

# 여리추남 리남

제4권 제3호(통권13호)  
1998 가을

The Chungnam Review

## 특집 · 민선자치 2기의 현안쟁점과 정책방향

### 특집 · 충청남도 민선자치 2기의 현안쟁점과 정책방향

충청남도 민선자치도정 2기의 정책방향/ 최병학

6·4 지방선거의 의미와 평가/ 지병문

IMF체제 극복과 지방자치단체의 구조조정/ 김병국

IMF체제와 지방재정 운용전략/ 이규환

### 환 경 논 단

불량 폐기물 매립지의 사후 활용방안/ 이재영

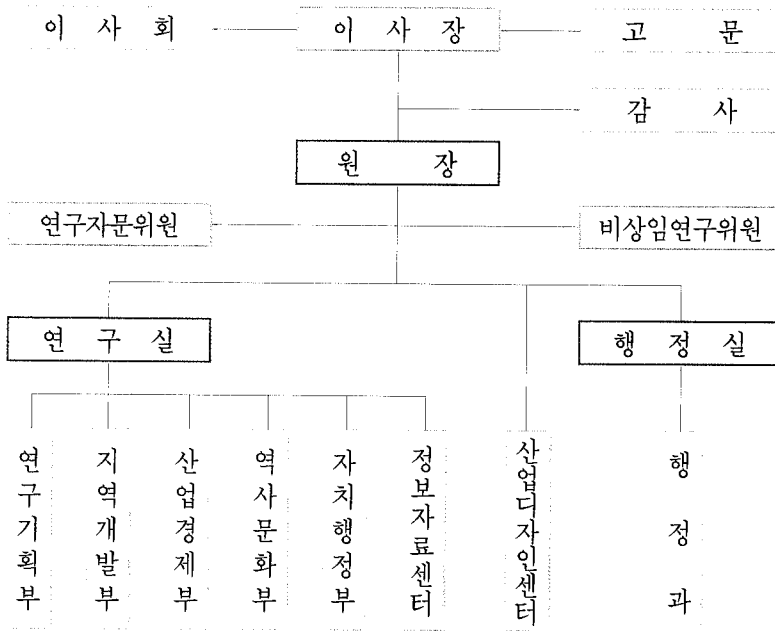
사용종료 쓰레기 매립장 활용을 위한 지반공학적 접근/ 정문경

### 시 사 칼 럽

21세기 서해안시대를 선도하는 萬世保寧/ 신준희

# 충남발전연구원

충청남도도와 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 명

The Chungnam Review

## 목차 CONTENTS

### 특 집 민선자치 2기의 현안쟁점과 정책방향

- ① 충청남도 민선자치도정 2기의 정책방향 ..... 최병학
- ②5 6·4 지방선거의 의미와 평가 ..... 지병문
- ④1 IMF체제 극복과 지방자치단체의 구조조정 ..... 김병국
- ⑤4 IMF체제와 지방재정 운용전략 ..... 이규환

### 환경논단

- ⑦2 불량 폐기물 매립지의 사후 활용방안 ..... 이재영
- ⑨0 사용종료 쓰레기 매립장 활용을 위한 지반공학적 접근 ... 정문경

### 시사칼럼

- ⑩2 21세기 서해안시대를 선도하는 萬世保寧 ..... 신준희

### 연구원소식

- ⑩8 연구원사업
- ⑪1 연구원활동

특 집

## 민선자치 2기의 현안쟁점과 정책방향

충청남도 민선자치도정 2기의 정책방향/ 최병학

6·4 지방선거의 의미와 평가/ 지병문

AMU체제 강화와 지방자치단체의 구조조정/ 김병국

AMU체제의 지방재정 운용 전략/ 이규환

## 충청남도 민선자치도정 2기의 정책방향 - 2000년도 진입을 위한 정책설계 -

최 병 학  
(崔秉鶴)

충남발전연구원  
자치행정부장



- I. 서 언
- II. 민선자치 2기 도정운영 추진구도
- III. 도정 주요 정책방향 및 핵심역량 고도화 전략
- IV. 자치행정 및 정책개발분야 중점 추진방향
- V. 결 언

### I. 서 언

2000년대 진입을 목전에 두고 종래 고비용-저효율의 운영시스템은 민간부문이나 공공부문이나 할 것 없이 하루빨리 바꾸지 않으면 안된다. 이미 전

세계적으로 '무국경(borderless)'의 경쟁시스템은 보편화되어 가고 있으며, 뒤늦게나마 우리 경우도 사회 전반에 걸쳐 구조조정 작업에 임하고 있다. 여기에서 의식(행태)이 변하는 것이 근본적으로 중요하면서도, 왜 제도(구조)변화가 수반되어야 하는가 그 까닭을 알게 된다(지만원, 1993, pp.32~37).

최근 강도높게 추진된 일련의 구조조정을 직제 개편 및 정원감축 등 단지 외형적으로 파악할 것이 아니라, 그 바탕에는 저비용-고효율을 지향하려는 행정혁신이 깔려 있다. 원래 행정에는 '혁명'(revolution)이란 개념이 없으며, 단지 '혁신'(innovation) 또는 '개혁'(reform)만이 있을 뿐이다. 그럼에도 불구하고 근간의 구조조정과 관련하여 '혁명적'(revolutionary)이라는 단어가 왜 등장하고 있는가? 그 이유는 간단하다. 종래 고착화 되다시피한 우리의 행정시스템에 인위적인 부서통폐합, 정원감축, 정년하향조정, 임금피크제, 실적제 등의 도입은 물론, 일부는 계약제와 연봉제 실시까지 펼쳐지는 상황이라면, 적어도 상대적으로는 가히 '파격적'이라 할 수 있기 때문이다.

필자가 보기에 이같은 일련의 흐름은 어차피 넘

여야 할 산이다. 그러지 않고서야 어찌 2000년에 진입할 수 있겠는가? 문제는 어떻게 산을 넘고, 어떻게 강을 건너야 하는가이다. 그런즉, 적합한 방법(method)의 선택도 중요하지만, 그에 앞서 비전을 세우는 것과 목적(goal)을 어떻게 설정하는가는 더욱 중요하다."

이러한 맥락에서 충청남도는 '혁명적인' 직제개편과 인사혁신으로 저비용-고효율의 행정체제 조기구축을 위한 첫발을 내디뎠다 할 수 있다. 그렇다면 그 목표는 무엇이겠는가? 2000년도 진입을 목전에 둔 현시점에서, 앞으로 전개될 행정환경-세계적, 국가적, 지방적-에 적합한 행정체제를 갖추고 그 운영효율을 고도화함으로써, 충남도정이 이룩해야 할 「4천만이 살고싶은 충남건설」이라는 최종목표를 향해 전력을 다하고자 하는 것이다.

이로써 초일류 행정서비스를 고품질의 도민만족행정, 혁신적인 도정운영과 공직프로화를 통한 자치행정체제를 구축하며, 특히 경쟁체제 도입을 통한 저비용-고효율의 운영시스템 정착 및 행정생산성 극대화 추진은 물론, 국가사회적 난제인 IMF 조기극복을 위한 행정지원체제의 고밀도 재구성도 가능해 질 것이 기대된다. 아울러 최고·최선의 성과추구라는 공직풍토를 확고히 만들어 나

가는 것이 무엇보다 중요한 것인 바, 이는 최선의 노력으로 최고의 성과 창출을 목표로 삼고, 경쟁력 강화를 위한 자치역량을 신장시킴으로써, 행정의 주인인 도민에게 고품질의 행정서비스를 제공하는데 부족함이 없도록 새로운 출발을 다짐해야만 한다.

그러한 점에서 금번에 이루어진 구조조정을 통해 그간 '팽창지향적'이고 '확대재생산 구조'였다는 비판을 받아온 지방행정관료제를 '작지만 강한 지방정부'로 탈바꿈시키는 중요한 단초를 마련했다 할 수 있다. 또한 여기에 깔려진 기본논리를 살펴보면, 단적으로 전통적 행정체제가 규칙위주·투입중심·사후처리방식임에 반해, 혁신적 행정체제는 임무위주·성과중심·사전대응방식의 특징으로 나타나고 있다(Osborne and Gaebler, 1992 ; 충청남도, 1998, 8a, p.5).

이러한 점을 고려한다면 민선자치도정 2기의 정책방향은 다음과 같은 기본바탕 위에서 추진되는 것이 바람직하다.

첫째는, 「4천만이 살고싶은 충남건설」을 견고히 다짐하기 위한 행정이념·도정철학을 공고히 함으로써, 「인본·경영행정」을 한차원 높인 「대화합·신경영행정」을 적극 추진해야 하며, 특히 「淸風운

1) 전략수립에 있어 가장 중요한 것은, 먼저 '비전'을 제시하고 여기에 합당한 '목적'을 설정하는 것이다. 그후 '목표'(object)를 세우고나서 여기에 적합한 방법을 채택하는 것이다. 여기서 간과될 수없는 것은, 그러한 목적이나 목표를 조직 내부적(자체적)으로만 설정할 수 없고, 반드시 주변여건이나 환경조건을 감안해야 한다는 것이다. 이는 달리 말하여, (다원주의하에서) 조직의 목표는 주변환경에 의해서 제공되어진다는 것이다. 결국 어떠한 조직을 둘러싼 외부환경과 그 조직의 구조가 적합성(relevancy)을 가지게 될 때-유질동상(類質同像 : isomorphism)을 이루게 될 때-그 조직의 운영효율은 극대화되며, 이러한 상태(desired state)가 곧 조직의 목표가 된다. 그래서 "구조는 전략을 따른다"(The structure follows strategy)는 것이며, 장기발전전략을 수립할 때 반드시 미래상을 상정하는 까닭도 바로 이 때문이다(필자, 1995, pp.337~339 ; Chandler, 1962 ; Ansorff, 1979, p.44).

〈표 1〉 전통적 행정체제와 혁신적 행정체제의 비교

전통적 행정체제	혁신적 행정체제
노젓기(rowing)	방향잡기(steering)
직접 처리해 줌(service)	할 수 있도록 해줌(empowering)
서비스의 독점적 공급	서비스제공에 경쟁도입
규칙중심의 관리	임무중심 관리
투입중심 예산	성과연계 예산
관료 중심(공급자 중심)	고객 중심(수요자 중심)
지출 지향	수익 창출
사후 치료	예측과 예방
집권적 계층(명령과 통제)	참여와 팀웍(협업과 네트워크 형성)
행정메카니즘	시장메카니즘

동」을 위시한 「충남정신」을 도민 및 공직자의 신념체계 내면화를 통해 시대정신(der Zeit)으로 승화, 발전시켜야 한다.

