

## 都市問題의 接近과 民間과 社會部門의 役割

李 達 坤\*

〈目 次〉	
I. 序 言	2. 各 部門의 역할 관계
II. 都市化와 民間部門	V. 公共과 民間部門의 協同關係와 民間化
1. 都市化過程	1. 企業의 社會的 責任
2. 도시화과정의 主要變數	2. 公共과 民間部門의 파트너쉽
3. 都市問題와 民間・社會部門間 의 關係	3. 家庭과 社會部門의 역할
III. 도시정책에서의 각 부문의 役 割과 責任	4. 民間經濟論理導入의 長點과 界限
1. 家族, 政府, 民間, 그리고 社 會部門의 역할	V. 結 言

### 〈요 약〉

都市問題의 發生과정과 变수들을 찾아서 요인들을 분석해 보고, 이러한 문제를 해결하는데 있어 都市政府의 계획된 역량으로는 限界가 있으므로 사회의 다른 분야의 특징과 능력을 어떻게 共有하여 문제에 접근하느냐 하는 것을 主題로 다루었다. 도시問題와 관련하여 사회 각 부문을 家庭, 政府, 民間, 社會部門으로 나누어서 어떤 문제는 어떤 부문끼리의 組合이 더욱 효과적이며, 어떤 업무는 어느 부문에서 역할을 강화해야 되는가를一般的으로 논의하였다. 특히, 公共部門과 民間部門의 파트너쉽을 강조하여 民間部門이 社會・公共部門들과 어떻게 協同할 수 있는가를 모색하고, 또 家庭과 社會部門의 고유한 역할이 적절한 解決手段이 될 수 있는 都市問題도 지적하였다. 끝으로 民間化의 長點과 限界를 부문간의 역할 분담이라는 측면에서 살펴보았다. 이러한 論旨를 전개하는데 있어 도시문제의 가장 核心的인 분야인 都市貧困과 都市撤去再開發事業을 구체적인 예로 활용하였다.

### I. 序 言

先後進國을 막론하고 도시화 현상은 일반화되고 있다. 도시가 성장하는 과정에서는 도시의 成長速度에 맞추어 所要資源이 적절히 공급되지 않아 많은 정책

\* 서울大學校 行政大學院 助教授

적 문제를 야기시키고, 어느 정도 도시가 성장하게 되면 過密化가 초래하는 도시문제 또한 처방이 쉽지 않게 된다. 도시가 규모나 밀도로 보아 어떤 한계를 넘게 되면 그 도시는 過密化로 인하여 過度한 混雜費用(congestion costs)을 발생시키고, 도시 정치의 문화적·제도적 장치가 住民의 欲求를 적절히 수용하지 못하면 도시민의 生活의 質(quality of life)은 더 이상 향상되기 어렵게 된다. 이러한 문제는 도시안에만 한정되는 것이 아니고 농촌으로 대표되는 시골에서도 이에 相應하는 問題를 겪게 된다. 많은 生產人口와 學生層의 도시로의 轉出로 농촌에는 高齡化 現象과 無力化 現象이 생겨 생산력은 떨어지고 생활환경의 기선에 소요되는 투자의 우선순위도 자연히 떨어지게 되어 農村生活은 급격하게 매력을 잃게 된다.

흔히 都市問題로 거론되는 것들로는 都市政府의 財政壓迫과 經濟基盤 弱化로 인한 就業 등의 經濟的 問題, 범죄, 마약, 도시빈민, 인간소외 등의 社會的 問題, 교통, 주택, 환경, 에너지, 쓰레기 등의 都市下部構造와 關聯된 問題, 그리고 政治적인 욕구불만과 불안 등의 政治的 問題들로 나누어 볼 수 있다. 선진국의 경우, 이러한 문제를 接近하는 데 있어 공공부문으로부터도 여러 가지 刷新이 이루어지고 있고 다양한 아이디어를 바탕으로 한 社會的 實驗(social experiment)이 진행되어 그 결과에 따라 새로운 도시정책이 開發되고 있다. 이와 더불어 민간과 사회부문의 役割과 責任도 강조되고 있는데 본 논문은 都市問題를 解決하려는 노력으로서의 민간과 사회부문의 역할과 공공부문과 민간부문과의 새로운 관계형성 및 공동노력의 方向과 手段에 관하여 촛점을 맞추고 있다.

좀더 具體的으로는 공공부문과 민간부문의 “協助關係”(public and private partnership), 가정과 사회부문의 역할, 민간경제논리의 長點 및 限界에 範圍를 한정시키고, 이러한 役割配分과 協同體制構築에 부수적으로 關聯이 되는 도시 정부의 對市民關係(public relations), 市民參與(citizen participation), 그리고 都市政府內의 刷新 등에 관해서도 言及함으로써 도시행정의 공공부문과 민간부문간 관계의 발전 방향을 探索하려는 것이 본 논문의 目的이다. 먼저 이러한 발전의 계기를 考察하여 보고, 도시사회문제를 접근함에 있어 어떠한 제도나 기관의 介態와 公·사부문간의 기능 배분이 效果의 일지를 이론적으로 살피고, 이어서 구체적인例를 중심으로 論旨를 펼쳐 가려고 한다.

## Ⅱ. 都市化와 民間部門

### 1. 都市化過程

약 BC3000년부터 시작되었다고 보는 都市化過程은 여러 가지 要因들에 의해 설명되어질 수 있으나 商業의 發達과 빈번한 人間의 往來, 즉 交通의 發達이 도시발전의 계기가 된 것은 동서양을 막론하고 共通된 要因이었던 것 같다. 這事上의 중요성과 政治的인 變革에 의해서도 도시의 형성이 影響을 받은 것도 사실이다. 로마가 밀적한 인구를 가진 도시로 등장한 것은 政治的인 執權과 軍事的인 隆盛함이 잘 설명해 주고 있다. 그러나 대부분의 고대의 도시는 專門化를 이루어서 독립된 생산기반을 갖추지 못하였기 때문에 背後地域(hinterland)이 농촌의 생산기반에 의존하였다. 따라서 밀적된 인구는 한계가 있었으며, 강력한 배후지역인들에 의해서 침략당하여 都市化過程이 停止되기도 하였다. 중세에 접어들어서도 배후지역의 農業生產性이 면적비로 보나 인구비로 보나 낮았기 때문에 이들에 의존하는 도시의 規模는 限界가 있었고, 封建制度는 주내인 도시구역이 정치권역이 다른 배후지역에 대하여 경제적으로나 정치·사회적으로 우위를 행사할 수 있는 統治制度였기에 도시가 발전되는 데는 큰 制約이 되었다.<sup>1)</sup>

따라서 背後地域에 공물(tribute) 등의 형태로 의존할 수 없었기 때문에 자연은 도시로서 살아남기 위해서는 商業과 製造業에 專門化를 기하고 交易을 하지 수 없게 되었다. 이러한 과정이 地域의 專門화와 技術의 刷新을 촉진 시켰음은 분명한 것 같다.

인간의 生産성이 無生物에너지(inanimate energy)의 使用擴大와 機械化의 진작에 따라括目할만한 진전을 보이게 되면서 都市擴張을 제한한 요소들을 하나씩 해결하기 시작하였다. 여기에 產業革命은 도시화에 불을 붙이는 계기가 되었으며, 19C에 서구의 일부 지역은 도시화된 사회(urbanized society)로 진행하였다. 있었으며 도시의 규모도 교통시설의 발전과 더불어 일로 확장되기 시작하였다.

우리나라의 都市發達의 歷史도 비슷한 과정을 겪는데, 고대에는 수로와 육로가 교차되는 교통의 요지에 인구가 密集하기 시작하였으나, 農村經濟의 生產性

---

1) Davis, Kingsley, "The Urbanization of Human Population," *Scientific American*, 213, No. 3, (Sept., 1964). pp. 108-109.

은 많은 사람이 도시에 밀적할 수 없게 되는 制約要因으로 작용하였다. 그 뒤에는 각 王朝의 都邑을 중심으로 도시가 형성되었고 統治와 軍事的인 목적으로 지방의 도읍들이 발전하게 되었다. 왕조의 흥망과 더불어 도시의 발전은 부침을 거듭하였고, 日帝時에는 港口都市가 活氣를 찾기도 하였다. 그러나 도시를 형성하는 요인 중에서 중요성이 큰 것은 상업과 제조업의 도시내의 발전이었음은 共通의인 것으로 보인다. 물론 地理的으로 (topography) 수자원과 연료의 공급원 그리고 교통의 용이함 등이 도시의 규모를 한정시키는 요인으로 작용하였음을 사실이다.

본래 적인 都市化 現象은 8.15 해방과 6.25 사변으로 인한 越南移住民의 定着, 높은 出產率과 상대적으로 낮은 死亡率, 그리고 농촌으로부터 밀려나오(push-effect)거나 도시가 좋은 기회를 줌으로써 吸入하는(pull effect) 移入人口의 增大로 말미암아 50년대 말과 60년대 초에 급격한 都市人口集中現象을 맞이하게 되었다. 都市의 下部施設(infra-structure)이 충분하지 못하였고 財政의in 壓迫으로 말미암아 도시는 이입되는 인구를 단기적인 시각에서 보더라도合理的으로 받아들이지 못하는 상황이었다. 개개의 都市政府는 물론 中央政府도 종합적이고 계계적인 都市政策을 70년대 초에 이르기까지 개발하지 못하였고 斷片의 都市計劃의 효과를 발휘하는 데는 많은 制約가 있었다.

## 2. 都市化過程의 主要變數

도시화를 촉진시키고 都市化過程에 관련을 맺고 있는 요인들을 政治的, 經濟的, 그리고 社會·文化的인 要因으로 나누어서 고찰할 수도 있다. 첫째, 政治적으로는 국민 개개인의 居住·移轉의 자유와 職業選擇의 자유를 統治權力이 어느정도로 제약을 가하느냐에 따라서 도시의 密積度와 도시문제의 發生形態에 영향을 주는 것이 보통이다. 共產主義國家에서와 같이 極斷的인 개인의 자유를 가로막는 곳에서는 모스크바나 평양과 같은 정도의 人口密度를 유지할 수 있을 것이다. 그러나 그러한 강제가 통용될 수 없는 自由主義國家에서는 都市過密問題를 대처하는 데 있어서 사용될 수 있는 政策手段(policy instruments)이란 경제적인 유인들과 다른 관련된 非權力의in 方法들일 것이다. 개인이나 가정의 선택에 많은 변수들이 작용할 것이나 家庭이라는 단위가 都市問題의 시발이 됨은 사실이다. 또 政治·行政的으로 권력이 집중하게 되면 그 도시가 過大하게 肥大하여 절 가능성도 많게 된다. 서울이 密積된 이유중의 하나가 政治權力의 集中化와 이로 인한 다른 부문에의 波及效果 때문이라는 것을 보면 集權과

### 過大都市化의 관계는 분명해진다.

둘째, 社會・文化的인 變數도 교육과 더불어 도시로의 人口集中을 유발시키는 요인으로 작용한다. 도시에서만 가능한 文化活動이라든지, 인간관계의 多樣化, 새로운 아이디어와 유행의 교차 등이 都市風(urbanism)을 만들어내고 많은 사람들이 이러한 경향을 좋아 도시로 몰려들게 된다. 자신의 교육을 위한 都市集中은 우리나라의 都市過密화의 유별난 요인으로 教育施設과 文化施設의 集中化가 불러일으킨 또 하나의 현상이다.<sup>2)</sup>

세째는 經濟的인 觀點에서 都市集中現象을 분석하는 시각으로서 본 논문의 한 주제인 民間部門과의 관계를 연구하는 데 중요한 실마리를 주고 있다. 都市化現象의 근본 요인을 規模의 經濟(scale economies)라는 힘에 의해서 설명하는 시각인데, 自由資本主義 국가와 같이 경제적인 의사결정이 주로 民間部門에서 이루어지는 경제에서는 市場經濟力(market forces)이 場所決定(location decisions)에 가장 큰 영향을 미친다는 것이다. 하나의 기업이 생산량에 따라 規模의 經濟를 누리게 되면 利潤極大化를 위해서는 더 많은 原資材가 필요해지고 따라서 많은 勞動力이 필요하게 되어 인구밀도가 높은 도시가 좋은 企業環境을 제공하게 된다. 그리고 기업측에서나 노동자측에서나 서로 근접해 있다는 사실이 交通費(transport cost)를 생각할 때 規模의 經濟를 加速化하게 된다. 한편 기장을 중심으로 볼 때도 공장과 소비자인 가계가 근접해 있는 것이 기업으로서는 極大利潤을 實現할 수 있고, 가계로서는 效用을 極大化시킬 수 있다. 이것이 空間的側面의 規模의 經濟(spatial aspects of scale economies)이다. 이러한 경제활동의 공간적인 집중은 제조공장 뿐만이 아니라, 소・도매, 서비스 등의 대부분의 산업에서도 적용되는 構造的인 機制(mecahnism)이다. 따라서 대대한 都市地域은 모든 종류의 산업을 끌어들이며, 또 그러한 도시지역만이 그러한 규모의 產業生產物을 소비할 수 있는 人口規模를 가지고 있다. 도시가 제공하는 專門化된 文化的, 法的, 財政的 서비스는 一人當要求量(per capita needs)이 아주 작기 때문에 도시가 아니고는 私企業의 형태로 써는 공급이 곤란한 것이 많다.

