

충청남도 인본·경영행정의 논리체계

- 민선자치도정의 지도원리와 실천강령 -

최 병 학
(崔秉鶴)

충남발전연구원
책임연구원



I. 머리말

II. 충남도정 발전과 인본·경영행정

III. 인본·경영행정의 이념구조

IV. 인본·경영행정의 추진체계와 구현방안

V. 맺음말

I. 머 리 말

민선자치체제가 출범, 가동하여 이제 3차년도로 진입할 채비를 갖추고 있다. 그동안 역동적으로 펼쳐왔던 충남의 도정발전과 지역발전에 대한 노력과 투자는 多大하였으나, 여기에는 도정운영의

양대지주인 인본행정과 경영행정의 역할이 적극 뒷받침되었음을 이해할 필요가 있다. 이 중에서 인본행정은 민선자치도정의 목적가치로, 그리고 경영행정은 수단가치로 규정된다. 전자는 자치행정의 정당성(大義名分)을, 후자는 효율성(實事求是)을 각각 추구한다.

인본행정과 경영행정은 21세기 충남시대를 열어가기 위한 하나의 지도원리이자 실천강령으로 제시된 것으로서, 이는 민선자치, 충남의 지역현실, 충남도민 전체의 발전의지를 슬기롭게 결집시키기 위한 정신적 지주로 인식되어야 한다.

민선자치체제는 과거의 중앙집권체제와는 다른 제도와 다른 운영 틀과 다른 분위기 속에서 자치행정을 펼치고자 지방정부별로 나름대로 노력을 기울여 왔다. 분명한 사실은, 민선자치체제의 '운영의 質' 여하에 따라 그 지역사회의 성장잠재력이나 발전가능성이 판가름난다는 것이다.

그렇다면 민선자치체제의 '운영의 질'을 결정하는 요소는 무엇인가? 혹자는 이를 위민행정으로 설명하고 있고, 상당수는 이를 지방경영·지역경쟁력 쪽에서 접근하고 있다. 행정서비스는 거의 공

통적이다. 최근 각급 자치단체들은 비전·정책·전략에 이르기까지 차별화 요소를 찾기에 매우 분주하다. 그렇지만 이것이 민선자치의 본질과 목적에 적합한 원리인가를 심사숙고해야 한다.

이 글은 충남도정 발전을 이끌어 가고 있는 양대 지주인 인본행정·경영행정과 평소 적잖은 인연을 맺어온 필자의 연구결과를 일부 간추린 것이다.¹⁾ 여기서 다루려는 인본·경영행정은 기실 행정철학의 차원에서 논의되어야 하며, 따라서 이것은 '행정가의 행위철학'(philosophy of action in administrator)이란 맥락에서 올바르게 책임있는 행정행위가 가능하도록 이정표 역할을 담당한다.²⁾ 그렇다면 민선자치시대에 명실공히 부응하는 행정철학, 충청남도 지방정부를 책임있게 이끌어갈 수 있는 인본·경영행정은 어떻게 모색되는 것이 바람직하겠는가?

II. 충남도정 발전과 인본·경영행정

1. 자치시대의 열린행정

오늘날의 행정은 '열린행정'을 지향해야만 한다. 최근 민선자치체제의 출범은 '자치시대의 열린행정'(the open administration in the age of self-

government)의 도래를 가능케 했다. 과거와 달리 새롭게 탈바꿈된 민선자치시대의 행정은 바로 열린행정을 지칭한다. 이를 위해 우리의 지방행정은 지방적 자율성과 국가적 통합성 간의 조화를 꾀하면서 내실있는 지역발전을 이루기 위해 자기혁신을 시도하지 않으면 안된다.

그렇다면 자치시대에는 지방행정에 어떠한 변화가 요구되는가? 현 단계는 민선단체장체제가 이끄는 자치행정의 도래, 지방이 세계로 직접 연결되는 정보화 사회 개막, 밖에서의 경쟁과 안에서의 경쟁이 혼재하는 '세방화(globalization)·세역화'(global regionalization)의 물결이 넘나드는 전환기임에 틀림없다. 그러나 종래 관선체제의 속성상 주민위주의 지방행정을 수행할 수 없었고, 따라서 당시 지방행정은 오늘날의 자치행정과는 거리가 멀었다. 결과적으로 우리의 지방민주주의(local democracy)는 실현될 수 없었던 것이다.

사실 민선체제의 역사적 출범은 지난번 6. 27 지방선거 이후 민선자치단체장체제가 출범하게 됨에 따라 명실공히 자치시대로의 본궤도 진입이 이루어졌으며, 이것이 담고 있는 상징적·현실적 의미는 매우 지대한 것이다. 즉 정치행정적으로는 지방민주주의의 실현과 민의수렴의 정책집행 가

1) 다음은 이와 관련된 필자의 연구결과이다. 「인본·경영행정의 기본이념과 구현전략-자치충남도정의 지도원리」, 현안과제 최종 연구보고서, 충남발전연구원, '96. 12 ; 「도정이념 실천-인본·경영행정예의 새로운 책무」, 충청남도지방공무원교육원 특강교재, 1997. 3 ; 「인본행정과 충남도정발전-도·시군정 간의 시책연계 및 모델구성」, 인본행정의 이념정립과 구현에 관한 학술대회 자료, 충청남도·충남대학교 유학연구소, 1997. 4.

2) 그런 차원에서 리더십철학(philosophy of leadership)과 매우 가까운 개념이다. Christopher Hodgkinson, *The Philosophy of Leadership*, New York : St. Martin's Press, 1990, pp.4~8.

능, 산업경제적으로는 지역경제의 역내 거점화 및 내발적 지역발전(inward development)의 추진, 사회문화적으로는 지역공동체 재구성으로 삶의 질 향상과 지방문화(local culture) 창달로 집약된다.³⁾ 한마디로 지방자치는 '지방의 자족체제'(local self-sufficiency system)를 요구한다.