둘째는, 도민에 대한 막중한 사명감과 책임의식의 강화로서, 200만 도민을 자치도정의 주인으로 대접하면서 어디까지나 도민복지에 초점을 둔 도정운영에 역점을 두어야 하며, 특히 강렬한 고객지향성과 고품질의 행정서비스 창출·제공에 최선을 다함으로써, 도민만족은 도정발전의 요체이며 행정은 최대의 서비스산업임 재인식하여, 「21세기 지방시대의 꽃」의 역할을 다하도록 한다.

셋째는, 창발적(創發的) 시책개발 및 태스크포스 팀중심 운영체제 조기정착,<sup>2)</sup> 특히 고위직 자기 직무 전념체제의 조직운동을 대폭 강화해 나가야 하며, 혁신적 학습조직(learning organization)의 확대 도입으로 종래 형식·절차위주의 관리방식을 과감히 타파해 나가야 한다.

넷째는, 삶의 질 향상을 위한 지역경쟁력 강화 전략 조기구축으로서, 통합적 4대권 개발경영체제 확립 및 특화전략을 통한 경쟁력 강화에 주력함으로써 지역역량·자치역량을 안정적으로 확보, 강화해야만 한다.

2) 금번 지방행정의 구조조정 결과, 충청남도에서는 8실·국·관·본부, 38과, 156담당으로 조정되어 지난 9월 5일자로 관련직제의 조례·규칙공포가 있었다. 특히 156담당은 종래의 '계' 조직이 '담당'으로 전환된 것이나, 여기에는 종래의 프로젝트 팀조직과 같은 4개팀이 포함되어 있다. 이렇게 볼 때 충청남도는 미리부터 조직운영의 탄력성·기동성·전문성을 확보, 대비해왔다는 평가가 가능하다. 그러나 팀제운영은 학습조직(learning organization)의 논리와 긴밀히 연계되어야 한다(임창희·가재산, 1996, pp.241~261 ; 하인호, 1996, pp.142~157 각각 참조).

## II. 민선자치 2기의 도정운영 추진구도

### 1. 도정여건

먼저 국제적 차원에서 보면, 21세기 진입을 둘러싸고 낙관론·중립론·비관론 등 논란도 적지 않지만, 공통적인 것은 세기말적 전환기에서 「새로운 1000년, 밀레니엄」의 향배에 부심하고 있으며, 이는 전통적 이데올로기 종식 및 실리적 맹방관계 성립으로 특징지워진다. 그러나 무국경(borderless)의 무한경쟁체제 가속화로 인한 생존조건 압박은 선진자본 침투와 실리위주 국제관계의 구조화를 불러일으키고 있으며, 이에 상대적 경쟁우위 확보를 위한 자구책 마련이 긴히 요청되고 있으며, 성과극대화를 겨냥한 핵심역량 무기화 추세 또한 점차 가열화되고 있다(최병학 외, 1998, 8, p.1).

한편, 이를 국가적 차원에서 보면, 정부수립 50주년 및 역사적 정권교체를 통한 「국민의 정부」 출범으로 정부조직 개편을 필두로 한 전반적인 국가경영체제 재정립이 이루어지면서 「제2 건국운동」을 실천적으로 전개하며, 이로써 1900년대의 마무리를 통해 사실상 21세기로 진입하는 시기라 할 수 있다. 특히, 민주주의와 경제발전을 동시 병행함으로써 최근 우리가 맞고 있는 IMF 경제난의 조기극복을 위한 총체적 노력 전개에 있어 고용조정·실업구제와 개방화·규제완화(deregulation)를 동시에 이룩해야 하는 상황에 직면해 있다.

그러나 현시점에서도 IMF 경제난 조기타결을 위한 한시적 교육책 추진은 고용조정 및 실업구제의 동시타결을 도모하고 있으며, 이로써 민생안정

과 경제활력화를 위한 기반구축에 국가적 역량을 배가하고자 한다. 특히, 2000년을 향한 대응세대 구축에 만전이 요구되면서 대내외적 국가역량 확보를 통해 장차 남북통일에 대비한 노력을 경주해야 할 중차대한 책무가 부여되고 있다.

다시 이를 지방적 차원에서 보면, 「민선자치 2기」의 출범으로 지방자치 제도화로 풀뿌리민주주의의 진일보를 이룩했던만큼, 지역경제 회생을 위한 거도적 극복노력이 요청되고 있고, 총체적 위기 의식 및 현실적 해소대책 수립에 부심하고 있다.

그러나 충청남도는 지방화시대의 「충남 100년 대장정(大長征)」을 기치로 내걸고, 조직개편 및 구조조정 등 행정혁신 단행으로 자치행정체제 재정립 기회를 맞이한 만큼, 지역경제 활성화를 위한 범도민적 동참노력이 절실이 요구된다.

이에 따라 충청남도는 경기하락 및 실업사태 해결에 전력을 경주하면서 2000년대에 본격 진입하기 위한 지방정부 모델구축으로 충청남도 정책비전 설계에 최선을 다해야만 할 것이다. 아울러 민선자치도정 2기에는 「2001년 전국체전」 및 「2002년 꽃박람회」가 예정되고 있으며, 지역경제 활성화 추진과 함께 4대권개발 및 백제문화권개발사업이 본격 추진될 것이다(충청남도, 1998, 7b).

### 2. 도정운영기조

민선자치도정 2기에는 당면현안인 경제난 극복과 함께 「충남 2000년 기반구축」에 도정운영의 핵심을 두면서 도정운영 전반에 혁신성·역동성·창의성을 적극 구현하는데 주력해야 할 것이며, 「제2



건국」의 새로운 발전동력을 지방차원에서 효과적으로 창출·확산시켜야 할 것이다(충청남도, 1998. 6b, pp.1~2).

그런즉, 행정서비스와 지역안전 등에서 전국최고의 도정을 지향하면서 「충남 2000년」 정책과제를 알차게 마무리함으로써 희망 속에 도약을 재다짐, 가장 앞서가는 도정수행으로 「4천만이 살고 싶은 충남건설」을 본격적으로 가시화해 나가야 한다. 따라서 민선자치도정 2기에는 다음과 같은 도정목표를 수립, 실천해야 한다.

첫째는, 21세기 본격 진입을 위한 도정역량의 결집 및 혁신적 구조조정으로 도정운영의 고도화 추진을 통해 충청남도 지방정부의 정책수행체제 모델구축을 이룩함으로써 명실공히 「정책수행형 충남도정」을 지향해야 한다(최병학 외, 1998. 6, p.2).<sup>3)</sup>

둘째는, 지방 차원의 경제활성화 추진으로 IMF 경제난 조기극복 및 범도민적 대응능력 확보를 통해 「역량구축형 충남도정」을 이룩해야 한다.

셋째는, 21세기에 성공적 진입을 위한 도정 핵심역량의 고도화 추진으로 경쟁우위 확보를 통해 「경쟁우위형 충남도정」을 추구해야 한다.

한편, 민선자치도정 2기에는 어디까지나 현상행정과 수요자의 입장에서 정책을 구상, 실천하고

특히, 「경제난 극복」에 도정역량을 집중, 사회보장체제 강화 및 사회안정망 구축에 만전을 기해야 하며, 행정혁신을 통하여 새로운 차원의 봉사행정체제 구축과 적극적 실천이 있어야 할 것이다. 아울러 21세기 지식·정보사회에 능동적으로 대응하여 '컴퓨터를 가장 잘 쓰는 道'를 실현해야 하고, 「충남 2000년」의 성공적 진입을 위한 도정체제를 구축하는데 역점을 두어야 한다.

이를 위해서는 다음과 같은 점에 유의하면서 도정운영의 기본방향을 세워야 할 것이 요청된다(최병학, 1998. 6a, p.2).

무엇보다도 민선자치도정 2기 및 21세기를 지향하는 성숙한 자치문화의 정립·정착이 요긴한 바, 이는 지방자치의 제도적 발전에 부응하는 의식·행태의 탈바꿈에 초점을 두어야 하며, 종래의 20세기와는 차별화된 21세기 새로운 밀레니엄에 도정역량을 고도화해야 하는 바, 특히 미래사회 도래에 능동적으로 대응하는 도정의지 결집과 책무인식 및 그 실천적 노력이 중요하다.

이와 동시에 혁명적인 지방행정 구조개편·기능조정 완결로 「개혁모델」정립을 이루어야 하는 바, 특히 공직프로화를 통해 행정이 21세기 최대의 서비스산업으로 부각되도록 고품질의 봉사행정체제

3) 금번 지방행정 구조조정과 관련, 충청남도의 직제개편은 전국적으로 주목을 받는 '정책수행형 지방정부' 형태를 갖추었다. 종래의 기획관리실을 「정책기획정보실」로 확대 개편하고 여기에 「정책관리관」을 위시한 「정책담당관실」을 설치한 것을 비롯하여, 모든 국(局)단위에 주무정책과(課)를 두도록 하였다. 이는 풀뿌리민주주의에 부응하는 '지방정부' (local government)에 구체적으로 접근하려는 과감한 시도라 할 수 있다. 다만 여기서의 지방정부란 지방수준에서의 입법·사법·행정을 포괄하는 미국식 주정부를 의미하는 것은 아니며, 또한 종전의 학문적 관행대로 우리나라의 광역자치단체를 지방정부로 '편의상' 간주했던 것과도 그 의미가 차이가 있다(Morsher, 1985 ; 안병만, 1994, 제7장 각각 참조).

를 조기에 구축해야 하며, 특히 도민의 「삶의 질」 향상과 도정 각 분야의 「경쟁력 강화」에 중점을 두고, 도민의 폭넓은 참여와 대화합 속에 새로운 도약에너지를 결집시켜야 한다.

이와 같은 측면에서 민선자치도정 2기에는 다음과 같은 운영기조 속에 도정운영에 임해야 할 것이 요청된다(최병학 외, 1998, 6, p.2).

먼저 지방행정 구조조정으로 행정혁신 및 운영

체제 고도화 추진으로 '정책수행형' 부서(실국) 기능전환으로 도정체제를 재정립해야 하며, 특히 지방자치의 자치역량(self-government competence) 결집을 위한 '통합관리체제' 구축, 운영으로 도정-시군정간 효율적 연계강화 및 협력체제 조기구축을 추진해야 한다.<sup>4)</sup>

그리고 국정과제 및 「제2 건국운동」에 부응하는 도정추진을 배가하면서 태스크포스 형태의 '제2

4) 특히, 민선 2기로 접어들면서 국정-도정-시·군정 간의 「연계구조(linkage structure)에 관한 문제가 새롭게 제기되면서 「중앙의 통합성 논리」와 「지방의 자율성 논리」 간의 균형·조화의 모색에 부심하고 있다. 최근 필자가 수행하고 있는 「충청남도 도정-시·군정간 협력체제 구축을 위한 의견조사」에서는 「만일, 도정과 시·군정간 관계가 분절·단절되어 문제점이 발생하였다면, 주로 어떤 내용입니까?」라는 질문을 통해 다음과 같은 선택적 예시문을 전한 바 있다.

