

2019년 하계 학술대회 발표논문집

충청남도의 미래 100년을 위한 준비

- 충청남도의 정체성과 발전 전략 -

일 시 : 2019년 05월 30일(목) 14:00-17:00

장 소 : 단국대학교 천안캠퍼스 인문관 008-01

주 최 : 충남연구원·한국행정사학회

주 관 : 한국행정사학회

후 원 : 충남연구원

충남연구원 · 한국행정사학회

2019년 하계 학술대회 프로그램

충청남도의 미래 100년을 위한 준비 - 충청남도의 정체성과 발전 전략 -

일 시 : 2019년 05월 30일(목) 14:00~17:00

장 소 : 단국대학교 천안캠퍼스 인문관 008-01

주 최 : 충남연구원 · 한국행정사학회

시간		내용	비고
14:00~14:20	20분	개 회 및 참 석 자 소 개 ■ 개회사 : 전일욱(한국행정사학회장) ■ 환영사 : 남보우(단국대 부총장) ■ 축 사 : 양승조(충청남도지사) ■ 축 사 : 윤 행(충남연구원장)	사회: 전오진(천안NGO센터)
14:20~15:20	60분	[발 표] ■ 발표1(20분) - 충청남도 역대 도지사의 도정철학 ■ 발표2(20분) - 충청남도 조직의 변천 ■ 발표3(20분) - 더 행복한 충청남도 경제 발전 전략	좌장 : 김춘식(백석대학교) 전일욱(단국대) 박종관(백석대) 김영수(충남도지사 보좌관)
15:20~15:30	10분	휴 식	
15:40~16:50	70분	[토 론] ■ 토론(60분) - 토론(10분) - 토론(10분) - 토론(10분) - 토론(10분) - 토론(10분) - 토론(10분) ■ 청중질문(10분)	좌장 : 김춘식(백석대학교) 김정기(국제대학교) 정시구(선학UP대학원대학교) 이영애(단국대학교) 최한규(선문대학교) 전지훈(충남연구원 책임연구원) 최웅선(충남연구원 책임연구원) 참석자 전원
16:50~17:00	10분	폐 회	

개회사

한국행정사학회장 전일욱

오늘 참석하신 내빈 여러분께 깊이 감사의 인사를 올립니다.

한국행정사학회는 한국연구재단 등재학술지로 1991년 창립한 이래 한국 행정학에서 특수성과 학문적 정체성이 가장 강한 학회라고 자부할 수 있습니다. 지금까지 훌륭한 분들께서 한국 행정의 역사와 학설을 깊이 연구하셨고 상당한 성과를 거두기도 했습니다. 한국 행정의 어제와 오늘을 조망하고 미래를 지향하는데 기여하는 학회입니다.

오늘 충남연구원과 함께 충청남도의 정체성을 찾아보고 새로운 도정 정책의 수립 근거를 마련하는데 좋은 논의를 할 수 있는 자리입니다. 지방자치이후 충청남도 역대 도지사의 도정 철학, 조직 등의 변천, 미래 발전 전략을 논의하는 오늘 세미나는 큰 의미가 있을 것으로 생각합니다.

현재 충청남도는 균형 있는 지역발전, 내실있는 산업경제, 활력있는 농어촌, 함께하는 교육·복지, 매력적인 문화·환경의 다섯 가지 목표를 제시하고 있습니다. 추진 전략으로는 살기 좋은 도시·농촌 생활환경 조성, 순환과 공생의 지역경제 육성, 역사와 문화가 흐르는 매력적인 지역문화 창달, 사통팔달의 교통 정보 인프라 구축, 근심없는 주거 복지 평생교육 실현, 안정적인 창조적인 지역자원의 활용과 관리, 지속가능한 자연과 생활환경 관리를 주요 과제별로 나누어 추진하고 있습니다. 오늘 세미나는 이러한 목표와 과제가 어떤 역사에서 비롯되었는지, 앞으로 어떤 방향으로 나아갈지 살펴보는 자리가 되었으면 합니다. 오늘 사회, 발표, 토론을 맡은 분들께서는 충청남도에 대해 해박한 경험과 지식을 갖춘 분들로 깊이 있는 논의를 할 수 있을 것이라고 봅니다.

한국행정사학회는 행정사학의 새로운 학문적 패러다임을 성찰하면서 학회 회원님들과 ‘발전하는 학회, 함께 하는 학회, 행복을 추구하는 학회’를 지향하고 있습니다. 이는 한국행정사학회의 발전을 위해, 충남연구원과 함께, 충청남도의 행복을 추구하는 자리가 되리라고 생각합니다.

감사합니다.

환영사

단국대학교 부총장 남보우

안녕하십니까?

이번 충남연구원과 한국행정사학회가 충청남도의 미래 100년을 위한 준비를 함께 토론하게 되어 기쁘게 생각합니다. 충청남도가 지방자치를 시작한지 24년이 되는 이 시점에 어떤 변화와 발전이 있었는지 살펴보는 일은 의미가 깊다고 봅니다. 특히, 충청남도의 정체성을 찾고 앞으로 미래 발전 전략과 도정정책을 수립하는 근거를 마련하는데 오늘 세미나가 필요한 이유라고 하겠습니다.

단국대학교는 창학 이념이 구국(救國)·자주(自主)·자립(自立)으로 진리와 봉사를 교시로 제시하고 있습니다. 특히, 천안캠퍼스는 충청남도의 발전에 기여하는 수많은 인물을 배출했고 지금도 인재를 양성하는 일에 매진하고 있습니다. 과거나 미래에도 충청남도의 발전에 이익이 되는 일을 기꺼이 감당하는 것이 단국대학교가 걸어야 할 길이며 봉사정신을 실현하는 길이라고 생각합니다.

한국행정사학회는 단국대학교 교수들이 창립한 학회로서 한국연구재단 등재학술지를 년 3회 발간하는 30여 년의 역사와 전통을 지닌 우수학회입니다. 역대 회장님들과 회원들의 열정과 헌신으로 이론적, 역사적 차원에서 한국 행정의 역사와 정체성 발전에 기여하고 있는 특수성이 강한 학회입니다. 이에 오늘 충남연구원과 한국행정사학회가 충청남도의 역사와 발전을 두고 논의하는 이 자리가 매우 소중하고 두 기관의 발전에 큰 도움이 되리라고 봅니다.

앞으로도 충청남도청과 충남연구원, 단국대학교와 한국행정사학회가 지방자치의 발전을 위해 많은 관심을 가지고 노력할 것입니다. 과거를 알아야 현재를 알 수 있고, 현재를 바로 알아야 미래를 전망할 수 있다는 원리를 바탕으로 좋은 논의가 있었으면 하는 마음입니다. 아무쪼록 생산적인 결과가 나오기를 기대하면서 여러분 모두의 발전과 건강이 있기를 바라겠습니다.

감사합니다.

축사

양승조(충청남도지사)

‘충청남도의 미래 100년을 위한 준비: 충청남도의 정체성과 발전전략’ 세미나 개최를 축하합니다. 뜻깊은 세미나를 마련하신 전일옥 회장님과 남보우 부총장님께 깊이 감사드립니다. 발제를 맡으신 박종관 교수님과 김영수 보좌관님, 그리고 토론에 참여하시는 교수님과 전문가 여러분께도 고마운 마음을 전합니다.

지난해, 충남도정은 여러 위기를 딛고 민선7기의 새로운 희망을 열었습니다. ‘더 행복한 충남, 대한민국의 중심’이라는 비전을 세우고 저출산·고령화·사회양극화의 3대 위기 극복 및 복지와 경제가 선순환하는 기업하기 좋은 충남의 든든한 토대를 놓았습니다. 지속가능한 미래 성장을 위해 조직개을 단행하고 도정 사상 최초로 예산 7조원 시대도 열었습니다.

지금까지가 준비와 토대를 닦는 시간이었다면 이제부터는 실천과 성과를 이루기 위한 시간입니다. 지난해 세운 도정비전과 각 분야의 과제들을 이제 본격적으로 실천하고 정착시켜 나가겠습니다. 내포혁신도시 지정과 공공기관 이전을 통해 충남의 발전을 물론이고 국가균형발전을 위한 새로운 전기를 마련하겠습니다. 부남호 역간척을 이끌어내 지속가능한 성장의 모범적 사례를 만들겠습니다. 지난해에 끌어왔던 안면도 관광지 개발의 새로운 해법을 찾고, 노후 석탄화력발전소 조기 폐쇄를 한 발 더 전진시켜 미세먼지로부터 자유롭고 깨끗한 환경을 도민들께 반드시 되돌려 드리겠습니다.

또한 경제의 체질을 개선하고 서민들의 삶이 나아질 수 있도록 더욱 선도적인 노력을 펼쳐나가야 할 것입니다. 어르신 버스비 무료화와 소상공인 사회보험료 지원, 더 행복한 주택 공급 등 3대위기 극복과 서민들의 삶을 보듬는 실질적인 해결책을 마련하겠습니다. 영세사업자와 소상공인에 대한 4대보험료 지급을 확대하고 자동차부품업계의 어려움을 타계할 대책을 마련하겠습니다. 그리하여 지역 산업의 구조적 위기를 극복할 새로운 산업전략 마련과 혁신성장에 더욱 집중하겠습니다.

충남의 지속적이고 장기적인 발전을 위해선 지방정부의 노력에 각계각층의 경험과 지혜가 더해져야 합니다. 그런 의미에서 충청남도 역대 도지사의 도정철학, 충청남도 조직구조의 변용과 원인 그리고 충청남도의 발전전략을 토의하는 이번 세미나는 민선7기 도정이 나아가야 할 방향을 다시금 알려주는 이정표로 자리매김할 것입니다.

귀중한 시간을 내시어 세미나를 여신 모든 분들께 다시 한 번 깊이 감사드립니다. 세미나를 통해 도출된 의미 있는 생각과 의견들은 도정에 적극적으로 반영토록 하겠습니다. 참석하신 여러분 모두의 건강과 행복을 기원합니다.

감사합니다.

축사

충남연구원장 윤 황

여러분, 반갑습니다.

충남의 미래 100년을 준비하기 위한 세미나의 개최를 축하드립니다. 토론회에 앞서 참석해주신 모든 분들과 행사 준비에 많은 노고를 아끼지 않으신 분들에게 격려와 감사의 인사를 드립니다. 특히, 본 행사를 주관하여 주신 전일옥 회장님과 자리를 마련해 주신 남보우 부총장님 감사합니다. 바쁘신 와중에도 오늘 행사를 빛내주시기 위해 어려운 걸음을 하여주신 양승조 지사님께도 감사의 말씀을 올립니다. 또한, 박종관 교수님과 김영수 보좌관님의 발제에 고마운 인사를 전합니다. 그외 토론에 참여하신 분들의 소중한 고견 감사드립니다.

지방자치가 시작된 지 어느덧 24년, 성숙한 성년의 길로 들어섰습니다. 이제 우리는 지난 지방자치의 변화를 살펴보고 새로운 시작을 위한 준비를 하여야 할 시기입니다. 이러한 준비만이 미래 100년의 청사진을 제시할 수 있을 것입니다.

우리 충남은 새로움을 두려워하지 않는 개방성이 있고 충남의 인물들은 자신에게 엄격하며 남을 배려하고 큰 뜻을 위해 자신을 희생하는 보이지 않는 깊이가 스며 있는 곳입니다. 이러한 충남의 정체성은 현대를 살아가는 지속가능한 발전의 필요조건이라 할 수 있습니다.

충남의 정체성은 지역주민들의 정주의식이 약화되고 각종 지역문제와 갈등이 높아지는 상황에서 중요한 하나의 해결 기제로서 인식될 수 있습니다. 또한, 충남의 정체성에 대한 논리적 근거를 확인하여 주민들의 실생활과 연계할 수 있는 좌표를 설정할 수 있으며 이에 대한 전략과 정책을 이끌어 낼 수 있는 중요한 과제라 할 것입니다. 충남의 정체성은 다른 지역의 정체성과 분명한 차별화 성향을 가지고 있기 때문에 이를 활용하여 충남의 브랜드가치를 제고하기 위한 다양한 노력들이 이루어져야 합니다.

오늘 세미나는 충남의 미래 100년을 준비하기 위해 그 동안 충남도를 이끌었던 도정철학을 다시금 확인하고 이를 기반으로 새로운 전략을 모색하는 자리입니다. 지역주민과 시민사회단체, 공무원과 전문가 등 각계의 분들이 함께 새로운 충남의 미래를 준비하는 소중한 자리가 될 것으로 기대합니다. 오늘 세미나가 각별히 중요시 되는 이유가 바로 여기에 있습니다.

새로운 미래는 과거를 기반으로 만들어 집니다. 그리고 오늘의 우리 충남은 충남만의 정체성과 철학을 기반으로 발전하고 있습니다. 충남의 미래 100년을 준비하는 자리로서 힘을 모으고 지혜를 나누는 자리가 되기를 바랍니다.

감사합니다.

목차

발표 1 : 충청남도 역대 도지사의 도정철학(전일욱)	1
발표 2 : 충청남도 조직의 변천(박종관)	11
발표 3 : 더 행복한 충청남도 경제발전전략(김영수)	31
충청남도 정체성과 발전 전략 토론회(전지훈)	59
더 행복한 충청남도 경제발전전략 토론회(최웅선)	62
역대 도지사의 도정철학 토론회(최한규)	65

충청남도 역대 도지사의 도정철학

전일욱(단국대학교)

I. 서론

다수의 참여에 의해 행해지는, 그러다보면 굉장히 비효율적인(시간과 비용이 많이 수반되므로) 정치 형태로 보이는 민주주의 정치체제가 오늘날 모든 국가에서 받아들여지는 이유는 무엇일까?

왕이나 대통령 혼자서 혹은 소수의 집단이 정치를 한다면 의견 대립으로 인한 시간과 비용의 낭비를 줄일 수 있을 것이다. 그러나 일인지배 혹은 엘리트 소수에 의해 지배되는 정치 형태는 지배-피지배 계급을 양산하여 사회의 불평등을 야기한다. 또한 역사적으로 볼 때, 지배 계급은 민중의 자유를 억압하곤 하였으며, 다수의 민중이 노예와 같은 처지에 놓여 인간으로서의 존엄성이 침해되는 경우가 많았다. 따라서 민주주의는 모든 인간이 보장받아야 할 인간의 존엄성, 자유, 평등을 기본 토대로 하는 정치 형태이기 때문에 오늘날 가장 우월한 정치 형태로서 널리 정착되어 모든 국가들이 사용하고 있는 것이다.

인간의 존엄성과 자유 그리고 평등을 어떻게 확보할 수 있을까? 이들은 하나하나 독립적으로 다른 형태로 전개되는 것이 아니라 유기적인 관계를 통해 보호받고 행사할 수 있는 것이다. 즉, 인간의 존엄성은 인간으로 태어나면서부터 당연히 보장받아야 하는 것이다. 인간의 존엄성은 인간에게 주어진 자유와 평등이라는 두 가지 권리를 모든 인간에게 보장할 때에 지켜질 수 있다. 자유는 각자가 삶의 주인이 되어 국가로부터의 간섭과 억압 없이 스스로의 의지에 따라 선택하고 행동할 수 있는 것이다. 평등이란 근거 없는 차별을 받지 않아야 한다는 뜻으로, 무조건 모든 사람을 같다고 보는 것이 아니라 차이를 인정하되 그것이 차별의 근거가 되어서는 안 된다는 것이다.

또한 어떤 부류의 인간이 타인의 부당한 지배를 수용해야 하거나 재산으로 취급되거나(노예), 이유 없이 어딘가에 갇혀 신체의 자유를 만끽할 수 없다면 인간의 존엄성이 침해받는 것이다. 이러한 상황을 방지하고 사회의 모든 구성원이 주어진 권리를 보장받도록 만들어진 것이 민주주의 체제이고 보편화되게 된 것이다.¹⁾

특히 민주주의는 지방자치와 긴밀한 관계를 통해 발전하고 확대되었다. 왜냐하면 지방자치는 다음과 같은 정치적 기능을 수행하기 때문이다.

첫째, 독재정치에 대한 방어기능, 즉 지역의 민주화를 통하여 국정의 민주화를 실현하는 기능을 한다. 또한, 지방분권을 기초로 국민의 자유와 권리를 보장하고 참여를 실현시켜 권력을 분산시킨다.

1) <http://100.daum.net/encyclopedia/view/39XXX8600076>

둘째, 지역 내의 사무를 자주적으로 결정, 처리하므로 주민의사의 우월적 가치, 행위의 자기 책임성·자기결정성, 기관의 선거 등 민주주의의 본질적 내용을 실현하는 기능을 한다.

셋째, 민주주의의 학교·훈련장으로 기능한다. 지방자치는 민중을 계도하여 민주적 사고방식을 가지게 하며 공공심과 자유정신을 함양시켜 준다. 지방자치를 통한 민주주의 정치교육의 효과는 주민의 교육과 대표자(지방의원 및 자치단체장)의 교육에서 얻을 수 있다.

넷째, 중앙정국의 혼란·불안정, 무정부상태가 지방에까지 파급되지 않도록 방지하고 지방 정치와 행정의 독자성·안정성을 유지하는 기능을 한다.²⁾

현재 대한민국은 17개의 광역시도의 지방정부를 중심으로 본격적으로 민주주의를 확대하고 권력을 분산하는 지방자치시대를 전개한지 올해로 24년이 되는 해이다. 따라서 본 연구의 목적은 독재정치에 대한 방어기능, 지역 내의 사무를 자주적으로 결정하는 기능, 민주주의 훈련장으로 기능, 지방정치와 행정의 독자성·안정성을 유지하는 기능을 위해 24년 기간 동안 역대도지사들은 어떤 철학을 가지고 도정을 이끌어 왔는지 분석해 보는데 있다. 분석대상은 충청남도 역대도지사의 도정 목표, 도정책심방침을 중심으로 분석하였다.

II. 역대도지사의 핵심도정 목표와 방침

1. 심대평 도지사 시기(1995년 7월 1일 - 2006년 3월 24일)

1) 시대적 상황

(1) 제1기(1995.7.1. - 1998.6.30./ 3년)

심대평 도지사 제1기시기에 나타난 주요한 정치, 경제, 사회의 문제 및 이슈들을 살펴보면 다음과 같다. 우선 정치적인 측면에서 보면, 1993년 대한민국에 약 30년 만에 문민정부가 탄생하였고 그의 영향으로 1995년 6월 27일 지방의회 의원 및 지방자치단체장을 선출하는 제1회 전국동시지방선거가 실시되었다. 또한 정치적으로는 11월 16일 노태우 전 대통령이 재임 당시 5,000억 원의 비자금을 조성하고 기업체들로부터 뇌물을 받은 혐의로 구속 수감되었다. 헌정 사상 전직 대통령이 구속된 것은 광복 이후 처음이었다. 12월 3일에는 전두환 전 대통령이 12·12 사태와 5·18 광주 민주화 운동 유혈 진압을 주도한 혐의로 구속 수감되었다.

정치·경제적인 측면에서 보면, 1997년에는 외환위기로 인해 11월 21일 대한민국 정부가 국제 통화기금(IMF)에 구제 금융을 요청하였다. 소위 IMF 위기가 전개되었다. 이런 영향으로 97년 12월 19일 야당의 김대중 후보가 대통령으로 당선되었고 1998년 2월 25일에는 15대 대통령으로 대통령에 취임하였다. 이후 국무총리에 김종필 자민련 총재가 임명되면서 대한민국 최초의 DJP연합정부가 들어섰다.

사회적인 측면에서 보면, 1995년 6월 29일 삼풍백화점 붕괴 사고로 인해 502명의 사망자와 937명의 부상자가 발생하였다. 따라서 안전에 대한 국민적 관심이 높아지는 계기가 되었다.

따라서 이시기는 정치적으로는 민주주의와 지방분권, 경제적으로는 IMF 위기로 실업자 구제와 경제구조의 재조정, 사회적으로는 안전 확보 및 관리가 중요한 시대적 이슈로 볼 수 있다.

2) <http://100.daum.net/encyclopedia/view/14XXE0054202>

(2) 제2기(1998.7.1. - 2002.6.30./ 4년)

심대평 도지사 제2기시기에 나타난 주요한 정치, 경제, 사회의 문제 및 이슈들을 살펴보면 다음과 같다. 우선 정치적인 측면에서 보면, 첫째로 김대중 정부가 시작된 이후 북한에 대한 햇볕정책이 시작되었다는 점과 그와 같은 정책에도 불구하고 북한은 1999년 6월 15일 서해에서 제1·2연평해전을 일으켜 한반도에 평화와 긴장이 공존하게 된다. 특히 2002년 월드컵기간 중에 북한이 제2연평해전을 일으켜 우리군인 6명이 사망하고 18명이 부상하는 사건이 발생하였다.

둘째, 2000년 16대 국회의원 총선거에서 여소야대 현상(한나라당 133석, 새천년민주당 115석, 자민련 17석)이 나타나 정국의 주도권이 야당으로 넘어가게 되었다.

경제·사회적인 측면에서 보면, 첫째, 금융위기를 벗어나려는 경제구조조정이 대우그룹해체 등과 같이 전방위적으로 진행된 점을 들 수 있다. 둘째, 현대그룹의 소매 방북이후 남북교류 협력이 빠르게 진행되어 서울-판문점-개성 간 버스를 이용한 육로 관광이 합의되었고, 남북한 이산가족 200명이 서울과 평양에서 반세기만에 혈육상봉을 진행하였다.

따라서 이시기는 정치적으로는 남북관계가 중요한 이슈가 되었고, 경제사회적인 측면에서도 남북관계가 중요한 이슈가 되었다. 다만, 경제적으로 구조조정에 따른 일자리 창출문제가 국민적 관심사로 볼 수 있다.

(3) 제3기(2002.7.1. - 2006.3.24./ 4년)

심대평 도지사 제3기시기에 나타난 주요한 정치, 경제, 사회의 문제 및 이슈들을 살펴보면 다음과 같다. 우선 정치적인 측면에서 보면, 다양한 이슈들이 발생하고 있다. 즉, 2002년 12월 19일 여소야대 상황에서도 16대 대통령으로 여당의 노무현 후보가 당선되었다. 2003년 4월 9일에는 미국과 영국의 이라크 침공이 있었다. 8월 27일에는 북한 핵문제 해결을 위한 6자회담이 처음으로 열렸다. 2004년 3월 12일에는 노무현 대통령에 대한 탄핵 소추안이 국회를 통과하였고 5월 14일 헌법재판소가 노무현 대통령 탄핵 소추안을 기각하는 사건이 발생하여 정치적 파장이 심각한 상황으로 전개되어 정치적 진보세력과 보수세력 간의 첨예한 대립이 형성된 시기로 볼 수 있다.

사회적 측면에서 보면, 2003년 2월 18일에는 대구 지하철 화재 참사가 발생하여 192명이 사망하고 151명이 부상하는 사건이 발생하였다. 공공안전에 대한 문제의식이 사회전반에 영향을 주게 되었다. 또한 7월 27일에는 북한의 탈북자가 468명이 집단 입국하는 사건이 발생하여 한국사회에 탈북자 수가 급증함에 따라 사회문제로 인식하는 상황에 놓이게 되었다. 10월 21일에는 행정수도 이전이 헌법재판소에 의해 위헌으로 판결되었다.

따라서 이시기의 주요한 이슈는 진보와 보수진영 간의 권력투쟁 및 갈등의 심화, 공공안전에 대한 사회적 공감대 심화로 볼 수 있다.

