

여리초나 리 논 문

제4권 제2호(통권12호)
1998 여름

The Chungnam Review

특집 · 충청남도 민선자치도정의 발전전략

특 집 · 충청남도 민선자치도정의 발전전략

지방민주주의의 발전과 충남의 자치역량 확보방안/ 김웅락

21세기 충청남도 자치행정체제 구축방향/ 최병학

충청남도 자치행정의 효과성 증대방향/ 최창희

민선자치 2기 시대의 지방재정 전망과 과제/ 김학민

지역논단

강경 되살리기를 위한 기본방향과 실천과제/ 김정연

강경 되살리기 운동과 지역사회 참여/ 송두범

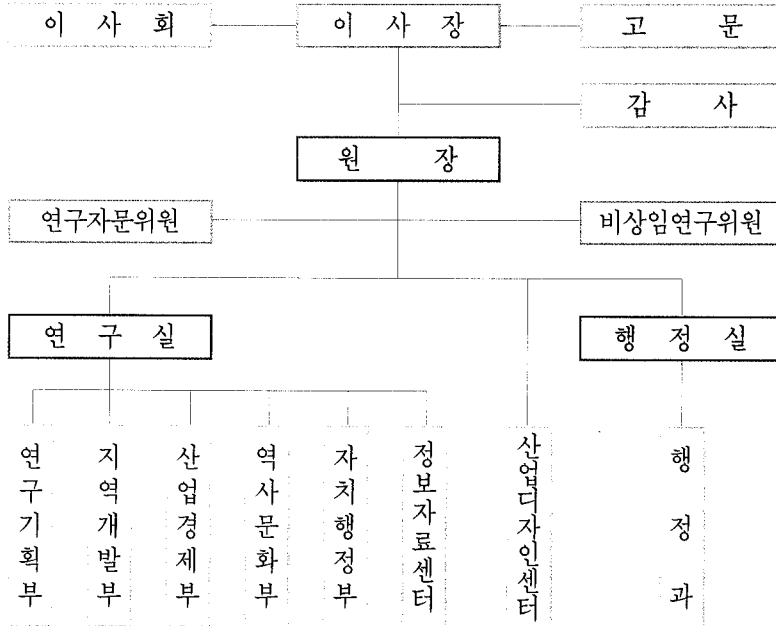
충청남도 시군의 성장유형 비교/ 최종후

시사칼럼

새롭게 열린 「백제문화권 개발」/ 이명수

충남발전연구원

충청남도과 도내 각 시·군이 출연하여 설립한 공익연구기관으로서
세계속의 충남을 열어가는 최고의 전문 연구기관을 지향합니다.



● 연구기획부

연구사업의 기획·조정·총괄
각종 연구계획 수립
관광·지역복지 관련 연구

● 지역개발부

도·시군 지역개발에 관한 연구
농촌·도시개발계획 및 정책연구

● 산업경제부

지역경제·산업개발 연구
지역의 환경계획 수립·정책연구

● 역사문화부

역사문화의 조사·연구
문화재 발굴·보전·관리방안 연구
문화행사 및 이벤트 관련 연구

● 자치행정부

지방자치발전을 위한 시책개발
도·시군정 및 의정 발전전략 연구

● 정보자료센터

자료의 수집·발간·관리
정보시스템 구축 및 운영
도민 자료실 운영

● 산업디자인센터

중소기업의 발전방안 연구
산업디자인 개발 및 홍보·지원방안 연구
홍보표지판 디자인

● 행정과

연구사업 지원
인사·예산 및 일반 행정 업무
각종 행사계획 수립

여리춘남 리 논 공

The Chungnam Review

목차 CONTENTS

특 집 충청남도 민선자치도정의 발전전략

- ① 지방민주주의의 발전과 충남의 자치역량 확보방안 ... 김웅락
- ⑬ 21세기 충청남도 자치행정체제 구축방향 최병학
- ③⑧ 충청남도 자치행정의 효과성 증대방향 최창희
- ⑤④ 민선자치 2기 시대의 지방재정 전망과 과제 김학민

지역논단

- ⑦⑦ 강경 되살리기를 위한 기본방향과 실천과제 김정연
- ⑧⑦ 「강경(江景) 되살리기 운동」과 지역사회 참여 송두범
- ⑩③ 충청남도 시군의 성장유형 비교 최종후

시사칼럼

- ⑪① 새롭게 열린 「백제문화권 개발」 이명수

연구원소식

- ⑪⑥ 연구원사업
- ⑫③ 연구원활동

특 집

충청남도 민선자치도정의 발전전략

지방민주주의의 발전과 충남의 자치역량 확보방안/ 김웅락

21세기 충청남도 자치행정체제 구축방향/ 최병학

충청남도 자치행정의 효과성 증대방향/ 최창희

민선자치 2기 시대의 지방재정 전망과 과제/ 김학민

지방민주주의의 발전과 충남의 자치역량 확보방안

김웅락
(金雄洛)

대전대학교
행정학과 교수



- I. 서론
- II. 지방민주주의의 발전
- III. 지방정부의 자치역량 강화 전략
- IV. 결론

I. 서론

지방자치의 활성화를 통해서 권위주의체제에 순응하고 그것에 익숙해 있는 지역주민, 지역엘리트, 관료, 자치단체장, 지역의회는 권위주의적 요소를 배척하고 관치적 행태를 벗어나려는 노력을 해왔다. 이러한 노력은 민주화의 구체적 표현이었음

은 물론이다. 그리고 이 작업은 지속되어야 한다. 권위주의적 요소와 관치로 표현되는 비민주주의의 요소의 뿌리가 그만큼 깊고 넓기 때문이다.

새 정부가 국정지표로 삼고있는 정치의 발전과 경제의 발전을 동시에 추구하는 것은 권위주의체제의 형성이 경제발전을 위해 불가피한 체제로서 인식되어 오고 따라서 민주주의를 유보할 수밖에 없다는 관념을 깨트리는 것이다. 마치 정치와 경제는 물과 기름으로 비유할 정도로 서로 화합할 수 없는 상호 대립적인 것으로 이해되어왔다고 할 것이다. 경제가 생산과 몫의 배분적 문제라면 정치는 생산과 몫을 결정하는 과정에 강조점을 두고 있다고 할 수 있다. 따라서 결정과정의 정치적 정당성을 도외시하는 행태는 정치를 왜곡시킬 수밖에 없고 그 결과는 경제발전을 위해 민주화를 유보할 수밖에 없다는 경제 그 자체의 실패로 귀결될 수밖에 없는 것이다. 경제문제, 생산과 몫의 문제는 정치적 정당성의 입장에서 해법을 모색해야 하며 따라서 정치발전, 즉 민주주의의 확대가 정당하다.

지방정치에 있어서 민주주의의 확대는 하위체

제정치의 발전을 의미한다. 권위주의 국가정치체제에 있어서는 중앙의 일방적인 지시·감독이라는 통제의 관점에서 지배의 논리 때문에 하위체제의 발전이 불가능하다. 따라서 의회의 대의적 기능, 감사기능 혹은 행정통제 기능 등은 활용이 불가능하다.

이러한 상황에서의 행정 역시 합리적으로 정당하게 작용하기는 불가능하다. 권위주의 정치체제에서의 행정은 소위 관치행정으로 표현된다. 정부는 다스리는 기관이고, 국민은 다스림을 받는 대상으로서, 행정의 기준이 정부에 의해 결정될 뿐만 아니라 만일 잘못된 기준이 적용되었다 하더라도 국민을 위한 것이었으므로 선의로 해석되어야 한다는 것이다. 정부의 입장만이 강조되는 것이다. 이와 같은 실태는 90년대에 민주화과정을 통해서 의회의 권한이 80년대에 비해 강화되었고 관치행정의 잘못된 관행도 개선되고 있다.

그러나 중앙의 권위주의 정치에 대항하여 획득한 지방자치에 있어서의 개선의 진행과 그 효과는 오히려 더디고 어떤 면에서는 왜곡됨으로써 퇴보하고 있는 것이 아닌지 하는 의문이 제기되기도 한다. 그 이유는 자치 이후 지방의 관료조직은 권위주의적 중앙통제가 있었던 자치이전에 비해 더욱 경직화되었다는 지적에 근거한다. 자치단체장은 주민의 직접선거에 의해 선출되므로 임명직 때보다 비교할 수 없을 정도로 강력해졌다. 자치를 중앙에 대한 대립적 사고에 근거하는 자치의 원칙은 강조되었으나 자치단체 내에서의 정치과정과 행정과정에서 주민은 오히려 수동적 존재로 머물

고 있는 것이다. 그러한 요인이 지역주의와 맥을 같이하는 일종의 온정주의의 표현으로 생각할 수도 있다.

중앙으로부터의 간섭은 줄어들었으나 지방정치의 발전은 저급한 수준이며, 하위체제의 발전이 미성숙한 상태라고 할 수 있다. 이를 극복하기 위하여 지방정치의 발전과 하위체제의 발전이 지역주의, 온정주의와 같은 민주화의 부정적 요인을 극복할 수 있지 않을까 하는 문제를 제기해 본다.

본 논문은 이러한 인식을 배경으로 지방민주주의는 무엇을 내용으로 하며 그 내용의 초점은 무엇인지를 정리하고, 하위체제의 발전을 통해서 지방정부의 자치역량 강화를 위한 방안을 모색한다.

II. 지방민주주의의 발전

레드포드(Redford, 1969)는 정책문제의 종류와 정책결정에의 참여의 정도를 고려하여 정치를 세 가지의 수준으로 구별하고 있다. 즉 미시정치(micropolitics), 하위체제정치(subsystem politics) 및 거시정치(macropolitics)가 그것이다. 미시정치란 정부행위를 자신에게 유리하게 확보하기 위해 개인, 기업 및 지역사회의 공동체의 활동과 관련한다. 하위체제정치란, 예를 들면 항공노선의 조정 또는 하천, 항만 개량과 같은 특수한 기능적 활동 영역에 초점을 두며 국회의 해당 위원회와 행정기관 그리고 이익집단과 상호 관련되는 수준이다.

따라서 여기서의 참여자는 하위정부(local government), 특정정책과 관련한 이익집단, 관련 행정기관 그리고 국회의 소위원회 등이 될 수 있

다. 거시정치는 전체 지역 공동체와 정부지도자들이 공공정책의 논의와 결정에 개입할 때에 해당된다. 그러므로 거시정치에서의 참여자는 대통령, 정당과 국회의 지도자, 행정부처, 매스컴, 이익집단이 될 수 있다(Redford 1969, p.53). 세가지 정치수준을 정책문제의 영역과 연관시켜 보면 미시정치는 민생문제와 같은 개인의 이해관계 혹은 작은 규모의 공동체의 이해관계, 정치의 단위로 보면 기초자치단체의 정치·행정의 활동에 해당된다.

하위체제의 정치는 광역자치단체의 정치, 행정의 활동이 이에 해당한다고 하겠다. 일부의 배분 정책문제, 규제문제 등이 쟁점이 될 수 있으며 하천, 항만의 이용과 설비투자를 위한 광역단체 혹은 광역단체간의 협의와 이와 관련해서 중앙부처 및 의회와의 정책결정의 과정이 그것이다. 거시정치는 재배분의 문제, 각종의 규제문제, 군사·외교와 같은 전략적 문제 그리고 위기의 문제 등이 정치의 쟁점이 된다.

〈표 1〉 정치의 수준, 그 관련자 및 문제영역

정 치 의 수 준	중요한 기관 및 관련자	문제의 영역
거 시 정 치	대통령, 정당, 국회의 지도자 행정부처, 매스컴, 이익집단	재배분문제, 규제문제 군사외교 등 전략적 문제 위기문제, 배분문제
하 위 체 제 정 치	(광역) 자치단체, 이익집단, 관련 행정기관, 국회소위원회	배분문제, 규제문제, 광역간 쟁점문제
미 시 정 치	(기초) 자치단체, 개인, 기업 지역공동체	개인, 공동체의 이해관계 민생문제

정치수준의 구별은 권한과 기능의 구별이 분명한 다원화된 사회에서 보다 명확하게 구별되지만 官 우월주의의 전통이 남아있는 정치체제 혹은 현대의 권위주의 정치체제에서는 이와 같은 정치의 수준을 실제적으로 구별하기가 쉽지 않다. 다시 말하면 형식적으로 미시정치, 하위체제정치, 거시정치로의 구별은 가능하지만 모든 권한과 기능이 중앙에 집중되어 있는 위계적 관계이기 때문에 지시에 의한 문제해결은 있을 수 있으나 자율적 권

한에 의한 스스로의 문제 해결이 어렵기 때문이라고 할 수 있다.

과거 권위주의 정권 아래에서는 대부분의 문제영역에서 문제의 제기가 통제되었고 의제의 형성 자체가 어려운 상황이었다. 예컨대 특정정책을 물리적으로 형성·집행하는 정부와 이를 반대하는 국민 사이에는 특정정책이 갖고있는 문제해결의 타당성 혹은 가능성 등의 논의의 중요성을 벗어나 정치체제에 대한 논란으로 옮겨감이 일반적 현상

으로 나타났었다. 정책의제의 성격이 거시정치에 해당하는 것 이외에 거시정치화는 소모적이고 비능률만을 노출시키게 된다. 이 경우 특별히 미시차원의 정치는 존재하기조차 어렵다. 이렇게 볼때 지방민주주의 발전의 척도는 거시정치의 차원이 아니라 미시정치와 하위체제의 정치의 발전이 그 척도로서 인식되기에 충분하다.

미시정치와 하위체제의 정치를 형성하는 중요한 기관과 참여자로는 개인과 그 지역을 기반으로 하는 이익집단들 그리고 행정기관의 역할이 무엇보다 중요하다. 또한 행정기관이 지원하거나 지도하고자 하는 집단, 단체 혹은 이해관계자로 불리우는 일종의 지반집단(Anderson, 1990, pp.186~188)의 영향력이 지방의 정책결정에 있어서 큰 영향력을 갖는다. 개인은 물론 이들 집단의 정책과정에서의 참여는 이해관계의 차원에 그칠 수 있으나 참여의 내용에 따라서 바람직하게는 지방의 민주적 정치문화를 형성하고 지역정치를 발전시키는 계기가 될 수 있다는 면에서 중요성을 인식해야 한다.

이익집단 및 지반집단의 활동을 면밀히 검토해보면 어떤 기관이 왜 그런 행위를 하는지를 이해하고 설명할 수 있다. 물론 그 기관이 이들 집단에 의해 좌우된다는 것은 아니다. 행정기관은 그들이 갖고 있는 전문성, 조직, 행정역량으로 정책을 형성하고 집행하는 권위를 확보하고 있다. 어쨌든 지방을 기반으로 하는 개인, 각종의 집단들의 정치적 활동이 지방정치는 물론 행정의 발전과 깊이 맞물려 있음을 알 수 있다. 이제 미시정치와 하위

체제정치 그리고 이와 맞물려 돌아가는 지방행정의 발전을 논의하기 위하여 지방주민 혹은 이익집단, 지반집단의 정책문제에의 참여정도, 이와 관련하여 지방정치문화의 수준과 실태 그리고 하위체제의 관료제에 대해 살펴보기로 한다.

1. 정책형성과정의 다원성

정책형성과정에 있어서 참여의 다양성의 정도는 민주주의의 형편을 나타낸다고 할 수 있다. 민주사회란 권력적 자원이 빈약한 저소득층의 요구가 개선될 정치적 참여기회가 보장되고 제도화된 사회를 의미한다. 미국의 사회학자인 다니엘 벨은 1960년대 초반 미국에 있어서 이익집단과 같은 각종집단들이 전국적으로 약 25만여 종류가 존재하고 있음을 보고하고 있다. 이들 집단들이 정책형성과정에 개입하거나 영향력을 행사하고 있다. 우리나라에도 많은 집단들이 존재하고 있고 이들이 국가의 중요 정책결정에 개입, 영향력을 미치고 있다. 정확한 자료에 근거할 수는 없으나 충청남도에도 적지 않은 수의 집단들이 있을 것이다. 집단들의 영향력의 정도는 여러 가지 요인에 의해 구분될 수 있다.

예를 들면, 설립년도, 활동내역, 회원들의 직업, 회원의 수, 재정규모, 추진사업, 타 조직과의 관계, 지역 엘리트와의 교류, 그리고 중앙부처와의 관련성 등이 영향력의 크기를 구별짓는 요소가 될 수 있다.

정책과정에 영향을 미치는 집단들에 대해 콕과 엘더는 정책형성과정에서의 활동양상의 적극성 여

부에 따라 집단을 네가지로 나누어 설명하고 있다 (Cobb & Elder, 1972, pp.104~108).

첫째, 동일집단(identification group) : 정책문제에 대한 이해관계가 동일한 사람들로 구성된 집단으로서 그 문제에 대해 강한 유대감을 느끼며 집단내의 일부 구성원이 어떤 문제로 인해 피해를 입게 되면 그 피해를 자신의 피해라고 느끼고 그 문제에 민감하게 반응하는 집단이다. 동인집단의 유대는 다른 집단에 비해 보다 안정적이고 지속적이다.

둘째, 관심집단(attention group) : 동일집단만큼은 민감하지 않지만 자신들의 이해와 관련이 있는 문제에 대해서는 항상 관심을 기울이는 집단이다. 이들은 어떤 문제가 자신들의 이해와 직결되고 있다고 느끼게 되면 언제라도 그 문제해결에 관심을 표명하고 나설 잠재력을 지니고 있는 집단이다.

셋째, 관심대중(attentive public) : 직접 이해관계는 없으나 국민들 중에서 일반적으로 어떤 문제에 대해서든지 비교적 잘 알고 있고 사회 및 공공문제 전반에 걸쳐 관심을 갖고 있는 사람을 말한다. 이들은 동질적이지는 않지만 비교적 안정적인 성향을 나타낸다. 그러나 이들은 각자 소신을 갖고 있으므로 결속력이 결여될 수 있다.

넷째, 일반대중(general public) : 비활동적이고 관심도 적으며 문제에 대해 잘 알지 못하는 일반국민을 말한다. 콥과 엘더의 분류는 정책문제에 대해 관심을 갖는 집단과 개인의 그 관심의 정도를 기준으로 활동의 강도와 결속력의 정도를 설명

하고 있다. 따라서 이해관계가 관심의 척도가 되고 있는 전형적인 다원주의 사회의 모습을 모델로 하고 있음을 알 수 있다.

이에 반해 계층적이고 일차적 관계를 중요하게 생각하는 사회의 경우를 살펴보기로 한다. 이런 사회는 한편으로 학벌 혹은 학연, 출생지, 혈연적 관계가 사회활동 및 정치활동의 토대를 이루는 경우이고, 이와 동시에 다른 한편으로 다원주의 사회의 이익집단들과 마찬가지로 이해관계를 바탕으로 활동하는 경우이다. 이들 집단은 동창회, 친목회, 종친회, 계모임 등의 폐쇄적·사적연계를 바탕으로 하는데 이들 집단이 이를 근거로 주로 사익을 추구하는 조직으로서 정책형성이나 여론형성까지는 미치지 못한다. 그러나 이들중 사회적 지위가 높은 상층계급은 하층 계급보다 조직참여에서 더욱 활발하고 공적 성격의 문제에 더 많은 관심을 보이고 있다. 다시 말하면 상층계급의 학연, 지연, 혈연의 요소는 중요한 영향을 미칠 수 있다는 것이며 하층계급은 이 과정에서 자신들의 사적이익의 추구로 나갈 수 있다는 것이다. 이들 상층계급이 일차적 관계를 바탕으로 공적 성격의 정책문제에 관여하고 영향력을 행사하는 경우 공적영역의 사적 영역화 그리고 사익을 추구하는 집단으로 변화함으로써 정책의 형성이 바람직하게 되지 못한다는 것이다.

여기에서 콥과 엘더의 모형으로 되돌아가 보면, 집단구성의 조건이 상이하지만 관심집단과 관심대중의 잠재적 힘이 지역사회 정책참여 공간을 확대시키는 요소가 될 수 있을 것으로 생각된다. 다

만 이러한 그들의 의식과 관심(interest)이 문제 될 수 있다. 중요한 것은 소수 정예의 집단(그것이 무엇을 배경으로 하든) 내지 지역엘리트에 의해서 장악된 지역사회의 정치공간을 어떤 방식으로 확대시킬 것인가의 문제가 지방민주주의의 성패를 좌우하는 관건이 될 것이다(이러한 견해는 지방자치단체 혹은 지방정치에 대한 경험적 연구에 의해 검증되고 있다. 송호근·성경룡, 1992 참고).

2. 지방의 (매개)집단들과 지방의회

정당은 주민의 이익을 결집하고 이를 의회를 통해 대변하며 확보하는 정치활동을 한다.

주민은 직접 정당 혹은 의원에게 관심문제를 제기하거나 집단을 통해 자신의 이익을 추구한다. 그러므로 의원이나 정당의 그 지방에서의 활동은 지방정치의 활성화를 위하여 매우 중요하다. 정책의 형성과 집행을 주로 행정기관에서 담당하지만 그 과정에서의 다양한 참여는 각 개인으로서 혹은 이해관계의 집단을 통해서 이루어지며 여기에 주민의 이익을 결집하고 이를 대변하는 의회의 역할이 개입한다.

그렇기 때문에 이해관계의 집단들은 행정기관 이외에 의원들과 정기적·부정기적으로 교류를 갖고 있다. 이해관계의 집단들 중에서 경제적 자원과 정치적 능력이 큰 집단들이 압도적으로 지방의회에 많은 영향력을 행사할 수 있는 가능성이 크다. 이점은 특정 이익집단이 지방의회의 운영에 독점적 영향력을 행사할 수 있는 가능성을 의미하기도 한다. 그러나 실제로 있어서 지방의회는 정

책문제에 대해 사회의 집단들과의 교류는 미약한 편이다. 아직 지방정치가 지방정부 중심으로 움직이고 의회가 중심이 되지 못하고 있기 때문이다. 또한 자치단체장의 권한과 능력에 비해 의원의 그것이 취약하며 개인적 활동 역시 적극적이지 못하기 때문이라고 할 수 있다. 정당이 지역사회에 뿌리를 내리지 못하고 중앙당의 하부조직 또는 선거동원장치로만 기능함으로써 드러난 미성숙한 지방정치가 또다른 이유가 될 수 있다.

개인 차원에서의 지역정책에의 참여 혹은 지방정치참여의 실태는 개인의 성향과 의식을 표현하는 것으로써 지방정치에 대한 한 단면을 읽을 수 있을 것이다. 육동일과 박대식(1994)의 “주민의 지역사회의 문제”에 대한 참여의 경험적 연구에 의하면, 이를 위해 주민이 지방의회 또는 의원방문을 한 경험이 있느냐에 대하여 8.5%, 행정기관 또는 공무원 방문의 경험에 대해서 9.7%만이 그런 경험이 있다고 응답했고, 비공식 조직을 통한 지역사회 활동에 16.7%, 공식조직을 통한 지역사회 활동에는 9.3%만이 경험이 있다고 응답하고 있다. 그런가 하면 지방정부의 정책에 대해 반대서명운동 참여에는 32.5%가 응답하여 매우 높은 비율을 나타내고 있다. 지방정부에 대한 항의 집단시위 참여에는 5.4%가 응답하고 있다.

이렇게 볼 때 아직 정책에의 참여 혹은 지방정치에의 참여의 수준은 그렇게 활발하지 못함을 알 수 있다. 그러나 반대서명 참여의 비율을 보면 주민의 의식과 지역문제에 대한 관심의 정도가 대단히 높음을 발견할 수 있다. 다만 실천적 행동에 있

어서는 매우 수동적 성향임을 알 수 있다. 이 점은 앞으로 지방정치에 있어서 주민의 관심과 이를 제도적으로 연결할 수 있는 의회의 활동에 대한 기대로 해석할 수 있고, 지방정부의 정책과정에 대한 합리성과 정책내용의 타당성을 더욱 확보해야 함을 시사하고 있다.

3. 하위체제의 정치와 관료제

지방정부가 지방정치의 중심이 되고 있는 현실에서 정책의 형성과 집행을 담당하고 있는 관료는 민주주의의 구체적 실현자로서의 역할을 갖고 있다. 이와 같은 역할은 현대관료의 당연한 역할이 되고 있다. 그런데 이러한 역할의 수행을 위하여 과거 권위주의적으로 구조화된 행정기관과 관료의 의식의 변화가 요청된다는 것이다. 여기에는 행정이념은 물론 조직관리방식의 변화 그리고 관료제가 지향해야 할 직무수행의 목표와 관료의 지향점 등이 탐색될 필요가 있다.

행정이념과 조직관리방식의 변화에 있어서 첫째, 합법성·합목적성이 행정행위, 행정행태의 적극적인 기준으로 중요시 되어야 할 것이다. 둘째, 이와 함께 사회적 형평성이 강조되어야 한다. 합법성은 발전주의적 행정관에서 비교적 소홀히 취급되던 이념이었으나 민주주의 행정이라는 새로운 지방정치의 활성화의 관점에서 다시 강조될 필요가 있다. 합법성을 강조하는 행정으로 하여금 민주화를 촉진·유지시키는 것이다. 합목적성은 사회적 형평성과 상호 관련해서 행정의 구체적 표현으로서 정책의 형성과 집행에 있어서의 기존의 준거 틀을

지키는 소극적 입장에서 벗어나 적극적으로 바람직한 목표의 설정과 그 실현을 위한 새로운 실천이념으로 적용되어야 한다. 셋째, 정책결정과정에 있어서 전문가, 이해관계집단, 시민 등 비행정인의 참여확대를 통해 행정의 적응성 및 대응성을 강화해야 한다. 이때 고려해야 할 것은 이해관계집단의 독점적 접근은 오히려 관료의 바람직한 대응성이 되지 못한다는 것이다. 이것은 정책의 실천과정에 있어서 관료가 지향해야 할 직무수행의 목표와 관료의 의식이 지향해야 할 점이 무엇인지를 설명하는 것이다.

권위주의 관료조직으로부터 지방자치적 민주주의 관료조직으로의 변화를 위하여 휴멜(Hummel, 1987, pp.19~21)의 다음과 같은 비판은 유용하다. 그는 중앙집권적 관료조직은 인간생활의 사회적·문화적·심리적·정치적 그리고 언어와 인간의 인식력을 모호하고 무기력하게 만드는 촉매작용을 한다면서 다섯가지의 근본적 갈등을 지적한다.

(1) 통제 위주의 조직은 상호 관계적인 사회활동을 억압하고, (2) 심리적 측면에서 집권적 관료제는 인간의 자주성과 자아인식의 주체성을 제약하고, (3) 문화적 측면에서는 보편적인 인간의 가치관을 통제위주 관료제내부의 내적 욕구충족으로 흡수·강요케 하며 인간의 내적인 질적 삶의 경험을 제한한다. (4) 인식론적 측면에서 관료제의 명령하달식의 통제는 관료의 새로운 문제의식과 해결책 그리고 변동대응능력의 결여를 확산시키고, (5) 관료제의 팽창과 권위주의적 권력의 확대는 기계적·합리적 조직화의 관료제적 기준을 정치영역에 전염시킴으로써 정치라는 개념과 그 과정의

평가 역시 능률주의적, 합리적 척도만으로 평가되는 현상을 낳는다고 주장한다. 휴멜의 문제의식이 온전히 우리의 관료제의 문제에 적용되기는 어렵지만 다음과 같은 조건에서 유용하다고 할 수 있다. 우리의 관료제가 일제시대를 통해서 베버의 기계적 관료제의 특성을 갖고 있고 이것이 오랜 관 우월주의 전통과 연계되어 왔고 현대에 와서

권위주의 체제 아래에서 독특한 특성을 갖게 되었다고 할 수 있다(박동서, 1987). 이러한 특성이 휴멜이 제기한 관료제 조직의 확대와 합리적 통제가 갖는 제반 갈등의 요소를 갖추고 있다고 할 수 있다. 이러한 권위주의 관료제로부터 새롭게 지향해야 할 민주주의 관료제로의 변화를 중요한 속성에 따라 대비시켜 보면 다음과 같다.

〈표 2〉 정치의 수준, 그 관련자 및 문제영역

권 위 주 의 관 료 제	민 주 주 의 관 료 제
<ul style="list-style-type: none"> · 행정의 이념 : 능률성, 효과성 강조 · 주민에 대한 태도 : 간섭과 통제 · 지시에 순응, 수동적 문제해결 · 행정의 정치도구화 · 정치변동에 따라서 생존의 문제 · 특수 이해관계자 혹은 집단 강조 · 전문가 역할 강조 · 상의 하달식 권위 관계 중요 · 정보의 독점 	<ul style="list-style-type: none"> · 합법성, 합목적성, 형평성 강조 · 서비스 제공자, 문제해결자 · 가치판단으로 적극적 문제해결 · 행정의 자율성 · 정치·행정의 상호 존중과 인정 · 정치적 자원이 부족한 개인, 집단 강조 · 다양한 참여 강조 · 하의 상달, 수평적 교류 중요 · 정보의 공유

이러한 민주주의 관료제의 속성이 앞으로 지향하고 발전시켜 나가야 할 우리의 관료제 모습이라면 이에 대한 개념화를 위해 슈미트와 메디로스(Schmitt and Medeiros, 백완기·전영평 역, 1986, pp.32~48)가 주장하는 정치적 관료제(political bureaucracy)로서 설명할 수 있다. 정치적 관료제란 정치과정에 있어서 민주적 가치와 창의적으로 병존할 것으로 기대되고, 특히 주민의 다양한 욕구의 투입에 민감해야 하고 주민통제를 수용하고

국민에게 정치적 책임을 지는 관료제를 의미한다.

III. 지방정부의 자치역량 강화 전략

앨런슈크(Allen Schick, 1971)는 미국의 행정발전을 시대적으로 4단계로 나누었는데 이것을 지방자치와 관련시켜 재구성하면, 첫단계가 정치자치(political autonomy), 둘째가 행정자치(administrative autonomy), 셋째가 관료자치(bureaucratic

autonomy), 넷째가 자동행정처리자치(cybernetic autonomy)이며 이것은 한단계가 끝나고 다음 단계가 시작하는 것이 아니라 서로 중첩하고 첫째, 둘째, 셋째 단계는 지금도 계속되고 있다고 한다(조용호, 1988, p.53 재인용).

정치자치는 새롭게 권력구조를 만들고 다듬는 과정을 말한다. 권력과 권리와 의무관계를 분배설정하는 제반법규를 확인하는 단계로서 제도적 민주주의를 확립하는 기간이라고 볼 수 있다. 행정자치는 공업화가 이루어진 경제기반 위에서 정부가 기업과 기업행위를 규제하는 규제행정을 말한다. 이는 기업의 생산·분배, 팽창, 통폐합 등의 활동이 공익과 개인의 기본권을 해치지 못하도록 규제하는 것이며 이는 대기업의 폐단을 경험한 연후에 나타나게 된다. 관료자치는 복지국가를 말하며 공업경제사회에서 기초적 의식주를 스스로 해결할 수 없는 주민들을 정부가 복지정책으로 생활보장이나 의료보장을 지원하는 행정이다.

우리나라는 지방자치의 역사가 짧기 때문에 행정발전을 위한 단계는 네가지의 단계가 서로 중첩되고 동시에 추진되어야 한다고 할 수 있다.

행정발전의 단계를 동시에 추구해야하는 상황에서 지방정부의 자치역량을 강화시키기 위해서는 두가지의 관점을 적용시켜 모색할 수 있다. 첫째는 역사·구조적 측면으로서 정책의 형성과 집행의 민주화, 관료의 정치적 중립과 기본권에 대한 문제, 그리고 관료제화의 문제 등이 해소되는 가운데 전체적으로 자치의 역량이 강화될 수 있을 것이다. 둘째는 지방정부가 정치·행정을 해 나가

는데 있어서 전제되어야 하는 상위이론의 틀의 형성에 대한 것으로써 사회정의의 기초이념으로 하고 이 방향으로 자치역량을 모색해야 한다는 것이다. 또한 자치제도의 강화를 위하여 단체장은 주민의 민주주의에 대한 열망을 정치자치를 이룩하는데 효과적으로 활용해야 하며 이를 위해 지도력의 문제를 검토할 필요가 있다.

1. 사회정의

관료자치의 의미가 앞서 언급한 바와 같이 복지를 뜻하며 이의 이념은 사회정의(social justice)이다. 전문과학적 관료에 의해 사회복지가 구체화되는 것이다. 지방정부의 행정이념으로서 사회정의는 기본적으로 지역 서비스의 제공자로서 지방정부의 역할이 지역공동체에 근거해서 계층간(across class), 논제영역간(across issue areas), 의식의 차이(across consciousness) 등을 극복하고 균형있게 활동하는 것을 의미한다. 정부가 이를 실천하기 위해서는 행정기관이 형평성의 이념을 준거기준으로서 보편화해야 한다.

경제의 발전과 정치의 발전을 병행하는 발전전략을 위하여 첫째, 지역친화적인 전략기업의 유지, 보존과 확장이 필요하다. 둘째, 지역공동체에 근거한 직장을 산출하는 기업과 상업을 연결시켜 고용을 확대하는 활동이 필요하다. 셋째, 지역간에 균형있는 경제의 성장을 해야 한다. 이러한 지방정부의 활동이 기본적으로 사회정의의 관점에서 실천되어야 한다는 것이다. 사회정의의 내용적 측면은 고용의 증대와 누구에게나 기본적 삶의 조건을 형성해 주어야 함을 의미한다.

2. 리더쉽

경제발전과 정치발전을 위한 발전전략을 위하여 설정된 목표는 이를 달성키 위해 다음의 요소들이 함께 고려되어야 하는데 즉, 문화와 예술의 중요성을 반영하는 문화발전의 촉진과 유능한 인력(노동력)을 확보해 나가기 위한 질 높은 교육을 제공하는 것이다. 이와 같은 목표를 체계화 시키고 달성하기 위해서는 유능한 리더쉽이 요청된다.

리더쉽이란 목표의 추구를 위하여 개인 혹은 집단을 설득해서 그 목표의 성취로 유도하고 이끄는 과정이다. 단순히 목표의 성취라는 면에서는 능률적인 리더쉽이 중요하겠지만 우리는 리더쉽을 이해하려고 할 때 리더와 주민이라는 두 방향을 전제해야 하고 이들 사이의 의사소통과 요구의 흐름이 상호작용하는 것으로 이해해야 한다. 의사소통과 요구의 흐름은 반드시 합리적이고 문서로 되어 있거나 고도로 의식화되지 않을 수도 있다. 정치적인 자원이 부족한 사람의 의사와 요구사항은 자신의 삶의 현장에서 표현되므로 사실적이지만 비합리적일 수 있고 문서보다는 일상적 대화로 표현되기 쉽다. 따라서 우선 리더는 서로를 존중할 수 있는 민주적인 사람이어야 한다. 뿐만 아니라 다양한 요구와 미래에 대한 설계를 조합하고 조정할 수 있는 체계적인 지식을 소유하고 있어야 할 것이다.

3. 관료제화의 극복

능률적 행정이 지배적 가치가 되어왔던 과거로부터 민주시대에 있어서의 자치역량을 높이기 위

해서는 과거 행정의 잘못된 관행과 폐단을 극복해야 한다. 능률주의 행정이 타당성을 가졌던 이유는 높은 산출(output)이라고 할 수 있다. 높은 산출을 위하여 투입(input)은 소홀히 되었고 위로부터의 지시와 명령에 순응하는 수동적 행정관과 행정인상을 만들어 왔다.

더구나 거듭된 정치변동을 통해서 가치관단절 사고는 불필요한 것으로 이해되고 주민의 시각으로는 보신주의 관료로서 비쳐질 뿐이었다.

특히 지방차원에서는 그 정도가 더욱 심할 수밖에 없다고 할 것이다. 순응적·수동적 관료는 이해관계 혹은 승진 등의 내면의 욕구를 찾아서 처신하게 될 뿐 관료자치에서 행사되어야 하는 행정의 자율성과 가치를 부정하게 된다. 비정상적인 정치변동과정에서 관료에게 남은 것은 일종의 생존논리라고 할 수 있다. 최근의 선거과정에서 공무원이 보이는 후보에게 줄서기는 일종의 이러한 부정적 유산의 표출이다.

이제 민주주의 행정에 있어서 관료 스스로 존재하지 못하고 정치적으로 줄을 서야 한다면 무능하다고 할 것이다. 과거의 정치의 침체에 의한 관료의 신분불안이 정치의 안정 속에서 당연히 신분보장이 되어야 한다는 논리는 정당하지 않다. 사회정의의 구체적 실천자로서의 지방정부의 관료는 자신의 전문성을 바탕으로 사회보장을 위한 형평성의 논리에 적응하고 인식의 기반을 넓혀야 할 것이다.

4. 정치적 중립과 기본권 보장

관료는 비정상적인 정치변동과정에서 도구화됨으로써 사기가 저하되었고 정체성이 혼돈상태에 있었다. 그 결과는 국민과 괴리된 채 직무를 수행하고 상관에 대해 형식적으로 순응할 뿐 실제로 충성하지 않는 실정이다. 지방관료의 충성심을 회복하고 국민과 이완되지 않은 직무수행을 위해서는 행정인의 정체성(identity)을 회복시키는 것이 선결과제라고 할 수 있다. 그것은 관료의 권리를 존중하는 것이고 그에 맞추어 의무를 강조하는 것이다. 노동3권 중 단결권과 단체교섭권을 허용하는 것이다.

5. 정책과정의 민주화

지방정치의 중심으로서 지방정부의 기능강화는 주민의 입장에서 볼 때 구체적으로 정책의 형성과 집행으로 나타난다. 사회정의의 관점에서 정책의 형성과 집행에 의해 주민의 삶의 조건을 개선하고 문화적, 교육적 기회를 보다 질적으로 향상시키는 것이다. 그러나 중요한 것은 정책의 형성과 집행이 주민의 의사와 요구를 수용하는 것이어야 한다는 것이다.

이와 같은 정책의 형성과 집행은 최종적으로 하의상달(bottom-up) 및 수평적 관계를 강조하는 접근이어야 한다. 그러므로 정책문제의 개발과 논의의 영역이 행정기관 중심이 아니라 현장 중심의 지역 및 공동체에서 발견되고 논의되어야 한다(from administrative agency to community). 자치역량 확보의 전략이 타당하고 의미를 갖게되는 것은 정책결정과정의 민주화가 분명할 때이다.

IV. 결 론

지금까지 지방민주주의의 발전과 자치의 역량을 강화시키기 위한 방안을 전략적 차원에서 모색했다. 지방의 민주주의는 하위체제의 발전을 통해 확보할 수 있음을 설명했고 국가의 민주화의 수준은 바로 하위체제의 발전과 미시정치의 발전정도에 의해 평가됨을 알 수 있었다.

충남도 역시 전체적인 우리나라의 정치수준, 즉 과거의 권위주의 체제에서 체득된 부정적인 관행과 비합리적 요소가 존재할 것이다. 이와 같은 보편성으로부터 자치역량을 확보·강화하기 위하여는 우선 모든 행정행위의 준거가 될 수 있는 행정이념의 명료화가 필요하고 이를 사회정의로 생각하는 것이 필요하다.

사회정의는 이미 현대행정이 추구하는 하나의 이념이 되어 왔으나 사회정의가 구체화되는 곳이 지방이며 지방정치, 행정의 실천이념으로 명료하게 되는 것이 바람직할 것으로 생각된다. 사회정의는 절차적 과정에서 이루어지기보다 사회정의의 실현을 위한 지역친화적 기업의 육성과 적극적 고용정책으로 전개되어야 한다. 여기에 문화적·교육적 연계가 체계적으로 이어져야 한다. 이를 위해 좋은 리더쉽이 요망됨은 물론이다.

하위체제의 발전과 미시정치의 발전은 정책을 형성·집행하는 관료에게 좌우된다고 해도 과언이 아니다. 그러므로 관료의 능력을 개발하고 진작시키는 작업이 필요하다. 그러나 관료의 능력개발은 능률성의 이념에서가 아니라 형평성 혹은 사회정의의 관점에서 적용되고 발휘되어야 한다. 이것을

행정기관에 초점을 맞출 때 정책결정의 민주화로 표현된다. 이러한 맥락에서 하의상달적, 수평적 연계성의 강화가 강조되어야 한다. 지방정치가 주로 지방정부(행정) 차원에서 이루어지는 현재의 상황에서 관료의 능력과 함께 그들의 바람직한 가치관의 중요성이 어느 때보다 소중하다. **열린충남**

참 고 문 헌

- 김번웅 외 공저, “정치적 관료제와 행정의 민주화”, 현대한국행정론, 서울:박영사, 1991.
- 김웅락, “지방공무원제도의 개선”, 사회과학논문집, 대전대 사회과학연구소, 1995.
- 박동서, “정치의 민주화와 인사행정의 개혁”, 국가정책세미나, 서울대 행정대학원, 1988.
- 조용호, “한국행정의 민주화 정착을 위한 모색”, 민주사회 성숙을 위한 공공행정, 한국행정학회, 1988.
- 허 범, “새로운 공공행정의 모색”, 민주사회의 성숙을 위한 공공행정, 한국행정학회, 1988.
- Mier, Robert, *Social Justice and Local Development Policy*, Newbury Park Sage, 1993.

21세기 충청남도 자치행정체제 구축방향

-자치도정의 핵심역량 고도화 전략-

최 병 학
(崔秉鶴)

충남발전연구원
자치행정부장



I. 서 언

II. 충청남도 자치도정 1기의 평가와 운영현안

III. 21세기 충청남도 자치도정의 발전구도

IV. 핵심역량 고도화를 통한 자치행정체제 구축방향

V. 결 어

I. 서 언

지난 1995년 6. 27 지방선거로 민선지방자치 1기가 출범·운영되었으나, 최근 1998년 6. 4 지방선거로 다시 민선지방자치 제2기의 시대를 맞이하게 되었다. 전자는 우리나라 지방자치의 단초를

열었다는데 그 특징이 있었다고 한다면, 후자는 이를 성숙단계로 끌어 올려 민선지방자치를 제도화시키는데 그 의의가 있다고 할 수 있다.

그동안 충청남도는 많은 내외 변화를 겪으면서 꾸준히 발전을 거듭해 왔다. 1989년 대전시 분리로 도세가 심각하게 위축되었던 '위기상황'을 만났으면서도, 도농통합지역의 성장잠재력을 효과적으로 살려 지역경쟁력을 확보하는데 나름대로 성공하였다고 평가받고 있다. 이는 무엇보다 낙후된 지역현실을 극복해야 한다는 도민여망과 이를 적극적으로 추진한 충남도정의 상승효과라 할 수 있다.

그 결과, 충청남도는 당시 전국 최하위수준인 14위에 머물렀던 GRP를 1997년말 현재 전국평균을 상회하는 7위로 끌어올렸으며, 특히 민선자치 제1기(1995. 7~1998. 6) 기간동안 충청남도는 최우수 3연패의 기록을 수립했다(최병학, 1997. 12, p.106).

문제는 민선자치도정 제2기를 여하히 성공적으로 운영하는가 하는 것이다.

더욱이 이번 자치도정 2기의 소임은 주어진 법정임기 4년에 국한되는 것이 아니라, 2000년대에 성공적으로 진입함으로써 명실공히 21세기, '새로

운 밀레니엄'을 열어야 한다는 중차대한 시대적 요청명제를 안고 있다는 점에서 큰 기대와 함께 무거운 책무를 안고 있다.

여기서 가장 중요한 것은 「핵심역량의 고도화 전략」(high-powerful core competence strategy)이다. 지방행정은 종합행정이므로 주민생활 전반을 커버하고 있는만큼, 모든 단위행정분야를 일거에 정상수준으로 끌어올리기란 현실적으로 불가능하다. 그리하여 21세기 충청남도 자치행정체제 구축과제를 효율적으로 추진하기 위한 방법론은 가장 실효성(actual effectiveness)이 높은 방법을 찾아 경쟁우위를 갖추는 '전략적 선택'(strategic choice)에 입각하는 일이다(Chandler, 1962 ; Ansorff, 1979, p.44 ; 조동성, 1991, pp.27~32).¹⁾

한마디로 21세기에 대응키 위한 충청남도 자치행정체제 구축방향은 핵심역량의 고도화전략을 통해 가능하다. 이를 위해서는 그간의 공과(功過)를 냉철히 되짚어보고 21세기 도정운영 구도설정과 함께 각 부문별 중점 추진시책의 틀(framework)을 짜는 일이다.

II. 충청남도 자치도정 1기의 평가와 운영 현안

1. 성과

충청남도 제1기 자치도정은 '충남 새로운 출발'

을 위한 기반구축에 두면서 「4천만이 살고싶은 충남건설」 구현을 위해 인본행정·경영행정을 도정운영의 양대지주로 삼아 자치도정의 기틀 마련과 함께 조직·기능을 봉사행정체제로 개편하였다.

특히, 「4대 행정방침」으로서 인본행정의 구현, 지역경제의 육성, 개발보전의 조화, 충남정신의 발양과 「7대 역점시책」으로서 활기넘치는 자치기풍 조성, 화합하는 주민정신 함양, 균형있는 권역개발 추진, 풍요로운 농촌경제 육성, 효율적인 경영방식 실천, 골고루 잘사는 복지시책 확대, 명예로운 충남정신 발양을 토대로 도정운영에 임한 결과, 전국 최우수 광역자치단체 연속 3연패의 진기록을 수립하였다.

이제 민선자치도정 2기 출범에 즈음하여 지난 기간을 회고해 보건대, 발군의 성과·보람과 함께 일부 아쉬움·교훈을 남기고 있으나, 무엇보다 종래 관선체제와는 확실히 차별화되는 도정운영기조를 유지, 다음과 같은 가시적 성과를 나타냈다(충청남도, 1997. 6, pp.5~6).

첫째, 「인본행정·경영행정」을 도정운영의 양대축으로 설정하여, 도민위주의 가치판단, 정책입안, 계획수립, 사업진행과 함께 모든 행정과정에 비용·시간·물류개념의 도입, 전국 제1의 시간관리도(道), 조직개편, 2개월 앞당긴 도정 순기조정 등을 역점 추진하였다.

1) 전략적 선택이란, 급변하는 환경변화 속에서 조직체가 가장 효율적으로 목표에 도달할 수 있는 최선의 접근책을 찾고자 하는 것이며, 그리하여 “논리는 두 점간에 직선을 찾는다” 그리고 “구조는 전략을 따른다”(The structure follows strategy)라는 명제에 주목할 필요가 크다.

둘째, 전국 최초의 「정책실」 신설로 참신한 정책 개발을 통해 중부권의 핵심리더, 국가발전의 중심축, 환황해권의 거점지역으로 부상키 위해 꾸준히 노력을 전개하였다.