2. 충남발전과 인본·경영행정

충청남도에서는 '열린충남시대'를 구현하기 위해 타 시도에 비해 어려운 여건에서도 땀흘려 왔다. 그 결과 충청남도는 민선지방자치 1주년을 평가한 1996년도에 이어 2주년을 평가한 1997년도에서 최우수 광역자치단체로 연속 2연패를 기록하는 성과를 기록했다.⁴⁾ 당연히 이 과정에서 인본·경영행정이야말로 명실공히 민선자치도정의 지도원리가 될 수 있음이 실증되었다.

도민선택에 의해, 도민위주로, 도민참여를 높여 도민복지를 추구하려는 민선충청남도정은 자치행정(self-government administration)의 진정한 표상으로 자리잡고자 하는 것이며, 이는 앞으로 충청남도가 명실공히 지방정부(local government)로 발돋움하기 위한 필수요건이 된다는 점에서 우리는 자치행정의 성공모델을 상정해 볼 수 있다.

국토의 중부지역에 위치하면서 유구한 문화전통과 보편적 삶을 영위해 온 충청남도는 '지방시대의 새로운 지평'을 열기 위한 역사적 전환을 꾀하는데 여념이 없다. 그리하여 초대 민선체제 출범 이래 유감없이 보여 주었고, 또 앞으로 중단없이 펼쳐나갈 '4천만이 살고싶은 충남건설'은 200만 도민들의 오랜 숙원이자 21세기에 능동적으로 대응하려는 충남인의 공동책무로 거대적 노력을 펼치고 있다 할 수 있다.

따라서 앞으로 충청남도 지방정부의 체제구축을 도모하는데 있어서, 내적 필수조건(internal prerequisite)인 인본·경영행정의 구현과 외적 필수조건(external prerequisite)인 지역경쟁력의 강화는 바로 정채수행능력 여하에 따라 결정되는 것이며, 이로써 이들의 역할과 기능이 정상화될 수 있다면, 비로소 '충청남도 지방정부 체제구축'과 그 최종목적지인 '4천만이 살고싶은 충남건설'을 상정할 수 있을 것이다.

그리하여 지방화시대에 명실공히 부응하는 지방민주주의의 실현을 위해서는 충남도민들이 그토록 회구하고 소망하는 지역공영체의 자리매김이 이룩될 수 있도록 부단한 노력을 펼치지 않으면 안된다. 이를 위해서는 인본·경영행정에 확신을

3) 필자, "자치시대의 지역발전 수요변화와 정책대응에 관한 연구 : '민선자치형'의 지역발전을 위한 대안설계를 중심으로", 「지역개발연구논총」, 제7집, 충북대학교 지역개발연구소, 1996. 2, pp.186~187.

4) 민선자치 1주년 중간평가에서는 광역단체장 능력·자질평가 1위(NEWS+·한국지방자치학회, '96. 6. 13), 단체장 직무수행능력 종합평가 1위(경향신문·고려대 행정문제연구소, '96. 6. 24), 광역단체장 리더십·비전 1위(동아일보·서울대 행정대학원, '96. 7. 1)를 기록하였으며, 이어 2주년 중간평가에서는 리더십과 대외관계, 지역경제, 공공서비스, 정보화 분야에서 최우수 광역단체를 기록하였다(동아일보, 1996. 6. 28).

갖고, 민선자치체제 저변에 이르기까지 단계적으로 확산시켜야 한다.

III. 인본행정·경영행정의 이념구조

1. 인본행정의 이념

인본행정이라 함은 무엇을 말하는가? 인본행정은 위민행정 또는 봉사행정과는 어떻게 다른가? 한마디로 인본행정이란 '인간본위, 생명존중, 주민 위주의 행정'(human-centered, life-considered, and citizen-oriented administration)을 말한다. 행정의 존립근거이자 봉사대상인 주민 편에 서서 행정을 수행함을 뜻한다.

이렇게 볼 때 인본행정은 행정의 마땅한 역할을 지칭하는 것이며 따라서 행정의 본질론에 비추어 당연하다 하지 않을 수 없다. 그러나 문제는 이렇게 당연한 행정의 역할이 제대로 행사되지 못했던 우리의 현실인 것이다.

본래 행정의 목적은「인간은 지고의 존재(être supreme)」라는 보편적 명제에 입각하고 있다. 즉, 인간존엄성과 인간주의를 토대로 삼는 인간공동체 형성은 행정이 사회구성원 각자의 인격과 권리를 소중히 여기는 휴머니즘에 대한 애착으로만이 가능하다.

행정(정치, 통치)의 목적이 인본주의의 실현에 있음을 맹자의 왕도정치에서 찾을 수 있다. 이미 맹자는 왕도와 패도가 그 근본의 상이함을 다음과

같이 전하고 있다. “... 힘을 배경으로 인정을 가장하는 것은 패도이다. 패도는 반드시 광대한 영토를 차지하려 한다. 그러나 덕으로 인정을 베푸는 것은 왕도이다. 왕도는 굳이 큰 영토를 기대하지 않고도 이를 수 있다...”⁵⁾ 여기서 우리는 시대는 변했을 지라도 통치의 기본, 이른바 행정이 달성코자 하는 바는 영원히 변치 않음을 엿볼 수 있다. 그것은 바로 인간 자체를 귀하게 대접하는 고려의 王建이 말한 ‘待人以誠’과도 같다.

이로써 충청남도의 인본행정은 곧 ‘依民’(by the citizens), ‘與民’(with the citizen), ‘爲民’(for the citizens)이라는 민주주의 근본이념과도 합치한다.

인본행정이야말로 인간의 존엄성을 근본으로 하는 주민본위의 행정, 생명존중의 행정, 그리고 주민의 안전확보와 생활안정을 중시하는 행정임은 의심의 여지가 없다. 그리하여 인륜·도덕과 ‘인본’의 사회조성, 도민이 진정 주인이 되는 봉사행정, 자치도정의 착실한 정착, 그리고 주민생활 안전보호의 충실한 역할은 바로 인본행정의 실천지표가 되어야 하는 까닭도 바로 여기에 있다.