2) 도정목표와 방침

(1) 제1기(1995.7.1. - 1998.6.30./ 3년)

심대평 지사의 도정목표는 1기부터 3기까지 변함없이 “4천만이 살고 싶은 충남 건설” 이

다. 이를 위해 1기와 2기는 인본행정의 구현, 지역경제 육성, 개발보전의 조화, 충남정신의 발양을 통해 목표를 달성하겠다는 방침을 세워 추진하였다. 눈에 띄는 방침으로는 인본행정의 구현으로 볼 수 있다. 이는 충청인의 고통을 극소화하고 복지를 증진시키려는 행정으로 모든 도덕적·사회적 수단을 통해 인간중심행정을 구현하겠다는 것을 통칭하는 것으로 이해되었다.

(2) 제2기(1998.7.1. - 2002.6.30./ 4년)

심대평 지사의 2기의 도정목표와 주요방침은 다음과 같다. 즉, 목표는 “4천만이 살고 싶은 충남 건설” 이고, 주요 방침은 인본행정의 구현, 지역경제 육성, 개발보전의 조화, 충남정신의 발양 등이다. 여기서 충남정신의 발양은 많은 독립 운동가들을 배출한 고장답게 충청인의 나라사랑정신을 대한민국 곳곳에 펼쳐 일으키겠다는 것으로 판단된다.

(3) 제3기(2002.7.1. - 2006.3.24./ 4년)

심대평 지사의 3기 도정목표도 “4천만이 살고 싶은 충남 건설” 이다. 주요방침은 변화가 있었다. 즉, 충남정신의 발양, 참여복지 구현, 미래인재 양성, 지역균형 발전 등으로 복지와 인재라는 요소를 새로운 항목으로 제시하고 있다.

2. 이완구 도지사시기(2006년 7월 1일 - 2009년 12월 13일)

1) 시대적 상황

이완구 도지사시기 나타난 주요한 정치, 경제, 사회의 문제 및 이슈들을 살펴보면 다음과 같다. 우선 정치적인 측면에서 보면, 2006년 10월 9일 북한이 함경북도 화포리에서 1차 핵실험을 실시하였다. 2007년 12월 19일 제17대 대통령으로 야당인 이명박 후보가 당선되었고, 2008년 2월 25일 17대 대통령으로 이명박 야당 후보가 취임하게 되었다. 4월 9일에는 18대 국회의원 총선거가 진행되었고 여당인 한나라당이 과반인 153석을 얻어 여대야소를 형성하게 되었다. 7월 11일 금강산 관광객 피격사건으로 금강산관광 중단과 함께 남북관계가 경색국면으로 전개하게 되었다. 2009년 5월 23일 노무현 전대통령 서거로 여야대치정국이 전개되었다. 6월 25일 북한 풍계리에서 제2차 핵실험 실시하였다. 8월 18일 김대중 전 대통령 서거하였다. 2010년 3월 26일 백령도 인근 해상에서 해군 2함대 소속 1,200톤 급 초계함 천안함이 북한의 공격으로 46명의 병사가 사망하고 전함이 침몰하는 사건이 발생하였다. 보수세력의 강화로 진보세력의 쇠퇴가 나타났고 이로 인해 남북관계도 경색국면으로 전환되게 되었다.

경제사회적인 측면에서 보면, 2007년 1월 20일 천안시에서 조류 인플루엔자 발병이 확인되어 조류농가에 살처분이 진행되었다. 4월 2일 한미자유무역협정이 타결되었다. 6월 27일에는 제주도가 유네스코 세계자연유산으로 등재되었다. 12월 7일 충남 태안군 소원면 앞바다에서 홍콩선적 유조선 '허베이 스피리트'와 해상 크레인을 적재한 삼성물산 소유의 '삼성 1호' 부선이 충돌하여 15,000t의 원유가 바다로 유출되었다. 이 사고는 1995년 전남 여수 앞바다에서 발생한 씨프린스호 사고에서 유출된 5,035t 원유의 2배에 달하는 규모이다. 2009년 2월 5일 국보1호인 숭례문이 방화되는 사건으로 다시 한 번 문화재관리에 대한 종합점검이 실시되었

다. 5월 2일 미국산 광우병 소고기 반대하는 촛불시위가 처음으로 열렸다. 11월 3일일 대한민국 전역에서 하루 9,000여명이 신종 플루에 감염되었다. 국가 전염병 재난에 대한 국민적 불안과 걱정이 심각한 상황에 놓이게 되었다.

따라서 이시기의 주요한 이슈는 남북관계의 파열과 국내정치에 있어서의 진보진영과 보수진영과의 갈등 첨예화 그리고 각종 질병에 대한 대책, 환경문제, 문화재 관리 등을 들 수 있다.

2) 도정목표와 방침

이완구 지사의 도정목표는 “한국의 중심, 강한 충남도”였고, 이를 달성하기 위한 주요 방침으로는 균형 있는 지역발전, 함께하는 복지사회, 활력 있는 농어촌, 역동적인 산업경제, 건강한 자연환경 등이었다.³⁾

3. 안희정 도지사시기(2010년 7월 1일 - 2018년 3월 5일)

1) 시대적 상황

(1) 제1기(2010.7.1. - 2014.6.30./ 4년)

안희정 도지사의 제1기시기 나타난 주요한 정치, 경제, 사회의 문제 및 이슈들을 살펴보면 다음과 같다. 우선 정치적인 측면에서 보면, 2010년 11월 23일 북한이 연평도에 포격을 가하는 사건이 발생하였다. 2013년 12월 19일 제18대 대통령으로 박근혜 후보가 당선되었고, 2014년 2월 25일 18대 대통령으로 임기가 시작되었다.

경제사회적 측면에서 보면, 2010년 9월 22일 수도권 등 중부, 충청 지방에 330mm의 폭우가 쏟아져 막대한 피해가 발생하였다. 2011년 5월 4일 한국-유럽연합 간 자유무역협정 비준 동의안이 여당인 한나라당 단독으로 본회의를 열어 비준 동의를 상정, 최종 통과했다. 6월 26일 태풍 메아리의 관통으로 많은 피해가 발생하였다. 2012년 3월 3일 주5일제 근무 전면 시행하였다. 3월 15일 석탄발전소인 보령화력발전소에서 화재 발생하였다. 2014년 4월 16일 인천에서 제주로 향하던 여객선 세월호가 진도 인근 해상에서 침몰하면서 승객 304명(전체 탑승자 476명)이 사망·실종된 대형 참사 사건이 발생했다.

따라서 안희정 도지사 제1기시기의 주요한 이슈는 남북관계 경색, 자연재해 예방, 여유로운 생활, 국민안전대책마련, 자유무역협정의 지속화 등으로 볼 수 있다.

(2) 제2기(2014.7.1. - 2018.3.5./ 4년)

안희정 도지사의 제2기시기 나타난 주요한 정치, 경제, 사회의 문제 및 이슈들을 살펴보면 다음과 같다. 우선 정치적인 측면에서 보면, 2015년 11월 22일 김영삼 전 대통령이 서거하였다. 2016년 2월 10일 개성공단 가동 전면중단하였다. 2016년 4월13일 제20대 국회의원 선거에서 야당 승리하였다.(새누리당 참패, 더불어민주당 승리, 국민의당 약진으로 3당체제가 됨) 12월 9일 박근혜 대통령 탄핵소추안이 국회 통과되었다. 따라서 대통령의 직무가 정지되었다. 2017년 3월 10일 헌법재판소 박근혜 대통령 탄핵 소추안을 인용하면서 대통령은 최종 파면되

3) <http://www.chungnam.go.kr/ebook/separates/whitebook/2009/PDF/2009.pdf>(검색일:2019.5.17.)

어 4년간의 대통령 임기가 종료되었다. 5월 9일 제19대 대통령 문재인 정부가 출범하게 되었다. 9월 3일 북한 6차 핵실험 강행하였다. 2017년 3월 23일 이명박 전 대통령 뇌물, 횡령 혐의로 서울동부구치소에 수감되었다.

경제사회적 측면에서 보면, 2015년 6월 9일 고리원자력 1호기 영구 정지되어 37년 만에 역사 속으로 사라지게 되었다. 2016년 2월 11일 금산군에서 규모 3.1지진이 발생하였다. 3월 2일 공주시에서 규모 2.4의 지진이 발생하였다.

2017년 11월 15일 포항시 규모 5.4 지진 발생으로 128명의 부상자가 발생하였다. 2018년 2월 11일부터 15까지 삼척시 대형 산불 발생하였다. 포항 규모 4.6 지진 다시 발생하였다. 2월 28일 대구미래대학교 재정문제로 폐교하였고, 서남대학교 폐교되었다.

따라서 안희정 도지사 제2기시기의 주요한 이슈는 남북관계 파국, 박근혜 대통령 탄핵 등으로 보수와 진보 진영의 갈등 첨예화, 자연재해 대책, 교육에 대한 구조조정 등으로 나타났다.

2) 도정목표와 방침

(1) 제1기(2010.7.1. - 2014.6.30./ 4년)

제1기 안희정 지사의 도정목표는 “행복한 변화, 새로운 충남” 이었다. 이를 달성하기 위한 핵심적인 도정방침으로는 대화와 소통, 공정과 투명, 견제와 균형, 참여와 창의였다.⁴⁾

(2) 제2기(2014.7.1. - 2018.3.5./ 4년)

제2기 안희정 지사의 도정목표도 제1기와 같이 “행복한 변화, 새로운 충남” 이었다. 이를 달성하기 위한 핵심적인 도정방침으로는 대화와 소통, 참여와 자치, 공정과 투명, 상생과 균형이었다. 특히 집중적으로 혁신할 분야를 정하고 그것을 3대혁신(행정혁신, 자치혁신, 3농 혁신) 과제로 제시하였고, 이를 토대로 충남에 3대 행복(환경, 성장, 권리)을 실현해 보겠다는 구호를 제시함으로 간결하고 명료하게 다가오는 도정내용을 제시했다고 볼 수 있다.

4. 양승조 도지사시기(2018년 7월 1일 - 현재)

1) 시대적 상황

양승조 도지사시기 나타난 주요한 정치, 경제, 사회의 문제 및 이슈들을 살펴보면 다음과 같다. 우선 정치적인 측면에서 보면, 2018년 4월 27일 판문점에서 남북정상회담이 진행되었다. 그 후 두 차례에 걸친 남북정상회담을 통해 남북관계가 회복되고 있다. 그리고 6월 12일 제1차 북미정상회담이 개최되었고, 2019년 2차 북미 정상회담이 베트남에서 개최되어 한반도의 핵문제를 해결하기 위한 노력이 전개되고 있다.

경제사회적 측면에서 보면, 2019년 4월 4일 강원도 대형 산불로 고성군, 속초시, 강릉시, 동해시 등이 피해를 입어 자연재해에 대한 국민적 관심이 더욱 높아졌다는 점이다. 그리고 2018년 8월 3일 2019년 최저임금을 8,350원을 확정 고시함으로 소득중심의 경제구조개혁이 지속적으로 전개되고 있다는 점을 들 수 있다.

4) 2010년 도정백서

<http://www.chungnam.go.kr/ebook/separates/whitebook/2010/PDF/2010.pdf>(검색일:2019.5.18.).

따라서 양승조 도지사시기의 주요한 이슈는 남북관계의 개선, 자연재해에 대한 대책, 소득 중심의 경제구조개혁 등으로 볼 수 있다.

2) 도정목표와 방침

양승조 지사의 도정목표는 “더 행복한 충남, 대한민국의 중심” 이고, 이를 달성하기 위한 핵심적인 방침으로는 균형 있는 지역발전, 내실 있는 산업경제, 활력 있는 농어촌, 함께하는 교육·복지, 매력적인 문화·환경 등이다.

Ⅲ. 역대도지사의 도정철학의 특징

1. “시대이슈가 반영되었는가?” 에 대한 특징

시대이슈를 반영한 도정철학이 있었는가 하는 점을 분석한 부분이다. 표에서 ● 이 많으면 시대이슈를 발휘한 도정철학을 담았다고 볼 수 있다. 각각의 도지사의 반영정도는 아래 표를 통해 제시하였다.

〈표 1〉 1기 심대평의 핵심도정방침과 시대이슈의 일치정도

시대이슈 \ 도정방침	1기 도정핵심방침				비고
	인본행정의 구현	지역경제 육성	개발보전의 조화	충남정신의 발양	
민주주의	●				
지방분권	●				
IMF위기극복		●			
실업자 구제		●			
안전 확보 및 관리					

〈표 2〉 2기 심대평의 핵심도정방침과 시대이슈의 일치정도

시대이슈 \ 도정방침	2기 도정핵심방침				비고
	인본행정의 구현	지역경제 육성	개발보전의 조화	충남정신의 발양	
남북관계					
일자리문제		●			

〈표 3〉 3기 심대평의 핵심도정방침과 시대이슈의 일치정도

시대이슈 \ 도 정 방 침	3기 도정핵심방침				비고
	충남정신의 발양	참여복지 구현	미래인재 양성	지역균형 발전	
진보와 보수진영 간의 권력투쟁					
남남갈등				●	
공공안전					

〈표 4〉 이완구의 핵심도정방침과 시대이슈의 일치정도

시대이슈 \ 도정방침	도정핵심방침				
	균형 있는 지역발전	함께하는 복지사회	활력 있는 농어촌	역동적인 산업경제	건강한 자연환경
남북관계의 파열					
진보진영과 보수진영과의 갈등 첨예화	●				
각종 질병에 대한 대책					
환경문제					●
문화재 관리					

〈표 5〉 1기 안희정의 핵심도정방침과 시대이슈의 일치정도

시대이슈 \ 도정방침	1기 도정핵심방침				비고
	대화와 소통	공정과 투명	견제와 균형	참여와 창의	
남북관계 경색	●				
자연재해 예방					
여유로운 경제생활		●			
국민안전대책마련					
자유무역협정의 지속화					

〈표 6〉 2기 안희정의 핵심도정방침과 시대이슈의 일치정도

시대이슈 \ 도 정 방 침	2기 도정핵심방침				비고
	대화와 소통	공정과 투명	상생과 균형	참여와 자치	
남북관계 경색	●				
자연재해 관리					
남남갈등 첨예화					
국민안전대책마련					
교육구조조정					

〈표 7〉 양승조의 핵심도정방침과 시대이슈의 일치정도

시대이슈 \ 도정방침	도정핵심방침				
	균형 있는 지역발전	내실 있는 산업경제	활력 있는 농어촌	함께하는 교육·복지	매력적인 문화·환경
남북관계의 개선					
자연재해에 대한 대책					
소득중심의 경제구조개혁		●			

2. “어떤 행정의 가치를 추구했는가?”에 대한 특징

“가치는 도구성을 기준으로 도구적, 수단적 또는 비본질적 가치와 본질적 가치의 두 가지 종류로 나눌 수 있다. 여기서 비본질적 가치라 함은 어떤 욕구되는 결과, 즉 궁극적 목적을 실현하는 것을 가능하게 하는 가치들을 의미한다. 그리고 본질적인 가치는 가치 자체가 목적이 되는 가치를 의미하는 것으로 결과에 상관없이 만족을 줄 수 있는 가치를 의미한다. 행정이 추구하는 사회적 가치도 이러한 도구성을 기준으로 하여 본질적 행정 가치와 수단적 행정 가치로 나누어 설명할 수 있다. 본질적 행정가치는 행정을 통해 이룩하고자 하는 궁극적 가치이다. 이 범주에는 정의, 공익, 복지, 형평, 자유, 평등 등의 개념을 포함시킬 수 있다. 물론 이러한 본질적 가치도 개념을 조작화할 경우 절차적 행정 가치나 수단적 행정 가치로 환원할 수 있을 것이다. 예를 들어, 정의는 평등 또는 형평의 개념으로 환원될 수 있을 것이며, 공익은 정책결정 과정과 관련된 절차적 가치로 이해될 수 있을 것이다.

수단적 가치 또는 비본질적 가치는 궁극적 목표로서의 본질적 가치를 실현하는 것을 가능하게 하는 가치들을 의미한다. 사회적 가치의 배분 절차나 실제적인 행정과정에서 구체적인 지침이 될 수 있는 가치 개념들이 포함된다. 보편적으로 제시되는 수단적 가치 개념으로는 합리성, 능률성, 효과성, 민주성, 책임성, 합법성, 투명성 등이 있다.

그 밖에 행정 개념에 중립성, 가외성 등을 포함시켜 설명하는 학자들도 있다.”(이종수·윤영진 외 공저, 새 행정학, 대영문화사, PP.184-185.) 여기에서는 행정의 본질적 가치만을 살펴 보도록 하였다.

〈표 8〉 각 도지사들의 본질적 행정가치 분석

		심대평			이완구	안희정		양승조	비 고
		1기	2기	3기		1기	2기		
본 질 적 가 치	정의					●	●		
	공익								
	복지	●	●	●	●	●	●	●	
	형평	●	●	●	●	●	●	●	
	자유								
	평등								

IV. 결론

지금까지 1995년 7월 1일 실시된 지방자치제도에 따라 도지사를 선출하게 되었고 24년이란 시간이 흘렀다. 도지사들의 도정목표와 핵심방침 그리고 본질적 행정 가치를 통해 도정철학을 살펴본 결과 크게 차이가 나타나지 않았다.

〈표 8〉에서 보듯이 심대평, 이완구, 양승조 지사는 복지와 형평이 도정철학으로 볼 수 있었고, 안희정 지사는 복지와 형평 그리고 정의가 도정철학으로 분석되었다.

즉, 역대 도지사들의 도정을 이끌어 나가는 첫 번째 핵심적 생각은 “충남인들의 삶의 질에 대한 기준을 높이고, 도민 전체가 행복하게 살아갈 수 있도록 하는 데 중점을 두고” 노력하는 도정철학을 가장 우선시 한 것으로 나타났다. 한 마디로 ‘도민복지수준향상을 위해 노력했다’고 볼 수 있다.

두 번째로는 이와 같은 도민복지수준을 어떻게 나눌 것인가를 고민했다고 볼 수 있다. 즉, 도민의 행복을 어떻게 배분할 것인가? 이에 대한 대답으로는 “형평성 있게 골고루 분배” 하려고 했음을 알 수 있었다.

마지막으로 다른 지사들과 달리 안희정 전 지사는 한발 더 나아가 복지의 분배에 있어서 형평하게 배분하는 것도 중요하지만 공정하게 정의롭게 나누는 것을 도정철학으로 제시했다고 볼 수 있다.

충청남도 조직의 변천

박종관(백석대학교)

I. 서론

조직은 환경의 변화와 조직체제내의 하위 체계의 변화 속에서 적응하고 혁신하며 안정성과 계속성을 유지하는 동적체제(dynamic system)이다. 이러한 동적 체제로서의 조직이 자연적이며 우연적인 변화 속에서의 예정 조화만을 기대할 수는 없는 것이다. 때로는 저항이 수반된다 할지라도 계획적, 의도적이며 유도적인 방법에 의한 변화가 바람직 할 수 있다. 그러나 조직적인 변화라 할지라도 그 범위와 방법이 명백하지 않을 수 있다.

계획적 조직의 변화는 조직이 환경의 변화에 대응하여 조직의 적응력과 혁신성을 향상시키기 위한 일종의 의도적인 장기적 노력이라 할 수 있다. 그렇게 함으로써 조직의 목표 달성을 위한 문제 해결과 갱신(renewal process)을 하고자 하는 것이다. 그런데 조직의 계획적 변화는 적응과 혁신력의 향상이라는 일방적 목표만을 추구하지 않는다. 왜냐하면 조직은 그 자체가 하나의 체제이기 때문에 체제의 유지와 기능의 발휘를 위해서는 안정성 및 계속성도 중요하기 때문이다. 조직은 계획적 변화 속에서 어느 정도 동적 균형(dynamic equilibrium)이 유지되어야 할 것이다.

조직환경의 본질과 특성에 의해 조직의 형태적 다양성을 설명하는 조직생태학은 주로 조직 간 희소자원을 둘러싼 경쟁, 조직밀도, 정당화 등을 중심으로 조직의 변화 메커니즘을 역사적 관점에서 다루어 왔다(Aldrich, 1979; Carroll, 1984). 이와 같은 시도들은 특정 환경 하에서 조직이 대응해 온 조직형태 및 구조에 관한 논리적 산출물인 동시에 다양한 행정 환경에서 조직목표의 달성을 위해 수용되어온 조직기능에 대한 유용한 시사점을 제공해 준다. 즉, 외적 환경에 구조적으로 제도화되어 온 조직유형에 관한 정보는 다양한 환경 변화에 정부가 사전 대응할 수 있도록 하는 예측력을 지닌다(Peters, 1992; Davis, 1996).

본 논문은 충청남도 조직의 변천에 대해서 고찰하고자 한다. 이를 위하여 조직의 계획적 변화에 관한 제 이론을 살펴보고 충청남도 조직의 변천을 역사적으로 기술함과 동시에 변화에서 나타나는 특징의 고찰을 시도하는데 목적이 있다. 이를 위하여 조직을 정태적, 구조적 측면 뿐 아니라 동태적, 유기적 측면에서 파악하고 그 의도적인 변화와 발전을 위한 여러 차원의 변화를 살펴보고자 한다. 이것은 조직변화와 관련된 이론의 체계화를 통하여 조직변화의 기준을 잡고 이를 통해 조직변화와 그에 따른 발전을 도출함으로써 미래 지방조직의 발전에 필요한 기초를 마련하는데 그 의의가 있다고 할 것이다.

II. 이론적 배경

1. 조직변동의 개념과 조직 환경변화

조직변동이란 조직을 구성하고 있는 인적 자원, 구조, 기술 등이 유기적으로 결합하여 전체 조직 차원에서 변화하는 것을 의미한다. 정부조직변동은 공식조직의 성격, 주요 공직자에 의해 행사되는 합법적 권력, 이러한 권력에의 제한 그리고 다른 조직과의 관계변화를 초래한다. 따라서 정부조직 변동은 조직의 목표달성 및 행정관리의 변화와 개혁을 가져올 수 있는 강력한 도구로 인식되어 왔으며 정권이 바뀔 때마다 또는 조직의 책임자가 새로 취임할 때마다 추진되어 왔다. 이때 조직을 둘러싼 환경은 크게 내부적 환경(internal environment)과 외부적 환경(external environment)으로 구분할 수 있다.

내부적 환경은 조직체의 구조·방침·기술 등 공식적 요소를 비롯하여 조직 내에서 실제로 일어나고 있는 자생적 상황을 의미함으로써 조직분위기(organizational climate) 또는 조직문화(organizational culture)를 말한다. 외부적 환경은 내부적 환경을 제외한 모든 환경을 뜻하며, 정보화·세계화·지방화 정치적·경제적·사회문화적 환경 국민의식의 변화 그리고 행정패러다임의 변화를 들 수 있다. 첫 번째로 정보화·세계화·지방화를 살펴보면 다음과 같다. 정보화는 정보가 지배하는 사회로 변화하는 것을 의미한다. 이처럼 정보기술이 발달하게 되면 국민들의 기대와 수요도 변화하게 된다. 그렇기 때문에 정부도 정보화의 추세에 맞추어 신속한 제도개혁이요하다. 세계화는 간단히 말하면 세계가 하나의 지구촌을 형성해가는 추세라고 할 수 있다. 지방화는 중앙집권적인 사회구조를 지역 또는 지방에 분산시켜 지역의 자율성과 독립성을 높이려는 경향을 말한다.

두 번째로 정치적·경제적·사회문화적 환경을 살펴보면 다음과 같다. 정치적 환경은 국가의 정치적 안정성 수준 관료들의 태도나 시각 각종 법률과 규제 등 정치적 상황과 관련된 환경을 의미한다. 경제적 환경은 재화 및 서비스의 생산과 분배에 관한 지역·국가·국제적 상태 또는 여건을 말한다. 정부 조직은 예산의 절약 절감 및 재정낭비를 막기 위해 일련의 변동이 필요하다. 그렇기 때문에 국가예산을 절감하기 위한 목적으로 정부조직을 변동하기도 한다. 사회문화적 환경은 사회나 집단을 구성하고 있는 개인의 행동에 영향을 미치는 문화나 가치관, 생활양식, 전통, 관습 등과 같은 사회적 제도나 태도 등을 말한다.

