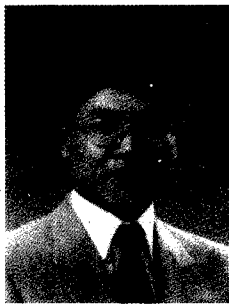


## 충남 지방자치의 방향과 과제

임 도 빈

충남대학교  
자치행정학과 교수



### 1. 들어가는 말 : 충남자치의 자연적 환경

충청남도는 북쪽으로는 아산만을 경계로 경기도와, 동쪽으로는 대전직할시 및 충청북도와, 남쪽으로는 금강을 경계로 전라북도와 접경한 서부중앙적 위치를 점하고 있다. 서쪽으로는 서해안, 북쪽으로는 아산만, 남쪽으로는 금강 등 동쪽만을 제외하면 물에 의하여 구분지어진 8,318km<sup>2</sup>의 면적을 차지하고 있다.

이러한 지리적 위치는 충남지역이 갖는 의미, 기능, 위상을 결정하여 준다. 즉, 충남지역은 남한의 남부지방과 북부지방을 연결시켜 주는 중도적이고 점이적(漸移的) 특성을 갖게 한다. 지리적으로 중부지역이라는 특성위에 충청남도에는 계룡산, 서해해안 등 2개의 국립공원과, 덕산, 칠갑산, 대둔산 등 도립공원, 유성, 온양, 도고, 덕산 등 온천, 그리고 대천, 만리포, 학ampo, 몽산포, 연포, 방포, 무창포, 원산도, 비인, 춘창대, 난지도 등 11개소 이상의 해수욕장 등 산-온천-해양이라는 천연적 관광자원을 갖추고 있는 고장이다. 또한 인위적으로 만들은 새로운 관광자원으로는 아산만, 삼교호, 대청호, 금강하구둑 등이 있다.<sup>1)</sup>

이러한 물질적 환경(즉, hardware)은 이미 어느 정도 결정되어 있어 인간이 아무리 개발하려는 노력을 기울여도 한계가 있다는 특성이 있다. 따라서 정해진 환경위에 얼마나 좋은 인간협조체제, 다시 말하여 지방자치(즉, software)를 실시하느냐가 더욱 중요하다. 지방자치는 지역의

- 1) 자연이라는 관광자원뿐만 아니고 역사적 유적지도 있다. 공주와 부여를 중심으로 하는 백제문화의 숨결이 남아 있는 곳과 부여 국립박물관, 온양 민속박물관, 천안의 독립기념관 등과 유명 사찰이 있다.

문제를 해결하기 위하여 지역주민이 스스로 머리를 짜내어 대안을 강구하고 힘을 합하여 집행하는 「공동체의 행복증진을 위한 총체적인 노력」이기 때문이다.

지방자치단체는 그 지역의 지방행정수요를 충족시켜 주는 정책을 추진해야 한다. 지방행정 수요란 지방자치단체가 공공복리를 증진시킨다는 차원에서 해결해야 할 그 지역사회의 문제에서 발생한다. 지역사회의 문제는 그 지역의 정치, 경제, 사회적 환경변화에 좌우되는 바, 결국 행정수요의 중요한 결정요인은 사회환경의 변화라고 할 수 있다.<sup>2)</sup> 나아가서 지방자치단체가 사회환경의 변화를 어느 정도 예측을 할 뿐만 아니라 주어진 한계내에서 사회환경의 변화를 유도할 수 있어야 한다.

이러한 관점에서 이 글에서는 충남지역 지방자치의 현실적 한계와 발전을 위한 조건을 분석하는데 목적이 있다.

## 2. 충남지방의 인구적 특성과 지방정책 방향

지방자치는 자연적 환경위에서 결국 인간이 하는 것이다. 따라서 인구학적인 특성을 살펴보는 것이 중요하다. 충남지역의 인구구조는 대도시와는 달리 정상적인 형태를 벗어나 매우 불균형적이어서 장차 지방자치를 위해 중요시 고려해야 할 요인이다.