셋째, 기초투자 확대와 대단위 프로젝트를 유치, 지역발전 기틀을 마련하였고 특히 도로망 확충으로 총 2조1천억원 투자('95~'97), 아산 기능대학 및 연기 컨테이너기지, 중부 농축산물 물류단지, 서산 우주항공단지 등 대규모시설 10여개소를 본격 유치하였다.

넷째, 「삶의 질」 향상과 도민편익 증진에 초점을 맞춘 제도개선으로 전국 최초의 「생계보호특별조례」 제정·시행,²⁾ 「물가·교통·환경 3대 질서운동」의 범도민적 전개, 시군별 재난관리모형 개발 등을 적극 추진하였다.

다섯째, 「지역경제 육성과 농어촌 활력화」를 위해 4대 권역별로 업종특화배치 및 계열화 유도(공단규모 2011년까지 2,264만평 확대), 중소기업의 경쟁력 강화시책 추진, 농어촌발전 100가지 사업(98까지 28,317억원 투자)을 꾸준히 시행하였다.

여섯째, 「세계화·정보화」를 통해 세계로 뻗어가는 도정실현을 위해 뉴욕사무소 및 일본 현지사무소 개소로 동북아·베네주엘라를 비롯한 미주지역 진출을 위한 교두보 확보는 물론, 충남정보화 선언 및 여성정책발전 대토론회 개최, 전국 최초로

16개국 51개 단체가 참가한 「97 국제환경포럼」 개최 등을 역점 추진하였다.

현재 충청남도는 1인당 GRP 10,152\$로 전국평균을 상회하는 7위권 진입으로 도세 회복을 이루었으며, 96년도 및 97년도에 이어 연속으로 권위 있는 기관평가에 의한 지방자치 최우수 위업을 달성하였음은 물론, 수차례 도민여론조사 및 도지사 선거공약 실천상황에서도 충남의 밝은 미래전망과 도정운영의 긍정적 평가가 확고히 뒷받침되었다(충청남도, 1998. 4, pp.3~4).³⁾

주요 완료사업으로는 대산 해운항만청 설치, 청양도립전문대학 설립, 논산시 승격, 4대권역 개발구도 확정, 서울농산물백화점 설치, 충남뉴욕사무소 설치, 환경보전종합대책 및 중·장기 용수공급 계획 수립, 안면도 마리나월드 종합관광단지 및 중부권 물류단지 조성은 물론, 사회적 약자 보호시책 추진, 도정평가단 및 정책자문교수단 창단 등을 밀도있게 추진하였다(충청남도, 1997. 7, p.2).

2. 교 훈

제1기 민선자치도정 3년간 괄목할만한 성과가 있었으나 그 이면에는 일부 아쉬움도 나타났는바,⁴⁾ 이는 앞으로 우리 충남인 모두가 21세기를 능동적으로 맞이하기 위한 소중한 교훈으로 삼아 마땅할 것이다.

2) 충청남도가 모범적으로 마련한 「생계보호특별조례」는 이미 중앙정부에 의해 입법화되어 전국적으로 확산·시행되고 있다.

3) 특히, 도지사 선거공약 실천은 1998년 3월말 현재, 총 8개분야 135건(예산사업 118, 비예산사업 17) 중 완료 96건(71%), 정상추진 29건(21%), 기반조성 10건(8%)으로 완료 및 정상추진이 92%에 달하고 있다.

〈표 1〉 자치도정 1기의 분야별 주요 성과

구 분	주 요 내 용	비 고
행 정 혁 신	<ul style="list-style-type: none"> • 인본·경영행정의 행정철학 정립 • 도민만족행정, 도민감동행정 추진 • 현장즉응 출동형 대민행정 서비스 • 도의정신 및 충남정신 발양운동 • 벽오지 의료지원 및 복지시설 확충 • 환경친화적·자연순응적 개발기조 확립 • 충남도정의 세계화 추진 	<ul style="list-style-type: none"> • 도정운영 양대 지주 구축 • 전 공직자 체질개선 • 119 구조 생활영역 확대 • 21세기 시대정신 승화 • 소외지역 중점 지원 • 인본적·보존적 개발 • 국제통상 추진단계
조 직 개 편	<ul style="list-style-type: none"> • 전국 최초의 「정책실」 설치·운영 • " 「프로젝트팀」 설치·운영 • 민원부서 전진배치 및 공간 조정 • 최고 수준의 「도민봉사실」확대 • 생활복지행정체제 개편·정비 • 여성 및 정보화 관련 기능 보강 • 세계화 및 국제통상 조직 정비 	<ul style="list-style-type: none"> • 지방정책의 산실 구축 • 특정사업별 프로팀 • 관방부서 1선 후퇴 • 민원서비스 고품질화 • 경로복지계 신설·운영 • 여성·정보화심의관실 • 뉴욕 및 동경사무소 설치
제 도 개 선	<ul style="list-style-type: none"> • 2개월 앞당긴 도정 순기조정 • 전국 최초의 「경영행정시간제」 운영 • " 소비자보호 및 복지조례 제정 • 민원처리기간 단축(일반 및 기업) • 민원보상제 및 현장민원서비스 • 행정·정책실명제 확대 운영 • 직무분석·사무진단 중점 추진 	<ul style="list-style-type: none"> • 일반도정·예산 순기조정 • 15개 시군 확대 운영 • 전국으로 확대 시행 • 일괄(윈스톱)서비스 • 환류·현장기능 강화 • 핵심부문 우선 실시 • 지방행정혁신 대비
정 책 개 발	<ul style="list-style-type: none"> • New Hope 21(충남발전비전) 수립 • 21C 맞이 도정 1000일 프로그램 수립 • 행정·지역·지리(GIS)정보화 추진 • 전국 최초의 국제환경포럼 개최 • 충남 CIP사업 추진완료 • 21C 도민의 삶의 질 향상 • 주요 국책사업 도내유치사업 추진 	<ul style="list-style-type: none"> • 14개 부문 전략체계 • 시간관리적 행동계획 • 정보화선언 • 97 국제포럼 주최 • 상징화 시책개발 • 단계별 목표치 설정 • 호남고속철, 테크노파크 외

구 분	주 요 내 용	비 고
개 발 경 영	<ul style="list-style-type: none"> • 4대권 개발경영구도 설정 • 도정-시군정 정책협의 기능 강화 • 국가이익과 지방이익간 균형 유지 • 북부권 산업화 대응전략 추진 • 서해안권 국제교역 전진기지화 전략 • 백제권 종합개발계획 수립 추진 • 금강권 농업·물류기능 특화전략 	<ul style="list-style-type: none"> • '개발+경영' 구도설정 • 통합적 연계체제 구축 • 상호분담 및 협력체제 • 수도권기능 능동분담전략 • 환황해권 거점지역화전략 • 백제문화 재현사업전략 • 환경친화사업 특화전략

첫째, 행정의 노력과 도민의 만족감 간에는 차이가 있다는 점으로써, 민선시대 도민의 기대·욕구는 가히 폭발적이거나 이는 재정적 한계와 국가시책과의 연계성 등 현실적 제약에 기인하는 것인만큼, 앞으로는 사회적 합의와 정부관계의 획기적 개선을 통해 해결해 나가야 할 것이다.

둘째, 지역이기주의 심화로써 님비·핍비현상으로 인하여 공익사업 추진에 적잖은 애로가 노정되었으나, 앞으로는 이를 애항심으로 승화·전환시킴으로써 도정발전·지역발전의 원동력으로 삼도록 해야 한다.

셋째, 공무원의 의식전환 미흡과 공직사회의 정체성으로써 혁신적 변화의 기피, 저항, 역행사태가 일부 표출되고 타기관과의 상호교류 기피 등 공직 내부의 경직성이 내재하고 있는 만큼, 앞으로는

고정관념 탈피와 행태혁신을 통해 「200만 도민의 진정한 봉사자」로 거듭나야 할 것이다.

넷째, 본격적인 지방자치시대임에도 불구하고 제도적 개선여지가 여전하다는 점으로써, 지방자치 3대 요소인 「자치입법권·자치조직권·자치재정권」 행사에 있어 관선시대의 통제의 틀은 아직까지 큰 변화가 보이지는 않고 있으나, 최근 「국민의 정부」에서는 중앙-지방 역할분담 재조정, 지방교부세율 상향조정, 주민 직접참여 통로확대, 생산적 지방의회 여건마련, 주민평가제 도입, 지역정보화 추진 등을 중점 추진하려는 만큼,⁴⁾ 2000년도를 목전에 둔 충청남도는 자치도정의 성공적 사명완수를 위해 획기적으로 제도개선을 물론, 공직자 행태변화에 그 책무를 다해야 할 것이다.

이에 충청남도는 민선자치도정 제2기 출범에 즈

4) 참고로 민선지방자치 1년의 평가와 과제를 담당했던 서울대 행정대학원 측에서는 종합적으로 다음 여섯가지의 “지방자치 정착을 위한 정책과제 및 발전방향”을 제시한 바 있다. 이는 ① 지방경영의 현주소와 지방정부 혁신의 과제, ② 자치기반 확충을 위한 정부간관계의 재구축, ③ 지방정부의 변동대응능력과 체제혁신능력의 확충, ④ 지방재정여건과 재정력 확충의 과제, ⑤ 지방행정 정보화의 현실과 과제, ⑥ 규제완화의 지속적 추진이다(정정길 외, 1996, pp.255~266).

음하여, 2000년도를 힘차게 맞이하기 위해 공직자들은 혼연일체가 되어 땀과 지혜를 아낌없이 투자해야 할 것이 요망된다.

3. 운영현안 : 자치고권의 확립

일반적으로 지방정부란 중앙정부에 자율적으로 대응하는 개념으로, 그간 학계에서 「지방자치단체(local authority ; local governing body)≡지방정부(local government)」라는 등식관계를 암묵적으로 용인해 왔으나 원리상 이들은 다르다고 할 수 있다.⁵⁾

그러나 중요한 점은, 자치단체가 「자치고권(right of local autonomy ; Recht der Selbstverwaltung)」에 해당하는 자치입법권, 자치행정권(자치조직권·자치재정권·자치운영권), 그리고 자치계획권에 있어서 어느 정도의 자율성(autonomy)을 확보하고 있는가 하는 실질적 문제인 것이다.

이 점과 관련하여 지방자치의 제도적 문제점을 검토할 필요가 있고 특히 지방행정, 지방재정, 지방의회 및 정부간 관계(IGR : Intergovernmental

Relations) 등의 분야로 나누어 검토, 시급히 구조 개선에 임해야 하며, 이로써 충청남도 지방정부로서의 위상과 역할을 다질 수 있을 것이다(최병학, 1997. 8, pp.75~80).

가. 지방행정분야

첫째, 자치단체 소속 국가공무원의 '지방직화' 전환문제로, 이는 장기적으로 확대 추진해야 하며, 단기적으로는 노동·환경분야 등 지방직화의 조속한 시행 및 중앙-지방교류시 지방직화 조치를 포함, 전반적인 수용태세 구축이 필요하다.

둘째, 행정수요에 따른 지방행정 기능조정 및 직제변화 문제로, 이는 지역특성 및 정책비전에 입각한 '자율적' 자치행정기능 및 조직혁신이 요구된다.

셋째, 자치단체장의 전직 관료출신과 비관료출신 간의 역할수행 문제 및 광역자치단체의 부단체장(특히 정무직)의 역할수행 문제로, 이는 행정수행의 일관성·전문성·안정성 확보와 부단체장의 위상에 걸맞는 의회관련 및 대외업무의 활성화가 필요하다.

5) 이미 새정부가 추진하고 있는 '각지만 강력한 정부' 구현(책임경영 행정기관에 관한 법률 제정 외), 자치경찰제 제도 검토, 지방행정조직의 감축·개편(공무원 총정원제 및 총정원의 10%선인 29,000명을 2000년까지 단계적 감축), 첨단기술을 활용한 '전자정부'(electronic government) 구현, '행정서비스 헌장제' 도입, 특히 중앙권한의 지방이양 촉진(현장·민원인 중심으로 현행 법령상 9472개 사무 대상 중앙권한 지방 이양촉진법 제정 추진), 그리고 광역행정기본법 제정 및 주민발안제·주민투표제 등 직접참정제도 도입이 주요현안이다(국무조정실, 1998. 4, pp.34~41).

6) 여기서의 지방정부란 지방수준에서의 입법·사법·행정을 포괄하는 미국식 주정부를 의미하는 것은 아니며, 종전의 학문적 관행대로 우리나라의 광역자치단체를 지방정부로 '편의상' 간주했던 것과는 그 의미가 다르다. 또한 영국의 지방정부는 최근 '능력있는 정부'(enabling government)라고는 하나 이 역시 의미는 다르다(Morsher, 1985 : 안병만, 1994, 제7장 ; 임성일, 1996, pp.65~69 각각 참조).

넷째, 광역단체와 자치단체 간의 통합성 결여로 인한 협의조정상의 제약문제로, 이는 수직관계의 수평관계로의 전환에서 오는 과도기적 현상인 바, 조정기능을 조기에 확보토록 하는 것이 필요하다.

다섯째, 지방소재 특별지방행정기관과 자치단체 간 업무중복 및 비효율적 운영문제로, 이는 정부 조직개편 및 지방분권화 추진 차원에서 획기적으로 지자체로의 업무이관을 통해 가능하다(최병학, 1998. 2, pp.12~17).

여섯째, 자치단체 우수인력 충원 및 관리상의 제약문제로, 이는 경쟁체제 도입을 근간으로 지방 고등고시 확대 실시 및 외부전문가의 과감한 특채 도입, 전문직 공무원제의 내실운영, 그리고 능력위주 인사제도로의 일대전환이 요구된다.

일곱째, 지방공무원 교육투자에 따르는 여건상의 제약으로, 이는 기존의 공무원교육원 체제정비 및 파견연구관계 도입을 포함, 공무원 직무발전 프로그램의 실효성 있는 추진이 요망된다.

여덟째, 자치단체 고유사무인 '안전방위사무' 수행을 위한 제도적 장치 불비문제로, 이는 지방 경찰제 조기 도입 및 단체장 관할내의 지역치안기능 도입이 요구된다.

아홉째, 자치단체의 지방교육 재정지원과 관련된 교원(공립)의 '지방직화' 문제로, 이는 중장기적으로는 국가직 교원의 '지방직화'와 단기적으로는 교육관련 중앙예산 확보가 이루어져야 한다.

열째, 행정구역과 생활권간 괴리에 따른 개발계획 수립, 추진상의 문제로, 이는 도차원의 권역계획과 시군차원의 개별계획간의 사전심의·조정절

차를 선결요건화 함으로써 가능하며, 특히 개발과 보존간 갈등관계(trade-off)의 조화문제는 정책우선순위 입각, 선보전-후개발 및 개발이익으로 손실내용의 효과적 보전과 그린벨트지역 완화관련 공약제시 및 이행상의 적정 조정방안의 강구가 요구된다.

나. 지방재정분야

첫째, 지방재정과 관련된 정책결정의 '정치적 선택경로'에 따른 현실문제로, 이는 중앙정부의 재원이전의 성격이 '인색한 만형격'이라는 차원에서 지방정부의 재정적 대응노력이 긴요해야 한다.

둘째, 지방재정수요 급증 및 선거공약 실천에 따르는 재정부담의 해결문제로, 이는 사업 우선순위의 합리적 결정, 특히 지출절감과 재원확보 간의 균형모색과 공약실명제의 도입이 필요하다.

셋째, 대규모 개발사업의 재정운영 효율화 확보 문제로서, 이는 기추진·신규사업 구분 및 반드시 B/C(비용-편익)분석 선행 요건화, 엄격한 사전심의로 중복투자 배제 및 단계별 추진전략을 택해야 한다.

넷째, 경영행정(특히 경영수익사업) 추진의 적용범위상의 문제로, 이는 원칙적으로 인본행정(수비범위)의 범위내에서 추진되어야 하며, 가능한 내부경영화에서 외부경영화로 단계적으로 외연적 확산을 꾀하면서, 민간활력 증진에 투자우선순위를 높여야 한다.

다섯째, 지역발전사업에 따른 가용재원 확보의 한계문제로, 이는 관계법령 범위내에서 외자도입에 이르기까지 다양한 재원확보방안에 대한 적극

적인 대비책이 요구된다.

여섯째, 예산관련 국가와 지방자치단체간 사무 배분기준 및 절차의 개선문제로, 이는 현행 구속성이 강한 (예시적) 나열주의에서 '포괄주의'로의 전환이 필요하다.

일곱째, 중앙정부 예산지원 및 배정에 따른 사전 협상·조정문제로, 이는 재정경제부(예산청) 및 기획경제위원회를 비롯하여 행정자치부 등 중앙부처의 지방지원 예산확보를 위한 내부협조 노력이 연중활동이 필요하다.

여덟째, 자체 세수증대 방안강구에 따르는 현행 법제상의 제약문제로서, 이는 관련법제 자치단체들간의 공조체제 유지 및 조기조정을 필요로 한다.

아홉째, 지방재정운영 인센티브제 실시에 따른 지역간 재정격차 심화 문제로, 이는 자치단체 자구노력에 대한 인센티브제 실시의 합리적 조정방안의 강구가 필요하다.

열째, 인구감소 농어촌지역 및 교통망 발달 관련 유사생활권지역 통폐합 문제로, 이는 행정수요 변화에 따른 대응노력 및 제도적 보완과 더불어 주민이해의 폭넓은 뒷받침이 공히 필요하다.

다. 지방의회 및 정부간 관계분야

첫째, 지방의회와 자치단체장간 관계정립 현안 문제로, 이는 기능배분·예산확보·지원체제 전반에 관한 대비가 필요하다.

둘째는 광역자치단체 지방의원의 의정활동비 현실화문제, 이는 현행 법령기준 유지기준 및 의정활동을 위한 전문성 증진방안의 다각화 모색이 필요하다.

셋째, 지방의회 사무처 직원 및 직제 운영상의 독립성 문제로, 이는 의회사무처 기능 전문화를 별도로 중점 검토해야 한다.

넷째, 지방자치와 교육자치간(지방의회와 교육위원회간) 관계정립 문제로, 이는 지방자치 내에 원칙적 교육자치를 포함하면서 중장기적으로 검토·추진되어야 한다.

다섯째, 의회업무 관련 중앙정부 통제권과 자치단체 자율권간 관계정립 문제로, 이는 국가적 통합성과 지방적 특수성 조화를 전제로 조속히 자치권 확대가 추진되어야 한다.

여섯째, 행정자치부와 지방자치단체간의 관계설정 또는 행정자치부의 위상문제, 이는 종래 형태에서 과감히 탈피하여 점차 행정자치부의 지원·조정·후원기능의 일대 구조변화를 기해야 한다.

일곱째, 지방재정 효율화(건전화) 관련 재원이 양과 세원이양 간 우선순위 문제로, 이는 원칙적으로 세원이양이 중요하며 다만 재정지원 노력이 동시 병행되도록 각별한 관심을 기울여야 한다.

여덟째, 대형 국책사업 지역유치 관련 자치단체간의 과열경쟁 문제로, 이는 중앙정부 결정소관 및 특별법 제정현안과 관련하여 객관적 입지선정 조정기능이 필히 마련되어야 한다.

아홉째, 최근 문제시되고 있는 수도권 공장설립 규제완화 관련 인접지역 산업경쟁력 위축문제, 이는 정책수정을 포함한 다각적 대응노력 전개 및 국제통상 관련 외자유치 보완노력 추진 등이 시급하다.

열째, 지역이기주의와 관련된 중앙정부 차원의 환경분쟁조정장치의 실효성 문제로, 이는 원칙적

으로 지역간 행정협의체의 역할과 중앙정부의 책임있는 조정장치의 조기가동이 강조된다.

이와 같이 지방자치의 제도적 발전은 자치고권 확보를 전제로, 중장기적으로는 「지방정책-지방외교-지방안보」 등에 관한 책임있는 대응능력이 뒷받침되어야 한다.⁷⁾

이제는 지방자치단체 스스로 정책을 형성·분석·결정·집행·평가할 수 있는 정책수행능력(policy executability) 확보가 필수적이며, 지방과 세계가 직접 연결되는 세방화(世方化)·세역화(世域化) 시대에는 자치단체가 외국과 국제교류·국제협력·국제통상을 펼쳐야 하며, 아울러 종전의 국가안보 위주에서 이제는 '지방안보'(local security)라는 새로운 개념들을 정립, 민방위·재난관리·지역치안을 위시하여 크게는 남북통일에 대한 책임있는 대응으로 일련의 지역공동체의 안전확보를 이루어야 한다.

III. 21세기 충청남도 자치도정의 발전구도

1. 기본인식

2000년대 진입을 얼마 남겨두고 있지 않은 현

시점에서 우리는 분명 중대한 선택의 갈림길에 서 있으며, 따라서 21세기는 막연히 주어지는 것, 앉아서 기다리면 거쳐 얻어지는 대상이 아니라 능동적으로 '선택'해야 하고 또한 '쟁취'해야만 하는 것이다.

따라서 현상유지(status quo) 위주의 계획이나 특정적·부분적 발전계획으로는 결코 충청남도를 21세기에 적합한 새로운 모습으로 바꿀 수 없다.⁸⁾ 분명 미래사회는 복잡성·다변화·역동성·개방화·예측불능이 심화될 것이며, 따라서 앞으로 21세기에 대한 어떠한 인식과 태도를 갖느냐 하는 것은 전적으로 우리의 선택 여부에 달려 있다.⁹⁾

즉, 격류(tublent vortex) 속의 상황변동을 냉철히 인식, 중심흐름을 읽어냄으로써, 21세기 충남의 미래상을 국내외적 변화추세를 균형있게 전망토록 해야 하며, 특히 전략적 설계(strategic design)가 절실히 요청되는 바, 이는 특정적·부분적·평면적인 것이 아닌 종합적·전체적·입체적인 것으로, 도정운영의 핵심부문(core sector)을 추출, 이를 실천전략으로 직결시키는 것이 중요하다.

현실을 냉철히 투시하되 현실에 얽매이지 않고,

7) 자치고권을 책임있게 행사하기 위해서는 1차적으로 종전처럼 중앙정부가 입안·결정한 정책을 단순히 자치단체가 집행하는 형태에서 벗어나야 한다(최병학, 1996. 4. pp.25~26).

8) 그런 의미에서 우리가 상정하는 「미래상」(future image)은 기본적으로 세가지 형태의 시나리오로 그려볼 수 있는 바, 이는 ① 낙관적 견해(opptimism) : "미래는 우리의 의지 노력 여하에 달려 있다", ② 중립적 견해(neutralism) : "미래는 단지 우리가 회피할 수 없을 뿐이다", ③ 비관적 견해(pessimism) : "미래는 우리에게 너무나도 버거운 대상이다" 라는 것이다(최병학, 1997. 8. pp.125~126).

9) 포기도 엄밀한 의미에서 선택의 하나라고 할 수 있다면, 결국 인간은 선택적 존재임에 틀림없다. 그런 맥락에서 인간은 분명 '미래인간'(homo futurus)이다. 이는 '인간만이 미래를 창조할 수 있다'는 전제에서만 성립한다(임길진, 1995, p.5).

현실을 뛰어넘어 한차원 높여 21세기 충남의 미래를 구상·설계, 이를 의지적으로 선택해야 하며, 따라서 단기적으로는 현실여건을 충실히 반영하면서, 장기적으로는 바람직한 미래상(desired future image)을 구현키 위한 청사진 마련에 주력해야 할 것이다.

그렇다면 “21세기의 충청남도는 과연 어떻게 될 것인가?”와 관련하여 볼때, 미래학자 존 네이스비트(John Naisbitt)의 「미래사회로의 10가지 구조변동방향」을 통찰해야 할 것인 바, 다음 열가지 미래사회로의 구조변동방향으로부터 매우 유용한 시사점을 얻을 수 있다(Naisbitt, 1982, pp. xxi~xxxii).

〈표 2〉 미래사회로의 10가지 구조변동방향

① 산업사회에서 「정보화사회」로	(industrial society → information society)
② 경성기술에서 「유연고도기술」로	(forced technology → high tech/high touch)
③ 국가경제에서 「세계경제」로	(national economy → world economy)
④ 단기간에서 「장기간」으로	(short term → long term)
⑤ 집권화에서 「분권화」로	(centralization → decentralization)
⑥ 제도지원에서 「자기해결」로	(institutional help → self-help)
⑦ 대표민주주의에서 「참여민주주의」로	(representative democracy → participatory democracy)
⑧ 위계조직에서 「망상형태」로	(hierachies → networking)
⑨ 북의 시대에서 「남의 시대」로	(north → south)
⑩ 양자택일에서 「복수선택」으로	(eighter/or → multiple option)

2. 대응태세

21세기는 얼마후면 엄연한 현실로 도래할 것인 바, 이 기간동안 「4천만이 살고 싶은 충남건설」을 위한 자치도정의 주요시책들을 ‘미래지향적(future-oriented)’으로 책임있게 펼쳐나가야 하며, 이를 위해서는 각종 도정발전시책을 단계별·분야별로 역동적으로 추진해야 할 것이 요청된다.

21세기가 도래하는 과정이란 민선자치도정 제2

기와 연계, 곧바로 접속하여 그간의 자치도정 기반구축을 바탕으로 「21세기 충남발전비전」을 가시화시켜 나가야 하는 중차대한 과업의 시기인 것이며, 따라서 200만 도민의 삶의 질 향상을 위해 충청남도 공직자의 자치역량을 최대한 결집, 21세기를 성공적으로 맞기 위한 ‘선택의 기회’임을 재인식해야 할 것이다(충청남도, 1997. 7, p.4).

특히 반드시 바뀌어야 하는 것과 바뀌어서는 결코 안되는 것을 심도있게 살펴봄으로써, 유구한 충남

의 역사와 전통, 공존공영의 인본정신은 선양하고, 효율적·혁신적·성과지향적 행정은 적극 펼쳐지, 환경오염과 집단이기주의는 극복하는 사려분별을 견지해야 하며, 종합적이고 균형있는 현실진단과 바람직한 미래상 구현을 위한 노력을 펼쳐야 한다.

그러므로 우리가 어제와 오늘과 내일이 교차되는 접점에 서있다는 상황인식 속에서 반드시 선택해야 할 바는 무엇이며, 또한 과감히 버려야 할 것은 무엇인가를 탐색해 보는 것은 매우 중요한 의미를 갖는 것이므로, 곧 도래할 미래사회에 대해서 우리가 선택하고 갖추어야 할 대응양식이 무엇인가를 더 늦기전에 대비하지 않으면 안된다.

21세기를 능동적으로 맞이하기 위해서는 각종

도정성과의 가시화, 책임있는 과업추진의 방향과 기틀을 제공할 수 있는 주요 도정시책의 체계적 추진이 요구되며, 이는 연차적으로 수정·보완을 통해 앞으로 도정운영의 실효성 확보가 가능토록 목표시점까지 중단없이 추진해야 한다. 특히, 실효성 있는 21세기 충남장기발전비전의 가시화를 위해서는 구조적·기능적 연계성 강화를 통해 부서간 협력체계 구축은 물론, 충청남도 15개 시군정간의 연계성 유지에 만전을 기하면서 체계적으로 이루어져야 한다.

3. 도정운영의 「패러다임 전환」

21세기 충청남도 도정운영의 여건을 전망하는데 있어서 핵심부분은 행정이 지향해야 할 목표와

〈표 3〉 21세기를 향한 행정관리의 패러다임 전환

■ 전통적 행정관리모델		■ 21C 행정관리모델
• 통 제 / 복 종	→	• 권 한 위 임 / 책 임
• 상 의 하 달	→	• 하 의 상 달 / 서 비 스
• 개 인 주 의	→	• 협 동 생 산
• 분 산 적	→	• 통 합 적
• 현 상 유 지	→	• 변 화 와 혁 신
• 규 제 / 독 점	→	• 규 제 완 화
• 기계적 능률성	→	• 사회적 형평성
• 고 정 관 념	→	• 서 비 스 / 가 치 창 출
• 획 일 성 / 단 순 성	→	• 창 의 성 / 신 축 성
• 처 별 중 심	→	• 보 상 중 심
• 절 차 위 주	→	• 상 황 적 응

방향을 제시하는 내용이다. 이와 관련하여 내부행정(inside administration)의 새로운 정립으로 외부행정(outside administration)의 바람직한 변모를 꾀한다는 기본발상은 다음에서 엿볼 수 있다. 특히 현상유지(status quo)에서 변화·혁신을 추구하면서, 규제(regulation)에서 규제완화(deregulation)를 꾀하는 전통적 모델에서 21세기 모델로의 「패러다임 전환」(paradigm shift)을 강력히 시사한다(김동현, 1996, pp.62~63).

그렇다면 앞으로 21세기 충청남도 도정운영의 변화추세와 추진방향을 가름해 본다면, 주로 다음과 같은 내용이 될 것으로 전망된다(최병학·하광학, 1998, 5, pp.1~2).

첫째는 도민에 대한 막중한 사명감과 책임의식

으로서, 200만 도민은 자치도정의 주인, 도민복지에 초점을 둔 행정운영이라는 점이다.

둘째는 강렬한 고객지향성과 양질의 행정서비스 창출로서, 도민만족은 도정발전의 요체인만큼 행정은 최대의 서비스산업임을 재인식을 해야 한다는 점이다.

셋째는 참여적 리더십으로서, 특히 도정책임자의 발전비전 제시와 조정자·후원자로서의 리더십이 강조되어야 한다는 점이다.

넷째는 태스크포스의 팀중심 조직운영으로서, 창의적·혁신적 학습조직 형성 및 전문성 중심의 협력적 조직운영이 필요하다는 점이다.

다섯째, 최고의 성과추구 행정풍토 구축과 함께 최선의 노력으로 최고의 성과 창출로 항상 새로운

〈표 4〉 21세기 충남발전비전의 설계구도

세계화·개방화	이제는 충남이 세계로 향해 활짝 열리지 않으면 안되는 시기로서, 국경을 초월한 국제협력·국제통상을 본격 추진키 위해서는 「열린충남」을 지향
지방화·분권화	풀뿌리 지방민주주의(grass-roots local democracy)의 중핵은 지방화·분권화이며, 이는 자치고권 확보를 통한 「충청남도 지방정부 체제구축」으로 판가름
정보화·첨단화	정보통신 및 과학기술의 첨단화추세는 우리의 생활양식을 급속히 변모시키는 바, 이에 대응키 위한 충남의 「정보화·과학기술 행정체제」 조기구축이 요청
도시화·광역화	집적의 이익과 규모의 경제를 쫓는 도시화와 행정구역 및 생활권간의 불일치를 해소키 위한 광역도시(metropolitan city)는 충남도역의 주요현안으로 대두
고도화·전문화	인간활동의 직능분화와 고도화는 전문직업(profession)을 낳고, 1섹터~5섹터 및 1차~5차산업에 능동적으로 대응하여 「충남시대」를 굳게 건지
다양화·복지화	민주주의의 형성원리는 개별적 선호·선택을 중시하는 다원주의(pluralism)에 입각하고 있는 바, 도민 개개인의 인격·생명·복지를 존중하는 「인본행정」과 함께 이를 떠받쳐 줄 「경영행정」을 통해 필히 「성숙사회-복지충남」을 구현.

출발을 다짐해야 한다는 점이다.

이와 같은 문제의식은 이미 「21세기를 향한 도정 1000일 프로그램」 수립의 기본방향에서도 확고히 밝혀지고 있다(충청남도, 1997. 7, p.7).

그런즉, 현단계는 세계화·지방화가 동시에 교차하는 세방화(glocalization) 시대이며, 여기에 정보화까지 가세됨으로써 지방-세계가 직결되어 “세계적으로 생각하고 지방적으로 행동하라”(Think Globally, Act Locally)는 구호가 실증되고 있다.

Ⅳ. 핵심역량 고도화를 통한 자치행정체제 구축방향

1. 접근방향

21세기를 향한 충청남도의 자치행정체제 구축방향의 접근방법은 대체로 다음과 같은 기본관점에 입각할 필요가 있으며(최병학·하광학, 1998. 5, p.2), 이로써 21세기 진입 및 운영책무를 걸머쥔 자치도정 2기에서는 도민의 참여와 대화합 속에 새로운 도약 에너지를 결집, 도정발전의 원동력으로 삼아야 할 것이다.

첫째는 종래 20세기와 차별화된 21세기 ‘새로운 밀레니엄’에 도정의 대응역량 고도화를 기하면서 미래사회에 능동적으로 대응하는 도정의지의 결집과 책무인식에 중점을 두어야 한다. 이를 위해서는 우선 혁신적인 지방행정 조직개편·기능조정 완결로 개혁모델 정립은 물론, 공직프로화를 통해 지방행정이 21세기 최대의 서비스산업으로 부각토록 해야 한다.

둘째는 자치도정 1기의 기반구축을 통해 21세기를 목전에 앞둔 자치도정 2기를 출범시킴으로써, 일관성·안정성·지속성·신뢰성 위에서 자치도정을 가속적으로 추진해야 한다. 이를 통해 충청남도를 전국에서 가장 경쟁력 있는 지방정부로 육성·발전시켜야 하며, 중·장기적으로는 남북통일에 적극 대응, 충청남도의 능동적 역할·태세 재정립까지 담당할 수 있어야 한다.

셋째는 「4천만이 살고 싶은 충남건설」은 충남도정의 최종 발전목표로 고정시키면서, 도정철학인 「인본·경영행정」은 21세기 자치도정의 견고한 중심적 역할을 담당토록 해야 한다. 이를 위해서는 새로운 차원에서 「대화합·신경영행정」을 펼쳐내면서 200만 도민에게 최선을 다해 고품질의 행정서비스 제공에 만전을 기해야 하며, 특히 사회적 약자 보호와 땀흘린 대가가 보장되는 지역공동체 건설에 중점을 두어야 한다.

넷째는 새로운 도정발전의 견인차로서 「핵심역량의 고도화 전략」을 추진함으로써, 경쟁력을 강화시키면서 21세기 충남발전의 비전을 새로운 면모로 본격화 해야 한다. 이를 위해서는 4대권 개발경영 체제구축으로 지역별 특화기반 조기정착과 농수산업과 관광문화산업의 고부가가치화를 통한 삶의 질 수준 향상을 이룩해야 한다.

그러므로 이를 위해서는 다음과 같은 21세기 자치행정체제 구축방향을 도정운영 추진골격으로 새롭게 세워야 할 것이 요청되고 있다.

2. 중점시책 추진방향

여기서는 도민만족행정, 지방행정개혁, 지역경제 육성, 개발경영추진, 지역안전확보, 정책발전체제,

대외관계구축 등 모두 7개의 중점시책을 잠정적으로 제시토록 한다.

〈표 5〉 21세기를 향한 충청남도 자치행정체제의 구축방향

• 제 1 중점시책	→	「초 일 류 의 도민만족행정」
• 제 2 중점시책	→	「혁신선도적 지방행정개혁」
• 제 3 중점시책	→	「경쟁우위의 지역경제육성」
• 제 4 중점시책	→	「균형발전의 개발경영추진」
• 제 5 중점시책	→	「생활편익형 지역안전확보」
• 제 6 중점시책	→	「지방주도적 정책발전체제」
• 제 7 중점시책	→	「선린우호적 대외관계구축」

구 분	핵심역량	비 고
초 일 류 의 도 민 만 족 행 정	<ul style="list-style-type: none"> 고객봉사행정, 삶의 질 향상, 환류 강화 도민참여, 투명행정, 민의수렴 정책형성 생활복지형 서비스, 소외계층 중점 지원 	<ul style="list-style-type: none"> 행정/정책실명제 직접참정제도 도정평가 정례화
혁 신 선 도 적 지 방 행 정 개 혁	<ul style="list-style-type: none"> 지방행정 구조개편 및 기능조정 완결 저비용-고품질 행정혁신 및 공직프로화 재정확충 고도화, 수지균형, 외자도입 	<ul style="list-style-type: none"> 특별행정기관 흡수 인센티브제 도입 재정자립 향상
경 쟁 우 위 의 지 역 경 제 육 성	<ul style="list-style-type: none"> 실업구제, 中企육성, 물가 및 노사안정 농수산업 구조조정으로 고부가가치 창출 규제혁파·민자유치, 물류효율·수출 증대 	<ul style="list-style-type: none"> IMF 조기극복 비교우위 경쟁력 지원기능 고도화
균 형 발 전 의 개 발 경 영 추 진	<ul style="list-style-type: none"> 4대 권역별 개발경영체제 조기 구축 공간구조개편, SOC확충, 특화전략 추진 내륙-해안 연계개발 및 도농 통합개발 	<ul style="list-style-type: none"> 통합관리 국책사업 연계 균형개발모델
생 활 편 익 형 지 역 안 전 확 보	<ul style="list-style-type: none"> 지방경찰제 도입으로 지역치안 확보 현장즉응형 재난관리체제 완벽구축 통일대비 안보의식 및 도정역량 강화 	<ul style="list-style-type: none"> 민생경찰 전환 상시가동체제 계통대 민군통합

구 분	핵심역량	비 고
지방주도적 정책발전체제	<ul style="list-style-type: none"> • 정책개발·정책심의기능 연계체제 구축 • 지역정보화 및 지방과학기술 진흥정책 • 충청남도 지방정부 체제발전대비 추진 	<ul style="list-style-type: none"> - 제도화 추진 - 고도화, 직제발전 - 지방정부모델
선린우호형 대외관계구축	<ul style="list-style-type: none"> • 도정의 세계화 및 국제통상 본격화 • 정부간관계 및 광역행정체제 확립 • 집행부와 지방의회간 관계발전 	<ul style="list-style-type: none"> - 지방외교 통상역량 - 국정-도정-시군정 - 공생산(共生産)파트너십

3. 중점 추진시책 및 핵심추진사업

가. 제1 중점시책 : 「초일류의 도민만족행정」

핵심 역량	<ul style="list-style-type: none"> • 고객봉사행정, 삶의 질 향상, 환류강화 • 도민참여, 투명행정, 민의수렴 정책형성 • 생활복지형 서비스, 소외계층 중점 지원 	<ul style="list-style-type: none"> → 행정/정책실명제 → 직접참정제도 → 도정평가 정례화
----------	---	--

핵심추진사업	비 고
<ul style="list-style-type: none"> • 도민발안제 및 도민투표제 직접참정제도 도입 • 행정실명제, 정책실명제 조기 정착 및 제도화 • 도민 생활편익 위주의 법령·제도개선 • 지역사회 통합력 및 공동체 의식 공고화 • 민원인 1회방문 처리제(원스톱 행정서비스) 착근 • 열린 지방세정 운영 및 투명한 세정집행체제 구축 • 도민·도정평가단 대상 주요사업현장 시찰제 확대 • 경로시책 추진 및 장애인 자활사업지원 강화 • 여성 권익보호 및 청소년 건전육성을 위한 프로그램 개발 • 의료시설 확대 및 보건위생 증진시책 조기완료 • 지역 문화예술공간 확충 및 도민 향수기회 확대 추진 • 평생교육체제 완비 및 고품질 학습기회 충족 	<ul style="list-style-type: none"> - 감사청구제도 - 도민평가 정례화 - 규제완화, 일몰법(日沒法) - 충남정신, 도민현장 - 민원 ARS 확대 - '열린세정' - 4대권 및 주요현장 - 경로/장애인복지 - 여성정책발전 - 한양방 종합병원 증설 - 프로그램 다변화 - 교육자치 연계

나. 제 2 중점시책 : 「혁신선도적 지방행정개혁」

핵심역량	<ul style="list-style-type: none"> 지방행정 구조개편 및 기능조정 완결 → 내부혁신 및 특별행정기관 외 저비용-고품질 행정혁신 및 공직프로화 → 경쟁체제, 인센티브제 재정확충 고도화, 수지균형, 외자도입 → 재정자립 획기적 향상
------	---

핵심추진사업	비고
<ul style="list-style-type: none"> 지방행정혁신을 위한 효율적 구조개편·기능조정 도정 순기조정 및 시간관리행정체제 시군 및 전국적 확산 국정~도정~시군정 간 연계성 강화추진 지방정부 갈등조정능력 및 조정체계 조기완비 직무분석, 사무진단, 조직·경영진단 정례화 추진 시군 및 중앙정부 순환보직제도 내실화 지방공무원 종합교육발전체제 조기완비 프로젝트팀 운영 고도화 및 연구개발(R&D) 고품질화 중장기 발전계획과 예산의 연계성 강화 재원확충을 위한 외자도입 추진 및 경영수익사업의 발굴 지방세수 증대를 위한 세정활동 고도화 지방공기업 획기적 경영개선 및 경쟁력 확보 	<ul style="list-style-type: none"> 특별행정기관 흡수 경영행정시간제 시책연계 도정 통합성 강화 표준화 및 제도화 인사교류, 지방직화 확대 공무원교육원 정책브레인, 연구원, 도립대 중기투자 재정계획 지역특화전략 병행 신세원발굴 및 체납관리 도립의료원 외

다. 제 3 중점시책 : 「경쟁우위의 지역경제 육성」

핵심역량	<ul style="list-style-type: none"> 실업구제, 중기육성, 물가 및 노사안정 → IMF체제 조기극복 농수산업 구조조정으로 고부가가치 창출 → 비교우위형 경쟁력 규제혁파·민자유치, 물류효율·수출 촉진 → 지원기능 고도화
------	--

핵심추진사업	비고
<ul style="list-style-type: none"> IMF 조기극복을 위한 도정역량 결집, 추진 실업구제·고용창출 및 중소기업 지원·육성 확대 각종 산업규제 완화를 위한 일괄행정지원 완비 	<ul style="list-style-type: none"> 15개 시군정 연계 구직/구인은행 윈스톱서비스

핵심추진사업	비고
<ul style="list-style-type: none"> • 대기업 유치 및 외국인 현지투자 촉진활동 추진 • 유통구조 혁신 및 생산-소비구조 직거래 촉진 • 물가안정 및 소비자 권리보호 프로그램 시행 • 도지사 품질추천제 품목다변화 및 우수 농특산물 해외수출 • 쌀생산 증대 및 축산물 생산사업 본격화 추진 • 수산업 경쟁력 강화를 위한 기반구축사업 확대 • 산림자원 개발 및 임산물가공 특화산업 추진 • 4계절 관광기반시설 및 지원시스템 조기 구축 • 관광문화 특화를 위한 향토축제 상품화 추진 	<ul style="list-style-type: none"> - 외국인 전용공단 - 재래시장 현대화 추진 - 전국 평균수준 이내관리 - 뉴욕 및 동경사무소 - 프로농(農) 육성 - 해양산업 기반구축 - 휴양관광단지 육성 연계 - 백제문화 및 서해안관광권 - 축제 고품질화

라. 제 4 중점시책 : 「균형발전의 개발경영 추진」

핵심역량	<ul style="list-style-type: none"> • 4대 권역별 「개발+경영」 체제 조기 구축 → 개발사업 통합관리 • 공간구조개편, SOC확충, 특화전략 추진 → 대형 국책사업 연계 • 내륙-해안 연계개발 및 도농간 통합 개발 → 균형개발 모델구축
------	--

핵심추진사업	비고
<ul style="list-style-type: none"> • 4대권 개발경영체제 확립 및 효율적 추진 • 정주생활권 개발 및 육-해-공 입체교통망 건설계획 추진 • 호남고속철도 건설 및 내륙지역 발전구도 재편 • 아산만권 종합개발 및 역세권 개발계획 간 연계성 강화 • 안면도 마리나 월드 국제관광단지 조성 • 원산도 연육교 건설, 보령신항 및 배후 물류단지 조성 • 장항 국가산업단지 조성 및 배후 신항·신도시 건설 • 충남 종합농업센터 조성 및 생명과학 메카 추진 • 백제문화역사 재현단지 본격화 추진 • 중부권 물류단지 조성 및 인삼산업의 세계화 추진 • 환경친화적 개발정책 및 혐오시설 입지갈등 조정장치 효율화 • 수자원 개발 및 재활용산업 활성화 추진 	<ul style="list-style-type: none"> - 권역별 통합관리 - 서산 민항기취항 - 지역발전축 조정 - 테크노파크, 연담화 추진 - 외자도입 병행 - 보령~청주 내륙관통철도 - 충남 치중개발 - 지역특화산업 신규개발 - 국책확대, 2005년 조정 - 청원 ICD 대응, 유통센터 - 제도적 장치화 - 추가 용수원 개발

마. 제5 중점시책 : 「생활편익형 지역안전 확보」

핵심역량	<ul style="list-style-type: none"> · 지방경찰제 도입으로 지역치안 확보 → 민생·봉사경찰 전환 · 현장즉응형 재난관리체제 완벽 구축 → 상시가동체제 완비 · 통일대비 안보의식 및 도정역량 강화 → 국방중추 계통대 연계
------	--

핵심추진사업	비고
<ul style="list-style-type: none"> · 지역치안 질서유지 및 도민보호체제 확립 · 민생 순찰활동 강화 및 대민 경찰서비스 제공·활성화 · 학교폭력 예방을 위한 사전 방범활동 강화 · 성폭력 근절을 위한 특별순찰활동 태세 확립 · 재난방지를 위한 안전시설 관리체제 구축 · 119 응급구조대 서비스 도민 전생활영역 확대 · 풍수해 및 각종 대형사고 종합방지대책 지속 추진 · 산불방지를 위한 민·관 합동 감시활동 활성화 · 해양 조난사고시 긴급출동 및 구난구조 고도화 · 지방차원에서의 국가안보 확립 및 통일의식 제고 · 계룡신도시 연계 군사과학문화도시 건설 추진 · 남북통일에 대비한 충남도정의 역량 구축 	<ul style="list-style-type: none"> - 지방경찰제 도입 - 민생경찰 전환 - 담당구역제(검찰) - 여성안전확보 특별대책 - 공사실명제, 지하시설물 - 소방헬기 확보 - 건설공사 안전관리체제 - 산림청 연계 - 해양오염방제 연계 - 지방안보 강화대책 - 민군화합공간, 계룡대 외 - 별도시책 추진

바. 제 6 중점시책 : 「지방주도적 정책발전체제」

핵심역량	<ul style="list-style-type: none"> · 정책개발·정책심의기능 연계체제구축 → 제도화 조기추진 · 지역정보화 및 지방과학기술 진흥시책 → 고도화, 기반조성 · 충청남도 지방정부 체제발전 대비추진 → 지방정부모델 구축
------	---

핵심추진사업	비고
<ul style="list-style-type: none"> · 21C 발전비전(New Hope) 가시화 및 정책운영 · 삶의 질 향상을 위한 발전지표 설정 및 정책추진 · 지방과학기술 진흥시책 및 지원체제 조기완비 	<ul style="list-style-type: none"> - 자치도정 2기 완결 - 단계별 추진 - 1단계 심의관계

핵심추진사업	비고
<ul style="list-style-type: none"> • 정책심의기능 제도화 및 정책분석 역량배양 • 지방정부 체제구축에 따른 종합대비전략 수립 • 정책자문교수단 운영활성화 및 실무적용 고도화 • 민의수렴 정책형성 및 도민편의 정책반영 추진 • 국정~도정~시군정간 정책협의 장치개발, 운영 • 지역정보화 확대운영 및 고도화전략 시행 • 지역발전·정책개발을 위한 싱크탱크 운영활성화 • 지역아이덴티티 제고를 위한 상징시책 개발 • 남북통일 대비 지방정부 대응전략 수립, 추진 	<ul style="list-style-type: none"> - 단계별 추진 - 조기 별도대책 - 별도검토 - 지방의정 연계 - 도내외 연구단 - 도민 생활정보화 추진 - 정책브레인, 파견연구관제 - 15개 시군정 - 별도대비

사. 제 7 중점시책 : 「선린우호의 대외관계 구축」

핵심역량	<ul style="list-style-type: none"> • 도정의 세계화 및 국제통상 본격화 → 지방외교 통상역량 배양 • 정부간관계 및 광역행정체제 확립 → 국정~도정~시군정 연계 • 집행부와 지방의회 간의 관계발전 → 협동생산 파트너십 지향
------	---

핵심추진사업	비고
<ul style="list-style-type: none"> • 해외 지방정부 교류확대 및 협력사업 확대 • 국제통상 및 수출촉진을 위한 시책추진 강화 • 해외시장 개척 및 전시관·박람회 참여활동 강화 • 국가간 지방정부 협의체 구성·운영 추진 • 도정 세계화 관련 공무원 해외파견 및 민간외교관제 활성화 • 대(對) 중앙정부 자치권 확대이양 관계발전 추진 • 대(對) 시군 기능정상화를 위한 관계발전 추진 • 인접지역간 광역행정 및 정책협의 운영활성화 • 중앙정부·재경지구 도정협력 관계발전 내실화 도모 • 민·군화합 발전을 위한 공동노력 효율적 추진 • 집행부와 지방의회간 균형유지 및 관계발전 • 정책자문형 행정사무감사제 도입 및 조기정착 	<ul style="list-style-type: none"> - 유럽/중동/아프리카 외 - 채널다변화 추진 - 우수 농특산물 수출 - 충청남도 주도 운영 - 통상외교 중점 - 전담팀 구성, 추진 - 도정 통합역량 증진 - 대전-충남북, 대청호선언 - 서울사무소, 재경지원팀 - 계룡대/자운대 외 - 파트너십 구축 - 의정성과 공개화, 실무개선

V. 결 어

이상과 같은 21세기 충청남도 자치행정체제 구축을 위한 7대 중점 추진시책은 기본적으로 21세기를 맞이하기 위한 시대적 대명제에서 출발하는 것이며, 따라서 다음과 같은 배경에 입각해 있다(최병학, 1998a, 5, p.1).