이러한 현상이 확산되어 도시 전체가 개개산업의 부침에 예민하지 않고 相互補完關係(complementarity)에 놓이게 되어 安定的으로 集中的 利得을 누리는 統積經濟(agglomeration economies)가 되며 이것이 다른 지역에 비하여 인구를

2) Jacobs, Jane, *The Rise and Decline of Great American Cities*, (New York: Doubleday), 1966, pp. 22-30.

끌어들이는 기능을 계속하게 된다. 이와 더불어 도시란 氣候, 交通, 水資源 등  
의 地理적인 상대적 우위를 가짐에 따라 그러한 自然的인 限界內에서 비해  
지기도 하고, 또 集積經濟가 다른 도시와의 경쟁에 있어 어떤 특수한 분야에  
대해서는 相對的인 優位를 고수하게 하여 어떤 도시의 특색과 명맥을 유지시키  
는 경지도 있게 된다.<sup>3)</sup>

관광등의 慨樂資源도 도시라는 支援資源이 없이는 융성할 수 없는 경우가 많  
고 또 後期產業社會의 도시의 입장에서는 慨樂資源이 都市發展의 큰 원동력이  
될 수도 있다.

이러한 경제적인 관점에서 볼 때는 도시의 發展過程에서 經濟的인 決定權을  
누가 가지고 있느냐가 都市發展과 都市問題의 처리에 큰 관련을 맺게 된다.  
自由資本主義國家의 經濟體制에서는 그것이 어느정도 混合經濟의 性格을 띤다고  
하더라도 사업의 장소선택결정 등이 독자적인 판단에서 이루어질 것이다.  
사업의 제일차적 목적은 利潤極大化에 있으므로 이러한 제한된 個別企業의  
視界(sope)를 가지고 이를 달성하는데 유리한 장소를 노동력, 운송비, 시장의  
규모 등을 따져서 선택하고 거기서 限界費用과 限界收益이 같아지는 규모까지  
企業活動을 계속하려고 할 것이다.

여기 정부가 사회 전체의 시계를 갖고 공익과 도시 전체적인 입장에서 기  
업활동에 규제를 가할 경우에도 기업은 이를 生產費用에 미치는 효과를 주로  
고려하여 다른 데 안보다 더 나은 이윤을 보장한다면 그러한 公共部門의 규제를  
감수하고 장소를 옮기려 하지 않을 것이다. 예를 들면 대도시의 公害關聯 製造  
業의 경우 정부가 강제이주를 시키지 못하고 벌과금이나 公害關聯 稅金制度 등  
으로써 기업의 입지에 영향을 주려고 할 때, 기업은 이윤에 미치는 효과에만  
제일차적인 관심을 둘 것이고 공해의 社會的 費用(social costs)은 직접적인 고  
려사항에서 제외되는 것이 보통이다. 資本主義 經濟秩序에서 정부의, 특히  
도시정부의, 規制手段이란 한계가 있게 마련이므로 기업이 제이차적인 목적인  
社會的 責任(social responsibility)을 중시하지 않는다면 公益實現에 갈등의 소지  
가 많은 것이다.

### 3. 都市問題와 民間・社會部門과의 關係

일반적으로 都市問題의 根源은 人口密度가 그 자연적인 조건이 담당할 수 있

3) Mills, Edwin S., *Urban Economics* (Glenview, Ill.: Scott, Foresman), 1972,  
pp. 2-15.

한계를 넘고 경제력을 배경으로 한 인위적인 장치들이 인구증가의 속도를 따라갈 수 없게 되는 데에 있다. 自然的인 條件이란 지역의 傾斜構造, 氣候, 水資源, 空氣 등인데, 인구가 늘어남에 따라 가까운 수자원이 상수도원으로서 한계를 나타내고 공기의 自體淨化能力(absorbic capacity)을 넘어 폐기가 오염되는 등의 제약을 가지고 온다. 이것은 기존 도시민의 입장에서는 負의所得(negative income)이 되고 생활의 질을 떨어뜨리는 결과를 초래한다.

한편 人爲的인 裝置들이란 둘로 나누어 볼 수 있는데, 첫째가 都市下部構造(infra-structure)와 관련된 것이다. 上下水道의 문제, 交通의 혼잡, 通信施設의 한계, 土地와 住宅문제의 발생 등등이 인구의 폭발적인 증대를 사전에 수용할 수 없을 만큼 물리적 수용력의 개발이 지연되면서 생기는 문제이다. 둘째는 이 한 下부構造와 관련된 上부構造(super-structure)인데, 경제력의 한계로 인한 犯業, 도시생활의 人間疎外 문제, 범죄와 관련된 社會惡, 都市政府의 官僚化로 인한 시민의 불만, 이에 따른 政治的인 不安增大 등이 都市問題의 核心을 이루고 있다.

이러한 현상을 經濟的인 觀點에서 보면 規模의 不經濟가 도시에서 발생하는 면이 된다. 인구가 증가하면서 어느정도 이상의 수준부터는 톤당 쓰레기처리비가 올라가고, 일인당 소방기능의 維持費가 어느 인구 이상에서는 상승되므로 하여 都市政府의 支出이 어느정도 이상에서는 일인당 平均費用이 증대되고 일인당 限界費用은 급격히 증대되어 한 사람의 시민을 더 수용하는 것이 도시 자체적으로 큰 부담을 주는 현상이다.

이는 도시정부의 지출뿐만이 아니고 都市의 全市民의 입장에서 볼 때는 더욱 심각해지는 문제이다. 예를 들어 交通의 混雜을 時間費用으로 환산할 경우 내에 차가 한대 더 증가되는 것은 그 차가 소비하는 平均時間이 늘어나는 것 물론이거니와 그로 인한 다른 모든 차들에 미치는 부의 外部效果(negative externalities)로 인하여 개개의 차가 부담하는 費用의 總合은 급격히 상승하게 된다.<sup>4)</sup>

이러한 外部效果로 인한 시민 각자의 부담의 급상승은 公害, 公共施設의 使用, 犯罪의增加 등 都市生活의 대부분의 영역에서 발생하게 되어 전반적으로

4) 이러한 도시문제와 외부효과에 대해서는 Rosen, Harvey S., *Public Finance*, (Homewood, Ill.: Richard D. Irwin, Inc., 1985), pp.124-149. 와 Coase, Ronald H., "The Problem of Social Cost," *Journal of Law and Economics*, (Oct., 1960), pp.1-44. 참조.

도시의 社會的 費用을 증대시키게 된다. 이러한 현상은 都市政治의 미발전으로 정치 출만이 생기게 되는 경우, 그것이 개인에게만 영향을 주는 것이 아니라 이웃, 지역 전체에 波及效果를 낳아 정치불안이 증대되는 과정에서도 꼭같이 적용된다. 이러한 混雜費用을 포함하는 社會的 費用의 증대가 都市規模의擴張에 대한 제약이면서 都市政策의 목표물이 된다.

이러한 도시문제들 중에서 본 논문에서 촉점으로 분석하는 것은 都市의 經濟力의 限界問題이다. 실업, 도시빈민, 범죄, 도시사회의 도덕적 無秩序(anomie), 都市財政 缺乏, 하부구조의 붕괴로 오는 生活環境의 退色, 政治的 不安 등으로 이어지는 諸都市問題가 누적되고 있는 이유 중 많은 부분은 都市經濟力의 신·공에 한계가 있어 경제적인 차원의 부족과 이러한 제문제를 해결하려는 都市政府의 능력에 한계가 있기 때문이다. 도시의 地域經濟가 지속적으로 都市化速度 이상으로 발전된다면 많은 도시문제가 효율적인 投資限界의 문제보다는 資源配分의 衡平上의 問題이기 때문에 政治·制度의 改善만 이루어진다면 큰 진척을 보이겠으나 근본적으로 차원이 한계에 도달하였을 경우는 처방이 쉽지 않다. 이러한 한계를 어느정도 克服하는 刷新이 여러 각도에서 제기되고 있는데, 시기업이나 시민의 都市問題 해결에의 참여와 도시 정부업무의 民間部門으로의 ①전이 가장 두드러지고 효과적이라는 것이 지금까지의 實證的인 研究의 대체적인 결과이고 앞으로의 방향이라고 보인다.

예를 들어 都市貧民의 문제가 최근 대통령선거와 總選을 거치면서 논의가 활발해지고 있다. 이는 도시의 經濟力限界와 所得分配의 문제들이 도시 低所得層의 행나와 결부된 政策問題로서 한정된 公共資源을 가진 都市政府로서는 문제 해결에 한계를 많이 느끼는 것이다. 이러한 한계를 中央政府에 의존하여 해결하려는 것도 한 방법이겠으나 보다 근본적인 방향의 해결은 도시지역에서의 시민의 자체 노력과 이를 뒷받침하는 私企業의 적극적인 참여 그리고 이러한 自生的 ②력을 확산시키려는 정부의 의지가 三位一體가 될 때 장기적인 관점에서의 生活環境改善에 도움이 될 것으로 보인다. 이러한 노력의 일환이 公私間의 “파트너쉽”인데, 물론 이러한 노력들이 우리나라의 政治文化 속에서 얼마만큼의 효과를 가지고 올지는 확인할 수 없지만 적어도 진지한 社會的 實驗(social experiment)으로서의 가치는 지니고 있는 것이다. 한걸음 더 나아가서 현재의 상황에서 더 악화될 때를 생각하여 보면 이러한 政策代案은 事前豫防의in 機能을 충분히 발휘할 것으로 보인다.

### III. 都市管理에서의 各部門의 役割과 責任

#### 1. 家族, 政府, 民間, 그리고 社會部門의 役割

混合經濟(mixed economy) 아래서는 사회적 문제의 책임을 어느 한 부문에 혼정하기 어려운 경우가 대부분이다. 이러한 문제는 균원적으로는 어떤 社會問題를 해결하려고 할 때 어떠한 형태로 公共部門과 民間部門간이 책임을 나누어 가지만 문제가 어떠한 수단에 의해서 해결되도록 사회제도를 설계하느냐 하는 社會設計(social design)과 관련을 맺고 있다. 公共部門과 民間部門의 경계는 주로 불분명한 것이다. 정부내에서도 개인 이익의 추구현상이 많으며 또 공공의 의식을 갖고 활동하는 비강제를 특징으로 하는 많은 私企業이 있기도 하다. 公共部門에서 公益이라는 미명하의 정체이 특정집단의 이익을 중대시키는데 여하고, 공공의 權力論理와 사경제의 市場論理가 평행선을 달리는 수도 많다. 렇게 두 부문의 관계가 不分明하고 葛藤을 일으키는 근본적인 이유는 두 가지로 나누어서 고찰해 볼 수 있다.

