

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 것만큼, 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 조직변화 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 현실화문제로, 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 위상문제로, 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 위축문제로, 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 개념틀을 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 충청남도도 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 위임/책 임
• 상 의 하 달	→	• 하의상달/서비스
• 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	→	• 서비스/가치창출
• 획일성/단순성	→	• 창의성/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
환 경 적 차 원	• 지방행정의 수요변화		○	○	- 지방행정개혁
	• 각종 선거에 따른 지방정가 변화			○	
	• 경제사회여건 및 자원·환경문제			○	
	• 국내적 대외관계 변화		○		- 정부간관계
	• 국제적 대외관계 변화		○	○	- 세계화추진
	• 남북통일의 개연성		○	○	- 평화통일
구 조 적 차 원	• 지방행정 구조개편 및 기능조정		○		- 지방행정개혁
	• 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				- 정부개혁차원
행 태 적 차 원	• 공무원의 공직관 향후 변화전망				- 복무태세
	• 인본행정 위주의 대민업무수행	○	○	○	
	• 경영행정 중심의 지방행정혁신	○			- 경영마인드
	• 직무수행 결과의 평가적 태도				
	• 애향심 및 지역이기주의적 태도		○	○	
	• 합리적 지역문제해결에의 동참	○	○	○	

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

출·제공키 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. 그리하여 공공·민간부분을 막론하고 저효율-고비용 운영체제를 타파해야 하는 구조적 상황에 봉착해 있다. 이에 충청남도는 민선자치도정 2기를 책임지고 수행해야 할 충남도정의 운영방향은 「핵심역량의 고도화전략」을 근간으로 삼아야 할 필요가 크다.

이를 위해서는 다음과 같은 점에 유념하면서 앞으로 성공적인 민선 2기 자치도정에 임해야 할 것이다.

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

둘째는, 최근 당면현안인 IMF 경제난국을 지방적 차원에서 타개하기 위한 실업구제, 중소기업 육성, 물가관리 등 민생안정 시책을 가장 효율적으로 추진해야만 할 것이며, 이와 동시에 민간부문 구조조정에 뒤지지 않는 공직사회의 혁신적 구조개편 및 기능조정으로 조속히 경쟁체제를 도입·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·정보화를 역점 추진하기 위해 국제관계의 다변화·다각화에 능동적으로 대응해야 할 것이며, 특별행정기관 지방자치단체 흡수 및 자치경찰제 도입은 물론 남북통일을 위한 적극적 역할이 필요하다.

이와 같은 민선자치도정 2기 및 21세기에 대한 대응노력을 통해 오늘의 현실을 극복하면서 내일의 희망과 보람을 찾을 수 있도록 민-산-학-관 모두의 발전의지를 결집하여, 구체화하는데 도정역량을 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.