### 1) 충남지방 인구의 변화추이

아래의 표에서 볼 수 있는 바와 같이 충남의 인구적 첫번째 특성은 충청남도에서 다른 시도로 전출하는 인구가 다른 시도로부터 충청남도로 전입하는 인구보다 매년 1-2% 많다는 점이다. 다시 말하면 다른 시도로 인구를 배출시키는 역할을 하고 있다.

인구이동의 특성은 충청남도가 농어촌지역이

〈표1〉 충남 인구이동 추이

| 연 도  | 전 입(이동율)     | 전 출(이동율)     | 인 구       |
|------|--------------|--------------|-----------|
| 1988 | 155,568(5.2) | 196,767(6.5) | 3,019,947 |
| 1989 | 107,487(5.4) | 158,911(7.9) | 2,002,684 |
| 1990 | 110,579(5.5) | 150,996(7.5) | 2,027,766 |
| 1991 | 107,920(5.7) | 151,799(8.1) | 1,882,306 |
| 1992 | 104,251(5.6) | 131,181(7.0) | 1,872,095 |
| 1993 | 104,363(5.6) | 141,271(7.1) | 1,857,911 |

자료 : 충청남도, 충남통계연보 1990-94.

2) 박동서 외, 2000년대를 향한 경기도의 발전적 조직개편에 관한 연구, 서울대 행정대학원 행정조사연구소, 1989, p.4.

므로 젊은 노동인구가 대도시로 이주하는 이촌향도 형인 것으로 보인다. 이는 절대인구의 감소뿐만 아니고, 잔여인구의 노령화를 의미하는 것으로 지방자치단체의 정책을 수립하는 데 고려해야 할 중요한 요인이다.

충청남도 출신의 인구가 이동하여 가는 곳은 서울과 대전 등 고용의 기회가 높은 곳일 것이다. 1989년 1월 1일자로 충청남도 대덕군 전역을 흡수하여 직할시로 승격됨에 따라 충청남도의 면적은 6%가 감축되고 인구는 33%나 감소되는 결과를 가져왔다. 이러한 행정구역 개편이란 인위적 인구전이가 아니더라도 앞으로 대전 등 도시로의 인구전출은 계속될 전망이다. 이는 충남이 인력의 공급자로서 대전 등 인접지역과 자치단체와 유기적인 협조관계를 유지해야 한다는 것을 의미한다.

둘째, 총인구면에서 보더라도 매년 감소하는 추세에 있다. 이 때 총인구란 전입인구와 전출인구의 차이뿐만 아니라 출생과 사망을 계산한 수치이다. 충남의 총인구가 매년 감소하는 것은 전출인구가 너무 많기 때문에 출생으로 인한 자연증가가 이를 상쇄하지도 못하고 있기 때문이다. 지방자치는 일정한 인구가 뒷받침되어야 가능하다. 따라서 충남의 인구감소 현상은 효과적인 지방자

치를 실시하는 하나의 커다란 제약이 될 수 있다.

## 2) 인구특성으로 본 지방정책의 방향 : 성장지향보다는 질적인 성숙을

위와 같은 인구적 추세는 여러가지 요인에 의하여 결정되는 것이기 때문에 지방자치단체의 노력으로 쉽게 반전이 될 성질의 것은 아니다. 따라서 추세를 둔화시키는 정책과 이 추세를 현실로 받아들이고 이에 걸맞는 정책을 추진해야 한다. 충남의 지방정책은 최소한 다음과 같은 시사점을 얻을 수 있다.

우선, 이미 공업화가 진행된 지역이거나 수도권과 같이 외부인구의 전입이 억제할 수 없을 정도인 자치단체의 정책을 여과없이 모방여서는 안된다는 점이다. 이들 팽창일로에 있는 지역의 정책은 양적 발전의 논리를 따를 수 밖에 없다. 반면 충남의 정책은 질적인 충실화를 도모해야 할 것이다. 질적인 충실화란 이미 주어진 인구들이 자부심을 갖고 쾌락하게 거주할 수 있는 정책을 의미한다.