세 번째로 국민의식의 변화를 살펴보면 다음과 같다. 정치·경제·사회문화적 환경이 급속도로 변화해가면서 국민들의 의식수준도 높아졌다. 국민들은 국정과정 전반에 대하여 보다 많은 관심을 갖고 있고, 자유롭고 편안한 삶의 질 제고를 위한 정부의 역할을 기대하고 있다.

네 번째로 행정패러다임의 변화는 ‘행정에 대한 인식의 체계 이론적 체계 패러다임은 ‘어떠한 시대 사람들의 견해나 사고를 근본적으로 규정하고 있는 테두리로서의 인식의 체계 또는 사물에 대한 이론적 틀이나 체계’를 말한다. 기존의 지배적 행정패러다임인 정부주도의 국정관리 통제 위주의 행정운영 부처간 할거주의 폐쇄적인 행정문화는 참여와 분권 자율과 투명같은 새로운 행정패러다임으로 변화하고 있다. 이러한 행정패러다임의 변화에 맞추어 정부조직도 변화해야 한다.

2. 조직변동의 조직생태학적 접근

조직생태학(Organizational ecology)은 조직에 대한 환경적 영향력과 이에 따른 조직의 형태적 변이과정을 분석하는 조직진화론의 하위분야이다(Baum & Singh, 1994). 조직변동 현상을 환경과의 상호작용(interaction), 복제(replication) 이 두 가지 작용점을 중심으로 설명하는 진화론적 관점에서 조직생태학의 주요 관심사는 ‘왜 그렇게 많은 조직들이 존재하게 되는가’이다(Hannan & Freeman, 1977). 이와 같은 물음에 조직생태학은 조직형태의 다양성을 유발하는 환경의 선택과정을 강조한다. 환경은 환경적 특성에 부합되는 조직을 분별적으로 선택하며 이는 새로운 조직유형의 생성, 성장 및 기존 부적합한 조직유형의 소멸을 통해 나타난다. 이와 같은 조직변동을 상황이론에서는 조직의 적응현상으로 간주하고 있지만, 조직생태학적 관점에서는 환경변화에 따라 새로운 조직의 생성과 함께 기존 조직이 대체되는 일련의 조직변동현상으로 간주하고 있다. 결국 생태환경 내 모든 조직은 생존을 목적으로 신생조직의 생성·소멸과 같은 조직변동을 경험하게 되며 또한 본 과정은 환경에 선택되기 위한 즉, 환경에 적합한 조직기능과 구조를 보유하여 생태환경과의 동형화를 시도해가는 과정으로 대변된다(Aldrich, 1979; 김혁래, 1994).

조직생태학에서 조직 현실을 이해하는데 핵심변수인 환경에 대한 접근은 두 가지로 제시된다. 첫째는 조직이 자신의 생존을 목적으로 형태적 변이를 통해 환경과의 동형적 관계를 유지하는 조직변화 동인으로서의 환경이며, 둘째는 조직생태계 내 개별조직 및 조직군이 존재하게 되는 물리적 공간으로서의 환경이다(Farazmand, 2002). 즉, 환경은 조직생존과 직결된 요소로 환경의 성공적인 선택은 개별 조직 혹은 비교적 유사한 특성을 공유한 집합인 조직군(population of organization) 단위의 보존을 통해 확인된다. 더불어 기능적 측면에 있어 조직환경은 ‘적소(niche)’의 개념을 통해 설명되는데 이는 특정 조직군이 타 조직군과 경쟁하여 지속적으로 생존할 수 있는 유무형 자원을보유한 공간이다. 본 기능적소에서의 생존경쟁과 환경의 선택 그리고 조직형태의 생존·보존이라는 논리적 인과관계가 형성되어, 환경에 의해 선택된 생존조직은 경쟁우위의 자원과 형태를 지니고 있는 조직으로 환경에 부합된 기능을 보유하고 있음을 의미한다. 따라서 조직생태학 또한 진화론과 마찬가지로 조직변이, 경쟁, 환경의 선택이라는 인과관계를 설명하기 위해 기능주의적 논리를 채택하고 있는 점이 특징적이다(김용학·염유식, 1991).

환경결정론적 입장을 견지하는 조직생태학적 접근에서 정부조직개편과 같은 조직변동 현상은 조직구조와 행정환경과의 기능적 관계를 구축해가는 과정으로 이해된다. 이에, 조직이 환경과의 관계 속에서 형태적 변이를 지속해가는 진화과정에 대한 생태학적 고찰은 외부환경에 조직이 기능적으로 대응 할 수 있는 통찰력을 제시해 준다는 이점이 있다(Oliver & Larson, 1990).

더불어 기존의 조직생태에서는 주로 역사적 관점에서 환경과 조직군의 형성과 변화에 대한 생태적 역동성을 분석해 왔다. 그러나 최근에 와서는 급격히 변화하는 다양한 환경적 압력에 조직이 어떻게 기능적으로 대응할 것인가에 초점을 맞춘 연구들이 시도되고 있다(Kennydy et al., 2014). 현대 정부조직은 복잡한 정책 환경에 부합되는 공공서비스를 제공할 역량을 갖춘

기능적 조직유형을 발전시켜야 할 필요해 직면해 있다. 특히 급격한 정보통신기술의 발달로 기인되는 사회경제 패러다임의 변화는 새로운 정부의 역할 즉, 조직생태환경에 있어 새로운 기능적소를 생성하게 되었다. 이와 같은 조직환경의 변화와 대응방안으로 기존조직의 재설계(Hogwood & Peters, 1983), 신설조직의 생성(Strath, 1992; Sarapuu, 2012)에 관한 논의들이 전개된 바 있다. 따라서 환경과 조직의 형태적 변동과정을 탐색하는 조직생태학은 급변하는 행정환경의 변화와 이에 대응하기 위한 관리전략으로써 정부조직을 어떻게 설계 할 것인가에 대한 경험적 함의를 제공할 수 있다는 점에 유용성이 있다.

이외에도 조직생태학의 공공분야에 대한 적용의 유용성은 정부조직의 특수성과 관련하여 설명될 수 있다. 일반적으로 행정기관을 포함한 공적영역의 조직들은 민간조직과는 달리 공공성을 기반으로 한정된 가용자원을 합리적으로 관리해야하는 특수성을 지니고 있다. 더불어 공공부문은 법규 해석 및 제도 적용의 범위, 정부제약, 시민과 이익집단의 압력, 정치적 영향력과 같은 조직에 작용하는 환경적 압력이 민간에 비해 강하다(MacCaffery, 1989; Aldrich, 1999). 따라서 정책을 형성하고 집행하는 관련 조직에 작용되는 다양한 외부 환경적 압력과 이로 인한 조직변동을 이해할 수 있다는 잠재적 활용 가능성이 존재한다(Peters, 1992).

더불어 환경과 조직변동 메커니즘을 규명해 온 조직생태학은 분석 수준에 있어 유사한 특성을 지닌 조직들의 집합체인 조직군이나 커뮤니티 단위에 초점이 맞추어져 왔다. 이와 같은 연구경향은 조직생태학이 조직 내 관성으로 인해 개별조직이 환경의 압력에 직면해있을 때 자신의 전략이나 구조를 급격히 변화시키기 어렵다는 가설을 지지하고 있기 때문이다(Hannan & Freeman, 1977). 조직생태학이 지지하고 있는 조직의 구조적 관성에 대한 가정들로 그동안 조직 내 변화에 대해서는 상대적으로 많은 연구가 수행되지 못했으나 점차 조직 내 변동에 초점을 맞춘 연구들이 확장 수행되는 추세에 있다(Burgelman & Mittman, 1994; Miner, 1990, 1991). 이와 같은 하부조직 변동양상에 대한 조직생태학적 고찰은 조직의 전면 개편이 아닌 다양하게 변화하는 외부환경에 부합되는 하부구조를 발전시켜 조직의 효율성과 효용성을 근거로 환경에 기능적 대응을 가능하도록 하는데 유용한 시사점을 제공할 수 있다.

Ⅲ. 충청남도 조직의 변화

1. 충남의 연혁

충청남도는 한반도의 중앙부 서쪽에 위치하는 지역으로서 북쪽으로는 경기도, 동으로는 대전광역시와 세종특별자치시 및 충청북도, 남으로는 전라북도와 경계를 이루고 있으며, 서쪽은 황해와 면한다.

1964년에 발견된 공주시 석장리동의 구석기 유적과 도내 전역에서 발견되고 있는 청동기 유적들이 증명하듯이 충청남도는 선사시대부터 사람들이 정착했던 땅이다. 삼한시대에 충청남도는 도의 대부분이 마한의 북변지로서 당시 마한의 중심지이며 정치적 주도권을 쥐고 있던 월지국(목지국)이 지금의 천안시 직산읍 일대로 추정되고, 마한의 54국 중 15개 소국 정도가 충청남도지역에 분포해 있었던 것으로 추정된다.

삼국시대에 충청남도는 백제에 속한 지역으로 475년(문주왕 1년)에 백제의 수도를 한성(서울)에서 웅진(공주)으로 천도한 이래 660년 나당 연합군에 의해서 백제가 멸망할때까지 185년간 찬란했던 백제 문화의 꽃을 피운 지역이었다. 통일신라시대에 충남지역은 웅진도독부와 소부리주(사비주), 웅천부, 웅주 등으로 불렸으며, 후삼국시대에는 견훤이 세운 후백제의 영역에 속하게 된다. 고려시대에는 하남도, 양광도, 충청주도, 충청도 등으로 불렸으며, 경기도와 합침과 분리가 반복되었다.

조선시대에는 태조 4년(1396년)에 양광도를 충청도와 경기도로 분리하였고, 선조 31년(1598년)에는 감영을 충주에서 공주로 이전하였다. 그 이후에 충청도의 명칭은 공청도, 충청도, 공홍도, 충홍도, 공충도 등으로 수차례에 걸쳐 개칭되다가 순조 34년(1834년)에 공청도에서 충청도로 환원되었다. 고종 33년 1896년 칙령 제36호로 13도제로 개편됨에 따라 충청북도와 분리되어 비로소 충청남도가 탄생하게 되었다.

충청남도의 조직이 오늘과 같은 국(局), 과(課)단위의 계선조직이 구성된 시기는 1945년 광복이후 미군정당국이 국정 최고기관으로서의 통치권을 행사하며 1946년 10월 중앙집권의 도제(道制)를 실시하며, 확정되었다. 이후 충청남도의 조직은 시대적 행정과상황수요의 변화에 적극 대응하기 위해, 끊임없이 변화하고 발전되어 왔다.

아래에서는 충청남도의 주요 연도별 변천과정을 몇 단계로 나누어 살펴보기로 한다. 그 단계는 조직맹아기, 조직형성기, 조직성장기, 조직성숙기 등으로 나누되, 태동기는 신라, 고려까지, 조직형성기는 조선 및 일제강점기 까지, 조직성장기는 미군정에서 권위주의 정부까지, 조직성숙기는 민선이후 현재로 구분하기로 한다.

가. 조직맹아기

조직맹아기는 선사시대, 삼한시대, 삼국 및 후삼국시대, 고려시대를 포함한다. 기간으로 볼 때 너무 긴 기간이고 충청남도에 대한 구체적 변화가 없지만 미래 충청남도의 터전이 되기는 하지만, 구체적인 조직이 만들어지지 않았기 때문에 조직맹아기라 명하였다. 이 시대의 변화

를 살펴보면 다음과 같다.

이 시대에는 양광충청도 설치, 양광주도와 충청주도의 분리, 충청주도의 양광주도로 환원, 양광도와 충청도의 병용 등 충청도라는 지역이 분리 및 통합 등의 과정을 통해 태동해 가는 시기로 볼 수 있다.

1) 선사시대 ~ 삼한시대⁵⁾

○ 선사시대

- B.C 10세기 이전부터 수만년전을 이르는 구석기시대 유적이 공주 석장리에서 발견됨으로 미루어 충남지역에는 구석기시대 부터 역사가 시작되었음

○ 삼한시대

- 마한의 54국중 목지국(천안 직산)을 비롯하여 15개국 정도가 충청남도의 소속으로 추정됨

2) 삼국시대

○ 475년

- 문주왕 1년 백제의 수도를 한성(서울)에서 웅진(공주)로 옮김

○ 671년

- 문무왕 11년 소부리주(사비주)로 개편

○ 757년

- 경덕왕 16년 응주로 변경

○ 후삼국시대

- 견훤이 세운 후백제의 영역에 속함

3) 고려시대

○ 983년

- 고려가 후삼국을 통일한후 성종 3년에 12목제 실시로 공주목 설치

○ 1106년

- 10도 가운데 관내도·충원도·하남도의 3도를 합하여 양광충청주도 설치

○ 1171년

- 양광주도와 충청주도를 분리

○ 1314년

- 충청주도를 양광도로 환원

5) 이 절에서 시대별로 충청남도의 관련 조직들에 대한 변동을 나타내는 자료는 충남도청홈페이지와 충청남도 내부자료로 구성한 것임을 밝혀둔다.

이 자료에 의하면, 과거부터 현재까지 조직의 주요 변화는 새로운 조직의 설치와 통폐합 등을 통한 변화를 중심으로 자료를 정리하고 있기 때문에 전체 조직을 이해할 수 있는 자료의 접근이 어렵다는 점이 아쉬운 상황이다.

○ 1356년

- 공민왕 6년 충청도로 변경 (고려말기에 양광충청주도를 줄여서 양광도 또는 충청도로 병용한 것으로 추정)

나. 조직형성기

이 시대는 먼저, 양광도를 경기도와 충청도로 분리하는 시기, 충청도를 충공도로 개칭, 공청도를 충청도로 환원, 1896년 전국을 8도제에서 13도제로 개편하면서 “충청남도를 설치” 하는 시기를 포함한다.

또한 이시기는 도청을 공주에서 대전으로 이전하고 충청도내 다양한 읍면의 승격등 변동이 일어나고 1946. 10. 미군정이 도제(道制)를 설치하며, 충청남도에 오늘과 같은 “국(局), 과(課) 단위 계선조직 구성” 하는 시기 이다.

1) 조선시대

○ 1396년

- 조선초기 태조 4년 양광도를 경기도와 충청도로 분리

○ 1505년

- 연산군 11년 충청도를 충공도로 개칭

○ 1549년

- 충공도를 여러차례 명칭변경을 통해 청흥도, 충청도, 공청도 등으로 개칭

○ 1834년

- 순조 34년 공청도를 충청도로 환원

○ 1896. 8. 4년

- 전국을 8도제에서 13도제로 개편, 충청남도 설치

2) 1930년대부터 1940년대

○ 1932. 10. 1

- 도청을 공주에서 대전으로 이전

○ 1938.10.1.

- 논산군 논산면, 서천군 장항면을 읍 승격 설치 (1부 14군 6읍 167면)

○ 1940.11.1.

- 예산군 예산면을 읍 승격 설치 (1부 14군 7읍 165면)

○ 1941.10.1.

- 아산군 온양면, 홍성군 홍성면을 읍 승격 설치 (1부 14군 9읍 163면)

○ 1946. 10.

- 미군정이 도제(道制)를 설치하며 오늘과 같은 국(局), 과(課)단위 계선조직 구성

다. 조직성장기

이 시기는 제2공화국부터 권위주의 정부가 끝나는 시기로 우리나라의 급격한 인구증가, 경제성장 및 도시화로 지방정부도 급격한 변화와 조직 및 인력이 증가되는 시기이다.

이 시기에는 1963년 천안시 승격, 1989년 대전직할시 분리, 1996년 논산시 승격 등 광역 및 기초시군의 변화가 심하게 일어났던 시기이다.

이 시기는 지방자치도 실시되어 1991년 광역 및 기초의회 구성, 1995년 민선자치단체 선발을 통한 지방의 발전이 시작된 시기이기도 하다.

1) 1960 ~ 1970년대

○ 1960.1.1.

- 부여군 부여면을 읍 승격 설치(1시 14군 12읍 16면)

○ 1963.1.1.

- 전북 금산군을 충남에 편입
- 논산군 연무면을 읍 승격 설치
- 천안읍을 천안시로 승격설치 (2시15군15읍164면)

○ 1973.7.1.

- 예산군 삽교면, 당진군 합덕면, 서산군 태안면, 천원군 성환면을 읍 승격 설치

○ 1979.5.1.

- 서천군 서천면, 청양군 청양면을 읍 승격 설치 (2시 2구 15군 23읍 156면)

2) 1980 ~ 1990년대

○ 1980.12.1.

- 서산군 안면면을 읍승격설치(2시2구15군 24읍 155면)

○ 1983.2.15.

- 15개 지역 읍 · 면간 경계 조정(2시 2구 15군 23읍 154면)

○ 1985.10.1.

- 천안군 성거면을 읍승격설치(2시2구15군 24읍 153면)

○ 1986.1.1.

- 공주, 대천, 온양읍을 시로 승격 설치

○ 1989.1.1.

- 대전시와 대덕군을 대전직할시로 승격 분리 서산읍을 시로 승격 설치 서산군에서 분리 태안군

- 1990.2.1.
 - 충청남도 계룡출장소 설치
- 1995.1.1.
 - 공주시·군, 대천시·보령군, 온양시·아산군, 서산시·군등 8시군을 4개 시로 통합
- 1995.5.10.
 - 천안시·군을 천안시로 통합 (5시. 10군)
- 1996.3.1.
 - 논산군을 시로 승격 (6시 9군 22읍 147면 37동)

라. 조직성숙기

이 시기는 권위주의 정부가 끝나고 민주주의 김영삼정부가 들어서서 본격적인 지방자치를 실시하는 시기이다. 1991년 지방의회 설치, 1995년 자치단체장의 선거를 통한 본격적인 지방화시대의 도래는 충청남도 뿐 아니라 우리나라 지방정부의 많은 변화와 발전이 급격하게 이루어진 시기로 이해할 수 있다.

이 시기의 굵직한 조직변화는 2005년 행정중심복합도시인 세종특별자치시 설치, 충청남도 도청의 내포신도시 이전 등이며, 기타 계룡시 승격, 당진군 승격 등의 변화도 이루어진 시기이다.

1) 2000 ~ 현재

- 2003.9.19.
 - 계룡출장소가 계룡시로 승격(2면 1동)
- 2005.3.18.
 - 행정중심복합도시건설특별법 공포(연기군 남면·금남면·동면, 공주시 장기면·반포면 일원)
- 2012.1.1.
 - 당진군이 시로 승격(2읍 9면 3동)
- 2012.7.1.
 - 연기군과 공주시 장기면·의당면·반포면을 세종특별자치시로 승격 분리
- 2013.1.2.
 - 도청을 대전에서 내포신도시로 이전

2. 충청남도 조직의 개관

가. 1948년도 충청남도의 조직

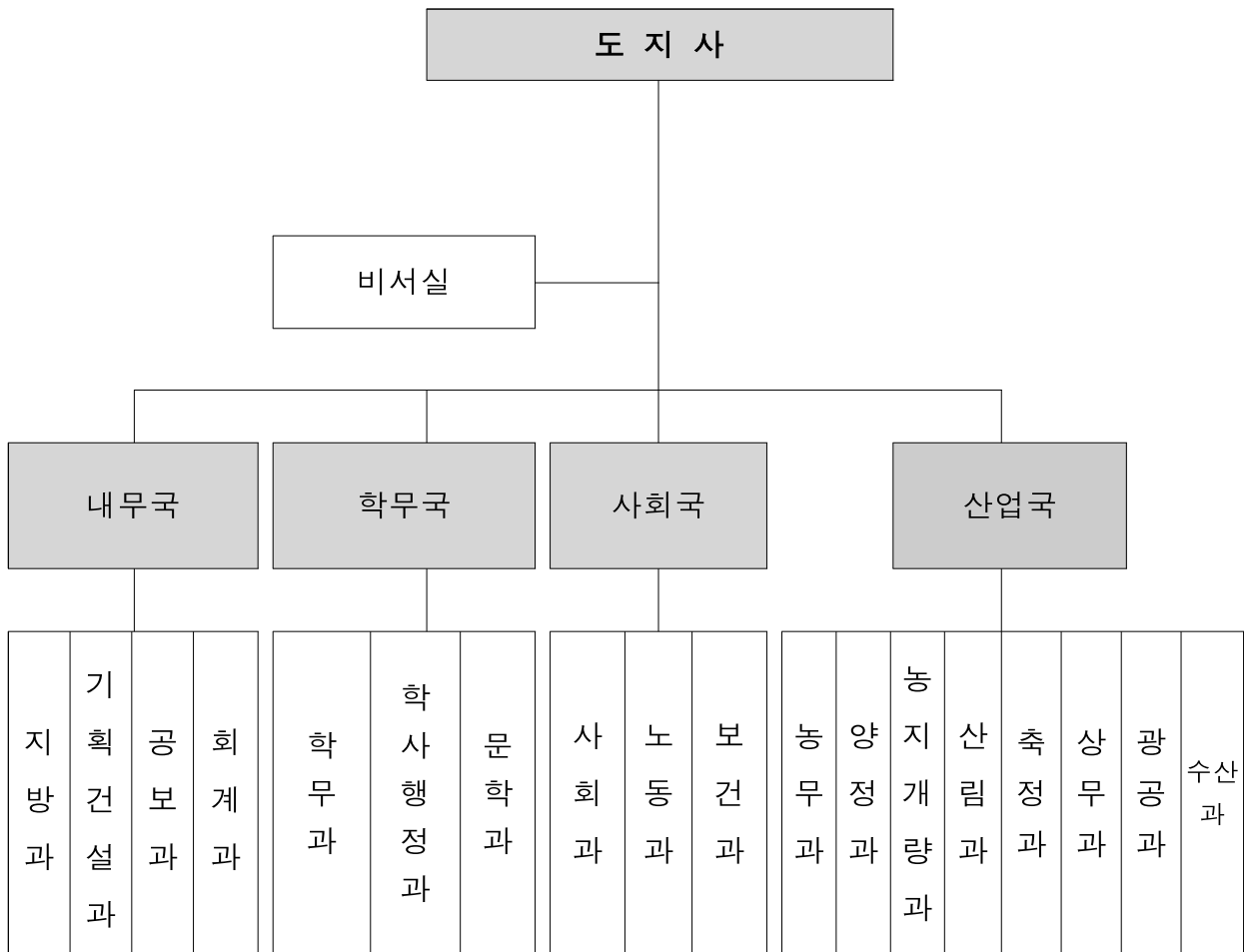
현재 2008년도에 작성한 “충청남도지”를 통해서 확인할 수 있는 충청남도의 조직도는

[그림 1]과 같다.

이 시기에는 4국 18과로 현재 군보다도 적은 조직이며, 산하기관, 사업소 등이 없는 단순한 조직으로 나타나고 있다.

이 시기 조직의 특징은 일반행정과 교육행정이 분리되지 않아 도의 조직에 교육조직인 학무국이 설치되어 있으며, 학무과, 학사행정과, 문학과 등이 과로 설치된 것이 특징이다.