첫째 세계적 관점에서 보면, 전세계적으로 「실리적 국제관계」 가열화로 전통적 이데올로기 종식 및 실리적 맹방관계 성립, 무국경(borderless)의 무한경쟁체제 가속화 및 선진자본의 무차별적 침투와 약육강식의 생존논리 팽배, 「새로운 밀레니엄」인 2000년대 진입을 앞둔 향배(向背)에 부심하여 낙관론·비관론·중립론 등 선택지(termination) 조정갈등의 비등함이라는 점이다.

둘째 국가적 관점에서 보면, 정부수립 50주년 및 역사적 「국민의 정부」 출범으로 정부조직개편 및 전반적 국가경영체제 재정립, 최근 IMF 경제난 조기타결을 위한 교육지책 추진으로 고용조정 및 실업구제의 동시해결 도모, 2000년을 향한 대응세대 구축에 만전 요구에 따른 대내외적 국가역량 확보 및 통일노력 대비 경주라는 점이다.

셋째 지방적 관점에서 보면, 「6. 4 지방선거」 실시 및 「민선자치 2기」 출범으로 지방자치 제도와 풀뿌리 민주주의의 진일보 이룩, 지역경제 회생을 위한 거도적 극복노력 요청에 따라 총체적 위기의식 확산 및 현실적 해소대책 수립에 부심, 그러나 「지방시대의 도약충남」을 위한 2000년대에 성공적 진입에 부응키 위한 「도정 1000일 프로그램」 및 「New Hope 21」의 상승효과(synergy

effects)가 기대되고 있다는 점이다.

특히, 충청남도 자치행정체제 구축의 전제조건(prerequisite)은 매우 중요한 변수로서 이는 지방행정 구조개편 및 기능조정 등과 관련하여 매우 중요한 고려사항이다. 이를 크게 환경적(enviromental), 구조적(structural), 행태적(behavioral) 차원으로 크게 나누어 검토, 전망할 수 있다. 문제는 이들이 선택적이나 그렇지 않으나 하는 것이다.

이와 같은 환경변화와 여건전망을 토대로 향후 충청남도 자치행정체제 구축을 위한 당면현안 몇 가지를 제시함으로써 이 글을 맺고자 한다.

첫째는 21세기를 지향하는 충청남도 자치행정체제 구축을 효율적으로 추진키 위해서는 무엇보다 과업수행을 위한 역할분담과 이에 따른 기능조정이 선행요건이다. 즉, 현행 직능구분 및 직제운영 기준으로는 앞으로의 추진과업을 효율적으로 수행하는데 한계가 있기 때문에 각 분야별, 부서별로 기본직능 및 직제기준을 예의검토, 이를 합리적으로 수행키 위한 역할분담체계 정립이 긴요하다. 더욱이 앞으로 변화되는 행정수요에 따른 구조조정의 필요, 자치여건변화에 따른 국가공무원의 '지방직화'는 물론, 교직 및 경찰직에 대한 변화조짐까지 감안하면, 불원간 혁신적인 지방행정개혁은 불가피하다.

원래 행정이란 '지방행정'(local administration)이 그 근간이 되어야 함에 불구하고 그간 중앙정부가 결정한 정책을 단순히 집행하는데 그친 결과 주민의, 주민에 의한, 주민을 위한 행정이 전혀 불가능하였으며, 따라서 지방행정의 전문화·효율화

〈표 6〉 추후 충남도정운영 시책추진상의 고려 사항

구 분	고 려 사 항	비선택적	중 간	비선택적	비 고
환경적 차 원	<ul style="list-style-type: none"> 지방행정 수요변화 각종 선거에 따른 지방정가 변화 경제사회여건 및 자원·환경문제 국내적 대외관계 변화 국제적 대외관계 변화 남북통일의 개연성 		○	○	- 지방행정개혁 - 정부간관계 - 세계화추진 - 평화통일
구조적 차 원	<ul style="list-style-type: none"> 지방행정 구조개편 및 기능조정 중앙정부의 자치권 이양정도 국세-지방세간 비율조정 여부 각종 법규의 주민지향적 개편 지방행정 직제조정의 자율성 여부 자치단체-지방의회 관계유지 국가공무원의 지방직화 추세변화 특별행정기관-자치단체 관계변화 지방경찰제 및 교육자치 구도변화 	○	○	○	- 지방행정개혁 " " " " " " " " " " - 정부개혁차원
행태적 차 원	<ul style="list-style-type: none"> 공무원의 공직관 향후 변화전망 인본행정 위주의 대민업무수행 경영행정 중심의 지방행정혁신 직무수행 결과의 평가적 태도 애향심 및 지역이기주의적 태도 합리적 지역문제해결에의 동참 	○	○	○	- 복무태세 - 경영마인드

도 기대하기 어려웠다. 그러나 민선 지방자치의
 착실한 제도화에 따라 앞으로 지방행정의 전문
 성·책임성·효율성·대응성에 획기적 변화가 있
 을 것이 기대되며, 특히 고도의 행정서비스를 창

출·제공기 위한 공공책무의 담당자로서의 '전문적 역할'(professional role)이 중시되며, 아울러 세계화·지방화·정보화 진전에 따라 세계와 지방이 직접 교류하게 됨에 따라 지방행정의 고도화·선진

화가 요청되고 있음에 유념해야 한다.

둘째는 자치발전이라는 시대적 대명제 속에서 주민위주의 봉사행정, 성과와 효율을 지향하는 행정혁신을 추진하면서 많은 성과를 나타내면서도, 동시에 적잖은 문제점을 표출하였다.¹⁰⁾ 이는 각급 지방자치단체의 자율성을 담보하는 자치고권 행사와 관련, 중앙정부-지방자치단체, 광역자치단체-기초자치단체는 물론, 광역-기초간 지방의회 관계에 이르기까지 「통합적 협력관계」가 형성되지 못하고 있는데 기인하며, 특히 충남의 경우에는 민선자치도정의 기틀 마련은 성공적이었던 만큼, 이에 걸맞는 국정-도정-시군정 간 연계성이 효율적으로 뒷받침되어야 한다.¹¹⁾

따라서 민선자치 후 충청남도의 도정-시군정간 연계성 실태를 객관적으로 분석, 문제점을 환경적·구조적·행태적 차원에서 파악, 특히 이 과정에서 국정-도정-시군정간 연계성 「약화요인」과 「강화요인」을 확인, 정책문제 해결과 합리적 처방을 위한 주요한 단서로 삼아 정책적 시사점(policy implications)을 발견해야 한다. 그러므로 첫단계에서는 핵심 관련부서(정책수립, 기획조정, 자치행정 분야)를 중심으로 추진하며, 곧바로 기능별 관련부서(인사행정, 조직관리, 자원배분)를 중점적으로 추진해야 할 것이다.

아울러 민선자치도정 제2기 진입 및 21세기 도

래에 능동적으로 대처하기 위해서는 「도정의 통합성(integration)」과 「시군정의 자율성(autonomy)」간의 연계성 강화장치를 시급히 구축해야 한다.

$$\begin{aligned} &\text{충남도정의 자치역량 강화체계} = \text{국정} \cdot \text{도정의} \\ &\quad \text{통합역량} \times \text{시군정의 자율역량} \\ &\quad * \text{자치역량} : \text{결정능력} + \text{수행능력} + \text{책임능력} \\ &\quad \quad \quad + \text{통합능력} + \alpha + \beta + \gamma \end{aligned}$$

셋째 민선자치시대의 부작용인 님비(입지거부), 핼비(유치경쟁) 등 지역이기주의 폐단 또한 국정-도정-시군정간 연계성 강화노력에 의해 상당부분 해결될 수 있는만큼, 「협력고권」 활성화를 통해 지방정부간 협력관계를 바람직하게 설정, 유지할 수 있는 정책대안을 조속히 수립해야 한다.¹²⁾

이는 광역권 행정관리체제의 운영내실화로서 자립·자율·자족을 표방하는 민선자치시대는 기대만큼이나 이해갈등이 심화되고 있는 현실에서 자치단체간, 인접지역간, 각 활동부문간, 그리고 대중앙정부에 이르기까지 크고 작은 이견대립과 이해관계는 앞으로 필히 극복되어야 할 문제가 아닐 수 없기 때문이다. 그러므로 광역권 행정협의체의 운영내실화를 포함하여 앞으로 21세기에는 「광역행정」(metropolitan administration) 체제구축은 실

10) 즉, 자치행정의 제도화 초기단계에서 빚어지고 있는 「정부간관계」(IGR : Inter-Governmental Relations)는 최근들어 「지방정부간 협력관계」(ILGCR : Inter-Local Governmental Cooperative Relations)로 전환되어야 한다는 지적이 제기되고 있다.

11) 예컨대 국정-도정-시군정간의 인사교류, 조직기능, 자원배분 등에서 연계성이 취약하고 중복투자사업의 조정곤란 등 각종 시책연계가 미흡하는 등 적잖은 구조적 문제점을 안고 있다.

로 중요하게 다루어져야만 한다.

특히, 최근의 상황은 IMF 관리체제의 현실이라는 국가사회적 경제난이 난마처럼 얹혀 있다. 그 리하여 공공·민간부분을 막론하고 저효율-고비용 운영체제를 타파해야 하는 구조적 상황에 봉착해 있다. 이에 충청남도는 민선자치도정 2기를 책임 지고 수행해야 할 충남도정의 운영방향은 「핵심역 량의 고도화전략」을 근간으로 삼아야 할 필요가 크다.

이를 위해서는 다음과 같은 점에 유념하면서 앞 으로 성공적인 민선 2기 자치도정에 임해야 할 것 이다.

첫째는, 불원간 다가올 21세기 시대적 전환기에 즈음하여 증폭된 기대와 갈등에 충남도정이 슬기 록게 대응하기 위해서는 「4천만이 살고 싶은 충남 건설」의 최종목표를 향해 도정운영기조를 더욱 세 려화시킬 필요가 있는 바, 이는 「인본·경영행정」 의 기틀을 더욱 견고하게 유지·발전시킬 수 있도 록 「대화합·신경영행정」에 만전을 기해야 한다.

둘째는, 최근 당면현안인 IMF 경제난국을 지방 적 차원에서 타개하기 위한 실업구제, 중소기업 육성, 물가관리 등 민생안정 시책을 가장 효율적 으로 추진해야만 할 것이며, 이와 동시에 민간부 문 구조조정에 뒤지지 않는 공직사회의 혁신적 구 조개편 및 기능조정으로 조속히 경쟁체제를 도 입·운영해야 한다.

셋째는, 도민의 삶의 질 향상을 위한 지역경쟁력 강화체제 확립으로 지금까지 계획, 추진된 4대권 개발사업과 대형 정책추진사업(국책사업 포함)을 차질없이 진행해야 할 것이며, 특히 이 과정에서 국정-도정-시군정간, 인접지역간 및 산학연 공동체 구성으로 긴밀한 협력관계를 통해 추진해야 한다.

넷째는, 경쟁우위 확보차원에서 세계화·정보화 를 역점 추진하기 위해 국제관계의 다변화·다각 화에 능동적으로 대응해야 할 것이며, 특별행정기 관 지방자치단체 흡수 및 자치경찰제 도입은 물론 남북통일을 위한 적극적 역할이 필요하다.

이와 같은 민선자치도정 2기 및 21세기에 대한 대응노력을 통해 오늘의 현실을 극복하면서 내일 의 희망과 보람을 찾을 수 있도록 민-산-학-관 모 두의 발전의지를 결집하여, 구체화하는데 도정역 량을 쏟아야 할 것이다. **열린충남**

12) 특히, 최근 '대청호 선언'에서 잘 표명된 바와 같이 대전·충남북간의 공동협력 및 중 부권 정책공동체 구축, 운영구상은 특기할 만하다(최병학·하광학, 1998, 6, p.5).

참 고 문 헌

- 국무조정실, 정부 주요업무계획 종합, 1998, 4.
- 김동현, “변화의 시대에 있어서 새로운 정부관리 전략,” 유종해·김영섭 외, 21세기 한국행정론, 서울:박영사, 1996.
- 김병준, 한국지방자치론-지방정치·지방행정·자치경영, 서울:법문사, 1995.
- 박상돈, 지방자치와 우열의 법칙, 서울:한국경제신문사, 1996.
- 안병만, 한국정부론, 제3판, 서울:다산출판사, 1994.
- 안용식·김천영, 지방정부간 협력관계론, 서울:대영문화사, 1995.
- 임길진, 미래를 향한 인간적 계획론, 서울:나남출판사, 1995.
- 임성일, 영국의 지방정부, 서울:법경사, 1996.
- 조동성, 경영정책과 장기전략계획-이론 및 사례, 서울:영지문화사, 1991.
- 정정길·이달곤 외, 민선지방자치 1년의 평가와 과제, 서울:서울대 행정대학원, 1996.
- 정진호, 지방경쟁력 강화를 위한 기업가형 지방경영, 서울:한국경제연구원, 1995.
- 최병학, 지역경쟁력 강화를 위한 충남도 정책수행체제의 발전방안에 관한 연구-정책운동 프로그램의 예비설계를 중심으로, 충남도정발전 연구보고서, 1996, 4.
- _____, “지방정부간 정책경쟁과 충남도의 대응전략,” 열린충남, 제3권 1호, 충남발전연구원, 1996, 10.
- 최병학, 21C 충남도정발전을 위한 인본·경영행정의 추진전략, 현안과제 최종보고서, 충남발전연구원, 1997, 8.
- _____, 인본·경영행정의 기본이념과 구현전략 - 자치충남도정의 지도원리, 충청남도, 1998.
- _____, “인본행정과 충남도정발전-도정·시군정간 시책연계 및 모델구성,” 인본행정의 이념정립과 구현에 관한 학술대회 자료집, 충청남도·충남대 유학연구소, 1997, 4.
- _____, 2000년을 향한 1000일 도정운영프로그램-21세기 충남도정 주요시책 추진계획, 현안과제 최종보고서, 충남발전연구원, 1997, 6.
- _____, “지방정부의 행정이념에 관한 연구 - 충청남도의 인본·경영행정을 중심으로,” 지역개발연구논총, 제5권 2호, 공주대 지역개발연구소, 1997, 12.
- _____, 광역자치단체의 역할 재정립방안 연구-최근 정부개혁 관련 지방행정의 구조개편·기능조정 추진과제, 현안과제 최종보고서, 충남발전연구원, 1998, 2.
- _____, 21C 충남도정발전을 향한 인본·경영행정의 추진전략, 현안과제 최종 보고서, 충남발전연구원, 1998, 4.
- 최병학·하광학, 21C 충남도정발전을 위한 정책방향-자치도정의 고도화전략, 현안과제 최종보고서, 충남발전연구원, 1998a, 5.
- _____, 21C를 향한 중부권의 역할재정립과 발전전략, 현안과제 최종보고서, 충남발전연구원, 1998b, 5.

- 충청남도, 동아일보사·서울대 행정대학원 공동주관, 광역단체 종합평가 자료집, 1996. 6.
- _____, 21세기를 향한 도정 1000일 프로그램, 1997. 7.
- _____, 자치도정 2년-보람과 교훈, 1997. 7.
- _____, 제32대 심대평 도지사 선거공약 실천상황, 1998. 3.
- _____, 98 주요업무 시행계획, 1998. 1.
- _____, 2000년대를 향한 도정 1000일 목표관리행정계획, 1998. 3.
- Porter, Michael E., 조동성 역, 경쟁우위, 서울:교보문고, 1992.
- 高寄昇三, 장노순·김생수 공역, 지방자치의 선택, 서울:도서출판 산책, 1996.
- Levin, Martin A. and Sanger, Mary Bryna, 이언호·김선빈 공역, 선진행정의 길-공공적 책임을 효율적으로 달성하는 행정, 서울:삼성경제연구소, 1996.
- Ansorff, H.J., *From Strategic Planning to Strategic Management*, New York : Willey & Sons, 1979.
- Chandler, Alfred D., *Strategy and Structure*, Cambridge, Mass. : MIT Press, 1962.
- Downs W. George and Larkey D. Patrick, *The Search for Government Efficiency - From Hybrid to Helplessness*, Philadelphia : Temple University Press, 1986.
- Howard, Elcock, *Local Government*, Cambridge, London : Great Britain at the Univ. Press, 1982.
- J.M., Barbalet, *Citizenship*, Minneapolis : Univ. of Minnesota Press, 1995.
- Mosher, F.C., *Democracy and the Public Service*, New York : Oxford Univ. Press, 1967.
- _____, *American Public Administration - Past, Present, Future*, Alabama : The Univ. of Alabama Press, 1985.
- Naisbitt, John, *Megatrends-Ten New Directions Transforming Our Lives*, New York : Warner Books Inc., 1982.

충청남도 자치행정의 효과성 증대방향

최 창 희
(崔昌喜)

공주대학교
사회교육과 교수



I. 서 론

II. 자치시대의 효과성과 민본행정

III. 자치행정 효과성의 개념적 논의

IV. 충청남도 지방자치행정의 효과성 증대방향

V. 결 론

I. 서 론

행정이 존재하는 궁극적 이유는 주민에게 있다

는 명제는 행정이 오로지 주민을 위하여 존재하기 때문에 성립하는 이유가 된다. 모든 행정행위에 있어서 이것은 본질적인 선의(善意)이고 이 본질적 선의의 실현은 궁극적 이념의 기반이 된다.

충청남도 자치행정에서의 도민봉사는 그 중심적 이념이다. 도민봉사의 이념은 도민의 입장에서 도민이 바라는 가치와 이익의 실현을 그 내용으로 삼고자 한다. 그런 뜻에서 충청남도의 자치행정은 충남도민을 중심개념으로 놓고 행정서비스를 펼쳐야 한다. 이는 결국 인간중심의 행정을 말하는 것이다. 인간의 존엄성을 보다 충실히 실현시키고 인간의 행복감을 실질적으로 보장하는 것은 바로 지방자치행정의 이상이기 때문이다(최병학, 1997, pp.155~156).¹⁾

충청남도의 자치행정은 도민중심의 행정으로서, 이는 충남도민과 충남도정 간의 상호관계에서 성립한다. 따라서 도민은 단순한 행정의 대상 또는 객체에 머물지 않는다. 도민들은 최소한의 발안권

1) 그러므로 인간의 존엄성을 지고(至高)한 가치로 여기고 이를 주민 및 행정당국 모두가 존중하며 이끌고 나가기 위한 제도적 보장책을 마련하려는 노력이 지방자치 행정의 핵심이 된다.

(發案權)과 선택권을 행사하는 고객 또는 소비자의 지위에 있게 된다. 나아가서 도민은 발안권과 결정권을 행사하는 결정자 또는 주체의 위치에 있기도 하다.

이러한 측면에서 민주이념은 지방자치행정의 중요한 규범적 기준이 된다. 그 본질적 내용은 충남도정과 도민간의 상호주관성(intersubjectivity)에 있다. 이 때 상호주관성(=間主觀性)이란 서로를 단순히 객관적으로 '분석'(analysis)하는 것이 아니라 서로 주관적으로 '이해'(comprehensiveness)하는 것을 말한다. 달리 말하여 상대방을 이해관계로 대하는 것이 아니라 따뜻하게 인간적 교감(交感)으로 만나는 것이다.

따라서 지방자치행정의 본질은 충남도민과 자치단체 간의 상호작용이고, 그것의 초점은 충남도민의 마음과 충남도정이 펼치는 자치행정의 효과성으로 나타난다. 결국 충남도정이 충남도민을 위해 실질적으로 이룩한 실천적 성과는 자치행정의 효과성으로서 이는 지방민주주의의 중요한 이념적 좌표가 아닐 수 없다. 그런 점에서 자치행정이 진정으로 충남도민을 위한 행정이라면 충남도정은 마땅히 충청남도 지역사회에서 사회적 약자계층을 우선적으로 보호해야 할 것이다.

그러므로 도민만족 행정서비스의 성공적 제공이 자치행정의 효과성을 결정하는 요체라면, 그것

을 뒷받침하는 체제(제도)가 우선인가, 아니면 자치행정을 담당하는 공직자들의 의식이나 행태의 변화가 우선인가를 심도있게 고려해야 한다.²⁾

이 글에서는 21세기를 목전에 둔 현시점에서, 지방자치시대의 효과성 문제를 먼저 검토해 보고, 이어서 자치행정 효과성의 개념구조에 대한 논의를 펴본 다음, 앞으로 충청남도가 나가야 할 자치행정의 효과성 증대방향을 순차적으로 살펴보기로 한다.

II. 자치시대의 효과성과 민본행정

1. 효과성의 소재

원래 행정수행에 있어서 효과성(effectiveness)이 갖는 개념구조는 행정의 목표달성도(the degree of goal-attainment)라는 최종산출물로서의 의미를 담고 있다. 그러나 분명한 것은, 행정의 효과성 평가는 행정관청의 입장에서만 이루어질 수 없는 성질의 것이며, 오히려 주민의 입장이 강조된 양자간의 통합적 관련구조 속에서 파악되어야 할 것이라는 사실이다.

따라서 이러한 문제인식은 효과성의 개념이 행정조직에 있어서의 '목표달성·최종산출·업적·평가·만족·성공' 등의 하위의 개념요소를 가지고 있음에도 불구하고, 그것은 관-민간의 유기적인 상호작용이나 상호관계 속에서 파악되어야 할

2) 의식개선 우선론자들은, 행정이란 기본적으로 서비스제공 위주의 활동이므로 여기에서는 사람 요소가 그 핵심이기 때문에 의식이 먼저 변해야 한다는 입장에 선다. 그러나 우리의 현실에서는 체제(제도)개혁을 우선하는 것이 바람직하다는 점도 강조되고 있는데, 그 이유는 의식이란 점진적으로 개혁되는 것이지만, 체제는 권한있는 기관에 의해 당장이라도 개혁될 수 있기 때문이다.

문제임에 틀림없다. 이러한 문제에 대한 중요한 논거는 행정의 목표개념 자체가 행정기관의 전유물이 될 수 없다는데 있기 때문이다.

물론, 기본적으로 행정과정은 주민과의 관련 속에서 존재하고 또한 그러한 전제에 입각해 있을 때만이 그것의 정당성을 확보할 수 있다는 점에서 문제의 중요성을 재확인할 수 있다. 결국 이것은 행정의 목표개념이나 효과성의 의미가 주민의 요구에 과연 어느 정도 부응하였는가 라는 대응성(responsiveness)의 개념과도 긴밀한 관련을 맺고 있다고 말할 수 있다.³⁾

그렇다면 지방자치시대의 효과성 문제를 논의하는데 있어서 기본적으로 중요한 몇 가지의 전제조건을 상정할 수 있다. 그것은 첫째로 단순한 양적 산출이 아닌 질적 산출의 비중이 신장되어야 한다는 점과 둘째로는 행정기관 성과만의 차원이 아닌 사회적 효과, 즉 '민본(民本)지향적 효과'에 입각해야만 한다는 점 등 최소한 이 두가지의 전제는 충분히 고려되지 않으면 안된다는 점이다.

특히, 관청성과의 영역이라는 개념이 능률성을 목적으로부터 수단을 가치중립적으로 소거한 상태에서 제한된 자원과 중립적 수단을 사용하여 단순한 산출의 극대화를 말하는 논리였다면, 그것은 다분히 관주도적 발상일 뿐이다. 그것은 한국행정의 비적응적인 권위주의적·형식주의적·집단이기주의적 행동양식의 당연한 결과일 수 있으며, 관존민비적이며 관료중심적인 한국행정의 단면일 수 있다.

이러한 측면에서 지방자치행정의 효과성 문제에 대한 깊은 논의가 개진되어야 할 것이며, 그것은 '민-관 간의 관계설정'과 관련하여 고찰되어야 할 성질의 것이 아닐 수 없다. 이러한 기본입장에서 자치행정의 효과성 문제에 접근해 보는 것은 최근들어 더욱 필요한 논의의 내용이 될 수 있다.

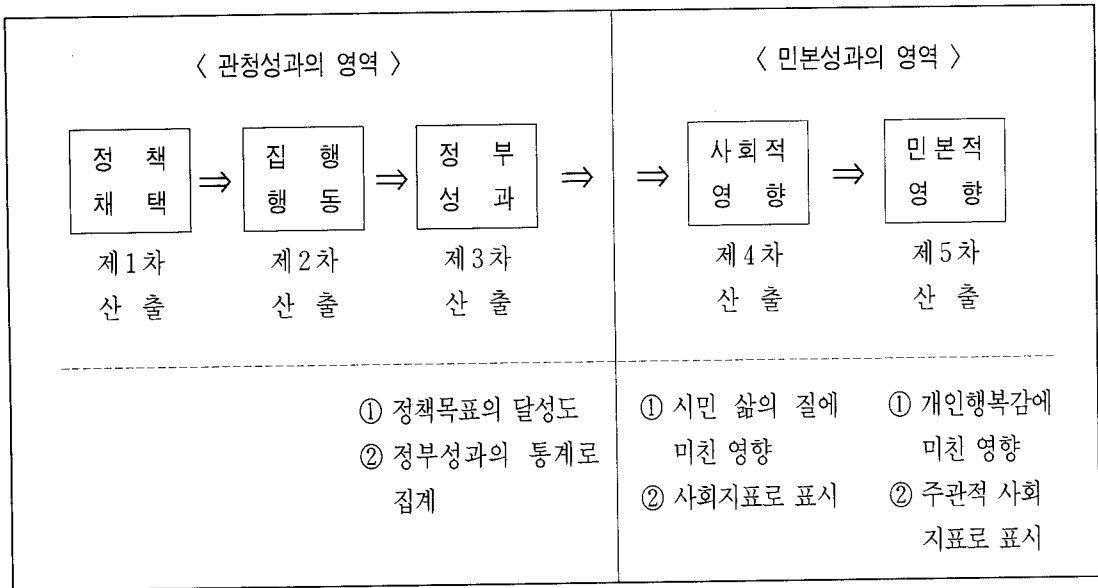
2. 자치행정의 효과성과 민본행정

행정의 효과성 개념은 적어도 지방자치시대의 한국행정의 실질적 국면에 적용될 충분한 논리적 근거와 타당성이 있으며, 그러한 까닭에 최근들어 새로운 차원에서 깊은 논의가 되고 있는 '민본행정'(People-Centered Administration)의 개념 등과 관련시켜 논의될 필요가 있다(허 범, 1988, p.104).

즉, 관청성과의 영역에 해당하는 정책목표의 달성도를 단순한 정부성과의 통계로 집계하여 파악하는 방식에 비해서, 민본성과의 영역에 해당하는 사회지표(social indicator)로 제시되는 시민의 삶의 질에 미친 영향이나 주관적 사회지표로 표시되는 개인행복에 미친 영향을 통해서 파악하는 방식과는 근본적으로 행정의 효과성에 대한 기본전제가 다르다는 것이다.

그렇다면 여기에서 행정의 효과성은 단순한 행정의 수단적 개념이 아닌 이른바 목적적 개념으로서, 그것은 정태적인 것이 아니며 오히려 동태적인 개념으로 봐야 할 타당한 이유가 있음을 발견하게 된다.

3) 이러한 의미에서 대응성의 개념은 '주민의 욕구를 만족시켜 주는 능력' 내지는 '정부(행정)와 주민의 관계'에 두어진다.



〈그림 1〉 정책효과성의 차원

이러한 까닭에 효과성 개념이 어느 정도 가치 함축적이고 가치판단적인 개념일 수밖에 없는 것도 현대행정이 단순한 '집행적 기능'만이 아니라는 점에서, 그것은 또 다시 논의될 부분이 아닐 수 없다.⁴⁾

그러나 한가지 더 고려해야 할 것은 '민본'의 개념이 곧 '민주'의 개념 자체는 아니라는 사실이다. 그럼에도 불구하고 민주주의를 전제로 한 오늘날 행정국가에 있어서 민의 개념과 위상정립은 중대한 시대적 과제로 등장하고 있다. 즉, 민과 관이

더불어 하는 행정과 인본적 효과를 중요시하는 행정, 정책수용성을 확보하는 행정과 민-관의 공동주체성(intersubjectivity)을 추구하는 행정 등과 관련하여, 앞으로 자치시대의 행정의 효과성 문제와 관련하여 충분한 검토가 있어야 하겠다.

III. 자치행정 효과성의 개념적 논의

1. 논의의 핵심

행정활동을 하나의 '문제해결활동'(an activity for problem-solving)이라고 볼 때, 그의 조직에 내

4) 현대의 행정은 환경적 요구에의 기민한 대처를 위한 예컨대 주도력·기업가적 정신·관리능력·거시적 국가목표의 달성능력 등을 보유해야 하며, 따라서 보다 양질의 행정서비스를 위해서 공공조직의 요구보다도 주민요구에 대한 대응성이 더욱 강조되고 있다는 사실은 바로 행정의 효과성이 어떻게 개념화되어야 하는가에 대한 조건과 방법을 잘 시사하고 있다.

재하는 근본적인 문제로서 두가지를 들 수 있다.

한가지는 조직이 그 자신의 목적을 어느 정도 성취하였는가를 아는 방법에 관한 것으로써, 조직의 성과를 측정할 방법에 관한 문제이다. 다른 또 하나는 장래를 위한 조직의 적합성을 어떻게 평가할 것인가의 문제로써(Thompson, 1987, p.86), 이것은 장래의 조직의 생존과 정당성의 확보와 직접적으로 관련되는 문제이다. 이는 달리 말하여, '조직이 어떻게 문제를 해결할 때 현재는 물론 장래에도 생존할 수 있고 환경으로부터 정당성도 획득할 수 있느냐 하는 것'이다.

결국, 이와 같은 두 가지 문제에 대한 해결활동이 조직의 목적달성과 생존의 관건이라고 말할 수 있을 것이다.

흔히 조직의 문제해결활동의 질을 평가하는 기준(또는 조직활동의 성과를 측정하는 지표)으로서 능률성(efficiency)이나 효과성(effectiveness)이 논의된다. 즉, 비용과 효과의 측면에서 최소의 비용으로 최대의 효과를 거두려고 하는 것이다. 이 때 일반적으로 조직의 성과를 측정하는 방법으로서의 '극대화의 원리'(principle of maximization)에 입각한 능률성 평가(efficiency test)가 사용되거나, 혹은 조직의 목표달성도에 입각한 효과성 평가의 방법이 사용된다(Hall, 1991, pp.244~245).⁵⁾

이것은 바꾸어 말하여 문제해결의 준거로서 능률성이 논의되고, 이 때 문제해결의 결과가 능률적이고, 효과적이었다면 합리적인 문제해결이라고

평가된다는 것이다. 특히, 정책실무자들일 수록 이러한 관리기법적 성향(administrative-technical orientation)은 더욱 강하다. 이것이 한국행정의 지도이념으로서, 그리고 한국적 행정의 평가준거의 근간이 되었던 것도 사실이다.

그런데, 능률성을 평가하기 위해서는 비용과 효과가 시장가격(market price)으로 계산이 가능하여야 한다. 만일, 이러한 계산이 불가능한 경우는 어떠한가 하겠는가?

흔히 공공조직의 산출물은 시장가격이기 보다는 독점가격(monopoly price)의 성격이 강하다. 이러한 경우에 이것을 시장가격으로 환산하는 것은 가능하겠는가?

또한 조직의 목표가 애매모호(ambiguous)하여, 조직내에서 목표에 대한 다양한 해석이 존재하는 경우에 효과성의 평가는 가능한가? 이 때 효과성은 누구의 관점에서 본 효과성인가? 사실상 공공조직의 내부에서 보면 능률적이고 효과적인 사업도 외부적 시각에서 보면 아주 비효율적이고, 비능률적일 수 있다(vice versa).⁶⁾

이러한 상황에서 기존의 능률성이나 효과성 평가가 가능한가의 문제는 대단히 복잡하다. 그러므로 이러한 일련의 질문들에 대한 답변을 구해볼 필요가 크다 하겠다.

이 때 기본적으로 논의의 토대가 되는 것은 민간부문의 조직과 비교하여 본 공공부문의 상대적 특수성이다.

5) 즉, 경제적 합리성의 기준을 적용하여 결과를 분석·평가한다는 것이다.

2. 조직평가의 기본요건

행정의 문제해결활동이나 이에 따른 의사결정의 문제는 환경과 깊은 함수관계를 갖고 존재한다. 의사결정이 환경 속에서 발생하는 문제의 해결활동이라고 본다면, 환경의 속성은 조직의 문제해결활동에 그만큼 중요한 변수가 될 것이다.

그런데 능률성과 효과성은 과업환경의 안정성(stability of task environment)을 전제로 한다. 그것은 이질적(heterogeneous)이고 불안정적인 과업환경을 가진 조직일 수록 분화될 가능성이 크고, 또 조직에 대한 환경적 요구가 다양할 수록 과업목표나 그 방법도 다양할 것이기 때문이다. 또한 이러한 다양성이 커질 수록 조직목표도 다양해지고, 그만큼 능률성이나 효과성도 확인하기 어려울 것이기 때문이다(김영평, 1983, pp.123~143). 그러한 현상은 민간부문과 비교하여 볼 때 공공부문에서 더욱 그러하다.

흔히 조직의 생존논리에는 두가지가 존재한다. '능률성의 논리'(logic of efficiency)와 '정당성의 논리'(logic of legitimacy)가 바로 그것이다. 전자의 논리는 조직이 그가 처해 있는 여건 속에서 능률성을 최대한으로 추구함으로써 그의 목표를 달성하고자 한다는 것이고, 후자의 논리는 조직은 이러한 능률적 행동만으로 사회로부터 지원을 받고 목표를 수행하는 것은 아니며 오히려 관련있는

사회부문들과 선린관계를 유지함으로써 그의 생존을 유지한다는 것이다.

따라서 목표달성의 평가가 용이한 조직은 보다 '능률성의 논리'에 입각하여 의존하는 성향이 강하다고 할 수 있는데, 예를 들면 기업조직 등은 대표적인 예가 된다.

반면에 조직이 비가시적인 목표를 가짐으로써 그 최종산출물이나 효과성에 대한 평가가 어려운 조직은 '정당성의 논리'에 입각하여 생존하는 성향이 강하다. 특히, 대학조직이나 공공영역에 속하는 행정조직들은 이러한 성향이 강하다.

왜냐하면 공공부문에서의 이러한 특성은 환경의 불확실성 및 복잡성과 관련이 크기 때문이다. 공공조직이 환경에 적응하려고 하는 경우, 관련집단의 요구 및 잠재력이나 이러한 요구의 상충형태, 그리고 이것이 조직의 활동을 제약하는 방법 등을 미리 예측하거나 평가하기란 어렵다. 이는 달리 말하여, 이는 공공부문에서 의사결정문제가 사회적으로 구성되며 유지되고 또한 변화된다는 것 때문이다. 그런 까닭에 거기에서 조직효과성의 평가기준도 조직내부적 기준에 입각한다기 보다는 오히려 조직외부적 기준에 입각하여 평가되는 경향이 높아진다.⁷⁾

그런데 조직의 목표와 조직의 능률성 내지는 효과성을 관련짓는 논의들은 흔히 다음과 같은 몇

6) 예를 들어 핵에너지 개발에 반대하는 집단에서 수행하는 효과성 평가와 핵에너지 개발집단에서 수행하는 효과성 평가는 아주 상반될 것이다. 더우기 환경이 불확실하거나 조직환경 내에 상충되는 이해집단이 다양하게 존재하는 경우, 조직이 명확한 내부적 목표를 설정하는 것은 실질적으로 불가능하다.

가지 기본전제를 바탕으로 삼고 출발하고 있다.

첫째, 공공조직의 문제해결활동의 성과를 능률성이나 효과성이라는 준거에서 평가할 때, 그 조직의 목표가 명확하고 변동이 없어야 한다는 것이 전제된다.

둘째, 능률성이나 효과성을 측정하려면, 성취하고자 하는 목표가 분명하고 뚜렷하여야 하는 것 이외에도 조직의 경우에는 참여하는 부서간의 합의(consent)가 전제되어야 한다. 하나의 능률성이나 효과성으로 조직의 운영을 측정하려면 최상위의 목표가 하위목표로 나뉘어지고 '목표-수단간의 연쇄고리'(linkage of goal-means)가 일관성 있게 체계적으로 이루어져야 한다. 물론, 하위목표들간에는 상충관계가 없어야 하고, 한 목표의 성취가 다른 목표의 능률성이나 효과성을 감소시키지 말아야 한다는 것도 함께 강조되고 있다(Perrow, 1983, pp.688~699).

셋째, 조직의 목표는 일정기간 지속되어야 한다. 정책의 시행기간동안 시간에 따라 목표변동(goal shift)이 있게 된다면, 정책의 종결시에 그 정책의 능률성이나 효과성은 고려하기 어려워진다. 이는 마치 하나의 정책이나 사업에 여러가지 운영목표가 존재하는 것과 같으며, 이러한 경우 어느 시점의 목표에 입각하여 효과성이나 능률성을 평가하

기란 쉽지 않은 일이다.

넷째, 이와 같은 전제들은 특히 '합리적인 의사결정자'를 가정한다(윤재풍, 1977, pp.118~121). 일단 목표가 확인되면 그것을 달성하기 위한 최선의 관리전략(best management strategies)을 기획하는 것은 가능하다. 따라서 이러한 관점에서 조직의 효과성을 측정하는 것은 결국, 목표를 어느 정도 달성하였는가를 평가하기 위한 척도를 개발하는 것이다.

또한 조직내에는 '다양한 목표'(multiplicity of goal)가 존재한다. 이는 공식적으로 정당화되거나 공식화된 목표 속에서도 존재한다(Hannan and Freeman, 1977, pp.929~964).⁸⁾ 이러한 경우 한 조직내에는 다양한 능률성과 효과성이 존재하게 되는데, 어느 목표에 의해서 조직 전체의 능률성이나 효과성을 계산·평가할 것인가는 쉽지 않을 뿐더러, 이러한 다양한 능률성이나 효과성을 통합하는 방법도 각 부서간의 갈등을 불러일으킬 소지가 다분하다.

Ⅳ. 충청남도 지방자치행정의 효과성 증대 방향

1. 책임행정의 확립

앞으로 충남도정이 지향해야 하는 바는 여러가

7) 앞서 논의되었듯이 공공부문의 조직의 경우에 상호의존적 환경 속에서 존재하기 때문에 단일의 목표를 설정하기는 불가능하고, 오히려 다양한 환경적 요구들을 조직 속으로 내면화시키는 과정에서 상충적인 다양한 목표가 존재하거나, 목표 자체가 아주 애매 모호해지는 경향이 강하다.

8) 하난과 프리먼(Hannan and Freeman)에 의하면, 모든 공공기관이나 부서에든 수많은 목표가 존재하고 있으며, 미국의 예를 들면 교육부·복지부(HEW)·상무부 등을 보면 상상을 초월할 정도로 한 조직내 수많은 목표가 존재한다는 것이다.

지로 설명될 수 있으나, 그 중에서 행정책임은 실로 중요하다. 일반적으로 행정책임(administrative responsibility)은 행정기관이나 공직자들이 충남도민의 기대와 희망, 공익 및 법령 등이 규정하는 기준에 따라 행동할 의무를 지는 것을 지칭한다.

행정책임이라는 말은 그것이 적용되는 내용과 형식에 따라 법적·도덕적 책임, 반응적(응답적)-직무상의 책임, 객관적·주관적 책임, 외재적-내재적 책임, 변명적(辯明的)·수난적(受難的) 책임 등등으로 분류된다. 최근들어 행정책임의 경향은 객관적·외재적인 법적 책임과 직무상의 책임은 물론, 주관적·내재적인 도덕적 책임과 반응적 책임에 이르기까지 그 범위가 넓게 포괄되는 경향을 띠고 있다. 여기서 행정책임이란 행정기관이나 공직자들이 어떠한 행동기준에 따라 행동할 의무를 지는 것이라고 규정한다면, 과연 그러한 기준은 무엇인가에 대한 문제가 제기된다.

어쨌든 그동안 학자들의 견해들을 종합해 보면, 공익(public interest), 행정행위를 규정하는 법규, 충남도민과 의회(지방의회 포함) 및 이익단체의 요구와 희망, 공직자의 행위를 규율하는 윤리규정 및 전문적 기준 등으로 집약되고 있다.

행정책임은 그 책임주체인 공직자가 주체적 책임감과 자기규율에 의해 실행하는 것이 가장 이상적이다. 그러나 현실적으로 공직자들이 책임감과 자기규율이 있다 하더라도 법적·도덕적인 행동기

준에 완전히 부합하는 행위를 하고 있는가를 판단하는 것은 책임주체인 공직자 스스로 하는 것이 아니라 궁극적으로 주민들이 하는 것이며, 의회와 사법부 및 상급기관이 행하는 것이다.⁹⁾

따라서 이것이 제대로 이루어지지 않을 때, 행정통제(administrative control)가 수반된다. 결국 공직자가 공익·법·주민의 기대·직업윤리·전문적 기준 등의 행동기준에 따라 행위를 하고 있는가를 주민·의회·사법부 및 상급기관이 비판적으로 검토(혹은 문책)하고 시정하도록 하는 조치가 있게 된다.

그렇다면 행정통제는 어디로부터 근원하여 어떻게 행하여지는가?

첫째, 민선자치행정에 있어 주인은 주민이다. 그러므로 주민은 공무원에게 행정의 사명과 임무를 부여한다. 충청남도 공직자들은 충남도민들로부터 행정임무를 수임한 자이다. 따라서 이들은 도민에 대한 진정한 봉사자가 되어야 하며, 도민의 공복(公僕 : public servant)으로 맡은 바 소임을 다해야 한다.¹⁰⁾

둘째, 공직자들은 도민의 이익과 요구를 소명(召命 : calling)으로 받아들이고, 거기에 반응하는 행동(응답적 행동)을 해야 한다. 공직자들은 성실하게 응답적 행동을 해야 한다. 그러한 응답적 행위가 도민이 요구하는 기준에 도달한다면 행정책임을 다한 것으로 평가될 수 있다.

9) 바로 이 점에서 행정책임의 확보를 위한 행정통제의 문제가 수반된다.

10) 여기에서 봉사자 혹은 공복인 행정인은 주민의 공익과 요구를 실현해야 할 책임을 부담하게 된다.

어떻든 현재 우리의 시급하고 중요한 과제 중의 하나가 자치행정체제의 구축에는 이견이 없다. 사회적 문제해결에 중추역할을 담당하는 자치행정의 실현은 민선시대가 도래한 오늘날 더욱 중요하다. 그런 점에서 충청남도 자치행정체제를 구현하기 위한 방법 중에서 행정책임의 확보 및 제고의 과제는 실로 중요하다.

2. 공익의 추구

고래로부터 정치·행정을 위해서는 그의 목적·가치·윤리·이념을 구체화하고자 노력하여 왔다. 그 대표적인 것이 질서·정의·평등·공평성·공익·인간화·복지·민주화 등이라 할 수 있다. 공익(public interest) 또한 행정의 중요한 이념가치이며 규범적 기준의 하나이다. 이는 동양의 전통적 정치·행정사상에서 나타나는 ‘천하위공(天下爲公)’이라는 말이나, 현재 각국헌법 및 공무원윤리 규정 속에 나타나는 “공무원은 공공의 이익을 위해 봉사해야 한다”는 표현에서 어렵지 않게 공익의 가치를 알 수 있다.

그렇지만 지방자치시대에는 공익을 어떻게 인식해야 하는가? 예컨대 공익을 공공의 이익(=公益), 개인의 이익(=私益)을 초월하는 사회의 공동 이익이라고 단순하게 정의하면, 사실 동어반복(同語反復)에 지나지 않는다.