다음으로 인구의 질적인 면에서 볼 때 농림수산업 등 1차 산업에 종사하는 인구가 과도하게 많다는 특징을 고려해야 한다.<sup>3)</sup> 이러한 사실은

3) 1993년도 경상가격을 기준으로 지역내 총생산이라는 측면에서 산업별 비중을 보면 다음과 같다.

| 산업 | 농림어업  | 광공업 (제조업포함)   | 건설, 전기, 가스, 수도 | 서비스기타 |
|----|-------|---------------|----------------|-------|
| 비중 | 22.6% | 23.6% (22.8%) | 22.3%          | 31.5% |

자료 : 통계청, 지역내 총생산, 1994.

농림어업 및 광업등 1차산업이 지역내 총생산중 차지하는 비율이나 제조업의 비율이 각각 23% 정도로 1차 산업의 비중이 매우 큰 실정에 있다.

〈표2〉 산업별 경제활동 인구 비중

(단위 : %)

| 산 업  | 농림수산업 | 광 공 업 | SOC  |
|------|-------|-------|------|
| 충청남도 | 46.4  | 13.5  | 40.1 |
| 전 국  | 13.6  | 23.7  | 62.5 |

자료 : 통계청, 경제활동 인구연보 1995.

〈표2〉의 경제활동 인구별 통계를 보더라도 확연히 드러난다.

즉, 우루과이 협정 이후 농업의 국제경쟁력이 열악한 가운데 충남의 산업구조가 농수산업에 집중되어 있다는 것은 커다란 부담으로 작용할 수 밖에 없다.

따라서 서해안 시대를 준비하는 차원에서 공장유치 등 공업화 정책을 내실있게 추진해야 한다. 중국과의 교역을 전략적으로 활용하여 기업 유치를 위한 끊임없는 노력을 기울여야 하겠지만, 이러한 발전의 한계를 분명히 인식해야 한다는 것이다.<sup>4)</sup> 서해안 시대는, 물론 중국과의 교역의 양과 질에 달려 있지만, 충남만이 누리는 독점적인 것은 아니라는 것을 잊지 말아야 한다. 인천, 전북 등 모든 지방자치단체가 경쟁을 할 것이므로 충남의 장점을 살리는 노력은 계속하

되 무리한 출혈경쟁은 지양해야 할 것이다. 또한 91년말 현재 도내 5인 이상의 제조업체 중 중소기업이 1,833개로 98.2%를 차지하고 있고, 나아가서 이중 대다수가 섬유, 의류, 식품 등 노동집약적인 단순업종의 성격을 띠고 있다.

인구 및 산업구조면에서 위기상황에 있다고 볼 수 있는 충남 지방자치는 누구에 의하여 어떻게 이끌려 갈 것인가가 매우 중요하다. 즉, 인구의 지속적 감소, 거주인구의 노령화, 그리고 농어업 비중의 과대, 기존공업구조의 취약이라는 특성을 해결해야 하는 중차대한 시기에 와있다. 충남이 추진해야 할 정책은 충남을 떠나려는 인구를 계속 남아있게 하고 나아가서 이미 떠난 사람을 되돌아 오게 하는 방향으로 이뤄져야 한다. 이렇게 함으로써 충남이 전국에서 가장 살기 좋은 환경을 가진 고장이라는 소문을 얻어야 한

4) 1992년 현재 도시화율은 22.5%로 전국평균 74.4%에 비하여 상당히 저조한 편이다. 이는 충남지역이 앞으로 급격한 도시화를 겪을 것으로 예상하게 한다. 정부는 전국적인 추세가 2001년에는 86.2%, 2010년에는 89.7%, 그리고 2020년에는 90%에 이를 것으로 전망하고 있기 때문이다 (이승중, “충청남도 지방행정개혁의 과제와 방향,” 21C 충청남도 자치행정 발전전략, 한국지방자치학회 대전·충남지회 학술토론회 발표논문, 1993, p.19).