[그림 1] 1948년도 충청남도 조직도



자료 : 충청남도지(2008) 제10권 현대편

나. 1991년 지방의회 설립 이후 충청남도의 조직 개편

충청남도의 조직은 법령과 조례에 의하여 국과 과의 조직과 이 조직의 직급별 정원이 규정되어 있다. 조직편제는 전통적 관료제의 원칙에 의거하여 기능적으로 분업화되어 있는 상태이다.⁶⁾ 이렇듯 일정하게 법령에 의하여 규정됨에 따라 충청남도의 경우 행정자치부의 규정에

6) 충청남도의 조직은 지방자치법을 모법으로, 지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한규정(대통령령), 지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한규정시행규칙(행정자치부령), 충청남도행정기구와 지방공무원정원조례 등과 같은 일련의 규정에 의하여 일정하게 정해져 있다. 이러한 규정들에 의하여 충청남도의 기구 등 조직이 일정한

의하여 과거에는 조직구조는 거의 동일하였으며, 민선이후 자율적으로 정할 수 있도록 이 규정이 완화되어 충청남도의 특징이 일부 국이나 과, 계의 명칭정도에서 나타나고 있다.

1991년 이후 충청남도는 매년 조직개편을 하다가 1994년 하였다. 이는 중앙정부 및 외부환경의 변화에 따른 개편, 내부 조직의 필요에 의한 개편 등 다양하다. 이러한 조직개편을 통해 충청남도는 스스로조직의 활력을 불어 넣고 있다.

<표 1> 1991-2017년도 충청남도의 조직개편 현황

연 도	충청남도 조직개편 현황
1991년 (7. 15)	- 1실 9국 1관 10담당관 35과 152계 - 1국(재무국), 2담당관(예산담당관, 관재담당관), 10계 신설
1994년 (5. 16)	- 2실 7국 2관 1본부 7담당관 36과 157계 · 1실 → 2실 [증 1실(室)] : 현행 기획관리실에 「국제통상협력실」 신설 · 8국 → 7국 [감 1국(局)] : 농어촌개발국 + 농수산국 ▷ 농정국 · 8담당관 → 7담당관 [감 1담당관] : 통계담당관 + 전산담당관 ▷ <u>통계전산담당관</u>
1998년도 ⁷⁾	- 11실·국·본부, 46개과, 11직속기관, 14개사업소 ▷ 8실·국·본부, 38개과, 11직속기관, 6개사업소 (△3국 8과 8개사업소)
2007년도	- 9실·국·본부·40개과, 181담당, 15직속기관, 8개사업소 ▷ 9실·국·본부, 40개과, 184담당, 15직속기관, 8개사업소 (3개담당 증)
2009년도	- 10실·국·본부, 44개과, 191담당, 18직속기관, 8개사업소 ▷ 11실·국·본부, 46개과, 196담당, 18직속기관, 8개사업소 (1국 2과 5담당 증)
2012년도 (06.20)	- 11국, 49과, 200담당, 18직속기관, 8사업소, 1위원회 ◆ 정원 : △76명(일반직 3, 소방직 73)
2013년도 (02.20)	- 11국(2실 6국 3본부), 48과(3관 4담당관, 41과), 207담당(8T/F) 18직속기관 / 8사업소 / 1처 3담당관(의회) / 1감사위원회
2015년도 (03.02)	- 11국(2실 7국 2본부), 53과(3관 4담당관, 45과, 1센터), 243담당(8T/F) 20직속기관 / 8사업소 / 1처 3담당관(의회) / 1감사위원회(합의제행정기관)
2017년도	- 12국, 56과, 256팀 21직속기관 / 8사업소 / 1처 3담당관(의회) / 1감사위원회(합의제)

다. 민선 충청남도의 조직 변동

1) 2002년 충청남도의 조직

2002년도 충청남도의 조직은 실·국 본부가 1실 1관 5국 1본부, 실·과·담당관이 4관 4담당관 27과, 156팀, 12직속기관, 8사업소, 1출장소로 구성되었다.

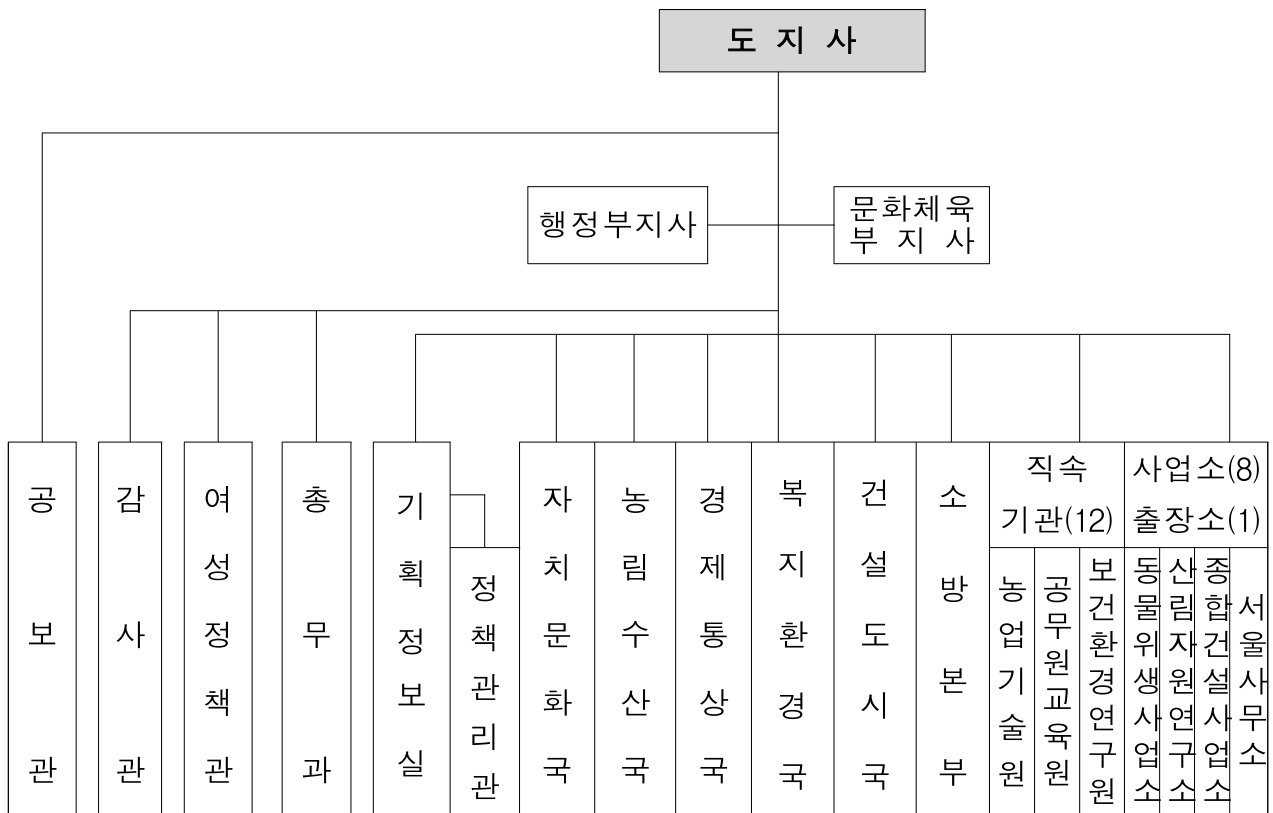
[그림 2]에서 볼 수 있듯이 충청남도는 도지사 아래에 행정부지사와 문화체육부지사, 도지사 직속 공보관, 감사관, 여성정책관, 총무과로 구성되어 있으며, 특징은 이들이 도지사 직속

범위내에서 규정된다.

7) IMF사태 여파로 3단계 구조조정이 이루어짐. 1998년 1차 년도 본청의 3과 감축, 2000년 2차년도 구조조정 지침에 의거 68명 감축, 2001년 '01년말 현재 3개담당 감소 등 구조조정이 이루어 짐

으로 구성된 점이다. 또한 문화체육을 강조하여, 부지사중 한명을 문화체육부지사로 둔 것도 특징이라고 할 수 있다.

[그림 2] 2002년도 충청남도 조직도



실국본부 : 1실1관5국1본부

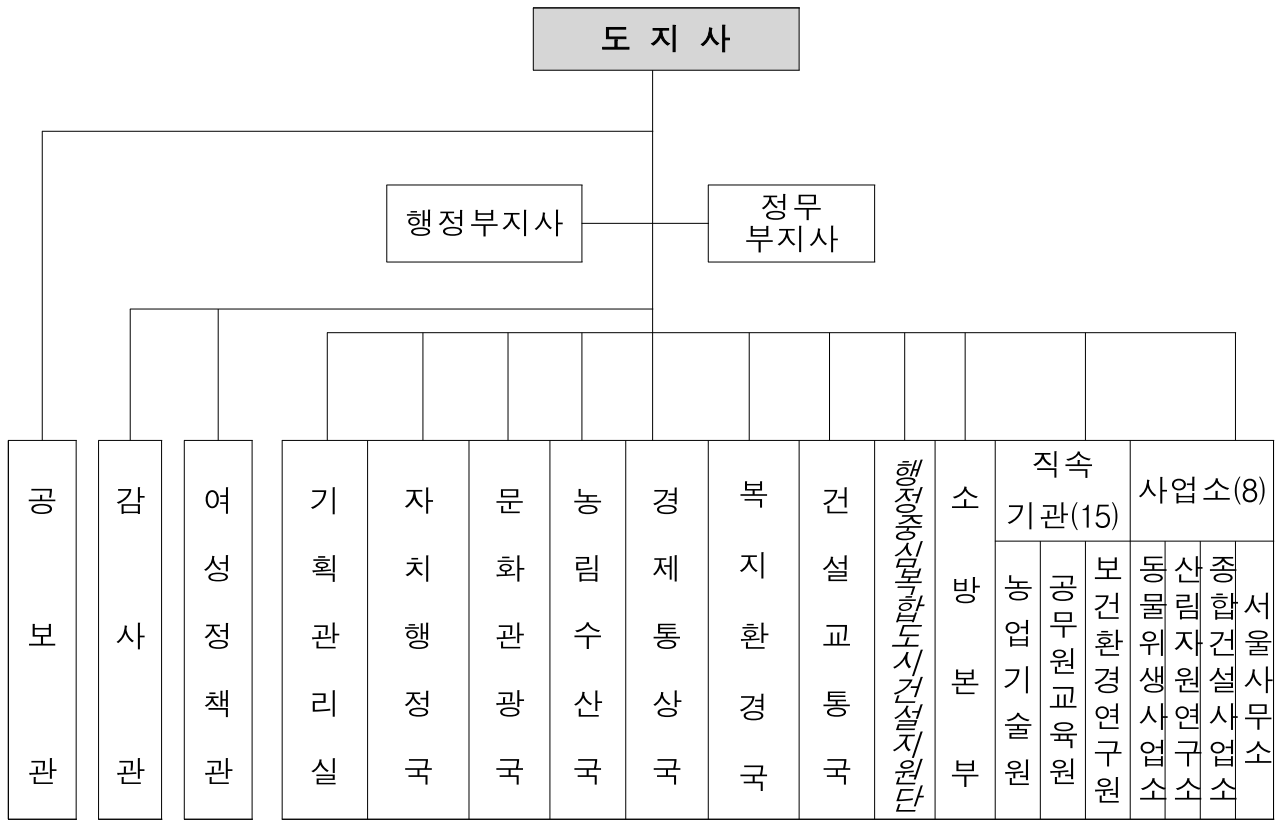
2) 2006년 충청남도의 조직

2006년도 충청남도의 조직은 실·국 본부가 1실 6국 1본부 1단, 실·과·담당관이 4관 4담당관 32과, 181팀, 15직속기관, 8사업소로 구성되었다.

[그림 3]에서 볼 수 있듯이 충청남도는 도지사 아래에 행정부지사와 정무부지사, 도지사 직속 공보관, 여성정책관으로 구성되어 있으며, 2002년 대비 감사관과 총무과를 다른 부분으로 돌리면서 뺀 것이 특징이다.

또한 2002년 부지사중 한명을 문화체육부지사로 둔 것을 바꾸어 정무부지사로 한 점과, 연기군에 행정중심복합도시의 건설에 따라 행정중심복합도시건설지원단을 임시 지원조직으로 운영한 것이 특징이다.

[그림 3] 2006년도 충청남도 조직도



실국본부 : 1실6국1본부1단

3) 2009년 충청남도의 조직

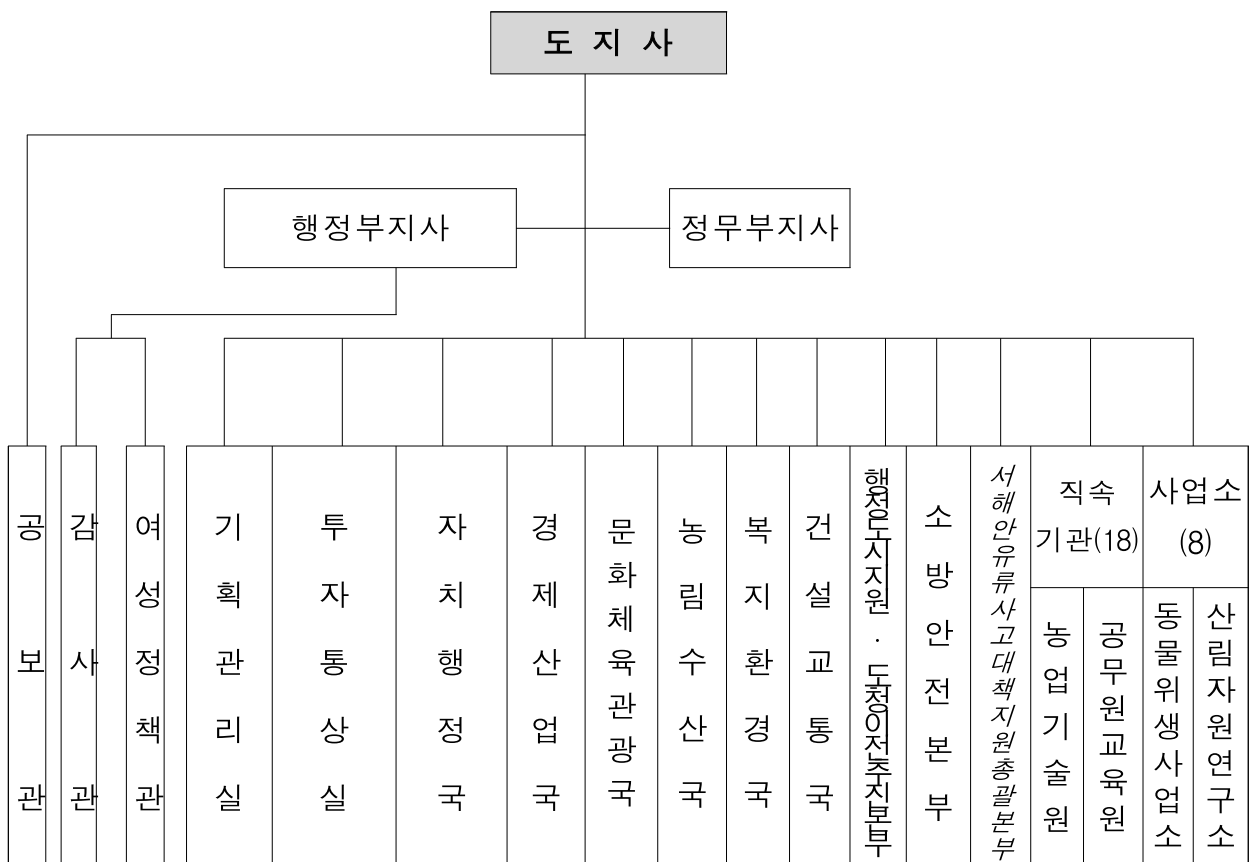
2009년도 충청남도의 조직은 실·국 본부가 2실 6국 3본부, 실·과·담당관이 47과, 187팀, 18직속기관, 8사업소로 구성되었다.

[그림 4]에서 볼 수 있듯이 충청남도는 도지사 아래에 행정부지사와 정무부지사, 도지사 직속 공보관으로 구성되어 있으며, 2009년부터 감사관과 여성정책관을 행정부지사 직속으로 두었다.

또한 2009년 연기군에 행정중심복합도시의 건설과 충남도청의 이전 준비가 필요하여 행정도시지원·도청이전추진본부를 정식 지원조직으로 운영한 것이 특징이다.

또한 서해안 유류사고의 발생에 따라 서해안유류사고대책지원총괄본부를 임시 지원조직으로 운영하였다.

[그림 4] 2009년도 충청남도 조직도



실국본부 : 2실6국3본부

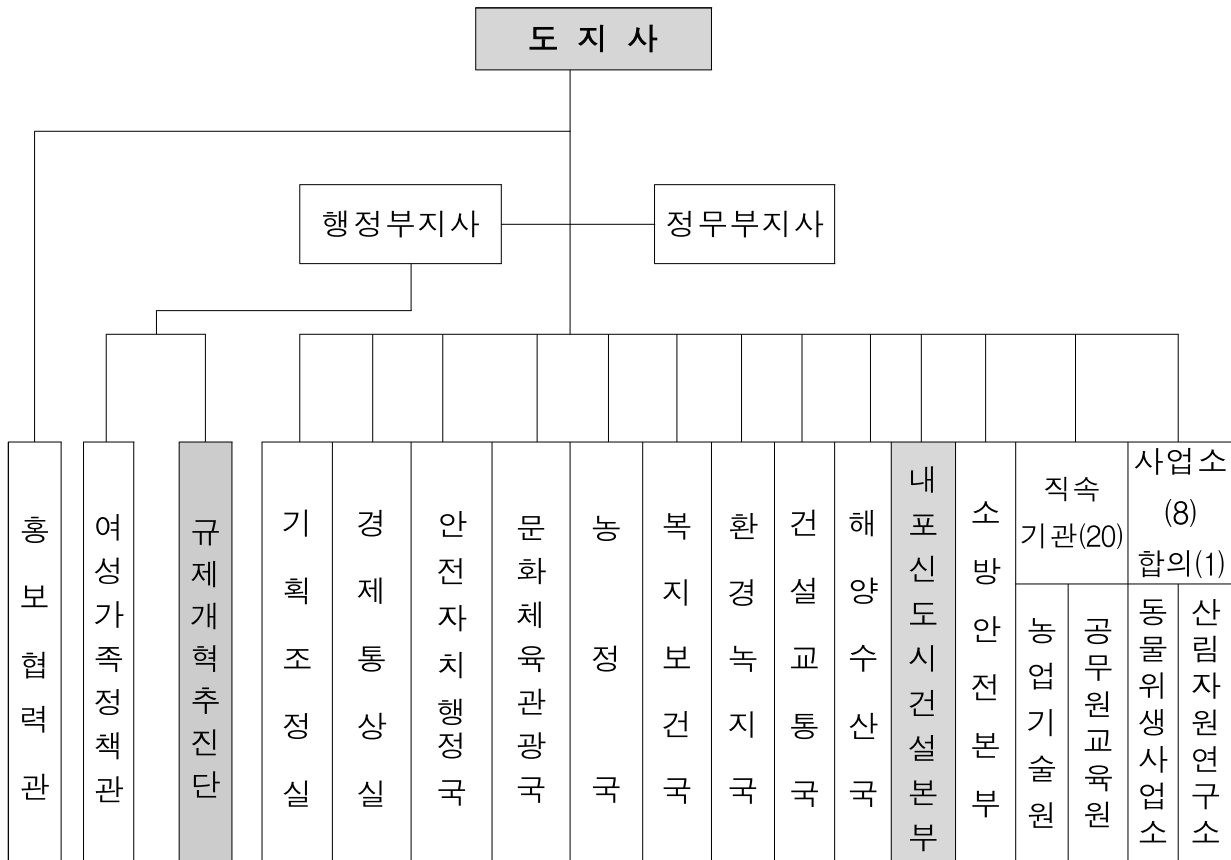
4) 2014년 충청남도의 조직

2014년도 충청남도의 조직은 실·국 본부가 2실 7국 2본부, 실·과·담당관이 3관 4담당관 3단 42과, 235팀 및 8TF, 20직속기관, 8사업소, 합의제 1기관으로 구성되었다.

[그림 5]에서 볼 수 있듯이 충청남도는 도지사 아래에 행정부지사와 정무부지사, 도지사 직속 홍보협력관으로 구성되어 있으며, 2014년은 여성가족정책관, 규제개혁혁신추진단을 행정부지사 직속으로 두었다.

또한 2014년 충남도청의 건설을 본격적으로 추진하기 위하여 내포신도시건설본부를 정식 지원조직으로 운영한 것이 특징이다.

[그림 5] 2014년도 충청남도 조직도



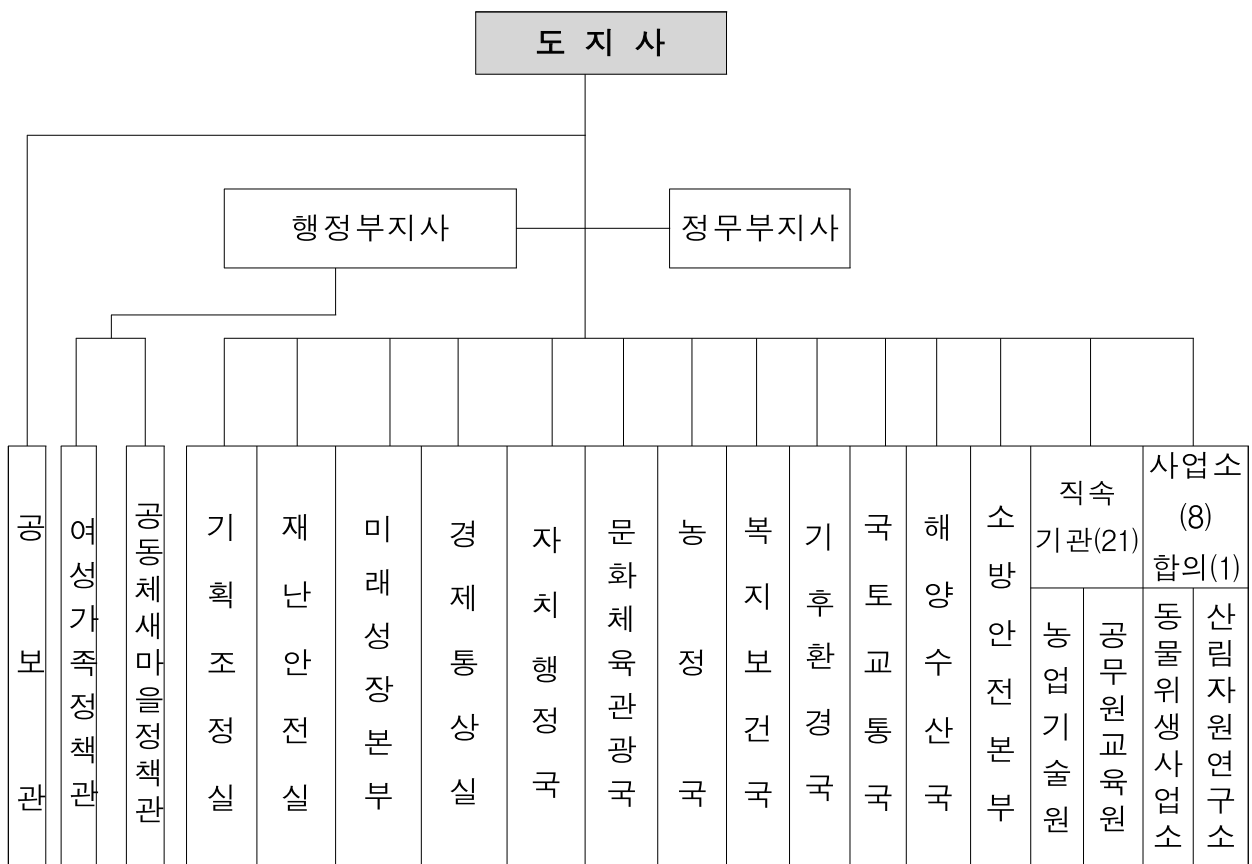
실국본부 : 2실7국2본부

5) 2018년 충청남도의 조직

2018년도 충청남도의 조직은 실·국 본부가 3실 7국 2본부, 실·과·담당관이 4관 3담당관 3단 48과 1센터 2단, 268팀(감사위원회 7팀 포함) 21직속기관, 8사업소, 합의제 1기관으로 구성되었다.

