을 할 수 밖에 없는 시기라면 버릴 것은 과감하게 버리는 자세가 중요한 것 같다. 도민의 역량을 너무 과대 또는 과소하게 평가하여 정책과정이 과대되거나 과소되는 것을 막아야 한다. 이러기 위해서는 때로는 필요하면 공·사를 획일적으로 구분할 것이 아니라 자치단체가 소유하는 기업과 기관을 사기업에 위탁경영할 수 있는 유연성을 가져야 한다(Hal G.Rainey, 2004). 현재의 도민능력과 함께 가능성이 있는 수준의 도민 또는 제주도의 능력을 분석하여 우리 역량에 알맞은 제도와 기능을 도입해야 할 것이다. 계속 되는 특별법을 제정하지만 아직도 국제자유도시는 오히려 다른 도시보다 덜 진보가 되고 있는 실정이다. 생각이 좋은 것만 가지고 정책이 이루어지지 않는다는 교훈을 우리에게 보여 주는 것이다. 특별자치도도 우리 역량을 잘 평가하여 우리 능력에 맞는 옷을 챙겨 입을 때인 것 같다.

#### IV. 마무리하면서

요즘 제주도민들은 과연 제주도가 다시 회생할 것인가에 대하여 자문자답하는 경우가 증가하고 있다. 이렇게 자문자답이 많은 원인은 제주도 미래가 불안하다는 증거이기도 하다.

제주도의 미래가 이렇게 불안하고 계속 나락으로 떨어지는 이유 중에 가장 큰 원인은 제주도의 지방정가 정책이 부재이거나 아니면 잘못된 정책을 산출했기 때문이다. 왜냐하면, 제주도내 지방정부가 제주도내 각 분야에 미치는 영향이 너무나 크기 때문이다. 규모면에서 제주도의 여타 기업과 기관을 압도하는 지방정부이기 때문에 지방정부가 얼마나 생산적인 역할을 수행하는가에 따라서 제주도 지역경쟁력이 결정된다는 것을

서술하였다.

이러한 인식을 자치단체가 진작 깨달아야 할 사항이다. 이러한 분위기가 정립이 된다면 자치단체는 합리적인 정책결정과정을 밟을 수밖에 없다. 합리적인 정책과정이란 선택과 집중에 의한 최소의 비용으로 최대의 효과를 산출하는 과정인 것이다. 제주도는 인적, 물적 자원이 타 자치단체에 비해서 월등하게 열악한 상태이다. 이러한 상태에서는 제주도의 인적 물적 자원을 최대한 동원하는 방법밖에는 지역경쟁력을 향상시키는 방법이 없을 것이다. 제주도내 인적, 물적 자원을 최대화시키는 방법이 바로 정책결정의 합리화 방안인 것이다. 정책결정의 합리화는 주민들의 신뢰성을 근간으로 이루어질 때 의미가 있으며 또한 지속성이 있음은 많은 사례들이 이를 증명하고 있다. 주민들의 신뢰성을 얻는 가장 좋은 방안은 정책의 투명성과 공정성 확보인 것이다. 인사, 감사를 비롯한 자치단체의 주요 정책과정을 주민들에게 모든 공개하고, 주민들의 참여를 확대하면서 주민들의 책임성을 요구하는 과정이 정착될 때 제주도 자치단체들의 정책능력을 크게 향상될 것이라 사료된다.

## 참 고 문 헌

- 장은숙, 장지호, 2004. "투명성 확보를 위한 인사운영시스템의 평가", 「한국사회와 행정연구」, 서울행정학회, 15(3): 59-68
- 라휘문, 김영희, 2004. "행정서비스 만족도 결정요인의 탐색", 「한국지방자치학회보」, 16(2): 56
- 서삼영, 1996.7.5. "전자정부구현의 기본방침." 고객지향정부 구축을 위한 민관합동 대토론회, 국민고충처리 위원회, p. 326-328
- 이기식, 2004. "지역혁신 네트워크 구축전략과 과제", 「한국지역정보화학회지」, 7(1): 2
- 이종수, 한국지방정부의 혁신에 관한 실증분석, 2004, 한국행정학보, 38(5)
- 전현중, 2004.3. "부산지역 혁신체제와 인적자원개발 전략", 「한국정책학회보」, 8(1): 216
- 정부혁신지방분권위원회, 한국지방행정연구원, 이제는 지방분권시대-참여정부 지방분권 과제 2003년 연구 자료집: 387-454 참조
- 정정길, 1989. 「정책학원론」, 대명출판사: 215-225
- 정정화, 2000. "지방정부인사권한 분권화의 영향요인", 「한국행정학보」, 34(3): 227-242
- 정진호 외, 1995. 「기업가형 지방경영」, 한국경제연구원:47

- 한상진. 1996. "관료적 권위주의로부터 시민사회로-사회적 연대의 조건", 「한인, 삶의 조건과 미래」, 김진현총장 회갑기념논문집 편찬위원회, 서울: 나남출판사: 423-445
- Rainey, Hal G.. Privatized Administration of the National Laboratories: Development In the government-Owned, Contractor-operated Approach, Public Performance and Management review, 2004, 28(2)
- Ryan, Jeffrey J. 2004. "Decentralization and Democratic Instability: the case of Costa Rica", PAR, 164(1): 81-90
- Stouffer, W.B. 1991. *State and Local Politics*, N. Y: Harper Coolins, pp. 2-5
- SantJerry Van. 1997.7. "Center for International Development Research Triangle Institute", *Government as Stewardship*
- SalamonLester M. and Anheier, Helmut K. May 9 1997. "United Information Service", *The Civil Society Sector*
- Kamensky, John M. 1996. Role of "Reinventing Government" Movement in Federal Management Reform, PAR, 56(3): 249
- Riggs, Fred W. Modernity and Bureaucracy, 1977, PAR, 57(4): 347
- Roberts, Nancy 2004, "Public Deliberation in an age of Direct citizen Participation", *the American Review of Public Administration*, 43(4): 315-353