5) 이렇게 인구의 현상유지적이고 소극적인 정책은 규모의 경제에 의한 자치단체의 역량을 증가시키는 데 부족한 것이 사실이다. 특히 지방세수의 감소등 재정적인 문제를 야기할 가능성이 높다. 그러나 재정적인 문제는 반드시 그 지역에 장기거주하는 사람들에 의해서만 해결되는 것은 아니다. 앞서 언급한대로 충남은 자연적인 관광자원을 활용하여 유동인구를 확보할 수도 있다. 국민소득의 증가에 따라 국민들의 관광수요는 폭발적으로 증가할 것이기 때문이다.

다. 쾌적한 삶의 질은 자연환경의 보존뿐만 아니라 정겨운 이웃이 있는 인간적 환경에 의해서도 결정된다. 인간적인 환경은 바로 모범적인 지방자치를 통해서 이뤄진다. 누구나 참여하여 공동체를 위하여 봉사하고 이에 보람을 느끼도록 지방자치의 틀을 마련해야 한다.<sup>9)</sup>

### 3. 성공적 지방자치의 요건

지방자치가 본격적으로 실시되려면 정치적인 요소, 중앙행정과의 관계, 그리고 도민과의 연계가 정립되어야 한다. 나아가서 이러한 요건이 완비되든 안되든간에 동요하지 않고 기능하는 효율적인 지방행정조직이 완비되어야 주민들의 행복을 실질적으로 증진시키게 될 것이다.

#### 1) 지방정치의 선진화

정치는 공동체의 구성원들에게 미래에 대한 비전을 제시하여 주고 현재의 가치에 대한 권위 있는 배분을 하는 인간활동이다. 지방에서는 주민직선에 의해 선출된 의원 및 단체장이 바로

이러한 정치를 전담하는 대리인인 셈이다. 즉, 지방자치 실시 이전과 이후의 가장 큰 차이점은 지방에서 이러한 정치적 기능이 부활하였다는 점이다.

그러나 지방자치의 성공적 실시 요건이 정치의 선진화라는 것은 바로 우리나라의 중앙 정당 정치와의 관계라는 특성에 달려있다. 왜냐하면, 지금까지 우리나라의 정치는 주권자인 국민은 도외시 한채 정치인들끼리 파벌적이고 과잉 경쟁적이고 비도덕적인 양태를 보여 왔기 때문이다. 6.27선거는 지역이기주의 타파를 내걸고 전국적인 지지를 호소하는 민자당과 소위 「지역등권」을 내거는 김대중씨를 비롯한 지역세력들간의 대결이었고 결국 유권자들은 후자쪽에 손을 들어준 결과가 되었다.

따라서 전국은 민자당, 자민련, 국민회의가 골고루 지배하는, 즉 정치적으로 볼 때, 「2 후삼국 시대」를 맞이한 느낌이 든다. 이러한 상황이지만 광역단체장의 소속 정당과 의회의 다수당, 그리고 기초단체장의 정당색깔에 따라서 복잡한 정치 관계가 나타날 것이다. 이를 유형화하면 다음과 같다.

〈표3〉 6.27 이후 정당분포로 본 자치모델

| 구 분          | 지역자치형          | 중앙자치형    | 지역갈등형        | 중간형              |
|--------------|----------------|----------|--------------|------------------|
| 단체장-의회-기초단체장 | 야당-야당-야당       | 여당-여당-여당 | 여당-야당, 야당-여당 | 여당-여당-야당, 혹은 무소속 |
| 대표적인 예       | 충남, 광주, 대전, 서울 | 부산       | 강원, 인천, 충북   | 경남, 충북, 대구, 경기   |
| 주요문제         | 중앙의 협조         | 중앙간섭의 배제 | 지역내 합의 도출    |                  |

위와 같은 정당분포상의 차이에도 불구하고 예상되는 문제점을 어떻게 극복하는가는 소위 3김씨의 태도와 민선 지방정치인의 자치에 대한 인식에 달려 있다.