[그림 6]에서 볼 수 있듯이 충청남도는 도지사 아래에 행정부지사와 정무부지사, 도지사 직속 공보관으로 구성되어 있으며, 2014년은 여성가족정책관, 공동체새마을정책관을 행정부지사 직속으로 두었다.

[그림 6] 2018년도 충청남도 조직도



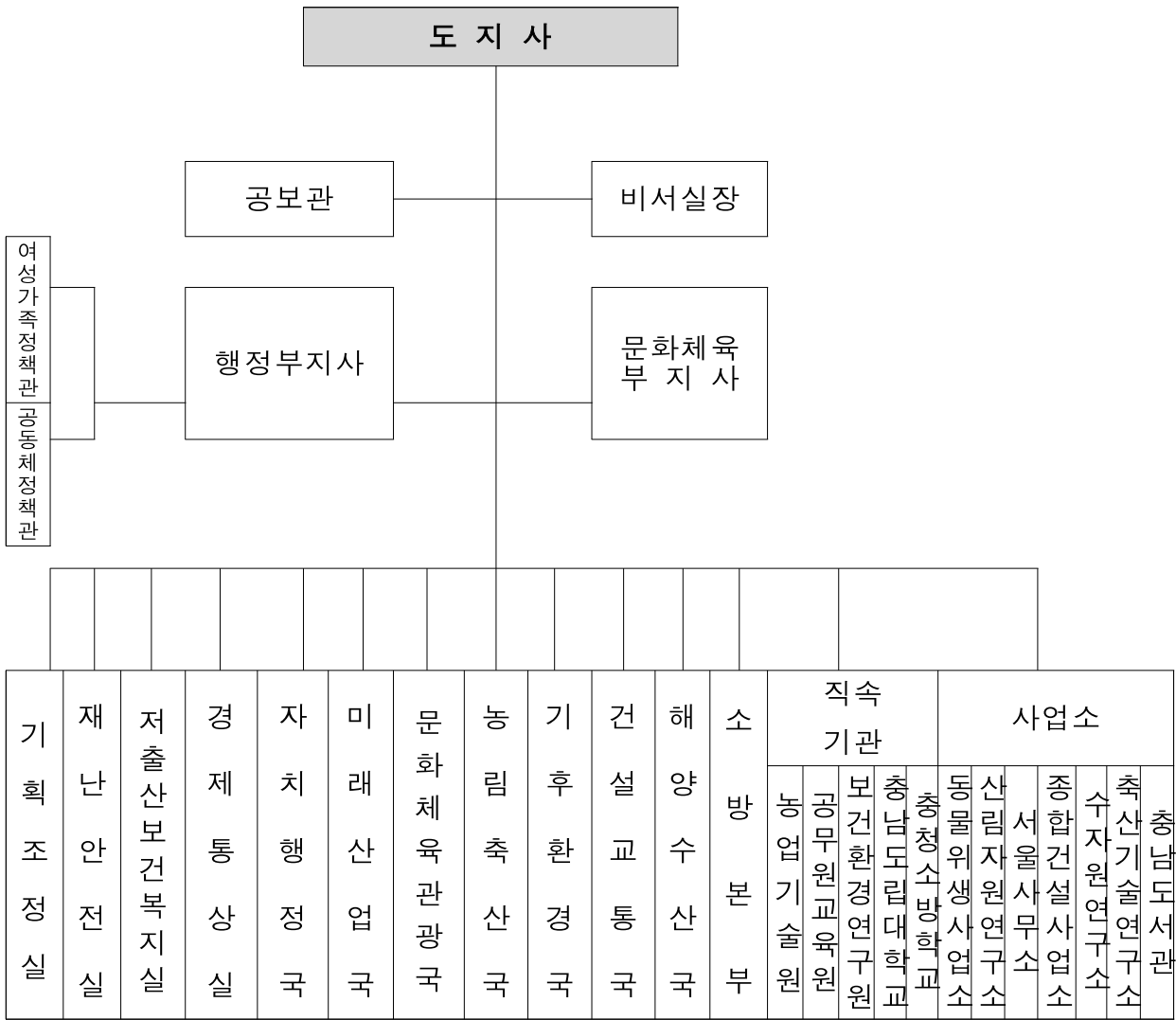
실국본부 : 3실7국2본부

6) 2019년 충청남도의 조직

2018년의 민선7기 조직은 1년 후인, 2019년에 대대적으로 정비하기에 이른다. 2019년도 충청남도의 조직은 12국, 56과, 256팀, 21직속기관, 8사업소, 1감사위원회(합의제)로 구성된 방대한 조직이다.

[그림 7]에서 볼 수 있듯이 충청남도는 도지사 아래에 행정부지사와 문화체육부지사, 12국(1본부 포함), 5직속기관(핵심직속기관은 그림2에 나타난 5개 기관이나 실제로는 21직속기관임) 8개사업소, 1개 감사위원회 및 공보관, 비서실장으로 구성되어 있다. 충청남도의 이러한 조직은 도민들의 대응성을 높이고 지역경제 활성화 및 지역발전 등을 위해 1년에 1-2회 이상 소폭의 개편을 시도하며 발전하고 있다.

[그림 7] 2019년도 충청남도 조직도



자료 : 판·울·림충청남도 민선7기 조직개편(2019) 충청남도

3. 민선 기수별 충청남도의 조직개편 배경과 특징

조직변화는 행정환경의 변화에 따른 주민들의 행정수요 충족이라는 근본인 목 이외에 자치단체장의 정책의지를 실현하는 강력한 도구가 된다. 따라서 자치단체 장의 교체에 따른 조직 변화는 시대적 당면과제 및 자치단체장의 정책의지 등이 반영되는 결과라고 할 수 있다.

민선1기부터 민선7기 2019년 5월 현재 까지 조직개편은 지속적으로 이루어지고 있으며, 앞의 <표 1>에서 살펴볼 수 있듯이 민선 기수 변동기간 외에도 지속적으로 조직개편이 이루어졌음을 알 수 있다. 즉, 민선 1기 4회, 민선 2기 7 회, 민선 3기 9회, 민선4기 15회, 민선 5기 3회, 민선 6기 3회, 민선 7기 1회 이상의 조직개편이 이루어졌다. 이중 민선 4기에서 가장 많은 조직개편이 이루어진 것으로 나타났다.⁸⁾ 민선 2기와 3기에는 총 16회의 조직개편이 있었으나, 국(局) 수준의 중요한 조직변화는 거의 이루어지지 않았다. 자치단체장의 연임으로 인한 행정의 연속성 확보와 정책 일관성 유지의 필요성이 중요하게 작용한 것으로 평가된다. 한 자치단체장이 새로 선출되거나 선출된 다음 해에 대폭인 조직 개편이 이루어졌는데, 새로 취임하는 단체장의 다양한 정책 방향에 맞고 단체장의 의지를 실행하기 위한 방안으로 조직개편이 이루어진 것으로 보인다.

조직개편의 배경으로는 행정운의 효율성 제고가 가장 중요한 요인이었으며, 민선시기별로 대두되었던 행정수요에 대한 대응성 확보도 중요하게 고려되었던 것으로 보인다.

특히, 조직개편의 흐름을 보면, 행정기능의 측면에서 단순 조직 명칭의 변경과 같은 선형 승계 수준을 벗어난 국(局)수준의 조직개편의 대상이 되었던 행정기능으로는 문화 및 경제, 보건복지 관련 기능인 것으로 나타났다.

<표 2> 민선시기별 조직개편의 배경과 특징⁹⁾

구분	조직개편 배경	조직개편의 특징
민선 1기 (1997.1.1.-1998.12.31)	- 지방화, 분권화시에 맞는 도정 기능의 능동 변화 - 개발년의 행정체제를 복지년의 행정체제로 변화 - 조직의 생산성제고와 인본경의 고효율조직(1995)	- 정무부지사 신설(1995) - 문화체육국 신설(1997) - 보건복지여성정책국, 자치문화국 신설(1998)
민선 2기 (1999.12.31.-2002.12.31.)	- 국가경제기 극복, 지방경쟁력 확보, 자치역량과 일.기능 심 조직으로 개편(1999)	- 여성정책 신설, 자치문화국 ->자치문화국으로 개편(1999) - 행정서비스현장업무신설(2001)
민선 3기	- 구조조정에 따른 침체된 조직	- 자치문화국->자치행정국, 문화국으로 분

8) 위 조사결과는 충청남도의회 행정기구 관련 상임위원회의 부의안건을 토대로 작성되었다. 이와 함께 민선 시기는 다음과 같은 년도를 기준으로 분류하였다. 민선 1기(1997.1.1.-1998.12.31), 민선 2기(1999.12.31.-2002.12.31.), 민선 3기(2003.12.31.-2006.12.31), 민선 4기(2007.12.31.-2009. 12.31), 민선 5기(2011.1.1) 조직도를 현황을 대상으로 하였다.

9) 민선 1기(1997.1.1.-1998.12.31), 민선 2기(1999.12.31.-2002.12.31.), 민선 3기(2003.12.31.-2006.12.31), 민선 4기(2007.12.31.-2009. 12.31), 민선 5기(2011.1.1) 조직도를 현황을 대상으로 하였다.

(2003.12.31.-2006.12.31)	일신, 일하는 조직 구, 도정효율성 제고(2003)	리(2003) - 팀제활용(인삼세계화, 통상진흥, 투자유치, 국장애인체, 신도시개발)(2003) - 신행정수도건설추진지원단 신설(2004) - 도청이추진지원단 신설, 성과리, 고객만족행정설치(2005)
민선 4기 (2007.12.31.-2009. 12.31)	- 성장동력 제고를 한 경제부서보강, 유사복기능 통폐합 지원부서 축소(2007) - 새정부 부처통폐합 작은정부지향의 조직개편과 연계, 조직의안정성과 행정력 강화(2008) - 경제살리기와 서민생활 시책 강화(2009)	- 부지사기능조정(투자통상업무) - 경제통상실 설치, 행정심복합도시건설지원단과 도청이추진지원단 통합(2007) - 미래락사업본부, 서해안유류사고책 지원총본부 신설(2007) - 외국인리업무->다민족.다문화리업무로명칭변경, 노인장애인과 신설(2007) - 문화국->문화체육국으로 개편 (2008) - 경제통상실->투자통상실, 경제산업국으로개편(2009) - 다문화업무를 여성가족정책실로 이(2009)
민선 5기 (2011. 1. 1. -2014. 06. 30)	- 새로운 도정안정과제에 대응 - 유사중복 쇠퇴기능의 통폐합 - 중앙부처 조직과의 연계	- 정무부지사기능조정 (투자통상업무->정무기능) - 복지환경국->복지보건국, 환경녹지국으로개편(2011) - 투자통상실과 경제산업국->경제통상실로개편(2011) - 세종시설치실무비단 설치(2011)
민선 6기 (2014.07.01.-2018. 06.30)	- 재난안전기구 신설(2015) - 유사·중복 쇠퇴기능 통폐합(2016) - 신성장동력 발굴 육성 강화(2017) - 국정과제 반영 및 도정 주요현안수요 대응	- 재난안전실 신설(2015) - 내포신도시건설본부 폐지(2016) - 미래성장본부 신설(2017) - 공동체새마을정책관, 충남도서관, 동물방역위생과 등 신설(2018)
민선 (2018.07.01.-현재)	- 문화와 예술이 숨쉬는 도시 구현 - 민선7기 도정목표 및 역점과제이행체계 구축(2019)	- 정무부지사 → 문화체육부지사(2018) - 복지보건국 → 저출산보건복지실 확대(2019) - 임업 기능의 산업화 관점 적용을 위해기후환경녹지국 산림자원과 → 농림축산국산림자원과로 변경(2019) - 출산보육정책과, 소상공기업과, 에너지과 등 신설

〈참고문헌〉

- 김용학·염유식 (1991). 조직군 생태학 이론. 한국사회학, 25(SUM): 113-141.
- 김혁래 (1994). 한국 제조업 조직군의 역동성 연구. 한국사회학, 28(FAL): 1-29.
- 충청남도(2008). 충청남도지 제10권. 충청남도지편찬위원회.
- 충청남도(2002-2018). 충청남도 내부 자료.
- 충청남도청 홈페이지 <http://www.chungnam.go.kr/main.do>
- Aldrich, H. (1979). *Organizations and Environment*. England Cliffs, NJ: Prentice Hall
- _____. (1999). *Organizations evolving*. Sage Publications
- Burgelman, R. A., & Mittman, B. S. (1994). An Intraorganizational Ecological Perspective on Managerial Risk Behavior. *Evolutionary dynamics of organizations*, 53.
- Carroll, G. R. (1984). Organizational Ecology. *Annual Review of Sociology*. 10:71-93.
- Davis, G. F., & Singh, J. V. (1996). *Evolutionary Dynamics of Organizations*.
- Farazmand, A. (2002). *Administrative reform in developing nations*. Greenwood Publishing Group.
- Hannan, M. T., & Freeman, J. (1977). The population ecology of organizations. *American journal of sociology*. 929-964.
- _____. (1984). Structural inertia and organizational change. *American sociological review*. 149-164.
- Hogwood, B. W., & Peters, B. G. (1983). *Policy dynamics*. Wheatsheaf Books.
- Kennedy, R. E., Andréfouët, S., Cohen, W. B., Gómez, C., Griffiths, P., Hais, M., ... & Meigs, G. W.(2014). Bringing an ecological view of change to Landsat-based remote sensing. *Frontiers in Ecology and the Environment*, 12(6): 339-346.
- McCaffery, J. L. (1989). *Making the most of strategic planning and management*. Robert E. Cleary, Nicholas Henry and Associate Managing Public Programs: Balancing Politic, Administration and Public Needs. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- Miner, A. S. (1990). Structural evolution through idiosyncratic jobs: The potential for unplanned learning. *Organization Science*, 1(2): 195-210.
- _____. (1991). Organizational evolution and the social ecology of jobs. *American Sociological Review*. 772-785.
- Peters, B. G. (1992). Government reorganization: A theoretical analysis. *International Political Science Review*, 13(2): 199-217.
- Sarapuu, K. (2012). Administrative structure in times of changes: The development of Estonian ministries and government agencies 1990-2010. *International Journal of Public Administration*, 35(12):808-819.
- Strath, B. (1992). Bureaucratisation in Northwestern Europe, 1880-1985: *Domination and Governance*. *Business History Review*, 66(3): 626.
- Oliver, C. D., & Larson, B. C. (1990). *Forest stand dynamics*. McGraw-Hill, Inc.

더 행복한 충청남도 경제발전전략

김영수(충남도지사 보좌관)

1. 비전도출 체계 및 비전체계

■ 단계별 비전 도출 체계

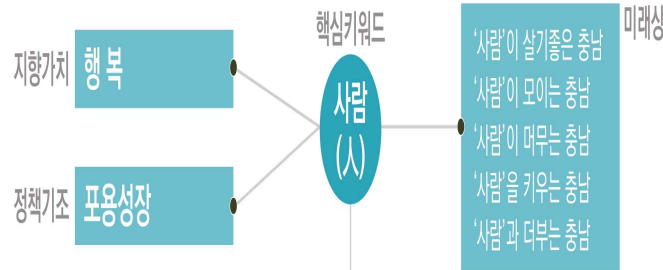
- 총 4단계 절차를 통해 비전 도출
 - 1단계 : 핵심키워드 분석을 통한 5대 목표 10대 전략별 키워드 도출
 - 2단계 : 민선 7기 충남의 도정 5대 목표 검토
 - 3단계 : 충남 도정 비전 및 슬로건, 가치 및 핵심이슈 등 분석
 - 4단계 : 설문조사 및 기타 분석을 통해 충남 도민이 원하는 충남 경제발전 전략 구상



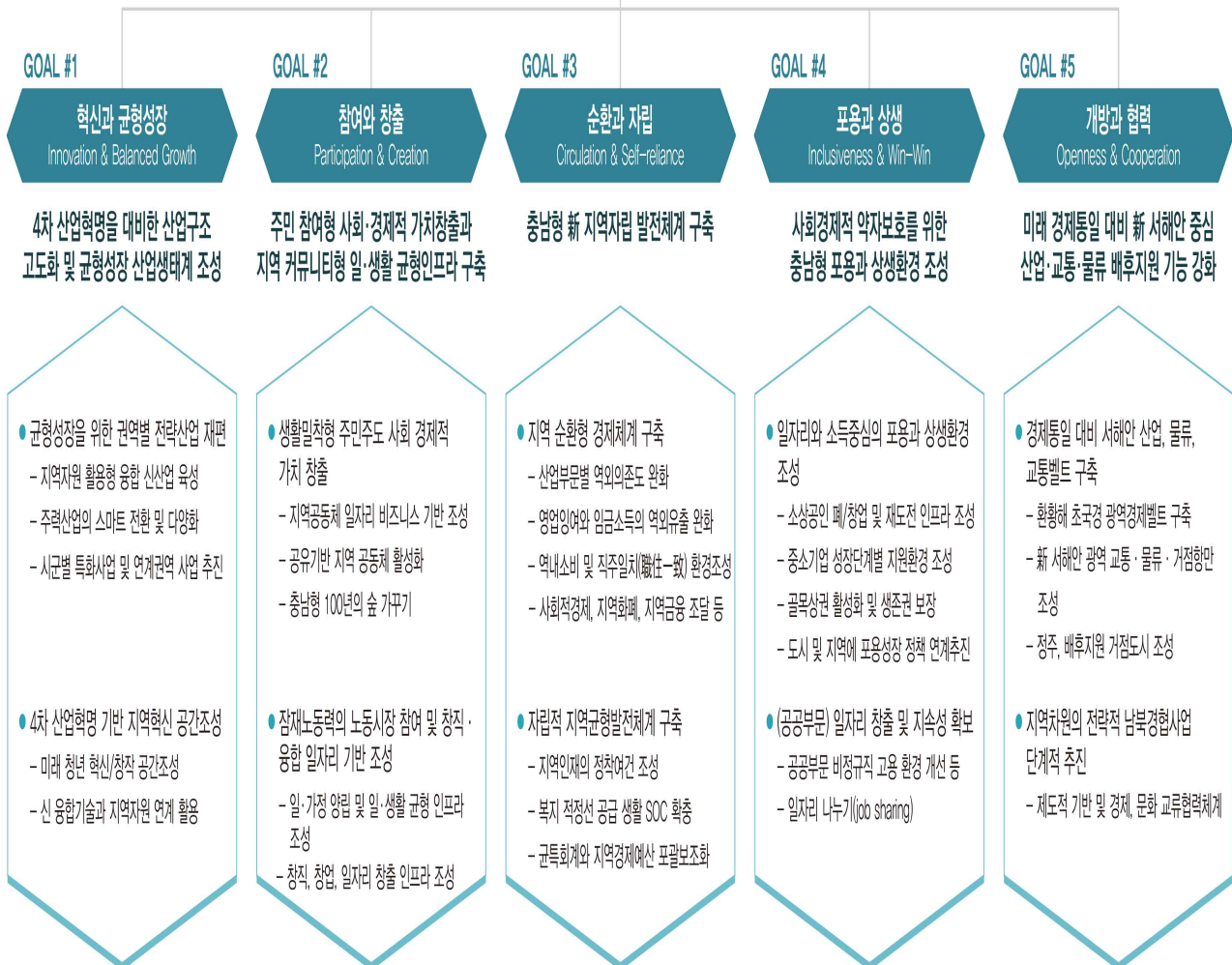
[그림 1] 비전 도출체계

비전
VISION

더 행복한 대한민국 경제중심, 忠南



5대 목표 / 10대 추진전략



[그림 2] 더 행복한 충남 경제발전전략 비전체계

2. 더 행복한 충남 경제발전전략 총괄도



[그림 3] 충남 경제발전전략 총괄도

3. 5대 목표별 전략 및 핵심과제

1) 혁신과 균형성장(Innovation & Balanced Growth)

■ 추진배경 및 필요성

- 기존 북부권 주력산업(key industries)이 미래 성장동력으로서의 불확실성 상존
 - 도내 북부권과 여타 권역간 균형성장을 위한 충남의 미래 산업구조 재편

■ 대내외 여건변화 및 전망

- 충남 주력제품(철강, 반도체, OLED 등)은 중국이 글로벌 시장에서 최대 경쟁자로 부상, 4차 산업혁명의 뉴노멀화(new normaliztion) 가속
 - 4차 산업혁명 수용력 순위 : 경기 7.4, 서울 6.0, 부산 0.5 순, 충남은 0.07

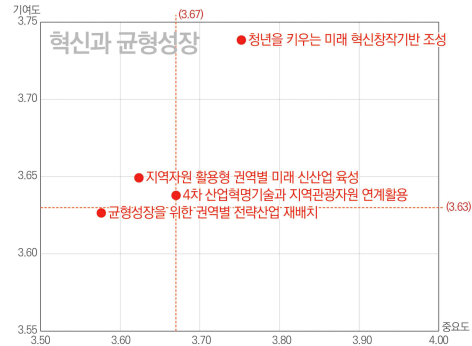
■ 기본방향 및 추진전략

- (권역별) 북부권 주력산업의 스마트화 및 4차 산업혁명 대응형 개방형 혁신생태계 조성
 - (성장정책권역) 지역자원 활용형 신산업벨트 구축 및 혁신성장거점 다극화
- (시군별) 문화자원의 산업적 활용 및 문화콘텐츠 특화거점 조성