- ① 도정-시군정간 관계에 균열이 생겨 업무협조가 심히 곤란
- ② 충청남도 지방행정이라는 큰 테두리가 얇어져 자치역량·지역역량이 크게 약화
- ③ 자치단체간 양보와 타협을 불허하는 과잉·경쟁양상 만연(특히 님비·핍취현상)
- ④ 주어진 권한행사를 포기한 채 상급기관에 매달리는 식의 의존성향(특히 의사결정시)
- ⑤ 도정-시·군정은 동반자적 관계 속에서 서로 눈치를 보는 행정행태(기회주의)
- ⑥ 인사교류가 막혀 보직부여, 배치전환 등 순환인사와 승진불능사태로 인한 인사침체
- ⑦ 무리한 사무배분으로 지방자치단체 사무처리의 왜곡현상 초래
- ⑧ 기구의 설치·변경·폐지에 있어 서로 완전히 분리, 독립된 배타적 운영체제로 이행
- ⑨ 재정지원·협력 부실로 적기(適期)에 사업추진을 못하는 등 심각한 비능률 야기
- ⑩ 기 타

이어서 “현재 도정과 시·군정 간의 효율적 연계가 이루어지지 못하고 있는 근본적인 배경을 무엇이라고 보십니까?”라는 질문을 통해 다음과 같은 선택적 예시문을 전한 바 있다.

- ① 도정시책과 시·군정시책이 각기 입장과 특성이 근본적으로 다르기 때문
- ② 자체 개발한 시책을 우선적으로 자기 자체단체에 적용해야 하기 때문
- ③ 지난 관치(官治)행정방식이 몸에 배어 협력·협조, 협상-타협을 모르기 때문
- ④ 도정시책과 시·군정시책은 유기적으로 연계되어야 하나 피차 노력을 하지 않기 때문
- ⑤ 아직까지도 도정-시·군정간 유기적인 협조체계가 정립되어 있지 않기 때문
- ⑥ 지방화-분권화 원리에서 볼 때 자치고권(自治高權)은 그 누구도 침해할 수 없기 때문
- ⑦ 민선자치의 정착과정에서 새롭게 대두되는 협력고권(協力高權)을 아예 도외시하기 때문
- ⑧ 기 타

건국운동 추진기획단'을 기점으로 한 도정의 통합 조정, 운영에 중점을 두어야 하며, 아울러 21세기의 성공적 진입을 위한 도정역량의 총체적 결집으로 「혁신성·일관성·통합성」 위주의 도정운영 체

제구축을 위해 가일층 분발해야 한다.

이에 따라 현재, 충청남도에서는 민선자치 2기의 도정방향을 다음과 같이 행정내부용과 충남도 민용으로 구분하여 설정, 운영하고 있다.

〈표 2〉 민선자치도정 2기의 10대 중점 추진과제(행정 내부용)

1. 혁명적 차원의 「신경영행정」 체제구축
2. 「경제난 극복」과 기업활동 적극 지원
3. 농업경쟁력 제고로 풍요로운 「농어촌」 건설
4. 「삶의 질」에 초점을 맞춘 지역균형개발 촉진
5. 량보다는 質위주의 「환경·복지충남」 건설
6. 21세기에 걸맞는 「문화·관광」 육성
7. 과학기술진흥과 「정보화」 선진충남 건설
8. 재난·사고 없는 「지역안전」 확보
9. 세계를 향한 「지방외교역량」 강화
10. 시대정신으로 「충남정신」 발양

〈표 3〉 민선자치도정 2기의 10대 중점 추진과제(충남도민용)

1. 혁명적 차원의 「신경영행정」으로 경쟁력을 높인다
2. 경제난을 이겨내어 「도민생활을 안정」시켜 나간다
3. 농업기술의 발달 속에 「풍요로운 농어촌」을 건설한다
4. 道 전체를 골고루 개발하여 「삶의 질」을 높인다
5. 「환경」을 보호하고 더불어사는 「복지사회」를 만든다
6. 「문화와 관광」을 21세기 유망산업으로 육성시킨다
7. 「과학기술」과 「정보화」로 편리하게 살게 한다
8. 재난과 사고 없이 「안전한」 생활을 하게 한다
9. 5대양 6대주로 뻗는 「세계 속의 충남」을 건설한다
10. 「충남정신」을 시대정신으로 발전시켜 나간다

### III. 도정 주요 정책방향 및 핵심역량 고도화전략

#### 1. 도정 순기별·부서별 주요 정책방향

현단계는 민선자치도정 1기의 성공적 토대 위에서 2기의 새로운 출범을 통해 도정의 혁신성·통합성 확보를 위한 도정역량의 배가 노력이 절실히 요구되고 있다. 이에 민선자치도정 2기에는 다음과 같은 도정목표에 중점을 두면서 도정순기운영에 만전을 기해야 할 것이다(최병학, 1998. 6a, p.2).

즉, 「4천만이 살고싶은 충남건설」을 향한 도정 핵심역량의 고도화 추진으로 경쟁우위를 확보함으로써, 「초일류의 충남도정」을 실현해야 하며, 도정양대축인 인본행정과 경영행정을 한 차원 끌어올린 「화합행정·신경영행정」운영체제 조기구축함으로써 「고품질의 충남도정」을 추구해야 한다. 그리고 200만 도민과 1만 6천여 공직자의 성취동기와 발전의지를 한데 모아 「21세기 복지충남시대」를 능동적으로 개척함으로써 「참봉사의 충남도정」을 지향해야 한다.

이와 같은 도정수행목표를 기본토대로 삼아, 앞으로 민선자치도정 2기의 도정순기별 역점방향을 세워 내실있게 추진하는 것이 중요하다(최병학 외, 1998. 6a, p.3).

첫째, 98년도는 「대통합 속에 힘찬 새출발과 대전진」으로써, 새로운 희망과 새로운 도정기조의 재정립 속에 차원높게 성숙한 자치도정 운영체제 재정비 및 21세기를 향한 지방행정의 「혁신적 재설계」로 도약기반을 구축해야 한다.

둘째, 99년도는 「2000년대 성공적 진입채비 완료」의 해로서, 자치도정 역량결집으로 「2000년대 진입장벽」 사전제거 및 분야별·부서별 핵심역량 고도화 추진으로 경쟁우위 확보를 통해 「새로운 밀레니엄-2000년」에 성공적으로 진입해야 한다.

셋째, 2000년도는 「대망의 21세기 도정운영 본격화 추진」의 해로서, 「세기적 전환의 정점」에서 중차대한 도정책무를 최선의 노력을 통해 최상의 결실로 승화·발전시키고, 특히 「복지충남시대」의 본격 개막으로 200만 도민여망에 명실공히 부응하도록 해야 한다.

넷째, 2001년도는 「미래시대를 열어가는 자치도정 구현」의 해로서, 한차원 더 높게 변모된 도정여건 및 도민여망에 적합한 초일류 행정서비스 공급체제를 완비, 도민의 「삶의 질」 수준의 획기적 향상 및 충청남도 지방정부 체제구축을 가시화해야 한다.

다섯째, 2002년도는 「민선자치도정 2기의 성공적 소임 완수」의 해로서, 「21세기 복지충남」실현을 향한 도민과 공직자의 일치된 의지·정념을 「4천만이 살고싶은 충남건설」로써 구체적 마무리에 임해야 한다.

한편, 도정 부서별 주요 정책방향을 내실있게 추진하기 위해 민선자치도정 2기에는 새롭게 탈바꿈된 자치도정 조직편성을 중심으로 효율, 경쟁, 품질, 성과위주의 과업수행을 위해 조직역량을 최대한 발휘토록 해야 할 것이다(충청남도, 1998c ; 최병학 외, 1998. 8. pp.4~5).

〈표 4〉 민선자치도정 2기의 부서별 주요정책방향

부 서 별	주요 정책방향
정 책 기 획 정 보 실	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 충청남도 지방정부 체제구축 및 정책기획 운영</li> <li>• 도정의 기획·조정·종합기능의 고도화 추진</li> <li>• 지방정책 전담운영 및 실국별 정책조정 수행</li> <li>• 예산운영 체계화 및 중장기 투자·자금관리</li> <li>• 도민편의 향상을 위한 법무·통계행정체제 구축</li> <li>• 지식·정보시대에 대비 첨단정보화 촉진</li> </ul>
자 치 문 화 관 광 국	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지방시대를 선도하는 자치행정체제 구축</li> <li>• 사회통합프로그램 운영 및 생활환경 개선</li> <li>• 도민에게 신뢰받는 열린 지방세정 구현</li> <li>• 문화예술 창달과 문화재 보존관리 내실화</li> <li>• 4계절형 관광충남 구현을 위한 관광진흥</li> <li>• 체육진흥과 청소년 건전육성 프로그램 추진</li> </ul>
농 립 수 산 국	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 농어촌 활력화와 농산물 유통구조 획기적 개선</li> <li>• 고품질 식량증산 및 지역특작물 생산·육성</li> <li>• 농업기반 조성 및 농지·농수공급체제 고도화</li> <li>• 경쟁력 있는 축산업 구조개선 역점 추진</li> <li>• 산림보전 및 산지자원화사업 효율적 운영</li> <li>• 수산업 고도육성 지원 및 해양자원 개발 추진</li> </ul>
경 제 통 상 국	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 선진국형 유통기반 조성 및 물가안정</li> <li>• 기업의 자금·기술·판로·신용·수출지원 역량 강화</li> <li>• 경제실리 추구를 위한 다원적인 국제교류 협력확대</li> <li>• 첨단기업 및 외국기업 유치노력 강화</li> <li>• 노사협력을 통한 경쟁력 강화와 실업자 생활안정</li> </ul>
보 건 복 지 여 성 환 경 국	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 복지충남 구현을 위한 지역복지체제 구축</li> <li>• 여성복지 및 아동복지사업 운영내실화 추진</li> <li>• 건강충남을 향한 종합 보건생활관리체제 정착</li> <li>• 푸른충남 실현을 위한 환경보전 및 환경관리</li> <li>• 맑은물 보전관리 및 안정적 공급체제 구축</li> </ul>