먼저 집권당쪽에서 자기당 소속이 우세한 지역에 특혜를 주는 등 형평성을 잃으면 우리나라 지방자치의 장래를 망치는 결과를 가져 올 것이다. 물론 지방보조금은 법정 보조금이기 때문에 중앙이 무조건 한푼도 주기 않을 수는 없다. 따라서 각종 사업에 필요한 특별보조금이 문제가 될 것이다. 만약 집권당이 사업의 효과성이나 전국적인 균형이란 기준을 무시한 채 특정지역에 배분한다면 문제가 되지 않을 수 없다.

다음으로 야당의 지도자들의 태도도 중요하다. 현 3김 구도는 내년에 실시될 총선의 결과에 따라 유동적이기 때문에 이 논의는 잠정적일 수밖에 없다. 어쨌든 현재 상황에서는 대전·충남이 호남지역에 비하여 이러한 우려에 대하여 안심할 수 있는 상황에 있다. 충남의 실제로 알려진 김종필씨는 오랜 행정경험이 있기 때문에 과도한 간섭을 자제하려는 입장이고, 도지사도 이미 임명직으로서 도정을 이끈 경험이 있기 때문이다.<sup>6)</sup>

마지막으로 언급해야 할 것이 민선단체장 및 의원들의 태도이다. 공무원출신의 단체장이 실무적인 차원에서 착실한 도정을 이끌 가능성을 가

지고 있는 것이 장점인 반면 역시 주민우선이라고 보다는 중앙의 논리에 의하여 사고할 가능성이 있다는 점이 단점이다. 사람이 전력에 의하여 사회화(socialization)되는 것은 당연한 것이기 때문이다. 따라서 단체장이나 의원들은 정치적인 자질을 보완하는 일과 전문지식을 갖추는 일에 노력을 경주해야 한다. 즉, 주민(도민)이 가장 상전이라는 점을 머릿속에 각인하고 이러한 기준에 따라 지방정책을 추진하면 된다. 민선 단체장은 행정이 형만 이어서는 안되고 정치가 형, 경영자 형을 함께 공유해야 한다.

다행스러운 것은 충남도민들은 지방자치를 위해 필요한 기본자질을 갖추고 있다는 점이다. 충남도민들의 잠재의식속에는 흐르고있는 선비정신 혹은 양반정신 등이 그것인데, 이는 자치시대에 필요한 지역정신 또는 지역이기주의로 발현되고 있다고 하겠다.<sup>7)</sup> 이러한 충남정신은 현대적으로 충효정신은 애향심으로, 절의정신은 정의실현으로, 선비정신은 청렴결백으로, 예의정신은 질서의식으로, 개척정신은 협동심으로 재정립되었다고 주장하고 있다. 그러나 이러한 논의는 경험적 증거를 근거로 하지 않은 사유의 결과일 뿐이다. 이러한 충남의 지역이기주의는 일부 다른 지역의 배타적이거나 강한 피해의식이 기반이 된 것이 아니기 때문에 지방자치의 장애물이기 보다는 활력소가 되리라고 평가된다. 따라서

6) 이에 비하여 호남의 경우 전남북 지사들이 행정경험이 없는데다, 새정치국민회의 김대중씨도 중앙당이 자치단체를 관리 지도해야 한다는 입장을 가지고 있는 것으로 보인다. 민선 자치인들이 주민 이외에 이러한 외부의 영향을 받으면 그 만큼 입지가 좁아지기 때문이다.

7) 충남의 5대 정신을 충효정신, 절의정신, 선비정신, 예의정신, 개척정신으로 요약하는 사람도 있다 (충남정신의 뿌리와 실제, 현대사회문제연구소, 1995. 6.).