2. 경영행정의 이념

경영과 행정의 속성이 상이한 만큼 ‘경영행정’이 논리적으로 성립 가능한가? 만일 그렇다면 지방행정에 혁신경영기법을 도입·적용하려는 최근

5) 그 원문은 다음과 같다. “...以力假仁者 패 必有大國, 以德行仁者 王 不待大 湯以七十里 文王李百里, 以力服人者 非心服也 以德服人者 中心悅而誠服也 如七十子之服孔子也...”(「孟子」, 公孫丑 上)-정태운, 「맹자의 사상」, 대전 : 문경출판사, 1988, p.57.

의 경향은 어떠한 시사점을 주는가? 원래 경영과 행정은 그 목적에 있어 상이하다. 그러나 그 목적 달성을 위한 수단은 동일할 수 있다. 물론 이 때도 행정의 守備範圍(defence area) 또는 責任範圍가 있음에 유의하지 않으면 안된다. 이미 앞에서 지적한대로 행정의 목적가치는 주민을 위함에 있다. 그러나 경영의 그것은 기업의 이윤추구에 두어진다. 그만큼 이들은 다르다.

그렇지만 보다 합리적인 인력관리, 능률적인 조직운영, 효과적인 예산운용은 행정과 경영간에 큰 차이가 없다. 더욱이 오랫동안 관료제 운영풍토에 젖어온 비효율적 행정구조로는 인본행정을 결코 달성할 수 없다. 그리하여 비용/편익분석·경쟁시스템도입·기업경영회계·시테크·물류개념·효과성척도 등 혁신경영기법을 과감하게 도입·적용코자 하는 것이 바로 '경영행정'(management-aimed administration)인 것이다.

이러한 경영행정이 지방자치의 성과와 자연스레 맞물려 있는 것은 당연한 시대적 조류라 할 수 있다. 이미 우리에게 친숙해져 버린 '기업가형 지방경영'(enterprising the local management), '기업가적 관료', '자치단체의 경영수익사업' '地自體 주식회사' 등등 예전에는 전혀 접할 수 없었던 신종어들이 경쟁적으로 다가서고 있다.

그리하여 언필칭 '공공서비스주식회사' 사장격인 자치단체장은 그의 '이사회'인 지방의회로부터, 그리고 '주주총회'인 차기 선거에서 주민들로부터 각각 '경영평가를 받게 되며, 심지어 어느 외국의

경우에는 지방재정 운용이 최악으로 치닫게 되어 '자치단체 파산선고'를 받게 되면, 민선자치체제는 임명직 관선체제로 격하되는 케이스마저 나타나고 있는 것이 사실이다. 이것은 무엇을 시사하는가? 자치시대에 있어 그만큼 지방정부의 운영책임이 크다는 점을 말하는 것이지, 경영행정이 자치행정의 본질이며 따라서 자치단체들이 공익과 공공책임은 뒷전으로 밀어놓고 '돈벌이'에 나서도 좋다는 의미는 결코 아니다.

그러나 이제는 지방행정에 경영혁신이 불가피하며 나아가서는 각급 자치단체간의 성과지향적 경쟁체제와 경영수익사업의 본격적 전개, 자치단체와 중앙정부간에 재정지원을 놓고 벌이는 한 판 줄다리기를, 그리고 WTO체제 속에서 최근 한국의 OECD 가입과 관련한 '世方化'와 '世域化' 추세에 따라 필연적으로 도래한 무한경쟁시대는 우리로 하여금 경영행정의 필요를 절감케 한다.

이제는 지방행정을 최고수준의 공공서비스체제로 전환하는 것, 그리고 내부행정의 고도화가 지역전체의 경쟁력을 견인하는 '혁신선도형 지방정부'의 체제구축이 절대절명의 지상과업임을 부인할 수 없다. 그런즉 현시점은 충청남도가 명실공히 지방정부로서의 위상과 역할을 뚜렷히 세워야 할 때가 아닐 수 없다.

이러한 경영행정은 고객중심의 기본구도 속에서 산출과 성과를 중시하며, 이를 위한 전략개념으로 분권화를 통한 내부경쟁체제의 확립과 혁신경영기법의 적극적 수용으로 이해할 수 있다.

3. 인본행정과 경영행정의 연계구조

인본·경영행정은 인본행정과 경영행정의 복합체(complex)이다. 그러나 이들은 서로 지향하려는 바가 상이하다. 전자는 정당성(대의명분)을 추구하고, 후자는 효율성(실사구시)을 도모한다는 점에서 각기 속성이 다르기 때문이다.

다음은 인본행정과 경영행정을 서로 비교한 결

과를 나타낸 것이다.

그러나 인본행정과 경영행정은 본질적 속성이 서로 다르지만 많은 부분에서 서로 相合關係를 이룬다. 그러한 까닭은 兩者가 상호연계되고 있는 자치행정이라는 현실조건 바로 그 자체에 있다. 이는 다음과 같이 양자 간의 상호보완적 성격에서 분명히 확인할 수 있다.

〈표 1〉 인본·경영행정의 구성체계 비교

구 분	인 본 행 정	경 영 행 정
핵심 개념	<ul style="list-style-type: none"> · 인간본위의 행정 · 생명존중의 행정 · 의민-여민-위민의 행정 	<ul style="list-style-type: none"> · 효율적·혁신적 행정 · 경쟁·성과지향적 행정 · 저비용-고품질의 행정
중심 내용	<ul style="list-style-type: none"> · 민선자치의 사명 재인식 · 지방공직자의 책무 강조 · 양질의 봉사행정 창출 	<ul style="list-style-type: none"> · 민선자치형 자족체제 구축 · 지방경영화 경쟁촉진 · 경영마인드, 정보마인드 확산
추 구 가 치	<ul style="list-style-type: none"> · 공공적 책임의 완수 · 공존공영과 사회형평 구현 · 민선자치행정의 정당성 	<ul style="list-style-type: none"> · 행정운영효율 극대화 · 혁신선도 및 경쟁력 강화 · 성과와 품질촉진
접 근 방 법	<ul style="list-style-type: none"> · 도민밀착행정 · 양질의 공공서비스 공급 · 도민만족행정 	<ul style="list-style-type: none"> · 자유경쟁 시장원리 · 성과지향적 경제원칙 · 경쟁우위, 전략적 선택
적 용 분 야	<ul style="list-style-type: none"> · 인본행정체제로의 전환 및 구축 · 민원부서 도민밀착행정 · 도민안전 재난보호체제 · 민의수렴 및 정책반영 · 소외계층 후생복지 지원 	<ul style="list-style-type: none"> · 내부행정 혁신적 개선 · 시간관리행정체제 구축 · 신경영기법의 도정 접목 · 1시군 1경영사업 추진 · 심사분석 및 평가체제