부 서 별	주요 정책방향
건설교통국	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 국토의 효율적 운영·관리 및 균형개발 촉진</li> <li>• 살맛나는 정주체계 조성 및 신도시개발 추진</li> <li>• 도로망 확충·관리 효율화 및 교통편의 향상</li> <li>• 수자원관리 및 완벽한 방재관리체계 구축</li> <li>• 토지관리 및 지적전산·지적정보 운영내실화</li> </ul>
소 방 안 전 본 부	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 안전충남 구현을 위한 생활서비스형 소방관리</li> <li>• 도민 생활편의 지향의 방호 및 구조역량 신장</li> <li>• 완벽한 상시 재난안전관리체계 조기 확립</li> </ul>
공 보 관 실	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 열린행정 구현을 위한 대변인 제도운영</li> <li>• 개성있는 도정 기획홍보체계 조기 정착</li> </ul>
감 사 관 실	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 감사운영체제의 전문화·첨단화·기동화 촉진</li> <li>• 행정여건 변화에 부응하는 자문형감사 도입</li> </ul>
총 무 과	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 청내 일반 행정관리업무의 통합운영 추진</li> <li>• 타부서 행정지원기능 원활화 및 효율화</li> </ul>
농업기술원	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 선진농촌 구현을 위한 시험연구체계 확립</li> <li>• 농업경쟁력 강화를 위한 농촌기술지도 활성화</li> </ul>
공 무 원 교 육 원	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지방공무원 교육훈련 종합발전체계 구축</li> <li>• 교관정예화를 위한 연찬·연구활동 강화</li> <li>• 정보화기반 조기정착을 위한 교육훈련 내실화</li> </ul>
보 건 환 경 연 구 원	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 도민건강 보호를 위한 보건환경연구체계 정립</li> <li>• 환경오염방지를 위한 상시예방연구 추진</li> </ul>
청 양 대 학	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 이론·실무 겸비형 우수 전문인력 양성 추진</li> <li>• 智德體 전인교육 종합발전체계 조기 구축</li> <li>• 지역사회 봉사활동체계 강화</li> </ul>
백제문화권 개발사업소	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 백제역사재현단지 조성사업 및 가시화</li> <li>• 백제문화 선양 및 경영수익사업 적극 추진</li> </ul>
종 합 건 설 사 업 소	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 고품질의 택지개발 및 지방산업단지 조성</li> <li>• 완벽한 건설공사 및 도로유지 관리</li> </ul>

2. 핵심역량의 고도화전략 추진

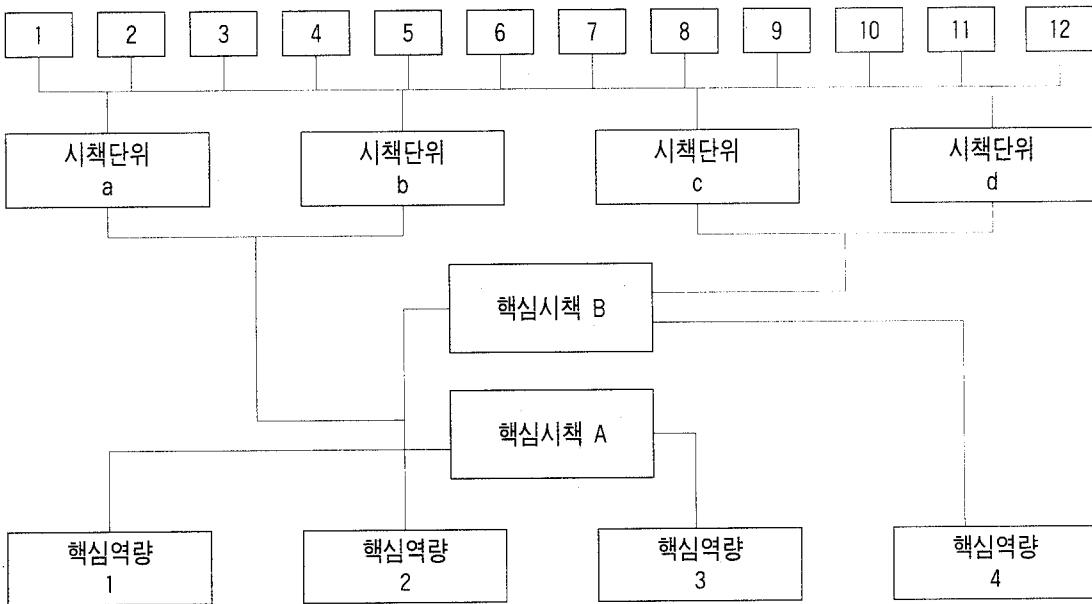
자치충남도정이 중 장기적으로 경쟁우위를 구축하고 이를 유지하기 위해서는 「핵심역량」(core competence)에 관한 전략적 관리(strategic management)가 매우 중요하며, 이는 최근 기업체가 보유하는 경쟁우위의 원천으로 특별히 강조되고 있는 것이 바로 핵심역량인 바, 앞으로 충남도정에서도 유감없이 적용, 성공적으로 추진되어야 할 것이다(최병학 외, 1998. 5, pp.4~5).

특히, 「고도화 전략」(high-powerful strategy)이란 단순한 극대화(量化)가 아닌 질관리(QM)를 포함하는 보다 세련된 개념구조로서(어윤대·방호

열, 1996, pp.339~341), 민선자치도정 2기에는 전 분야를 통해 타지역 지방정부와 차별화가 가능한 분야를 엄선, 역점적으로 추진할 것이 요청된다.

이에 무엇보다 먼저 물질위주로 치닫는 현실조건을 감안하여, 「정신문화혁명」을 인본·대화합행정 및 「淸風運動」과 연계하여 추진하며, 이는 중장기적으로 구분, 추진하되 관련 시책분야의 성장잠재력과 발전가능성을 획기적으로 높일 수 있도록 유기적 관련성 확보에 만전을 기해야 하고, 특히 현 IMF 경제난 극복을 충분히 고려, 충남도정의 「신경영행정」과 효율적으로 접목될 수 있도록 주도면밀하게 추진해야 한다.

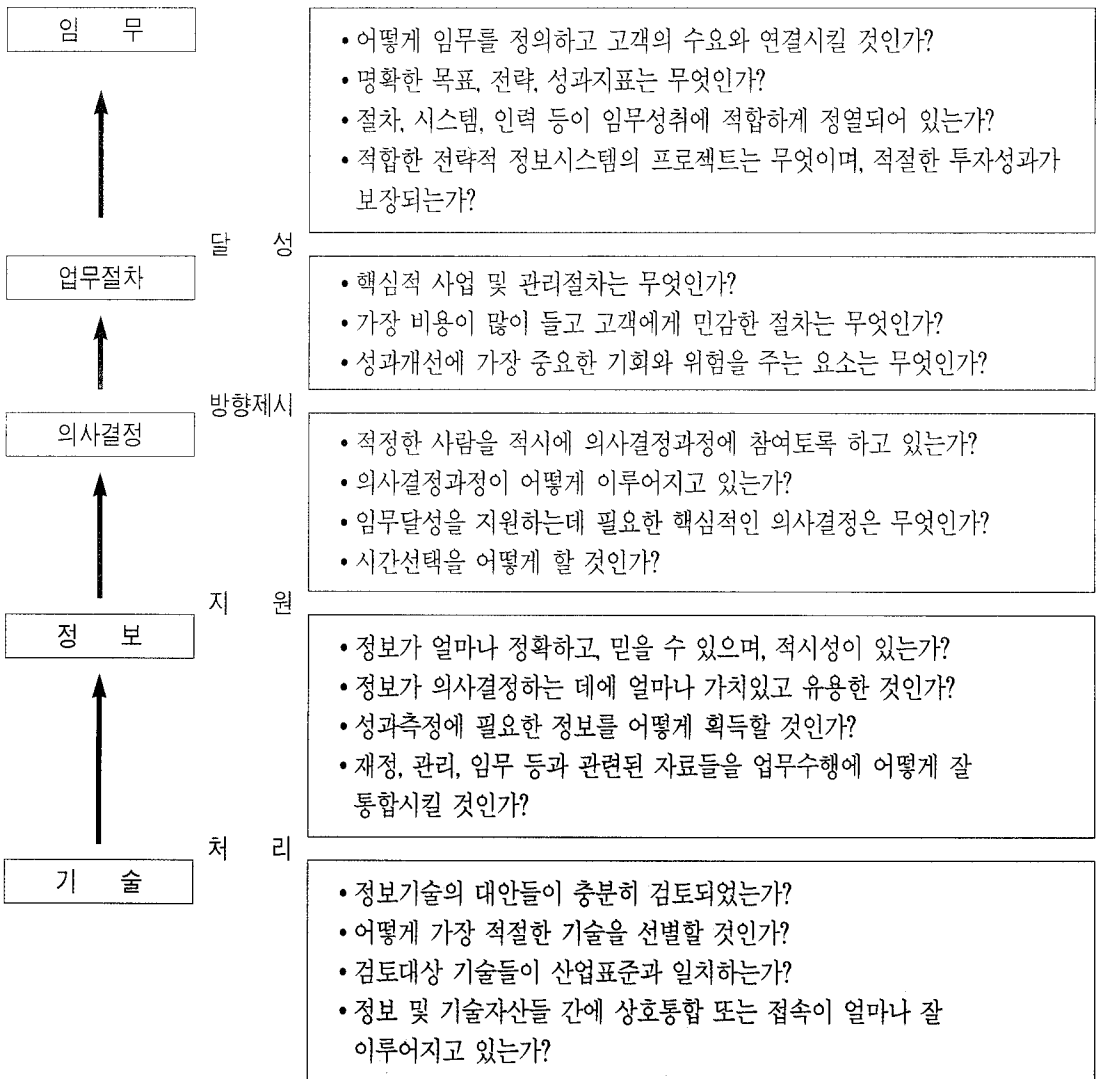
〈표 5〉 충남도정의 핵심역량 고도화 전략 : 경쟁력의 근원



특히, 핵심역량의 선택기준은 가능한 한 다양한 시책추진 효과를 창출할 수 있어야 하고, 이러한 핵심역량에 의해 추진된 역점시책이 충남도민(최

종소비자)에게 충분히 만족을 줄 수 있어야 하며, 경쟁자(타지역 지방정부)가 모방이 불가능하여야 한다. 그러므로 민선자치도정 2기 및 21세기 충남

〈표 6〉 전략적 정보관리의 추진과정





도정의 핵심역량 고도화전략은 자치행정체제 구축 및 그의 정상화 수준 유지를 위한 정책대응 차원에서 충남도정의 경쟁력 원천을 예의 파악, 파악 효과가 지대한 창발적 시책을 엄선하여 체계적인 사업계획으로 전환, 추진하는 것이 중요하다.

한편, 민선자치도정 2기를 이끌어갈 충청남도의 정책기획기능은 「전략적 정보관리」(strategic information management)의 강화를 통해 더욱 고도화할 수 있는 제도적 기반을 마련을 했으며, 이로써 행정사무를 포함한 정보기술의 효율적 운영 관리는 직무충실화의 첨경이자 행정혁신의 요체가 되고 있으며, 이는 전략적 정보관리와 성공적 직무수행간의 일관성(internal consistency)을 강조하는 것이다.