충남의 지방자치를 책임지고있는 사람들은 이러한 충남정신을 적극 존중하고 활용하여 전국에서 가장 모범적인 지방자치를 정착시키도록 노력해야 한다.

## 2) 중앙의 논리를 극복하는 문제

중앙집권국가에서 지방자치국가로 전환하는 것은 자치단체가 중앙과 올바른 관계를 정립함으로써 이뤄진다. 지방이 중앙에 과거와 같이 지나치게 의존적이기 때문일 수도 있지만 중앙이 자신들의 기득권을 포기하지 않으려는 데 더 큰 원인이 있다.

우선 중요한 것은 과거 지방지배의 사령탑이었던 내부부의 위상을 재정립하는 것이다. 지방자치 시대에 내부부가 과연 존속해야 하는지 그리고 존속하는 경우 어떠한 역할을 담당해야 하는가라는 성격을 확실하게 해야 한다. 분명한 것은 지방자치 실시 이전의 통제, 지시의 지위는 더 이상 유지될 수 없다는 것이다. 내부부는 지방자치단체가 원하지도 않는 악역을 계속하기 보다는, 지방자치 단체가 중앙에 대하여 기대하는 역할을 보완하여 주는 보조자 역할을 하는 것이 바람직할 것이다. 이때 문제가 되는 것은 중앙집권 시대의 근무했던 내부부의 공무원들의 태도가 하루아침에 바뀔 수 없다는 데 있다.<sup>8)</sup> 이들은 수

년 혹은 십년간 지방자치 단체들을 통제의 대상으로 생각해 왔기 때문이다.

다음으로 재경원, 건설부 등 각 기능부처도 지방자치 단체를 보는 눈이 달라져야 한다. 과거 집권시대에는 중앙의 부처들은 시·도청을 믿지 않으려 했다. 시도청이 내무부에 종속되어 있다고 생각했기 때문이었다. 따라서 앞 다투어 특별행정관서를 지방에 두어 독자적인 사업집행을 하려고 하였다.<sup>9)</sup> 그러나 지방화 시대에는 각 기능부처의 사업도 결국 지방자치단체의 협조가 없으면 효과가 반감할 것임을 명심해야 한다. 다시 말하면 지방자치단체는 사업별로 중앙의 기능부처와 유기적인 협조관계를 맺어야 할 것이다.

내무부의 시대착오적인 간섭을 벗어나는 동시에 각 기능부처와 유기적인 협력을 맺으려면 지방자치단체 쪽의 태도 정립도 필요하다. 특정 정당에 지나치게 의존한다든지, 마치 지방공화국의 대통령인 것처럼 여론앞에 너무 생색을 냄으로써 중앙부처의 불신을 자초하지는 않아야 한다. 즉, 지방자치단체의 파벌정치적 성격의 탈피와 사업위주의 합리성을 확보하는 것이 필요하다.

## 3) 주민참여의 확보

앞에서 충남지방의 인구적 특성을 살펴 보았

8) 과거에는 돈에 관한 권한을 경제기획원이 장악한 반면, 조직의 집행력에 관하여는 내부부가 장악했기 때문에 정부부처내에서 기획원과 내부부는 권력이 쏠 뽕두마차였다. 그러나 지방자치가 실시된후 내부부의 위상은 하락한 반면 기획원은 재무부와 합하였으므로 재경원은 super power ministry가 되었다 (조석준, “지방화시대와 내부부의 바람직한 역할,” 한국지방행정연구원 주최 세미나 발표논문, 1995. 9. 4. p. 8.).

9) 조석준, 한국행정조직론, 법문사, 1994.