〈표 2〉 인본행정과 경영행정의 상호연계

구 분	인 본·경 영 행 정 의 핵 심 논 리
상 합 관 계 (보완관계)	<ul style="list-style-type: none"> · 인본행정은 민선자치에 따른 지방정부의 경영화 요구를 가능케 하는 자치권 보유 · 인본행정은 경영행정을 통해 주민복지·공공서비스 제공의 효율적 달성 가능 · 인본행정과 경영행정은 서비스 수혜자인 주민·고객을 대상으로 임무를 수행 · 행정서비스는 주민만족 또는 고객만족 즉, 서비스만족도에 따른 가격지불 및 품질 평가로 구체화
상 반 관 계 (갈등관계)	<ul style="list-style-type: none"> · 인본행정은 자치행정의 본질(목적, 정당성) 추구, 경영행정은 자치행정의 성과(수단, 효율성) 추구 · 인본행정은 공직사명 우선, 경영행정은 관리효율 우선
비 고	<ul style="list-style-type: none"> · 경영행정이 인본행정에 '봉사'할 수 있어야 함 → 경영행정은 인본행정의 수비범위 내에서만 정당화 · 대체로 인본행정은 주민총의에 의해 평가, 경영행정은 전문가(대표)집단에 의한 평가

따라서 '실천적 명제'(practical proposition)로서 를 다음과 같이 시도할 수 있다.
의 인본·경영행정에 관한 일반화(generalization)

〈표 3〉 실천적 명제로서의 인본·경영행정의 일반화

<p>① 인본·경영행정은 인본행정과 경영행정으로 구성·양립되어 있다.</p> <p>② 인본행정은 목적가치에, 경영행정은 수단가치에 각기 기반을 두고 있으며, 원리상으로 인본행정은 경영행정을 포괄한다.</p> <p>③ 이들의 관계는 상합적이고 상호보완적 연계구조를 이룬다.</p> <p>④ 그러나 부분적으로 상반되는 측면도 있다. 이는 행정의 수비범위를 명백히 함으로써 해결가능하다.</p> <p>⑤ 따라서 인본행정과 경영행정을 상승 결합시킴으로써 높은 시너지효과를 발휘할 수 있다.</p> <p>⑥ 그런즉 인본·경영행정은 명실공히 민선자치 충남도정을 이끌어가는 보편 타당한 지도원리이자 행동강령이다.</p>

Ⅳ. 인본·경영행정의 추진체계와 구현방향

1. 인본·경영행정의 추진목표

가. 인본행정

충청남도 인본행정의 추진목표는 크게 '정신적 풍요'의 달성, '인간의 존엄성' 확보, '도내통합 및 대화합'이라 할 수 있다. 이들이 갖추어야 할 핵심 내용을 검토해 보면 다음과 같다.

첫째, 정신적 풍요의 달성은 인본행정의 종국적인 목표치이다. 정신적 풍요 속에는 '정신적인 너그름'과 '심적 여유'가 담겨져 있다. 특히 충남인의 기본정서가 '인정미와 여유'에 있는만큼 이 점에 각별히 유념하면서 인본행정을 '강물'처럼 꾸준히 펼쳐야 한다.

둘째, 인간존엄성의 확보는 인간주의(humanism)의 보편성을 토대로 하여 인간 자체를 귀하게 여기고 도민을 행정의 주인으로 대접하며, 성별·신분·빈부 및 정치적 입장차이에 의해 어떠한 차별대우도 받지 않도록 하는데 그 목표를 두어야 한다.

셋째, 도내통합 및 대화합은 현재 충남도에서 반드시 이룩해야 할 중요한 실천명제이다. 타 지역에 비해 상대적으로 기반자원과 경제력이 약한 충남도는 정신적으로 강력한 힘을 축적해야만 하고, 특히 충남도 저력의 바탕을 이루는 '명예로운 충남정신'을 발양시킴으로써,⁶⁾ 향토애와 공동체의식 및 대화합 단결을 이룩해야만 한다.

나. 경영행정

충청남도 경영행정의 추진목표는 '물질적 풍요'의 달성, '도세신장'의 이룩, '도정운영의 효율성' 확보라 할 수 있다. 이들이 지녀야 할 핵심 내용을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 물질적 풍요는 정신적 풍요를 이루기 위한 필요조건이다. 따라서 이것 없는 '풍요로운 충남건설'은 불가능하다. 요컨대 전통 農業道로서 지역경제력이 취약한 충청남도는 물질적, 경제적 풍요를 달성하기 위해서는 경영행정을 적정규모(optimum size)에서 효율적으로 운영함으로써 인본행정을 쓸모있게 뒷받침해야 한다.

둘째, 도세신장을 이룩하는 것은 충남도의 오랜 숙원임에 틀림없다. 그 바탕에는 대전시 분리로 인한 도세약화가 큰 비중을 차지하고 있고, 특히 최근에는 충남도 발전전략의 하나인 수도권 기능의 능동적 분담전략을 가로막는 '수도권입지 규제완화'도 큰 몫을 하고 있다. 따라서 기본적으로는 충남발전을 위한 중장기적 '정책비전'을 갖고 지역경쟁력을 단계적으로 강화하기 위해서는 경영행정을 실효성 있게 펼쳐야 한다.

셋째, 도정운영의 효율성 확보는 경영행정의 분명한 목표가 아닐 수 없다. 시간관리, 원가·물류·효과성 개념, 경영마인드, 사무혁신 등 내부경영(inside management)과 머드팩 개발, 안면도 마린월드 외자유치, 금산인삼 특화사업과 같은 외부경

6) 충청남도 초대 민선지사는 忠南精神을 '21세기 시민정신'으로 승화·발전시킬 것임을 분명히 밝힌 바 있다. 충청남도, 「민선도정 1년의 회고와 향후 정책방향 - 도지사 기자회견」, 1996. 7. 1, p.1.