첫째, 主體에 관한 애매성(ambiguity about principals)인데 도시 大氣汚染問題를 처리하는데 있어 중산층, 근로자, 민간공해연구가, 혹은 기업가로부터 각각의 의견이 나올 수 있는데 어디에 기준을 두고 문제를 해결하려고 하느냐 하는 것이다. 확인하면 누구의 命令(mandates)을 따라야 하는가 하는 것이 확실하다. 이는 原則(principles)에 관한 애매성도 포함할 것이다. 물론 이 한 個別的인 接近에 대해서는 개개의 이익과는 구별되는 사회적 善 혹은 公益을 따르면 된다고 할 수도 있지만 政策을 실제로 執行하는 측면에서는 압력으로부터 벗어나는 일도 쉽지 않거니와 구체적인 公益的 基準을 발견하는 데는 많은 한계가 있다.

둘째, 누구에게 미래를 맡기느냐 하는 점이다. 换言하면, 公共機關, 民間企業, 혹은 社會部門 중 어떠한 부문이나 부문들의 조합이 국민의 대리인(agents)으로서 장래의 원대한 그러나 분명하지는 않은 이익을 보호하기 위해서 현재 可視的이고 가까이 있는 이익의 희생을 때로는 감수할 수 있게 하는 장치가 가능하느냐 하는 것이다. 도시의 環境保護對象 중 예를 들면 녹지대(green belt)나 도심지 공원의 적절한 비율의 확보는 生活의 質을 뒷받침하기 위해서는 社會的 條件(social conditions)과 함께 중요한 자원이나,<sup>5)</sup> 公共部門이나

私部門에만 맡겨져 있는 경우 미래의 이익이 잘 보존된다는 보장이 없다. 公務員이니 私企業의 幹部의 視界(time horizon)가 보통의 경우 未來世代를 고려할 만큼 넓지 않다는 것은 잘 알려진 사실이다. 따라서 이러한 장래의 운명이 관련된 문제의 해결에는 기존의 公・私 制度보다는 다른 적절한 형태의 社會組織이 요구된다. 그러면 그러한 조직을 어떻게 社會的으로 設計하느냐 하는 것이다. 때로는 公共部門도 民間部門도 아닌 大學이나 소위 第三의 部門으로 불릴 수 있다. 社會部門의 역할이 기대된다고 할 때 公共部門과 民間部門의 경계는 더욱 이해해진다.

우리가 都市問題를 접근하는 데 있어서도 현재의 制度的인 役割分擔에 불만을 갖고 새로운 業務分擔을 설계할 때 위에서 언급한 原則의 애매성과 기존 제도적 한계의 不適切性을 잘 고찰하여 새로운 業務分擔과 責任所在를 상대적인 우월성을 가진 組織이나 制度들이 책임질 수 있게 하는 것이 요구된다. 즉 어너지나 환여의 정도가 분야별로 다를 것인데 어떻게 책임을 분담하는 것이 자원을 效率적으로 正義롭게 쓰며 그 분야의 고유한 특징과 목적을 살릴 수 있느냐 하는 것이다. 이러한 論議를 전개하는 데 있어 전통적인 公共과 民間部門의 分類보다는 새로운 네가지의 부문을 고려해 보는 것이 도움이 될 것으로 보인다. 都市問題와 결부시켜서 구별해 본 네부문과 그것의 機能을 간략하게 살펴 보면 다음과 같다.<sup>6)</sup>

1) 家族：이 부문은 애정이 핵심이 된 친밀한 交分關係(intimacy)를 연결편으로 한 영역으로, 자녀에 대해서는 부모가 權威를 가지고, 또 상호간에는 尊敬과 敬愛로써 관계를 유지하는 社會單位이다. 따라서 社會化(socialization)의 가장 중요한 단계를 이루며 規範을 만들고 더 넓게는 일하고 소비하는 기능이 여기에 속하고 부의 축적도 이 단위를 중심으로 출발된다. 친구나 同種集團에의 귀속이 강하게 생활에 영향을 주고 가족이나 친구들 가운데서 成功型(success model)을 찾으려고 한다. 개인의 自己修養과 自己統制를 중요한 가치로 삼으며 또 현대의 도시생활에서도 疏外感을 극복하게 하고 社交性을 심게 하여 사회적으로는 道德的 下部構造(moral infrastructure)를 굳건하게 한다. 대부분의 경우 政策手段의 손잡이(leveraging)로 이용되기는 어렵고 福祉政策의 대상집단

5) Bryden, Stephen, and Sheelagh Miller, "Human Ecology and the Quality of Life," *Urban Ecology*, 3 (1978), pp. 263-287.

6) Walzer, Michael, "Toward a Theory of Social Assignments," in Knowlton, W. and R. Zeckhauser, (eds.), *American Society: Public and Private Responsibilities*, (Cambridge, MA: Ballinger Publishing Company, 1986), pp. 79-96.

이 되었던 것이다.

2) 公共(政府, 國家)部門 : 이 부문은 強制(coercion)를 속성으로 하며 시민을 보호하고 公共財를 제공하는 역할을 하는 영역으로, 連帶意識에 의한 團結(solidarity), 民主的 責任(democratic responsibility)에 의한 공동운명체의 統制活動으로 강제를 정당화하고, 동료 시민으로부터 비밀리에 활동을 하지 않고 공개적으로 업무를 처리하는 公共的인 成就(public performance)를 특징으로 한다. 사기업에 대해서는 市場經濟秩序가 歪曲(distortion)되거나 사기행위를 할 때, 외부경제효과가 발생하거나, 市場의 失敗(market failure)가 생길 때 자본주의 市場構造에 개입함으로써 민간부문에 統制를 가한다.

3) 民間(市場, 私)部門 : 이 부문은 競爭에 의한 效率性( efficiency)을 강점으로 하는 영역으로서 때로는 과도한 경쟁으로 긴장과 갈등을 수반하기도 한다. 기업을 중심으로 거대한 자원을 동원할 수 있고 利潤의 極大化와 함께 社會的責任도 강조됨으로써 公共分野와의 파트너십이나 公共業務의 民間化도 논의할 수 있는 여지가 있다. 보이지 않는 손에 의해서 이 부문의 역할이 순조롭게 이루어진다고 가정하는 것이 보통이다.

4) 社會部門 : 이 부문은 第三의 部門(the third sector)으로도 불린 영역으로서 政府部門도 아니고 私部門도 아닌 나머지 영역을 總括한다. 사기업의 성격과 정부요소를 함께 가진 準公共機關(quasi-public corporation), 自願組織(voluntary associations), 그리고 非營利法人(non-profit corporation)<sup>7)</sup> 등을 포함하는 이 개념은 宗教團體, 政黨, 勞動組合, 慈愛組織, 그리고 社會運動組織 등이 그 예가 된다. 이러한 분야의 활동은 調停(coordination)이 중요한 기능이며, 때로는 정부분야와 같이 團結, 社會的 責任, 그리고 公開性이 요구되기도 한다. 參與를 기본전제로 형성된 경우가 대부분이며 사회 전체적, 장기적 목표달성을 위한 기능이 도시문제 해결에 큰 기여를 할 것으로 기대된다.

## 2. 各部門의 役割關係

어떠한 분야에 어느 정도의 역할이 맡겨지게 사회를 설계하고, 都市問題를 처리하는 데 현재의 구도에서 어떻게 다른 분야의 개입을 증대시키느냐 하는 것은 물론 政策問題의 성격에 따라 다를 것이고, 政治文化가 政策方向을 선택하는 데 제약을 줄 것이며, 또 都市官僚制의 능력이 대안을 개발하여 성공시키는

7) Etzioni, Amitai, "The Third Sector and Domestic Missions," *Public Administration Review*, (July/August 1973), pp. 314-316.

데 큰 변수로 작용할 것이다. 예를 들어 최근 구미각국에서 유행하고 있는 도시의 實質業務의 民間化(privatization)는 政府部門의 업무중 일부를 사기업에 넘겨기 사기업의 장점인 效率性을 계약을 통해서 활용하자는 政策代案이다. 이러한 주장은 市場至上主義者(market imperialists)에 따른다면 民間화의 영역은 대단히 넓게 된다. 심지어 軍隊까지도 많은 분야를 民間會社化함으로써 경제적 계산도 다른 어떠한 기준보다 앞세우는 것이다. 이러한 경향은 많은 부분에 현실화되어 사기업 교도소가 출현하는 단계에 이르렀다.

이와 한 민간화와 함께 社會化(socialization)현상도 두드러지게 나타나고 있는데, 정부나 민간기업들로부터 자유로이 결성된 市民團體에로의 業務의 移轉現象이다. 이러한 社會化가 국가로부터 이루어질 때 많은 경우 補助金(subsidy) 지급으로 따르게 되고 契約(contract)制度가 도입되게 된다. 補助金의 公式(formula)을 어떻게 설계하며 契約條件를 어떻게 하여 대리인(agent)인 社會部門이 이 권리를 시켜준 주체(principal)의 의도를 정확하게 반영하고 대리인이 가지고 있는 自律性과 社會的인 責任을 고양할 수 있는가 하는 것이 主要課題이다.

일반적으로 정부나 社會部門이 비교적 약하고 民間經濟界의 규모나 영향력이 강력한 사회에서는 사회적 연대나 단결의 힘은 적기 때문에 社會問題의 해결도企業의 運營論理를 반영할 때 용이해질 가능성이 높을 것이다. 강력한 민간의 자원과 아이디어를 빌리지 않고는 만연된 社會問題의 해결이 용이하지 않기 때문에 정부는 자연히 民間企業家(private entrepreneur)의 關與와 創意를 기대할 것이다. 이러한 강력한 民間部門과 활성화된 社會部門이 함께 있는 사회에서는 現代都市의 諸問題도 이러한 두 분야와의 파트너쉽을 통해서 해결하려고 하고 정부는 이러한 유대활동을 補助金 등의 방법으로 방향을 유도하려고 할 것이다. 社會部門 혼자서는 모든 財貨와 用役을 공급하기가 어렵기 때문에 社會部門은 많은 경우 民間部門과의 연계를 통해서 자율의 정신을 살리면서 資源의 지원을 받으려고 할 것이다. 한편 政府部門이 강성하고 연대의식이 좋은 사회에서는 公共部門의 관여폭이 넓을 것이고 자연히 민간부문이나 사회부문이 政策問題를 푸는데 참여하는 정도가 적을 것이다. 같은 歷史, 文化, 種族, 慣習으로 이루어진 사회는 특히 다양한 사회부문이 작을 것이고, 여기에 民間經濟가 정부의 계획이나 지도에 크게 영향을 받는 混合經濟 아래에서는 民間部門의 자율적인 정책참여가 적을 것이기 때문에 政府部門이 동원할 수 있는 자원에 제약을 느끼게 되며 政府部門은 새로운 방향모색을 하여야만 한다. 現代福祉國家(contemporary welfare state)라는 미명 하에 이러한 미약한 社會部門이 권력에 의존하는

부 릇을 버리지 못하고 또 民間部門에 대하여 政府部門이 계속 능력이나 자원면에서의 優位(dominance)를 강조하고 動員體制를 고집할 경우 시민이나 기업이 새로운 이 창출해내는 自律精神(voluntarism)은 고양되지 못할 것이다. 이러한 상태가 계속되면 그러한 사회는 都市問題 解決의 두 가지 다른 자원인 民間과 社會部門을 갖지 못한 채 문제해결에 시달릴 것이다. 심지어 이러한 참여기운을 두려워하는 억압하게 되면, 既成政治圈에 도전하는 성향을 더욱 深化시키는 결과가 된다.