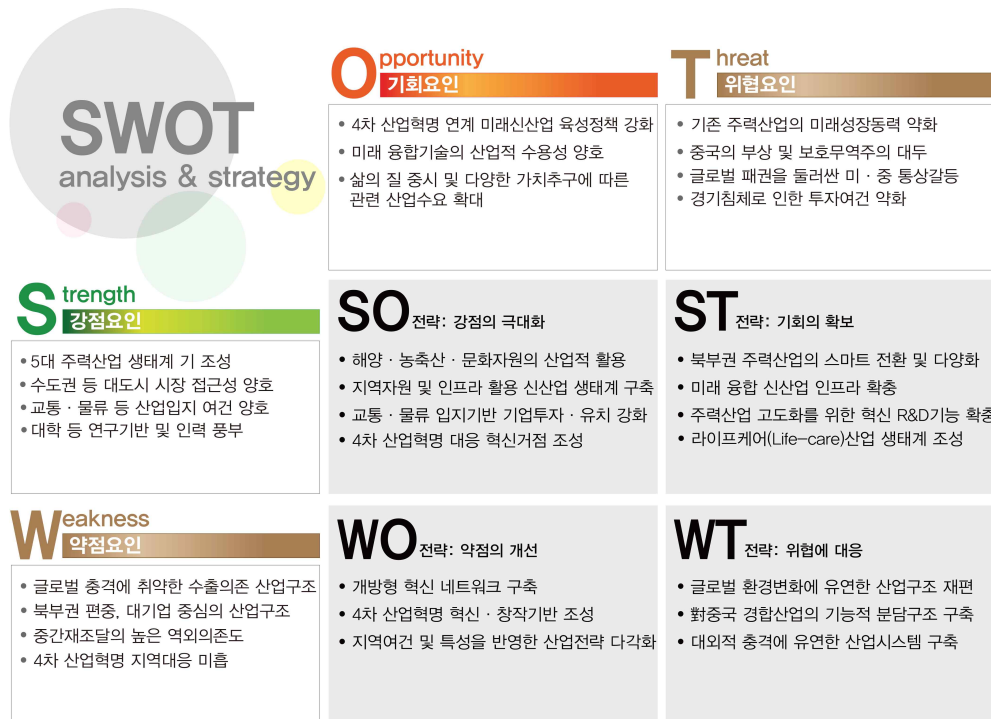
- 향후, 충남 산업진흥계획의 시군별 특화사업 반영 예정



[그림 4] 혁신과 균형성장 핵심키워드



[그림 5] 혁신과 균형성장 중요도 및 기여도

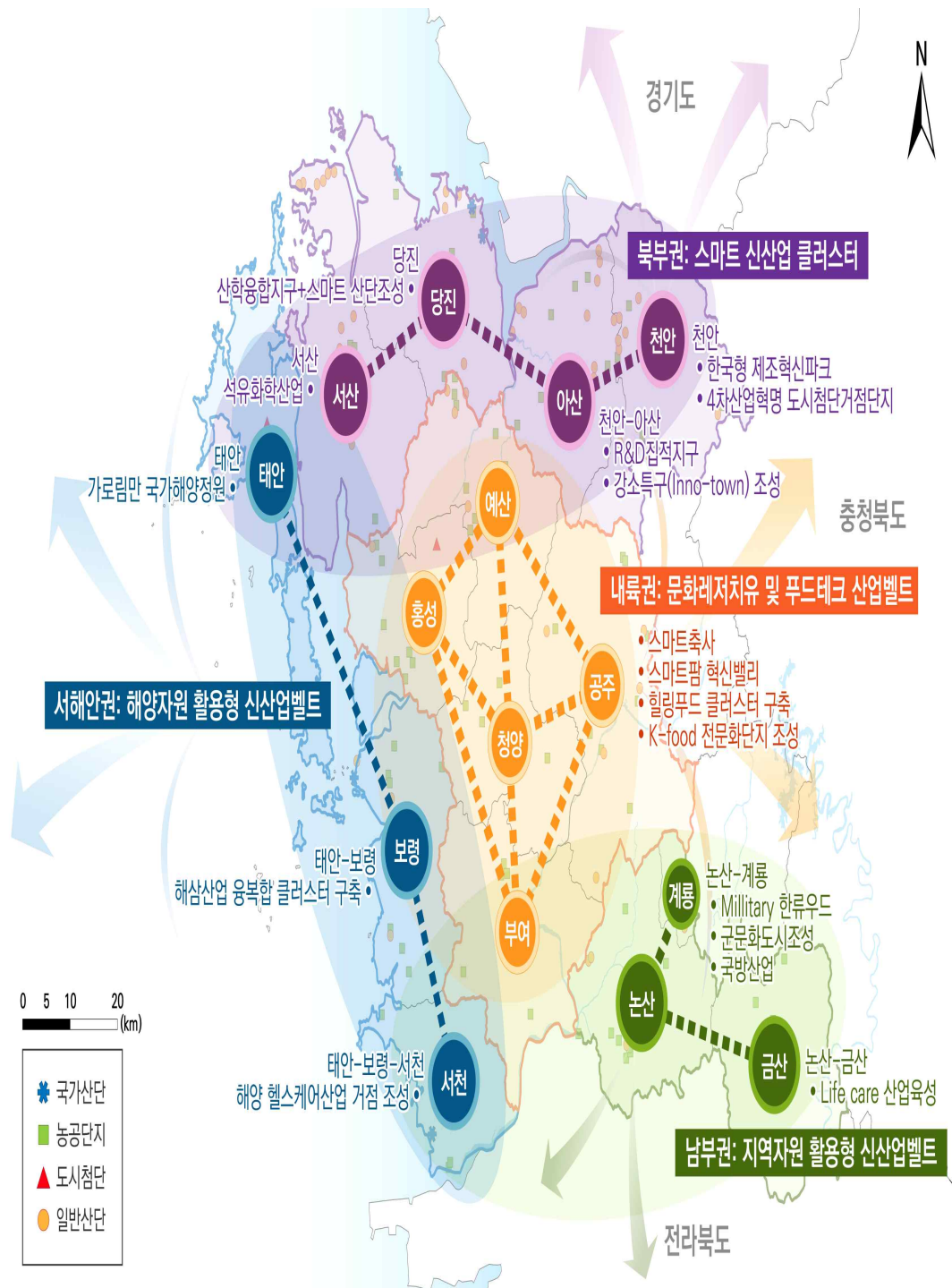


[그림 6] 혁신과 균형성장 SWOT분석

■ 권역별 경제발전 전략 및 산업 기본 구상

- 북부권 : 기존 주력산업의 스마트 전환 및 다양화
 - 화력발전과 중국발 미세먼지 및 대기오염 저감을 위한 친환경 ICT
 - 플렉시블 디스플레이 및 사물인터넷 보급·확산에 따른 지능형(AI) 반도체
 - 철강 및 석유화학 기반 신소재

- 서해안권 : 해양자원 활용형 신산업 벨트
 - 가로림만 해양 교육·학습 및 힐링 관광기반 조성
 - 해양 R&D 기반 헬스케어(Health Care)서비스 거점 조성
 - 산업적 융·복합 기반 해삼산업 융·복합 클러스터 구축
- 내륙권 : 문화레저치유 및 푸드테크 산업벨트
 - 농·축산 테크 활용 스마트 생산 및 유통기반 조성
 - 힐링(heal-being)트렌드 수요 대응형 치유식품산업 육성
 - (Two Track) 국민 안전수요 급증에 따른 안전산업 육성
- 남부권 : 지역자원 활용형 신산업 벨트
 - 입·퇴소 문화 및 한류스타 활용형 Military 韓流-Wood 조성, 국방산업
 - 힐링(heal-being)·웰니스(wellness)·항노화(anti- ageing)·뷰티(beauty) 융합 신산업 육성
 - (육성기반) 바이오 폴리텍 대학, 금산인삼약초, 건양대 의과대학
- 연계권역 : 재활치유산업 클러스터 구축
 - 서해안권과 내륙권에 걸친 연계 클러스터 구축
 - * 온천치료 : Medi-SPA 기반 암·아토피 재활치유 센터
 - * 해양치유 : 해양헬스케어단지
 - * 치유농업 : 예당호 착한농촌체험
 - * 산림치유 : 치유의 숲 조성
 - * 대학병원 : 힐링치유센터



[그림 7] 혁신과 균형성장 기본구상도

■ 시·군별 문화콘텐츠 특성화 사업

• 서산시 : 드라잉빙 문화센터 특화거점



• 태안군 : RC(Remote Control/무선조종) 특화거점



• 예산군 : 이야기 박물관 특화거점



• 홍성군 : 비히클(Vehicle/운반수단) 동호회 특화거점



• 보령시 : 공공 아트 프로젝트 특화거점



• 서천군 : Eco&Bio art 특화거점



• 당진시 : 스탬프크 아트 테마파크 특화거점



• 아산시 : 토이(장난감) 뮤지엄 특화거점



• 천안시 : 디지털 제조(3D프린팅) 특화거점



• 청양군 : 플레이스케이프(Play-scape) 특화거점



• 공주시 : 작가 레지던스 특화거점



• 계룡시 : 인테리어 DIY 특화거점



• 논산시 : Culture Mix 특화거점



• 금산군 : 타이어 테마파크 특화거점



• 부여군 : 레이블&크루 공연 특화거점



연계권역 클러스터

온천 치료 : Medi-SPA 암·아토피 재활치유센터

- 충남 아산시, 예산군 일원
- Medi-SPA 기반 암·아토피 재활치유 복합단지
- Medi-SPA / 홈케어 연구개발지원센터
 - Medi-SPA 기반 암·아토피 환자 맞춤치유
 - Medi-SPA 연관산업 활성화 → 일자리 창출

해양 치유 : 해양헬스케어단지

- 충남 태안군 달산리 일원(386,499㎡)
- 사업비 : 1,000억원
- 사업기간 : 2019~2025
 - 태안 소금, 염지하수 등 해양자원 활용 심신 치유
 - Medi-SPA 연계 해양 치유



산림 치유 : 치유의 숲 조성사업

- 충남 예산군 관리 산10번지(140ha)
- 사업비 : 55억원(국비) / 시행처 : 산림청
- 사업기간 : 2015~2018
 - 충청내륙권의 체계적인 산림재함-치유공간 조성
 - Medi-SPA 연계 산림 치유

대학병원 : 힐링치유센터

- 온천수 활용 암, 아토피 치유프로그램 지원
- 해양치유-치유농업-치유의 숲 연계 프로그램
- 홈케어 의료서비스 지원
 - 온천수 활용 암, 아토피 치료 분야에서 세계적 수준 지향
 - 암, 아토피 홈케어 플랫폼 개발

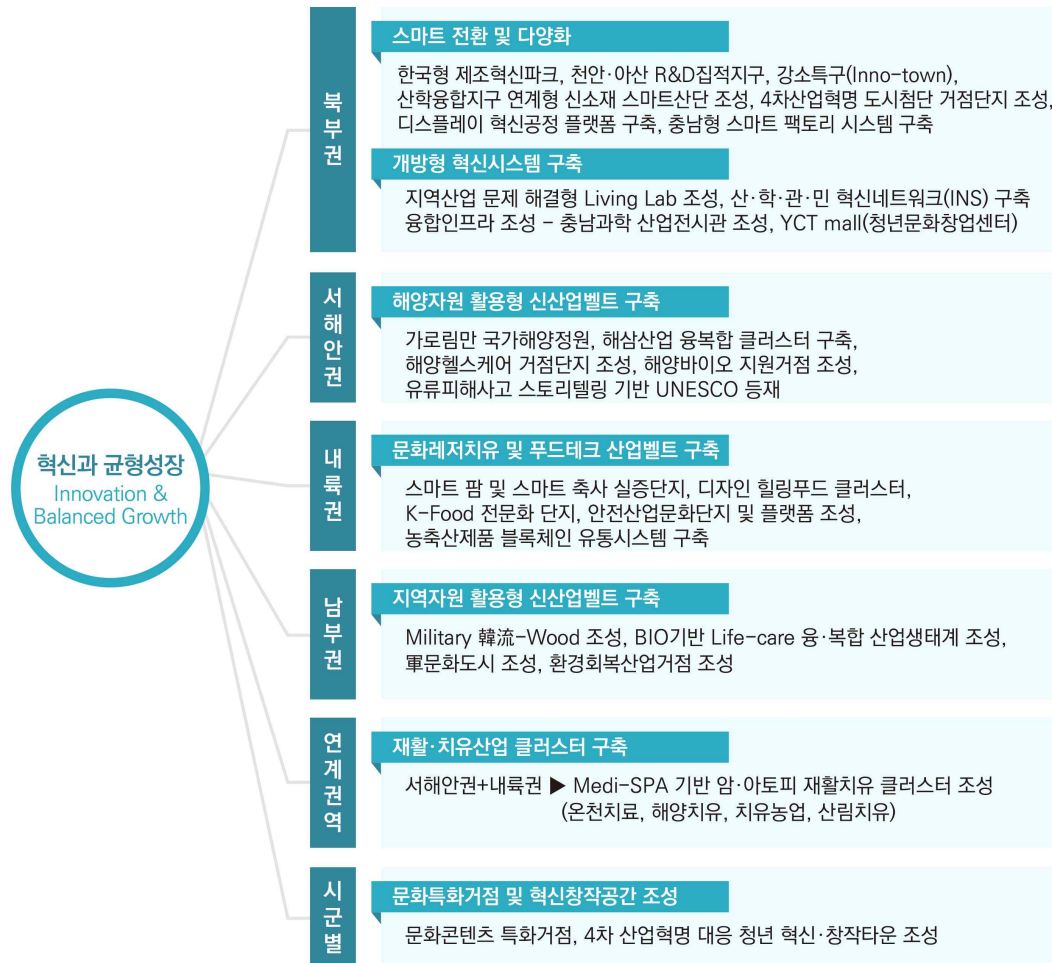
치유 농업 : 예방호 착한농촌체험대상

- 충남 예산군 응봉면 후사리 일원(139,815㎡)
- 사업비 : 362억원(국비 50%, 군비 50%)
- 사업기간 : 2017~2021
 - 농업, 원예, 산림을 테마로 한 심신회복 프로그램
 - 암, 아토피 맞춤 유기농 식재료 판매

[그림 8] 시·군별 문화콘텐츠 특성화 사업 구상도

■ 혁신과 균형성장 부분 세부 핵심 과제

- 권역별·시군별 핵심과제 발굴을 통해 균형적인 지역경제발전 도모
 - 북부권, 서해안권, 내륙권, 남부권 등 권역별 기존 자원을 활용한 지역경제발전 과제 도출
 - 서해안권과 내륙권 간 연계를 통한 재활 치유 클러스터 구축
 - 각 시군별 특성을 반영한 문화 특화거점 발굴 및 혁신 창작 공간 조성



[그림 9] 혁신과 균형성장 세부 핵심과제

■ 혁신과 균형성장 (Innovation & Balanced Growth) Info



2) 참여와 창출(Participation & Creation)

■ 추진배경 및 필요성

- 지역의 경제·사회·환경적 제 문제들의 해소과정에서 주민 참여 기반 사회·경제적 가치 창출
- 저출산·고령화로 인한 생산가능인구 감소, 도 전역의 만성적 구인난을 해소하기 위해 저출산·고령화로 인한 생산가능인구 감소, 도 전역의 만성적 구인난을 해소하기 위해 잠재노동력의 노동시장 참여 유도를 위한 일·가정 양립 및 일·생활 균형 인프라 제공

■ 대내외 여건변화 및 전망

- 지방자치와 분권의 실현을 위해 주민 주도형 지역공동체의 역할 및 기능 확대 전망
 - 지역 공동체 활성화 기본법 제정 가시화
- 일과 가족생활 뿐만 아니라 개인생활 등 다양한 삶의 영역을 포함하는 일·생활 균형(work & life balance)을 위한 정책수요 확산



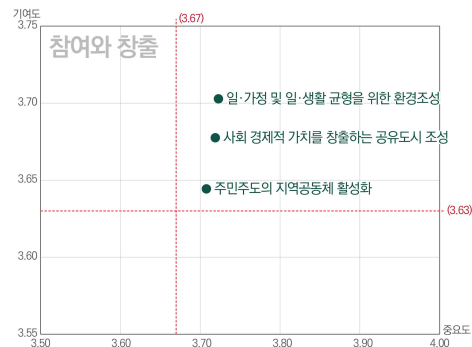
[그림 10] 주민주도 사회·경제적 가치창출 발전단계

■ 기본방향 및 추진전략

- 주민의 자율성 및 창의성 기반 지역 커뮤니티 비즈니스 활성화 인프라 조성
- 30~40대 주부 계층 대상 보육·교육·의료 서비스 및 문화·복지·취업 서비스 일괄 제공
 - 주거지역 및 접근성 고려



[그림 11] 참여와 창출 핵심키워드

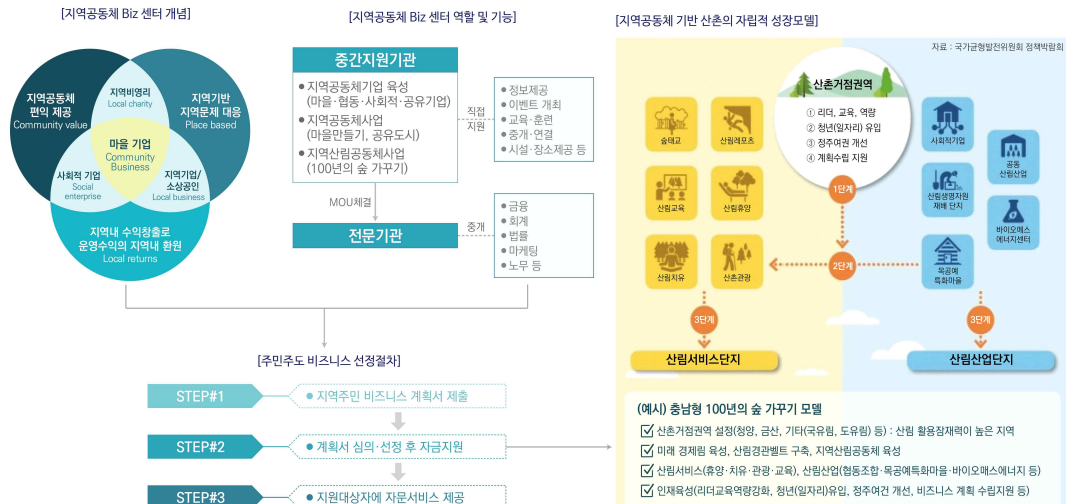


[그림 12] 참여와 창출
중요도 및 기여도



[그림 13] 참여와 창출 SWOT 분석

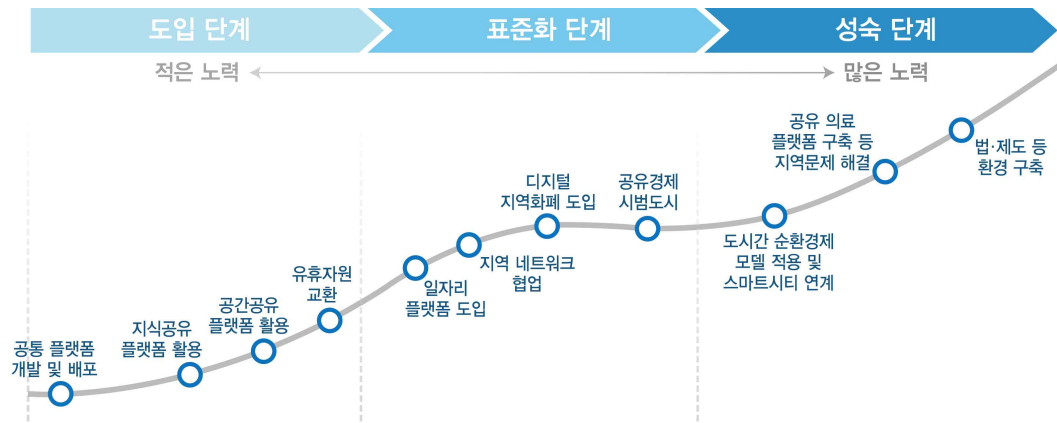
지역공동체 Biz센터



[그림 14] 지역공동체 Biz센터 및 지역공동체 기반 산촌의 자립적 성장모델

■ 지역 공동체 기반 공유도시 조성

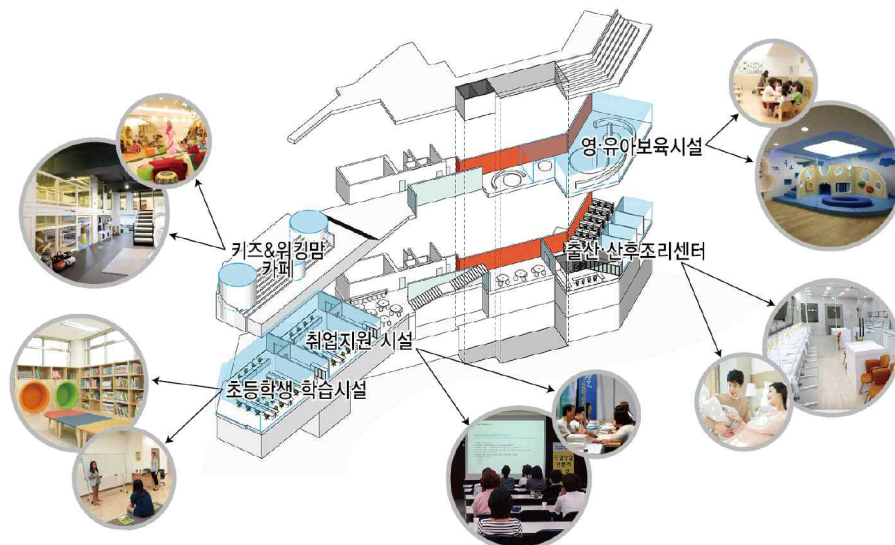
- 지역 디지털 공동체를 기반으로 하는 공유도시 조성으로 충남 도민들의 사회 참여 기회 확대
- 공유도시 조성은 도입단계 → 표준화 단계 → 성숙단계 등 각 단계별로 충남 도의 여건과 특성에 맞게 추진



[그림 15] 지역 디지털 공동체 기반 공유도시 발전 단계

■ 지역 커뮤니티형 일·생활 균형 인프라 조성

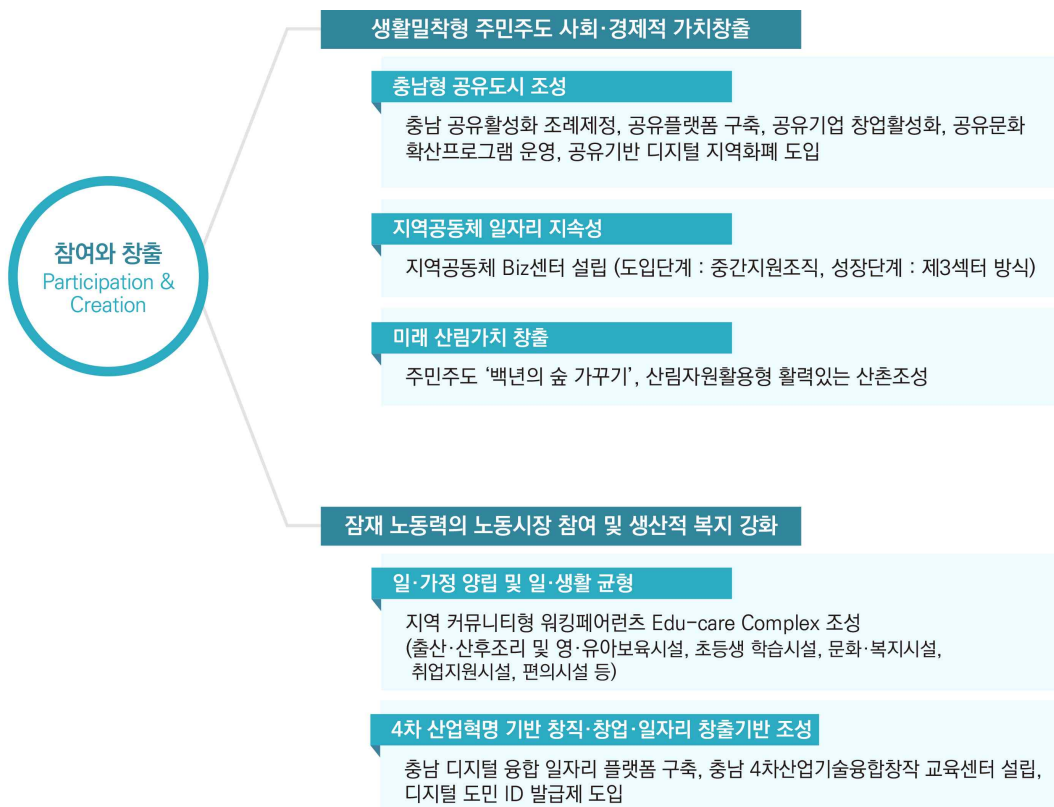
- 워킹 페어런츠를 위한 지역 커뮤니티형 시설조성으로, 일·생활 양립 및 일·생활균형 환경조성



[그림 16] 지역 커뮤니티형 일생활 균형 인프라(구상도)

■ 참여와 창출 부분 세부 핵심 과제

- 생활밀착형, 주민주도 사회·경제적 가치 창출
 - 충남형 공유도시 조성, 지역공동체 일자리 지속성 확보, 미래 산림가치 창출 등
- 잠재 노동력의 사회참여 및 융합 일자리 기반 조성
 - 일과 가정의 양립이 가능한 환경 조성
 - 4차 산업혁명 기반의 창직·창업·일자리 창출기반 조성



[그림 17] 참여와 창출 부분 세부 핵심과제

■ 참여와 창출 (Participation & Creation) Info



3) 순환과 자립(Circulation & Self-reliance)