영(outside management)은 서로 균형을 이루면서 추진되어야 한다.

그러나 반드시 유념해야 할 것은, 경영수익사업이 충남도 실정상 긴요한 것은 틀림없으나 사업의 목적 및 성과가 도정운영기조와 적합한가, 도민여망에 부응하는가를 잘 고려해야 한다는 것이다.

2. 인본·경영행정의 추진기조

가. 인본행정

인본행정의 추진기조는 '도정신뢰성 증진', '도민만족행정' 추진, '도민밀착행정' 구현, '공개행정 및 참여행정' 도모에 있다고 할 수 있다. 여기에서 갖추어야 할 핵심 내용을 검토해 보면 다음과 같다.

첫째, 도정 신뢰성 증진은 한마디로 200만 도민이 믿고 맡길 수 있는 충청남도 지방정부임을 실증할 수 있는 인본행정을 말한다. 현재 충남도가 역점적으로 추진하고 있는 '열린도정·대화마당'에 따른 민의수렴·정책변영 및 '도정평가단' 운영을 통한 시책평가가 여기에 해당하며, 상징화 시책(CIP)도 포함된다. 행정의 신뢰성이란 어디까지나 '효능'(efficacy) 여하에 따라 판가름난다. 따라서 정책수용성을 높이는 차원에서 도정신뢰성을 증진, 확보토록 해야 한다. 그러나 도정신뢰의 압권이야말로 바로 '도정 최고 책임자의 확고한 정책의지'이다. 그래서 소신과 철학이 더없이 중요하다.

둘째, 도민만족행정 추진의 핵심은 행정서비스에 대한 도민들의 만족감 여하에 달려 있다. 따라서 종래의 운영방식인 '施惠'의 개념으로부터 벗어나 이제는 '고객'(customer) 개념에 입각하여 도민을 대해야 한다. 현재 충청남도에서 추진코자 하는 도민을 '모시는' 행정, 그리고 외지 기업인을 충청남도로 '모셔오는' 행정은 이를 지칭한다.⁷⁾ 그러나 전체적인 도정운영 차원에서 복지시책이나 재난관리행정과 같이 행정이 공공재를 단순 공급하는 '관리영역'이 있다. 결국 직접 이루어지는 대민행정과 이러한 관리행정은 구별하되, 도민만족을 높이는 쪽으로 도정운영의 중심을 세워야 한다.

셋째, 도민밀착행정 구현은 탁상행정이 아닌 현장행정(field administration)과 도민의사를 확인할 수 있는 환류행정(feedback administration)을 통해 가능하다. 아무리 좋은 시책이라도 도민들이 현장에서 직접 피부로 느끼지 못한다면, 그리고 도민들의 요구를 행정이 응답해 주지 않는다면 결국 물리적 거리감이 아닌 '심리적 거리감'만 커질 뿐이다.⁸⁾ 요컨대 도민밀착행정 구현은 '체감행정'이자 '실명행정'에 있는 만큼, 이를 인본행정의 요체로 삼아야 한다.

넷째, 공개행정 및 참여행정의 도모는 실로 '열린행정·열린도정'으로만 가능하다. 과거의 밀실행정은 많은 불신과 부조리를 낳았다. 오늘날의 민선충남도정은 도민들의 도정참여 기회를 확대하여

7) 충청남도, 「4천만이 살고싶은 충남건설, 전국 제1의 고장으로 모시겠습니다」(1996).

8) 이것은 물리적 거리 보다는 오히려 심리적 거리감을 중요시하는 개념이다. Lois Stark, "Trust", in H. London and J.E. Exner, Jr.(eds.), *Dimensions of Personality*(New York: Wiley, 1978), pp.561~599.

민의수렴과 정책반영을 꾀해야 한다. 200만 도민 여론조사, 150명 도민대표로 구성된 '도정평가단' 운영, 민원행정 주민평가제 실시 등은 그러한 실례이다. 그러나 민선자치 실시후 행정서비스 평가는 양호한 반면, 아직껏 풀뿌리민주주의가 실감나지 않는다는 여론조사 결과에도 귀기울일 필요가 있다.

나. 경영행정

경영행정의 추진기조는 '경쟁·성과지향적 행정추진', '공직자 경영마인드 함양', '저비용-고품질 행정체제 구축', '도내 기간산업 신지원체제 정착'에 있다 할 수 있다. 여기에 반드시 담겨야 할 핵심내용을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 경쟁·성과지향적 행정의 추진은 민선자치도정을 성공적으로 이끌어가는데 있어 필수적 요체이다. 오랫동안 굳어진 '무경쟁의 관료제적 운영방식'으로는 격심한 환경변화에 적응할 수 없으며, 적응력을 상실한 조직은 생존력까지 위협받게 된다. 그리하여 공공행정을 기업경영으로 대체하는 것이 아니라, 공공행정의 진정한 목적달성을 위해 허용되는 범위내에서 혁신경영기법을 과감히 도입, 적용해야 한다.

둘째, 공직자의 경영마인드 함양을 위해서는 능력분위의 인사운영, 팀조직과 같은 탄력적인 조직운영, 예산확보에 앞선 비용절감 노력은 물론, 시간·원가·물류개념의 '생활화'를 추구함으로써 행정효율화를 기해야 한다. 특히 경영마인드가 무조건적인 경영수익사업 추진이 결코 아니라는 점, 참신한 경영마인드는 제안제도 등을 통해 적절한

보상(인센티브)이 주어져야 한다는 점, 특히 지도층의 '열린마음'이 강조되어야 한다.

셋째, '저비용-고품질'의 행정체제 구축을 위해서는 현재 관료사회에 만연되고 있는 '고비용-저효율'의 운영구조를 개선하기 위해 사무혁신, 시간관리 행정체제, 행정실명제, 민원처리 온라인제, 기업민원 원스톱서비스제, 그리고 이를 뒷받침할 수 있는 의식개혁을 추진해야 한다. 여기서 중요한 사실은, 의식개혁·제도개선의 양과 질을 비교형량하여 추진력, 시간단계, 부수효과, 기대치 등을 면밀히 산정해야 한다는 점이다.