이러한 형태의 都市統治構造의 대표적인 예가 마르코스 통치하의 마닐라가 아니었다 한다. 정치엘리트의 家父長的인 慮度에서 시민집단의 참여를 부정적으로 받아들이고, 행정엘리트(technocrat)들은 다양한 사회 각 부문의 목소리와 그 이해가 첨예화된 사기업들의 이익표출을 計劃이나 執行過程에 부담을 주는 비용이나 시간낭비라는 좁은 시각에서 벗어나지 못했다. 이러한 權威主義의 고 Government分野 獨善的인 都市政治는 자연적으로 社會部門의活性화를 기하지 못하였고 이러한 억눌린 불만과 所得의 극심한 不均衡과 도시서비스의 양적, 질적 兩極化는 급진적인 社會不安을 야기시킨 것이다. 마닐라에서는 이러한 시기에 시영역 밖으로 많은 시민을 集團移住시켰고 都市再開發事業(buran renewal program)을 계속적으로 수행하였다. 이러한 즈음, 1970년에 엉성하게 형성된 ZOTO(Zone One Tondo Organization) 등의 市民團體들이 재개발, 특히 撤去再開發에 抵抗하게 되었고 이러한 단체들이 연합된 Ugnayan이 극심한 정부부동의 압력을 받아 투쟁적이고 급진적인 이데올로기를 이어받게 되었던 것이다.<sup>8)</sup>

그런데 사회 각 부문이 公共問題의 해결과 결부시켜 어느 부문이 시발점이되어 協同體制를 구축해야 되는가 하는 문제는 규명이 쉽지 않지만, 다만 위에서 언급한 네 부문이 協同關係를 가져야만 問題解決이 가능하다고는 말할 수 있다. 예를 들어 정치적인 異端者(dissident)의 속출은 政府部門의 問題解決能不備로 생기는 문제이지만 이는 社會部門에서 받아들여 해결이 될 때가 있고, 도시의 실업, 빈곤, 질병 등의 문제는 계산적인 民間經濟部門에서나 혹은 개인의 문제로 말미암은 것이지만, 政府部門이나 社會部門에서 해결을 시도하고 있는 것이 협조의 불가피함을 증명하는 것이다. 근본적인 문제는 個人이나 社會部門 혹은 民間企業이 이러한 社會問題에 참여하려는 지향(orientation)과

---

8) Ruland, Jugen, "Political Change, Urban Services and Social Movements: Political Participation and Grass-Roots in Metro Manila," *Public Administration and Development*, Vol. 4, pp.325-333.

태도를 얼마나 진지하게 형성하느냐이다.

그런데 현재는 社會部門의 능력이 강력하지 않더라도 곧 활성화될 수 있는 潛在力(potential strengths)이 있는 경우에는 企業家精神을 가진 潛在參與者들의 주율적 참여를 자극하고 보육하는 것이 장기적인 관점에서 都市問題의 解決에 기여한다고 본다. 여기에 民間經濟가 규모의 면에 있어서나 사회적 책임의 인식에 있어서 잠재력을 갖고 있는 경우는 새로운 아이디어와 제도의 개발이 都市問題 解決의 큰 열쇠라고 본다. 이러한 방향에서 진전된 것이 1960년대 미국의 要求된 市民參與(mandated citizen participation)이었다. 이는 각종 都市地域開發法案에서나 補助金 關聯 法規에서 지역의 주민집단을 형성하여 개발사업의 구체적인 이슈들을 諮問하게 하고, 開進된 의견을 수용하는 조건들을 삽입함으로써 政策決定段階에 참여를 보장하는 방식이다. 물론 결과는 그렇게 성공적이었다고는 할 수 없으나 參與를 公式制度化하였다라는 측면에서는 많은 시사를 하고 있다.<sup>9)</sup>

#### IV. 公共과 民間部門의 “協同關係”(Public and Private Partnership)와 民間化(Privatization)

이서에서의 일반적인 접근을 토대로 본점에서는 최근에 도시문제의 접근과 더불어 활발히 실시되고 있는 公私部門間의 파트너쉽과 도시서비스의 民間化에 관한 여러가지 구체적인 대상과 접근방법을 위에서 논의한 사회 각 부문간의 役割關係를 중심으로 알아보고자 한다. 이러한 이유는 도시문제의 役割分擔에 관한 새로운 접근법 중에서 이 두가지가 가장 두드러진 것이고, 우리나라의 경우 앞으로 심화될 도시문제의 해결에 중요한 대안으로 사용되어질 수 있다고 보기 때문이다.

##### 1. 企業의 社會的 責任

여기서 公共과 民間部門의 協同關係라고 제목을 붙였지만 자체하는 傳統的인 公共分野와 民間分野間의 새로운 役割分擔만을 뜻하지 않고, 家庭과 社會部門도 지역사회와 도시의 발전과정에 상당한 역할을 한다. 그러나 어디까지나 관심은 民間部門이 公共問題 解決에 적극 참여하는 데 초점이 있다. 그리고 民間

9) Gittell, Marilyn, "The Consequences of Mandating Citizen Participation," *Policy Studies Review*, Vol. 3, No. 1, (Aug., 1983), pp. 90-95.

部門의 參與란 私企業의 社會的 責任問題와 관련이 있다.

시카고학파의 프리드만(Friedman, Milton)은 資本主義經濟는 기업가가 정부나 특별한 利益集團으로부터 관여를 받음이 없이 사기업이 오직 利潤追求(*profit-seeking*)活動에만 친념할 때 건전해진다는 見解를 披瀝하였다.<sup>10)</sup>

기업의 하나뿐인 社會的 責任은 公開的이고, 자유로운 競爭이라는 게임의 법칙이 준수되는 한, 이윤을 증가시키는 데 모든 자원이 사용되고 활동이 모아져야 된다는 주장이다. 이러한 주장의 근거는 자기 스스로 선택된 개인(*self-selected private individuals*)이 과연 사기업의 이윤 이외에 사회적 이익이 무엇이며, 어떠한 것이어야 하는가를 결정할 수 있느냐 하는 점이다. 사기업의 기업가가 이윤 이상의 무엇을 의도하게 되면, 근본적으로 颠覆시키는 原則(*fundamentally subversive doctrine*)에 훌려서 사기업이 국가의 일부분이 되고 그에 따라 움직이게 되어 個人的인 社會(*individualistic society*)로부터 국가코프라티즘같은 사회(*corporate state*)로 다가서게 된다고 경고하였다. 또 그는 私企業經營者는 그들의 株主들로부터 利潤增大 이외의 어떠한 사명도 받지 않았으므로 地域社會에의 관심은 株主로부터 받은 權限을濫用하는 것으로 보았다.

論據는 다르지만 사기업의 유일한 목적을 長期的 極大利潤(*long-run profit maximization*)에 두고, 사기업이 바탕(bottom line)인 이윤 이상을 바라보게 되면 궁극에서는 자유를 잃게 된다는 점을 레빗(Levitt, Theodore)도 강조하고 있다. 그는 거대한 사기업의 위험은 공공으로부터의 압력에 굴복하는 것이 아니고, 金力を濫用하여 企業關聯政府部處를 휘어잡는 것이라고 생각하였다.<sup>11)</sup> 따각서 그 論據는 서로 상반되지만 두 기업의 社會的 責任論에 대해서는 반대하는 입장을 보이고 있다.

그러나 현실적으로 사기업은 주위의 地域共同體(*community*)나 사회전반(*society*)에 걸쳐 긴밀한 관계를 이미 갖고 있는 것이다. 우리는 이미 순수한 自由經濟體制에 살고 있는 것이 아니고, 사기업과 정부와 또 다른 각종의 利益을 代辦하는 組織과 파트너가 되어 일반적 사회관심사(*general social enterprise*)에 대처해 왔다는 것이다. 混合經濟요 混合政體(*mixed polity*) 속에서 도시나 지역의 업무들이 처리되고 있는 것이다. 사회는 사기업으로부터 社會發展과 社

10) Friedman, Milton, *Capitalism and Freedom*, (Chicago: The University of Chicago Press, 1962), pp.133-136.

11) Levitt, Theodore, "The Dangers of Social Responsibility," *Harvard Business Review* (Sep./Oct. 1958), pp.41-50.

會問題解决에 적극적 참여를 기대하고, 사기업은 그들의 長期的 利潤이 대중의 호의적인 인식과 건전한 地域社會라는 환경이 필수조건이라는 것을 알고 있으므로, 기업의 사회적인 책임은 상호간에 이득이 되는 것이다. 좀 더 보면, 民間部門<sup>1)</sup> 사기업은 공공목적의 地域共同體事業에 경제적인 지원을 주고, 이러한 사업에 관련된 사람들에게 시간과 재능을 빌려주며, 地方政府와 더불어 조직적으로 재정적으로 地域共同體의 發展이라는 가치를 창출하기 위하여 파트너쉽을 이루는 것이다.

좀 더 넓게 보면, 사기업이 稅金을 물으면서 사회로부터 받았던 제반의익을 되돌리 짚는 것으로 생각할 수 있겠지만, 일반시민이 세금 이외의 여러가지 공공과 관련된 역할을 하듯이 사기업도 일반시민의 자격으로 세금 이외에 社會的 責務를 짊으로써 사회로부터 받았던 혜택을 還元하는 것이다. 따라서 사회의 혜택을 누리고 비용부담에는 인색한 무임승차자가 되지 말라는 反無料使用者論(anti-freeeload argument)이다.

둘째로는 能力論(capacity arguments)인데 최근 政府部門의 減縮으로 말미암아 출현된 기능을 막강한 경제적, 인적 지원을 가진 企業部門이 적극적으로 責任을 담당해야 된다는 것인데 그 이유는 간단하게 사기업만이 그러한 능력을 가졌기 때문이라고 보는 것이다.<sup>12)</sup>

더불어, 도움을 주는 데는 네가지 條件이 있는데, 必要(needs), 近接性(proximity), 力量(capability), 그리고 最後의 手段(last resort)이 그것이다. 선후조국을 막론하고 도시나 지역 사회의 當面問題와 사기업의 위치로 볼 때 앞의 세 가지 조건은 큰 문제가 없으나, 마지막 조건인 사기업이 최후의 문제해결 수단이나는 점에 관해서는 의문이 있게 된다. 많은 경우 地域社會에는 지원의 부족이 상존하고, 사기업이 이러한 도움의 필요에 가까이 있으며, 또 近代的大企業의 출현으로 能力論에 따르면 해결할 역량도 있는 것이어서 사회적인 책임을 가지고 도울 수 있다. 그러나 우리가 福祉國家를 지향한다면 설불리 사기업이 최후의 수단이라고 단정하기는 쉽지 않다. 여기에 관해서는 의문이 있게 되나 아울러 복지국가의 원리를 믿는 사람도 政府部門이 한계를 보이는 都市貧民問題<sup>13)</sup>에 사기업이 좀 과도한 반응을 나타낸다고 해서 社會設計의 基本構圖가 위협받는다고 생각하기는 어려울 것이다.

마지막 결론은 責任鐵則論(iron law of responsibility)인데 장기적으로

12) Tuleja, Thaddeus F., *Beyond the Bottom Line*, (New York: Facts on File Publications, 1985), pp. 115-131.

볼 때 사회가 바람직하다고 생각하는 방향으로 자원을 사용하지 않는 자는 폐 배하게 된다는 “법칙”이다. 사회구성원이 보기에 사기업이 사회적 기여를 적게 한 자고 믿거나, 都市再開發에의 건설회사와 같은 관여에서 사기업의 행동이 가혹한 利潤追求에만 머물렀다고 믿을 때, 그러한 기업의 존립근거는 일부 사회 성원의 시작에서는 허물어져가고 있는 것이다. 따라서 이 논의는 사기업에게 본分에 진自己 利得(enlightened self-interest)은 사회가 필요로 하는 곳에 사기업이 기여하는 것이다.