■ 추진배경 및 필요성

- 저출산·고령화, 지방도시 소멸, 경제력 격차 및 양극화로 인한 지역 간 불균형 심화
- 지역균형발전, 지역경제 선순환, 지역복지정책의 개별·분절적 추진으로 시너지 효과 미흡

■ 대내외 여건변화 및 전망

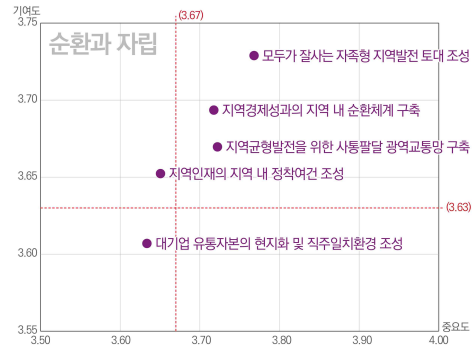
- 정부는 공간 규모별 다차원적 정책목표와 지역균형발전을 연계(균형발전의 패러다임 전환)
 - 헌법, 국가균형발전특별법, 혁신도시 특별법 개정
 - (분권) 지역 내 공간 규모별 복잡·다양한 문제에 대한 지방주도의 문제 해결
 - (포용) 인재-특화산업-일자리의 지역 내 선순환 혁신생태계 조성
- 지역주도의 자립적 성장기반 마련을 위해 지역발전특별회계 개편, 계약계획(포괄지원협약)제도, 균형발전총괄지표 개발 및 지역차등지원 추진 예정

■ 기본방향 및 추진전략

- 충남도 차원의 분권, 포용, 혁신을 위한 새로운 지역자립 발전체계 정립 및 추진
- 도민이 모든 생활을 삶의 터전인 각 지역에서 충족할 수 있는 자립적 지역발전 도모



[그림 18] 순환과 자립 핵심키워드



[그림 19] 순환과 자립
중요도 및 기여도

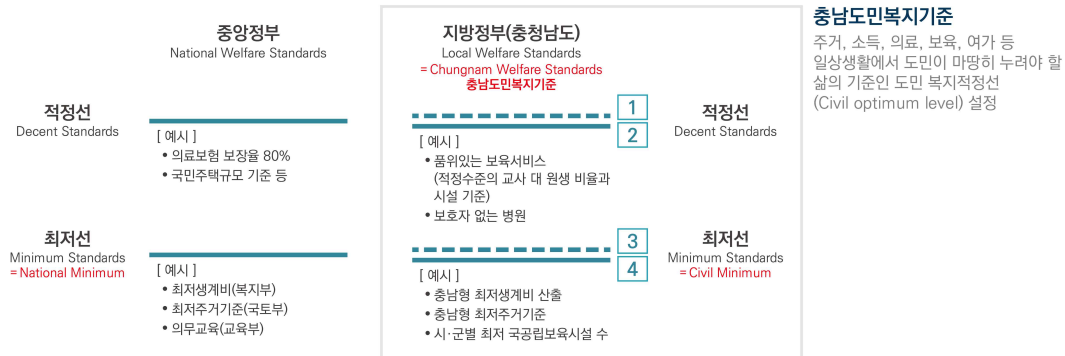


[그림 20] 순환과 자립 SWOT 분석

■ 충남형 지역자립체계 구축

• 1단계 : 충남의 복지 적성선 설정

- 일상생활에서 각 분야별 충남 도민이 마땅히 누려야 할 ‘도민 복지 적성선’ 설정



[그림 21] 충남의 복지기준(2020~2030)

• 2단계 : 지역경제 선순환 구조 구축

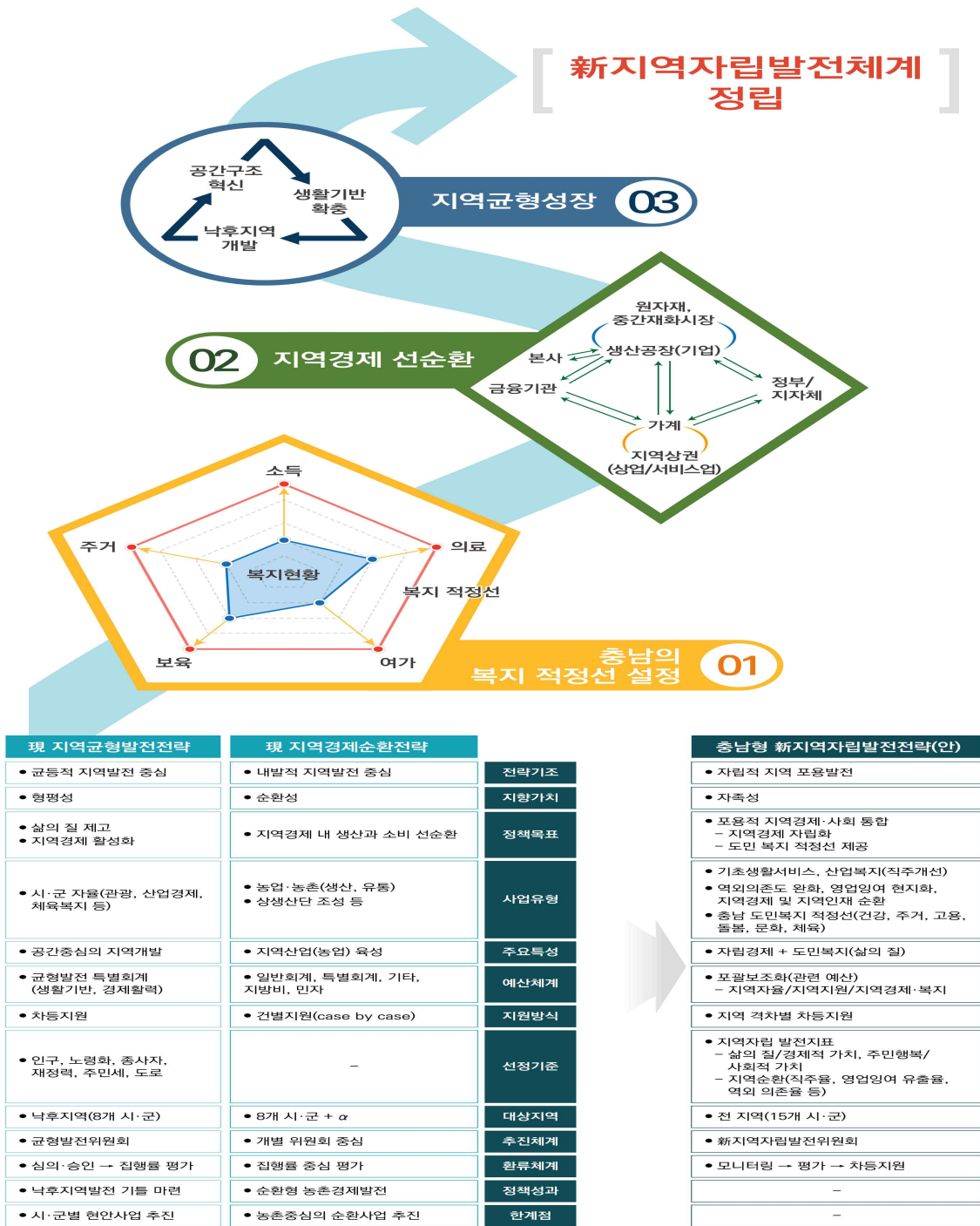
- 생산, 분배, 지출과정에서의 지역경제 선 순환 구조 구축



[그림 22] 지역경제 선순환구조 구축(안)

• 3단계 : 지역균형성장 도모

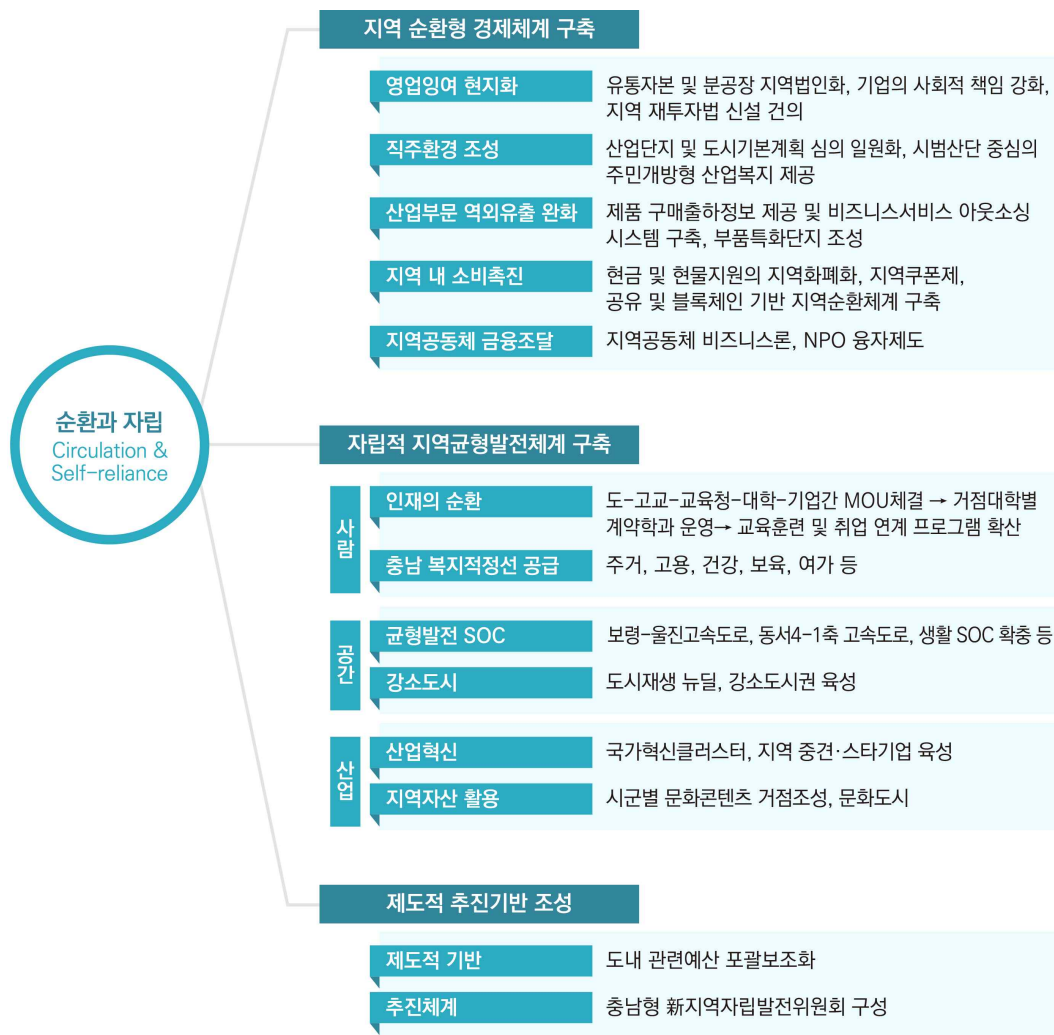
- 1단계(복지 적성선 설정) 및 2단계(지역경제 선순환 구조 구축) 목표달성을 통해 지역균형 성장 도모



[그림 23] 충남의 新지역자립 발전전략(안)

■ 순환과 자립 부분 세부 핵심 과제

- 지역순환형 경제체계 구축
 - 영업잉여의 현지화, 직주환경 조성, 산업부문 역외유출 완화, 지역 내 소비 촉진, 지역공동체 금융조달 등
- 자립적 지역균형발전체계 구축
 - 사람(인재의 순환, 충남의 복지 적정선 구축), 공간(균형발전 SOC, 강소도시 육성), 산업(산업혁신, 지역자산활용) 부분에서의 발전체계 구축
- 제도적 기반 조성



[그림 24] 순환과 자립 세부 핵심과제

■ 순환과 자립(Circulation & Self-reliance) Info



순환과 자립 Circulation & Self-reliance

지역이 고르게 발전하고, 스스로 성장할 수 있도록,
지역경제의 자립과 균형을 고려한 발전체계를 제시하고,
지역주민의 복지적정성을 설정하여 복지수준을 높입니다.

지역이 가진 자출산, 고령화, 지방도시 소멸, 경제력 격차, 양극화 등의 문제를 종합적으로 검토하여,
지역균형발전과 지역경제 선순환, 지역복지정책을 아우르는 총합형 新 지역자립 발전체계를 구축합니다.
공기와 부문을 고려하여 총합형 복지 적정선을 설정하고,
지역주도의 자립 성장기반 마련을 위해 관련예산 포괄보조제를 제안하고,
충남도 차원의 분권, 포용, 혁신을 모두 고려한 자립적 지역발전을 도모합니다.

4) 포용과 상생(Inclusiveness & Win-Win)

■ 추진배경 및 필요성

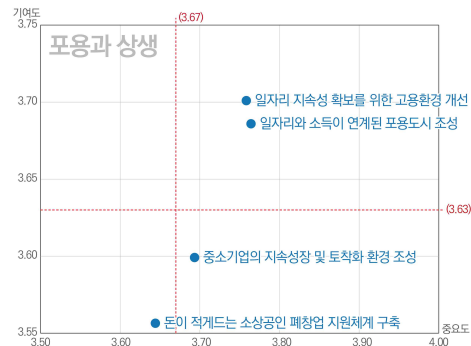
- 충남경제의 지속 성장에도 불구하고 지역 경제의 근간을 이루는 영세 중소기업체와 골목 상권을 중심으로 한 소상공인들의 생존을 위한 자립 수준은 여전히 취약한 실정
- 경제적 취약계층에 대한 기회 제공, 불평등 해소, 빈곤 감소, 참여 확대 등 지속 가능성을 추구하는 포용적 성장을 지역 발전의 원동력으로 수용

■ 대내외 여건변화 및 전망

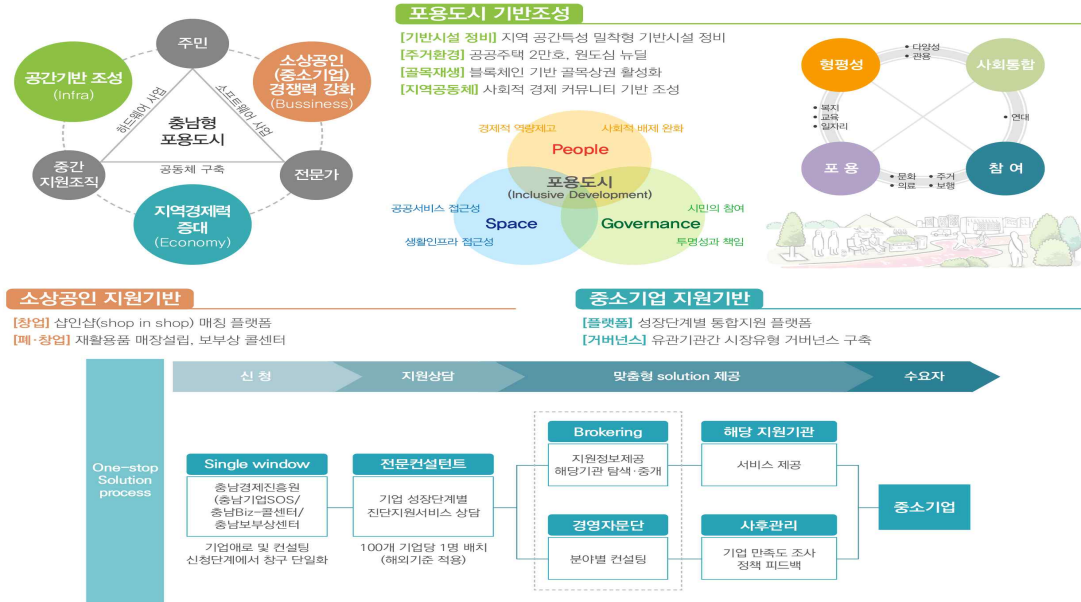
- 포용성장(Inclusive Growth)은 지속 가능한 성장을 넘어 사회적 통합까지 고려하는 국제 사회의 새로운 성장 패러다임으로 확산
 - UNDP-SDG, UN-Habitat III에서 2016년 주요 어젠다로 포용도시 선정
- 문재인 정부의 새로운 경제 정책 기조로 소득 주도 성장과 포용적 성장 병행 추진
 - 2018 하반기 저소득층 지원대책 수립, 소상공인 대상 생계형 적합 업종 특별법 제정 추진

■ 기본방향 및 추진전략

- 경제적 취약계층에 대한 양극화 완화 및 사회통합을 추진하기 위한 균등·공정한 경제 활동 참여기회 제공
- 공공부문 직·간접 고용 노동자의 고용 환경 개선 및 지속적인 일자리 창출력 기반 조성



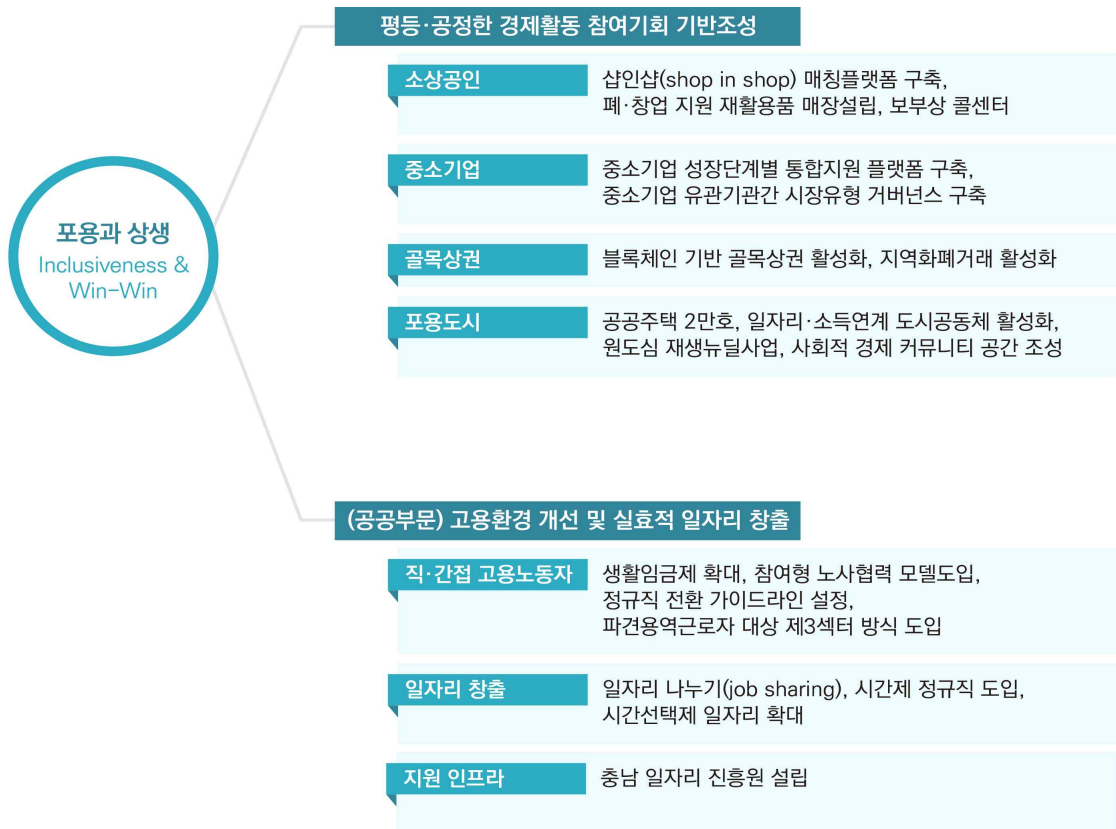
포용과 상생부분 기본 구상



[그림 28] 포용과 상생 부분 기본구상도

포용과 상생 부분 세부 핵심 과제

- 공정한 경제활동 참여기회 기반 조성
 - 소상공인, 중소기업 등 주체별 공정한 경제활동 참여기회 제공
 - 골목상권 활성화 방안 마련
 - 포용도시를 기반으로 하는 커뮤니티 공간 조성
- 공공부문 고용환경 개선 및 일자리 창출
 - 직·간접 고용노동자 고용환경 개선 방안 발굴
 - 일자리 창출을 위한 다양한 전략 마련
 - 지원 인프라 구축



[그림 29] 포용과 상생 세부 핵심과제

■ 포용과 상생 (Inclusiveness & Win-Win) Info



5) 개방과 협력(Openness & Cooperation)

■ 추진배경 및 필요성

- 향후 서해안 산업·교통·물류 벨트 내 지자체 간 경쟁 격화 및 경쟁력 비교열위로 인해 충남 패싱(passing) 우려 상존
- 미래 경제통일 시대를 대비하여 중국의 일대일로(一帶一路) 및 서해안 벨트 내 지자체 간 상호보완적 관계를 형성하여 충남의 천년대계 확보

■ 대내외 여건변화 및 전망

- 중국의 일대일로 구상에서 한반도 내 연결 채널은 북한을 경유하는 단둥-평양-서울-부산으로 서해안 배제
 - 단둥 일대일로 종합 실험구 건설 총체방안(2018.9.17.)
- 서해안 산업·물류·교통 벨트 내 주변 지자체(경기, 인천, 전북 새만금)에 비해 남북경협을 위한 산업·물류·배후 지원 관련 기능 및 역할이 제한적일 전망

■ 기본방향 및 추진전략

- 미래 경제통일 대비 서해안 산업·물류·교통 벨트 내 핵심 기능 및 역할에 대한 선제적 대응
- 서해안 벨트의 핵심 거점과 일대일로의 對한반도 전략 거점을 한-중 해상루트로 연결하여 3국간 경제를 연계하는 환황해 초국경 광역경제벨트(Golden Triangle Zone) 구축



[그림 30] 개방과 협력 핵심키워드



[그림 31] 개방과 협력
중요도 및 기여도



[그림 32] 개방과 협력 SWOT분석

■ 개방과 협력 부분 세부 핵심 과제

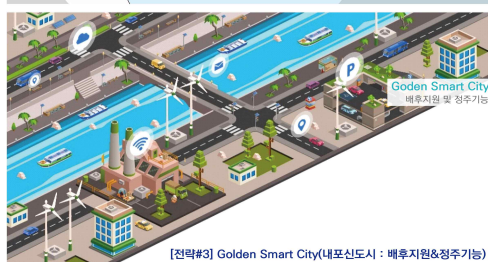
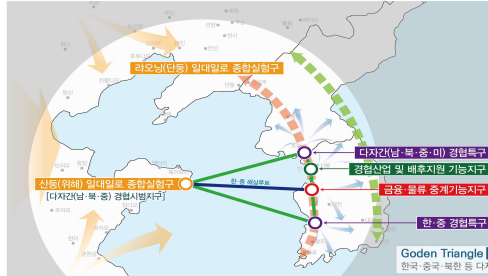
- 경제통일에 대비한 분야별 인프라 및 제도적 기반 구축
 - 교통인프라, 물류인프라 구축 및 개선
 - 남북경협 관련 사업 추진
 - 제도적 기반 마련
- 환황해 초국경 광역경제벨트 구축
 - 교통 인프라 부분 관련 물류단지 조성
 - 생산거점 마련
 - 혁신도시 기반의 거점도시 조성



[그림 33] 개방과 협력 세부 핵심과제

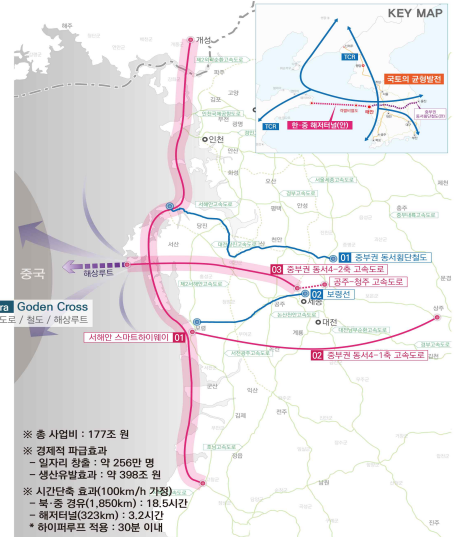
3G Strategy 도식

[전략#1] Golden Triangle Zone(환황해 초국경 광역경제벨트)



[전략#3] Golden Smart City(내포신도시 : 배후지원&정주가능)

[전략#2] Golden Cross(서해안 스마트 하이웨이 + 한중해저터널 및 동서 4-2축 고속도로)



개방과 협력(Openness & Cooperation) Info



충청남도 정체성과 발전 전략 토론회

충남연구원 사회통합연구실 전지훈

본 세미나의 발표가 정체성과 미래발전전략에 대한 다소 상이한 주제이긴 하지만 결국 충청남도의 미래를 설계하고 도민이 행복한 도정의 방향을 고민하기 위해 포함되어야 하는 필수적인 영역이라는 점에 대해서는 공통점이 있다고 사료된다.