넷째, 도내 기간산업 신지원체제 정착은 충남도가 전통적인 농업도로서 취약한 기업활동 환경과 부족한 사회간접자본의 구조적 한계를 극복하기 위해 매우 중요하다. 현재 농어촌 활력화를 위한 10대 시책 및 100가지 실천계획과 도내 중소기업 육성을 위한 1998년도까지 2,000억원 자금조정으로 매년 600억원씩의 지원 등 사업추진이 활발하나, 문제는 장기적으로 21세기형 신농업·프로農 체제전환과 역내 산·학·연 협동체제 구축에 입각한 지역경쟁력 강화에 달려 있다.

3. 인본·경영행정의 핵심 추진사업

가. 인본행정

1) 인본행정체제의 구축

이는 인본행정을 실효성 있게 구현하기 위해 충남도정 운영을 '인본행정체제'(human-centered administration system)로 전환, 구축하려는 것이며, 특히 양질의 공공서비스와 주민편익 제공으로

도정운영의 신뢰성과 만족감을 확보키 위한 일련의 내부행정체제 재정립 및 의식개혁·제도개혁 관련 도정시책을 의미한다.

추진상황을 보면 초대민선지사 취임 직후 설치된 '도정발전기획단'의 핵심연구성과를 토대로 지방행정의 효율적 개편, 통합민원실 설치 및 사무환경 개선, 민원부서 청내 전진배치, 열린도정·대화마당 운영, 신속한 재난대비체제 조기구축 등이 성공적으로 완료되었다. 아울러 민원·문서·공사실명제 등 행정실명제 도입과 주민위주의 법령개편, 200만 도민여론조사, 농어촌발전 대상제, 여성대상 제정, 도민서비스체제 구축, 도정홍보 활동을 정상적으로 추진하고 있다.

2) 더불어사는 지역공영체 조성

이는 충청남도가 '더불어 함께, 나누면서 살아가는' 아름다운 지역공동체, '함께 번영을 누리가는' 모범적인 지역공영체를 지향하기 위해 복지시책 확대, 충남정신·충효정신·도의새마을정신 함양, 노인 및 스승존경운동, 장애인·청소년·부녀아동 복지확대를 거도적으로 펼치기 위한 일련의 도정시책을 말한다.

충청남도는 초기단계부터 종래의 가정복지체제에서 생활복지체제로 전환하여 종합적인 복지정책을 계획, 추진한 결과 생계곤란계층 특별지원조례 제정으로 전국적 모델구축 이룩, 무의탁 거동불편 노인 방문진료 실시, 장애유형별 복지대책 수립, 종합적인 경로복지정책 추진, 도서주민 진료사업 전개, 최근 미국 LA 슈라이너 병원과 협약을 맺고 추진하고 있는 선천성 기형아동 무료시술 등을 펼

치고 있다. 그동안 재원확보를 앞세워 미루어졌던 복지정책이 어려운 재정여건상에서도 사업우선순위를 높여 중점 추진한 가시적 성과라 할 수 있다.

3) 도민위주의 봉사행정체제 정착

이는 경제활동·사회활동 등 도민의 실생활상의 편익을 높이기 위해 공공서비스 현장지원, 소비자 생활보호 시책전개, 취업정보센터 운영, 농어민지원체제 확립 등 직접적인 공공서비스 제공을 통해 위민봉사행정과 생활편익행정을 지향하기 위한 일련의 도정시책을 의미한다.

충청남도는 도민생활상의 민원해소 차원을 넘어 농어민 현장지원 및 소비자보호 조례제정으로 활성화 추진 등에 이르기까지 비교적 폭넓게 대민행정서비스 제공에 역점을 둔 결과 상당한 성과를 이루었다고 평가된다. 그러나 이는 광역단체수준에 국한되는 것이 아니라 오히려 기초단체수준에서 활성화되어야 할 부분이 많기 때문에, 결과적으로는 도-시군 간의 협조체제 속에서 운영되는 것이 더욱 효율성이 높다 할 것이다. 한편 4대 권역개발과 관련하여 개발정책에 있어서는 북부권·서해안권·백제권·금강권에 대한 주민동참을 지속 독려하고, 사회간접자본 확충 및 지역기능 특화를 위해 현장위주의 행정지원체제를 조기구축하는 것이 중요하다.

4) 안전·쾌적한 주민생활 보장

이는 도민을 자연적·인위적 재난재해로부터 안전을 확보케 하고 아울러 각종 환경적 위해요소를 적극적으로 사전 제거함으로써 쾌적한 주민생활을

보장하고자 하는 것이며, 이를 위해 재난예방행정과 환경행정 등 도민생활보장을 이룩하기 위한 일련의 도정시책을 말한다.

충청남도는 자연조건상 재해피해가 타지역에 비해 상대적으로 적었으나, 초대민선체제 출범 직후 초대형 풍수해와 콜레라 전염 등으로 격심한 안전위해를 겪었다. 현재 도차원에서는 보건환경국을 중심으로 보건-환경기능을 통합 추진하고 있는만큼, 「푸른충남 21」(Local Agenda)를 토대로 환경친화적·자연순응적 개발정책에 역점을 두어야 하며, 특히 앞으로 안전하고 쾌적한 삶의 지향성이 강조되는 시대가 불문간 도래한다는 점에서 충청남도는 환경보존에 비중을 높이면서 도정운영에 임해야 한다.⁹⁾

나. 경영행정

1) 시간관리행정체제 구축

이것은 과업조건(task givens)이자 관리자산(management assets)인 '시간자원'을 효율적으로 운용함으로써, 직무수행 효과를 극대화하고 비용산정에 시간 및 물류 개념의 도입, 경영행정시간제(집중근무제) 운영, 토요일종일근무제 실시, 회의시간 축소, 전자결재시스템 및 능률성 위주의 OA사무개선시스템 도입은 물론, 사업추진에 있어 시간부담(time basis)의 필수적 고려 등을 통해 행정운영의 효율화를 기하기 위한 일련의 도정시책을 말한다.