그런데도 공익개념을 정의한 많은 학자들은 한

결같이 그것을 명백히 정의하기 보다는 자신의 판단에 따라 정한 기준을 적용하여 기존의 공익 개념을 분류하고 거기에 약간의 논평을 가하거나 문제를 제기하는 정도에 그치고 있는 경우가 흔하다. 그러나 과연 공익이 정책결정과 어떻게 관련되며, 실제로 어떻게 결정되느냐 하는 것은 매우 중요한 문제이다.

어떻든 지방자치시대에 있어서 공익의 개념이 대단히 중요한만큼, 여기에 담겨진 함의(含意: implications)에 대해서는 잘 검토할 필요가 있다.

첫째, 행정의 존재가치와 규범적 기준이다. 원래 사적 행정과는 달리 공공행정이 존재하는 목적은 무엇보다도 공공봉사에 있다. 즉 공익을 위해 행정이 존재하는 것이다. 그것이 아니라면 행정의 존재가치는 무의미하다. 따라서 공익은 행정이 존재할 가치 내지는 정당성을 부여한다. 또한 공익 개념은 행정이 당연히 수행해야 할 중요한 규범적 기준을 확립한다.¹¹⁾

이미 공공행정이라는 말 속에는 공공성·공익성이 내재되어 있기 때문이다.

둘째, 의사결정의 판단기준이다. 공직자들은 무수한 의사결정과 재량행위를 해야 할 상황에 직면한다. 그러한 의사결정과 재량행위의 빈도와 범위가 공직자들에게 엄청나게 증가하고 있는 것이 현실이다. 이러한 결정상황에서 공직자가 고려해야 할 가장 중요한 기준은 궁극적으로 공익개념으로

11) 예컨대, 행정으로 하여금 자기체제의 내부지향보다는 외부지향을 촉구하는 것으로서, 주민·고객·여론에의 반응과 책임성 및 봉사지향성을 요구하는 것이다.

환원되어야 한다는 것이다.

셋째, 행정의 정당성이다. 공직자가 결정하고 집행하는 일이 정당성(legitimacy)을 가지는 것인가, 그렇지 않은가를 판단하는 가장 중요한 가치 기준은 역시 공익이라고 볼 수 있다. 그러므로 이러한 공익개념은 행정활동에 정당성을 부여하는 준거기준(準據基準)으로 제시된다.

넷째, 행정결과의 평가기준이다. 행정의 결과가 잘 되었느냐의 여부는 그 행정역할의 의도와 목적에 따라 그리고 장소와 시기에 따라 여러가지 기준을 적용·평가할 수 있다. 그러나 기본적으로 민주행정에 있어서 가장 궁극적인 행정의 평가기준은 공익의 실현 여부에서 구하게 된다.

3. 행정윤리의 확보

행정윤리를 논하기에 앞서 윤리(ethic)란 인간 행동의 선(善: good), 악(惡: bad), 정(正: right), 사(邪: wrong)를 판단하는 기준을 뜻한다. 요컨대 윤리란 인간이 사악한 행동을 멀리하고 선하고 올바른 행동을 하는 것을 말하는 것이며, 이는 도덕적 행위를 함축하는 하나의 직업윤리(ethos)의 필요성을 일깨워 준다.

따라서 행정윤리(administrative ethic)란 행정을 담당하는 공직자가 지키고 실행해야 할 선하고 올바른 행위이다. 왈도(D. Waldo)는 “행정윤리란 자신이나 특정집단에 보다는 더욱 포괄적인 일반대중의 이익을 위해 봉사하는 것이며, 공공의 비윤리성(public immorality)은 일반대중의 이익에 반하여 개인이나 특정집단의 이익을 도모하는 행

위이다”라고 지적한 바 있다.

여기에서 행정윤리의 특징을 잘 살펴볼 필요가 있다.

첫째는 규범적이라는 점이다. 이것은 하나의 존재(Sein)로서의 공직자의 행위가 아니라 당연히 그렇게 해야만 하는 당위(Sollen)에 관한 문제이다.

둘째는 가치적이고 평가적이라는 점이다. 그것은 무엇이 좋으며, 무엇이 올바른 것인가에 관한 가치판단과 그것의 추구를 내포한다.

셋째는 공공행정의 특수한 맥락 속에서 이해하고 실행해야 할 개념이다. 즉 행정윤리란 상황제약성을 가지는 개념이라는 점이다.

그러므로 공직윤리란 공직자가 자연인으로서가 아니라 어디까지나 공인(公人)으로서 구체적으로 그가 담당하는 행정업무수행과 관련해서 요구되는 문제이며, 공직자는 그가 속하는 행정상황과 관련하여 좋고 올바른 행동을 수행할 의무를 가진다.

여기에서 충청남도의 자치도정이라는 차원에서 공직자의 행정윤리가 요구되는 이유를 분별있게 검토해야 할 필요가 있다.

첫째, 충청남도 공직자들은 충남도민 전체를 위한 공공봉사자이다. 따라서 이들은 공복(public servant)으로 특별하게 지켜야 할 올바르고 선한 행동규범이 있어야만 한다는 점이다.

둘째, 충청남도 공직자들은 지역사회와 충남도민에게 영향을 미치는 막대한 가치분배적 결정권과 구체적인 집행권한을 가지고 있다. 이렇게 중요한 직무권한과 영향력을 가진 공직자들에게는 특별히 실행해야 할 도덕적 행동규범이 부과되어

야 한다는 점이다.

셋째, 충청남도 공직자들의 행위는 한 사회의 윤리적 모범(ethical model)이 되어야 한다는 점이다. 사실 공직사회는 어떠한 집단보다 영향력이 크다. 따라서 이들이 윤리적 행위를 모범으로 보여줄 때만이 사회 전체의 윤리확립에 기여할 수 있다는 점이다.¹²⁾

이처럼 행정윤리는 물론, 행정책임과 공익의 문제는 충청남도 민선자치도정에 있어서 매우 중요한 의미를 지닌다. 이들은 충남도민의 밝은 미래를 위해 오늘도 땀흘리고 있는 공직자들의 정신세계를 이끌어가는 중요한 역할을 수행하기 때문이다.

4. 공개행정의 추구

지방자치시대의 공개행정은 그야말로 지방민주주의(local democracy)의 초석이라고 할 수 있으며, 성공적인 지방자치행정의 필수적인 요건이 아닐 수 없다.

이미 매디슨(Madison)이 “지식은 힘”이라고 주장한 것처럼 충남도민들이 정책결정과정에 참여하기를 권장한다면, 정부업무에 관한 내용이 사십없이 공개되어야 한다. 책임있는 행정체제 수립을 위하여 의사전달은 행정당국으로부터 흘러나오기도 하지만, 무엇보다 충남도민으로부터 도정당국으로 흘러 들어가야 한다.

지방자치단체의 업적을 개선하려는 노력을 지원하기 위해, 그리고 지방자치단체의 비효율성에 대한 비판을 가하기 위해서는 주민의 자발적인 행정참여에 의존해야 한다. 그런 뜻에서 행정의 대응성은 주민들에게 행정정보가 공개되었을 때만이 가능하다.¹³⁾

더욱이 모든 주민은 정보접근권, 즉 「알권리」(access right)를 가지고 있다는 원칙적 측면 뿐만 아니라 행정에 대한 주민의 신뢰를 회복하기 위하여 투명행정을 표방하는 측면과 환경, 소비자문제 등을 중심으로 알권리의 확립에 대한 요구를 적극적으로 충족시켜 준다는 측면에서 정보공개는 속히 제도화되어야 한다.

일상생활 차원에서 행정의 효과에 대하여 주민이 가지는 관심은 그가 행정으로부터 영향을 받은 민본적 효과의 크기 뿐만 아니라, 민본적 효과의 사회적 배분에서 그것이 차지하는 위상이다. 그러므로 지방자치행정은 민본효과의 산출 뿐만 아니라, 그것의 공정한 사회적 배분에 치중하지 않을 수 없다. 이러한 까닭은 공정성이 지방자치행정의 중요한 이념이기 때문이다.

결국 충남도정 수행과정에서의 공정성은 자치행정의 효과성의 사회적 배분에 대한 충남도민의 주관적 평가로 나타난다고 봐야 한다. 따라서 자치행정의 공정성은 이러한 주관적 평가와 관련된 민본효과의 공익성 강화, 행정절차의 적정성 확보,

12) 이러한 점에서 「이중의 도덕수준」(dual standard of morality)을 말한 피프너와 프레스터스의 견해를 참조할 필요가 있다.

13) 민주행정은 소위 ‘유리병 속의 행정’(administration in a glass bowl) 즉, 공개행정이어야 한다.

그리고 최저계층 이익의 우선적 보장 등을 그의 주요내용으로 포함시켜야 한다.

5. 봉사행정의 구현

자치행정의 이념으로서 봉사성은 충남도정이 공공서비스 제공과 공익성 확보에 대하여 충남도민들에게 책임을 다해야 함을 의미한다. 충남도정은 도민에게 양질의 공적 서비스를 제공함으로써 공공적 책임을 다하는 것이 기본원칙이기 때문이다. 따라서 자치행정의 발전을 위해서는 행정정보의 공개와 분권화를 통하여 도민에 대한 봉사행정을 펼쳐야 하겠다.¹⁴⁾

한편, 오늘날 공직자는 세계화·지방화·정보화의 추세에 발맞추어 공인·공복으로서의 사회적 모범(social modeling)을 실천해야 한다. 그렇게 되기 위해서는 자발적인 근무의욕을 가지고 공정하고 효율적으로 행정활동을 수행해야 한다. 사기 앙양제도·고충상담제도·청백리(淸白吏)상 시상·제안제도 등의 확대 실시를 비롯한 공직자들의 미담·가화사례 발굴 등을 충분히 고려해야 한다.

특히, 고객중심적 자치행정문화를 위해서는 충남도민에게 봉사해야 한다는 점이 중요한 대민관계의 부분을 이룬다. 자치행정이 「열린행정」을 강조하는 이유도 바로 이 때문이다. 이를 위해서는 먼저 지방공직자 스스로 공익·인간존중·인본정

신·공동선·주권재민·평등과 자유·실질적 합리성·사회적 형평성·정의 등 규범가치를 재인식하고 자성적인(reflexive) 마음가짐과 태도로 노력해야 한다.

또한 주민참여를 쓸모있게 확대해야 한다. 여기서 주민참여란 자치도정의 정책결정과 집행에 영향을 받게 되는 충남도민들이 그 결정과정에 참여함을 의미한다. 이를 통해 충남도정의 정책결정과 집행과정에 민주적 투입기능이 강화되며 그 과정에서 견제와 통제기능을 수행하게 된다.

아울러 분권화를 통하여 도민들은 자신들의 이해와 밀접히 관련되는 정책이나 행정적 문제에 대하여 보다 현실적인 관심을 갖게 되고, 참여와 접근을 용이하게 하여 충남도정이 도민의 요구와 여망에 더 적절하고 반응적인 결정과 집행을 하도록 촉진한다. 한편으로 공공재와 공공서비스의 결정과 공급체계를 단일의 중앙집권적인 권력중심체제가 아닌 분권화된 다양한 결정중심체, 즉 분산된 행정기관에 의해 수행하는 것은 바로 민선자치행정체제의 몫이다.

이처럼 발전지향적 자치행정문화는 착실한 자치행정의 수행을 통해 1차적으로 달성될 수 있다. 특히 고객중심적 행정은 매우 중요한 것이며, 이는 「공적 만남」(public encounter)인 대민관계에서 충남도정은 먼저 고객인 충남도민의 입장을 이해하고 그들과 맺어진 상호주관성 속에서 도민들에

14) 민주주의의 이념에서 볼 때, 충남도정은 주민 혹은 공공에 대한 봉사를 요구한다. 그러나 무엇보다도 조직의 원리·규칙 및 상관에 봉사할 것을 내부적으로 요구한다.

게 양질의 행정서비스를 제공하기 위해 혼신의 노력을 기울여야 한다(Rogers, 1970, pp.14~37).¹⁵⁾

6. 전문가적 행정의 모색

현대행정에 대한 시대적 변화는 관료제의 역할이 단순한 집행·관리의 차원에서 벗어나 더욱 광범위한 정책결정기능까지 담당하게 되었으며, 동시에 전문기술성이 더없이 요구되는 추세에 있다. 이러한 추세에 비추어 현대행정의 전문직업화는 오히려 행정의 역할을 더욱 책임있고 행정의 자율성을 내재화시킬 수 있는 대안적 논의의 대상으로 나타나고 있는 것이다.

당연하게도 현대사회 속의 대부분의 직종은 전문직업주의(professionalism)에 입각하여 일정한 변모를 보이고 있으며, 공직 또한 그러한 경향과 무관할 수만은 없다는 주장이 논의되어 왔다. 즉, 전문직업주의는 행정인에게 민주적인 의사결정규칙을 제공하는 전문직업적 규범과 기준을 통해서 그들의 법적·도덕적 책임성을 제고할 수 있으며, 무엇보다도 관료제적 병리현상(bureaucratic pathology)을 치유할 수 있는 교정수단을 제공할 수 있다는 측면과 함께 정치가 집단과 과학자 집단간의 이해와 협력을 모색할 수 있음은 물론, 관료제내부의 동기유발에 있어서 중요한 원천으로 작용할 개연성이 적잖게 높다는 것이다(최병학, 1989, pp.7~8).

그렇다면 행정의 전문직업화란 무엇을 의미하는가? 그것은 한마디로 공무원 집단이 전문직업화의 방향으로 중요한 특징들을 변화시켜 나가는 동태적인 과정을 의미한다(Snizek, 1972, p.109 ; 이창기, 1990, pp.77~82).

진정한 민주행정을 이루기 위해서는 전문행정가들이 사회적 신뢰와 자율성을 획득해야 할 필요가 있으며, 행정수행의 질은 유능한 행정가의 역할에 의존하고 있다는 점을 고려한다면 전문직업화는 하나의 시대적 요청으로 강조되고 있다.

즉, 책임있는 행정가란 전문기술적 지식을 가지면서 주민의 감정에 민감한 행정가이어야 함과 같이, 전문직업성은 공직수행을 자율적으로 규제하는 전문직업적 규범과 이념에 따라 직무를 수행하는 과정에서 명예와 성실성을 발견하려는 것과 같은 쓸모있는 정신적인 특성이 될 수 있다는 것이다(Friedrich and Mason, 1940, p.40 ; 이영창, 1989, pp.62~63).

그러므로 이제는 과거의 전문가 역할의 관료제화로부터 오히려 전문가 역할의 민주화로 탈바꿈시키는 것이 21세기를 지향하는 지방자치행정의 요구에 부응할 수 있다는 것이며, 특히 합리적인 지식체계야말로 전문가적 인식의 원천이 되고 있음이 다음과 같이 제시되고 있다.

15) 칼 로저스는 그의 「만남의 집단」(Encounter Group)에서 상대방과의 직접적인 대면관계를 통해 깊은 상호교감을 나눌 수 있음을 전하고 있다.

〈표 1〉 전문가 역할의 관료제화와 민주화

전문가 역할의 관료제화	전문가 역할의 민주화
· 정치적 압력에 따른 규정화와 이것의 기계적 집행	· 형평성·공정성을 위한 규정변화와 새로운 규정설정
· 소수 권력고객에 좋은 서비스 실시	· 모든 고객들에 평등한 서비스 실시
· 고객욕구의 정의(규정)	· 고객욕구의 정의(규정)에의 조력
· 계층제의 권위와 통제에의 굴종	· 재량과 전문적 자율성을 위한 노력
· 정책결정자와 기업엘리트(corporate elite)의 만족에 바탕을 둔 전문가의 업적평가	· 공익과 광범위한 소비자(consumer)의 만족의 촉진에 근거한 전문가 업적평가
· 고위관리자의 실제적 욕구를 만족시키기 위한 한정된 지식의 적용	· 공공의 편익을 위한 광범위한 연구활동과 그 결과의 실제적 적용
· 정보의 축적과 비밀의 유지	· 정보의 공유화와 공개
· 종합적 계획(comprehensive planning)의 우선성	· 거래적 계획(transactive planning)의 우선성
· 전문가와 고객간 수직적 관계설정	· 전문가와 고객간의 대화와 상호학습
· 제한적 책임의 윤리성 강조	· 사회적 책임의 윤리성 강조

자료 : 전종섭, "전문가 역할과 윤리적 책임 : 한국의 민주적 행정의 창조를 위한 제방안," 한국행정학회(편), 민주사회의 성숙을 위한 공공행정, 서울:고시원, 1988, p.460.

V. 결 론

이제는 지방행정도 행정서비스 산업의 하나로 간주되는 시대이기 때문에 행정의 고객인 충남도민이 최대로 만족하는 양질의 행정서비스를 공급하는데 정성을 쏟아야 할 것이다. 이러한 도민만족서비스는 서비스의 질 만족을 최고의 이념으로 삼아야 할 것이며, 특히 이것이 자치행정의 효과성으로 구체화된다는 점에서 매우 중요하다 하겠다.

어떻든 그 내용으로는 서비스의 공간만족, 시간

만족, 비용만족, 정보만족, 자세만족을 지향해야 할 것이다(이주희, 1994, pp.60~66 참조).

첫째는 「행정서비스 공간」의 만족이다.

주민의 공간만족은 공공기관이 제공하는 서비스 공간이 주민들을 만족시키는 생활공간으로 형성될 때 달성되며, 그 지역에 살고 싶은 마음이 생기는 것도 공간만족의 결과이다. 예컨대 기업은 사회간접자본이 충분한 곳에 입지하고자 하며, 교통이 편리하고 공업용수가 충분하고, 노동력을 쉽게 구할 수 있는 자치단체에 매력을 느끼게 될 것

이다. 그러므로 각급 행정기관에 들어서 서비스를 받는 충남도민들은 행정기관이 어둡고 권위적인 공간으로 꾸며져 있는 것을 싫어하는 것이며, 친절이 넘쳐 흐르는 관공서에서 양질의 편안한 행정 서비스를 기대하는 것이다.

둘째는 「행정서비스 시간」의 만족이다.

충남도민이 만족하는 행정서비스의 질은 우선 시간만족에서부터 출발하는 것이며, 따라서 질 좋은 행정서비스를 제공받는 시간이 빠르면 빠를수록 도민은 만족하게 되는 것이다. 시간을 아끼기 위하여 기업과 같이 행정기관에서도 시테크, 초관리운동을 전개하고 있듯이, 충남도민에 대한 시간만족 행정서비스는 다른 나라와의 경쟁에서 이길 수 있는 여건을 보장해 주는 것이므로 이는 체제와 의식의 개혁을 통해 최대한 보장하여야 한다.

셋째는 「행정서비스 비용의 만족」이다.

비용만족은 최소의 행정서비스 비용으로 최대의 만족을 얻는 것을 말하며, 이것이 경영마인드의 중요한 실천전략이 아닐 수 없다. 예컨대 공무원 보수가 행정서비스의 대가이고 기관운영비도 행정서비스 비용인 바, 여기에 쓸데없는 비용이 많이 섞여 있다면 충남도민들은 행정서비스를 받아도 비용만족을 할 수 없게 된다. 따라서 조직을 쇄신하여 비용을 줄이거나 또는 같은 비용으로 최대의 행정서비스를 공급한다면 고객서비스 비용을 만족시켜 줄 것이다.

넷째는 「행정서비스 정보의 만족」이다.

정보 만족은 정보화시대에 충남도민의 알권리를 충족해 주는 것으로, 정보의 양과 질을 보장하

는 것이기 때문에 참으로 중요하게 인식되고 있다. 특히 지방행정의 성패 여부는 정보화시대에 어떻게 부응하느냐에 달려있으므로, 충남도민이 행정기관에 대하여 요구하는 자료를 제 때에 제공할 수 있어야만이 충남도민이 만족하게 될 것이다.

다섯째는 「행정서비스 자세의 만족」이다.

충남도민이 관청에 들어가면 이를 대하는 공무원의 서비스 자세에 따라 기분이 좌우되므로, 그들의 태도가 친절하고 성심성의껏 도와주려는 자세가 보이면 민원처리가 약간 더디어도 이해하려고 할 것이다. 공무원들은 충남도민이 관청을 찾아가거나 전화를 걸거나 간에 한결같이 친절해야 할 것이며, 따라서 행정서비스 자세와 정신을 확립함으로써 충남도민이 만족토록 해야 하며, 이것이 바로 눈높이 서비스로서 충남도민이 만족하는 서비스라고 할 수 있다. **열린충남**

참 고 문 헌

- 김영평, “능률성의 행정학과 가외성의 행정학-문 제상황과 합리성의 기준”, 사회과학논집, 제11집, 고려대학교 정경대학, 1983.
- 박정택, 공익의 정치행정론, 서울:대영문화사, 1991.
- 윤재풍, 조직학원론, 서울:박영사, 1977.
- 이영창(역), 행정철학, 서울:대영문화사, 1989.
- 이주희, 주민만족 행정서비스 혁명, 서울:도서출판 무한, 1994.
- 이준방, 한국 행정윤리의 실태와 확보방안에 관한 연구, 경희대학교대학원 박사학위논문, 1985.
- 이창기, 도시계획관료의 대응적 태도에 관한 연구, 서울대학교대학원 박사학위논문, 1990.
- 전종섭, “전문가역할과 윤리적 책임-한국의 민주 적 행정의 창조를 위한 제방안”, 한국행정 학회(편), 민주사회의 성숙을 위한 공공행 정, 서울:고시원, 1988.
- 최병학, “직업주의와 조직문화-경험적 분석과 논 의”, 국제문화연구, 제6집, 청주대학교 국 제문제연구소, 1989. 3.
- _____, 인본·경영행정의 기본이념과 추진전략-자 치충남도정의 지도원리, 충청남도, 1997.
- 허 범, “새로운 공공행정의 모색-민본행정의 이념 과 과제”, 민주사회의 성숙을 위한 공공행 정-제1차 국제학술대회 발표논문집, 한국 행정학회, 1988.
- Banfield Edward and Meyerson Martin, *Politics, Planning, and Public Interest*, Glencoe : The Free Press, 1955.
- Friedrich Carl J. and Mason Edward S., *Public Policy*, Cambridge : Harvard Univ. Press, 1940.
- M. Benditt Theodore, “The Public Interst”, *Philosophy & Public Affairs*, Vol.2, No.3 1983.
- Hannan Michael T. and Freeman John H., “The Population Ecology of Organi- zations”, *American Journal of Sociology*, 82, Mar. 1977.
- Hall Richard H., *Organizations : Structure, Processes, and Outcoms*, 4th ed., Englewood Cliffs, New Jersey : Prentice-Hall, International Inc., 1991.
- Rogers Carl, *Carl Rogers on Encounter Groups*, New York : Harper & Row, 1970.
- Parrow Charles, “The Analysis of Goals in Complex Organizations”, *American Socio- logical Review*, Vol.26, No.6, Dec. 1968.
- Snizek William E., “Hall’s Professionalism Scale- An Empirical Reassessmnt”, *A.S.R.*, Vol.37, No.1, 1972.
- Thompson James D., *Organizations in Action*, New York : McGraw-Hill Book Co., 1987.
- Waldo, Dwight, “Reflections on Public Morality”, *Administration and Society*, Vol.6, No.3, 1974.

민선자치 2기 시대의 지방재정 전망과 과제

김 학 민
(金學民)

순천향대학교
자치행정학과 교수



- I. 머리말
- II. 민선 2기 지방재정의 전망
- III. 자치재정을 위한 투자자원 확보방안
- IV. 맺는말

I. 머리말

국가경제가 IMF관리체제에 놓이게 된 경제위기 상황에서 조세수입은 감소되는 반면 실업 및 경제 활성화 대책을 위한 재정수요는 오히려 증가하는 추세가 되었다. 내수시장의 한파, 금융시장의 경색, 구조조정과 대량실업, 제조업 가동의 급락 등으로

요약되는 IMF 관리체제 6개월을 경험하면서 중앙 정부는 이를 해결하기 위해 다각적인 노력을 기울이고 있으나 자원의 효율적 배분, 소득의 재분배, 경제안정과 성장이라는 기본적인 재정적 기능을 상실한 채 표류하고 있다. 정부수립 이후 최대의 고비를 맞고 있다.

이러한 국가적 위기상황에서 지방재정은 더욱 어려울 수밖에 없다. 올해의 취득세와 주민세 등 지방세 수입은 당초 예상보다 1조9천억여원이 줄어 들고 지방교부세와 국고보조금 등 중앙정부 지원금 또한 1조5천3백82억원이 감소할 전망이다. 따라서 전체 지방재정은 당초 보다 3조4천8백86억원이 감소한 51조7천억여원으로 줄어들 것으로 보여진다.

이는 전체 지방재정의 55조1886억원 중에서 6.3%의 삭감을 의미하는 것이지만 앞으로 더 비관적인 방향으로 흘러갈 공산이 크다. 왜냐하면 본격적인 구조조정과 이에 따른 조업중단 및 대량실업은 6월 이후에 본격적으로 시작될 예정이기 때문이다.

중앙정부로부터의 재정 의존률이 70% 내외를

상회하고 있는 충청남도 본청과 각 시군은 경제위기 상황에서 중앙정부의 감축예산안에 따른 여과를 그대로 이어 받을 수밖에 없다. 여기에서 지역경제 위축으로 인해 금년도 1/4분기에만도 이미 도세 수입이 11%¹⁾ 감소하였고 각 지방자치단체에서 계획했던 경영수익사업이 부진할 것으로 예상되어 세외수입이 감소하는 등 지방재정을 압박하는 요인이 도처에서 나타나고 있다. 이같은 재정난을 해소하기 위해 자치단체의 경상비적 예산절감과 공무원의 인건비를 줄인 실업대책비 마련 등 교육지책을 마련하고 있지만 앞으로 지속될 경제위기 상황을 고려한다면 임시방편적인 처방에 불과하다.

이제 지방자치단체의 민선 2기를 출범하는 입장에서 지방재정의 새로운 사고와 전환적 자세가 요구되는 시점이다. 1998년 6월 4일 선출된 민선 2기는 지난 3년간 추진하던 민선 1기의 사업을 마무리하고 21세기를 열어 가는 장대한 비전을 완성하기 위해 대단위의 사업을 계획하고 있다. 이러한 대단위 사업을 성공적으로 이끌기 위해서는 적지 않은 어려움이 있을 것으로 예상된다. 이러한 상황에서 본고는 새롭게 출범하는 민선 2기의 지방재정을 전망해보고 이를 운영하는데 도움이 되고자 하는 바램으로 지역개발에 필요한 투자재원 확보와 지역경제 활성화를 위한 해외직접투자 유치방안을 제시하고자 한다.

II. 민선 2기 지방재정의 전망

민선지방자치 2기의 재정을 예측하기 위해서는 이 기간동안에 펼쳐질 국가경제여건에 대한 전망이 필수적이다. 한 국가의 경제여건은 일인당 산출(product per capita) 또는 일인당 소득(income per capita)의 크기에 의해 좌우된다. 일인당 소득수준은 그 나라 경제의 총체적 생산능력에 의해 결정됨으로 생활수준이 향상되려면 결국 총체적 산출이 증가해야만 한다. 이러한 총체적 생산능력은 시장에서의 생산요소의 양과 기술수준에 의해 결정된다. 그러므로 한 나라의 경제여건의 주요 결정요인은 결국 노동투입과 자본증가 그리고 기술진보의 속도라고 할 수 있다. 현재 직면한 우리나라의 경제위기 원인은 이러한 노동, 자본 및 기술적인 요인에서 찾아볼 수 있으며 이를 전망하기 위해서는 구조적 요인과 경기 순환적 현상을 함께 살펴볼 필요가 있다.

1. 구조적 요인에 의한 전망

경제위기의 구조적 요인에 의하면 우리나라의 경제위기 요인은 노동, 자본 및 기술의 비효율성에 있다는 것이다. 즉, 우리나라의 경제위기는 정부의 규제, 뒤쳐진 금융, 경직된 기업활동 등으로 인해 전체적인 경제의 효율성이 낮아진 데 있다는 구조주의자들의 지적이다. 따라서 정부·기업·가계 등 경제 주체들이 현재의 경제위기를 극복해 나가

1) 1998년도 1/4분기의 충청남도 도세 징수 목표액은 58,707백만원이었으나 52,469백만원이 징수되어 89%의 징수율을 기록하였다 (충청남도 세정과 내부자료).

기 위해서는 각 부문의 구조조정이 필수적이라는 주장이다. 그 중에서 금융과 기업의 구조조정, 노동시장의 유연성 확보, 정부부문의 구조조정 등이 핵심사항으로 떠오르고 있다. 이러한 부문의 구조조정 및 개혁작업이 성공적으로 추진되느냐의 여부에 따라 민선 2기의 재정상태가 좌우될 것이다.

구조조정이 본격적으로 진행될 민선 2기의 초기에는 상당한 고통이 수반될 것임에 틀림없다. 우선 금융부문의 구조조정으로 인해 기업에 대한 자금지원이 경색되고 이로 인해 도산 기업이 늘어나며 실업률은 크게 증가될 것이 예견된다. 이와 함께 진행될 부실기업의 퇴출과 대기업의 구조조정으로 인해 대규모 실업사태를 맞게될 것이다. 따

라서 올해의 경제성장률은 마이너스 1%정도로 예측되고 있으며 실업자 수는 200만명 가까이 될 것으로 전망하고 있다.

〈표 1〉에서 보듯이 멕시코, 핀란드, 스웨덴 등 IMF 구제금융을 겪은 국가들이 결코 빠른 시간내에 경제회복을 이루지 못하고 있음을 보여주고 있다. 이들 국가들이 강력한 구조조정을 실행했음에도 불구하고 3년 이내에 완전복구를 실천한 나라는 스웨덴 뿐이다. 스웨덴은 일시적인 금융부실로 인해 IMF 구제금융을 받았고 그로 인해 회복은 대체로 해결되었지만 실업문제는 지속되고 있다. 우리와 비슷하게 외환위기에서 비롯된 경제위기를 겪은 멕시코는 비록 경제성장면에서 3년 뒤에 두

〈표 1〉 IMF 구제금융 이후 각국의 경제회복 지표

(단위 : %, 억달러)

국 가	경 제 지 표	발 생 연 도	1 년 뒤	2 년 뒤	3 년 뒤
멕시코	성 장 륜	94년	95년	96년	97년
	실 업 륜	3.5	-6.2	5.1	7.0
	경 상 수 지	3.5	6.3	5.5	3.5
핀란드	성 장 륜	-296	-15	-19	-74
	실 업 륜	89년	90년	91년	92년
	경 상 수 지	5.7	0.4	-7.1	-3.7
스웨덴	성 장 륜	3.4	3.4	8.1	13.3
	실 업 륜	-57	-66	-67	-49
	경 상 수 지	91년	92년	93년	94년
	성 장 륜	-1.7	-1.7	-2.6	2.6
	실 업 륜	3.0	5.4	8.2	8.0
	경 상 수 지	-46	-87	-40	0.8

자료 : International Monetary Fund, 1990~1997.

렸한 회복세가 나타났다. 하지만 경상 수지면에서 불안을 보이는 등 아직은 완전한 회복이라 볼 수 없다. 우리나라의 경우 민선 2기의 초반부에 실시해야 할 구조조정을 강력히 실시하지 않는다면 핀란드의 경우와 같이 3년이 지나도록 회복기미가 보이지 않을 수도 있다. 구조적인 요인으로 본다면 우리의 지방재정이 IMF 이전의 수준으로 돌아가기 위해서는 최소한 3년에서 5년이 소요될 것이라는 것이 적절한 예측이 될 것이다.

2. 경기순환적 요인에 의한 전망

경기순환적 이론에 의하면 우리나라의 경제국면은 자본주의의 특성상 4가지 국면²⁾ 중 경기의

후퇴국면에 있기 때문에 노동력, 자본, 기술이 모두 침체되어 있으며 공황을 거쳐 회복기로 돌아설 것이라는 견해이다. 자본주의경제는 소득의 증감과 물가의 기복 등으로 나타나는 경기변동 현상이 주기적으로 나타나고 있다. 러시아의 경제학자 Kondratiev(1925)는 자본주의체제에서는 50년 내지 55년의 주기로 물가의 변동 주기가 반복해서 일어난다고 주장했으며 러시아 출신 미국의 경제학자 Kuznets(1940)는 20년 내지 25년의 주기로 국민소득의 변동주기가 반복해서 일어난다고 주장했다. 이러한 물가와 소득간의 경기순환 관계를 결합하여 Berry(1991)는 물가와 경제성장의 주기가 정치적인 함수에 의해 결정된다는 최종적인 결

〈표 2〉 우리나라의 최근 5개월 경제지표

기 간 항 목	97년 12월	98년 1월	98년 2월	98년 3월	98년 4월
소비자물가상승률(%)	2.5	2.4	1.7	-0.2	0.3
(전월 대비)	+2.4	-0.5	-0.7	-1.9	+0.5
실업률(%)	3.1	4.5	5.9	6.5	6.8
(전월 대비)	+0.5	+1.4	+1.4	+0.6	+0.3
제조업공장가동률(%)	76.1	67.8	68.8	65.2	n/a
(전월 대비)	-1.2	-8.3	+1.0	-3.6	n/a
선행종합지수(95년=100)	114.5	110.1	108.4	106.9	108.1
(전월 대비)	-1.3	-4.4	-1.7	-1.5	+1.2

자료 : 재정경제부, 통계청.

2) inflationary growth(인플레이적 성장), inflationary decline(인플레이적 침체), deflationary growth(디플레이적 성장) 및 deflationary decline(디플레이적 침체) 등을 말함.

론에 도달하게 되었다.

경기순환이론에 의하면 우리나라의 현재 위치는 deflationary decline(디플레이션 침체)에 있다고 본다. 이시기는 자유로운 기업활동이 보장되어 기업의 경쟁은 더욱 더 치열해져서 심각한 가격경쟁체제에 돌입하게 되는 시기이다. 이러한 가격경쟁의 심화로 새로운 기술이 개발되고 Schumpeter 식의 창조적 파괴(creative destruction)가 나타나는 시기이다.

따라서 물가는 하락하지만 경쟁력이 없는 중소기업들을 비롯한 영세업자들은 도산에 처하게 되고 이곳에 근무하던 근로자들은 실업을 하게 된다. 이러한 상황이 지속되면 소득수준과 물가상승률이 모두 최하점에 이르게 공황을 맞이하게 된다.

경기순환이론을 우리나라에 적용하는데는 여러 가지 이견(異見)이 있을 수 있겠지만 <표 2>에서 나타난 최근 5개월간의 경제지표 상으로는 경기침체기적 공황상태에 있다.

일부에서는 현재의 위치를 스태그플레이션(stagflation)으로 보기도 하지만 소비자물가 상승률이 외환과 관련된 수입원자재 등을 제외하고는 대체적으로 감소추세에 있기 때문에 공황상태로 접어들다는 것이 타당할 것이다. 이러한 물가 감소현상은 세계화가 확대되면서 외국기업체의 기술혁신으로 인한 가격경쟁이 우리나라 시장에서도 본격화 되었기 때문이다.

제조업 가동률이 감소되는 가장 큰 이유 또한 우리나라 기업의 제조 경쟁력이 외국업체보다 상대적으로 뒤지면서 나타난 현상으로 해석되어야

한다. 또한 향후 7·8개월 후의 경기상황을 예고하는 종합선행지수가 지속적으로 감소추세에 있다는 것은 내년도 전반기에도 경제회복의 기대가 요원하다는 의미이다. 여기에다 우리나라와 비슷한 수준의 경쟁력을 갖추고 있는 아시아 국가들이 똑같은 경기순환을 경험하고 있기 때문에 경기침체에서 벗어나는데 장기화되지 않을까 하는 우려가 나오고 있다.

3. 민선 2기의 지방재정에 관한 종합 전망

경기순환이론에서는 경기침체기를 벗어나는 길을 두 가지로 제시하고 있다. 하나는 정부의 공공사업 확대정책이고 다른 하나는 경제활성화를 위한 기업유치정책이다. 정부가 공공사업을 확대할 경우 실업률이 줄어들고 소득재분배의 결과로 인해 빈민들의 소득이 증가하여 경제 회복기로 전환된다. 이때의 정부형태는 공황이후에 국민들로부터 선택된 개혁적 정부로서 강력한 공공투자정책을 시도하게 된다. 미국의 1930년대 공황이후 펼쳐진 개혁적인 민주당의 뉴딜정책이 그 대표적인 예이다.

한편 경제침체기를 벗어나기 위한 투자재원 확보를 위해 자국내의 경제여건이 허락하지 않기 때문에 해외직접투자 유치를 성공적으로 이끈 경우는 1970년 공황 이후 성공적인 재기를 이루어 낸 영국이 대표적인 예이다. 1976년 IMF 구제금융을 받은 영국이 그 해외직접투자를 유치해 실업해소와 경제회생을 이룬 것은 우리에게 시사하는 바가 크다.

민선 2기 자치단체의 초반부 2년(1998. 7. 1 ~ 2000. 7. 1)은 국가의 총체적 경제위기로 인해 제대로 지역을 경영할 재원이 부족하기 때문에 상당한 고전이 예상된다. 이를 두 가지로 압축해 보면 다음과 같다. 첫째 중앙정부에서 추진하는 구조조정과 개혁을 추진하기 위한 재원확보로 인해 지방재정이 어려움을 겪을 것이다. 구조조정을 통한 경제위기 극복을 위해서는 막대한 재원이 필요하다. 금융권 구조조정만을 위해서도 100조원의 부실채권을 해결해야 하는데 이중, 정부가 동원할 재원은 64조원에 이르고 있다. 여기에다 기업의 구조조정과 함께 불어닥칠 실업자 구제 재원 등과 같은 빈민층 생활보호 대책 자금의 수요가 급증할 것이기 때문에 지방재정에 투여할 정부보조금이 최소화 될 것이다.

둘째, 내수시장 부진으로 인한 국내기업의 투자 위축과 구조조정 이후의 투자능력 상실로 인해 제조업 공장 가동률이 60% 수준에 머물게 되면 실물경기가 마비상태에 이를 것이다. 이는 또 다시 경기침체를 가져오는 악순환을 만들고 지방세 수입을 감소시키는 요인이 되기 때문에 지방재정의 붕괴를 가져온다. 따라서 지역에서 계획하고 있는 대규모 투자를 성공적으로 추진한다는 것이 불투명해지고 지역경제를 살릴 것으로 기대했던 국내기업의 투자 축소 또는 취소 사태를 맞이하게 될 가능성이 높다.

민선 2기 자치단체의 후반부 2년(2000. 7. 1 ~

2002. 7. 1)은 지금의 경제동향으로 예측하기 어렵다. 현재 중앙정부에서 추진하고 있는 구조조정 작업이 원활히 수행되고 실업자가 양산되어도 사회적 불안이 야기되지 않는다는 전제하에서 2000년 이후를 회복단계라고 조심스럽게 전망하기도 한다(삼성경제연구소, 1998). 그러나 구조조정이 빠른 기간 내에 완결되지 못하거나 실업문제가 노동문제로 확산되어 사회안정이 깨질 경우 1970년대 남미에서 겪었던듯 10년 가까운 경기하락을 맞게 될 것이다. 한편, 2000년 이후에 경기가 회복된다 해도 IMF관리체제 이전까지 누려왔던 고성장과 저실업 시대는 기대하기 어렵다는 것이 IMF관리체제를 경험한 나라들에게서 얻은 교훈이다.

III. 자치재정을 위한 투자재원 확보방안

정부 수립 이후 최악의 경제상황을 이끌어가야 할 민선 2기의 재정 전망은 앞서 살펴 보았듯이 많은 장애물이 가로놓여 있다. 이를 극복하기 위해 다양한 재정정책이 제시될 수 있지만³⁾ 본고에서는 경제침체를 벗어날 수 있는 투자재원 확보 방안을 집중적으로 논하려 한다.

충청남도에서 계획하고 있는 개발사업은 대체적으로 개발의 대규모성, 유치 시설물의 다양성, 장기간 사업성, 그리고 업무의 복잡성 등으로 인해 대규모 재원, 다양한 재원, 장기적이고 안정적인 재원이 필요한 실정이다. 그러나 경제위기상황에서 국내기업으로부터의 민간자본 유치가 불투명

3) 재정의 효율성을 증대하기 위한 중·단기적 방안은 이강선(1998)을 참조할 것.

해졌으며 외환위기에서 비롯된 국제신용도 하락으로 인해 해외투자재원의 확보가 매우 어렵게 되었던 때문에 충청남도에서 계획한 각종 개발계획의 실현성은 낙관적이지 않다. 여기에서 국내 기업체의 투자활동 감소로 인해 지역경제의 활성화가 요원해지고 있는 시점에서 투자재원의 확보와 기업 유치는 민선 2기를 운영해야 할 각급 지방자치단체가 해결해야 할 과제이다.

김대중 대통령의 아시아유럽정상회의 참석을 계기로 해외직접투자 유치에 대한 관심이 높아졌

음은 사실이나 지방자치단체 차원에서는 아직까지 구체적인 해외직접투자 유치방안이 제시되지 못하고 있는 실정이다. 해외기업 유치는 지역연고와 인맥, 또는 정치적 배려에 의해 실시되었던 국내 기업의 유치와는 전혀 다른 새로운 시각에서 추진되어야 한다.

1. 해외직접투자 유치 요인분석

〈표 3〉은 다국적 기업의 해외직접투자 유치 결정요인을 분석한 것으로 주요 해외직접투자이론에

〈표 3〉 중앙 및 지방정부의 해외직접투자 유치전략

가 정	기업목표	이 론	주 요 변 수	중앙정부의 활용방안	지방정부의 활용방안
완 전 시 장	수익성 확 보	환수율격차이론	투자환수율	생산성 제고 통화안정 환율안정	지역의 생산성 제고
		자산분산이론	투자위험률	정치적 위험요소 제거 노동시장안정	지방자치단체 효율성 제고 지역의 노동시장 안정
		시장규모이론	시장의 잠재성	국민소득증대	유통구조의 전국화·세계화
불완전 시 장	우위성 활 용	독점적우위이론	기업특유의 지식	해외지식산업 보호	지역의 특정산업 육성
		절충이론	지역특유의 입지	국가경쟁력 강화	지역의 투자지역개발
	거 래 비 용 감 소	내부화이론	내부거래비용	지식산업육성	지역의 지식산업육성
		거래비용이론	거래비용	국제거래의 간소화 해외기업의 조세 인하	지역의 투자정보 제공
기업의 국제화	대 량 생 산 체 제	제품수명주기이론	기술이전	기술이전 촉진	기술인력확보
		국제화단계이론	기업의 해외개입도	투자의 초기단계 유도	투자의 초기단계 유도
		세계화 요인 모형	기능적 통합요소	시장개방 국제조약가입 정보산업 육성	해외투자 거점지역 개발 정보통신망 구축

서 발견된 변수들을 정리하고 중앙정부와 지방자치단체 차원에서 이러한 변수들을 어떻게 활용할 수 있는지를 제시하고 있다.

해외직접투자를 유치하기 위해 중앙정부와 지방자치단체는 상호보완적인 노력을 기울여야 한다. 환율을 비롯한 금융·통화정책, 시장개방과 국제조약가입 등을 포함한 통상 및 외교정책은 중앙정부차원의 정책으로서 해외직접투자 유치에 결정적인 역할을 한다.

한편, 다국적 기업을 특정지역에 유치하기 위해 입지적 우위를 개발하고 부각시키는 것은 지방자치단체가 담당해야 할 역할이다. 그러나 국가의 신용도와 생산성과 같은 해외투자유입요소들은 중앙과 지방의 공동된 노력에 의해서만 개선될 수 있다.

특정지역으로의 해외직접투자 유치는 특정지역에 투자하여 얻은 수익이 다른 지역에 투자하여 얻은 수익보다 상대적으로 높을 때 가능하다. 이때 특정지역은 국내의 다른 지역뿐만 아니라 외국의 지역과도 입지적 우위를 놓고 경쟁하게 된다. 수익은 투자환수율, 투자위험률, 그리고 시장의 잠재성에 의해 결정된다. 다른 지역보다 높은 투자환수율을 제공하기 위해서 생산성을 제고하는 여러 가지 정책이 시도되어야 하겠지만 단시간 내에 이를 달성하기란 용이하지 않다. 다국적 기업은 그들의 계산방식에 의해 환수율을 예상하기 때문에 지방자치단체에서는 해당 지역의 예상 환수율을 계산하는데 불리함이 없는 정보를 제공하는 것이 우선되어야 할 것이다. 환수율 다음으로 중요

한 변수는 투자위험인데 지방자치단체의 효율적인 운영을 통한 지방정치의 안정성 확보와 지역 노동시장의 안정적 공급에 의해 감소될 수 있다. 또한 지역시장의 잠재성을 극대화할 수 있도록 다국적 기업의 활동이 특정지역에 한정하지 않고 전국적으로 연결될 수 있고 더 나가 세계적으로 확산될 수 있도록 유통구조를 개선해야 한다.

다국적 기업이 특정지역에 해외직접투자를 실시할때 투자에 대한 수익 뿐만 아니라 거래비용으로 인한 손실도 고려한다. 이 부분은 중앙정부에서 조세감면과 투자규제완화 등과 같은 법적인 조치를 통해 개선될 수 있지만 지방정부 차원에서는 국제거래에 따른 제반 절차를 간소화하려는 행정적 노력에 의해 개선될 수 있다. 거래비용을 감소시키는 또 다른 요인은 투자에 대한 정보의 제공과 다국적 기업의 원활한 국내외 활동을 위한 지역의 교통통신망을 확충하는 것이다. 한편, 다국적 기업의 내부화 전략을 이용하는 지방자치단체차원의 유치방안이 검토되어야 한다. 지식 및 기술 집약적인 산업이 해외직접투자에 활발한 것으로 나타났다듯이 이 분야의 산업을 유치하는데 필요한 조건이 무엇인지 지방자치단체 차원의 연구가 필요할 것이다. 지식 및 기술 집약적인 산업에 우선적으로 투자하는 내부화 전략은 제품수명주기이론에서 제기한 기술이전을 수용할 기술인력 확보와 연결이 되는데 이를 위한 대책이 강구되어야 할 것이다(Buckley and Casson, 1976).

입지특유 우위는 시장의 잠재성, 생산함수, 정부의 지원과 규제, 정치적 위험과 문화적 특징에 의

해서 결정된다(Caves, 1972). 지방자치단체에서는 각 지역이 갖는 입지특유우위를 개발하기 위해서 해당지역이 타지역에 비해 비교우위를 점할 수 있는 전략산업을 선정해야 한다. 전략산업을 선정하는데는 특정 상품을 생산하는 품목적 선정(product selection)에만 국한할 것이 아니라 생산, 판매, 서비스, 재무, 연구 및 개발과 같은 다국적 기업의 제반 활동 중 특정활동을 선정하는 업무적 선정(business selection)도 고려해야 한다.