우선 충청남도 역대 도지사의 도정철학에 관한 심도있는 연구는 심대평 지사부터 현재 양승조 지사까지 역대 도지사가 처한 시대적 환경과 이에 대한 도정 목표와 방침에 대해 체계적으로 살펴보는 계기를 마련하였다는 점에서 의의가 크다. 이러한 시대정신에 기반한 정치철학의 고찰은 현재의 도정비전에 대한 다양한 함의를 제공할 수 있기 때문이다. 현재 민선7기 양승조 도지사의 도정목표는 ‘더 행복한 충남, 대한민국의 중심’이다. 이러한 목표에 많은 의미들이 함축되어 있지만 도민들이 보다 더 행복을 추구하고 향유할 수 있는 충남의 도정방향에 무게중심을 두었을 것이다.

행복은 단순한 수사적 표현도 아니며, 정부나 공공기관이 도민에게 부여하는 것이 아니라 도민의 시각과 체감에서 스스로 체득해야 하는 것이다. 이러한 점에서 도민 행복에 방점이 있는 도정철학은 하향식(top-down)의 발전계획보다 상향식(bottom-up)의 정책수혜자 지향적인 관점이 내재되어 있어야 하는 것이다. 경제적 측면에서도 충남의 GRDP가 성장하였다고 실제 도민이 체감하는 살림살이(oikonomia)가 나아지는가에 대해서는 경제학자들에서도 논란이 많다. 실제 피케티가 경제의 낙수효과에 대해 방대한 데이터를 통해 부정적인 결론을 도출한 이후 이에 대한 대안의 모색은 여전히 진행중인 것이다. 물론 이러한 논란의 중심에는 소득 불평등 및 양극화가 심화되고 경제를 넘어 사회적 배재 또한 확산되고 있는 진단도 포함되어 있다.

이러한 과정에서 도민행복 기반의 도정철학은 기존의 발전전략과 상반된 접근방식이라 할 수 있다. 기존의 발전계획이 일반적으로 거시적, 추상적, 공급자 중심적이라면 도민행복 관점은 미시적, 현실적, 생활밀착형, 수요자중심형의 가치를 강조한다. 본래 행복 자체가 심리학적으로 주관적 안녕감으로 표현되고, 경제적으로는 개인의 공리를 강조하며, 철학적으로 아리스토텔레스가 언급한 바 처럼 공공적 함의로 도출된 선을 지향하는 도덕적 가치를 의미하기 때문이다. 따라서 현재 민선7기 도정철학인 ‘더 행복한 충남’의 가치를 강조하기 위해서 도민 활동 주도의 참여성과 포용성, 공동체적 가치 등의 철학들이 강조될 필요가 있을 것이다.

이러한 철학의 강조는 현재 문재인정부에서 선도사업을 추진중이며 2026년 보편적 제공을 목표로 하는 ‘커뮤니티 케어’ 정책기조와 같은 맥락이라 할 수 있다. 문재인정부는 지역사회 복지서비스 자체를 지역사회(공동체)와 함께 어울려 살아가며 제공받을 수 있게 도민의 복지서비스 만족도를 높이고 행복추구에 집중하고 있다. 충남연구원에서도 이러한 방향에 발맞추어 지역공동체 활동을 활용하여 지역사회 돌봄서비스를 복지사각지대를 없다고 보다 효과적으로 제공할 수 있는 방안들에 대한 연구가 진행중이며 향후에도 이러한 후속연구들의 필요성이 제기된다.

그리고 같은 맥락에서 또 다른 주제인 충남의 경제발전전략도 살펴보면 ‘더 행복한 충남 대한민국의 중심’ 도정철학 실현을 위해 행복과 포용성장의 가치를 두고 혁신과 균형성장, 참여와 창출, 순환과 자립, 포용과 상생, 개방과 협력의 5대 목표를 제시하고 있다. 그리고 민선7기 양승조 도지사는 취임사를 통해 저출산, 고령화 사회양극화의 위기 극복에 충남의 미래가 달려있음을 역설하고 있다는 점에서 도민의 행복과 복지의 방향은 결국 경제의 공급자 및 거시적 지표의 향상이 아니라 포용과 상생적 의미의 경제성장과 삶의 질 향상을 강조하고 있다. 따라서 충남의 지역경제 차원에서 결국 도민이 체감하는 소득과 살림살이가 얼마나 나아졌는가의 근본적인 질문과 함께 이를 추진하기 위한 정책들이 필요하다고 볼 수 있다.

보다 상위적 측면에서 행복과 포용성장의 지향을 달성하기 위한 핵심적인 가치를 5대 목표에서 찾자면 포용성, 자립성, 참여성, 혁신성과 같은 가치들을 발견할 수 있다. 이미 지역경제발전을 위한 다양한 정책수단들이 실행되고 있는 현실에서 참신하고 획기적인 아이디어들을 찾기는 쉽지 않다. 결국 민선7기의 핵심도정의 가치가 경제의 어떠한 부분에 초점을 맞추고 있느냐의 선택과 집종의 문제일 것이다.

앞서 언급한 충청남도 경제발전의 가치들을 고려하면 지역공동체 및 사회적경제, 공유경제를 활용한 참여기반의 경제영역과 포용과 상생 중심의 경제환경이 핵심적인 경제의 방향으로 볼 수 있을 것이다. 공동체 및 사회적 경제는 현재 문재인정부에서 집중적으로 육성하는 분야로 사회적 가치창출과 문제해결을 위한 지역중심의 자발적 경제활동의 핵심적 역할을 수행하며 한편으로 이윤의 지역순환과 이를 통한 사회적 배재 완화와 포용의 가치에도 부합하는 경제적 영역이다. 또한 현재 새롭게 부각되는 사회혁신(social innovation)을 통해 지역의 문제를 발견하고 해결하는 역할을 수행하기도 한다. 따라서 거시적 측면의 균형발전과 산업생태계의 구축과 함께 충남에서 도민들이 참여하는 공동체 및 사회적 경제에 대한 보다 적극적인 관심과 함께 다양한 사회·경제영역에서 재원투자와 육성의 대상에서 벗어나 주체적인 역할을 부여할 수 있는 전환적인 사고가 필요하다.

더 행복한 충청남도 경제발전전략 토론회

충남연구원 행정복지연구부 최웅선

이 글은 더 행복한 충청남도를 만들기 위한 경제발전전략을 제시한 것입니다. 충청남도 경제발전전략의 비전은 “더 행복한 대한민국 경제중심, 충남”입니다. 그리고 5대 목표와 10대 추진전략을 수립하였습니다. 5대 목표는 혁신과 균형성장, 참여와 창출, 순환과 자립, 포용과 상생, 개방과 협력이고, 각 목표별로 2개의 추진전략을 제시하였습니다. 또한 5대 목표별로 핵심과제와 세부과제를 제시하여 체계적인 계획을 제시하고 있습니다. 이러한 계획은 매우 긴 연구기간을 두고 포괄적으로 접근하고 있습니다.

정책의 효과를 높이기 위해서는 정교한 정책 수립이 우선되어야 하지만, 한편으로 효율적이고 효과적인 정책집행 과정이 이루어져야 합니다. 이를 위해서는 정책 및 사업 평가가 적절하게 수행되어야 할 것입니다. 이러한 정책 및 사업 평가는 정책효과성 제고를 위해 중요한 수단이 되기 때문에 오래 전부터 지방자치단체뿐만 아니라 중앙정부에서 지속적으로 관심을 두고 있는 부분입니다. 최근의 추세는 사업에 대한 심층적인 평가분석과 관리 방향으로 정책 성과관리가 이루어지고 있습니다.

기획재정부는 2018년 1월에 핵심사업 평가제도의 내용을 발표하였다. 기존의 재정사업 자율평가에서는 1,415개(2017년) 사업에 대한 사업 부처의 자체 평가결과를 기획재정부가 사후적으로 확인·점검하는 데 그쳤으나, 새롭게 도입된 핵심사업 평가제도에서는 일자리, 성장 동력 확충, 안심국가 등 80개 핵심사업을 선별하여 집행과정·결과까지 중점 관리합니다. 이를 통해 국가적으로 중요하다고 판단되는 사업의 효과성을 높이는 것입니다.

이러한 핵심사업 평가 제도를 활용하여 충청남도 경제발전정책의 성과달성도를 제고할 필요가 있습니다. 핵심사업 평가는 소수 핵심적인 사업들을 선별하여 집행과정과 결과를 집중적으로 관리하여 사업의 성과목표를 100% 달성하고자 한 것입니다. 이 제도는 기존 사업평가와 중기적인 관점에서 결과목표에 대한 평가를 병행하기 때문에 사업을 통해 궁극적으로 달성하고자 한 정책목표 달성 여부를 파악할 수 있도록 하고 중간과정에서 모니터링을 지속적으로 실시하기 때문에 목표달성 가능성을 높일 수 있는 장점을 기대할 수 있습니다. 또한 원인분석을 통한 예산조정, 사업구조재설계 및 제도개선 등 합리적 환류계획을 마련함으로써 정부의 지출혁신을 유도할 수 있는 장점이 있습니다.

또한 도정철학에 관련된 논문에 대해서 말씀드리고자 합니다. 이 논문은 1995년 민선자치단체장이 선출된 2019년 민선 7기까지 충청남도 역대 도지사의 도정철학을 분석하였습니다. 그 동안 대부분의 연구문헌들은 당대의 행정현상을 분석하고 이론적 함의나 정책적 시사점을 제시하는데 중점을 둔 논문들이었다면, 이 논문은 장기간의 행정을 분석대상으로 하고 있습니다. 그런 만큼 전반적이고 넓은 관점에서 행정현상을 볼 수 있도록 하고 있습니다.

이 논문은 두 가지 분석결과를 제시하였습니다. 첫 번째는 역대도지사의 도정철학이 시대이슈를 일부분만 반영하였다는 것입니다. 두 번째는 행정의 본질적 가치 측면에서 역대 도지사들이 추구한 가치는 크게 다르지 않다는 것입니다. 이러한 분석결과에는 타당한 측면이 있지만, 다른 관점에서 현상을 바라볼 필요도 있다고 생각합니다.

우선, 각 지사별 핵심도정방침과 시대이슈의 부합성을 분석할 때, 시대이슈를 충남이라는 지역으로 한정할 필요도 있다고 생각합니다. 이 논문에서는 시대이슈를 국가전체적인 관점에서 선정한 것으로 보입니다. 남북관계, 자연재해, 소득중심의 경제구조개혁, 국민안전대책 등은 우리나라 전체에 걸친 문제들입니다. 지방정부 또한 우리나라의 일부이기 때문에 도지사가 국가전체적인 이슈에 대응하는 것은 필요할 것입니다. 하지만 지방정부의 주인은 지역주민이기 때문에 지방정부가 지역이슈에 더 큰 관심을 두고 대응하는 것이 보다 적절할 수 있습니다.

그러한 관점에서 접근한다면, 양승조 지사가 설정한 다섯 가지 도정목표(따뜻하고 안전한 공동체, 풍요롭고 쾌적한 삶, 활력이 넘치는 경제, 고르게 발전하는 터전, 도민이 주인 되는 지방정부)는 충남의 이슈를 담아낸 것이라고 볼 수 있습니다. 충청남도는 천안, 아산, 서산, 당진이라는 북부의 산업화 도시와 그 외 지역 간 격차가 상당히 크게 나타나고 있습니다. 충남의 통합을 위해서는 반드시 해결되어야 할 과제 중 하나입니다. 또한 최근 중국을 포함한 개발도상국의 경제발전에 따라 제조업 중심의 충남의 산업구조를 신산업 중심으로 전환하여 지속적으로 생산성을 유지 발전시켜야 하는 시점에 있습니다. 아울러, 충청남도는 농업의 비중이 상당히 높고 서해의 어촌 지역을 내포하고 있으므로, 농어촌을 활성화시키는 것은 지역의 당면과제라고 할 수 있습니다. 이러한 사회여건을 고려하였을 때, 양승조 지사의 도정목표는 충청남도의 이슈들을 충분히 고려한 것이라고 볼 수 있다고 생각합니다.

다음으로, 각 도지사들이 추구한 행정가치가 크게 다르지 않게 나타난 부분은 지방자치단체 사무의 특성에서 기인한 측면이 있는 것으로 생각합니다. 국가 내 공공사무는 보충성의 원리에 따라 배분됩니다. 즉, 공공사무는 하위 지방정부에 우선적으로 배분되고, 하위 지방정부가 수행하기 어려운 사무나 적절하지 않은 사무를 상

위 정부가 수행하게 되어 있습니다. 정의, 자유, 평등과 같은 가치들은 매우 일반적인 가치로서 전 국민에게 동일하게 적용되어야 하는 것이기 때문에 국가단위에서 추구하는 것이 보다 적절할 것입니다. 그에 반해, 복지는 지역단위에서 수행할 수 있는 여지가 많기 때문에 지방자치단체가 수행하는 사무를 통해 달성할 수 있는 부분이 많습니다.

형평의 가치를 지역균형에 한정할 경우, 역대 도지사 중 심대평 지사 제3기부터 형평의 가치가 등장하기 시작하여 민선 7기까지 도정목표에서 빠지지 않고 있습니다. 이는 지역 내 불균형이 불가피한 문제라는 것을 시사 하는 것 같습니다.

이러한 부분들을 생각해보면, 충청남도에서 복지와 형평은 앞으로도 지속적으로 추구해야 할 가치라는 생각이 듭니다.

시기	도정방향(도정비전)	도정 목표
심대평 지사 제1기	4천만이 살고 싶은 충남 건설	인본행정의 구현, 지역경제 육성, 개발보전의 조화, 충남정신의 발양
심대평 지사 제2기	4천만이 살고 싶은 충남 건설	인본행정의 구현, 지역경제 육성, 개발보전의 조화, 충남정신의 발양
심대평 지사 제3기	4천만이 살고 싶은 충남 건설	충남정신의 발양, 참여복지 구현, 미래인재 양성, 지역균형 발전
이완구 지사	한국의 중심, 강한 충남	균형 있는 지역발전, 함께하는 복지사회, 활력 있는 농어촌, 역동적인 사업경제, 건강한 자연환경
안희정 지사 제1기	행복한 변화, 새로운 충남	대화와 소통, 공정과 투명, 견제와 균형, 참여와 창의
안희정 지사 제2기	행복한 변화, 새로운 충남	대화와 소통, 참여와 자치, 공정과 투명, 상생과 균형
양승조 지사	더 행복한 충남, 대한민국의 중심	따뜻하고 안전한 공동체, 풍요롭고 쾌적한 삶, 활력이 넘치는 경제, 고르게 발전하는 터전, 도민이 주인 되는 지방정부

역대 도지사의 도정철학 토론문

선문대학교 최한규¹⁰⁾

I. 서론

茶山이 바라던 理想國家는 ‘公正’하고 ‘公平한 세상’, ‘清廉한 세상’이다. 지금으로 말하면 특권이 없는 세상, 부정부패가 없는 깨끗한 세상이다.

다산이 강조한 공직자의 자세는 예나 지금이나 공정하고 청렴해야 한다. 잘못된 국가 체제를 고치고 공정과 청렴을 실천해야 한다. 200년 전의 진리는 오늘날에도 진리고, 200년 뒤에도 진리다. 공직자가 공정과 청렴을 실천하면 적폐와 부정부패는 사라진다.

논어는 공자의 철학과 실천 논리가 담긴 책이다. 다산은 저서에서 논어를 가장 많이 인용했다. 다산은 아들한테 보낸 편지에서도 ‘논어를 머리말에 두고 평생 읽어라’고 일렀다. 하나 더 권한다면 목자¹¹⁾를 권하고 싶다. 공직자 정치인들이 목민심서¹²⁾를 천번 만번 읽어야 한다.

10) 『단국대학교 대학원』 정치학박사. 『한국인문사회학회』 회장. 『한국공공행정학회』 부회장. 『한국행정학회』 부회장. 『한국갈등관리학회』 부회장. 『충남북부권갈등관리정책포럼』 상임운영위원장. 『갈등관리 플러스충남 정책포럼』 사회통합위원장. 『세종시』 갈등관리 자문위원(2013-현재). 『단국대』 『공주대』 『선문대』 등 출강.

11) 공자의 학문이 군주와 귀족 등 지배계급에 유세하여 관직에 나가 입신출세하려는 선비 계급을 위한 학문이었다면, 목자는 공민 계급인 목수 출신이었으므로 그의 학문은 천대받던 노동자들과 헐벗고 굶주린 민중의 해방을 위한 학문이다. 목자는 사회계약설의 원조다. 목자는 ‘만민평등론’ ‘인민주권설’ 등을 주장한 민주적 정치사상가였다. 그는 평등의 정치는 의로운 것이며 차별의 정치는 폭력이라고 말했다. 공자가 주장한 왕권 천명론에 비교하면 목자가 얼마나 진보적이었나를 알 수 있다. 목자는 재산의 상속과 사유제를 반대하기도 했다. 천하에 남이란 없다! ‘천하무인(天下無人)’이란 목자 사상을 한 마디로 표현한 핵심 사상이다. 『목자』에는 “천하무인만이 목자의 말이며 오직 이것뿐이다”라고 단언하기도 한다. 그러면 천하무인이란 어떤 뜻인가? 천하에 사람이 없다는 공허한 말은 아닐 것이다. 그것은 ‘천하에 남이란 없다’ 즉 천하 만민은 모두 하느님의 백성이므로 남도 내 몸처럼 두루 사랑하라는 뜻이다. 목자(墨子)는 춘추전국시대 공자(孔子)와 더불어 공묵(孔墨)이라 일컬어질 만큼 제자백가의 거두였다. 『회남자淮南子』에는 “공자와 목자의 명성은 영토가 없었지만 천자의 지위를 누렸고 천하를 두루 유묵(儒墨)에 기울게 했으며, 목자를 따르는 무리는 백팔십 사람 인데 불 켜고 켜고 칼날을 밝으며 죽어도 돌아 서지 않았다”고 전한다. 또 『맹자孟子』에서는 “양자楊子와 목자의 말이 가득하여 천하의 언론은 양자로 돌아가지 않으면 목자로 돌아간다”고 증언한다.

12) 고려조나 조선조의 시대의 양반은 7~8프로 그 이하의 민은 고위 관직에 나갈 수 없었다. 하인이나 종은 소나 개처럼 사고 팔수 있는 구조였다. 수백 대를 종으로 살았다. 나도 종이고 아버지도 조부 증조부 현조부 대대로 종으로 살았다. 그 한이 역사의 크다. 다산을 비롯하여 많은 학자들이 신분에 대해서는 아무도 거론하지 않았다. 목민사상의 핵심사상, 다산은 처음 부임한 목민관은 민의 고통과 아픔을 듣고 적폐를 청산해야 한다. 상관인 암행어사나 관찰사가 부정을 저지르면 지체 없이 고발해야 한다. 상관의 명령이 공법에 어긋나고 민생을 해치면 따르지 말라. 백성이 관에 항의할 수 있는 권리를 줘야 한다. 목민심서의 사상 중 몇 가지만 제대로 현실에서 구현된다면 나라다운 나라가 되기에 부족함이 없을 것이다. 다산의 공렴(公廉) 정신이 지금이라도 실천되기 위해서 제도적인 공직자 교육이 필요하다.

국가 통치의 본질은 크게 두 가지다. 하나는 **용인(用人)**이다. 사람을 적재적소에 잘 써야 한다. 우리가 태평성세라는 중국 요순시대에서는 **사람을 잘 썼다. 그래서 태평성세를 누렸다.** 대통령 혼자서 세상의 모든 일을 다 할 수가 없다. 장관이나 차관을 잘 골라 임명하되 그들이 책임과 권한을 갖고 일을 할 수 있도록 해 줘야지 시시콜콜 간섭하면 안 된다. 그들이 자신의 능력과 창의력을 최대한 발휘할 수 있는 여건을 조성해 줘야 한다. 다음은 **이재(理財)에 능해야 한다.** 이는 **국민의 삶을 풍족하게 하는 일이다.** 국민은 배부르고 등이 따뜻해야 한다. 경제가 살아야 일자리도 만들 수 있다. 추가로 대통령은 덕치(德治)를 해야 한다. **관즉득중(寬則得衆)**이라는 말이 있다. **야박하게 하면 안 된다는 의미다.** 사람에게 **관대(寬大)**해야 **국민의 마음을 얻는다.**

II. 도지사의 도정철학

도지사의 도정철학에는 첫째 **공직사회 줄서기·편 가르기 문화 철폐, 개발과 보전에 대한 정책이다.** 둘째 **公廉의 문제다.** 공직 신뢰도 제고를 위한 편 가르기 문화 철폐. 셋째 **理財의 문제다.** 지역경제를 살리는 투자 유치. 넷째 **愛民의 문제다.** 청년과 서민을 위한 주택 안정화 정책이다.

다섯째 **用인의 문제다.** 도지사의 인사권, 산하기관장 인사, 전문성 중요하다. 여섯째 **變通의 문제다.** 변화와 소통의 공간마련이다.

일곱째 **公職倫理의 문제다.** 공무원들의 전문성을 강화하기 위해 실·국장 책임인사제도를 시행, 순환보직도 최소화, 사고의 전환과 조직의 경쟁력을 향상, 그리고 도정철학 공유 및 교육, 이를 변화와 소통으로 전한되어야 한다.

여덟째 **변고(辨告)의 문제다.** 대형 재난에도 질서 있는 대응이 필요하다. 아홉째 문화시설, 보육시설, 편의시설, 도시환경에 각별히 관심을 가져 청년, 여성, 아이가 살기 좋은 충남이 되어야 할 것이다.

열 번째 **相生의 政治 和合의 政治가 중요하다.** 열한 번째 정치, 경제, 산업, 문화, 공공서비스, 통일 등이 도정철학이 發源되어야 한다.

III. 결론

역대도지사의 도정철학의 핵심도정방침과 시대이슈의 성과가 있었는지 도민들은 느끼지 못한 측면이 크다.

어떤 행정의 가치를 추구했는가? 본질적 행정 가치는 행정을 통해 이룩하고자 하는 궁극적 가치가 정의, 공익, 복지, 형평, 자유, 평등 등이 도민 생활에 무엇을 주었는지를 숙고해야 한다.

따라서 행정적 가치추구와 수단적 가치가 도민들에게 본질적으로 행정가치가 행정을 통해 이룩하고자 하는 궁극적 가치인데. 이 범주 안에서 정의, 공익, 복지, 형평, 자유, 평등 등의 개념이 실행되었는가? 따라서 도민의 행복이 형평성에 맞게實行되고 發源되었는가? 역대 도지사의 들의 도정 철학이 實事求是측면에서 본다면 유가무가(有家無家)로 생각된다.