#### Ⅳ. 자치행정 및 정책개발분야 중점 추진 방향

##### 1. 정신문화혁명

최근 물질위주의 가치관 팽배로 배금주의(mamonism), 물질만능주의가 사회 전반에 만연함으로써, 급기야는 인명 경시, 도덕·예절 상실, 기초질서 붕괴, 공동체 해체로 크나 큰 사회문제로 대두되고 있다.

그러나 앞으로 21세기는 정신문화와 물질문화가 병행, 조화를 이루지 못하면 생존이 불가능하며, 필히 인류도덕이 뒷받침되어야 「건강사회」를 이룩할 수 있음은 이미 바벨론, 로마제국 등 역사적 교훈에서 입증되고 있다. 충남은 충절도덕의 본고장으로 이것이 도민의 정신적 기저를 형성해 왔으

며, 수많은 의인·열사를 배출한 빛나는 전통의 지역이다.

이미 민선자치도정 1기의 중심철학이었던 「인본행정」은 자치행정의 전국적 백미로서 인간본위, 생명존중, 도민위주의 인본행정은 타의 추종을 불허하며, 특히 「인본행정」의 기초에서만 「경영행정」 성립이 입증되었음은 주지의 사실이다(최병학, 1997, 8, pp.95~100).

이와 같은 맥락에서 민선자치도정 2기에는 인본행정을 새롭게 한차원 끌어올린 「정신혁명운동」이 요청되고 있는 바, 이는 새로운 행정환경에 부응하는 「정신적 가치통합 노력」이 절실하다는 점에서, 이에 충청남도가 가치통합운동을 주도적으로 전개해야 할 당위적 입장에 처해 있다. 즉, 21세기의 거대한 파고와 격랑을 헤쳐나가기 위해 200만 도민의 정신적 가치체계를 재정립하기 위해서는 「민관합일의 정신적 통합프로그램」 수립, 실천이 매우 절실하다(최병학 외, 1998, 6a, pp.6~8).

이에 다음과 같은 중점 추진방향을 세워 범도민적으로 추진하는 것이 요구된다. 즉, 민선자치도정 2기의 가장 중요한 도정운영기조로 설정, 추진함으로써, 「인본·대통합행정」을 자치도정의 제1의 의로 자리매김해야 하며, 민·관·산·학 일치단결로 지역적 통합역량의 상승효과 창출로 충남의 저력을 구체적으로 발현하는 「폭발적 에너지」를 형성시키도록 해야 하면서, 역사적 전통과 충남인의 기본정서, 그리고 최근의 현실상황, 21세기 미래상을 유기적으로 잇는 「정신적 구심체」로서 이를 범도민운동으로 추진함으로써, 200만 도민 특유의

「親和力」(affinity)을 고도화하는 정신혁명으로 전개해야 할 것이다.

이를 위해서는 공직분야에서 먼저 해야 할 일을 설정, 추진해야 한다.

첫째는, 「공직자정(뉴크린)운동」으로서 부정부패 일소, 청렴결백, 수범행위, 투명행정-공개행정-신뢰행정으로 「청백리정신」을 구현한다.

둘째는, 「사명감 및 책임완수」 확립으로서 200만 도민의 충실한 公人이자 公僕(public servant)으로 강렬한 사명감, 책임의식을 더욱 공고히 한다.

셋째는, 「공직프로화」 추진으로서 도민봉사를 위한 유일한 자치행정의 전문가(expert) 집단으로 직업전문주의(professionalism)를 표방한다.

넷째는, 「보람의 일터운동」 전개로서 밤낮을 가리지 않고 공무수행에 최선을 다하여 최상의 결실을 찾는 보람의 터전을 일구어 낸다.

다섯째는, 구태의연한 受任태도, 수수방관적인 직무태세, 아직도 변치 못한 대민자세는 다시 태어나는 마음가짐으로 새롭게 換骨奪胎하도록 변화되어야 한다.

이어서 도민들과 함께 해야 할 일을 설정, 추진해야 한다.

첫째는, 새로운 각오, 새로운 다짐으로서 충남이 더 이상 낙후된 지역사회가 아닌, 21세기 통일시대

및 환태평양 중심지역으로 발돋움하기 위한 정신적 저력을 돈구어야 한다.

둘째는, 충남정신의 재충전으로써 충효정신 → 애향심, 절의정신 → 정의실현, 선비정신 → 청렴결백, 예의정신 → 질서의식, 개척정신 → 협동심을 통해 명실공히 충남정신을 21세기 시대정신(der Zeit)으로 승화·발전시켜야 한다.

셋째는, 「淸風운동」의 대대적 전개로써 충청인의 은근과 끈기, 균형과 조화, 爲己流汗 爲民獻身의 도덕을, 義憤慷慨, 포용력과 절제의 미덕, 멋과 풍류(청풍명월)를 통해 200만 도민의 생활철학으로 자리매김될 수 있도록 해야 한다.

넷째는, 「고난극복의 합심단결」로써 현 국가적 난국을 조속히 타개하기 위해 小我를 버리고 대승적 견지에서 절제, 양보, 상호이해, 협력을 도모해야 한다.

다섯째는, 大同社會 건설에 적극 동참함으로써 「4천만이 살고싶은 충남건설」에 능동적으로 앞장서서 모두가 회구하는 21세기 복지충남시대로邁進해야 한다.

## 2. 초일류 도민만족행정

21세기에는 「행정은 최대의 서비스산업」으로 크게 부각될 것이다. 민선자치도정 2기에는 200만 도

〈표 7〉 민선자치도정 2기 정신혁명운동의 추진차원

- 의식·행태의 혁명 : 종래의 관행·구습·태도의 혁파, 쇄신
- 집단풍토의 혁명 : 사명감·책임감·봉사정신으로 재무장
- 새 정신문화 재구축 : 새로운 면모로 변화된 「정신세계」이룩

민은 도정수행의 가치표준, 도민을 행정의 주인으로 모시면서 자치도정의 본분인 고품질의 행정서비스 제공에 최선을 다해야 한다.

이미 민간부문은 물론 공공부문에는 「고객만족 행정」(CSA: Customer Satisfactory Administration) 차원을 넘어 「고객감동행정」 차원에서 고객서비스

가 절실히 요청되고 있으며, 이에 행정분야에서는 행정서비스란 서비스만족도에 따른 서비스공급(가격지불 및 품질평가)로 구체화됨을 재인식해야 하는 바, 이는 기본적으로 다음과 같은 「주민만족 행정서비스」차원에 입각하고 있다(이주희, 1994, pp.60~76).

〈표 8〉 민선자치도정 2기 행정서비스 만족의 차원

- 행정서비스 「공간의 만족」: 공공기관이 제공하는 서비스공간이 주민들을 만족시키는 생활공간으로 형성될 때 달성
- 행정서비스 「시간의 만족」: 良質의 행정서비스를 제공받는 시간이 빠르면 빠를 수록 주민은 만족하게 되는 것
- 행정서비스 「비용의 만족」: 행정조직쇄신으로 비용을 줄이거나 같은 비용으로 최대의 행정서비스를 공급, 최대의 만족 획득
- 행정서비스 「정보의 만족」: 주민의 정보접근권 즉 알권리(access right)를 충족, 행정정보의 양과 질을 보장하는 노력
- 행정서비스 「자세의 만족」: 친절한 태도, 성심성의껏 도와주려는 對民態勢에 따라 주민들의 민원처리 평가내용이 결정

이러한 측면에서 민선자치도정 2기에는 다음의 초일류 도민만족 행정서비스체제를 조속히 갖추어야 할 것이다(최병학 외, 1998, 6a, pp.9~11).

즉, 민선자치도정 2기에는 1기의 운영중심인 「인본·경영행정」을 더욱 세련화하면서, “지성으로 도민봉사를 하되, 가장 생산적으로 수행토록” 하고 「도정품질(상품) 고급화」를 적극 추진해야 하며, 민선자치도정 2기의 운영중심인 「대화합·신경영

행정」을 가속화함으로써, 도정시책 및 행정서비스를 「무하자·무결점·최상의 서비스·최대의 만족」을 실현, 도민의 입장을 최우선적 고려하면서, 민간부문의 「TQM」(Total Quality Management), 「100PPM」 및 「6시그마운동」 등을 뛰어넘는 행정서비스 품질혁신운동을 추진함으로써 하자율 제로화, 정밀도 최고수준, 사후관리(A/S) 철저제 마련을 기해야 한다(Crosby, 오선호 역, 1993, 8~10장).

따라서 민선자치도정 2기에는 다음과 같은 주요 추진사업을 펼쳐야 한다.

첫째, '도정의 초일류화'를 통한 타의 추종을 불허하는 경쟁력 확보를 위해 도정상품의 고급화, 도정경영의 일류화, 공무원의 프로화 추진으로 「원(논)스톱 서비스」, 「도민평가제」, 「행정실명제」를 의무화하며 「도민제안제」, 「도민감사청구제」, 「도민발안제」, 「도민감사청구제」의 제도화(법제화)를 통한 도민 직접참정제도의 도입, 운영으로 도민위주의 가치판단, 민의수렴의 정책형성을 본격화한다.<sup>5)</sup>

둘째는 민원행정서비스 완벽만족체계 및 환류장치 조기 정착을 위해 「내방객평가제」, 「부당행정 민원처리보상제」, 「현장이동 민원봉사제」는 물론 도민편익 위주의 법령·제도개선 및 불필요한 규제혁파를 추진하여 자치법규의 대대적 정비, 「일몰법」(Sunset Law)을 제도화시키는 등 꾸준히 노력해야 한다.

### 3. 도정의 세계화 및 국제통상 촉진

최근 직제개편에 따라 충청남도는 종래의 「국제협력관실」 업무를 새로 신설된 「경제통상국 국제통상과」로 이관, 명실공히 세계화 시책추진을 국제통상 차원으로 이끌어갈 수 있는 제도적 기반을 마련하였다(충청남도, 1998c).

21세기는 자본 및 서비스산업의 자유이동으로 세계가 '국경이 없는' 생활체인 「지구촌시대」의 현실적 도래에 긴히 대응치 않으면 안된다. 21세기는 경제·기술·시간경쟁에 의한 적자생존의 무한 경쟁시대이며, 이에 정보·지식산업 중심으로 세계가 움직이는 하이테크시대이기 때문이다.

그러므로 지방화 속에서의 세계화 추진은 이른바 「世化」(globalization)의 시대를 열게 하였으며, 특히 지방정부의 국제협력체제에의 편입은 국내외적으로 '지방의 세계화'를 위한 필수불가결한 시대적 요청이 되고 있다. 이미 「제3의 물결」에서는 공동협력체(엘빈 토플러)가, 「제4의 물결」에서는 공동창조체(메이너드와 머턴스)가, 그리고 이른바 「제5의 물결」에서는 共同地自體(무국경의 세계화 실현)가 각각 시대적 특징으로 나타나고 있다.