다국적 기업의 국제화 단계이론에서는 다국적 기업들이 초기부터 대규모 해외직접투자를 실시하는 것이 아니라 소규모로 시작하여 경험을 축적한 다음 점차 규모를 늘려간다고 한다(Dunning, 1988). 이러한 현상은 지방자치단체가 처음부터 무리하게 대규모의 해외직접투자 유치에 노력할 것이 아니라 소규모의 기술이전과 라이선싱, 그리고 합작투자부터 유치해야 한다는 것을 시사하고 있다. 특히 소규모의 직접투자를 다수 유치할 경우 그로 인한 지역의 신용도가 제고되어 후속적인 대규모 유치가 가능하다는 점을 고려하여 소규모 투자 유치를 위한 지방자치단체의 노력이 요구된다.

다국적 기업의 세계화적인 현상으로 인해 해외직접투자의 집중화를 의미하는 해외직접투자의 집적(agglomeration)현상이 나타나고 있다. 이러한 현상은 해당지역이 해외직접투자의 중심지가 되도록 지방자치단체가 지속적인 노력을 하지 않는다면 이미 투자하였던 다국적 기업도 제3국으로 이동할 수 있다는 것을 시사한다(Kim, 1995). 이를

극복하기 위해 다국적 기업이 해당지역의 자회사를 세계적 시스템의 일부분으로 취급하는 글로벌 네트워크를 구축하는 인프라를 확보해야 할 것이다(김학민, 1997).

2. 충청남도의 해외기업체 유치 3단계 전략안 (예시)

충남의 해외직접투자 유치를 위한 전략은 초기의 해외직접투자 유치를 위한 제1단계, 해외직접투자의 집적효과를 겨냥한 제2단계, 그리고 해외직접투자시장의 세계적 거점지역으로 성장하기 위한 제3단계로 나누어 설명할 수 있다.

해외직접투자 유치의 초기 단계인 제1단계에서는 충청남도가 다른 지역보다 해외직접투자 유치에 우수한 것이 무엇인가부터 발굴하고 이를 해외기업에 홍보하는 작업이 필요하다. 지역적 우위의 전략산업을 개발하기 위해 기존의 충남지역 산업을 활용하는 것이 우선되어야 한다. 충남의 산업구조를 볼때 화학, 기계·금속, 전기·전자 분야의 생산활동이 두드질 것으로 예상되고 있다. 따라서 다국적 기업의 내부화 전략을 이용하기 위해 이 분야의 다국적 기업을 파악하고 그들에게 충청남도 지역특유우위 정보를 제공해야 할 것이다. 또한 다국적 기업의 제반 활동 중 충청남도가 담당할 수 있는 업무분야를 발굴하는 노력이 요구된다. 수도권과의 인접한 지리적 여건과 항만과 공항을 이용한 세계시장 진출의 유리함 등을 십분 활용하여 다국적 기업이 충청남도에 판매와 서비스를 담당하는 유통관계 해외투자를 실시하도록

〈표 4〉 충청남도의 해외직접투자 유치를 위한 단계적 전략(안)

단 계	기본 목표	세 부 목 표	주 요 과 제
제 1 단계 (초기단계)	지역특유우위 개발	전략산업개발 전략업무개발 해외홍보팀 운영	- 전문인력확보 및 전담기구운영 - 충남도 해외사무소 운영 - 공단입지를 위한 공간확보
제 2 단계 (집적단계)	다양한 산업 유치	관련산업개발 관련업무개발 대규모 생산업체 유치	- 인프라 확충 - 외국기업체 전용공단 확보 - 지속적인 입지특유우위 유지
제 3 단계 (완성단계)	세계투자시장의 중 심 지	다국적기업 본사유치 기능적 통합 생산체제 확보 종합적 기업활동체제 확보	- 글로벌 네트워크 형성 - 다양한 산업 육성 - 자유 투자·무역지대의 확대

유도하는 정책이 강구되어야 할 것이다. 이 때 다국적 기업의 해외투자 초기단계인 합작과 라이선싱 형태의 투자도 적극 수용하는 자세가 필요하다.

제1단계의 업무를 원활히 추진하기 위해서는 충청남도 자체의 해외직접투자 유치 기획단과 같은 전담 부서의 발족과 국제경영 관련분야의 전문가 확보가 필수적이다. 이 부서의 업무는 크게 4가지로 분류할 수 있다. 우선 지역개발부서와 연계하여 충남의 전략산업과 업무를 발굴하고, 해외투자 기업체에게 저렴한 공장부지를 제공할 계획을 장기적으로 마련해야 한다. 또한 이 부서는 충청남도내 직접투자를 실시한 외국기업체의 지원부서 역할을 해야 하며 다국적 기업의 본사가 있는 주요 지역에 상설 충청남도 사무소를 운영하여 충청남도의 최신 투자정보를 제공하고 상담하는 역할

을 해야 한다.

제2단계는 해외직접투자 유치의 집적단계 또는 성장단계로서 초기단계에서 유치한 산업의 연관분야 산업을 유치하는 단계이다. 초기단계의 해외투자는 대부분 생산라인의 일부에 국한되어 있지만 경험과 정보의 축적으로 점차 생산라인 전체의 해외직접투자가 이루어지는 단계이다. 따라서 충청남도로서는 대량 생산체제를 갖춘 다국적 기업의 생산라인 전부를 유치하는데 노력해야 한다. 이때는 또한 다국적 기업이 완전히 현지기업이 되는 단계이다. 따라서 다국적 기업은 생산 뿐만 아니라 연구개발, 재무, 서비스 등과 같은 업무를 이전 시키게 된다.

다국적 기업의 단계적 행태를 고려해 볼때 제2단계의 충청남도의 전략은 매우 중요한 업무를 포함하고 있다. 제1단계 전략에서 성공했다 하더라도

도 입지특유우위가 지속되지 못한다면 다국적 기업의 현지기업화는 늦추어 지거나 포기되어질 수 있기 때문이다. 한편, 제2단계에 진입하는 다국적 기업의 수가 증가하면, 이를 동조하는 새로운 해외직접투자 기업이 증가하는 동시에 다양한 관련 산업의 투자가 뒤를 잇게 된다. 제2단계에서 입지 특유우위를 지속하기 위해 해외투자기업의 경쟁력을 제고시킬 수 있는 인프라를 확충하고 대규모 생산체제를 갖출 수 있도록 외국기업체 전용공단을 확보하는 방안이 강구되어야 할 것이다.

제3단계는 해외직접투자 유치의 완성단계로서 충남지역이 해외직접투자시장의 중심지 역할을 하는데 그 목표가 있다. 제2단계의 해외직접투자 집적단계에서는 충남지역과 동아시아에 산재해 있는 다국적 기업의 다양한 활동이 개별적인 것으로 존재하지만 이들의 활동을 기능적으로 통합하기 위한 시도가 있게 된다. 이러한 업무를 담당하는 다국적 기업의 본사를 유치하거나 동아시아지역 본사를 유치하는 전략이 요구된다. 또한 본사를 이전하지 않는 다국적 기업에게는 종합적인 기업활동을 원활히 할 수 있도록 다양한 산업을 제공해야 한다.

제3단계를 성공적으로 추진하기 위해서는 글로벌네트워크가 필수적이다. 컴퓨터통신망을 이용한 정보네트워크 뿐만 아니라 물적·인적자원의 글로벌네트워크를 구축해야 한다. 이러한 점에서 서산공항과 영종도 신공항의 역할은 지대할 것으로 예상된다. 중국에는 해외직접투자시장의 세계적 중심지가 되기 위해 충남에 보다 원활한 다국적 기업활

동을 제공하는 투자 및 무역의 자유지역이 되어야 할 것이다. 이를 위해 다양한 산업의 육성이 고려되어야 하는데 금융 및 법률을 비롯한 거래관련 서비스산업과 세계투자지역의 중심지로서 다양한 정보를 제공할 수 있는 지적관련 서비스산업, 그리고 상주인구의 여가선용을 위한 엔터테인먼트 관련 서비스산업 등이 그것이다.

3. 충남의 대규모 지역개발 투자재원 확보를 위한 전략(예시)

충남의 서해안 개발 또는 역세권 신도시 개발과 같은 대규모의 다양한 사업이 동시에 추진되면 참여자들의 위험부담에 대한 투자위축이 사업초기에 발생할 수 있는 장애가 될 수 있다. 특히 IMF관리체제의 경제위기 상황에서 해외직접투자를 이러한 개발사업에 투입하자면 투자보장장치를 제공하는데 각별한 관심을 기울여야 한다. 그 일환으로 프로젝트 파이낸싱(project financing)의 도입이 고려될 수 있다.

프로젝트 파이낸싱이란 플랜트 건설사업, 자원개발사업 등 대규모 투자사업에 널리 활용되어온 금융방식을 지칭하는 용어로 일반 대출과는 달리 사업자체에서 산출되는 생산물 판매대전 또는 수익을 여신의 상환재원으로 한다는 점에 가장 큰 특징이 있다. 따라서 차주사(借主社)의 재력과 신용, 제3자의 보증 등은 부차적인 것이 되며, 공사의 환성과 생산, 판매 등 프로젝트의 성공적인 수행이 전제로 되고 있다.

대규모 프로젝트의 경우 소요자금 규모가 크고

위험이 높기 때문에 복수의 관계 당사자들에 의해 합작 또는 컨소시엄을 구성하거나 하청계약을 통하여 책임을 분산하게 되며 사업의 성공적인 수행을 보장하고 위험을 극소화하기 위해 복잡한 내용의 각종 계약을 체결하게 된다. 또한 이러한 프로젝트를 지원하는 금융도 복수의 금융기관에 의해서로 다른 조건으로 공여되는 것이 통례이다.

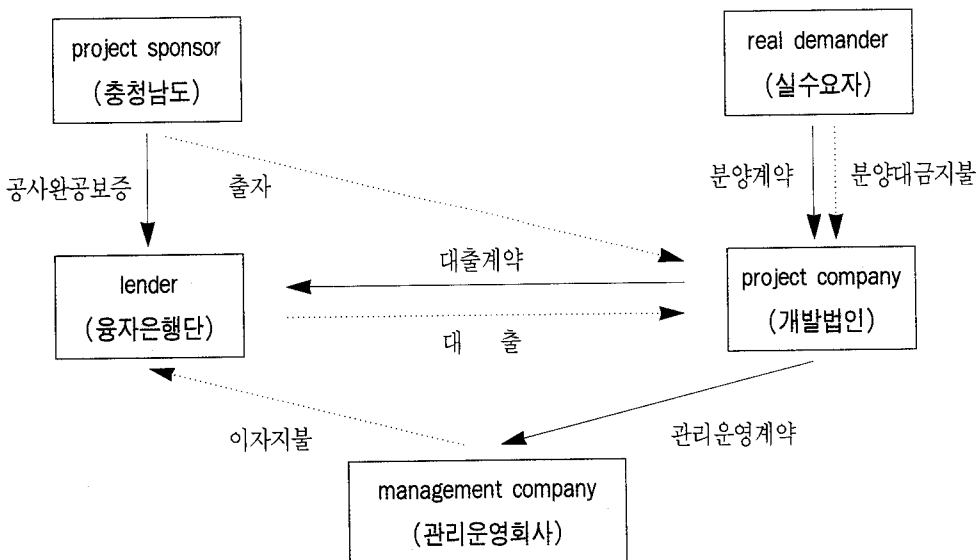
프로젝트 파이낸싱에 관계되는 주요 관계 당사자로는 project sponsor, project company 및 lender가 있다. project sponsor는 project를 추진하는 사업주체로서 산출물의 제조업자, 판매업자, 원료공급업자, 제조설비공급자 및 기술제공자 등이 포함된다.

project company는 sponsor가 설립한 현지 자회

사로 단독법인, 합작법인 또는 비법인합작사업체 등의 형태를 취한다. lender는 project 개발에 필요한 자금을 제공하는 주체로서 대부분 기관투자자인 수출입금융기관, 국제개발금융기관, 민간상업금융기관, 리스회사 및 보험회사가 주종을 이룬다.

〈표 5〉는 충청남도 차원에서 이들 프로젝트 파이낸싱 회사들을 어떻게 활용할 것인지를 구상한 도표이다. 우선 충청남도는 project sponsor로서 개발사업의 사업주체이다. 이때 충청남도는 민간기업들과 함께 project company를 설립한다. 따라서 project company는 개발사업에 필요한 부지조성 및 필요에 따라 건축도 담당하게 된다. 이러한 부지조성 및 건축에 소요되는 일부 또는 전부의 자금을 용자 은행단으로부터 대출을 받게 되는데 이

〈표 5〉 프로젝트 파이낸싱을 이용한 충남의 지역사업개발안



를 프로젝트 파이낸싱에 의해 이루어 지도록 한다.

이때 충청남도는 project sponsor로서 용자 은행 단에게 공사완공을 위한 보증을 제공해야 한다. 한편 project company는 조성된 개발부지 또는 완성된 건축물을 실수요자에게 분양하거나 임대하게 되는데 이러한 작업이 완료되면 임대관리회사에게 업무를 인계하여 차후 용자 은행단에게 이자를 지불하도록 한다.

프로젝트 파이낸싱은 1930년대 미국의 군소 석유채굴업자들의 석유개발 프로젝트들에 대한 용자에서 시작되었으나, 1970년대의 제1차 석유파동 이후 에너지 및 자원개발관계 프로젝트에 투자 필요성이 증대되고 다국적 기업의 범세계적 활동에 따른 플랜트 건설 등 대규모 프로젝트들이 추진된 것이 주요 발전 배경이다.

최근에는 각 분야별 전문 프로젝트 파이낸싱회사들이 운영되고 있다. 그 사례로 발전소 개발을 전문으로 하는 Power Project Financing社は 1980년대 미국의 태양열발전소, 풍력발전소 그리고 화력발전소 등을 용자했다. 이 회사는 주로 에너지 관련 전문가들에 운영되고 있으므로 사업의 타당성 검토에 신뢰성을 확보하고 있으며 용자가 결정된 사업은 대부분 성공적인 운영을 보장하게 되었다. Power Project Financing社は 1990년대 들어와서 해외의 발전소 건설 프로젝트 파이낸싱에 진출하고 있는데 중국의 산둥지역, 아르메니아지역, 그리고 멕시코와 터키에 이르기까지 광범위한 지역에서 사업을 펼치고 있다.

대규모의 기관투자기관들은 다양한 분야에 프로젝트 파이낸싱을 적용하기도 한다. 일례로 미국의 Coughlin & Associates社は 국제규모의 공항, 항만, 발전소, 교량 및 도로, 호텔, 대규모 위락시설, 산업단지, 의료보건시설 등에 관심을 갖고 투자하고 있다. 또한 Nomura Project Finance International Limited(NPFI)社와 같은 투자기관은 노무라그룹으로 잘 알려진 세계 최대 규모의 투자회사인데 사회간접자본시설 투자(infrastructure projects)에 많은 용자금을 제공하고 있다. 이러한 프로젝트 파이낸싱 회사들은 최근 국제금융시장의 개방과 함께 국내에서의 활발한 사업이 예상되고 있다.

이상에서 언급한 프로젝트 파이낸싱 회사들과 주요 회사들의 연락처를 참고적으로 <표 6>에 정리하지만 이외에도 수많은 기관투자자들에 의해서 프로젝트 파이낸싱이 이루어지고 있음을 명시하고자 한다.

IV. 맺는말

경제위기 상황에서 민선자치 2기를 출범하는 각급 지방자치단체의 가장 큰 고민거리는 민선 1기에서 시작한 사업을 지속적으로 추진하는 일과 21세기를 열어가는 민선 2기로서의 웅대한 계획을 새롭게 실행하는 일이다. 그러나 이 두 가지 모두 현재의 지방재정 상황에서 볼때 비관적인 모습이다.

민선 2기의 지방재정을 논하기 위해서는 재정수입 증대방안, 지방재정 조정제도의 개선을 통한 지방재정자치 실현방안, 지방자치예산의 효율적

〈표 6〉 미국 소재 프로젝트 파이낸싱 회사의 예

회 사 명	주요프로젝트	주 소	전화 / 인터넷
Power Project Financing	Power Plant	508 San Anselmo San Anselmo, California 94960	(415) 721-7012 ppf@slip.net
Coughkin & Associates	Airport, Hotel Mega Resort	422 Sandy Hook Road St. Petersburg, Florida 33706	(813) 360-6366 coughlin-associates.com
NPFI	Infrastructure	46/F Bank of China Tower 1 Garden Rd, Hong Kong	(582) 2501-3388 npfi.com.hk
Thomson & Company	Real Estate	20 Chestnut Street Williamtown, Maryland 01267	(413) 498-3365 thomson-finance.com

운영방안 등 여러 가지 측면에서 다각적으로 조명되어야 함에도 불구하고 본 논고는 해외직접투자 유치를 통한 투자재원 동원방안과 지역경제 활성화 방안만을 다루었다. 지방세 수입감소, 중앙정부의 보조재원 감소, 그리고 국내의 민간투자재원의 고갈로 인해 지방의 경기침체가 가속화되면서 이를 극복하기 위한 시급한 과제는 해외직접투자 유치를 통한 지역의 투자재원 확보이기 때문이었다.

해외직접투자 유치에 대한 논의는 최근 들어 중앙정부와 각급 지방자치단체에 의해 활발하게 진행되고 있지만 이렇다할 가시적 성과를 거두지 못하고 있다. 특히 지방자치단체 수준에서의 해외직접투자 유치는 아직 초보적인 수준에 머물고 있다. 이를 타개하기 위해서 우선적으로 중앙정부는 지방자치단체에게 지역경제개발 자치권을 제공해야 한다.

문민정부는 1997년 5월에 벤처기업 활성화 방

안과 지방중심 경제활성화 방안을 내놓은 바가 있다. 이미 1년전에 중앙정부는 벤처기업과 지방경제를 성장의 양축으로 삼아 선진경제로 재도약한다는 방침을 정했던 것이다. 그러나 당시의 구호에 그친 일과성 선전은 지금까지 열매를 맺지 못하고 있다. 새롭게 출범한 국민정부도 똑같은 목소리로 지방경제 활성화 대책을 발표하고 있다. 하지만 아직까지 지방자치단체 스스로의 지방경제 활성화 정책을 수립할만한 자치권이 부여되어있지 않다.

예를 들어 토지관련 각종 규제가 대부분 중앙정부에 집중돼 있어 지방자치단체는 기업투자를 유치할만한 수단이 거의 없는 상황이다. 정부는 농지 전용권을 시도지사에게 최대한 넘기고 산업단지의 지정 범위도 확대하는 등 지방자치단체가 산업용 토지를 원활하게 공급하도록 제도를 보완했지만 아직도 외국인 투자지역을 지정하는데는 중

양정부의 허가가 요구되는 등 자치단체를 규제하는 요소가 많이 남아 있다.

중앙정부는 지방자치단체를 규제의 대상으로 삼지 말고 지방자치단체가 외국인투자를 원활히 유치할 수 있도록 도와주는 입장에 서야 할 것이며 외국인 투자자들이 무엇을 원하는지 미리 찾아서 지방자치단체에게 지원하는 법체계가 마련되어야 한다. 이러한 제도가 수립된 다음에서야 우리의 지방자치단체가 외국의 자치단체와 해외직접투자 유치를 위한 경쟁에서 공평한 게임을 벌이거나 우세한 게임을 벌일 수 있을 것이다.

지방자치단체 차원에서는 해외직접투자 유치의 중요성에 대한 인식의 전환이 필요하며 이를 집행할 전문인력의 확보가 필수적이다. 해외직접투자의 유치는 부족한 지방의 투자재원을 충족시킬 뿐만 아니라, 첨단산업의 기술과 경영기법을 이전시키고, 지역주민의 고용증대를 도모한다는 측면에서 경제위기상황을 극복하기 위한 지방자치단체의 해법이 될 수 있다. 지금까지의 해외직접투자 유치 성사는 일부 자치단체장의 의지에 따라 추진되었지만 이제부터는 경제위기를 극복하기 위해 해외시장을 적극적으로 활용한다는 자세로 전환해야 한다.

해외직접투자 유치는 학연·지연 또는 정치적 배려에 의해 이루어지기도 하는 국내기업체 유치와는 근본적으로 다르다. 따라서 해외기업체 유치 기획단과 같은 전담 부서의 발족은 필수적이며 반드시 전문적인 국제투자요원이 고용되어야 한다. 전문가를 계약제에 의해 고용하거나 특채형식으로

발굴하지 않고 기존의 공무원을 전용하려는 발상을 한다면 해외직접투자 성공요인은 이미 멀어졌다고 보아 한다. 해외직접투자가들의 관심은 냉혹하리 만큼 철저하게 투자에 대한 수익 뿐이기 때문에 그들을 투자결정에 이르게 하기 위해서는 그들의 언어와 문화적 감각으로 정확한 투자정보를 제공해야 하기 때문이다.

해외직접투자 유치를 위한 지방자치단체의 경쟁상대는 국내에만 머무르지 않는다. 예를 들어 충남의 해외직접투자 유치 경쟁상대는 인천, 목포 등과 같은 한반도 서해안 지역뿐만 아니라 환황해권의 경쟁 도시인 상해, 천진, 대련과 같은 중국의 황해권 도시와 홍콩, 대만 등의 동아시아 도시들이다. 결국, 이들과 경쟁하여 우위를 점하기 위해서는 그들 보다 우수한 해외직접투자 유인책을 마련해야 한다. 특히 우리의 경쟁지역인 외국의 자치단체들도 곧이어 경기위기에 휩싸이게 될 전망이다. 이기 때문에 우리의 적극적인 노력이 요구된다.

열린충남

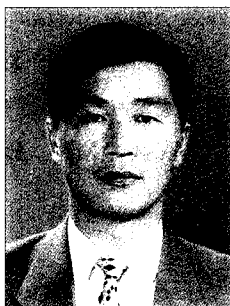
참 고 문 헌

- 김학민, "Determinants of Foreign Direct Investment", 순천향사회과학연구, 3권1호, 1997, pp.301~311.
- 이강선, "긴축시대의 충청남도 재정운영 대책", 열린충남, 4권11호, 충남발전연구원, 1998, pp.13~24.
- 삼성경제연구소, 실업증가와 정부 기업의 대책, 1998, 3. 25.
- Berry, Brian J.L., *Long-Wave Rhythms in Economic Development and Political Behavior*, Maryland, Baltimore : The Johns Hopkins University Press, 1991.
- Buckley, P.J. and Casson, M.C., *The Future of the Multinational Enterprise*, London: MacMillan, 1976.
- Caves, Richard E., "International Corporation - The Industrial Economics of Foreign Investment", *Economics*, Vol.38, 1972, pp.1~27.
- Dunning, John H., *Multinationals - Technology and Competitiveness*, London : The Academic Division of Union Hyman Ltd., 1988.
- Gilroy, Bernard Michael, *Networking in Multinational Enterprises*, University of South Carolina Press, 1994.
- International Monetary Fund, *International Financial Statistical Yearbook*, Washington, D.C., 1990~1997.
- Kim, Hak-Min, "Politics of Foreign Direct Investments", *A Paper Presented at the Annual Meeting of the Southwestern Social Science Association*, U.S.A., March 24, 1995.
- Kondratiev, Nikolai D. "Long Business Cycles", *Problems of Economic Fluctuations*, Vol.1, 1925, pp.28~79.
- Kuznets, Simon, *Secular Movements in Production and Prices - Their Nature and Their Bearing Upon Cyclical Fluctuations*, Boston, MA : Houghton Mifflin, 1930.

강경 되살리기를 위한 기본방향과 실천과제

김 정 연
(金正淵)

충남발연구원
지역개발부장



- I. 강경 되살리기 운동의 의의
- II. 강경읍의 여건과 잠재력
- III. 강경읍의 개발방향과 실천과제
- IV. 맺음말

I. 강경 되살리기 운동의 의의

우리나라 소도시의 절대다수는 생존 자체가 불투명한 상태에 있다. 대부분의 소都市는 고용창출 기반이 취약하고, 기반시설이 불비하며, 교육 의료 등의 생활편익과 직결된 기능도 상대적으로 빈약한 상태에서 침체의 국면을 벗어나지 못하고 있기

때문이다. 특히 강경읍은 광천읍, 예산읍 등과 더불어 충남의 대표적인 쇠퇴 소도시으로서 과거의 번성했던 때와는 도저히 비교할 수 없을 만큼 자생적 발전능력을 상실한 상태에 있다.

상황이 이러함에도 소도시들은 그 실상과 문제점이 제대로 파악되지 못하고 있고, 정부의 주된 정책적 관심에서도 항상 벗어나 있었다. 더구나 소도시개발과 관련 있는 건설교통부(도시계획)와 행정자치부(소도읍개발사업)의 정책방향이나 개발 전략이 상호 보완적이기 보다는 혼란만 가중시켜왔다. 지방정부는 재정적인 여력과 권한이 약하여 소도시 개발을 적극적으로 이끌어 나가기 어려운 실정이다.

이런 점에서 볼 때 지난해부터 지속적으로 추진되고 있는 「강경 되살리기 운동」은 다음과 같은 의의를 지니고 있다.

첫째로, 충청남도는 중견도시의 성장이 미약하고 다른 도에 비해 강경읍과 같이 쇠퇴하고 있는 소도시를 비교적 많이 보유하고 있어, 소도시의 再生(revitalization, regeneration)을 위한 구체적인 정책모형과 시책수단의 개발을 긴급하고도

우선적인 도정과제의 하나로 인식하고 있다. 따라서 지역 스스로의 자각과 노력에 의해 추진되고 있는 「강경 되살리기 운동」이 이러한 필요성을 충족해 줄 수 있는 선행 정책연구 사례로서 갖는 의미가 자못 크다고 할 수 있다.

둘째로, 민선 자치시대의 지역개발은 해당 자치단체와 지역주민의 주체적인 참여와 역할이 가장 중요한 요소이다. 그래야만 지속성 있는 지역개발을 추진할 수 있기 때문이다. 강경읍의 경우 지역주민과 논산시청 모두가 '강경읍의 쇠퇴를 더 이상 방치할 수 없다'는 절박감에서 출발하여 진정한 지역사회운동의 성립조건이라고 할 수 있는 「지역문제에 대한 주민들의 인식 공유와 문제해결에 대한 공동노력 의지」, 「비전을 가진 리더」, 「지역사회와 자치단체간의 협력관계(partnership)」, 「자치단체의 적극적인 지원」 등이 점차 구체성을 띠면서 전개되고 있다.

이것은 지역사회 주체의 지역개발이 추진될 수 있는 기본토대가 형성되고 있음을 의미한다. 다시 말해서 「지역문제 진단 → 발전방향 선택 → 실천 계획 수립 → 집행」으로 이루어지는 개발의 전 과정에서 지역주민과 지방정부, 계획가·전문가간의 충분한 의사소통을 통해 각 참여 주체간의 책임과 역할을 분명히 함으로써 계획의 구체성과 실천성, 그리고 지속성을 높일 수 있는 조건이 형성되어 가고 있다는 것이다.

셋째로, 소도시나 농촌지역은 그 지역이 지니고 있는 여건 특성과는 전혀 다른 기능을 도입·이식하여 발전을 촉진하기보다는 그 지역이 지니고 있는 고유한 자원 자산과 잠재력을 토대로 발전을

추구하면서 지역이 적절하게 수용할 수 있는 새로운 요소를 도입하는 內發的 開發方式(endogenous development)을 채택하는 것이 더 바람직하다.

강경읍은 매우 독특하고 고유한 유통·상업기능, 역사·문화자산, 풍부한 수자원 및 다채롭고 아름다운 水環境 등을 지니고 있어 이러한 개발방식을 적용할 수 있는 충분한 조건을 갖추고 있다고 판단된다. 특히 지역 고유의 자원들을 조화롭게 연계 개발할 경우, 지역의 활력과 매력을 향상시킬 수 있을 뿐만 아니라 개발의 과실이 누출되지 않고 지역주민에게 귀속되도록 할 수 있을 것이다.

이상에서 살펴본 바와 같이 강경읍이 처한 현실은 매우 괴롭지만 지역 고유의 자원과 자산, 주민들과 논산시청의 강경읍 재생에 대한 강한 의지와 노력 등 지역을 회생시킬 수 있는 잠재력과 기능성 또한 충분하다.

이러한 인식을 바탕으로 이하에서는 강경읍의 여건과 잠재력, 발전방향과 전략적 시책과제에 대해서 정리해 봄으로써 앞으로의 「강경 되살리기 운동」의 기본방향 및 실천방안 선택을 위한 토론의 소재를 제공코자 한다.

II. 강경읍의 여건과 잠재력

1. 현상과 문제점

가. 지역경제의 침체와 定住性의 약화

강경읍은 수운과 수산업, 그리고 충남과 전북의 곡창지대를 배후지로 하는 상업·유통중심지로 성장하였다. 그러나 해방이후 근대화 과정에서 농수산업의 쇠퇴와 육로 중심의 교통체계 형성으로 수

상교통의 결절기능은 완전히 상실했고, 그 결과 상업·유통기능 중에서는 것갈시장과 零細한 소매·서비스업(低次機能 중심)만이 잔존하고 있다.

- 상업 서비스업체수 : 강경읍 753개(충남 읍부 평균 1,080개, 전국 읍부 평균 669개)
- 업체당 종업원수 : 강경읍 1.87명(충남 읍부 평균 2.07명, 전국 읍부 평균 2.12명)

이것들을 대신해서 지역경제 성장을 이끌어 줄 수 있는 산업기능(제조업, 고차 서비스업 등) 또한 미약한 실정이다. 강경읍은 그동안 새로운 기능의 充塡이나 변화를 이루어내지 못한 채, 기존의 기능마저도 점차 악화·소멸되고 있는 퇴행 상태에 있다고 할 수 있다.

- 제조업체수 : 강경읍 131개(충남 읍부 평균

152개, 전국 읍부 평균 121개)

- 업체당 평균 종업원수 : 강경읍 5.8명(충남 읍부 평균 8.4명, 전국 읍부 평균 14.7명)
- 제조업 비율 : 강경읍 10.4%(충남 읍부 평균 10.1%, 전국 읍부 평균 11.0%)

이와 같은 지역경제 成長動因의 상실은 주민들로 하여금 마음을 붙이고(定) 살만한(住) 터전(地)으로서의 매력을 극도로 약화시켜, 충남의 읍급도시 중에서 강경읍의 인구감소율이 높은 편에 속한다.

- 연평균 인구변화율(90-95) : 강경읍 - 4.85%(충남 읍부 평균 - 4.09%, 전국 읍부 평균 - 6.47%), 전국 도시 평균 2.98%, 전국 시급도시 평균 3.85%)

〈표 1〉 강경읍의 부문별 도시기능

구 분			단위	전국 읍부평균 (100)	충 남 읍 부 평 균		강 경 읍		
						전국읍부 대비(%)	전국읍부 대비(%)	충남읍부 대비(%)	
경 제	총 산 업	업 체 수	개소	1,141	1,769	155.0	1,260	110.42	71.21
		종 업 원 수	명	5,603	6,679	119.2	3,592	64.11	53.78
	제 조 업	업 체 수	개소	121	152	125.6	131	108.48	85.96
		종 업 원 수	명	1,781	1,277	71.7	762	42.78	59.66
	제조업비율(%)	업 체 수	%	11.0	10.1	91.8	10.4	94.43	102.82
		종 업 원 수	%	19.0	19.6	103.2	21.2	111.86	108.42
상 업 서비스	도 소 매 소비자용품	업 체 수	개소	441	739	167.6	539	122.17	72.90
		종 업 원 수	명	894	1,477	165.2	1,010	112.85	68.37
	숙 박 음 식 점 업	업 체 수	개소	228	341	149.6	214	93.51	62.61
		종 업 원 수	명	522	758	145.2	395	75.55	52.07

구 분			단위	전국 읍부평균 (100)	충 남 읍 부 평 균		강 경 읍		
						전국읍부 대비(%)		전국읍부 대비(%)	충남읍부 대비(%)
시 장	정 기 시 장	개소	0.70	0.85	121.4	1	142.72	117.65	
	일 반 시 장	개소	0.50	0.55	110.0	0	0.00	0.00	
	백 화 점	개소	0.01	0.05	500.0	0	0.00	0.00	
	쇼 핑 센 터	개소	0.01	0.05	500.0	0	0.00	0.00	
	대 형 점	개소	0.01	0.05	500.0	0	0.00	0.00	
금 용	금융및보험	업 체 수	개소	19	26	136.8	16	84.91	62.14
		종업원수	명	287	389	135.5	150	52.36	38.58
	통 화 금 용 기 관	업 체 수	개소	3	4	133.3	2	61.76	55.56
		예 금 액	백만원	77,349	94,649	122.4	34,854	45.06	36.82
		대 출 액	백만원	81,614	88,394	108.3	21,006	25.74	23.76
	비 통 화 금 용 기 관	업 체 수	개소	4	4	100.0	4	109.91	100.00
		예 금 액	백만원	45,553	57,333	125.9	32,415	71.16	56.54
		대 출 액	백만원	28,955	36,569	126.3	15,132	52.26	41.38
공 공 행 정	소 방 서	개소	0.04	0.00	0.0	0	0.00	-	
	법 원 지 원	개소	0.20	0.23	115.0	1	500.00	440.00	
	검 찰 지 청	개소	0.07	0.09	128.6	1	1,400.00	1,100.00	
	세 무 서	개소	0.16	0.18	112.5	0	0.00	0.00	
	시 군 구 청	개소	0.61	0.55	90.2	0	0.00	0.00	
	경 찰 서 · 파 출 소	개소	1.62	1.77	109.3	3	185.02	169.23	
교 육	유 치 원	개소	4.97	5.45	109.7	4	80.46	73.39	
	초 등 학 교	개소	3.84	3.41	88.8	3	78.07	87.98	
	중 학 교	개소	1.95	2.09	107.2	2	102.56	95.69	
	고 등 학 교	개소	1.91	2.23	116.8	2	104.87	89.69	
	전 문 대 학	개소	0.08	0.14	175.0	0	0.00	0.00	
	대 학 교	개소	0.11	0.18	163.6	0	0.00	0.00	
	대 학 원	개소	0.08	0.14	175.0	0	0.00	0.00	

구 분			단위	전국 읍부평균 (100)	충 남 읍 부 평 균		강 경 읍		
						전국읍부 대비(%)		전국읍부 대비(%)	충남읍부 대비(%)
의 료	증 합 병 원		개소	0.2	0.2	100.0	0	0.00	0.00
	병 원		개소	0.4	0.4	100.0	0	0.00	0.00
	의 원		개소	6.1	9.9	162.3	5	81.97	50.51
	치 과 병 원		개소	3.4	4.6	135.3	3	88.24	65.22
	한 방 병 원		개소	2.5	4.1	164.0	2	80.00	48.78
	보 건 소		개소	0.5	0.5	100.0	0	0.00	0.00
	10,000인 당 병 상 수		개	51.6	51.5	99.8	12.5	24.22	24.27
문 화 체 육	문 화	공공도서관	개소	0.74	0.77	104.1	1	135.92	129.41
		공보문화원	개소	0.58	0.45	77.6	0	0.00	0.00
		시 민 회 관	개소	0.38	0.32	84.2	0	0.00	0.00
		예 식 장	개소	2.78	4.41	158.6	4	143.96	90.72
		극 장	개소	0.29	0.45	155.2	0	0.00	0.00
	체 육	실내체육관	개소	0.42	0.45	107.1	0	0.00	0.00
		종합경기장	개소	0.34	0.14	41.2	0	0.00	0.00
		정 구 장	개소	1.05	1.05	100.0	0	0.00	0.00
		수 영 장	개소	0.09	0.09	100.0	0	0.00	0.00
		볼 링 장	개소	1.32	1.18	89.4	0	0.00	0.00
생 활 기 반 시 설	상 수 도	보 급 률	%	67.90	67.24	99.0	98.70	145.36	146.79
		1일1인당 급	l	284.16	316.18	111.3	265	93.26	83.81
	하 수 도	수 량	%	50.22	51.70	102.9	57.79	115.08	111.77
		보 급 률	%	57.51	40.64	70.7	98.70	171.63	242.88
	주 택	인 구 기 준	%	20.68	8.94	43.2	1.32	6.38	14.76
		도 로 율	%	90.64	87.71	96.8	85.77	94.62	97.78
		보 급 률	%	26.16	28.57	109.2	20.3	77.70	71.16

자료 : 내무부, 한국도시연감, 1995.

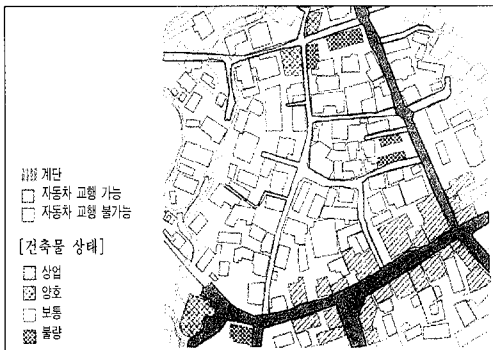
나. 불합리한 도시공간구조

- 호남선 철도가 강경읍의 중앙부를 동서로 관통하면서 시가지를 남북으로 단절시킴에 따라 기능공간과 공공시설의 적절한 배치를 곤란하게 하고 남북시가지의 균형적인 발달을 저해하고 있다.
- 국도 23호선의 우회도로 역시 호남선 철도와 나란히 시가지의 중앙부를 관통함으로써 시가지의 단절성을 더욱 가중시키고 있다.
- 강경읍에 연접한 전북 익산군 신학리의 자연 취락들이 도계에 의해 인위적으로 구획됨으로

써 익산군 주민의 일상생활의 불편을 초래하고 강경읍 공간구조의 합리적인 형성을 저해하고 있다.

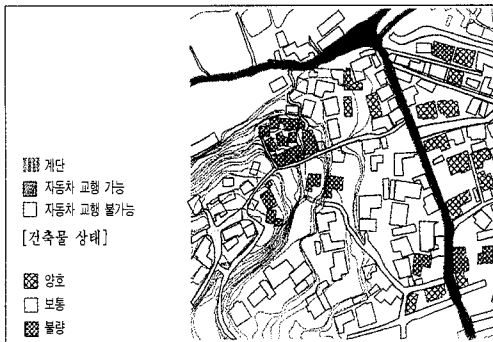
다. 주거환경의 낙후

- 주택, 상점, 공장의 혼재로 주거환경의 안정성과 쾌적성이 저하되고 있다. 특히 여러 갈래의 가로를 따라 채래상점들이 線的으로 산재해 있는 뒷면에 住宅群이 자리잡는 패턴이 일반적이고, 中路 이하의 가로에 의해 수많은 小街區로 분할되고 있어 토지이용의 효율성을 기하기가 곤란하다.
- 전반적으로 노후 건축물이 많다. 대부분의 주택



● 사례 I

- 일반주택지에도 차량이 통행하는 도로변에는 소규모 점포가 줄지어 있다.
- 街區내부의 세가로망이 발달해 있으나 차량의 진입·교행이 어렵다.
방재·응급상황 발생시 대비가 곤란하다.
- 좌측은 단차 발생에 의해 골목길의 연결성 및 서비스 수준이 크게 낮아지고 있다.
- 오픈스페이스, 녹지가 없다.
- 불량주택 비율은 비교적 적다.



● 사례 II

- 도시계획도로 좌측의 경사지에는 골목길의 발달이 미약하고 그 서비스 수준도 낮다.
- 경사가 심할수록 불량 주택이 많다.
- 도시계획도로 우측의 평탄지에는 신축건물이 증가하고 있다. 그러나 기존 도로의 서비스 수준은 그대로이다.

〈그림 1〉 강경읍의 주거환경 실태 분석(북옥리 일대)

이 처음에는 “一자” 또는 “ㄱ자” 형태의 평면구조였으나 필요에 따라 새로운 건축물이 부가됨으로써 한정된 택지 안에 소규모 건축물이 밀집하게 되어 통풍과 채광이 잘 안되고, 주택지로서 안정감있는 건축물의 외관이나 경관 형성이 안되고 있으며 화재 발생시 그 피해가 대규모화할 위험성이 높다.

- 도시 전체적으로 가로망 체계의 위계성과 연결성이 약하다. 中路 수준의 도시계획도로까지는 어느 정도 정비되었으나, 그 이하의 도로는 자동차의 통행 및 주차차가 곤란한 경우가 대부분이다. 街區 내부의 골목길 발달이 미약하고, 노상 또는 택지내의 주차공간이 거의 없는 실정이다.
- 주민들이 일상적으로 만나고 교류할 수 있는 소공원, 어린이 놀이터 등의 근린생활공간 및 시설이 부족하다.

라. 자연재해 위험의 상존 및 하천오염, 그리고 경관자원의 훼손 방치

- 금강하류의 저지대에 위치하여 집중 호우시 상습적인 침수피해가 발생하고 있으나, 아직까지 근본적인 대비가 안되고 있다.
- 시가지 외곽의 논산천과 강경천, 그리고 시가지 내부의 대흥천과 동흥천이 심하게 오염되어 있어 생활환경의 쾌적성 및 시가지 경관이 악화되고 利水 및 親水活動을 불가능하게 하고 있다.
- 옥녀봉, 팔괘정, 임이정, 죽림서원 등의 자연과 역사·문화자산이 어우러진 강경의 얼굴과 같은 곳에 주택이 밀집하고 대규모 인공구조물까지 무분별하게 설치되어 있으며 접근성이 불량하여 강경의 風格과 이미지를 살리지 못하고 있다.



〈옥녀봉〉



〈팔괘정〉

〈그림 2〉 옥녀봉 및 팔괘정 일대의 현황

2. 강경을 주민들의 생활 만족도 및 생활환경 개선에 대한 의사

가. 강경을 주민들의 생활 영역별 만족도

1) 만족하는 부문

- 주택시설 주택부대시설 거주지역환경, 교육 시설 공급수준, 의료시설·의료시설이용·의료보험·연금, 정보통신시설, 금융시설·입출금·대출, 시장·상점이용, 재난방지·자연재해, 자신의 건강·가족생활·사회활동·지역생활

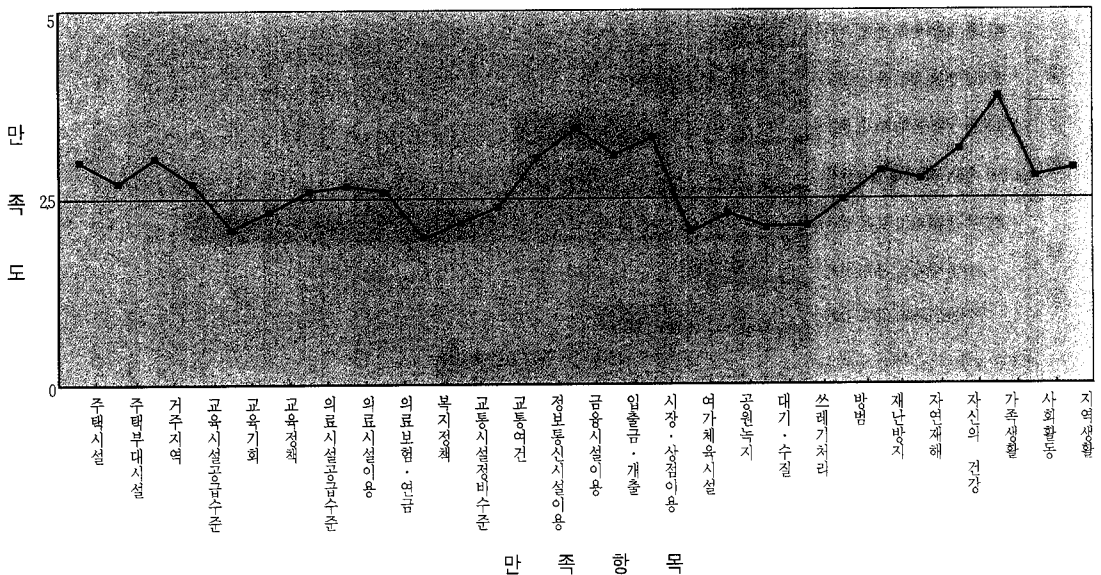
2) 불만족하는 부문

- 교육정책·교육기회, 복지정책, 교통시설 정

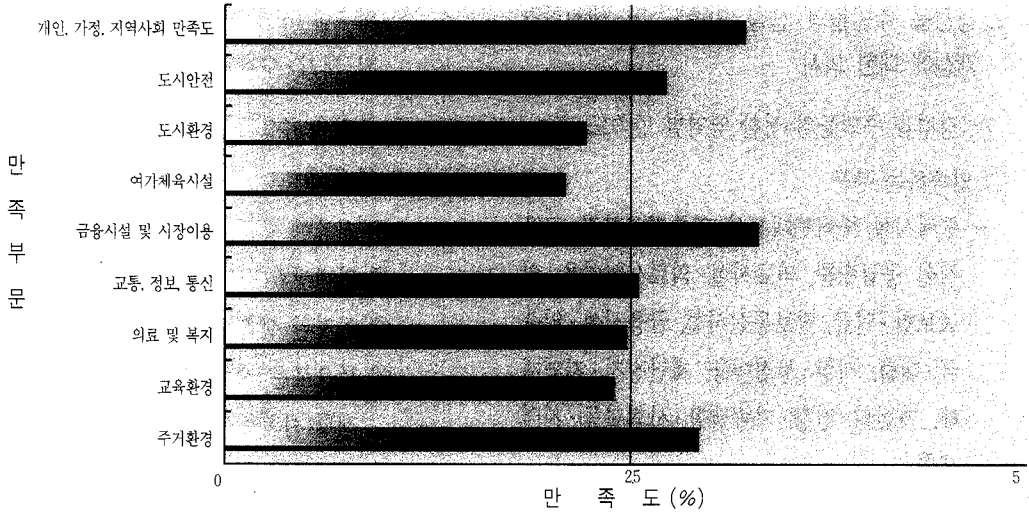
비수준·교통여건, 여가체육시설·공원·녹지, 대기·수질·쓰레기처리, 방법

나. 강경을 주민들이 생각하고 있는 가장 중요한 부문

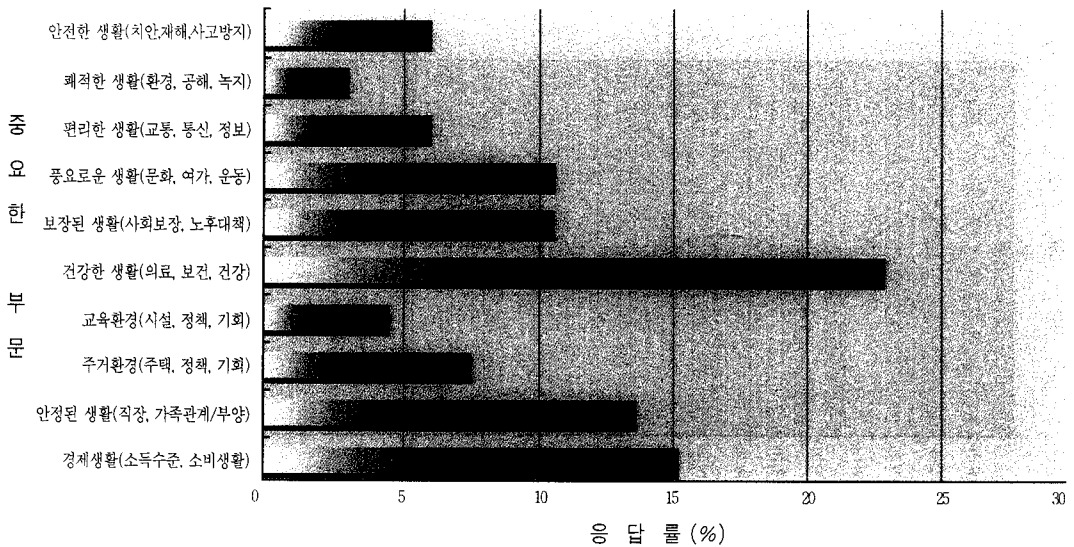
- ① 건강한 생활(의료, 보건, 건강)
- ② 경제생활(소득수준, 소비생활)
- ③ 안정된 생활(직장, 가족관계, 가족부양)
- ④ 풍요로운 생활(문화, 여가, 운동), 보장된 생활(사회보장, 노후대책)
- ⑤ 주거환경(주택, 주거환경)
- ⑥ 편리한 생활(교통, 통신, 정보), 안전한 생활(치안, 재해, 사고방지)



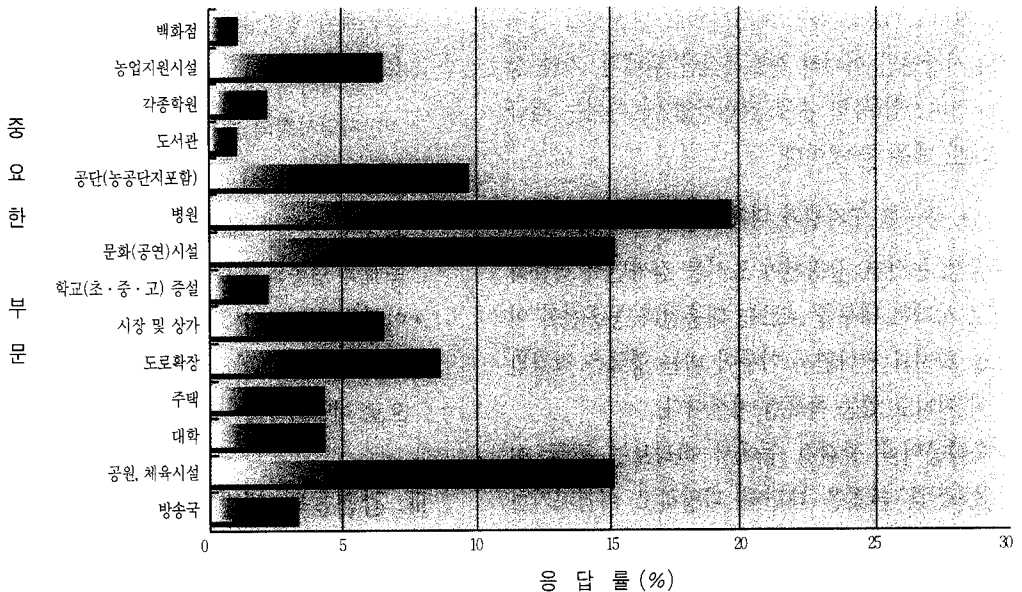
〈그림 3〉 강경을 주민의 생활 만족도(항목별)



〈그림 4〉 강경읍 주민의 생활 만족도(부문별)



〈그림 5〉 강경읍 주민들이 생각하는 가장 중요한 부문



〈그림 6〉 강경읍 주민의 가장 필요한 시설에 대한 의사

주 : 한국지역경영연구소가 「충남도민의 삶의질 향상방안」(1997)에 관한 연구를 위해 조사한 자료를 이용하여 분석한 것임.