인간부문의 社會的 責任은 都市化가 현재의 속도로 진전될 때 開發途上國의 상황에서도 똑같이 중요한 과제로 등장하게 된다. 특히 大都市의 再開發事業, 都市貧民問題, 地域間의 隔差 등은 전국적 도시화와 같이 國家的인 問題가 될 것이다. 대도시의 문제를 中央政府나 都市政府가 해결하는 데 한계가 드러나고 官僚政治의 타성을 刷新이 필요에 맞추어 도입되지 않을 때, 民間部門의 責任을 현실화 되어야 할 것이며, 하물며 政府部門이 민간의 개입을 바라고 있을 때는 두 분야간의 協助는 필연적으로 된다.

그리고 이러한 순수한 사기업과 관련을 맺고 있는 慈善團體나 文化財團, 宗教團體 그리고 反公共的인 성질을 갖고 있는 組織의 사회적 문제에 대한 公共部門과의 協助란 그러한 조직의 본래의 사명이기 때문에 긴 설명을 필요로 하지 않는다. 다만 이러한 조직의 自律的活動이 어떻게 관이 주도하는 문화에서 활성화 될 수 있느냐가 관심이다. 때로는 이러한 단체들이 또다시 官僚化되고 벌이는 사업이 조직간부들이 좋아하는 혹은 정부의 눈치에 맞추는 事業(pat projects)에 집중되어 社會問題의 심각성과는 관련을 못가진 것이 많다. 도시문제와 결부시켜 본다면 이러한 기관들이 도시문제에 책임을 느끼는 경우에도 특정 도시문제에 대한 장기적 전망하에 寄與의 優先順位를 고려하여 개입하지 않고 展示의 事例에 치중함으로써 도시문제의 해결에 실질적인 기여를 역량만큼 못한 부분이 많은 것이다.

그리고 大學이나 研究團體, 그리고 宗教團體 등에서 정부와 민간간의 協助體制를 어떻게 개시하며, 效率을 어떻게 높일 수 있고, 계속적인 쌍방간의 노력이 양자에게 利得이 되는 방도가 무엇인지에 대하여 진지하게 研究하고 적극적으로 介入하여야 할 것이다. 이 분야는 刷新的이고 革新的인 새로운 異의 유입을 바라는 분야이므로 “능력”과 도덕성을 갖춘 이러한 조직의 참여란 문제해결에 필수적인 것이다. 더불어 政府部門에서도 이러한 刷新的인 接近이 가능하도록 經濟的, 政治的, 社會的 誘因體制(incentive system)의 開發과 對象部門에

대한 理解를 增進시키는 것이 요청된다. 물론, 이러한 제삼의 부문의 활동을 정치적인 불안요인으로 파악하여 이를 억압하는 것은 도시문제의 해결을 위한 방해·Knife이며, 이러한 정치적인 시각에 대해서는 발전의 코페르니쿠스적 轉換이 필요·나다.

## 2. 公共과 民間部門의 파트너쉽

도시의 경우를 보면 공사간의 파트너쉽은 주로 미취업자의 훈련, 실업자의 재교육, 도시빈민을 위한 병원, 교육 등의 福祉問題, 도시지역의 중소기업의創業支援, 地域開發事業, 都心地再開發事業, 住宅改良事業, 도시내의 이웃집단끼리의 意思疎通, 공공과 민간부문의 地域企劃 등을 중심으로 일어나고 있는데 그 활동대상은 특정한 제한이 없고 위에서 언급한 것과 같이 기업이 사회적 책임을 느끼고 그 지역의 도시정부가 필요로 하는 분야는 모두 대상이 될 수 있다. 따라서 하나하나의 구체적인 사업이 어떻게 이루어지느냐는 매우 다양하므로 여기서는 전형적인 節次나 간략한 構造를 다루어 본다.

미국의 경우 도시 및 지방정부의 사업들과 관련하여 住宅 및 都市開發性, 勞動性, 中小企業廳 등이 중심이 되어 많은 法律과 補助金制度를 具備하여 도시문제에 관한 “國家政策”이 具備되고 있다. 政府部門으로부터도 이미 많은 제도와 절차를 法制化하여 파트너쉽의 형성을 촉진하고 있다.

한 예로 직업훈련파트너쉽(The Job Training Partnership Act of 1982)은 이 분야에서는 최초로 民間部門이 정부와 동등한 책임을 지고 聯邦政府에서 지원되는 자금으로 여러 지역에서 訓練事業을 시작하고 運營할 권한과 의무를 부여하고 있다. 일정한 구역 안에 그 도시의 사기업을 대표하는 지도자들을 중심으로 만든 私企業協議會(Private Industry Council)가 전반적인 政策決定을 하며 監督責任을 지게 되어 있다. 이러한 유형의 파트너쉽은 아주 다양하게 모든 정부수준에서 이용되고 있으며, 각 政府, 民間, 社會組織과의 協助關係를 융통성 있게 끌어하기 위해서 교묘한 제도적인 장치를 마련하고 있다. 더불어 都市政府水準에서는 사기업과의 協調關係를 法規를 무시하지 않는 범위에서 協商(negotiation)을 통해서 民間 및 社會部門의 協助를 받아내고 있다. 또 보조금 분야에서는 여러가지 單行支出法規에 규정이 있지만 대표적인 것으로는 UDAG(Urban Development Action Grant)와 CDBG(Community Development Block Grant) 등이 포괄적으로 이용된다.

최근에는 사회부문 등에서 파트너쉽을 형성시켜주고 계속적인 諮問하는 형태

도도 발전되었다. 그 중에서 우리의 흥미를 끄는 것이 研究所나 大學 등이 仲介者(neutral broker)로 나서서 協同關係를 形成하고, 對象事業을 選定하여 經済的・政治적으로 分析하며, 단기간에 성공을 거둘 수 있도록 돕는 것이다. 이는 한 仲介者와 비슷한 역할을 하는 公共機關이 地方政府에 때로는 생기게 되는데 이를 파트너쉽센터(partnership center)라고 한다. 그 機能으로는 다음과 같은 것을 포함하고 있다. 첫째, 資源交換所(resource clearinghouse)로서 사업에 관한 다른 도시의 經驗과 관련 市場情報 to 交換하는 역할이다. 中小企業이 職業訓練 파트너쉽에 참여하는 경우, 그 도시와 인근도시의 勞動市場情報와 求職情報의 집결지 역할을 하게 된다. 둘째, 技術支援役割을 수행하게 된다. 이러한 기술지원은 地域經濟의 分析과 관련된 人的資源에 대한 訓練, 그리고 사업의 실제에 대한 知識移轉 및 情報波及役割이다. 세째, 고유한 파트너쉽 촉매역할로서 可用資源을 紹介하고, 관련된 法律, 規制, 制約들을 알려주고, 외부에서 가능한 人的, 物的 資源을 動員하는 것이다. 네째, 다른 지역과의 協助와 弘報役割이다. 關聯專門家를 비슷한 환경의 도시에서 구하고, 그들을 연결시키며, 成功事例를 널리 弘報하는 역할이다(이 부분은 미국의 Small Business Participation in the Job Training Partnership Act에서 예상하고 있는 것과도 유사하다. 그리고 우리나라의 여러 단체의 새마을 연구도 이러한 성질의 일부를 가지고 있다). 이러한 역할에서 보듯이 社會部門이 파트너쉽의 촉매로서 적절한 형태라는 것을 알 수 있다. 이러한 역할은 물론 中繼者가 어느정도 職業的 專門職이 될 때 가능한 것이다.

그리고 파트너쉽을 형성하는 활동에는 통일된 것이 있을 수 없고 각 도시의 상황에 맞게 일어나고 있지만 活動過程은 다섯 단계를 보통 거치는데, 경제적, ouchi적으로 安定된 都市를 고르고, 도시의 지도자들과 비공식적인 대화를 통해 서로의 意見을 共有하게 하고, 그들로 하여금 事業選定의 輪廓을 갖게 하고 도시 파트너쉽에 필요한 정보와 도시의 專門家網(expertise network)을 구축하고, 마지막으로 모든 관련인사들이 모여서 實施計劃(action plan)을 준비하는 절차이다. 이러한 과정에 중요한 세 요소는, 첫째가 중앙이나 都市政府의 의도나 본인들의 가치관으로부터 되도록 中立을 지키면서 도시의 지도자들에게 어려움을 불어 넣을 수 있는 조직이나 개인들인 仲介者, 둘째가 선택된 사업에 조문지식이 있고 지도력과 경험을 가지고 있는 專門家, 그리고 세째가, 前例를 기록하고 이러한 파트너쉽이 어떠한 조건에서 성공적이었으며, 무엇을 추구하는 가를 기록한 文書(documents)가 거론되고 있다.<sup>13)</sup>

政府部門의 입장에서 보면, 순전히 民間이나 社會部門의 자율적 파트너쉽 (spontaneous partnership)과 타 부문으로부터의 도움에 의하여 형성되는 육성된 파트너쉽 (fostered partnership)과 정부로부터 각종 法規에 의무화된 파트너쉽 (mandated partnership) 등이 있을 수 있다. 자율적 파트너쉽은 都市政府內의 사기업이나 政府部門의 지도자들이 서로에게 득이 되는 새로운 관계를 임시적으로 가져기 그것을 계획되는 실질적인 사업으로 발전시키는 것이다. 그 사업에는 생산자이라고는 할 수 없는 정치적인 舉動 (political gesture)에 속하는 것도 물론 있다. 또 실질사업을 수행하면서 어려움도 겪지만 그들은 스스로 그들의 미래에 영향을 주는 여러 부류의 사람들과 접촉하면서 그들의 都市政策議題를 강화하여 구체적인 행동으로 연결해내는 것이다. 한편, 육성된 파트너쉽이란 의 부도 부터의 중개자가 促媒役割을 하여 어떤 도시의 公共部門과 民間部門을 조심스럽게 연결시키고, 그러한 충격에 의해서 기업가는 都市政府의 한계를 인식하고, 또 政府部門에서도 民間部門의 창의와 의도를 이해하여 도시문제를 緩和시켜 議題를 찾는 노력을 하게 되는 것이다. 그리고 의무화된 파트너쉽은 정부가 각종의 地域開發關聯補助金 支給條項에서 지역의 自治組織을 計劃樹立 및 實施過程에 참여시킬 것을 의무화하고 있는 경우이다. 이러한 接近法들은 절차상에 차이를 주며 때로는 구체적으로 선택된 사업의 성공 여부에도 영향을 주게 된다.

우리의 경우 관주도적인 政治・行政文化와 기업의 계획적인 社會的參與가 활성화되지 못한 전통 위에서 자율적인 파트너쉽이 성공할 수 있을지 의문이다. 參與는 때로는 권력적인 성격으로 “動員”되기 쉬운 성질도 가지고 있다. 또 육성된 파트너쉽도 사회부문의 적극적인 역할을 전제로 하는데, 현재와 같이 정부가 旣敎界나 學生團體의 都市貧民에 대한 활동을 정치적 관점에서 탐탁하게 받아들이지 않고 있는 여건 아래서는 定着이 쉽지 않을 것이다. 파트너쉽은 仲介者の 促媒役割도 중요하지만 두 부문이 서로를 필요로 할 때 定着되는 것이다. 어느 한 부문도 상대의 能力이나 意圖를 불신할 때는 정착되기가 어려운 것이다. 그리고 파트너쉽이 형성된 경우에도 그 관계의 성질이 權力的이거나 上下關係를 형성하고 있는 것도 문제이다. 정부의 일에 사기업이 음성적인 權力作用으로 마지못해 참여하거나 아니면 정부쪽에서도 그에 따른 비용을 相殺

---

13) SRI (Stanford Research Institute) International, *Forming Urban Partnerships: Toward Local Public/Private Cooperative Investments*, (Menlo Park, CA: SRI, 1980), pp. III-3-11.