최근 지방정부별로 해외시장개척단 파견, 수출전략지역 해외전시판매장 개설, 해외물산전 및 자유치설명회 개최에 큰 관심을 두면서, 충청남도 역시 세계화 추진을 기존의 국제협력에서부터 국제통상으로 전환하기 위한 노력을 계속해 왔으나, 현재 이 분야의 고도화진흥책을 마련하는데 역점을 두고 있다(충청남도, 지역경제국 자료, 1998).

그러므로 5대양 6대주를 무대로 경제실리 지방외교를 펼치는 「세계 속의 21세기 충남건설」을 실

5) 이미 새 정부가 추진하고 있는 '작지만 강력한 정부' 구현(책임경영 행정기관에 관한 법률제정), 자치경찰제 제도도입, 지방행정조직의 감축·개편(공무원 총정원제 및 총정원의 10%선인 29,000명을 2000년까지 단계적 감축, 특히 29만명선 지방공무원 대상 2002년까지 8만명 감축), 첨단정보기술을 활용한 '전자정부'(Electronic Government) 구현, '행정서비스 헌장제' 도입, 중앙권한의 지방이양 촉진(현장·민원인 중심 현행 법령상 9,472개 사무 대상, 중앙권한 지방이양촉진법 제정 추진), 광역행정기본법 제정 및 주민발안제·주민투표제 등 직접참정제도 도입이 주요현안으로 대두되고 있다(국무조정실, 1998. 4, pp.34~41).

현하기 위해 충청도정의 국제경쟁력 강화를 통한 지역경제 활성화로 IMF 경제난 조기극복을 위한 ‘國際的 解決’을 추구하면서 전세계를 향해 활짝 개방된 「열린도정 구현」을 구현해야 하며, 특히 경제실리 추구를 위한 다원적인 국제교류협력 확대를 위해 중국·일본·러시아·미국은 역사적, 현실적으로 가장 중요한 지역임을 감안, 먼저 주변국 지방정부와 국제교류협력 내실화를 도모하면서 충청도정의 국제교류협력의 발원지역으로서의 우의를 다짐해야 한다.

아울러 다가오는 21세기 주변4국 지방정부와의 생산적 교류협력을 주도하면서 세계 권역별 전진기지 구축을 위한 해외사무소를 확대설치, 운영하고, 도정의 세계화 구현을 위한 해외교포간 공고한 공조체계를 구축하는 한편, 도정의 국제경쟁력 확보를 위한 국제회의 정례화를 추진함으로써 충청도정을 세계 속에 홍보, 국제회의 개최지역으로서의 「대한민국 충청남도 지방정부」의 저력을 세계만방에 펼쳐보여야 한다.

이에 민선자치도정 2기에는 도정의 세계화 추진을 다음과 같은 기본방향에서 추진하는 것이 필요하며, 이에 따라 기존의 국제협력위주의 업무체

를 국제통상위주의 업무체제로 전환하면서 다음과 같은 주요사업을 펼치는 것이 요망되고 있다(충청남도, 1998. 6d, pp.1~4).

먼저 21세기 지방외교의 다원화 모색으로써, 중·장기적으로 5대양 6대주를 대상으로 국제협력 네트워크 구축, 「세계로 뻗는 충청도정」의 다각적 교류협력체제를 정비하고, 충분한 사전분석으로 실질적인 교류협력 가능지역을 선정, 추진하며, 특히 지역특성에 따른 교류협력 및 국제통상프로그램을 개발, 추진한다.<sup>6)</sup>

아울러 해외사무소 확대 설치·구상에 있어서는 1단계는 「백제방」설치로 거대시장 중국진출의 전초기지(하북성, 산둥성, 북경시 중에서 선정)로 활용하며, 2단계는 미국 CA주, LA주를 중심으로 한 인교포 밀집지역으로 교민과의 유대강화 및 충청남도 생산 공산품 수출 전진기지화를 구축하고 남호주, 애들레이드는 천연자원 등 경제교류 추진의 구심역할을 수행하며, 3단계는 독일 바이에른주, 뮌헨은 유럽 동북부지역 경제교류 교두보를 구축, 프랑스 파리는 유럽 남서부지역 경제교류 전진기지 구축하는 등 다각적으로 ‘지방정부 외교시대’에 걸맞는 국제통상활동을 전개한다.

6) 예컨대 1차적으로는 기존의 교류지역간 자매결연사업을 오스트레일리아 남호주(‘99년), 베네수엘라 볼리바르주(‘99년)를 대상으로 추진하며, 이어서 접근가능지역간 교류협력은 주한 외국공관의 교류추진 의사가 있는 지역인 영국, 프랑스, 이스라엘, 독일, 네덜란드 등을 오페라 「성웅 이순신」의 순회공연을 통한 교류확대로서 추진하여 이태리(‘99. 12), 북한(2000년)을 성사시킬 수 있도록 하고, 그 다음은 기타 대륙별 요충지역을 선정 교류기반 구축하기 위해 북미(미국 오클라호마주, 캐나다), 남미(브라질, 페루, 아르헨티나), 아시아(인도, 태국, 베트남), 아프리카(이집트, 남아프리카공화국) 등에 순차적으로 진출한다(충청남도, 1998d 참조). 특히 이충무공 순국 400주년 기념사업은 9월 19일 아산 현충사 공연을 초연(初演)으로 금년말까지 공주, 통영, 광주, 부산, 서울, 대전 등지를 순회공연할 예정이다.

#### 4. 지방과학기술 진흥

21세기에 대응하는 과학기술진흥의 지방화 시책 구현은 매우 중요한 과제로써, 지역특성(特長)과 긴밀히 연계된 지방과학기술행정시스템의 조기 기반구축은 참으로 절실한 상황에 있다. 다행히도 금번 충청남도 조직개편 결과, 「국제통상국 공업기술과」 산하에 과학기술담당분야가 새로이 신설되어 그 기대가 크다(충청남도, 1998c).<sup>7)</sup>

현재 우리나라의 과학기술 운영체제 및 지원기반은 주로 서울을 중심으로 한 수도권 일대지역과 일부의 지방대도시에 한정, 집중되어 국가사회 전체적으로 볼 때 심한 불균형구조를 이루고 있는 것이 부인할 수 없는 현실이다. 그러나 대망의 21세기 진입을 앞두고 우리에게 부여된 중대한 과업 중의 하나가 바로 과학기술의 저변확대인 것이며, 이에 세계화-지방화-정보화의 시대적 요청에 부응하기 위해 더 늦기 전에 「과학기술의 지방화」를 이루어야만 한다.

어떻든 민선지방자치가 실시된 지 수년이 경과된 현시점에서, 각급 지방정부들은 지역경제발전, 특히 지역산업육성과 관련하여 산학협동 촉진, 중소기업 지원, 첨단 산업단지 유치, 각종 지역특화

전략 추진 등 지방차원에서 과학기술역량을 배양하기 위해 나름대로 노력해 왔다.<sup>8)</sup> 더욱이 지방화 시대에 있어 과학기술의 기반조성을 위한 지방정부의 책무는 참으로 막중하다. 그러나 지방정부 총예산 대비 연구개발예산은 고작 0.77%(1997년 2,552억원)에 그치고 있으며, 16개 광역자치단체 중 겨우 6개 시도만이 과학기술행정 전담조직을 설치, 운영해 왔을 뿐이다. 어떻든 최근 「과학기술 혁신을 위한 특별법」 관련조항을 확대, 「지방과학기술진흥종합계획」 수립, 시행 및 「지방과학기술진흥협의회」 구성·운영방안 등이 본격 논의되고 있으며, 이로써 지방과학기술체제의 정립이 현안으로 등장하게 되었다.

이제 지역사회에서도 과학기술의 저변확대는 더 이상 미룰 수 없으며, 지역경쟁력이 곧 국가경쟁력과 국제경쟁력의 근간을 이룬다고 볼 때, 종래의 물리적 개발사업 위주의 지역사회 발전전략의 구조적 한계를 극복, 경쟁우위에 입각한 고부가가치형 과학기술 역량구축은 우리의 지역사회를 발전적으로 탈바꿈시키기 위한 가장 바람직한 대안인 것은 의심의 여지가 없는 것이다.

현재 충남은 지방차원의 산학협동체제 구축 및

7) 최근 중앙정부(과학기술부)의 '지방적 관심사' 중에서 돋보이는 것은 「과학기술의 지방화」와 관련된 부분이다. 특히 지방과학기술 정책에 있어 관련영역을 전략산업기술(leading role oriented : 중화학공업기술, 첨단성장산업기술), 과학 및 공공기술(mission oriented : 메가사이언스, 기초과학, 우주·원자력·해양·에너지·국방기술), 지역산업(diffusion and innovation oriented : 중소기업)기술(전통 및 지역산업 육성, 첨단산업 창출), 지역기반 과학기술(Niche oriented : 지역특화기술개발, 지역특화연구단위의 육성, 지역연구개발인력의 육성) 등으로 나누고 있음은 괄목할 만하다(과학기술부, 1997, p.2).

8) 특히 이 과정에서 「지역협력연구센터」(RRC)를 중심으로 과학기술당국의 정책지원, 지방대학의 산학협동 연계 노력, 최근 지방정부의 과학기술에 대한 기초적 수준에서의 관심과 투자는 우리나라의 「과학기술의 지방화」를 구현하는데 적지 않은 기여를 해왔다.

대규모 테크노컴플렉스 조성 등 추후 여건변화에 효율적 대응하기 위한 운영기반이 긴밀히 요구되고 있으며 이는 지방중소기업, 벤처기업의 기술개발지원을 위한 행정시스템 설계에 긴요하다.<sup>9)</sup> 아울러 200만 도민 및 충청남도 공직자들의 과학기술마인드 함양 및 생활화 기반조성에 이바지한다는 측면에서 인근 대전시의 대덕과학연구단지에 비견될 수 있는 기초역량을 배양해야 한다.

이러한 맥락에서 충청남도 지방과학기술정책의 추진구도는 다음과 같은 전망 및 기대효과를 통해 살펴볼 수 있을 것이다(최병학 외, 1998, 6a, pp.14~17).

첫째는 민선자치도정 2기 출범 및 21세기 도래에 대응, 지방차원에서 기초과학기술 및 산학연협동사업과 관련된 과학기술 투자증대가 가시화되면서 인근 대전시 「대덕연구단지, 세계과학기술도시협의체, EXPO단지 추후향매 등과 관련, 충남의 경쟁기반 조기구축을 가시화해야 한다.