다. 강경읍 주민들이 바라는 가장 필요한 시설

- ① 병원
- ② 공원·체육시설, 문화시설·공연시설
- ③ 공단(농공단지 포함)
- ④ 도로확장
- ⑤ 농업지원시설, 시장·상가시설
- ⑥ 주택, 대학

※ 삶의 질에 대한 주민들의 관심이 매우 높다.

3. 강경읍의 잠재력

가. 연담도시권 형성에 의한 네트워크의 경제성
제고 가능성

•근접해 있는 논산시, 강경읍, 연무읍이 상호 보완적으로 기능을 분담하고(개별 도시들은 주력 기능을 전문화), 교통·정보통신체계에 의해 효과적으로 연계될 경우, 개별 도시들은 다수의 기능을 집적시키지 않더라도 네트워크의 경제성(Network Economy)에 의해 적은 개발 투자비로도 상승적인 발전효과를 얻을 수 있을 것이다.

나. 지명도가 높은 젓갈시장과 젓갈, 위어, 황복어 등 전통 특산물 보유

•강경의 젓갈시장이 높은 시장 점유력과 지명도

를 지니고 있어, 이를 체계적으로 발전시킬 경우
젓갈시장뿐만 아니라 향토특산물 판매업, 기타 상
업·서비스업(특히 관광 관련산업)에 미치는 파급
효과도 매우 클 것이다.

다. 풍부한 수자원과 다채롭고 아름다운 수변

- 금강, 논산천, 강경천이 도시를 감싸면서 합류하
고 시가지 내부를 흐르는 대홍천과 동홍천이 이
들 하천과 만나면서 이루어 내는 형국은 강경만
이 지니고 있는 독특한 자산이다.
- 옥녀봉이나 팔괘정 등에서 바라보는 遠景·中
景·近景·接景은 대단히 다양하고 아기자기하
며, 정신적인 풍요와 여유를 제공해 준다. 그래
서 강경을 소재로 한 시와 그림 등 문학 예술작
품이 적지 않게 창작되었을 것이다.
- 나루터를 중심으로 해서 좌우로 전개되는 금강
의 둔치는 다양한 親水活動을 수용해줄 수 있는
아껴두었던 땅이다. 시가지내의 대홍천도 수질
관리만 된다면 그 자체만으로도 훌륭한 경관자
원이며 다양한 친수공간과 하천생태계를 창조
복원해 낼 수 있는 조건을 갖추고 있다.

라. 인간적인 규모의 도시

- 강경읍은 대부분의 주거지로부터 중심시가지까
지의 거리가 2km 이내로서, 주민들이 거리에 대
한 심리적 육체적 저항을 크게 느끼지 않고 걸
어다닐 수 있다.
- 이러한 규모의 도시는 지역사회 구성원들의 일
상적인 생활과정에서 인간적인 만남과 교류를
충분히 담보해 주고 나아가서 더불어 살아가는

공동체의 형성을 용이하게 해주는 물리적인 필
요조건이 된다.

마. 지역사회의 재생에 대한 주민의 강한 의지

- 강경읍은 지역사회 구성원간에 지역 재생의 필
요성과 방향에 대한 인식을 공유하고 있고, 공
동체적 협동 의지 또한 강하다.
- 이것은 강경읍을 되살리기 위한 주민 스스로의
실천 노력을 촉발하고 「운동」을 지속적 성공적
으로 이끌어 가는 에너지로 작용할 것이다.

III. 강경읍의 개발방향과 실천과제

1. 기본 전제와 원칙

가. 기본전제

- 여건변화를 고려하자(1)
 - 중단기적으로는 저성장기(IMF체제)를 지혜
롭게 헤쳐나가야 한다.
- 여건변화를 고려하자(2)
 - 21세기는 문화의 시대, 환경의 시대, 그리고
정보의 시대가 될 것이다.
 - 이제부터는 쾌적한 환경과 문화적으로 성숙
한 지역, 정보 발신력이 강한 지역만이 경쟁
력을 확보할 수 있다.

나. 기본원칙

- 무리하게 인구 증가와 산업기능의 수용을 추구
하기보다는 교류인구(외부로부터의 방문자)의
증가를 추구하는 適疎戰略을 선택하자. 아담하
고 아름다운 강경은 얼마든지 사람들을 끌어들

일 수 있을 것이다.

- 가속적인 성장보다는 완만한 성장과 속도를 추구하자.
 - 숙성을 위한 시간이 필요하다. 멀리 보면서 착실하게 미래를 준비하자.
 - 도시개발과 도시민의 일상에서 가능한 한 절약하고 비용이 적게 드는 프로그램을 다양하게 적용하자.
 - 일본의 「가나자와시(金澤市)」와 브라질의 「쿠리티바시」는 그렇게 해서 성공했다(표2 참조).
- 「지역경제의 재생」, 「인간적인 도시환경 조성」, 「사람과 자연의 조화」 등의 세가지 기본원칙을 종합적인 관점에서 체계적으로 달성해 나가자. 이 세가지를 구성하는 모든 계획요소들은 궁극적으로 강경의 매력과 경쟁력을 향상시키는 동인으로 작용할 것이기 때문이다.
- 참여형 개발방식을 추구하자. 다양한 주민참여형의 개발과정이 정립되도록 하자. 강경의 주인인 주민이 의지를 가지고 있지 않는 한 아무 것도 이루어낼 수 없기 때문이다. 참여형 개발방식은 성숙한 지역공동체를 만들어 가는 밑거름이기도 하다.
- 개별 단위환경 중심의 계획에서 공동체 환경 중심의 계획으로 전환하자.

2. 개발방향과 주요 실천과제

가. 인접 도시와 공생적 발전을 도모

논산, 강경, 연무를 중심으로 하나의 자립적인

광역도시권을 형성하여 「개별 도시의 특성적인 기능을 전문화」하고 「광역적 기능의 상호 이용방식」을 활성화할 경우, 광역도시권 전체로서 규모의 경제 창출, 지역주민의 편의성 향상, 활발한 역내의 교류, 역외 인구유출 감소 등의 효과를 기대할 수 있을 것이다.

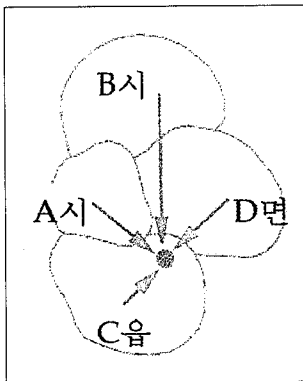
- 특히 「광역적 도시기능의 상호이용 방식」은 행정구역을 조정하지 않고도 손쉽게 이러한 잇점을 얻을 수 있으며 여기에는 ① 상호이용과 ② 공동이용의 두가지 방식을 생각할 수 있다.
- 공동이용형은 폐기물처리시설과 같이 복수의 도시가 하나의 시설을 공동으로 설치하여 이용하는 방식이다. 상호이용형은 도서관 정보시스템과 같이 동일한 종류이면서 다른 기능을 지닌 도시시설을 네트워크화 하고, 개개의 시설로서는 실현할 수 없는 종합성을 발휘하도록 하는 유형과 다른 종류의 도시시설을 관련 도시가 각각 정비하여 서로 이용하는 유형으로 나눌 수 있다.
- <그림 7>의 세번째 그림에서 보는 바와 같이 A시에 다목적홀(문화), B시에 종합병원(의료), C읍에 운동공원(스포츠), D면에 연수시설(교육)을 배치하고 이것들을 하나의 예약시스템으로 네트워크화 함으로써 지역의 독자성을 살리면서도 네 개의 소도시가 일정 규모의 도시시설을 설치하여 서비스 할 수 있을 것이다.
- 이런 의미에서 볼 때, 강경읍에 입지하고 있는 광역적으로 서비스하는 공공시설을 다른 지역으로 굳이 이전하지 않아도 될 것이다.

〈표 2〉 두 도시의 경험이 주는 교훈

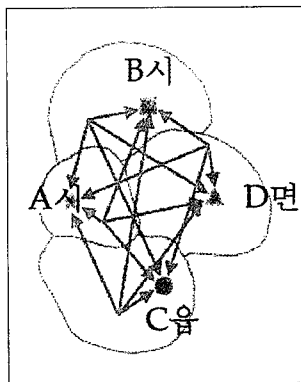
구 분	가 나 자 와 시(金澤市)	쿠 리 티 바 시
도 시 특 징	<ul style="list-style-type: none"> • 역사와 전통 속에 싹튼 새로운 도시 <ul style="list-style-type: none"> - 인구 45만의 역사도시(작은 교토) - 인근의 도야마시(富山市)는 도쿄 자본으로 급속 성장을 추구했으나 외부자본이 유출되자 경제침체 및 장기간 이타이 이타이 병에 시달림 	<ul style="list-style-type: none"> • 평균 임금 300불의 저소득 수준과 경제력을 극복한 세계에서 가장 살기 좋은 환경도시 • “우수환경 및 재생상”수상(UNEP, 90) “지구에서 가장 올바르게 사는 도시”(Time, 91) “세계에서 가장 창의적인 도시”(HABITAT, 96)
개 발 철 학 및 방 식	<ul style="list-style-type: none"> • 내발적 개발이론(Endogenous Development Theory)에 근거 <ul style="list-style-type: none"> - 일본 근대성의 비판에서 출발, 지역자립성 방어 - 경제적 자립을 토대로 하면서 궁극적으로는 경제보다 시민의 삶을 지키려는 인간중심의 개발철학을 지향 • 고향의 역사·산천·사람들에 대한 애정을 간직하고 완만한 성장과 속도를 추구 <ul style="list-style-type: none"> - 가속은 질주로 이어질 수밖에 없으므로 완만한 저하(pull-down)가 필요하다는 사고 	<ul style="list-style-type: none"> • “도시에서 가장 중요한 것은 시민”이라는 인식 • 도시발전 과정이 곧 시민들의 에너지를 일깨워 온 과정이었음 • 돈이 많이 드는 개발방식을 거부 • 상식적인 접근, 참여형 발전모델 추구 <ul style="list-style-type: none"> - 정태적인 마스터플랜이 동태적인 도시문제의 본질을 적절히 다룰 수 없다고 인식하고 단순 유연하고 적은 비용으로 가능한 대안 개발에 초점 - 공무원들은 끊임없이 주민과 토론하고 함께 문제를 푸는 방식으로 도시 전반을 개조했음
주 요 특 징	<ul style="list-style-type: none"> • 금속·인쇄·섬유·봉제 등 오랜 전통의 중소기업과 기술을 보존하여 모든 단계의 부가가치를 지역내로 귀속시키고 각 부문의 제조업과 유통·서비스 부문을 긴밀히 연결시킴으로써 “연관산업의 集積”을 이루어 냈음 • 이러한 경제적 토대 위에 문화·교육·의료복지를 포괄하는 공동체 건설을 지향하고 있음 	<ul style="list-style-type: none"> • “보다 나은 도시에 대한 꿈은 언제나 그 주민들의 머리 속에 있다. 우리시는 낙원이 아니며, 다른 도시들이 가지고 있는 문제들을 대부분 가지고 있다. 하지만 우리가 좋은 버스 시스템·학교·보건소를 제공할 때 시민들은 각자가 존중되고 있다는 느낌을 갖게 된다. 우리는 무엇보다 아이들과 환경에 우선권을 두고 있다”(Jaime Lerner시장)

구 분	가 나 자 와 시(金澤市)	쿠 리 티 바 시
주 요 특 징	<ul style="list-style-type: none"> • 특히 문화의 집적이야말로 산업의 인큐베이터이며 그것이 곧 “삶의 질”이라고 자각 - 가나자와 경제동우회가 추진하고 있는 경제 프로그램은 오히려 문화프로그램의 성격을 지니고 있음 - 동경 一極集中과 수직적 분업구조는 급속한 경제 성장에는 효과적이지만, 新幹線을 통해 지방을 동경에 예속시킴으로써 지역경제를 무력화하고 자연·인간을 황폐화시킨다는 것을 입증 	<ul style="list-style-type: none"> • “쿠리티바시가 하나의 주제를 가지고 있다면, 그것은 自己依存이다. 이 도시는 부유하지는 않지만 가지고 있는 모든 자원을 잘 활용하고 있다. 이 도시의 많은 공원의 산책로는 음료수병으로 만든 램프가 빛을 발하고, 市 환경국 사무실은 낡은 전화간판들을 이용해서 세워졌다. 가장 중요한 것은 시정부가 사람들의 에너지를 일깨우는 법을 알고 있다는 것이다” (Time, 93. 1. 11).

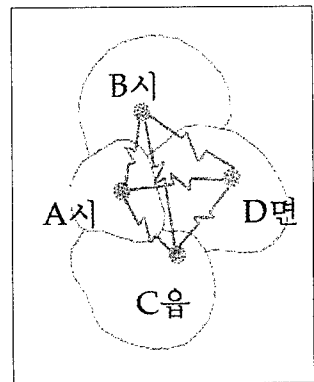
공동이용형



종합이용형(同種異機能)



상호이용형(異種)



〈그림 7〉 광역적 도시기능 이용의 유형

나. 활력있는 경제·산업기반의 조성

- 기존 산업기능(상업·유통)의 특화 및 전문화
 - 시장환경의 개선(토속성, 고유성, 정취)
 - 정비방식의 선택 : 기존의 방식, 주민참여에 의한 상업지 정비수법

- 젓갈, 황복어 등 전통 특산물의 상표, 용기, 디자인 등을 통한 상품가치 제고
- 상인조합의 마케팅 역량 제고에 의한 표적 시장(target market) 확대
- 홍보, 이벤트, 관광상품화

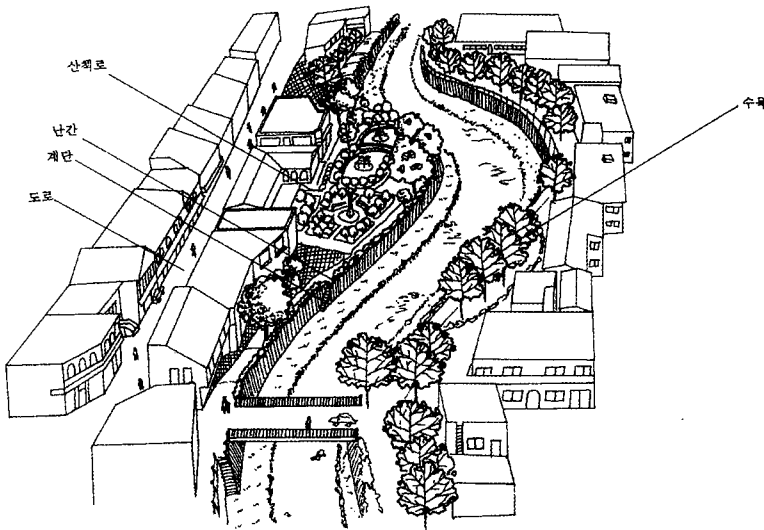
- 새로운 활력 창출을 위한 산업기능의 도입
 - 신산업지구 개념에 의한 복합산업단지 개발방식 적용

다. 지역의 매력과 개성 창조

- 물의 고장 江景(水와 綠의 江景) 만들기
 - 금강 주운의 거점기능 회복(나룻터) : 금강종합개발계획의 조기 수립이 필수적
 - 자연형 하천정비 및 친수공간 개발<그림 8 참조>
 - 옥녀봉, 채운산 공원 등 녹지공간의 복원·확대
- 조선조 선비문화의 본고장으로서, 번영을 누렸던 곳으로서 이미지 제고
 - 팔괘정, 임이정, 죽림서원 일대를 문화공간

으로 정비

- 전통건축물의 보존·재생, 문화의 거리 조성
- 향토자료관(강경역사 자료관 수집, 생활사 모형관 등)
- 향토적인 멋과 맛을 발산하는 활력거점으로 서 젓갈시장 육성
 - 젓갈시장 환경개선 : 주민참여형 상점가정 비수법 등 적절한 정비방법 모색
 - 주민이 동의하는 섬세한 설계에 의한 축제 시장화(생활의 향기가 있는 곳)
- 이러한 다양한 자원들을 공간적 시간적으로 연계(networking)하여 방문자들에게 다양한 체험기회를 제공하는 방안 모색



<그림 8> 도시내 중소하천 정비 개념도

라. 쾌적하고 여유로운 도시환경 가꾸기

- 여유롭고 평온하게 살 수 있는 주거환경 조성
기존 주택지의 정비 : 주민 참여형의 다양한 정비방법 도입(그림 9 참조)
- 새로운 주거단지 조성 : 주변환경관의 조화, 지역 경관 고려
- 시가지 외곽의 농촌형 취락지구 : 생태마을(Eco Village) 만들기

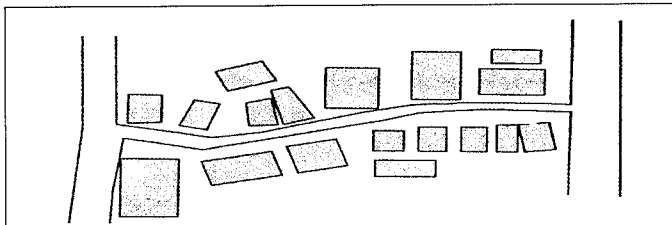
• 공공영역의 확보

- 소공원, 광장, 도서관, 향토사자료관(가칭), 지역사회센터

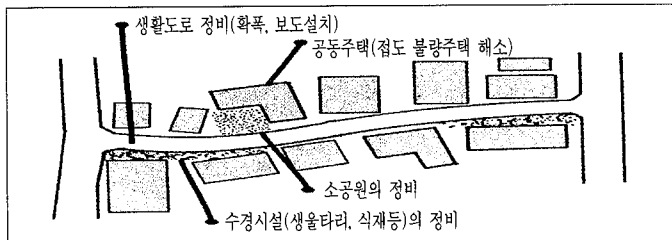
• 공원·녹지 네트워크의 구축

- 옥녀봉, 팔괘정, 채운산을 녹지 거점으로 하여 하천·도로·제방에 의해 연결되는 다양한 하천 녹지축 구축
- 비오토프, 생태늪지 등의 조성

●유형 I

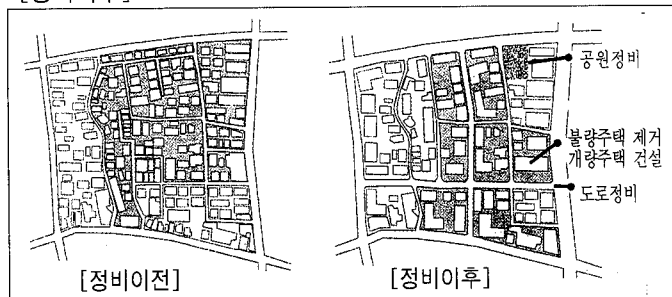


[정비이전]



[정비이후]

●유형 II



[정비이전]

[정비이후]

〈그림 9〉 주택지 정비방법

- 즐겁게 걸을 수 있는 보행자 중심의 거리환경 조성
 - 활력거점, 명소 Triangle 연결로, 철도역과 주요 기능지역, 통학로 등

- 하수처리장 및 배수장의 조기 완공

마. 인간미 넘치는 지역 공동체 만들기

- 「지역문제의 진단 → 지역발전방향의 선택 → 계획수립 → 집행」의 전 과정을 공개하고, 다양한 참여를 보장함으로써 주민 스스로 판단 선택할 수 있도록 지원
 - 지역공동체의 발전목표에 대한 인식의 공유 및 자율적인 행동규범 정립, 갈등요인의 자체적 해결
- 공동체 활동 및 문화활동을 위한 공간과 시설 확보
 - 公的인 談論을 日常化할 수 있는 소공원, 도서관, 문화의 집, 향토사자료관, 골목길 등의 확충이 필요
- 다양한 주민조직(NGOs)을 결집하여 [강경 되살리기 운동]의 주도세력으로 육성

Ⅳ. 맺음말

이상과 같은 의미를 갖는 「강경읍 되살리기 운동」이 성공적으로 추진되기 위해서는 강경읍의 발전방향, 전략적 실천과제, 개발방법, 주체들의 참여와 역할에 대한 깊이 있는 연구와 公的인 論議가 지속적으로 이루어져야 할 것이다.

「강경읍 되살리기 운동」이 처음부터 이러한 조

건을 갖춘 상태에서 진행되는 것이 아니고 모든 면에서 새로운 틀을 만들어 가는 것이니 만큼, 운동(또는 계획) 자체가 논의·시행·집행되는 가운데 스스로 발전되어 체계화되는 發展的 計劃過程(developmental)으로 이해되어야 할 것이다.

또한 「강경읍 되살리기 운동」은 漸進的 計劃過程(incremental planning)으로 인식하여 진행함으로써, 단계별로 개선되어 보다 현실과 부합되는 방향으로 발전될 수 있어야 한다. 단 한번의 계획으로 원하는 목표상을 달성하고자 한다거나 최상위 차원에서 최하위 차원까지 청사진식의 마스터 플랜을 짜기 보다는 수차례의 수정과 시행착오를 통해 점차 바람직한 목표를 실현할 수 있는 방안을 도출해 내는 방식이 보다 실천성과 지속성을 담보해 줄 수 있을 것이다. 열린중남

「강경(江景) 되살리기 운동」과 지역사회 참여*

송 두 범
(宋斗範)

충남발전연구원
지역개발부 연구원



- I. 머리말
- II. 지역사회 만들기와 참여의 필요성
- III. 일본의 지역사회 만들기
- IV. 강경 되살리기 운동의 참여주체와 역할
- V. 내생적 강경 되살리기 운동의 지향
- VI. 맺음말

I. 머리말

소도읍 재생(revitalization, regeneration)은 망각되었거나 미처 개발하지 않은 소도읍이 가진 잠재

력 또는 역할을 재정립함으로써 활성화하는 것을 의미한다.

소도읍의 발전은 다양한 요인을 통해 이루어져 왔기 때문에 간단하게 설명할 수 없다. 따라서 소도읍을 재생하기 위한 소도읍 개발도 일률적일 수 없으며 소도읍이 가진 지역특성을 고려하여 접근 방법도 달라야 한다(김홍석, 1995, p.186).

강경읍도 1931년 읍으로 승격한 이래 1970년 25,100명에 달하던 인구가 산업화와 도시화 현상을 겪으면서 1997년 현재 14,685(충청남도, 1998)명에 불과할 정도로 급격한 인구감소 현상을 보이고 있다.

인구의 급격한 감소는 사회경제적 차원 뿐만 아니라 사회심리적인 차원에서도 심대한 영향을 미치게 된다. 다시 말해서 지역사회의 인간관계에도 그 영향을 미쳐 사람들간의 연대감이 상실되고, 지역사회를 지탱해온 공동체적인 질서가 붕괴되어, 제반 조직활동이나 공동의 가치 감정 규범에 기초한 지역사회문화가 상실됨으로써 지역사회 통

* 이 글은 1998년 2월 26일 개최한 「강경 되살리기 정책토론회」 주제발표 원고를 수정 보완한 것임.

합을 위한 기초적인 조건을 유지할 수 없게 된다.

결국 사람들은 고립화·분산화되어 지역에 대한 애착이나 정체성(identity)을 상실하게 되어 지역 그 자체가 붕괴하는 현상에 이르게 되는 것이다(윤근섭·최낙필, 1995, pp.87~90).

지역사회의 과소화 현상은 소도읍도 예외는 아니어서 소도읍의 자생력을 잃게 하고, 농촌-도시 연결기능을 상실케 하는 결과를 초래하였다.

이러한 맥락에서 최근 강경을 되살리자는 주민과 자치단체의 목소리는 과거 전국 3대 시장으로서 명성을 날리던 시대에 대한 감상적인 회귀가 아니라, 강경을 진정으로 사랑하고 후손들에게 자랑스럽게 물려주고자 하는 “스스로 생각하고 스스로 행동하는 내생적 지역살리기 운동”의 출발점이라고 볼 수 있다.

이 글에서는 현재 지역주민과 자치단체에서 적극적으로 추진중인 강경 되살리기 운동의 주체는 누구이고, 각 주체들이 담당해야 할 역할은 무엇인가? 또 어떤 방법으로 이 운동에 참여해야 하는가? 이 운동의 지향점은 어디인가? 이러한 물음에 대한 대답으로 우리 나라보다 참여가 일상화된 일본의 지역사회 만들기는 어떻게 추진되고 있는가를 개괄적으로 검토함으로써 참여를 통한 내생적 강경 되살리기 운동의 도입가능성에 대해 살펴보고자 한다.

II. 지역사회 만들기와 참여의 필요성

1. 지역사회 만들기란 무엇인가?

전통적 지역공동체의 쇠퇴와 고령화, 정보화 등

의 진전으로 과거와 같이 종적이고 개별적 수단으로 대응하기 어려운 문제들이 계속 증가할 것이다. 이러한 문제들을 효과적으로 해결하기 위해서는 자치단체와 주민 그리고 민간부문이 유기적으로 협력해야 할 것이며, 이 경우 공공, 주민, 민간이 각자의 입장이 다르다 하더라도 지역사회라는 무대를 공유하고 함께 계획하고 실행해야 한다는 인식이 바로 「지역사회 만들기」 배경이라고 볼 수 있다.

「지역사회 만들기」는 “지역에 살고 있는 모든 사람들” 즉, 주민을 비롯하여 자치단체와 기업을 포함하여 지역사회와 관계를 맺고 있는 모든 사람들이 참가하여 지역의 미래상을 공유하고 그 실현을 향하여 함께 행동하며 나아가는 것이라고 정의할 수 있다(高田昇, 1993, p.182)

「지역사회 만들기」란 말을 사용할 때 그것은 이미 지역의 어느 한 구석을 개조하는 것을 의미하는 것은 아니며 주민 모두가 주체적으로 참가하여 명확한 목표를 가지고 살기 좋은 「지역사회 만들기」 작업을 종합적으로 진행하는 것이라는 의미이다.

「지역사회 만들기」 활동은 주민들 스스로 「조직」과 「기업」 및 「자치단체」와 협력하여 자신들이 살고 있는 지역의 모습을 지키고, 원하는 방향으로 변화시켜 나가는 데 중심적인 역할을 담당하는데 있다.

여기서 주민들이 관여할 수 있는 것은 하드웨어적인 환경(도로와 건물과 같은 물리적인 구조물) 뿐만 아니라 주민의 건강, 복지, 교육, 녹지대 확대

나 보존운동, 공동체 형성 등과 같은 직접적인 생활주변의 문제에 이르기까지 매우 다양하다. 이와 같은 주민의 주체화 과정과, 기업 자치단체 주민의 협력관계(partnership) 형성은 한정된 자원과 자원, 인력을 가지고 지역발전을 추진해야 하는 “강경 되살리기 운동”의 기본적인 토대가 되어야 한다.

2. 참여는 왜 필요한가?

1981년 5월에 발간된 UNICEF의 자료에 의하면 지역사회 참여란 “지역사회로 하여금 그들의 공통 문제와 욕구 및 자원을 인식하도록 하고 그들의 공통욕구와 그 우선 순위 및 가장 긴박한 것을 확인 할 수 있도록 능력을 부여하고 대비시키며, 외부의 지원여부를 막론하고 그들의 노력으로 그러한 욕구들을 해결하기 위한 서비스를 계획·설계 할 수 있도록 하기 위해 지역사회를 조직화시키는 과정이다(UNICEF, 1981, p.8)”라고 하여 주민들의 욕구 및 문제해결에 대한 자조적 노력을 중시하고 있다.

이를 통해 볼 때 참여란 지역사회 스스로 문제와 욕구를 규명하고 그 우선 순위를 결정하며 이를 해결하기 위한 전략을 계획 실행하고 그 과정 및 결과를 평가하는데 참여하며 이렇게 하여 얻은 이득을 지역사회가 공유하는 일련의 과정이라고

정의할 수 있다.

지역사회 참여에는 지역사회에 대한 애착심과 정서적 일체감에 기초한 어떤 지역의 주민이라는 자각(공동체 의식으로서의 지역사회 의식) 뿐만 아니라, 시민사회의 일원으로서의 자기주체성에 기인하여 자기의 생활을 개선해 가기 위해 주위 사람들과 협력해서 지역사회문제를 처리해 나가려는 태도(시민의식)가 필요하다(오재일, 1992, pp.132~133).

이를 위해 주민들은 행정 의존적 사고에서 벗어나야 하고, 행정의 일방적 수혜자나 방관자에서 탈피해야 한다.¹⁾

지역사회 참여는 주민의 의식을 바꾸어 놓을 수 있다. 현재 살고 있는 지역사회에 대한 관심이나 귀속의식도 없이 최소한의 자치의식도 찾아보기 어려운 ‘무관심형 주민’을 자기 자신이 지역사회의 주체라는 자각 하에 지역사회의 문제해결 과정에 참여하려 할 뿐 아니라, 이러한 권리를 행사하기 위해 지역사회의 일거리나 자치단체의 행정활동에 적극적으로 협조할 마음의 준비가 되어 있는 ‘자치형 주민’으로 의식을 바꾸어 놓을 수 있다.

Alastair T. White는 지역사회 참여가 필요한 이유를 다음과 같이 설명하고 있다.

첫째, 성과가 크다. 이것은 지역사회의 자립활동 조직이 기관의 업무수행을 뒷받침하기 때문이다.

1) 지방자치제가 정착된 미국에서도 많은 주민들이 자신들 생활에 직접 영향을 미치는 중요한 결정에 대해서조차도 아무 말도, 어떤 행동도 하지 않는 경향을 보인다고 한다(유재원, 지방자치의 정착을 위한 주민참여의 활성화 방안. 서울:한국행정연구원, 1995, p.10).

둘째, 적은 비용으로 서비스 제공이 가능하다. 이것은 주로 서비스 시행기관에서 본 입장이기 때문에 지역사회에 대해서는 실질적으로 인적 물적 자원 면에서 부담을 늘려주는 셈이 되는 것으로 해석할 수 있다.

셋째, 참여자 측에 대해 내적 가치를 지닌다. 참여를 통해 상호작용이 빈번해지면서 갈등의 소지도 있으나, 전반적으로 협동적 분위기를 통해 지역사회의 결속을 강하게 하고 각자의 내적 만족도를 높일 수 있다.

넷째, 발전을 위한 앞으로의 노력을 촉진하게 된다. 기존의 사업을 통한 경험에서 비롯된 열의가 새로운 노력을 위한 수단이자 유인이 될 수 있다.

다섯째, 사업에 대한 책임의식을 불러일으킨다. 참여자 모두 자기 것으로 인식하고 책임감 및 자신감을 가지며 이를 발휘하고자 노력한다.

여섯째, 주민들이 느끼는 욕구가 관련되어 있다는 확신을 갖게 해 준다. 이러한 확신은 지역사회 전체가 외부 기관과의 협력 하에 사업에 기여·참여하겠다고 동의함으로써 비롯될 수 있다.

일곱째, 참여를 통해 일의 해결이 정당한 방법으로 이루어지고 있음을 확인할 수 있게 된다. 이해자들이 직접 계획과정에 참여하고, 전문가들과 협의를 함으로써 활동내용을 보다 쉽게 이해할 수 있다.

여덟째, 지역사회 주민들의 지식과 능력을 활용할 수 있다.

아홉째, 전문가에 대한 신뢰감을 불식할 수 있다. 특히 전문가란 희소할 뿐 아니라, 이들을 양성하기 위해서는 장기투자를 해야 하기 때문에 긴박한 지역사회의 욕구에 대처하기가 곤란할 때가 있다. 더욱이 전문가에 의존하는 경우 그들의 독단적인 결정을 제지하기란 힘들다.

열째, 주민을 의식화하게 된다. 참여의 경험을 통해서 주민들은 그들의 처한 문제를 해결하는 데 장애가 되는 요인이 무엇인가를 알게 되고 정부에 대해 보다 효과적으로 청구하는 방법도 배우게 되며, 어려운 상황을 변화시키는 새로운 해결책도 찾게 되는 것이다(Alastair White T., pp.20~33).

III. 일본의 지역사회 만들기

일본의 지역사회 만들기²⁾는 그 내용과 규모 면에서 매우 다양하여 「동경도 임해부도심건설계획」이나 「관서 문화학술 연구도시계획」, 「가와사키 신시대 2010플랜」과 같은 대규모 프로젝트 등이 있는가 하면 「역사적인 경관이나 거리풍경 보존운동」, 「일촌일품운동」과 같은 「무라 오코시」운동, 상업가의 활성화 등을 중심으로 하는 「마찌즈꾸리」운동, 축제나 생애학습운동에 의한 「커뮤니티즈꾸리」운동, 고향창생운동으로 일컫는 「후루사토즈꾸리」 등이 있다. 주민참가의 범위도 다양하여 처음부터 끝까지 주민들 스스로의 운동으로 진행되는 경우가 있는가 하면, 자치체 정부의 주도로 진행되고 그다지 주민의 호응을 얻지 못하거나 혹

2) 일본에서는 「마찌즈꾸리」라고 쓰고 있으나 본 글에서는 「지역사회 만들기」로 번역하였음.

은 주민들의 반대운동에 부딪쳐 무산되는 사례들도 있다.

그러나 일본에 있어서 지역사회 만들기라는 것은 도시 전체에 걸쳐 도로 및 하천 등과 같은 광역인프라 정비, 대규모 개발, 물적 계획(하드) 중심으로 된 「도시계획」에 대한 반대 개념으로 사용되고 있다. 즉 가까운 생활환경 및 거주환경 정비, 가구(街區) 등 작은 규모의 지구(地區)계획, 그리고 사회계획(소프트)이 주요한 내용이라 할 수 있다.

「지역사회 만들기」의 주체도 국가 및 광역자치단체가 아닌 기초자치단체와 주민이 중심이고, 그 추진방법도 하향식(top down)이 아니라 시민발의의 상향식(bottom up) 참가에 의해 추진된다.

참가를 통한 지역사회 만들기가 처음 시작된 것은 1960년대에 전개된 지방도시의 역사적인 가로 보전 운동이다. 이것은 소위 행정계획에 대한 시민참가라는 좁은 의미의 참가가 아니고 시민이 주체적으로 활동하는 지역사회 만들기로써 굳이 참가라는 용어를 사용한다면 「시민의 지역사회에 참가」라고 할 수 있다.

고도경제성장을 겪으면서 귀중한 지역의 역사적 건물이 급격히 감소하고 있는 것을 인정하고 지역사회 주민이 자발적으로 하거나, 건축전문가가 지원하는 것으로 확대되고 있다. 처음에는 공공건축물을 보존하는데 머물렀지만, 전통적 건축물 보전지구 제도 등에 의해 우선 순위를 정해 도로 연접부 거리 및 가구, 지구를 대상으로 하는 지역사회 만들기로 발전하고 있다(卯月盛夫, 1997, pp.42~45).

지방도시에서는 1970년대부터 지역사회 만들기(町づくり, 村づくり)라고 불리는 운동을 활발히 전개해 왔다. 대도시로의 인구유출에 의한 과소화를 계기로 지역사회 자원 및 매력을 재발견하고, 지역산업구조를 재구축 하는 지역사회 만들기 운동은 시민의 내발적인 힘(energy)에 의한 「참가형 지역사회 만들기」이다.

지역사회 만들기의 최종목표는 「지역사회 자립」에 있지만, 이를 위해 지역사회는 먼저 지방분권을 수용하기 위한 기반을 조성하는데 중점을 두고 있다. 지방분권은 국가로부터 도, 도부터 시나 읍과 같은 자치단체간의 권한이양 뿐만 아니라, 지역의 일은 지역에서 생각하고, 지역에서 해결할 수 있는 「지역자치」혹은 「시민자치」를 의미하고 있다.

21세기는「지역사회가 얼마만큼 자치의 힘을 가지고 있는가」를 묻는 시대이다. 더욱이 이 「지역사회의 힘」이라는 것은 자치단체의 정책입안과 대외협상능력 및 시민의 책임분담 능력에 달려 있다. 자치단체는 이러한 시대의 흐름을 충분히 인식하고, 새로운 「지역사회 만들기」제도 및 계획을 전략전술적으로 활용하면서 여러 가지 능력배양에 노력해야 한다. 이러한 것을 시도하는 운동이 일본형 「참가를 통한 지역사회 만들기」이다.

현대사회는 도시계획뿐만 아니라 다양한 분야에서 「참가」가 핵심단어가 되고 있다. 예를 들면 병원에서 의사와 환자, 학교에서 교사와 학생, 기업에서 경영자와 노동자. 더욱이 상품생산자와 소비자 관계 등은 본래 서비스를 제공하는 자와 수

익자라고 하는 관계임에도 불구하고 평등관계가 아닌 강자와 약자라는 구도로 작용하고 있다. 그것에 의해 실제 다양한 사회문제가 발생함은 말할 필요도 없다.

그러나 현재는 환자의 의사를 존중하는 Informed Consent(수술시 환자의 동의), 학생이 스스로 행하는 이지메(집단학대) 상담, 노동자 대표도 참가하는 경영회의, 또 소비자의 목소리가 반영되는 직접판매 및 생활협동조합 등이 일반화되고 있다.

종래의 이분법적인 구도가 다양한 여러 가지 모습으로 허물어지고, 양자가 수평 평등의 입장으로 부터 공동의 장으로 의사결정 함으로써 공동책임을 지는 새로운 분담형 협조시스템, partnership, 공동 생산적 참여가 모색되기 시작하고 있다.

이러한 새로운 사회 시스템이야말로 「시민사회」라는 것이다. 그래서 시민 개인이 자신의 가치관으로 사회에 대해 발언하고 행동하는 것으로부터 시작해야만 한다는 것이다. 특히 회사 학교 상점 병원, 자치회 사친회(PTA : Parent Teacher Association) 등 가까운 지역사회에 참여하는 기존의 가치관을 조금씩이라도 개혁하지 않고서는 「시민사회」실현을 위한 길은 없다고 인식되고 있

다. 이를 위해서는 개인의 존재가 서비스를 받기만 하는 「객체」로부터, 서비스 시스템 및 내용에도 책임을 지는 「주체」로 전환하는 것을 중요시하고 있다.

「참가형 지역사회 만들기」라는 것은 이러한 「시민사회」를 지향하는 시민과 행정이 공동 결정하고 공동 실시하면서, 「도시」라고 하는 최대 규모의 예술작품을 만들어 가는 대규모의 실험 또는 사회운동이라고 할 수 있다.

Ⅳ. 강경 되살리기 운동의 참여주체와 역할

1. 참여주체

강경 되살리기 운동은 주민모두가 주체가 되어 추진해야 한다. 지역사회는 여러 사람과 조직 및 자치단체의 집합체이므로 특정인만이 주민이 아니다. 원칙적으로 누구나 다 당사자이며 책임자요, 수혜자라고 할 수 있다.

그렇다면 누가 주민인가? 지역에 사는 농민, 상공인 등 일반 주민들만이 주민인가? 그렇지 않다. 지역사회 내에 거주하고 일하는 사람은 누구나 다 주민인 것이다.

그러나 이 운동을 실질적으로 추진하는데는 어

〈표 1〉 강경 되살리기 운동 추진 주체

주 민	농민, 어민, 직장인, 공무원, 교사, 의료인, 종교인, 지도자, 일반상인
연 령	어린이, 학생, 청년, 청장년, 노인
성 별	남자, 여자
기 관 단 체	관공서, 각종 위원회와 주민조직, 사업체, 학교, 교회, 사찰 등

는 정도의 책임과 조직이 필요한데 이것을 나누어 보면 다음과 같다.

강경 되살리기는

① 주민이 실시한다. ② 주민조직(기업체포함)이 운영한다. ③자치단체가 지원하고 협조한다.

주민모두가 참여하고 실시해야 하나 이 운동을 실질적으로 계획 실시하기 위해서는 주민의 기간조직이 주도적으로 노력해야 하며, 자치단체가 효과적으로 지원 협조해야 한다.

강경 되살리기 운동을 주민조직 특히 자생적 주민조직이 주도해야 하는 이유는 다음과 같다.

첫째, 주민조직은 개인의 이익이나 특정집단의

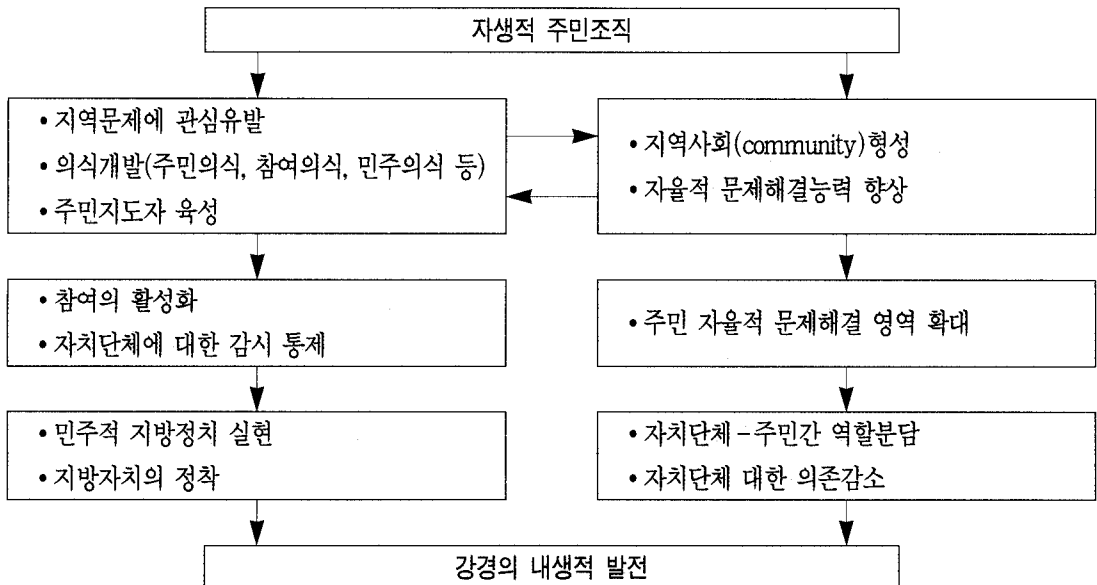
이해관계를 대변하는 것이 아니라 지역사회 전체의 이익, 즉 공익을 대변하며, 특정이념으로 무장하기보다는 보통시민들의 보편적인 정의감과 공통의 관심에 입각해 있고,

둘째, 회원이 소수의 특정 직업집단에 한정되지 않고 대다수 시민에게 개방되어 있으며,

셋째, 시민이 스스로 조직하고 자발적 참여로 운영하며,

넷째, 지역정치 행정에 직 간접으로 영향을 미치고 있거나 미치려고 노력하고 있기 때문이다(유재원, 1992, pp.26~27).