† 反對給付를 비공식적으로 제시하는 것 등은 도시문제의 장기적 해결에도 파트너쉽을 制度化하는 데도 기여하지 못할 것이다. 마지막으로 의무화된 파트너십은 住民自律團體의 活性化를 전제로 한다. 우리의 경우 많은 “자율적 모임”들이 있었던 것도 사실이다. 一線行政에서 주로 動員 形式으로 위에서 아래의 參與를 고대하고 있는 것도 사실이다. 아래로부터의 자율적이고 다양한 형태의 參與를 “유도하는” 都市管理 能力이 필요하다.

이러한 것과 더불어 都市政府의 “좁은 이익”과 사기업의 短期利益이 결합되는 형식으로 보면 파트너쉽이지만 都市問題解決에 극심한 갈등을 가져와서 政治不安을 일으키는 경우도 있다. 이러한 대표적인 경우가 서울시의 都市再開發事業(urban renewal program)이다. 都市再開發 중에서도 住宅撤去再開發은 도시문제의 근원인 非生產人口의 都市移入, 都市貧困, 住宅難, 실업의 결과인 不良住居의 處分建設事業이다. 이러한 재개발에도 여러가지 방식이 있으나 최근 서울시가 政治・行政的 判斷과 財政的 限界로 말미암아 合同開發方式을 採用함으로써 문제가 심각한 국면을 맞게 되었다. 민간간의 合同再開發에서는 都市政府는 國・共有地를 현재의 사용인에게 時價보다는 낮은 가격에 開發利益의 일부를 더하여 拂下하고 새로운 주택의 건축에 참여하는 建設業體는 현재의 사용자에게 時價에 비금가는 새로운 아파트를 교환해주고, 나머지 아파트는 一般分譲하여 建設業體가 처리하는 것이다. 여기서 政府, 使用者, 私企業은 開發利益을 享有하고, 都市政府로서는 規制만으로 재정적인 문제를 해결하고 都市再開發도 하는 장점이 있고, 토지 사용자도 不法住居가 合法化되고 時價에 상당한 補償을 받고, 사기업으로서도 正常利潤의 開發利益을 享有하지만, 정치적・경제적 세력이 제일 약한 貰入者는 얼마간의 이주비 이외에는 혜택을 받을 수 없는 것이 현실이다.

여기서 본 論文의 촛점과 관련시켜 지적하고 싶은 것은, 政府部門과 民間部門이 都市再開發事業에 同參한다는 데 문제가 있는 것이 아니고, 政府部門은 책임을 최소한 줄여서 再開發 主官部門임을 잊고 있고, 또 民間部門에서도 이를 전적으로 利潤動機에서만 접근하고 있다는 점이다. 사기업이 진정한 사회적 책임을 의식하고 都市政府의 고민을 협동으로 해결하려고 하고, 都市政府는 민족・총의 책을 이루고 있는 貰入者에 대한 배려를 적극적으로 政策構想段階에서 고려해야 한다는 것을 당위적으로 지적하고 싶다. 사기업은 都市再開發을 有休

14) 이러한 재개발의 문제점을 분석하고 있는 보고서로는, 천주교 서울대교구 도시민사목위원회, 불량촌 재개발 정책 아래도 좋은가, (토론타료집), 1988. 6. 22.

能力의 活用이나 이윤센타(profit center)로 인식해서도 안되고 이 부분이 도시 사회에 공헌하는 기회로 생각하여 계획적으로 都市政府와 都市零細民間의 關係改善에 기여 해야 할 것이다. 도시정부도 좀 더 정확한 분석을 통하여 어느 정도의 유익만 주면 사기업이 참여하겠는가를 알아내어 그 이상의 開發利益은 長期政策으로 貢入者의 이주나 정착을 실질적으로 도와주는데 사용하여 도시문제를 근원에서 풀려고 해야 할 것이다. 貢入者가 開發利益의 분배에 일정한 뜻을 주장할 수 있고, ‘正當補償’에 동일수준의 ‘生活補償權利’가 포함되어야 한다는 주장을 政府部門은 적극적으로 政策에 반영시켜야 될 것이다. 이러한 權利保護나 生活補償은 政府部門이 많은 책임을 지지 않고는 실현되기 어려운 것이다.

전전한 파트너쉽을 발전시켜 도시문제에 대비하기 위해서는 民間部門과 社會部門이 동등한 파트너의 자격으로 참여한다는 當爲에 대한 우호적인 태도, 그리고 초기 몇년간의 경비는 중앙이나 도시의 政府部門에서 나와야 한다는 것에 대한 計算・會計上의 措置, 초기에는 쉽게 성공적으로 수행될 수 있는 事業의 選定 등이 필요하다. 예를 들어, 都市貧民村의 訓練事業을 民間技術者の 도움을 받으서 한다고 할 때, 이들의 기술이 단기간에 습득 가능하여야 하며 또 그들이 솔직적으로 취업을 할 수 있는 기회를 확대해 내는 일이다. 이와 더불어 民間部門에서도 곧 도시지역에서 일어나는 社會的 費用(social costs)이 어떻게 각 기업의 損益計算書에 內部化(internalize)될 것인가를 분석하고 어떻게 도시파트너쉽이 진전될 수 있을 것인가에 대한 研究가 필요하다. 그리고 목적의식을 가지고 사기업이 말게 되는 사회적 책임이 현실에서 구현되어지며 그러한 활동이 기업의 환경을 개선시켜 도시의 생활의 질을 유지하고 따라서 좋은 企業與件] 이윤에 연결된다는 논리의 구체화가 필요하다.

현재나 같이 企業部門이 정부와의 관계에서 準租稅 등의 문제로 어려움을 받고 있는 시점에 파트너쉽을 또 다른 형태의 부담으로 여기게 되면 새로운 協同關係의 定着이 순조롭게 되기 어려울 것이다. 이러한 경우 政府部門은 사기업에 재정적인 부담을 지우지 말고 사기업의 創意를 收容할 수 있는 방향을 찾아야 된다. 사기업으로서도 정부와의 垂直關係를 연상하고 이러한 연계를 사업상의 다른 목적에 이용하려고 하거나 또 단순히 민민에 대한 시혜라고 생각해서도 안되고 기업의 長期計劃에 맞추어서 계획적으로 樹立・執行될이 마땅하다.

이러나 활동을 하는데 필요한 管理能力은 의사주체가 둘 이상의 복수임으로 서로의 대안들을 만나게 해주는 協商能力이다. 특히 促媒役割을 담당하는 中繼者는 임축이 서로의 慣行과 業務遂行方法을 잘 알고 있지만 어떤 이슈에 따라

서는 이해가 상반될 수 있으므로 이를 調節하는 능력이 요구된다.

예를 들어 김천시와 같은 경우, 도시가 역사적인 傳統에 비해 人口, 教育施設, 商工業의 發展 등에서 인구의 활성화되고 있는 도시에 비하여 경쟁력을 갖추지 못하게 되었다. 그 중에서 특히 경제적 발전이 주변의 工團과 다른 도시나의 경쟁에서 낙후되자 地域商工會議所와 출신유지들이 地域經濟의 發展을 위한 運動을 스스로 벌이게 되고 김천시가 이러한 활동을 뒷받침한 경우가 자·율적인 파트너쉽의 대표적인 경우이다. 이러한 운동이 실질적인 결과를 가져오기 위해서는 사기업이 김천시에 유지될 수 있는 유인을 김천의 기존 상공인과 김천시가 마련해야 할 것이고 김천의 경제력의 소생을 추구하는 사기업은 도시나 여러 문제를 어려움이 있더라도 계획에 따라 해결하겠다는 長期計劃을 가질 것이 요구된다. 물론 이러한 경우 地域圈域政策, 農工團地政策, 中小企業保育基金 等의 형태로 中央政府는 創業을 支援할 수도 있고, 또 技術移轉, 融資斡旋, 陝路開拓 등의 활동으로 地方都市의 活性化를 도울 수도 있다. 본 論文의 要旨는 이러한 활동이 대도시의 도시문제 해결에도 원용될 수 있고 이러한 방향으로의 도시문제가 삽작해지기 전에 미리 檢討·研究되어야 한다는 것이다.

### 3. 家庭과 社會部門의 役割

도시문제 중에서도 家庭部門이 큰 역할을 하는 것으로 기대되는 것이 都市貧困問題이다. 都市貧困問題를 보는 시각은 政策과 관련시켜서는 그 원인(cause-tions)과 책임(responsibility)을 둘러싸고 심각한 논쟁이 있는데, 대체로 세 가지로 구분할 수 있다. 그 중에서 제일 급진적이고 투쟁적인 시각은 미국과 같이 人種問題가 결부된 경우에 적절할 것 같아 여기서는 보수적인 관점과 진보적인 관점을 간략히 제시하고 이러한 시각에 따른 정책적인 접근에서 家庭과 社會部門, 政府, 民間部門의 역할이 어떻게 변화되는가를 살펴보고자 한다.

극단적인 시각은 집단이나 階級意識을 통하여 역사적으로 또 사회구조적으로 보·리박은 편견과 불평등을 제거하려는 것으로 도시의 빈민에 의하여 탄생되고 영되는 강력하고도 차율적인 政治, 經濟, 社會的인 制度·機關의 육성을 중·주·전·략으로 한다. 이들은 소수의 치지가 나아진다고 해서 빈민지구에 큰 영향을 주지 않는다는 믿음 아래 경제적인 권력을 정치적인 權力獲得과 똑같이 강·하고 있다.<sup>15)</sup>

15) Bergsman, Joel, "Alternative to the Non-Gilded Ghetto," in Hochman, H.M., *The Urban Economy*, (New York: W.W. Norton and Company, Inc., 1976), pp. 226-238.

보수적인 입장은 貧困文化(culture of poverty)의 속성인 빈민의 독특한 價值形態, 정신적 特性, 그리고 期待水準 등을 강조하고 빈민의 現在志向性(present-orientedness)과 의존과 무책임에 빈곤이 귀착되는 점들을 찾는다.<sup>16)</sup> 그들에게는 빈민지역을 철거해 내는 것이 그 지역을 단순히 개량하는 것보다 낫다고 믿고, 빈민지역 分散政策을 주된 정책으로 받아들인다. 그리고 도시정부가 이러한 정책을 강력하게 밀고 나가지 못할 때는 그러한 지역에 중산층 이상의 비율을 높임으로써 중산층의 가치를 일방적으로 주입시키려는 전략을 추구한다.

한편 진보적인 견해는 빈곤이 사회의 구조적인 所得分配와 機會의 不均等에서 오는 이러한 분배적 불평등의 擴散效果(spillover effect)로 인하여 범죄, 가족통합의 결여, 건강과 교육의 부진 등의 社會問題를 일으킨다는 것이다. 더구나 도시와 결부되어서는 이러한 빈곤이 도시의 어떤 지역에 집중되어서 생활환경을 가속적으로 퇴화시키고 社會化過程에 견전한 模範事例(model case)를 볼 기회를 박탈하여 더욱 처지를 암담하게 하고 있다고 보는 것이다. 따라서 많은 노인을 사회구조적인 변수에서 찾으려 노력한다. 평등(equality)을 강조하면서 늘어진 사회제도 안에서 社會福祉政策의 획기적 개선, 所得增大事業, 職業訓練 및 能力開發, 보조에 의한 어린이 教育 등에 중점을 두게 된다.

이러한 서로 다른 견해에 따라 여러가지 다른 接近法이 나올 수 있는데 여기서는 1. 論文의 촛점에 맞추어 다양한 接近法이 사회의 각 부문의 역할과 어떤 관계를 맺고 있느냐를 보기로 한다. 이러한 도시빈곤의 문제에 대하여 공공이나 政府部門의 역할을 강조하는 경제적 논지는 첫째, 所得分配라는 것이 민간시장이 완전한 것을 전제로 한다면 公共材(public goods)와 같은 기능을 한다는 것이다. 또 정치적으로도 소득분배는 정치불안을 없애고 국민의 통합을 다지는 수단이 된다는 것은 역사적으로 밝혀진 사실이라는 것이다.