다. 주민은 지방자치인들에게 여론을 투입하는 단순한 수동적인 존재가 아니다. 주민은 지방자치의 대상이 아니고 지방자치의 주인인 것이다. 따라서 지방정책과정에 주민참여가 지방자치 성공의 관건이 된다는 것이다. 앞에서의 논의가 정당정치에의 파행을 벗어나고 중앙의 행정적 간섭에서 벗어나는 문제를 지적하였다면, 이는 성공적인 지방자치의 필요조건에 불과하다. 지역의 주민들이 직접 공동체의 일에 참여 함으로써 지방자치는 활력을 갖게 되는 충분조건을 충족시킬 것이 요구되는 것이다.

단체장이나 지방의원들이 과거 권위주의 시대의 유산을 이어받아 지방에서의 대통령이나 국회의원인 것처럼 행세한다는 것은 커다란 착각이다.

중앙에 집중되어 있던 의사결정권을 단순히 지방에 분산시키는 것이 지방자치는 아니다. 그렇다면 지방자치가 아닌 지방분권이면 족하고, 오히려 효율성이란 측면에서 중앙에서 결정하는 것이 나을지도 모른다.

지방자치란 문자 그대로 주민들 스스로의 참여를 필요로 하는 것이다. 지방자치단체 근무자가 수혜를 베푸는 자이고 주민이 수혜자이면 지방행정 조직이 거대화되어야 하고 재원은 무한

정 필요하다.

그러나 지방자치는 한정된 인력과 재원을 가지고 주민의 행복을 극대화하려는 제도이다. 따라서 단체장, 의원뿐만 아니라 주민들의 희생적인 참여가 필요하다. 공직자들이 직접하려고 하면 아무리 잘해야 10이라는 효과밖에 나오지 않는다면, 주민이 참여하면 100배 1000배의 효과가 나올 수 있다.<sup>10)</sup>

주민의 참여는 강제로 이뤄지는 것이 아니고 자발적으로 이뤄지는 것이다.

이를 위해서는 우선 전술한 충청인의 정서를 살려 주인의식을 돌려주어야 한다. 이는 주요 의사결정이 공개적이어야 하고, 잘못된 정책은 언제든지 주민다수의 노력으로 바로 잡힐 수 있는 기회가 주어져야 한다.<sup>11)</sup> 주민들이 주권이 선거때 한번 발휘되는 일회적인 것으로 끝나서는 절대로 안된다.

그러나 더욱 중요한 것은 민간조직이나 단체를 활용하는 것이다. 동아리, 협회, 동창회, 취미 협회, 향우회 등 수없이 형성되어 있는 각종 조직이 지방자치에 기여할 수 있는 무한한 자원인 것이다. 무엇이든지 행정이 혼자서 힘겹게 하려고 하지 말고 이들과 동반관계를 형성하여 이들이 관이 해야 할 기능을 대신하여 담당하게 해

10) 이를 프랑스에서는 1990년대 초 프랑스의 수상을 역임한 로카르 씨의 이름을 따서 속칭 「로카르 기법(methode rocardienne)」이라고 칭하기도 한다.

11) 이러한 취지에서 스위스의 경우를 참고하여 현행 법률의 테두리 안에서 주민 참여제도를 활용해야 한다 (임도빈, “스위스의 직접민주주의-주민제안, 주민투표” 월간지방자치, 1995, 8 월과 9월호 참조).

12) 프랑스의 경우의 예는, 임도빈, 지방화시대의 국가행정, 서울; 장원출판사, 1994, 참조, 다시 말하면 지방자치는 지역사회에서 각종 조직이 활성화되고 이들이 지역사회를 위해 조화된 방향으로 활동할 때 비로소 그 진가를 발휘하는 것이다.



야 한다.<sup>12)</sup>

#### 4. 결론 : 지방행정기구의 정비

주민참여가 확보되어 있더라도 도청 등 행정기관은 불가피하게 존속되어야 한다. 그러나 그 기능이 바뀔 뿐만 아니라, 행정의 능률성, 민주성, 형평성을 적절히 조화시킬 수 있는 방향으로 대폭적인 조직개편이 이뤄져야 한다.<sup>13)</sup> 지방행정조직은 간소해야 하는 동시에 성과를 극대화할 수 있는 체제로 바뀌어야 한다.