이와 같이 주민조직을 통한 주민참여의 활성화가 강경 되살리기 운동에 미칠 수 있는 효과를 보면 <그림 1>과 같다.



<그림 1> 주민참여를 통한 강경 되살리기 운동의 효과

주민조직이 강경 되살리기의 주체가 되어야 한다는 의지는 자치단체 스스로도 인정하고 있다(논산시, 1998, p.3). 즉 “시민들의 자율적인 참여 속에 효과성이 증가되는 사업은 민간단체 중심으로 참여를 유도”, “유관기관 단체 대표자로 구성된 추진협의회를 구성 운영하여 주민들의 관심제고와 동참유도” 등이 그것이다.

더욱 더 중요한 것은 시민의 자율적인 참여사업을 “깨끗한 시가지 조성, 강경천 살리기 운동, 옛 상권 회복운동, 내지역 상품 사주기 운동, 강경에서 식사하기 운동, 강경 시민으로서의 주민의식 함양 및 자긍심 고취”로 정하고 있는데, 숙원사업 해결이나 대규모사업의 유치보다는 이와 같이 주민생활과 밀접한 환경 애향심 고취 내고장 사랑하기 등에서부터 출발하여 지역사회에 매력을 만들어 나가는 것이 강경 되살리기가 진정으로 운동으로 승화할 수 있는 길이다.

강경 되살리기는 곧 마음 되살리기이다. 강경에 살고있는 사람과 강경 되살리기를 도와주는 자치단체, 주민과 주민, 주민과 물리적 환경이 결합하는데서부터 시작되는 것이다.

2. 참여주체의 역할

강경 되살리기 운동은 다음과 같은 성격을 지닌다. 강경 되살리기 운동의 성격을 이와 같이 정리한다면 강경 되살리기 운동에서 참여 주체들이 담당해야 할 역할은 무엇인가? 이를 위해서는 우선 사업추진의 중요도에 따라 역할범위를 결정하는 것이 첫 번째로 해야 할 일이다.

강경 되살리기 운동에 포함되어 있는 사업에는 개인이 할 수 있는 역할, 이웃간에 의논해서 할 수 있는 역할, 청년회, 부녀회, 개발위원회, 번영회, 상인조합, 새마을조직 등 주민조직이 할 수 있는 역할, 농협 개발위원회 JC 등 단체가 할 수 있는 역

- 강경 주민 전체를 위한 운동이다.

특정 개인이나 지역, 단체를 위한 사업이 아니다.

- 장기적인 목표로 추진해야 한다.

한 사업 또는 일년만에 완성할 수 있는 사업도 있지만, 지역의 매력 만들기를 목표로 비전을 가지고, 장기적으로 추진해야 하는 운동이다. 따라서 주민들은 사업의 효과가 당장 나타나지 않는다고 조급한 마음을 가져서는 안된다.

- 정신적인 면과 물적인 면이 균형발전을 이룰 수 있도록 추진해야 한다.

물적인 발전이 우선이라는 의식을 버리고 정신적인 것과 물적인 것이 균형을 이룰때 진정한 지역사회발전을 기대할 수 있다는 의식을 가져야 한다.

- 지역사회 내 개인이나 기관단체의 협조와 참여가 필수적이다.

개인이나 가정, 조직 및 기관단체가 적극적으로 참여하고 협조해야 성공할 수 있다.

할, 기업체나 동업조합 등의 업체가 할 수 있는 역할, 자치단체가 협조해서 할 수 있는 역할, 그리고 교회, 사찰 등에서 할 수 있는 역할 등도 있다.

예를 들어 “맑은 물이 흐르는 江景만들기”³⁾라는 목표를 설정하고 개인, 주민조직과 자치단체, 전문가, 기업이 담당해야 할 역할을 살펴보자.

가. 개 인

- 개인은 지역사회의 일원이라는 귀속의식을 가지고 강경이 맑은 물이 흐르는 고장으로 거듭나게 하기 위해 할 수 있는 일이 무엇인가를 생각해 본다.
- 개인은 각자가 생활하고 있는 환경을 지키고, 보다 좋은 일에 주체적으로 관계하며, 자신의 입장에서 깨끗한 강 만들기에 노력해야 한다.
- 가정에서 강을 오염시킬 수 있는 삼푸나 세탁세제 대신에 가능한 한 비누사용을 실천하고 자녀들에게도 비누사용을 습관화시킨다.
- 가정에서 세차하지 않는 습관을 키운다.

나. 주민조직 및 단체(청년회, 부녀회, 개발위원회, 번영회, 상인조합, 새마을조직 등)

- 주민조직이 주축이 되어 “맑은 물이 흐르는 강경 만들기 현장”을 제정하여 하천을 되살리기 위한 목표를 제시해야 한다.
- “현장”에 제시된 사항을 실천하기 위한 주민과

주민조직, 자치단체, 기업체들이 생활 속에서 실천해야 할 구체적인 행동지침을 마련한다.

- 주민이 버리는 물이 어떻게 논산천, 강경천, 대홍천으로 유입되는지를 밝히는 “배수로 지도”를 작성한다.
- 강경천, 대홍천을 살리기 위한 주민들의 의견을 공모하여 채택된 안에 대해서는 시상한다.
- 학교에서는 강경천, 대홍천에서 살고 있는 물고기 조사, 물고기 방류, 수생식물 조사, 오염원 조사 등에 대한 교육을 실시한다.
- 어린이나 주민들을 대상으로 하천오염 실태에 대한 글짓기, 그림 그리기, 사진촬영 등의 행사를 개최하여 강과 환경에 대한 중요성을 일깨운다.
- 어린이들을 대상으로 “맑은 물이 흐르는 강경 만들기 캠프”를 마련하여 다양한 프로그램을 개설함으로써 어릴 때부터 물과 친숙하게 해준다.
- 반상회나 주민회의 시 하천오염 방지를 위해 가정에서 실천하고 있는 사례에 대해 발표하도록 한다.

다. 자치단체

- 자치단체는 맑은 물이 흐르는 쾌적한 경관 형성을 도모하기 위해 종합적인 정책을 수립하고, 이를 실천할 수 있도록 지원한다. 실천에 있어서는 시민의 의견, 요망 등이 충분히 반영될 수 있도록 노력한다.

3) 江景이라는 지명이 강에서 연유했다면, 강경 되살리기는 江되살리기에서부터 시작해야 하는 것이 지역이미지와와의 조화를 생각할 때 가장 이상적일 수 있다. 이와 같이 강을 소재로 한 「마을만들기」 사례는 일본에도 있다.

三木和郎, 「都市の川」, 동산어촌 문화협회, 1984.

光岡明, 「柳川の水よ, よみがえれ」, 講談社, 1985.

- “맑은 물이 흐르는 강경 만들기”를 위해 기존 제도나 규칙이 가지고 있는 한계를 뛰어넘는 조례나 규칙을 제정하여 주민조직들이 실질적으로 활동할 수 있는 제도적 장치를 마련해 준다.
- “맑은 물이 흐르는 강경 만들기”를 위해 활발한 활동을 하고 가시적인 성과를 얻는 개인 주민조직 단체 기업 등에 대해서는 재정적인 보조 또는 표창한다.
- 국·내외 하천 살리기 사례를 수집하고 자료를 발간하여 하천 살리기 방향을 제시한다.
- 하천별 환경오염 수치를 표시하는 ‘하천오염 상황판’을 설치하여 주민들이 하천오염의 중요성을 인식하도록 한다.

라. 전문가

- 전문가는 하천오염이 어느 정도 수준인가? 또 오염이 주민생활에 어떠한 영향을 미치는지에 대해 과학적인 조사를 실시한다.
- 자치단체나 주민, 기업체 등에 대해 수질오염을 예방할 수 있는 방법에 대해 지도 조언 교육한다.
- 맑은 물이 흐르는 강을 만들기 위해 강을 어떻게 개발해야 하는지에 대한 비전을 제시한다.
- 맑은 물이 흐르는 도시 강경을 만들기 위한 다양한 프로그램과 상품화와 연계할 수 있는 방안을 마련한다.

마. 사업체

- 사업자는 자신의 활동이 매력 있는 지역의 개성을 창출하는데 있어서 중요한 구성요소라는 것

을 인식하고, 자신의 입장에서 “맑은 물이 흐르는 도시 강경 만들기”를 위해 노력해야 한다.

- 뿐만 아니라 맑은 물이 흐르는 강을 만들기 위해서 오염을 최소화하려는 노력을 하고, 지역사회의 발전 없이는 사업체의 발전도 없다는 공동체 의식을 가져야 한다.

이상에서 살펴본 것은 단편적인 예이지만 살기에 바쁜 강경 주민들에게 이상이고 배부른 소리로 들릴 수도 있다. 그러나 지금까지의 우리 나라 개발관행은 지역규모와 관계없이 항상 행정 주도적이었고 주민은 수동적인 입장이었다.

따라서 주민들이 거대한 사업과 물리적인 사업을 바람직한 것으로 여기고 주민들이 직접 참여해서 만들어 가고, 단기간에 가시적인 효과가 나타나지 않는 사업에 대해서는 큰 의미를 두지 않았다. 또한 개발결과를 지나치게 중시한 나머지 개발과정은 경시되어 왔다.

지역사회 참여에서 주민의 역할은 작은 데서 찾아야 한다. 개인이 할 수 있는 것, 주민조직이나 단체가 할 수 있는 것, 자치단체나 기업체가 할 수 있는 것이 무엇인가를 생각해보고 이들간의 연계를 통해 시너지 효과를 창출해야 한다.

V. 내생적 강경 되살리기 운동의 지향

1. 내생적 강경 되살리기 운동의 의의

강경 되살리기 운동은 어떤 방향으로 추진되어야 하는가? 한마디로, 강경 되살리기는 내생적 개발을 지향해야 할 것이다. 내생적 개발이란 지역

사회가 보유하고 있는 각종 인적, 물적 제도적 자원과 능력을 주도적으로 발굴 개발하여, 지역사회 전체의 상향적 변화를 창출하는 것을 말한다. 강경이 보유하고 있는 개략적인 지역자원은 <표 2>와 같다.

이러한 지역자원을 이용하여 내생적 개발을 도모하기 위한 사례는 선진외국에서도 볼 수 있다. 일본 구마모토시 가와시리(川尻) 마을은 지역자원

인 강을 통한 “가와시리 되살리기 운동”을 이미 1980년대에 추진하여 마을발전을 도모할 뿐 아니라, 수많은 관광객도 유치하고 있다.

따라서 강경 되살리기 운동은 강이나 젓갈시장 등을 활용한 내생적 개발을 통해 추진되어야 하며, 가와시리 되살리기 운동에서 보는 바와 같이 이 운동은 반드시 주민조직이나 단체가 주도적인 역할을 해야 성공할 수 있다는 점이다.

〈표 2〉 강경이 보유하고 있는 개략적인 지역자원

영역	개 별 자 원
자연자원	<ul style="list-style-type: none"> · 금강, 강경천, 논산천, 대흥천, 수변, 서식동식물 · 공원, 옥녀봉, 채운산, 보호수, · 마을경관, 낚시터
역사·문화자원	<ul style="list-style-type: none"> · 팔괘정, 임이정, 전통가옥, 사찰 등 각종문화재, 문화시설 · 문화행사 및 축제, 마을공동행사, 전통관습 및 제도
산업자원	<ul style="list-style-type: none"> · 농업, 임업, 축산업, 어업, 석재공장 · 특화음식 : 황복, 위어 · 상업·서비스업, 젓갈시장 등 상점가
인적자원	<ul style="list-style-type: none"> · 학교, 인재육성 · 지역사회자원
지역사회자원	<ul style="list-style-type: none"> · 대도시와의 접근성 · 출향인사, 번영회 등 주민조직 및 단체 · 지역유선방송
지역이미지	<ul style="list-style-type: none"> · 물과 강, 평야를 배후로 한 전원도시 · 젓갈시장의 특화이미지 · 과거 상권의 중심지로서의 명성

강경(江景)과 가와시리(川尻)는 그 지명이 강에서 유래한 점과, 과거 쌀집산지로 명성을 누렸으나, 최근 쇠퇴했다는 점 등에서 유사하며, 이렇게

본다면 강경 되살리기 운동도 가와시리 되살리기 운동을 참고할 만하다. 江景과 가와시리(川尻)의 지역사회 만들기를 비교하면 <표 3>과 같다.

〈표 3〉 江景과 가와시리(川尻)의 지역사회 만들기 비교

지 명	川尻(강끝이라는 의미)	江景(강풍경이라는 의미)
강	<ul style="list-style-type: none"> · 간선하천 : 가세이가와 · 지천 : 무다가와, 기배가와 	<ul style="list-style-type: none"> · 간선하천 : 금강 · 지천 : 논산천, 강경천, 대흥천
과 거	<ul style="list-style-type: none"> · 쌀집산지, 주운중심지, 선착장, 사원, 신사 · 역사, 전통상설 · 전통산업(칼, 나무통제작) 쇠퇴 · 인구감소, 상가침체 	<ul style="list-style-type: none"> · 수산물 쌀집산지, 수운, 팔패정, 임이정, 채운산, 옥녀봉, 선착장 · 역사, 전통상설 · 전통산업 쇠퇴 · 인구감소, 상가침체
현 재	<ul style="list-style-type: none"> · “가와시리 되살리기 운동” 실시 · 마을만들기 이벤트 활성화 · 가와시리 워킹 · 패론경주 · 정령주 흘러보내기 · 자연친화형 하천개수 · 해마다 수만명 관광객 	<ul style="list-style-type: none"> · “강경 되살리기 운동” 도입단계 · 젓갈관광열차 운행 · 시내를 흐르는 하천은 오염 · 강을 활용하여 관광객을 유치한다는 생각은 아직 초보 단계
마 을 만 들 기 점	<ul style="list-style-type: none"> · 건축사회 청년부(민간단체) → 행정 마을주민 전체가 협조 	<ul style="list-style-type: none"> · 자치단체 주민, 번영회 등
방 향	<ul style="list-style-type: none"> · 가와시리다움(강을 최대한 활용한 가와시리 만들기) 	<ul style="list-style-type: none"> · 강경다움(강과 젓갈을 최대한 활용한 강경 되살리기)
이 미 지	<ul style="list-style-type: none"> · 강=고향=가와시리 형상화 	<ul style="list-style-type: none"> · 젓갈 강=고향=강경 형상화

그렇다면 내생적 강경 되살리기 운동은 어떠한 것을 말하는가?

첫째, 강경 되살리기 운동은 대기업이나 정부의

사업으로서가 아니라 강경이 가진 자연·기술·산업 문화 등과 같은 지역자원을 바탕으로 해서 지역내의 시장을 주요 대상으로 강경 주민이 스스로

계획하고 경영하는 내생적 개발을 원칙으로 한다.

둘째, 내생적 개발을 원칙으로 하며 강이나 젓갈시장 등 지역자원을 최대한 활용한다.

셋째, 산업개발을 특정업종에 제한하지 않고 다방면에 걸쳐서 부가가치가 모든 단계에서 강경으로 귀속될 수 있도록 도모한다.

넷째, 주민참가의 제도적 장치를 보장하여, 자치단체가 주민의 의지를 바탕으로 그 계획에 참여할 수 있도록 자본이나 토지이용을 규제할 수 있는 자치권을 보장한다.

강경 되살리기의 주체는 당연히 강경에 살고 있는 지역주민과 자치단체, 기업인이어야 한다. 그러나 강경 되살리기에 있어서 자치단체는 주민참가에 대해 “민원만 일으키는 귀찮은 존재”이고, 주민들은 행정에 대해 “강경 되살리기가 자치단체에서 해야 할 일일 뿐 주민은 수동적이 입장에서 기다리는 존재”라는 생각을 가진다면, 영원히 내생적인 발전을 기대할 수 없다.

지역자원과 여건이 어려운 가운데 내생적 내발적 마을 만들기가 성공하기 위해서는 두 가지 조건이 필요하다.

하나는 배후에 주모자가 있고 관계 주체간에 합의가 이루어졌는가 하는 것이다. 또 하나는 계획 및 사업과정에 안에서 우러나는 마을 만들기의 논리와 구조가 분명하게 반영되어 있어야 한다는 것이다.

배후주모자는 행정담당자를 의미한다. 내생적 마을 만들기의 기본 원칙은 주민의 각성과 적극적인 참여, 그리고 주민 사이의 합의형성이 중요하다

다는 점은 계속 언급되어 왔지만, 주민이 어떻게 참여하고 합의형성을 해야 할 것인가에 대한 지식이 부족하기 때문에 행정이 보이지 않게 도와주는 일도 중요하다.

결국 내생적 강경 되살기의 요체는 지역주민의 능동적인 참여를 전제로 자기 결정성과 자기 책임성의 원리가 근간이 되어야 하며, 지역주민들의 욕구를 충족시키기 위해 자발적인 수단과 방법을 강구하고 실천에 옮기는 결정과정에 집합적으로 참여할 수 있도록 구성해야 하지만, 행정이 어느 정도로 지원할 수 있는가 하는 점이다.

다시 말해서 내생적 강경 되살리기는 주민 스스로의 자율적 노력에 의해 추진되는 것을 기본적인 속성으로 하고 있기 때문에, 행정주도로 추진되는 것을 가급적 지양하고 되살리기 사업의 계획수립에서부터 추진에 이르기까지 모든 과정에 주민의 참여를 최대화하여 주민들의 다양성을 결합하고 주민들의 자기실현 욕구를 충족시킬 수 있는 기회를 폭넓게 제공하는 것(성영진·김성, 1994, pp. 43~45)을 의미하지만 행정이 운동의 지원을 위해 어느 정도 자리 매김 하느냐에 따라 성패가 달려 있는 것이다.

2. 상가 번영회를 통한 내생적 강경 되살리기 예시

지역의 상가단위로 상가 번영회 등이 조직되어 있는 나라는 대만, 일본, 우리 나라 뿐이다. 미국이나 유럽은 동업자 조합, 협동조합, 시 단위의 동종업계 이익단체가 존재하지만 지역단위의 상인조직

은 존재하지 않는다.

이러한 상가조직은 지역공동체를 중시하는 다양적 가치, 공간력과의 관계 등이 복합적으로 작용한 결과일 것이다. 그 구성배경이야 어떠하든 상가조직의 존재가 상인들의 참여를 활성화하는데 큰 기여를 할 수도 있을 것이다.

그러나 우리 나라 상가조직들의 활동은 친목도 모나 상인권의 추구에 국한되어 있을 뿐 지역활성화나 지역사회개발에 참여한 예는 드물다. 다만 상권유지를 위해 축제를 개최하고 이벤트 공간을 만드는 경우는 많이 볼 수 있다. 이 경우에도 대부분 지역상인의 의견수렴과 참여보다는 소수에 의해서 추진, 집행되고 있다.

강경에는 전국적으로 경쟁력이 있는 젓갈시장이 있고 상가 변영회도 조직되어 있다. 젓갈시장이 개인들의 점포로 구성된 장소라 하더라도 이미 강경의 명물, 우리나라의 명물이 된 이상 상가 변영회는 지역사회의 자산이다. 따라서 상가 변영회는 상인의 권익보호활동에 머물지 말고 강경 되살리기의 주체가 되어야 한다.

이를 위해서는 상가 변영회는 강경 되살리기 현장과 협정 만들기를 주도하고, 공동기금을 조성하여 강경 되살리기 운동을 가속화 할 수 있는 다양한 프로그램을 외부 전문가와 상의하여 개발해야 한다.

강경 되살리기는 주민을 배제시킨 채 행정이 주도하는 물리적 환경정비, 즉 공급자 논리로 실현될 수 없다. 지역자산(stock)의 활용, 지역사회개발을 통한 지역활성화, 사회경제적 변화에 대한

탄력적인 대응 등 물리적 환경과 관련된 모든 문제들을 정확하게 풀어 나가기 위해서는 상업공간 정비 개발에 상인들이 참여하고 그 공간을 자주적으로 관리하는 역량이 육성되어야 한다는 것이다 (최정한 외, 1997, pp. 62~64). 이러한 상업공간에 대한 상인들의 역할을 맞추어 행정의 역할과 체질도 개선되어야 함은 당연하다. 상가 변영회를 통한 내생적 강경 되살리기를 도식화하면 <그림 2>와 같다.

V. 맺음말

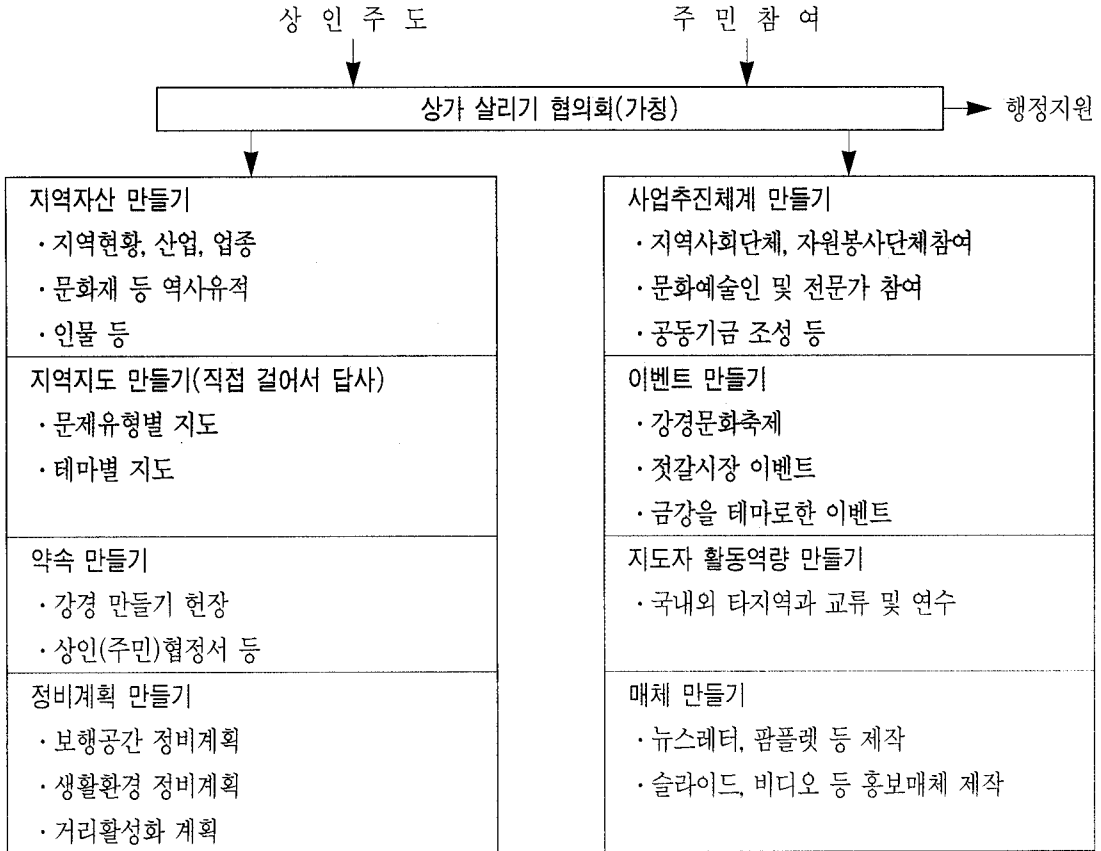
이 글은 강경 되살리기 운동이 주민, 자치단체, 사업체의 자주적 창의적 참여, 나아가서 주체간의 partnership, 네트워크가 이 운동의 성공여부를 결정하는 가장 중요한 요소라는 점에서 시작하였다.

주민참여의 중요성은 새삼 강조할 필요가 없을 정도로 많은 학자들이 언급해 왔지만 참여의 당위성이나, 규범적인 논의에 머물러 왔고 특정 지역을 대상으로 한 실천적인 연구사례는 드물다.

그러나 일본의 지역활성화 사업이나 지역사회 만들기에서 보듯이 그 지역사회에 살고 있는 사람이 어떤 생각을 가지고 살아가느냐가 중요한 시대가 도래하고 있다. 다시 말해 「지역사회 만들기」는 「마음 만들기」로 시작되어야 한다.

지역사회의 문제해결도 「외발적 개발」에서 「내생적·내발적 개발」으로 전환할 것을 요청하는 시대이다.

많은 돈은 투자하여 대규모시설이나 산업단지를 유치하는 등 외부자원에 의한 지역의 재생



〈그림 2〉 상가 번영회를 통한 내생적 강경 되살리기 도식화

은 외부여건 변화에 따라 언제든지 뿌리채 흔들릴 가능성이 있다. 그러나 지역사회의 자연환경과 역사적 사실, 경관, 인적자원 등을 최대한 발굴하고 활용하는 내생적 개발전략은 지역사회 참여를 최대한 보장하고 지역사회 자산의 축적이라는 측면에서 지속성을 가질 수 있기 때문에 외부여건에 따른 지역사회 내부의 동요를 그 만큼 줄일 수 있다.

이러한 측면에서 주민과 지방자치단체가 협력하여 소도읍을 재생하려는 움직임이 충청남도의 작은 소도읍에서 일어났다는 사실은 매우 고무적인 현상이다. 외부자원을 동원한 행정 주도적인 개발논리 속에서 소도읍은 외형상 많은 변화를 겪어 왔지만 내부적으로 건강하지 못한 체질을 그대로 유지해 왔다. 거시적으로 IMF의 소용돌이 속에

서 외부자원을 통한 소도읍 활성화는 한계 상황에 이르렀기 때문에 강경 되살리기와 같이 지역주민과 자치단체가 참여와 협동을 통해 소도읍을 재생하려는 움직임은 보다 더 설득력이 있으며, 타 지역으로 확산될 가능성이 있다.

경험 재정 개발방법이 일천한 소도읍이 과거의 개발관행에서 탈피하여 주민 주도적으로 추진하는 소도읍 재생은 많은 시행착오와 갈등을 반복할 가능성이 있다. 그러나 주민과 행정이 동반자적인 관계에서 협력하여 지역사회를 변화시키려는 시도 그 자체가 하나의 모범이 될 수 있다. **열린충남**

참 고 문 헌

- 김홍석, 소도읍 개발론-발전과정과 육성전략, 서울:박문각, 1995.
- 논산시, 강경 되살리기 운동 추진계획, 1998.
- 성영진·김 성, 지방경영시대의 선택, 서울:나남출판, 1994.
- 오재일, “자치시대에 있어서의 주민의 자세와 역할”, 법률행정논문집, 제2집, 광주:전남대학교 법률행정연구소, 1992.
- 유재원, 지방자치의 정착을 위한 주민참여의 활성화 방안, 서울:한국행정연구원, 1995.
- 윤근섭·최낙필, “과소지역의 구조와 사회적 결속에 관한 연구”, 한국사회학, 제28집, 서울:한국사회학회, 1995.
- 최정환 외, 인사동 거리활성화 방향과 과제에대한 조사연구, 서울:걷고 싶은 도시만들기 시민연대 부설 시민교통환경센터, 1997.
- 충청남도, 1997년도 주민등록 인구통계, 1998.
- White, Alastair T., “Why Community Participation?” in *Community Participation : Current Issues and Lessons Learned*, UNICEF, pp.20~33.
- UNICEF, *Report of the Community Participation Workshop*, Agra, May, 1981.
- 高田 昇, “地域づくりの展開にむけて” 福井 英雄, 高田 昇 編, 地域づくりと住民自治, 東京:法津文化社, 1993.
- 卯月盛夫, 「参加のまちづくり」のめざすせね, 造景, No.9, 1997.

충청남도 시군의 성장유형 비교

- 행렬도(biplot)를 이용하여 -

최 종 후
(崔鐘厚)

고려대학교
정보통계학과
교수

양 우 성
(梁祐誠)

고려대학교
정보통계학과
석사과정

서 두 성
(徐斗星)

고려대학교
정보통계학과
석사과정

I. 서 론

II. 행렬도

III. 충청남도 시군의 성장유형 비교

1. 서 론

주지하는 바대로 이제 지방자치제의 실시에 따라 각 자치단체들은 주어진 여건 하에서 자주적이고도 창의적인 지역발전을 앞다투어 도모해 나가고 있다. 이는 충청남도 15개 시군의 경우에서도

예외가 아니다. 이러한 시대적 추이에 따라 최근 언론매체를 위시하여 여러 기관에서는 지역의 경제력 평가작업을 수행하고 있다. 이는 지역의 개발잠재력을 살펴봄으로써 지역개발의 방향과 전략을 모색하고 이에 따라 지역 특성을 살려 지역개발을 성공적으로 추진하기 위해서 당해 지역이 보유하고 있는 잠재력을 최대한으로 개발·육성하기 위한 기초적 연구라는 점에서 그 의미가 크다고 하겠다.

최근 발표된 김군수·강원철(1997)의 경기도 31개 시군에 대한 지역별 경제력 평가 역시 이러한 연구사례의 하나라고 하겠다. 김군수·강원철(1997)의 연구를 살펴보면 지역경제 성장잠재력의 근간을 이루는 대표적인 8개 부문 즉, 인구·주택 부문, 사회간접자본부문, 정보화부문, 그리고 농업, 광업, 제조업, 도소매업, 재정 등의 각 부문에 대하여 세부항목을 이용하여 경기도 31개 시군에 대한 지역별 경제력 평가를 시도하고 있다.¹⁾ 이들은 연구에서 인구·주택부문은 총인구, 생산연령인구,

1) 이들 연구의 공간적 범위는 경기도 31개 시군이며, 시간적 범위는 1989년~1994년의 5년간이다.

총세대수, 주택총수, 총인구 대비 생산연령 인구비율, 인구밀도, 주택 보급률 등의 7개 항목, 사회간접자본부문은 도로율, 운송(100인당 자동차수), 의료(100인당 병상수), 교육(100인당 고등학교 이상 학생수)의 4개 부문, 정보화부문은 100인당 교육이수자수, 전 산업에서의 서비스산업 종사자 비중, 100인당 전화대수, 조립금속 및 기계제조업의 제조업 비중의 4개 항목을 해당 부문의 성장패턴을 나타내는 자료로 이용하고 있다. 이러한 각각의 평가항목에 대한 표준화 값을 이용하여 경기도 31개 시군에 대한 항목별 순위를 매겨 지역별 비교 순위와 성장력을 평가하고 있다. 그러나 지역의 경제력은 총체적 시각으로 다루어져야 한다는 점에서 이러한 접근방식은 다소의 한계를 지니고 있다. 즉, 지역경제력을 판단하는 항목 상호간의 관계성이나 이들과 시군의 연계성을 총체적으로 살펴보기에는 미흡한 접근방식이라는 말이다.

본 연구는 이러한 점에 초점을 두고 행렬도(biplot)라는 통계분석기법을 활용하여 충남 15개 시군에 대한 성장유형을 비교해 보고자 한다. 따라서 본 연구는 지역의 경제력 평가에 대한 본격적인 연구라기 보다는 경제력 평가연구를 위한 새로운 방법론의 제기라는 점에 그 의의를 두고자 한다. 본 연구에서는 시군의 성장유형을 알아보기 위하여 인구·주택, 사회간접자본, 그리고 정보화 등의 3개 부문만을 선정하고, 이들 각 부문에 대하여 인구·주택부문은 총인구, 생산연령인구, 총세대수, 주택총수, 총인구 대비 생산연령 인구비율, 인구밀도, 주택 보급률 등의 7개 항목, 사회간접자본

부문은 도로 포장률, 운송(100인당 자동차수), 의료(100인당 병상수) 등의 3개 항목, 정보화부문은 100인당 우편물 접수 건수, 100인당 전화대수, 조립금속 및 기계제조업의 제조업 비중 등의 3개 항목을 해당 부문의 성장유형을 나타내는 항목으로 활용한다.

자료는「충청남도 통계연보」(충청남도, 1991·1994·1996), 「충남 주민등록인구 통계작성 결과보고서」(충청남도, 1996), 「사업체 기초통계 조사보고서」(충청남도, 1995)에서 인용하였다. 이 자료를 이용하여 인구·주택부문, 사회간접자본부문, 그리고 정보화부문의 총 13개 항목에 대하여 1990년부터 1995년까지 연평균 성장률을 산출한 결과가 <표 1>이다.

II. 행렬도

행렬도(biplot)는 Gabriel(1971)에 의하여 개발된 다변량자료에 대한 탐색적 자료분석기법의 하나이다. 자료행렬에 있어서 행을 나타내는 n 개의 개체점들(여기에서는 시군) 사이에는 어떠한 기하적인 의미가 있는 지, 열을 나타내는 p 개의 변수점들(여기에서는 성장유형을 알아보는 항목) 사이에는 어떠한 기하적인 의미가 있는 지, 그리고 이들 상호간에는 어떠한 의미가 있는지를 알아보기 위한 통계적 기법이다.

자료행렬의 행과 열을 동시에 플롯하는 대표적인 통계적 기법으로는 數量化 Ⅲ類(Theory of Quantification Ⅲ), 대응분석(Correspondence Analysis) 등이 있다. 數量化 Ⅲ類는 일본의 林

知己夫(하야시 치키오)에 의하여 개발된 통계분석 기법인데 이 기법은 다차원 자료가 外的 基準(하야시 박사는 從屬變數를 이렇게 부른다)을 포함하지 않는 경우의 수량화 기법이다. 개체의 여러가지 범주로의 반응양식에 의하여 개체와 범주 양쪽을 수량화하고, 그 수량을 이용하여 분류를 행하고자 하는 방법이다. 즉 行범주(개체)와 列범주를

수량화하여 低차원 상에서 行범주와 列범주의 대응관계를 살펴보고자 하는데 이용된다(최종후, 1997 ; 허명희, 1992 ; 田中 豊 & 脇本和昌, 1990).

한편, 대응분석은 프랑스에서 Jean-Paul Benzecri에 의해 주도적으로 발전된 통계기법으로 분할표 자료의 행과 열을 저차원 공간상의 점들로 동시에 나타내어 그들 상호간의 대응관계를 탐구

〈표 1〉 충남 시군의 인구·주택부문, 사회간접자본부문, 정보화부문에 대한 90~95 연평균 성장률(%)

시 군	총인구	생산 연령 인구	총 세대수	주택 총수	총인구 대 비 생산연령 인구비율	인구 밀도	주택 보급률	도로 포장률	운송 (100인당 자동차 수)	의료 (100인당 병상수)	100인당 총 우편물 접수 (천통)	100인당 전화 대수	조립금속 및 기계 제조업의 제조업 비중
천 안	1.2	8.1	5.9	6.7	7.31	-0.83	1.1	1.3	16.1	7.3	6.0	8.4	3.0
공 주	-2.9	2.3	2.1	1.8	4.49	-1.12	-0.4	-0.4	13.5	6.3	7.4	4.9	10.1
보 령	-3.8	-2.5	1.6	0.7	1.10	-1.08	-1.0	3.4	13.3	-0.5	1.0	4.2	14.3
아 산	-1.5	0.6	4.1	3.6	1.92	-0.97	-0.5	1.8	13.8	1.3	-0.2	6.2	8.0
서 산	0.9	-0.1	3.3	3.6	0.78	-1.07	0.4	3.3	13.2	3.1	2.4	5.2	-27.1
논 산	-3.4	-3.0	1.9	-0.7	0.31	-0.04	-1.2	3.7	13.1	1.0	1.9	-5.2	10.3
금 산	-3.7	-2.3	1.2	-0.5	1.17	-0.04	-1.1	0.3	12.8	0.8	-0.8	3.4	12.3
연 기	-2.3	-1.7	1.2	0.7	0.60	-0.03	-1.1	3.0	13.8	4.2	3.3	4.2	8.9
부 여	-2.6	-2.0	0.8	-0.1	0.53	-0.01	-1.0	5.5	13.3	1.7	0.0	2.6	0.7
서 천	-3.6	-3.4	0.4	1.0	0.16	-0.04	0.7	4.5	13.0	8.4	0.9	-3.4	12.2
청 양	-3.4	-2.9	0.2	0.2	0.50	-0.04	-0.3	6.8	13.7	·	0.6	2.4	-4.3
홍 성	-0.8	-0.1	1.5	0.9	0.63	-0.02	-0.4	6.6	12.2	2.7	-2.9	-4.2	10.6
예 산	-4.1	-3.2	1.4	0.2	0.74	-0.04	-1.1	6.2	12.6	15.2	-0.5	3.4	11.2
태 안	-3.1	-2.1	0.5	0.2	0.91	-0.05	-0.6	-0.2	13.5	7.0	1.6	3.1	13.6
당 진	-2.2	-0.6	2.6	1.0	1.46	-0.03	-1.8	10.2	13.5	1.4	-119.6	-0.5	-4.7

하려는 자료분석기법이다. 이 기법은 'reciprocal averaging', 'appropriate scoring', 'dual scaling', 'scalogram' 등의 이름으로 불리우기도 하지만 대응 분석이 가장 통용되는 명칭이다(최용석, 1993).

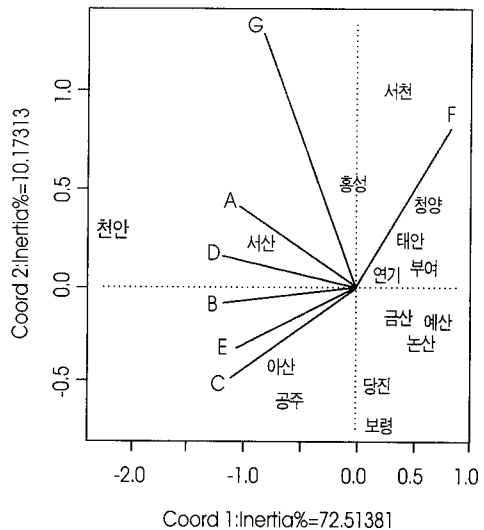
행렬도가 연속형 자료에 대한 기법인 반면 數量化 Ⅲ類 대응분석은 이산형 자료를 다룬다는 점에서 차이가 있다. 본 연구에서 작성한 행렬도는 통계소프트웨어의 하나인 S-PLUS를 이용하여 구현하였다.

Ⅲ. 충청남도 시군의 성장유형 비교

1. 인구·주택부문

〈그림 1〉로 부터 인구·주택부문 성장유형의 지역적 특성은 주택보급률(G), 인구밀도(F), 총세대수(C) 성장에서 주로 나타남을 알 수 있다. 그 중 주택보급률(G)은 총세대수(C)에 무상관관계이며, 인구밀도(F)와는 약한 양의 상관관계를 보인다. 한편, 인구밀도(F)와 총세대수(C)는 음의 상관관계에 있음을 알 수 있다. 즉, 〈표 1〉에 의하면 인구밀도 성장은 공주(-1.12), 보령(-1.08), 서산(-1.07), 아산(-0.97), 천안(-0.83) 등에서 타 자치단체에 비

하여 감소추세가 큰 반면, 총세대수 성장은 공주(21), 보령(16), 서산(33), 아산(41), 천안(59) 등에서 타 자치단체에 비하여 높은 증가추세를 보여주고 있다.



A : 총 인구, B : 생산연령인구, C : 총세대수,
D : 주택총수, E : 총인구대비 생산연령 인구비율,
F : 인구밀도, G : 주택보급률

〈그림 1〉 인구·주택부문의 행렬도

〈표 2〉 인구·주택부문 성장유형에 따른 충남 15개 시군의 군집화

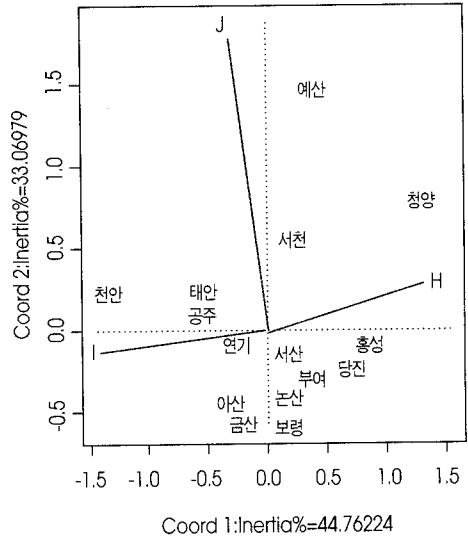
그룹	특 성	시 군
그룹 1	총인구(A), 주택총수(D) 성장	천안, 서산
그룹 2	총세대수(C) 성장	아산, 공주
그룹 3	인구밀도(F) 성장	청양, 태안, 부여, 연기
그룹 4	인구밀도(F), 주택보급률(G) 중간 성장	서천, 홍성
그룹 5	인구·주택부문 성장의 특성 없음	금산, 예산, 논산, 당진, 보령

또, 총인구(A) 성장은 주택총수(D), 생산연령인구(B), 총인구대비 생산연령 인구비율(E), 총세대수(C)의 성장순으로 양의 상관관계가 있으며, 인구밀도(F) 성장은 주택 보급률(G) 성장과의 사이에 약간의 양의 상관이 존재하고 있는 것으로 나타났다.

인구·주택부문 성장유형에 따라 충청남도 15개 시군을 군집화해 보면 <표 2>와 같이 5개 군집체(clustering)로 나누어 볼 수 있다. 특히, 천안은 주택총수(D) 성장, 아산은 총세대수(C) 성장, 그리고 청양은 인구밀도(F) 성장에서 깊은 특성을 나타내고 있다.

2. 사회간접자본부문

<그림 2>로부터 사회간접자본부문 성장유형의 지역적 특성은 의료(100인당 병상수 : J), 도로포장률(H), 그리고 운송(100인당 자동차수 : I) 성장에 두루 나타난다. 의료(J)성장은 도로포장률(H) 성장과 운송(I) 성장과 각각 무상관의 관계를 나타내고 있다. 그런데 도로포장률(H) 성장이 운송(I) 성장과 음의 상관관계를 보여주는 것은 이채로운 결과이다.



H : 도로포장률, I : 운송(100인당 자동차수),

J : 의료(100인당 병상수)

▶ 청양은 의료(100인당 병상수:J)가 결측치이므로 행렬도에 나타나지 않음.

<그림 2> 사회간접자본부문의 행렬도

즉, <표 1>에 의하면 도로포장률(H) 성장은 당진(10.2), 청양(6.8), 홍성(6.6), 예산(6.2), 부여(5.5), 서천(4.5) 등에서 타 자치단체에 비하여 증

<표 3> 사회간접자본부문 성장유형에 따른 충남 15개 시군의 군집화

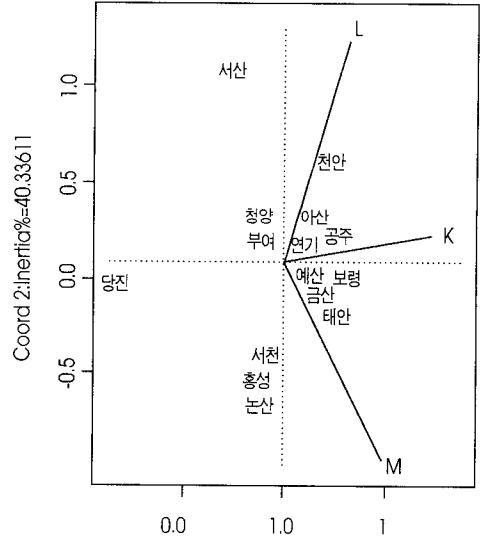
그룹	특 성	시 군
그룹 1	운송(100인당 자동차수:I) 성장	천안, 공주, 태안, 연기
그룹 2	도로포장률(H) 성장	홍성, 당진
그룹 3	의료(100인당 병상수:J) 성장	예산, 서천
그룹 4	사회간접자본부문 성장의 특성 없음	서산, 부여, 논산, 아산, 금산, 보령

가추세가 큰 반면, 운송(I) 성장은 천안(16.1), 아산(13.8), 연기(13.8), 청양(13.7), 태안(13.5), 당진(13.5), 공주(13.5) 등에서 타 자치단체에 비하여 높은 증가추세를 보여주고 있다. 특이한 점은 공주, 태안의 경우 운송(I) 성장이 연평균 135%로 기초자치단체 중에서 비교적 높은 편이나 도로포장률(H) 성장은 공주가 -0.4, 태안이 -0.2로 최하위에 자리하고 있다.

사회간접자본부문 성장유형에 따라 충청남도 15개 시군을 군집화해 보면 <표 3>과 같이 4개 군집체(clustering)로 나누어 볼 수 있다. 특히, 천안은 운송(I) 성장, 예산은 의료(J) 성장에서 깊은 특성을 나타내고 있다.

3. 정보화부문

<그림 3>으로 부터 정보화부문 성장유형의 지역적 특성은 조립금속 및 기계제조업의 제조업 비중(M), 100인당 총우편물접수(K), 그리고 100인당 전화대수(L) 성장에 두루 나타난다. 100인당 총우편



Coord 1:Inertia%=41.63653

K : 100인당 총우편물접수,

L : 100인당 전화대수,

M : 조립금속 및 기계제조업의 제조업 비중

<그림 3> 정보화부문의 행렬도

<표 4> 정보화부문 성장유형에 따른 충남 15개 시군의 군집화

그 룹	특 성	시 군
그룹 1	100인당 전화대수(L) 성장	천안, 서산, 청양, 부여
그룹 2	조립금속 및 기계제조업의 제조업 비중(M) 성장	논산, 홍성, 서천
그룹 3	100인당 전화대수(L), 100인당 총우편물접수(K) 성장의 중간	아산, 공주, 연기
그룹 4	100인당 총우편물접수(K), 조립금속 및 기계제조업의 제조업 비중(M) 성장의 중간	태안, 보령, 금산, 예산
그룹 5	정보화부문 성장의 특성 없음	당진

물접수(K)와 100인당 전화대수(L) 간에는 약한 양의 상관관계가 있으며, 100인당 전화대수(L)과 조립금속 및 기계제조업의 제조업 비중(M)은 음의 상관관계가 있다. 100인당 총우편물접수(K) 성장은 조립금속 및 기계제조업의 제조업 비중(M)과는 약한 양의 상관관계가 있다.

정보화부문 성장유형에 따라 충청남도 15개 시군을 군집화해 보면 <표 4>와 같이 5개 군집체(clustering)로 나누어 볼 수 있다.

4. 인구·주택부문, 사회간접자본부문, 정보화부문의 총괄

<그림 4>로부터 충청남도 15개 시군의 인구·주택부문, 사회간접자본부문, 정보화부문의 총괄적 성장유형에 대한 지역적 특성을 살펴보고자 한다.