두 번째의 논거는 資本市場의 失敗(capital market failure)주장이다. 이는 빈곤 ◦ 전의 도시이주, 교육, 혼련, 건강, 그리고 실업문제 등에 관심을 두는데, 이러한 일들에 있어 人間資源開發(human resource development)투자에 제약을 봤기 때문에 가난이 찾아왔다는 주장이다. 따라서 부모의 經濟力 貧困이 한 개인이라면, 효율적인 자원의 배분을 책임지고 있는 政府部門은 부모의 제한된 경제력으로 인하여 生產性을 增加시키는 活動(productivity-enhancing activities)이나 기회의 심한 제약을 받는 어린이와 청년을 보호해야 한다는 논리이다.<sup>17)</sup> 그리고 公共部門은 民間部門에서 부족하거나 정치·경제적인 이유로

16) Lewis, Oscar, "The Culture of Poverty," in Ferman, L.A., J.L. Kornbluh, and

- 을 가능한 保險制度를 社會保險(social insurance)의 형태로 유지해야 한다는 것
- 다. 失業保險이 대표적인 경우인데 도덕적 危害의 문제(moral hazard problem)
  - 있어서 民間保險으로서는 簡便의 위험분산이 어려운 경우 公共部門이 사회의 한 구성원의 심각한 손실을 다른 이득을 보고 있는 사람들에 의해서 보호해
  - 차는 주장이다.<sup>18)</sup>

이상의 公共部門責任強調論에 대하여 빈곤문화의 존재원인을 개인에 귀착시키는지 아닌지에 불문하고 도시빈민의 形態와 性向에 문제가 있다고 한다면 公共部門의 가난한 사람에 대하여 인간적인 우애를 바탕으로 건설적인 충고를 할 수 있는 “부문”은 가족이거나 또 다른 가족인 이웃이 제일 적절한 사회형태이다. 個人的인 行動規約(code of personal conduct)을 강화하고 이에 위반할 때 사회적인 규제를 효과적으로 가하여 공동체의 規範을 만들 수 있는 것은 물론이며, 일반화된 기준을 중시하는 政府部門의 논리 밖에 있는 것임이 분명하다. 역시 강력한 건설적인 설득과 개선의 기제는 家庭과 이웃이라는 것은 변하지 않는다.

이보다 좀더 논의의 범위를 확대하면, 그것의 사상적 배경이 급진적인 것은, 하지만 하나의 共同體 안에서의 경제, 사회, 정치적인 기회의 증대를 위해서는 共同體가 단결하지 않고는 빈민의 밀집을 특색으로 하는 都市貧困問題의 접근에 한계가 있다는 견해도 있다. 이러한 접근의 대표적인 경우가 地域共同體開發社(CDC: Community Development Corporations)이다. 이것은 주민 전체에 바탕을 두고 조직된 住民組織이나 그들의 聯合體로 빈민지역의 각종 이익과 소집단을 대표하는 단체이며 외부세계에 대하여 경제적, 정치적인 협상을 통해서 통일전선을 형성한다.

이러한 단결은 일차적으로 경제적인 측면에서 일어나야 된다는 것이 대부분의 인근居住組織들의 공통된 견해이다. 따라서 어떤 회사형태의 조직들은 모든 지역 단위 주민이 株主가 되어야 된다는 것을 강조하는데 地域共同體所有의 경제적 기관은 여러가지 목적 달성을 이용될 수 있을 것이다. 이러한 家庭과 社會部門의 적극적 행동을 정부측에서는 좋은 政策機會(policy window)로 여겨 이

A. Haber, (eds.) *Poverty in America*, (Ann Arbor: The University of Michigan Press, 1969), pp. 405-415.

17) Loury, Glenn C., "Intergenerational Transfers and the Distribution of Earnings," *Econometrica*, 49, No. 4, (July, 1981), pp. 843-867.

18) Zeckhauser, Richard, "Risk Spreading and Distribution," in Hochman, H.M., and G.E. Peterson, (eds.), *Redistribution through Public Choice*, (New York: Columbia University Press, 1974), pp. 206-228.

를 지원하는 정책으로 축진하였다. 주로 지역 서비스 전달, 중·소규모의 경제적<sup>19)</sup> 활동, 住宅改良事業 등을 하는 CDC는 政府의 地域共同體資本事業 (Community Capitalism Program)으로부터 각종 보조금도 받는다. 최근에 와서는 都市低所得地域의 地域共同體事業을 財政·金融面에서 지원하는 다수의 기관<sup>20)</sup>이 地方政府에 만들어지고 있다.<sup>19)</sup>

이러한 강력한 형태의 사회조직은 벤민지역에서 일어나는 대부분의 정치적, 사회적 변화에도 민감해질 것이며 이러한 社會部門의 活性化는 권위주導적인 정치<sup>21)</sup> 속에서는 기피의 대상이 될 수도 있다. 또 이러한 조직 자체의 결함도 서구의 경험에서 많이 나타나고 있는데, 그 첫째가 사업의 내용이 서비스업이나 영세제조업이어서 雇傭效果나 波及效果가 制限되어 있다는 것, 둘째로 정부부처에서 활성화를 돋기 위해서 여러가지 支援制度를 만들고 있으나 필요를 느끼거나 참여하는 住民團體가 많지 않다는 것,<sup>20)</sup> 또 세째로 그러한 주민단체나 기관단체가 官僚制化되어 專門性을 가져야 경제나 사회문제의 實踐計劃樹立과 執行을 할 수 있으나 이렇게 되는 경우 參與民主主義를 실현하기가 어렵고 주민<sup>22)</sup>의 자율을 신장하기가 쉽지 않게 되는 벤민이 있다.

여기서 우리가 찾으려는 주제(theme)는 家庭이나 社會部門이 도시문제의 벤곤과 결부된 문제를 해결하는데 광범위하게 역할을 분담받을 수 있고 또 이것이 민주주의의 가치신장으로 보나 都市行政의 발전방향으로 보나 바람직한 방향이라는 점이다. 덧붙혀 중앙이나 도시정치의 주도권자가 이러한 住民組織을 불안한 요소로만 인식하지 말고 앞으로 심각하게 제기될 것으로 예상되는 도시문제의 해결과 폭발할 참여를 자율적으로 해결할 수 있게 하는 通路로 활용한다는 것이다. 政策機會란 정부쪽에서도 효과적으로 이용될 수 있고, 시기적중(timing)도 중요한 政策判斷課題가 된다. 이러한 파트너쉽과 주민조직의 活性化的 근본은 주민의 참여의식을 전제로 하고 大學이나 宗教團體 등의 社會部門의 적극적인 관여가 전제될 때 가능할 수 있다. 우리가 轉換期에 이르러 참여를 막는 것인지, 참여가 부족한 것인지 논란이 있을 수 있으나 參與의 活性化는 地方自治制의 실시와 함께 앞으로의 정치에 필수적인 요소인 것만은 틀림이 없다. 그러면 참여의 기운을 政府部門에서 적극 활용하여 公益實現의 기회로

19) Benello, C.G., and D. Roussopoulos, *The Case for Participatory Democracy*, New York: The Viking Press, 1971), pp. 55-71.

20) Counsel for Community Development, Inc. (CCD), "The Community Development Finance Corporation: A Review and Action Plan," (Cambridge, MA: CCD, 1982), mimeograph. 참조.

포착하는 政治管理的(potitical management) 能力이 요구된다.

우리나라에서는 광범위하게 실시되고 있으나 최근에 이론화되고 있는 合同生産(coproduction)도 家庭이나 社會部門의 역할을 강조하고 있다. 흔히 거론되고 있는 거리질서, 청결, 쓰레기의 분리처리, 사회단체의 교통정리 등을 이름인데 서비스 공급기관과 서비스의 소비자이던 市民이 협동해서 공공서비스를 設計하고 供給設計를 決定하는 것이다. 새마을 사업의 여러가지 구체적인 활동들이 여기에 속하는 경우가 많다. 즉 공공서비스의 직접적인 惠澤者이고 消費者인 일반시민이 서비스의 생산에 적극적으로 참여하는 消費者供給의 概念이다.<sup>21)</sup> 自己奉仕(self-service)를 주축으로 하는 이 방식은 전통적인 도시서비스의 개념을 바꾸어 놓고 있다. 전통적인 市民參與는 공무원이 서비스의 설계와 공급에 대하여 전적으로 책임(responsibility)을 지는 것인데 반하여 合同生產은 그 서비스에 대한 사회적 책임까지도 어느정도 參與한 市民이 지게 된다.

문제는 이러한 아이디어를 우리는 많은 경우 관주도의 形式에서 벗어나지 못함으로써, 개념이 확장되어 새롭고 실질적인 활동으로 연결되지 못하고 정부의 관주도에 따라 시민의 참여도 기복을 겪었다는 점이다. 地方政府側에서 볼 때는 비전문가인 시민과 협동할 수 있는 사업에는 限界가 있고, 參與의 여유가 있는 사람만이 또는 參加하는 사람만이 계속적으로 참여하게 되는 등의 문제를 안고 있다. 서비스의 수혜범위가 지역의 일정집단이나 전체로 확장되기 위해서는 어느 도시에서든 制度化되어야 한다. 이러기 위해서는 어느 일정한 수준 이상의 시민의 참여가 공무원의 활동과 결합되어야 하는데, 이러한 臨界質量(critical mass)을 항상 차율적으로 확보한다는 것은 용이한 일이 아니다.<sup>22)</sup> 또 公共部門에서도 이러한 참여를 지속적으로 복돋우고 유지하는데 새로운 형태의 間接管理(indirect management)能力이 요구된다.<sup>23)</sup>

도시문제 중에서 직접적인 외부효과와 관련된 交通混雜, 公害發生 등의 문제들은 이러한 개념에 맞추어 볼 때 시민 개인이나 가족이 크게 문제해결에 기여하는 또 그러한 활동이 시민에게 직접적인 이득으로 돌아오는 경우이다. 물론 社會部門에서도 많은 기여를 할 수 있는 부분인데, 이러한 노력들이 都市政府

2 ) Sharp, Elaine B., "Toward a New Understanding of Urban Services and Citizen Participation: The Coproduction Concept," *Midwest Review of Public Administration*, Vol. 14, (June, 1980), pp.106-116.

2 ) Brudney, J.L., and R.E. England, "Toward a Definition of the Coproduction Concept," *Public Administration Review*, Vol. 43, No. 1, (Jan./Feb., 1983), p. 64.

2 ) 이달관, “地方自治의 實施와 政策·行政管理方式의 代案開發”, 행정논총, 제26권 제1호, (1988. 6), pp. 239-279.

의 **財政壓迫**을 줄이는데 기여하고 또 도시 전체로서도 사회적 비용을 감소시켜 생활의 질을 높일 수 있다. 특히 대도시에서 **市民參與**가 실질적으로 정착되어 정치적 **効能感(efficacy)**을 충족시키고 정치적 **疏外**를 줄여 주는 것은 도시민의 생활의 질에 큰 충격을 주게 된다.

#### 1. 民間經濟論理 導入의 長點과 限界

흔히 도시문제를 접근하는 정부부문의 한계를 논할 때 **民間化(privatization)**를 다 안으로 하는 수가 많고, 都市政策에 **民間經濟運用의 능력인 價格制度의 도입**豫算會計制度의 개선, 都市政府의 生產性의 향상 등을 거론하기도 한다. 政府部門의 역할을 서비스를 제공하는 것(provision), 즉 政策決定을 하고, 規制를 하고, 재정적인 支援 등을 하는 역할과, 供給하는 것(production), 즉 運營하고, 傳達하고, 실제 消費되게 管理하는 역할로 구분해 볼 수 있다.<sup>24)</sup>

후자인 생산을 **民間化**한다는 것은 어떤 시설이나 서비스가 민간부문에게 넘어가거나 민간조직에 의해서 운영되어 서비스의 생산에 대해서 **民間部門이 책임을 지게** 하고 政府部門은 계속 정책적인 고려를 하면서 규제하는 책임을 가지고 있는 형태이다. 즉, 契約에 의한 공공서비스의 **民間代行**에 불과하다. 서울시의 일부 지역의 쓰레기를 몇개의 개인회사가 서울시와의 契約條件에 의해서 처리하는 形態이다. 또 지방공기업의 하나인 서울市施設管理公團도 이러한 **民間化**한 형태이다.