둘째, 지방과학기술 투자노력은 「지역특화전략수행」을 위한 필수 전제조건으로 중·장기적 추진전망은 매우 밝으며, 특히 최근 재편된 중앙정부의 「과학기술부의 지방화-기술화 연계성강화 정책기조」를 감안하면 더욱 그러하므로, 우선적으로 「충남테크노파크」 및 산학협동체제 구축 관련, 국내외 지방정부별 과학기술 추진시책을 비교검토

후, 충청남도의 지역특성에 적합한 과학기술진흥시책 프로젝트 역점 추진으로 지역경쟁력 강화에 기여하리라 판단된다.

셋째, 특히 종래 충남의 과학기술운영의 저급성 및 과다한 역외의존도를 고려한다면, 과학기술진흥시책 프로젝트 추진은 그 의외에 비추어 성과가 다대할 것으로 전망되고 있다.

이와 같은 기본전제하에 다음과 같은 중점 추진방향의 설정이 필요할 것이다. 즉, 단계적으로 추진하되 주무부서를 중심으로 정책개발부서의 공조체제를 견들여 1차적으로 기초조사사업에 높은 비중을 두면서 추진하고, 충남발전연구원 및 연구소·인근대학과 견실한 협력체제를 유지해야 하며, 과학기술 관련직제 설치에 따른 실무적 현안을 조속히 타결하면서 과학기술행정 관련 기능·역할정립, 사무분장, 정책개발 추진을 효율적으로 연계하고, 특히 현행 정보화정책 추진사업과 긴밀히 연계하여 과학기술운영시스템, 네트워크 설치 및 운영확대로 상승효과를 기대할 수 있을 것이다.

또한 중·장기적으로는 「21세기형 충청남도 과학기술정책 체제구축」을 목표로 과학기술경쟁력의 조기확보를 추진하고, 특히 주무부서 및 정책개발팀을 중심으로 정보화 및 산학연 전담부서 공조체제 구축, 운영은 필수적이다.

이를 위해 민선자치도정 2기에는 다음의 주요사

9) 최근 9월 14일, 충청남도는 벤처기업과 신기술육성의 요람인 재단법인 「충남테크노파크(CTP)」를 출범시켰다. 이는 금년도 193억원을 포함, 오는 2002년까지 총 800억원을 조성하여 지역업체 기술지원, 벤처기업육성, 창업지원, 종합정보지원, 중소기업종합지원센터 조성 및 산-학-연-관 연계네트워크를 공유하게 되었다.

업을 추진하는 것이 필요하다.

첫째는 도민 및 공직자의 과학기술마인드 실태 조사로써, 과학기술 관련 중소기업 기술개발, 산학협동 실태조사를 포함한다.

둘째는 과학기술 진흥관련 도내 성장잠재력 및 향후 추진기반 분석으로써, 연구단지 활용(연계화·차별화) 및 신규 경쟁력 창출기반을 조성한다.

셋째는 과학기술마인드 저변확대 추진으로써, 과학기술진흥이 '21C 지방시대의 꽃'으로 도민과 공직자의 의식전환 및 생활화에 연결되도록 한다.

넷째는 산-학-연-관 협동생산체제(co-production system) 조기구축과 효율적 운영에 주력하여야 하고, 이와 병행하여 충청남도 테크노 정책공동체 구성, 운영을 주요한 운영핵심으로 삼는다.

다섯째는 과학기술 지원센터 및 특성화 연구단지 설립 추진으로써, 이는 4대 권역별로 지역특화를 위한 개별 과학기술단지 설치구상과 관련하여 적정입지 선정후 해당 과학기술단지를 단계적으로 설치, 추진하는 것이 매우 필요하다 할 수 있다(최병학 외, 1998. 6a, p.16).

이에 따라 환황해권포럼 및 국제협력과 관련,

선진국·교류국가와 과학기술협력체제 조기추진  
은 매우 중요한 정책적 고려사항이며, 여기에는 지방중소기업체, 지방소재 대기업체, 벤처기업, 그리고 지방대학 간의 현실적 관계증진이 필요하다.

그러한 차원에서 우리는 과학기술진흥을 위한 실천적 노력과 정책투자의 방향을 읽어낼 수 있어야 하며, 특히 이는 우리나라 과학기술 정책당국의 「21세기 과학기술의 지방화 구현」을 위한 정책방향과 긴밀히 관련시키지 않으면 안된다. 과학기술발전에는 중앙과 지방의 협력관계가 대단히 중요하며, 다만 각자의 특성과 기능에 따른 합리적인 역할분담이 있을 뿐임을 충분히 인식할 필요가 있다.

## V. 맺음말

민선자치도정 2기는 2000년으로 사실상 진입하는 시기이며, 따라서 21세기 충남발전비전을 성공적으로 펼쳐내기 위해서는 앞으로의 도정운영의 방향·기조 유지에 있어 현재까지의 자치도정 기반구축과 향후 도정수행의 일관성·안정성·신뢰성 확보를 전제로 21세기에 내실있게 대응해 나가

### 〈표 9〉 4대 권역별 과학기술 특성화단지 조성구상

- 북 부 권 : 「21C 테크노컴플렉스」(아산 테크노폴리스 연계)<sup>①</sup>
- 서해안권 : 「환황해권 해양과학단지」(마리나월드 연계)<sup>②</sup>
- 백 제 권 : 「미래형 생명과학연구소」(충남농업종합센터 연계)
- 금 강 권 : 「계룡대 국방과학문화센터」(계룡신도시 연계)

주 : ① '98. 9. 14 「재단법인 충남테크노파크(CTP)」 설립

② 「서해안 산-학-연 협동단지」 설립 추진(안면도·홍성군 홍북면 일대)



는 것이 그 요체라 할 수 있다.

이를 위해 민선자치도정 2기에는 새로운 자치문화를 선도해 나가야 한다는 차원에서, 앞으로 「21세기 충남발전비전」의 가시화를 위해 다음과 같은 도정운영기조를 더욱 발전시켜 나가야 할 것이다.

첫째는 자율적인 도정참여 속에 화합하는 자치공동체 실현을 위해 「대화합·신경영행정」의 이념·전략에 입각하여 도민참여에 기초한 열린도정, 도민고충의 능동적 해결로 신뢰받는 자치도정을 이룩해야 하며, 지방정책결정과정에 도민들의 참여확대는 물론, 공직간부의 참여적 리더십 및 공직 사명의식의 획기적 강조, 실천이 뒷받침되어야 한다. 특히 21세기 발전적 비전 제시, 조정자로서의 리더십과 참여지향적 리더십, 협력지향적 공직 풍토 조성, 그리고 공직자의 준엄한 책무가 강조되어야 한다.

둘째는 도정성과의 실체적 가시화를 통한 도민의 삶의 질 향상을 위해 기초투자의 지속적 확대 및 대단위 프로젝트를 본격화해야 하며, 특히 IMF 경제난 조기극복 및 지역경제 활성화에 총체적 노력을 경주함으로써, 창의적 기업활동을 보장하고 첨단산업을 육성시키는데 주력해야 한다.

셋째는 경쟁우위 확보차원에서 세계화·정보화를 역점 추진키 위해 특히 국제교류의 다변화·다각화에 능동적으로 대응하면서 정보인프라 구축을 통한 지역정보화 및 해외인프라 구축, 추진에 만전을 기해야 한다.

다섯째는 개발과 보전, 전통과 현대가 한데 어울어진 「복지충남」 건설을 위해 환경친화적 개발,

淸風운동을 중심으로 충남정신 발양운동의 범도민적 전개, 사회적 형평성 제고, 그리고 정신적 넉넉함과 물질적 풍요로움이 동시에 갖추어진 명실공히 「4천만이 살고싶은 충남건설」을 이룩하는데 우리 모두의 혼신을 노력을 다해야 한다.

특히, 민선자치도정 2기에는 「21세기 충남장기발전비전」이 가시화되는 아주 중요한 시기이며, 따라서 충청남도 지방정부 체제구축과 그 연장선상에서 「4천만이 살고싶은 충남건설」 실현도 앞당겨 이룩할 수 있다는 사실을 주지해야 한다.

아울러 새로 재편성된 부서별(실국별) 역할과 시군정 간의 긴밀한 연계성 유지로 「도정역량의 통합화」가 확고히 구축되도록 배전의 노력이 필요하다.

지방화는 바로 지방민주주의를 꽃피우자는 것이며, 이는 견실한 지방발전을 통해 참다운 국가발전을 이루어야 한다는 시대적 요청명제에 입각해 있다. 그러한 점에서 조속히 「충청남도 도정·시·군정간의 효율적 연계체제」를 구축, 이를 토대로 상호유기적이며 협력지향적인 자치행정을 이루어야만 한다.

더욱이 민선지방자치의 성장과정에서 필연적으로 수반되는 자치단체의 자율성 강화에는 자기결정과 자기행위, 그리고 자기책임이 강조되도 있으며, 이에 도정과 시·군정간에는 「유기적인 시책연계」, 「합리적인 사무배분」, 「원활한 인사교류」, 「효율적인 재원관리」 등 전문야에 걸쳐 서로 협력하는 파트너십을 가지고 21세기형 자치행정을 이루어야 한다. 그리하여 도정과 시·군정 간에 산적한

당면현안들을 슬기롭게 풀어나가고, 다가오는 새로운 세기에 충청남도가 전국에서 가장 앞서가는 「지방정부의 성공 모델」이 되는데 부족함이 없도록 다함께 노력해야 한다. **열린충남**

## 참 고 문 헌

- 과학기술부, 지방과학기술담당관협의회 자료, 1987. 7.
- 국무조정실, 정부 주요업무계획 종합, 1998. 4.
- 김동현, “변화의 시대에 있어 새로운 정부관리전략”, 유종해·김영섭 외, 21세기 한국행정론, 박영사, 1996.
- 김병준, 한국지방자치론, 법문사, 1995.
- 김상균 편, 삶의 질 향상을 위한 길잡이, 도서출판 나남, 1996.
- 박상돈, 지방자치와 우열의 법칙, 한국경제신문사, 1996.
- 서영진, 한국의 시도지사와 지역정책, 도서출판 나남, 1996.
- 안병만, 한국정부론, 제3판, 다산출판사, 1994.
- 어윤대·방호열, 전략경영, 학현사, 1996.
- 유필화, 시장전략과 경쟁우위, 박영사, 1993.
- 이주희, 주민만족 행정서비스 혁명, 도서출판 무한, 1994.
- \_\_\_\_\_, 초일류 자치단체를 만들자, 한국지방자치연구원, 1996.
- 임창희·가재산, 한국형 팀제, 삼성경제연구소, 1996.
- 정진호 외, 지방경쟁력 강화를 위한 기업가형 지방경영, 한국경제연구원, 1995.
- 조동성, 경영정책과 장기전략계획 : 이론 및 사례, 영지문화사, 1991.
- 지만원, 신바람이나, 시스템이나, 현암사, 1993.