총인구(A), 생산연령인구(B), 총세대수(C), 주택총수(D), 총인구대비 생산연령 인구 비율(E), 운송(100인당 자동차수 : I), 그리고 주택보급률(G),

100인당 전화대수(L) 성장은 상호간 강한 양의 상관관계를 나타내고 있다. 특히, 총인구(A)와 총세대수(C), 생산연령인구(B), 주택총수(D)와 운송(100인당 자동차수 : I), 그리고 주택보급률(G)과 100인당 전화대수(L) 성장은 매우 강한 양의 상관관계를 나타내고 있다.

한편, 도로포장률(H) 성장과 100인당 총우편물접수(K), 조립금속 및 기계제조업의 제조업 비중(M) 성장, 그리고 인구밀도(F) 성장과 주택보급률(G), 100인당 전화대수(L), 총인구(A), 생산연령인구(B), 총세대수(C), 주택총수(D), 총인구대비 생산연령 인구비율(E), 도로포장률(I) 성장은 강한 음의 상관관계를 나타내고 있다.

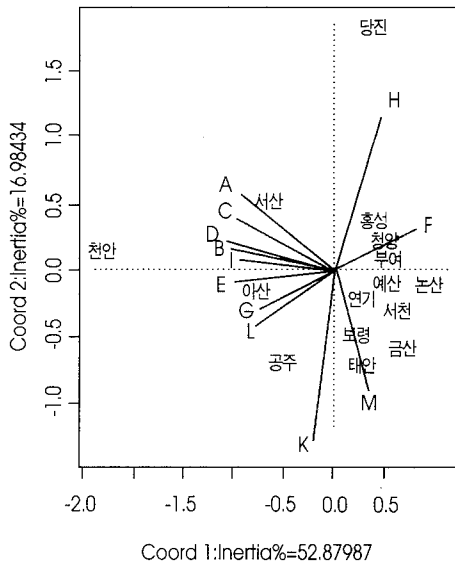
인구·주택부문, 사회간접자본부문, 정보화부문의 총괄적 성장유형에 따라 충청남도 15개 기초자치단체를 군집화해 보면 <표 5>와 같이 6개 군집체(clustering)로 나누어 볼 수 있다. 특히, 천안은 생산연령인구(B), 주택총수(D), 운송(100인당 자동차

<표 5> 인구·주택부문, 사회간접자본부문, 정보화부문의 총괄적 성장유형에 따른 충남 15개 시군의 군집화

그룹	특 성	시 군
그룹 1	생산연령인구(B), 주택총수(D), 운송(100인당 자동차수:I), 총세대수(C), 총인구대비 생산연령 인구비율(E), 총인구(A), 주택 보급률(G), 100인당 전화대수(L)의 성장	천안, 서산, 아산
그룹 2	주택 보급률(G), 100인당 전화대수(L)과 100인당 총우편물접수(K) 중간 성장	공주
그룹 3	도로포장률(H) 성장	당진
그룹 4	인구밀도(F) 성장	부여, 홍성, 청양
그룹 5	조립금속 및 기계제조업의 제조업 비중(M) 성장	태안, 보령
그룹 6	성장의 특성 없음	논산, 금산, 서천, 예산, 연기

차수 : I), 총인구대비 생산연령 인구비율(E) 성장에 깊은 특성을 나타내고 있으며, 당진은 도로포장률(H) 성장에 깊은 특성을 나타내고 있다.

열린충남



- A : 총인구, B : 생산연령인구, C : 총세대수,
D : 주택총수, E : 총인구대비 생산연령 인구 비율,
F : 인구밀도, G : 주택보급률 H : 도로포장률,
I : 운송(100인당 자동차수), K : 100인당 총우편물접수,
L : 100인당 전화대수,
M : 조립금속 및 기계제조업의 제조업 비중

〈그림 4〉 인구·주택부문, 사회간접자본부문,
정보화부문 총괄의 행렬도

참 고 문 헌

김군수·강원철, “경기도의 지역별 경제력 평가-비교우위 및 성장력 평가를 중심으로”, 통계분석연구, 제2권 제1호, 1997, pp.75~112.

최용석, SAS 대응분석, 서울:자유아카데미, 1993.
최종후, “15대 국회의원 총선거에 대한 수량화 분석”, 한국분류학회지, 제1권, 1997, pp.15~23.

허명희, 數量化 方法論의 이해, 서울:자유아카데미, 1992.

충청남도, 충청남도 통계연보, 1991·1994·1996.
_____, 충남 주민등록인구 통계작성 결과보고서, 1996.

_____, 사업체 기초 통계 조사보고서, 1995.

田中 豊 & 脇本和昌, 多變量統計解析法, 京都:現代數學社, 1990.

Gabriel K. R., “The biplot graphics display of multivariate matrices with applications to principal component analysis”, *Biometrika*, 58, pp.453~467.

새롭게 열린 「백제문화권 개발」



이 명 수
(李明洙)

충청남도
정책실장

1. 들어가는 말

백제역사재현단지 기공식

지난 98년 4월 21일 부여 낙화암 건너편 규암면 합정리에서는 우리 민족문화사에 큰 획을 긋는 하나의 행사가 있었다. 백제문화권 종합개발의 가장 핵심 시설이라 할 「백제역사재현단지」의 첫 삽을 뜨는 기공식이 그것이다.

이날의 기공식은 행사에 참석했던 지역 주민 뿐만 아니라 충청권 전체주민들에게 더 할 수 없는 감격과 기쁨을 안겨주는 계기였다고 할 수 있다. 그것은 1300년 전 찬란한 백제의 역사 문화가 긴 잠에서 깨어났음을 알리는 역사적인 선언이기도 하였다.

기공식장 한편에서 깊이 패인 주름살 위에 더운 눈물을 적시던 어느 노인의 모습을 바라보

며, 백제문화권역 사람이 아니고는 느낄 수 없는 가슴 뭉클한 감동을 경험하기도 했다.

우리는 이 기공식을 단순한 하나의 행사로만 받아들이 것이 아니고 앞으로 진정한 백제의 역사와 문화를 재현하는 토대로 새롭게 승화시켜 나가야 할 것이다.

그러나, 타 지역과 일부 언론에서는 이번 행사를 두고 다소 비판적으로 보는 시각이 있는 듯 하다. 지역정서를 이용하여 백제문화권 개발을 추진하는 듯한 인상을 준다는 것이 그 첫 번째 문제의 제기이다.

그리고, IMF라는 경제난국에 처해 있는 현실점에서 1,700억원이나 소요되는 대형사업을 추진하는 것이 과연 적절한가라는 것을 두번째 의문사항으로 제시하고 있다.

이와 같은 주장은 나름대로 그 논거를 가지고 얘기를 하는

것이겠지만, 「백제문화권 특정 지역 종합개발사업」이 그동안 겪어온 모진 비바람과 추진과정을 모른 채 단순히 「백제역사재현단지」의 기공식만을 가지고 판단하는 듯하여 우선 안타깝게 여겨진다.

II. 백제문화권 개발에 대한 인식과 이해

어찌다가 백제역사가 갑작스럽게 하늘에서 떨어진 것으로 생각하게 되었는지, 그리고 그 역사와 문화를 복원하고자 하는 것이 어찌 한 지역만의 문제로 비쳐지게 되었는지 참으로 이해하기 어렵다.

지역감정을 이용한다는 비판에 대해서 많은 분들이 백제문화권 개발사업이 어찌 지역차원의 숙원사업이냐며 반문하고 계셨다. 또, 그러한 비판 자체가 오히려 지역감정을 악화·조장하는 것이 아니냐며 거침없이 말씀하고 계셨다.

적어도 평소 백제문화권 개발에 관심과 애정을 가졌던 사람들은 그와 같은 논리나 주장에 대하여 단호히 고개를 가로젓는

다는 것이다.

걱정과 우려·비판보다는 격려와 환영·기대의 목소리가 더 높다는 사실을 피부로 느끼며, 특히 문화재 정비·복원에 직접 참여해 온 상당수 전문가들이 「오히려 늦은 감이 있다」, 「어렵더라도 반드시 이루어져야 한다」는 의견을 보내왔을 때 더욱 큰 용기와 희망을 가질 수 있었다. “사는 것은 짧아도 문화는 영원한 것”, 어려운 시기일 수록 새로운 비전으로 우리의 문화를 창출해야 한다는 것이다.

계획수립 8년만에야 첫 삽

지나친 정치논리 보다 개발논리·행정논리로 접근해야 하며, 계획수립 8년만에야 첫 삽을 뜨게 되었고, 또 이번엔 많은 돈을 한꺼번에 투자하지는 것도 아니라는 사실은 충분히 비판적 시각을 덮고도 남는다는 의견도 있었다.

늘 우리 주변에 맴돌면서도 가까이 다가오지 않는 백제(百濟), 그 백제란 특히 우리에게 어떠한 나라인가? 지금으로부터

1300여년前, 한반도의 서남쪽에 위치해 있으면서 중국 요동반도까지 공략한 해양대국이었고, 안으로는 신라·고구려와 함께 한반도의 주도권을 잡기 위해 각축을 벌이면서도 섬세하고 세련된 문화로 수세기가 지난 현재까지도 일본문화의 근간을 이루고 있는 문화예술 대국이었던 나라가 바로 백제가 아니었던가?

그러한 백제가 날로 국세가 팽창하면서 이를 두려워한 국제정세 속에서 나당연합군에게 참패함으로써 역사 속으로 사라졌지만, 그래도 고대 한반도의 역사적 중심을 차지해 왔던 우리 민족의 큰 뿌리였음에는 틀림이 없다.

신라권의 대표적인 문화유산이라 할 수 있는 다보탑·황룡사 9층탑은 물론 석굴암까지도 백제인의 참여와 협조가 아니었다면 완성이 어려웠을 것이라는 점은 무엇을 말해주는가?

그리스의 어느 철학자는 “짐승이나 야만인으로 태어나지 않고 그리스인으로 태어난 것을 운명의 신에게 감사한다”는 말

을 했다고 한다. 사람은 누구나 혈통과 문화에 대한 긍지와 애착을 갖는 것이 본능이다. 우리는 백제가 단순히 한반도의 한 지역을 관할했던 고대국가의 하나였다는 생각보다는, 역사書마다 그 활동과 내용이 각기 다르게 기술되고 굴절되어 왔다는 것을 오히려 부끄럽게 생각해야 한다.

우리 고대사는 백제, 신라, 고구려 등의 문화가 조화와 균형 속에 새겨 있었기 때문에 우리 민족이 동북아시아에 우뚝 설 수 있었는지도 모른다.

특정한 문화를 평가절하하거나 절상함이 없이, 또 선입관·선입견을 떨쳐 버리고 「있는 그대로」 추출해 내야만 진정한 민족 문화로 거듭날 수 있는 것이다.

그럼에도 불구하고 신라문화권이 정부의 계획적인 개발과 지원아래 체계적이고 종합적으로 추진되었던 것에 비하여 백제문화권의 시계는 항상 그 자리에 머물러 있었던 것이다. 그것은 낙후지역 개발의 웅색한 명분 속에 잠시 스쳐가는 관심의 영역으로만 치부되어 왔다.

이에 지난 90년 12월, 백제문화권을 신라문화권과 같이 국가투자의 기속력이 있는 국토건설종합계획법상의 「특정지역」으로 지정하여 종합개발하고자 타당성 조사와 기본계획 수립에 착수하게 되었고, 93년 6월에 국무회의 심의와 대통령 재가를 얻어 「특정지역」으로 지정·공고하게 된 것이다. 그리고 이 계획을 본격 추진하기 위한 실천계획으로 「백제문화권 종합개발계획」을 1년6개월에 걸친 중앙부처와의 협의를 거쳐 94년 12월에 최종 확정하게 된 것이다.

그야말로 국가차원의 개발의지와 투자가 한꺼번에 쏟아부어질 줄만 알았다.

그러나, 이렇게 확정된 종합개발계획도 정치적인 논리로 다시 시계바늘은 늘 과거를 가리키고 있을 뿐이었다. 상당기간 뒷전으로 밀리면서 별다른 진전을 보지 못하다가 금년 4월 21일에서야 비로소 시계바늘이 움직이기 시작한 것이다. 특정지역으로 지정하여 국가차원에서 개발키로 방침을 정하고 기본계획 수립에 착수한지 실로 8년만

의 일이다.

햇볕에 바래면 역사가 되고 달빛에 바래면 야사(野史)가 된다는 말이 있지만, 이제 백제문화도 새로운 햇살을 받게 된 것이다.

만일, 얼마 남지 않은 20세기가 다 지나가도록 이러한 일이 이루어지지 않았다면 어떻게 되었을까하는 아찔한 생각을 그나마 씻어준 셈이다.

Ⅲ. 백제문화권 개발에 있어 앞으로의 과제

지역의 숙원사업 차원을 넘은
국가 차원의 당면 개발사업

이제 「백제역사재현단지」가 착공됨으로써 백제문화권 개발이 본격적으로 추진하기 위한 기반이 마련된 만큼, 이를 보다 완벽하게 추진해 나가도록 더 많은 관심과 애정을 쏟아야만 할 것이다.

우리道에서는 이러한 백제문화가 당초 의도한대로 복원되기 위해서는 사업비와 사업내용, 사업기간 등이 현실에 맞게 재조정되어야 할 필요성이 있다고

판단하고, 이에 대한 대책을 마련하여 현재 건설교통부 등 관련 중앙부처와 협의 중에 있다.

주요 골자를 보면, 우선 사업비 문제에 있어서는 종합개발계획이 91년 기본계획 수립 당시의 물가수준으로 확정됨으로써 현재 여건에 맞지 않는 만큼 이를 현실화하도록 하고, 사업기간의 경우도 사업착수를 위한 사전절차 이행 등 준비기간의 과다소요(특정지역 지정과 종합개발계획 확정)에 모두 5년 소요)로 실제 사업추진이 95년부터 시작된 점을 감안 2001년에서 2005년까지로 연장하여 추진한다는 계획이다.

또 민자유치 계획도 민자부분이 너무 과다하게 책정되면서 그 실효성이 떨어짐에 따라 국비지원 비율을 현재의 15%에서 40% 수준으로 상향조정하는 방안을 적극적으로 건의중이다.

이와 같은 내용과 논리에 대해서는 전라북도와 함께 관계 전문가들의 충분한 이론적·실증적 뒷받침이 이루어지고 있다.

여기에 더하여 한가지 꼭 추가할 것은, 새삼스러운 얘기 같

지만 정부의 적극적인 개발의지가 무엇보다 필요하다는 점이다. 백제문화권 개발사업이 수십 년에 걸쳐 그 개발의 필요성이 강조되어 왔음에도 지지부진한 상태에 머물러 왔던 것은 바로 정부차원의 관심이 미흡했기 때문이다. 무엇보다도 특정한 지역의 숙원사업이 아니라, 국가차원에서 당연히 개발하고 투자해야 할 사업이라는 점이 명확히 인식되어야만 하겠다.

또한, 이제부터라도 백제문화권 개발을 추진하면서 간과해선 안될 몇 가지가 더 있다.

첫째, 「종합개발」이 추진되어야 하지만 모든 개발에는 「문화유적」의 발굴·정비·복원이 선행되거나 연계되도록 해야 한다는 점이다.

둘째, 「하드웨어」 측면의 개발 노력과 함께 「소프트웨어」 차원의 정비·복원·재조명 작업도 이루어져야 한다. 특히, 「백제서」, 「백제정신」에 대한 연구가 활성화되도록 다각적인 지원이 필요하다.

셋째, 부여·공주·익산지역만을 「특정지역」으로 국한한 것

은 일응 불가피한 일로 받아들이질 수 있으나, 그 외의 다른 백제문화권 지역에 대해서도 단계적으로 포함시켜야 한다는 점이다. 백제문화유적 정비·복원사업은 특히, 특정지역 범위에 불구하고 대상사업에 따라 광범위하게 추진될 수 있기 때문이다.

넷째, 「고증」과 관련해서 가능한 한 현재의 입장에서 최선을 다하자는 것이다. 지금까지 백제문화권 개발사업이 지연된 이유중의 하나로 고증이 어렵다는 점을 쉽게 거론한다. 실제로 전문가 회의에서 좀처럼 고증과 관련하여 결론이 나지 않는 건 사실이다.

그러나, 당대의 전문가들이 함께 모여 충분히 논의하고 협의해서 결론을 내려 재현하지 않고 후세·후대에 자꾸만 미룬다면 그럴 수록 「고증」은 점점 더 어려워질 수밖에 없는 것이다.

우리가 마주치는 문화유적이거나 고찰 중에 상당수가 본래의 모습보다는 몽고의 침입이나 임진왜란 등 다른 사유에 의해 소실된 후 재건립·증축·증창된

것이 많은데, 만일 그와 같은 노력이나 시도가 없었다면 어떻게 되었을까를 고려해 보아야 한다는 것이다.

다섯째, 백제문화권 개발이 시급한 과제이긴 하지만 시간에 쫓겨 「줄속」을 범해서는 안된다는 점이다. 자칫 백제역사문화 유적을 재현하는 일이 백제문화 유적의 가치를 오히려 떨어트리거나 훼손시키지 않도록 유념해야 할 것이다.

특히, 백제가 한성, 웅진, 사비 등 여러차례 도읍을 옮겼고 패망한 나라로서 그 역사문화의 실체를 재현하고자 하는 「역사 재현단지」의 경우가 더욱 그러하다.

여섯째, 백제문화를 우리나라는 물론 일본·중국 등 「국제적 차원」으로 끌어올려야 한다는 것이다. 미국 하버드대학에서조차 백제문화를 연구하는 팀이 있고 백제문화연구로 박사학위를 취득한 사람이 있다는 사실은, 서양에까지 백제문화를 체계적으로 알리고 홍보하는 일이 절실하고 필요하다는 점을 일깨워 주고 있다.

일곱째, 백제문화권 개발이 지역경제와 나라경제 활성화에 기여하는 쪽으로 추진되어야 하고, 특히 충청지역 주민들은 중앙에 건의하고 요구하는 노력 이외에 우리 스스로 백제문화권 개발을 위해 「무엇을 할 것인가」를 찾아서 해결하려는 백제문화의 주역·주체로서의 능동적인 역할을 스스로 해야 한다는 점이다.

IV. 맺음말

역사란 단절하면서 전승을 하고, 또 승계를 하는 가운데 단절하는 속성을 지녔다고 한다.

세계의 문화유산인 그리스의 역사가 그렇고, 로마의 역사가 그렇다. 그들의 역사가 세계인에게 자랑스러울 수 있었던 것은 아무리 사소한 것이라도 그것을 민족의 긍지와 전통으로 바라보고 일구어냈기 때문인 것이다.

21세기는 「문화의 세기」가 될 것이라고 한다. 문화가 상품이 되고 경제를 좌우하는 시대가 되는 것이다. 이제야 말로 문화를 발전의 중심에 세울 줄 아는

지혜가 필요한 때이다. 백제문화권 개발을 통하여 충남이 21세기 원대한 민족문화의 새로운 터전으로 자리잡는 가운데, 더 나아가 우리나라가 세계적인 문화대국으로 성장하게 되기를 기대해 보면서, 부여 출신 신동엽 시인의 詩 한 귀절을 다시 음미해 본다.

“백제, 예로부터 이곳은 모여 썩는 곳, 망하고 대신 거름을 남기는 곳! 금강, 예로부터 이곳은 모여 썩는 곳, 망하고 대신 정신을 남기는 곳!”

이처럼 멸망은 했으나 거름과 정신으로 영원히 다시 살아나는 것이 바로 백제인 것이다. 우리가 21세기를 넘어서 백제문화권을 개발하고 다시 복원하여 후손들에게 길이 남기고자 하는 핵심적인 의미도 바로 여기에 있는 것이다. 열린충남

연구원사업

정보화 시행계획 수립을 위한
전문가 토론회 개최

✱ 4월 20일(月) 오후 2시 충남도청 대회의실에서 충청남도·충남발전연구원·한국정책학회(회장 김동현) 공동 주관으로 과학의 날(4월 21일)과 정보통신의 날(4월 22일)을 기념하여 충청남도 정보화 기본계획 실현을 위한 “정보화 시행계획 수립방향과 전략”이란 주제를 가지고 「전문가 토론회」를 개최했다. 이날 토론회에는 유관기관, 학계, 도시군 공무원 등 200여명이 참석한 가운데 지역 경쟁력 제고의 핵심수단이 되는 정보화의 조기실현 방향과 시행계획의 최적화 방안을 모색하는데 목적이 있었다.

■ 사회 : 김성태(한국정책학회 정보통신분과 회장)

■ 주제발표 : 김상국(연구개발 정보센터 선임연구원, 충남 산업 정보화 시행계획 수립방향과 전략), 박호봉(농어촌진흥공사 경영정보실 과장, 충남 지역개발정보화 시행계획 수립방향과 전

략), 전은석(충남대학병원 의료 정보실장, 충남 광역의료서비스 기반구축을 위한 원격의료정보화 추진방향과 전략), 한규인(충청남도 정보화 심의관, 충남 전자정부 구현을 위한 시행계획 수립방향과 전략)

■ 종합토론 : 홍성걸(국민대학교 교수), 조일홍(홍익대학교 교수), 김정연(충남발전연구원 지역개발부장), 이승중(서울대학교 교수), 정운수(명지대학교 교수), 심익섭(동국대학교 교수), 김영삼(동의대학교 교수), 박충훈(성균관대학교 사회과학연구소 책임연구원)

백제문화권 개발의 과제와
전망 세미나 개최

✱ 4월 23일(木) 오후 2시 충남도청 대회의실에서 충남발전연구원·충남대학교 사회과학연구소·대전충남지역연구회 공동 주관으로 “21세기 백제문화권 개발의 과제와 전망”이란 주제를 가지고 「백제문화권 개발 학술 세미나」를 개최했다.

“21세기 백제문화권 개발의 과제와 전망”이란 주제로 개최된 이

번 세미나에서는 5개분야 48개 사업에 1조5천억원을 투입하는 「백제문화권종합개발사업」의 새로운 방향설정으로 사업을 더욱 더 효과적으로 추진하는데 기여함을 목적으로 개최했다.

■ 기조연설 : 이계희(충남대학교 교수)

■ 사회 : 최상철(서울대학교 교수), 육동일(충남대학교 교수), 정덕기(충남대학교 교수)

■ 주제발표 : 유원재(공주교육대학교 교수, 백제유적의 정비현황과 과제), 정강환(배재대학교 교수, 백제문화유적과 관광산업 연계방안), 박종찬(고려대학교 교수, 백제문화권 투자재원 조달과 정부의 지원정책방향), 임양빈(건양대학교 교수, 백제문화권 개발과 교통체계 개선방향), 신정현(경희대학교 교수, 통일시대 백제문화권의 미래와 역할)

■ 종합토론 : 김갑동(대전대학교 교수), 심정보(대전산업대학교 교수), 김시중(우송산업대학교 교수), 최원규(원광대학교 교수), 강경원(공주교육대학교 교수), 조원권(우송산업대학교 교수), 임도빈(충남대학교 교수), 이양재(원광대학교 교수), 박재정(충

남대학교 교수), 김재경(한남대학교 교수), 신기현(전북대학교 교수), 유재일(대전대학교 교수), 김종천(대전일보사 편집국장), 김영광(대전MBC 보도국장), 이명수(충청남도 정책실장), 이신태(전라북도 문화재전문위원)

무과재연 고증 재연행사 참관

✱ 4월 28일(火) 이충무공 현양사업의 일환으로 연구한 조선시대 무과재연 고증 연구용역 재연행사에 도지사, 국방부 관계관, 충남발전연구원 연구진, 관계 공무원, 주민 등이 참석한 가운데 개최했다.

외국인 투자유치정책 도출을 위한 세미나 개최

✱ 5월 8일(金) 오후 2시 충남대학교 멀티미디어강의실에서 충남발전연구원·충남대학교 경영경제연구소 공동 주관으로 “충청남도의 외국인 투자유치정책 도출방안”이란 주제로 「외국인 투자유치정책 세미나」를 개최했다. 이날 세미나에서는 외국기업을 더 많이 유치하기 위해서는 현재 우리 지역에 입지해 있는

외국 기업들에게 기업활동을 하기에 더좋은 투자환경과 교육·문화·레저 등의 주거환경을 조성해 주어야 한다는 것에 초점이 맞추어 졌다.

■ 사 회 : 조대우(충남대학교 무역학과 교수)

■ 주제발표 : 조승제(한국무역협회 이사, 우리나라 외국인 투자유치정책의 선진국과 비교), 임인규(경기도 국제협력관실 전문위원, 경기도의 외국인 투자유치전략 및 사례), 권갑순(충청남도 공업과장, 천안 외국인 전용공단 입주업체의 실태조사)

■ 종합토론 : 이강용(한남대학교 교수), 이강선(충남발전연구원 연구기획부장), 김선식(숙명여자대학교 교수), 배종렬(수출입은행 해외투자연구소), 손명환(충남대학교 교수), 이명수(충청남도 정책실장)

충남 수산물발효식품의 육성을 위한 전문가 토론회 개최

✱ 5월 14일(木) 오후 2시 충남도청 대회의실에서 충남발전연구원 주관으로 “충청남도 수산물발효식품의 육성 및 발전방안”

이란 주제를 가지고 「충남 수산물발효식품 육성을 위한 전문가 토론회」를 개최했다. 이날 토론회에는 충청남도 수산물발효식품(젓갈류)의 풍부한 영향과 독특한 맛을 전국에 널리 알리기 위한 전략을 모색하는데 있었다.

■ 사 회 : 정순오(한남대학교 교수)

■ 주제발표 : 김영명(한국식품개발연구원 수산물산업화 연구부장, 수산물발효식품의 제조기술과 영향 및 품질관리), 정강환(배재대학교 교수, 수산물발효식품의 지역관광상품화 방안), 남궁영(충청남도 농정유통과장, 수산물발효식품의 생산·유통현황과 과제)

■ 종합토론 : 김정옥(우송정보대학 교수), 노영희(공주교육대학교 교수), 성창근(충남대학교 교수), 김홍수(광천 대흥식품 대표), 심종훈(서산 서산석화 대표), 장종식(태안 대현수산물 대표), 박청수(강경 형제상회 대표)

자치행정부 신설

✱ 5월 15일(金)자로 지방자치발전을 위한 시책개발, 도·시군

정·의정 발전전략 수립 등의 연구수행을 위해 본원 연구실에 자치행정부서를 신설했다. 자치행정부의 연구진은 부장에 최병학, 연구원에 이인배, 심문보 등을 전보 발령했다.

만세보령 자치시정의 발전 전략 수립 연구용역 최종보고회 개최

* 5월 28(木) 오후 2시 보령시청 회의실에서 연구진과 관계 공무원이 참석한 가운데 「21세기를 지형하는 만세보령 자치시정 발전전략 연구용역 최종 보고회」를 개최했다.

충남발전연구원 제4회 정기 학술심포지엄 개최

* 6월 19일(金) 오전 10시 충남도청 대회의실에서 “지방선거 평가와 지방자치의 과제”라는 주제를 가지고 「충남발전연구원 제4회 정기 학술심포지엄」을 개최했다. 이날 심포지엄에서는 민선 제2기를 맞아 지방정부가 중점적으로 추진해야 할 방향과 전략을 수립하였다.

■ 사 회 : 김동훈(충남대학교 교수), 김시영(영남대학교 교수),

최창호(건국대학교 교수), 김안제(서울대학교 교수)

■ 주제발표 : 지병문(전남대학교 교수, 6·4지방선거의 의미와 평가), 김병국(한국지방행정연구원 자치행정실장, IMF와 지방자치단체의 구조조정), 이규환(중앙대학교 교수, IMF와 지방재정의 운용전략), 최병학(충남발전연구원 자치행정부장, 민선자치 2기 지방정부의 정책방향)

■ 토 론 : 김병준(국민대학교 교수), 김진복(영진전문대학 교수), 김홍식(장성군수), 육동일(충남대학교 교수), 강형기(충북대학교 교수), 김구현(행정자치부 자치제도과장), 이학수(효성카톨릭대 교수), 김현조(동의대학교 교수), 이상용(한국지방행정연구원 연구위원), 허 훈(대진대학교 교수), 강병수(충남대학교 교수), 이명수(충청남도 정책실장), 최준호(중앙일보 기자)

현안연구사업

* 21세기 충남발전 정책설계 연구(충남도 98. 3. 16 ~ 98. 4. 30)
21세기에 부응하는 충남도정의 중장기 정책기조 설정과 21세기

형 자치행정체제 구축에 적합한 정책운영의 틀을 모색하기 위한 「21세기 충남발전 정책설계」에 관한 연구

* 21세기 대응 인본 경영행정 추진전략 연구(충남도 98. 3. 23 ~ 98. 4. 18)

충남도정 운영의 기초인 인본·경영행정을 21세기 충남도정의 핵심 발전기반으로 구축하기 위한 「21세기 대응 인본 경영행정의 추진전략 수립」에 관한 연구

* 쓰레기 매립장 사후 활용방안에 관한 연구(충남도 98. 4. 15 ~ 98. 6. 20)

혐오시설인 쓰레기 매립장 사후 활용방안에 대한 모델의 제시로 시설계획 단계부터 전과정을 포괄하는 「쓰레기 매립장 사후 활용방안」에 관한 연구

* 舊공설운동장과 군부대 용지 개발방안에 관한 연구(서산시 98. 4. 20 ~ 98. 6. 20)

서산시 잠흥동 소재 방치중인 舊공설운동장과 인접한 이전예정 군부대 부지를 흡수한 도시개발방안을 수립하기 위한 「舊공설운동장과 군부대 용지개발방안」에 관한 연구

✱ 충청남도 자치도정 추진 프로그램 수립(충남도 98. 5. 1 ~ 98. 5. 31)

2000년을 향한 충남 자치도정의 역점시책 추진전략 수립과 도정 운영의 분야별·단계별 가시화를 위한 「충청남도 자치도정 운영 추진프로그램 수립」에 관한 연구

✱ 공주여성 수공예센터 운영계획 타당성 연구(공주시 98. 5. 12 ~ 98. 6. 30)

운영실태가 미흡한 복지회관과 시청별관을 이용하여 일하는 기쁨과 지역경제의 활성화에 기여하기 위한 「공주여성수공예센터 운영계획 타당성 검토」에 관한 연구

✱ 농산물 직거래장 운영계획 타당성 연구(공주시 98. 5. 12 ~

98. 6. 30)

IMF 체제하의 어려운 경제여건 속에서 농가의 소득증대는 물론 지역에서 생산되는 농·공산품의 직거래장을 각종 대규모 행사와 연계 운영함은 물론 적절한 시기에 이벤트 행사로 추진하기 위한 「지역사랑 농산물 직거래장 운영계획 타당성 검토」에 관한 연구

✱ 주민 현장견학 운영계획 타당성 연구(공주시 98. 5. 12 ~ 98. 6. 30)

지방화 시대 속에서 지역주민이 우리 지역에 대해서 가장 잘 알 수 있는 기회를 제공함과 동시에 현장견학을 통한 우수사례를 전파·습득함으로써 주민 자부심 함양 및 농가 소득증대의 실질적 기회를 제공하기 위한 「주

민 현장견학 운영계획 타당성 검토」에 관한 연구

✱ 前근무부서 돌아보기 운영계획 타당성 연구(공주시 98. 5. 12 ~ 98. 6. 30)

업무추진에 있어서 시행착오를 최대한 줄여 행정에 효율성을 극대화 시키며 앞서가는 선진 지방자치단체로 만들기 위한 「前근무부서 돌아보기 운영계획 타당성 검토」에 관한 연구

✱ 제3청사 이전 관련 공주시 발전방안 연구(공주시 98. 5. 12 ~ 98. 7. 30)

대전 둔산동에 소재한 제3청사의 최인접시로서 제3청사 이전에 따른 지역발전 파급효과 대응전략을 수립하기 위한 「제3청사 이전 관련 공주시 발전방안」에 관한 연구

✱ 도내 중소기업 제품 디자인 개발 및 진단

분야	지역	업 체	주 소	대표	생산품목	시기	비 고
시 각 디 자 인	천안	우주산업	천안신 성남면 석곡리 294-2 (0417)554-8823	유진하 정진규	LAMINATING FILM	3/20	· 카탈로그
		태광계전	천안시 성거읍 신월리 230-1 (0417)557-6670	송창구	수·배전관	3/20	· 카탈로그
	공주	계 룡 산 도 예 촌	공주시 반포면 상신리 555 (0461)857-8813	윤정훈	도자기	4/2	· 포장 · 심벌마크 · 로고

분야	지역	업 체	주 소	대표	생산품목	시기	비 고
시 각 다 자 인	아산	범일엔지니어링	아산시 음봉면, 소동리 10-9 (0418)546-2600	이강열	반도체 제조장비	3/27	· 카탈로그
		아주산업	아산시 영인면 구성리 18-4 (0418)44-3690	경효현	위생용 종이제품	3/27	· 포장
		고려인삼제약	아산시 초사동 156-3 (0461)736-8047	안금성	인삼, 건강식품	3/27	· 심벌마크, 로고
	논산	광덕전자	논산시 반월동 33-20 (0461)736-8047	배수환	칼라 모니터	3/17	· 포장
	금산	금산고려인삼공사	금산읍 중도리 230-3 (0412)52-5200	박천정	홍삼	3/30	· 포장
	연기	신동물산	연기군 금남면 영곡리 150 (0415)866-9947	신현철	점적 파이프	3/20	· 카탈로그
		원일농산	연기군 금남면 연기리 205-4 (0415)62-9566	박원순	살구식초	3/20	· 포장
	서천	서정전통식품	서천군 비인면 선도리 217-2 (0459)952-8863	박장순	자하젓	3/26	· 포장, 용기
	홍성	동진제약	홍성군 장곡면 대현리 111 (0451)642-6900	구자정	한약원료, 건강식품	3/18	· 포장
		유원화학공업	홍성군 금마면 죽림리 963 (0451)33-5087	정완호	스치로폴 상자	3/24	· 카탈로그
제 품 다 자 인	예산	신일화학	예산군 신암면 두곡리 254-10 (0458)32-6094~5	홍완표	동물용 의약품	3/25	· 포장
	천안	신우전자	천안시 성성동 159-12 (0417)63-7047	홍성도	유선전화기	3/19	· 전화기 상무님
		새한광섬유기술	천안시 차암동 5-2 (0417)554-0141, (02)774-4841	윤영표	LIGHT GUIDE	3/18	· 조명장치 외관
		벨금속공업	천안시 두정동 490 (0417)551-2088	이희평	손톱깎이	3/18	· 메니큐어 세트, 오프너 등

분야	지역	업 체	주 소	대 표	생산품목	시기	비 고
제 품 디 자 인	천안	해강 웬스타	천안시 목천면 지산리 236 (0417)557-9687, (02)548-4041	박준호	샤시	3/20	·창호
		한일그랜 드유리	천안시 부대동 302-4 (0417)567-1465	김병우	유리가구	3/24	·유리가구
	공주	가가도예	공주시 반포면 상선리 555-1 (0416)857-8629, (042)863-7505	이상돈	도자기	3/25	·벽타일
	보령	아세아 테크	보령시 (0452)32-2004, (02)808-0432	민봉기	목재합판	3/26	·가구 생산관리
	아산	(주)지. 에프이	아산시 배방면 휴대리 27 (0418)549-0016	김광해	위성방송 수신기	6/10	·위성방송 수신기
		아산전자	아산시 배방면 휴대리 산41 (0418)549-0016	남윤우	리모콘	3/30	·리모콘
	연기	쓰리세븐	연기군 서면 와촌리 25 (0415)867-3337	민병술	합성수지 주방용품	3/23	·주방용품
시 각 · 제 품 디 자 인	천안	(주) C.TF	천안시 안서동 산 120-1 (0417)63-8512	서정인	액체비누튜브	3/19	·액체비누 튜브 ·포장
	공주	에이스 광학	공주시 장기면 송선리 533-10 (0416)53-3330	강태호	컴퓨터, TV보안기	3/31	·포장 ·제품
		한빛기업	공주시 반포면 봉곡리 55-1 (0416)857-5893	염광신	옥조	4/2	·포장 (수출용) ·제품
	논산	파트너 OA가구	논산시 연무읍 동산리 632-20 (0461)742-6100	정석용	사무용가구	3/17	·포장 ·사무용 가구
	서천	한산 소곡주	서천군 한산면 지현리 66-9 (0459)951-0290	우희열	소곡주	3/26	·포장 ·용기
	홍성	세림산업	홍성군 금마면 화양리 67-1 (0451)33-8403~6	석만균	위생도기	3/24	·심벌마크 및 로고
		슈펙스 텔레콤	홍성군 광천읍 신진리 604 (0451)641-6550	진국태	위성방송 수신기	3/24	·카탈로그 ·위성방송 수신기
	태안	해옥 공예사	태안군 소원면 파도1리 645 (0455)72-9898	안정웅	공예품 악세사리	3/19	·카탈로그 ·공예품

＊ 도·시군정과 관련한 각종 디자인 연구

- 「주부 풍장대회 포스터」 디자인 연구(2. 19 ~ 3. 5)
- 「한국전쟁 참전 용사의 집 표찰」 디자인 연구(3. 5 ~ 3. 20)
- 「98 나무심기 홍보 현수막」 디자인 연구(3. 17 ~ 3. 19)
- 「충청남도 여성대회 현수막」 디자인 연구(3. 20 ~ 3. 25)
- 「민원과의 대화요령 책자표지」 디자인 연구(3. 24 ~ 3. 30)
- 「목표관리행정 책자표지」 디자인 연구(3. 24 ~ 3. 30)
- 「각종 용역보고서 목록 책자표지」 디자인 연구(3. 31 ~ 4. 4)
- 「백제역사재현단지 기공식 현판」 디자인 연구(4. 6 ~ 4. 10)
- 「인동초 화분 및 용기」 디자인 연구(4. 20 ~ 5. 7)
- 「청사안내 유도판」 디자인 연구(5. 12 ~ 5. 20)
- 「조선족 여성 결혼가정 실태조사·연구자료집 표지」 디자인 연구(5. 30 ~ 6. 5)

- 「충청남도 인터넷 정보사냥대회 포스터」 디자인 연구(6. 2 ~ 6. 10)

2/4분기 수탁연구사업

＊ 만세보령 자치시정의 발전전략 연구용역(97. 8. 4 ~ 98. 5. 31)
만세보령의 성장잠재력과 발전가능성을 전략적으로 特化시킴으로써 자치시정의 경쟁력을 창출·확보하기 위한 「21세기를 지향하는 만세보령 자치시정 발전전략 수립」에 관한 연구

＊ 공주지역 산성조사 연구용역(97. 10. 22 ~ 98. 8. 16)
공주지역에 남아있는 산성조사를 통해 백제산성의 原形을 파악하고, 이를 바탕으로 백제시대의 축성기술 및 축성방법을 확인하는 동시에 백제의 도성방비 체제를 밝히기 위한 「공주지역 산성조사」에 관한 연구

＊ 조선시대 무과시험제도 고증 연구(97. 11. 24 ~ 98. 4. 22)
98년도 성웅 이순신 순국 400주년(탄신 453주년) 기념행사의 일환으로 조선시대 무과 과거시험제도를 학술적이고 체계적인 고

증으로 재현하기 위한 「조선시대 무과 시험제도 고증」에 관한 연구

＊ 21세기를 향한 부여 VISION 프로젝트 수립 연구용역(98. 3. 5 ~ 98. 10. 30)
부여군의 성장 잠재력을 발굴하고 지역특성에 걸맞는 삶의 질 향상방안의 수립으로 21세기에 능동적으로 대응하고 민선 2기 부여군정의 핵심분야별 주요 시책의 추진계획 수립을 위한 「21세기를 향한 부여 VISION 전략 및 실천프로그램 구상」에 관한 연구

＊ 태안군 이미지 개성화(CIP) 사업 연구용역(98. 3. 12 ~ 98. 12. 16)
21세기 서해안 시대의 관광거점 지역으로서 인지도를 높여 외래 관광객의 방문을 촉진시켜 지역경제 활성화의 주요수단으로 활용하고 본격적인 지방화 시대를 맞아 태안군의 고유한 특성을 이미지로 형성·발전되도록 태안군의 지역 이미지 창출에 기여하기 위한 「태안군 이미지 개성화 사업 개발」에 관한 연구

*** 홍주관아 건물복원 기초자료 조사 연구용역**(98. 4. 14 ~ 98. 7. 12)

홍성군 청사 이전後 홍주관아 건물을 옛모습 그대로 복원하고자 홍주관아와 관련된 고문서 등을 조사·발췌하여 복원에 필요한 기초자료를 정리하기 위한 「홍주관아 건물복원 기초자료 조사」에 관한 연구

*** 강경 되살리기 운동 기본계획 수립 연구용역**(98. 4. 29 ~ 98. 11. 24)

강경지역의 특성과 잠재력에 기초하고 주민이 동의하는 발전목표의 선택 및 미래상을 제시하여 강경지역 발전을 촉발·지속할 수 있도록 전략적 실행계획 수립을 위한 「강경 되살리기 운동 기본계획 수립」에 관한 연구

*** 보령시 개발촉진지구 지정 및 개발계획 연구용역**(98. 5. 1 ~ 99. 2. 24)

국토의 합리적 이용·개발·보전과 지역개발사업의 효율적인 시행으로 균형있는 지역발전을 도모하기 위해 제정·시행되고 있는 지역균형개발 및 지방중소기업 육성에 관한 법률과 개발

촉진지구지침에 의하여 개발촉진지구로 지정되는 지역을 대상으로 범위의 선정과 지구지정 신청서류를 작성하기 위한 「보령 개발촉진지구 지정 및 개발계획 수립」에 관한 연구

*** 서산 문화유적분포 지도 제작**(98. 5. 16. ~ 98. 12. 25)

서산시 관내 문화재의 현황을 정확히 파악하여 관광자원 및 교육자료로 활용하고 지역개발사업을 효율적으로 추진하기 위한 「서산 문화유적분포 지도 제작」에 관한 연구

연구원 활동

이강선 연구기획부장은

*** 98년도 4월 한국지역개발학회**(회장 고병호)誌 편집위원으로 위촉되었다.

*** 5월 8일(金) 오후 2시** 충남대학교 멀티미디어강의실에서 충남발전연구원·충남대학교 경영경제연구소 공동 주관으로 개최된 「외국인 투자유치정책 세미나」에 토론자로 참석했다.

김정연 지역개발부장은

*** 5월 22일(金) 오후 1시** 한국

기술혁신학회(회장 양승택) 주관으로 대덕연구단지 기계연구원에서 개최된 「춘계 정기 학술대회」 “환경변화에 따른 정보통신산업 대응전략” 토론회에 참석했다.

최병학 자치행정부장은

*** 5월 28일(木) 오후 2시** 만세보령 자치시정 발전전략 연구용역 최종보고회시 연구진과 보령시 관계관이 참석한 가운데 보령시장으로부터 시정발전 기여 및 창의적인 시책개발 공로로 감사패를 받았다.

박진호 연구원은

*** 4월 13일(月) 오후 2시** 충청남도사회복지협의회(회장 한규덕) 주관으로 순천향대학교 대강당에서 “TMF시대의 실업자 복지의 과제와 방향”이란 주제로 개최된 「제2회 충청남도 사회복지세미나」에 참석했다.

이인배 연구원은

*** 4월 10일(金) 오후 2시** 충남도청 중회의실에서 개최된 「충청남도 교통영향평가 심의회」에 참석했다.

원 고 투 고 요 령

일 반 사 항

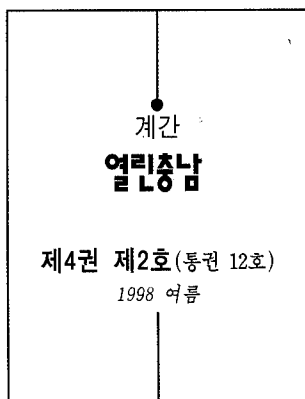
1. 원고분량 : 200자 원고지 70매(A4용지 11포인트 10매) 내외
2. 원고형식
가. 첫째 페이지에 논문제목, 저자 국한문 성명, 소속기관, 현직위, 소속기관 및 자택 주소, 주민등록번호, 전화번호, 원고료 송금구좌번호 등을 기재
나. 둘째 페이지부터 논문의 내용을 1, 1, 가, 1), 가), (1) 의 기호체계에 의해 기재
3. 출 령 물 : 아래아한글 3.0 또는 한글오피스 96을 이용하여 작성한 논문 1부와 디스켓 1개
4. 원고심사 : 제출된 원고는 편집위원회의 심의를 거쳐 게재여부를 결정하며 그 과정에서 저자에게 수정을 요구할 수 있음
5. 원 고 료 : 채택된 원고에 대해서는 소정의 원고료 지급

본 문 주

1. 본문안의 인용은 다음 예시에 따르고 내역을 정리한 참고문헌은 미주로 처리
예시) (정지웅, 1995, p.30) 또는 정지웅(1990, p.30)
2. 내용주(content notes)는 일련번호를 명기하고 각 페이지 하단에 각주로 처리

참 고 문 헌

- 저자, 논문명(또는 서명), 출판사(항), 연도, 페이지 순으로 기재하되 논문은 “ ”안에 기입하고 서명은 고딕으로(외국의 서명은 이탤릭) 표시
- 예시) ○ 국내논문 : 임양빈, “지방화시대의 충남지역 발전전략”, 열린충남 제1권 제1호, 충남발전연구원, 1995, pp.14-35.
- 단 행 본 : 오연천, 한국지방재정론, 서울:박영사, 1995.
- 외국논문 : Batina, R.G., “Public Goods and Dynamic Efficiency”, *Journal of Public Economics*, Vol. 41, 1990, pp.389~400.
- 외국단행본 : Frenkel, J.A., and Razin, A., *Fiscal Policy and the World Economy*, Cambridge : MIT Press, 1987.



- 발 행 인 / 안승주
- 편집위원 / 이강선/김정연/이종상/임선빈/최병학/김상락/박진호
- 등록번호 / 대전 바-1018
- 등 록 일 / 1995년 11월 30일
- 발 행 처 / 충남발전연구원
대전광역시 중구 은행동 48-1 (우)301-060
(전화) 042-222-2161~3
(팩스) 042-222-2164~5
(PC통신) 천리안 cdirpd
(E-메일) cdi95615@chollian.net
- 디자인·인쇄 / 나리문화사
(전화) 042-253-8380
- 인 쇄 / 1998년 6월 24일
- 발 행 / 1998년 6월 30일

열린충남 에 게재된 내용은 필자의 개인의견이며 본 연구원의 공식견해는 아닙니다.



301-060 대전광역시 중구 은행동 48-1
TEL.(042)222-2161~3 FAX.(042)222-2164~5