그동안 경영행정의 첫 조치였던 시간관리 행정체제의 강도 높은 강조로 어느 정도 이것이 조기 정착되었다 할 수 있다. 특히 생활민원 1회방문 처리제 및 기업민원 원스톱제 운영 등은 민선자치의 실시에 따라 전국적으로 확산된 만큼, 그 효과도多大하였다 말할 수 있다. 그러나 계획추진과 실제운영 간의 격차나 괴리현상도 일부 나타나고 있으므로, 특히 지역정보화와 관련하여 앞으로 안정적 대책·추진이 필요하다.

2) 공직내부 운영효율 향상

이는 공직사회 즉, 행정내부의 직무수행이나 업무추진에 있어서 행정효율성(administrative efficiency)을 향상시키기 위해 혁신경영기법을 적용하여 직무분석 및 직무개선, 권한위임, 투자심사 분석, 사업평가 및 환류체제 정비, 비용절감 및 예산확보 노력 등 내부경영(inside management)을 토대로 효율적 행정체제를 조기 정착시키기 위한 일련의 도정시책을 말한다.

민선자치체제 출범후 꾸준히 사무혁신 및 제반제도·절차개선을 추진해 온 충남도는 양호한 공직내부 운영효율을 확보했다는 평가를 받기에 충분하다. 그러나 민선자치체제로의 급격한 전환에 따른 업무량 폭증과 이에 걸맞는 공직자의 행태변화가 어느 정도 있었는가에 대해서는 별도의 평가를 요한다.

9) 충청남도, 「1996년도 도정운영방향」, 충남지역 QM 최고경영자 도지사 강연집, 한국표준협회, 1996. 2. 9, p6 : 충청남도·충남발전연구원, 「97 국제환경포럼 : 인류생존과 환경보존을 위한 지방의 새물결」, 1997. 5, pp.29~30.

3) 지역경쟁력 강화체계 확립

이는 지역내 경쟁력 창출자원을 적극 개발·활용하여 새로운 소득·부를 창출하는 기업활동의 활성화, 지방정부 행정서비스의 효율화, 지역주민들의 삶의 질을 실질적으로 향상시켜 경제활력을 북돋우고 지방화·세계화를 동시에 구현키 위한 일련의 도정시책을 말한다.

지역경쟁력(regional competitive power)이 전국적으로 저조한 충청남도의 경우, 경영행정을 도정 운영기조로 채택하면서 박진감있는 내적·외적 변화를 꾀해 왔으며, 특히 1차산업 비중이 크고 인프라 투자가 미진한 지역여건을 극복키 위한 다각적인 노력을 기울인 결과 괄목할 만한 성과를 거두었다 평가된다. 특히 지역경쟁력을 획기적으로 확보하기 위한 정책성과는 1차적으로 '정책실' 신설로 나타났다 할 수 있으며, 세계화 시책추진은 매우 고무적 성과를 나타냈다. 현재 추진중에 있는 대단위 프로젝트들은 지역역량(성장잠재력 및 발전가능성)을 획기적으로 강화하기 위해 역동성 있게 펼쳐지고 있다.

4) 혁신적 경영방식 개발

이는 혁신경영기법을 공공부문(public sector)에 과감히 도입, 민간부문(private sector)의 창의와 활력을 최대한 활용하여 지방정부의 생산성 제고 및 운영효율을 높이고, 적정범위(행정의 수비범위) 내에서 지방재정력 증대를 위한 경영수익사업

등 일련의 도정시책을 말한다.

현재 충청남도에서 내부경영의 성과는 돋보이고 있으나 외부경영 즉, 경영수익사업은 타시도에 비해 그 비중이 약하게 나타나고 있다. 이는 충청남도의 입장에서 우선적으로 내부경영의 내실화를 추구했기 때문으로 판단된다. 그러나 道 차원에서의 최근 안면도 종합관광개발 관련 미국 인피니티사와의 전격 합작추진 등은 획기적인 것이며, 시군의 경우 보령시의 머드팩 개발·시판사업과 금산인삼의 세계적인 전략상품화 추진 등은 매우 고무적이라 할 수 있다.

V. 맺 음 말

지금까지 충청남도의 도정발전과 지역발전을 이끌어가는 양대 지주로서의 인본·경영행정의 논리체계를 기본이념과 구현전략을 중심으로 살펴보았다. 이제 우리는 인본·경영행정을 하나의 '명사'로서 보다는 하나의 '동사'로 파악해야 하며, 일종의 역동적 활동의 개념으로 간주할 이유를 찾을 수 있다.¹⁰⁾ 즉 민선자치도정을 책임있게 이끌어가기 위한 지도원리로서의 인본·경영행정은 앞으로의 전망을 새롭게 가져야 할 하나의 임무이자 책무임을 재차 확인할 수 있다.