물론 도청의 과(課)단위 이상의 개편에 관해서는 내무부의 승인을 얻는 등 중앙의 통제가 상존하고 있다. 그러나 「계」이하의 단위에서의 조직개편 혹은 과단위 조직의 틀을 유지한채 행렬조직(matrix organization)이나 task force등 임시적 조직을 활용하여 융통성을 부여해야 할 것이다. 조직이 변해야 하는 것은 다음의 두가지 이유에서이다. 첫째, 지역사회의 환경실정에 맞는 행정조직이 되어야 한다는 것이다. 즉, 자치행정

한다는 것이다.

조직개편의 방향은 다음과 같다.

첫째, 기획 기능의 강화이다. 과거 중앙집권시대의 도청행정조직은 중앙부처의 손발에 불과했다. 즉, 좀 과장해서 말하면 머리역할은 중앙부처가 담당했으므로 지방에는 충실한 집행기구인 손발만 있으면 족했다. 그러나 지방자치 시대에는 도청이나 기초자치 단체에도 스스로 문제를 인식하고 해결할 수 있는 「머리」기능이 강화되어야 하는 것이다. 이를 위해서는 단순히 「기획」이라는 명칭을 가진 보조기관의 신설보다는 이를 실질적으로 담당할 수 있는 능력이 있는 인력의 양성·확보가 뒷바침해줘야 한다.

둘째, 외부와의 관계를 담당하는 조직이 강화되어야 한다. 과거 중앙집권시대의 도청은 상부(내무부 및 각 부처)의 지시를 받아 하부에 전달하는 일방적 의사전달체제로 족했다. 지방자치 시대에는 이러한 수직적 의사소통의 내용이 바뀌어야 한다. 특히 주민자인 일반주민과 가까워지는 조직체계를 갖추어야 한다. 예컨대, 현재의 내무과의 여론계는 주민여론을 전담하는 기구이다. 특히 선거시기에는 더욱 중요해진다. 그러나 이제는 모든 과와 국이 주민과 함께 해야 하기 때문에 별도의 여론전담기구를 둔다는 것은 별 의미가 없다.

나아가서 수평적인 관계를 담당하는 조직도

13) 통제권을 잃은 중앙의 부처들이 자치단체별 성과에 따라 국고지원을 차등적으로 하겠다는 것이 이미 공표되고 있다. 예컨대, 보건사회부는 지역보건의료계획서, 농어촌의료 서비스 개선사업 계획서에 각각 200점, 100점 만점으로 한 평가를 하여 차등지원하려고 하고 있다.

따라서 중앙의 지원을 놓고 지방자치 단체간의 효율성 경쟁의 시대에 도달하였다고 하겠다.

정비해야 한다. 인접자치 단체와의 관계, 소관업무별 외국 지방자치 단체와의 관계를 담당하는 조직으로 개편할 뿐만 아니라 이러한 업무를 담당할 능력있는 공무원을 확보하는 문제에도 주력해야 할 것이다. 중앙집권적 사고를 벗어나 지방자치적 사고를 하는 공무원들의 의식개혁이 필요하다.

결론적으로 파벌정치의 폐단을 벗어나 작고 효율적인 지방자치 집행부의 기구정비를 통하여 주민들의 자발적인 협조를 얻어내는 길만이 30년만에 부활된 지방자치를 성공적으로 이끄는 지름길일 것이다. 이렇게 모범적인 지방자치는 결국 주민의 행복을 증진시키는 것이므로 충남 지역 주민들의 주인 의식을 회복하게 함으로써 떠났던 사람들이 되돌아 오고 새로운 인구가 유입되는 결과를 가져 올 것이다. 또한 다른 지역에 살고 있는 충청인들의 긍지가 다른 지역에 자극제가 될 것이다.