한국으로 전자에 해당하는 서비스의 제공기능을 민간화하는 것은 커다란 革新인 **政府部門이 완전히 서비스의 規制, 水準設定, 政策決定 등의 기능을 더 이상 수행하지 않고 撤收하는 것을 의미한다.** 따라서 서비스의 설계, 전달 등의 역할이 전부 이를 물려받은 민간의 결정에 따르게 된다. 도시가 소유·운영하던 병원을 완전히 민간에게 賣却하고 공적 의료서비스를 더 이상 政府部門에서 전달하지 않고 그 병원에 대한 규제나 정책에 都市政府가 직접 관여하지 않는 것이 것이다. 이러한 **民間化**는 政府部門이 일시에 완전히 철수할 수도 있지만 정치적으로나 행정적으로 어려운 때가 많다. 이러한 경우에 徐行性 **民間化**(creeping privatization)를 하게 되는데 手數料나 料金을 도입하여 점점 政府部門의 역할을 줄여나가는 방식이다.<sup>25)</sup> 使用者負擔(user charge)制度가 이러한

24) Colderic, Ted, "The Two Different Concepts of Privatization," *Public Administration Review*, Vol. 46, No. 4, (July/Aug., 1986), pp. 285-286.

25) *Ibid.*, pp. 289.

역할에서 民間化의 한 형태일 수도 있다. 이러한 民間化는 政府部門의 비대화, 비정률, 그리고 개입의 심도를 줄이려는 것이 동기가 되어 진전되었다. 政府部門의 역할이 福祉國家理想으로 인하여 확대되었고 그에 따라 公共支出額이 늘어 擔稅率이 늘어가는 것이다. 그런데 公共部門의 생산성이 民間部門의 그것보다 높지 않다면, 이는 사회 전체 자원의 효율적 활용에 반하는 경향이다. 또 서구의 경우 都市政府가 주택, 의료 등의 서비스에 깊이 개입하는 것에 대하여 사회적, 정치적으로 저항하는 조류가 생겨 이러한 경향을 반영하는 것이 또 하나의 동기가 되었다.

그리고 民間化는 민간분야가 탄력적으로 경제적인 효율을 보장한다는 전제하에 추구되는 것이다. 그러나 民間화한 이후에도 그것이 민간경제의 운용원리인 경쟁과 가격의 信號送達機能(signal sending mechanism)이 제대로 자리잡지 못한다면 民間화의 가정을 현실화할 가능성은 아주 작아지는 것이다. 많은 실증적인 연구들이 단순한 계약이나 사기업체에게 생산을 그대로 넘김으로써 문제를 끝나는 것이 아니고, 競爭을 서비스의 設計, 生產, 傳達過程에 불어 넣는 것에 핵심임을 강조하고 있다.<sup>26)</sup>

이러한 점은 우리나라의 실정을 분석하는 데 도움이 될 수 있는 것으로, 우리나라의 경우 많은 公社나 地方公企業 등이 여러가지 제도적인 제약으로 위의 두 기준이 제대로 발휘되지 못하고 있다. 어떤 분야의 산업이 自然獨占(natural monopoly)이라는 형세로 경쟁을 불어 넣지 못하고 독점적인 위치를 그대로 부여해 주는 경우가 많았다. 그리고 가격은 여러 產業政策目標를 실현시키기 위해 統制하거나, 국제가격과는 많은 隔差를 두거나, 아니면 調整을 시키는 데 있어서도 일시 디폴 조정 등의 경직적인 價格政策을 사용하였다.

自然獨占에서는 平均費用이 계속적으로 감소하므로 규모를 크게 하면 할수록 사회적으로 유리하다. 그러나 純粹經濟論理로 보면 獨占企業은 限界收入이 영이 되는 점에서 생산하려고 하기 때문에 사회 전체적으로 바람직한 양 보다는 적기 생산하게 된다. 그러나 가격을 公共部門에서 규제하고 또 그러한 가격의 산물이 생산비를 고스란히 반영하고 거기에 얼마간의 정상이윤을 덧붙혀 주는 것이라면 관리를 효율적으로 할 경제적인 이유도 없으며 또한 생산량도 사회적으로 최적인 수준에서 할 이유도 없게 된다. 이러한 논리는 우리나라의 民間化

2 ) McDavid, James C., "The Canadian Experience with Privatizing Residential Solid Waste Collection Service," *Public Administration Review*, Vol. 45, No. 5, (Sept./Oct., 1985), pp. 602-622.

의 끝을 차지하고 있는 公社, 公企業, 도시쓰레기처리 代行會社 모두에게 적용되고 각종의 用役事業, 일부 社會團體의 업무 등에도 유사한 論理가 통하게 돈다. 또한 이들을 사기업의 經營統制方式으로 통제하게 되면 시계(scope)의 끝에서 오는 문제를 발생시킨다. 즉, 도시의 사회문제가 대부분 경제의 外部效果에서 발생하는 것인데 이러한 外部效果의 고려를 기업의 입장에서는 할 필요가 없다는 것이다. 그렇다고 政府部門에서 근본적으로 존재하는 대리인 문제(agent problem)를 현재의 관리방식을 그대로 답습하여서는 풀 길이 막연하다.<sup>27)</sup>

우선 경우 커다란 管理方式의 전환 없이 업무가 公社化하여 나가면 정부부처내에 이를 감독하는 주무과를 만든다든지 해서 대리인의 규제문제를 해결하려고 하는데, 이는 떨어져 나간 대리인이 능률을 획기적으로 향상시키지 않고, 또 규제하는 정부조직이 규제받는 자의 이익에 민감하게 포위되어 있다면(captured, 국민의 입장에서는 부담만 느는 責任分配가 될 것이다.

또한 民間화의 한가지 목적은 福祉惠澤과 관련하여서는 전체적인 受惠者를 줄여 支拂能力이 있는 사람은 民間化된 서비스를 받고, 支拂能力이 부족한 사람은 公共分野에서 절약된 자원으로 집중적으로 도움으로써 分配의 不平等을改善하겠다는 것이다.

그러나 이러한 役割 分擔을 잘못 이해하고 정부로서의 정책적인 실수나 납세 시민들로부터의 效率性에 대한 비난을 피할 목적으로 민간기업의 존재를 이용하는 것은 도시문제의 해결에 아무런 도움이 되지 않는다. 民間화할 때는 반드시 都市貧民 중의 대표적 가구들을 구체적으로 뽑아 이들이 받는 서비스의 양과 질 그리고 지게 되는 부담을 구체적으로 分析하여 政府役割과 責任의民間化가 都市民에게 가중한 어려움이 되지 않도록 防備해야 한다. 또 市場原理를 도입하는 民間화된 조직에서도 도시민과 관련하여 衡平을 더욱 손상시키지 않기하여야 할 것이며, 혹 價格制度의 도입이나 서비스전달체계의 변화로 衡平問題를 야기하게 되면 安全網(safety net)의 구축에 많은 관심을 모아야 될 것이다.

民間化對象이 되는 都市行政業務는 다양하다. 현재 미국의 都市政府에서 계약을 맺고 있는 업무는 쓰레기 청소, 가로등, 전기보급, 공학적

27) Pratt, J., and R. Zeckhauser, *Principals and Agents: The Structure of Business*, (Cambridge, MA: Harvard Business School Press, 1985), pp.7-36; Mitnick, B., "Regulation and the Theory of Agency," *Policy Studies Journal*, Vol. 1, No. 3 (1982), pp. 442-453.

서비스, 법률상담, 등등 70여 종류에 달하고 있다.<sup>28)</sup>

우리나라의 경우도 서울시가 일부 지역의 쓰레기 청소업무를 민간에 대행시키고 있고 기타 보조금 등을 통하여 여러가지 救護와 福祉業務를 일부 민간에서 수행하고 있다. 여기에는 꼭 사기업만 있는 것이 아니고 각종의 宗教團體, 財團法人 등을 포함하는 社會部門도 있다. 우리도 특정한 公務員의 訓練, 福祉施設의 擴大運營, 防疫事業, 圖書 및 文化施設, 養老院 등의 업무는 지금보다民間化를 확대시켜 볼 수도 있을 것이다. 그런데 이러한 분야의 民間化는 社會部門의 成熟과 가정의 자율적인 參與를 전제로 하는 것이어서 당분간은 우리의 우 民間화할 부문이 미국의 도시처럼 쉽게 늘어나지 않을 것 같은 制約도 있다. 그리고 근본적인 문제로서 논란의 여지는 있으나, 교도소나 민방위 등의 권리적 작용을 수반하는 업무는 우리의 경우 民間化한다는 것은 어려운 것임이 할 것도 없고, 租稅納付, 消防, 選舉, 警察의 通信體制運用 등의 업무도 많다. 事前分析을 前提로 한다.

民間經濟論理의 도입의 또 다른 형태는 사용자부담영역의 확대, 限界費用을 부여하는 限界價格制度(marginal pricing) 등을 종종 거론한다. 이의 취지는 물을 수용해야 하겠지만 政府部門의 운용이 미국처럼 너무나 많은 분야에 사기업의 논리가 적용될 수 없다는 상위의 가치가 존중되어야 할 것을 강조하고 있다. 이미 사기업의 논리를 받아들인 영역의 효율성을 증대시키기 위해서는 철저한 經濟分析이 요구되는 것이 사실이나, 새로이 어떤 분야를 사기업식으로 전환하려고 할 때는 항상 이것이 흡입하여 들여오는 또 다른 도시문제를 예측하는 것이 중요하다. 정부로부터의 거리감, 절대빈민층의 제외 등은 또 다른 문제의 대표적인 것이고 이것은 政府部門의 責任領域에 새로이 들어오는 것이다.

## V. 結　　言

이상에서는 도시문제의 발생에 어떠한 要素들이 작용하였으며, 그러한 문제를 보는 視角은 어떠하며, 이러한 문제들을 다루는데 있어 사회의 각 부문이 어떤 關係에 있는가를 주로 살펴보았다. 우리의 경우 현재도 도시문제로 말해 암아 걸등이 고조되고 있지만 앞으로 都市化가 더욱 진전될 경우 이 문제는

28) Sava, E.S., *Privatizing the Public Sector*, (Chatham, NJ: Chatham House Publishers, Inc., 1982), pp. 60-66.

심각성을 더해가고 국가적 문제로 될 것임이 明若觀火한 일이다. 또 현재의 도시정부는 地方自治의 도입, 재정적인 자립의 제도적인 조치 마련 등으로 轉換期에 놓여 있으나, 對民間部門, 社會部門에 대하여는 계속 상대적인 “우위”를 누리고 있으려는 것이 사실이다. 또 가정, 민간과 사회부문의 어떠한 부문이 앞으로의 問題解決에 더 기여할 지에 대하여 정책적인 판단을 못하고 있다.

그런데 도시문제가 심각성을 더해가고 도시정부의 취약점이 보완되지 않은 상태에서 도시정부가 현재의 政策運營方式을 그대로 가지고 가는 경우 문제는 더욱 풀기 어려운 방향으로 나아가게 된다. 이러한 사태에 대비하여 본 論文에서는 가정, 사회, 그리고 민간부문이 어떠한 방향에서 都市政府部門과 役割을 共有하고 나누어 가져야 될지를 論議해 보았다. 문제는 가정, 사회, 민간부문에서 좀 더 적극적으로 參與하여야 된다는 것과 참여가 자율적으로 되지 않는 경우 養育되거나 아니면 심지어 법규나 운영에 있어 義務化됨으로써 축매 작용을 통한 活性화를 시켜야 된다는 것을 지적하였다.