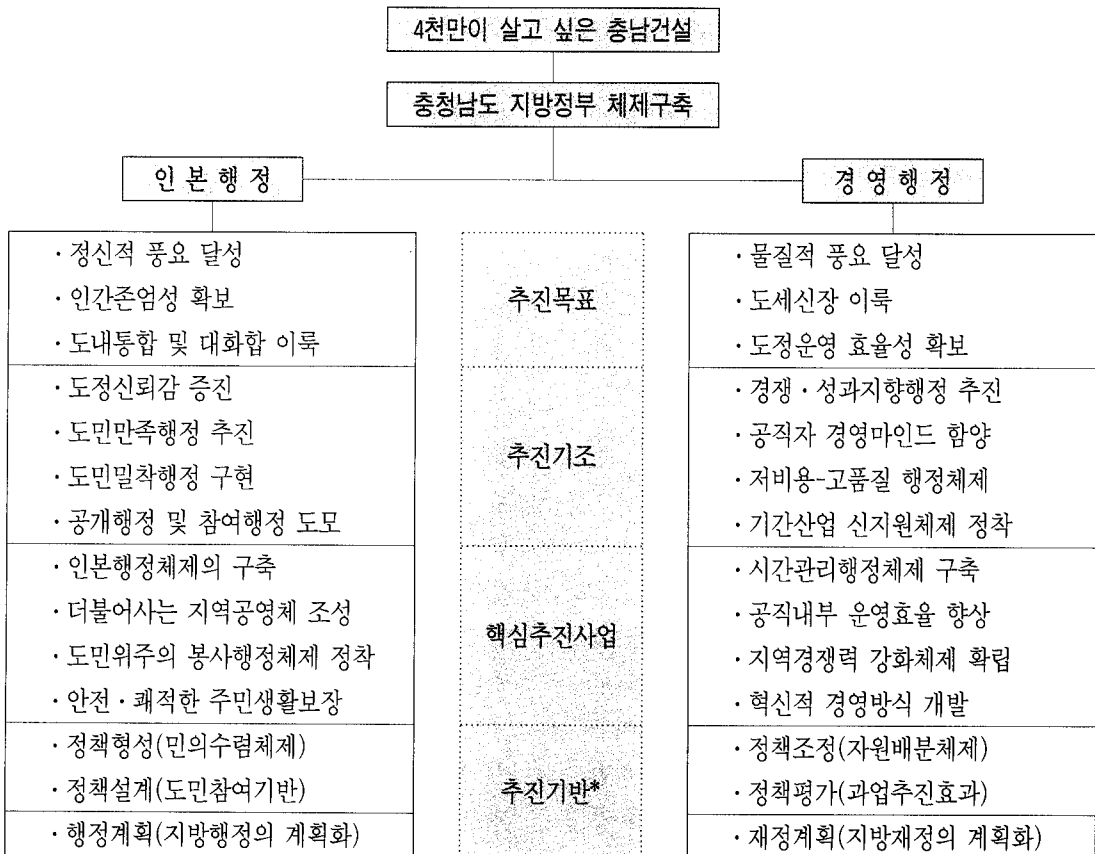
인본·경영행정의 최종 목적이 '4천만이 살고싶은 충남건설'에 두고 있음은 명백하다. 그런즉 인본·경영행정의 기본이념과 구현전략을 가시화하

10) 이는 유명한 반 퍼어슨의 「문화의 전략」에서 원용해 본 것이다. C. A. Van Peursen, *The Strategy of Culture : A View of Changes Taking Place in Our Ways of Thinking and Living Today*, Amsterdam : North Holland Pub. Co., 1974, Chap. VI.

기 위해서는 이상-현실, 이론-실제, 가치-실제, 이념-체제 간의 정합성을 반드시 찾아내야만 한다. 그렇기 때문에 이들간의 거리(괴리)를 좁히기 위해서는 반드시 ‘프로그램으로서의 접근논리’(approach methodology as the action program)에 입각하지 않으면 안된다. 특히 중장기적 時觀에 입각, 가용자원을 유효적절히 동원하여 비전·

정책·전략·기획·사업계획 등과 관련하여 유용성 있는 적용방법론을 구상, 개발하는 것은 매우 중요한 정책과제가 아닐 수 없다.

그렇지만 행정은 오로지 주민을 위해 존재해야 한다는 정당성(legitimacy)과 행정은 환경의 요구에 능동적으로 적응하면서 가치를 창출해야 한다는 효율성(efficiency) 간에는 규범적으로는 상합



* 추진기반 : 핵심 추진과업의 공동사항임.

〈그림 1〉 인본·경영행정의 구현방향과 추진전략

관계에 놓여 있어야만 하나, 현실적으로는 그렇지 못한 경우가 많다. 따라서 이들간의 균형관계를 설정·유지하는 것이야말로 매우 중요한 바, 행정 책임자는 바로 이 점을 놓치지 말아야 하며, 이를 위해서는 인본·경영행정에 확신을 갖고, 특히 도정과 시군정 간의 긴밀한 시책연계를 이루어내는 것이 매우 중요하다.

이제 「4천만이 살고싶은 충남건설」이라는 요청 명제(postulate)는 실로 인본·경영행정의 성공적 추진을 통해 가능한 것이며, 따라서 21세기 충남의 미래상을 성공적으로 구현하기 위해서는 도민위주의 봉사행정으로서의 인본행정과 행정혁신·도세 신장을 위한 경영행정을 확고히 자리매김하지 않으면 안된다.

그런즉 충남인의 정신세계와 경험세계는 기본적으로 균형을 이루어야 한다는 기본바탕에서 정신적 필요와 경제적 필요가 동시에 이룩되도록 인본·경영행정을 쓸모있게 펼쳐야 한다. 그리하여 200만 도민과 1만6천여 공직자간의 성취의지의 일체화를 통해 '명예로운 충남정신'을 발양시켜야 하며, 특히 발전성과의 균점화로 외롭고 그늘진 곳에 사는 사람들까지도 '살맛나는 충청남도'를 이룩해야 한다. 그리하여 4천만 모두가 살고싶어 하는 복지충남을 건설해야 한다.

결론적으로 충청남도의 실천적 행정철학인 인본·경영행정은 명실공히 민선자치도정을 이끌어 가는 데 합당한 지도원리임이 입증되었다. 이에 인본·경영행정은 앞으로 일련의 추진체계를 토대로 '충청남도 지방정부 체제구축'을 통해 최종적으로

는 '4천만이 살고싶은 충남건설'로 필히 구현되어야 할 것이다. **열린충남**

참 고 문 헌

- 김병준, 한국지방자치론 : 지방정치·자치행정·자치경영, 서울 : 법문사, 1995.
- 최병학, "충청남도 지방의정의 발전방향", '96년도 하반기 의정연찬회 교재, 1996.
- 충청남도, "21세기를 향한 지방행정의 경영마인드 제고방안 : 충청남도의 실증적 분석을 통한 모델구축을 중심으로", 제34회 지방행정연수대회 제출논문, 1996.
- _____, 4천만이 살고싶은 충남건설, 전국 제1의 고장으로 모시겠습니다, 1996.
- _____, 인본·경영행정, 이렇게 추진하고 있습니다 : '95. 7. 1~'96. 6. 30, 1996, 12.
- _____, 연구성과를 이렇게 실천해 나가겠습니다, 1996.
- 細川護熙·岩國哲人, 김재환(역), 지방의 논리, 서울 : 민지사, 1991.