- 최병학, 인본·경영행정의 기본이념과 구현전략:자치충남도정의 지도원리, 충청남도, 1997. 8.
- \_\_\_\_\_, 21세기 충남도정발전을 위한 인본·경영행정의 추진전략, 현안과제 연구보고서, 충남발전연구원, 1998. 4.
- \_\_\_\_\_, 충청남도 자치도정 제2기 도정방향과 중점시책 추진프로그램, 현안과제 연구보고서, 충남발전연구원, 1998. 6a.
- \_\_\_\_\_, 지방선거 평가와 지방자치의 과제, 연구논문발표, “민선지방자치 2기 지방정부의 정책방향”, 한국지방자치학회·충남발전연구원 공동개최, 1998. 6b.
- \_\_\_\_\_, “21세기 충청남도 자치행정체제 구축방향”, 열린충남, 제12호, 충남발전연구원, 1998. 6c.
- 최병학 외, 21세기 충남도정발전을 위한 정책방향: 자치도정의 핵심역량 고도화전략, 현안과제 연구보고서, 충남발전연구원, 1998. 5.
- \_\_\_\_\_, 민선 2기 및 21세기 충청남도 자치도정의 핵심역량 고도화전략, 현안과제 연구보고서, 충남발전연구원, 1998. 6.
- \_\_\_\_\_, 1999년도 도정여건과 정책방향:역동적 도정수행으로 21C 진입기반구축, 현안과제 연구보고서, 충남발전연구원, 1998. 8.
- 충청남도, 1998년도 도정방향과 중점시책, 1997. 9.
- \_\_\_\_\_, 2000년대를 향한 도정 1000일 목표관리 행정계획, 1998. 3.
- \_\_\_\_\_, 제32대 심대평 도지사 선거공약 실천상황, 1998. 4.
- \_\_\_\_\_, 도정백서, 1998. 6a.
- \_\_\_\_\_, 제2의 건국운동 추진기획단 설치·운영계획, 1998. 6b.
- \_\_\_\_\_, 민선 2기 도정방향, 1998. 6c.
- \_\_\_\_\_, 세계화 추진구상, 1998. 6d.
- \_\_\_\_\_, 민선 2기 도정의지, 1998. 7a.
- \_\_\_\_\_, 21세기 충남시대를 향한 대장정을 열며:도지사 기자회견문, 1998. 7b.
- \_\_\_\_\_, 신경영행정 추진구상안, 1998. 8a.
- \_\_\_\_\_, 도정보고:시군의회의장 간담회, 1998. 8b.
- \_\_\_\_\_, 도 조직개편에 따른 관련규칙 제·개정계획, 1998. 8c.
- \_\_\_\_\_, 1999년도 도정방향과 중점시책, 1998. 9.
- 충청남도지방공무원교육원, 4천만이 살고싶은 충남건설, 인본행정으로 열어간다, 1997. 12.
- 하인호, 신경영 학습조직, 삼성경제연구소, 1996.
- 한국과학기술정책관리연구소, 지방과학기술정책의 현황과 과제, 1997. 7.
- 한국과학재단, 지역협력연구센터 현황자료집, 1997.
- 행정자치부·한국경제신문사, 지방자치단체 통상관계 공무원 연찬 및 우수사례 발표집, 1998. 3.
- Crosby, Philip B, 오선호 역, QM혁명: 전사적 품질경영 신기법, 신세대, 1993.
- Levin, Martin A. and Sanger, Mary Bryna, 이언호·김선빈 공역, 선진행정의 길: 공공적 책임을 효율적으로 달성하는 행정, 삼성경제연구소, 1996.

- Ansorff, H.I., *From Strategic Planning to Strategic Management*, New York : Willey & Sons, 1979.
- Barbalet, J.M., *Citizenship*, Minneapolis : Univ. of Minnesota Press, 1995.
- Chandler, Alfred D., *Strategy and Structure*, Cambridge, Mass. : MIT Press, 1962.
- Howard, Elcock, *Local Government*, Cambridge, London : Great Britain at the Univ. Press, 1982.
- Morsher, F.C., *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.
- Osborne, David and Gaebler, Ted, *Reinventing Goverment : How the Entrepreneurial Spirit is Tranforming the Public Sector*, New York : A Plume Book, 1993.

## 6·4 지방선거의 의미와 평가

지 병 문  
(池秉文)

전남대학교  
정치외교학과 교수



### I. 머리말

#### II. 6·4 지방선거의 특징

#### III. 6·4 지방선거의 평가

#### IV. 맺는말

### I. 머리말

지방자치의 본래적 의미는 중앙정부의 일선 행정기관에 불과했던 각급 지방자치단체에 대하여 정부로서의 지위를 부여, 지방정치의 존재를 인정하는 것이다. 이것은 지방자치단체장과 지방의원을 선거를 통해 선출함으로써 지방정부의 구성 과

정에 주민의 참여를 보장하고 이들에게 지방행정에 대한 정치적 책임을 물을 수 있게 하는 것을 의미한다.

중앙정치가 국민 전체를 위한 자원의 권위적 배분을 의미한다면 지방정치는 제한된 관할 행정구역 안에서 자원배분을 위해 정책을 결정한다. 중앙정부와 마찬가지로, 지방정부도 주민에게 광범위한 서비스를 제공한다. 지방정부는 지방의 도로를 건설하고 유지하며 상하수도를 설치하고 정비한다. 지방정부는 쓰레기를 수거하며 공원과 위락시설을 제공하는 등 주민을 위해 다양한 기능을 수행한다. 동시에 지방정부는 이러한 서비스를 제공하는데 필요한 경비를 조달하기 위해 주민에게 재정적 부담을 부과한다.

그러나 모든 지방정부가 동일한 서비스를 동일한 수준으로 제공하는 것은 아니며 주민의 재정부담이 동일한 것도 아니다. 다시 말하면, 지방정부가 제공하는 공공재화와 용역의 종류와 내용에 차이가 있게되며, 주민의 재정부담도 지방정부에 따라 다를 수 있다. 그런데 이러한 차이와 다양성이 정치적 선택의 결과이며 지방정치의 내용이다. 이

러한 의미에서 중앙정치의 존재를 부인하거나 그 중요성을 무시하는 것은 아니지만, 지방주민의 생활에 대해 직접적이고 구체적인 영향을 미치는 것은 지방정치이다.

그동안 한국정치에 있어서는 지방정치가 인정되지 않았다. 지방정치는 존재하지 않았고, 중앙정부의 통제를 받는 관치 지방행정이 있었을 뿐이다. 지방정부 내지 지방자치단체의 정치적 역할도 무시되었다. 이로 인해 일반 주민은 지방행정에 대해 영향력을 행사하지 못했고 중앙정부가 임명한 직업관료들이 일방적으로 지방정부가 제공할 서비스의 종류와 수준을 결정하였다. 중앙정부가 임명한 관료들은 중앙정부의 눈치를 보며, 지방주민의 수요를 정책에 반영하는데 소극적이었다. 직업관료들은 경제와 효율성을 가장 중요하게 여겼으며 따라서 정치과정을 부수적이고 보조적이며 심지어는 불필요한 것으로 간주하였다.

이러한 관치 지방행정에 종지부를 찍고 본격적인 지방정치의 시대를 연 것이 95 지방선거였다. 1995 지방선거는 1961년 군사 쿠데타에 의해 중단되었던 지방자치를 부활시켜 자율적이고 창의적인 지방정치의 발전 기회를 제공하였다. 지방정치가 인정되면, 중앙정부가 아닌 주민의 대표 기관인 지방의회가 지방행정에 대해 감시와 견제의 역할을 한다. 단체장과 지방의회가 주체적으로 지방정책을 결정한다. 지방정부의 정책결정과정에 주민의 참여기회가 확대되며, 지방의 정책은 중앙정부의 지시에 의해서가 아니라 관할 구역 내의 이해 당사자들 사이에서 이루어지는 정치적 경쟁에 의

해 결정된다. 정부에 대한 주민의 접촉이 자유롭고, 이를 위한 정치적 조직화가 보장되어야 하며 지방정치에 적극적인 시민단체의 조직도 활성화된다. 그리고 이러한 지방정치의 성과에 대해 주민은 선거를 통해 평가한다.

그런데 지난 3년동안 지역분할로 인한 경쟁의 부재로 지방정치는 활성화되지 못했다. 한 지역을 특정정당이 지배함으로써 지방정치에 있어서 견제의 기능이 부재하였다. 호남, 서울, 충청, 영남 등 어디를 막론하고 견제세력이 부재하여 반대의견을 수렴할 수 있는 통로가 없었다. 아울러 지방정치가 중앙정치에 예속되어 자율적 발전의 기회가 주어지지 않았다.

따라서 98 지방선거(6월 4일)는 이러한 지방정치에 대한 평가의 기회였어야 한다. 98 지방선거는 지난 3년의 성과에 대한 객관적 평가를 기초로 후보자간에 정책대결의 장이 되었어야 한다. 아울러 98 지방선거는 20세기의 마지막 지방선거라는 점에서 21세기 지식·정보화 사회가 요구하는 지방정치를 실현시킬 수 있는 지방의 정치인들을 충원했어야 한다.

뿐만 아니라 98 지방선거는 현재 직면하고 있는 위기를 극복할 수 있는 지혜와 능력을 갖춘 지방정치인을 충원하는 기회였어야 한다. 지난 해 말 촉발된 외환 위기로 말미암아 기업의 생산성은 떨어지고 도산하는 기업이 폭증하고 있으며, 실업자는 200만명을 육박하고 있다.

경제난을 극복하기 위해서는 정부의 개혁이 시급하다. 방만하게 유지되어 온 정부 조직의 낭비

와 비효율을 제거해야 한다. 이를 위해서는 정부 개혁을 실천할 수 있는 소신과 철학을 갖춘 혁신적인 지방정치인이 등장해야 한다. 그러나 98 지방선거는 고질적인 지역할거주의로 말미암아 이러한 기대를 충족시키지 못했다.

## II. 6·4 지방선거의 특징

### 1. 與西野東의 지역분할

98 지방선거는 지난 해 12월의 대통령 선거를 계기로 고착화된 동서간 지역분할에 의해 지배되었다. 국민회의와 자민련을 한 축으로 하고 한나라당을 다른 축으로 하는 與西野東의 분할현상이 지난 해 대통령 선거에서와 마찬가지로 반복되었다. 공동여당인 국민회의와 자민련은 수도권과 충청, 호남, 제주 등 서부 10개 지역에서 시도지사를 당선시켰다. 반면, 한나라당은 부산, 대구, 울산, 경남, 경북, 강원 등 동부 6개 지역에서 시도지사를 당선시켰다(〈표 1〉 참조).

이들 지역은 지난 해 대통령 선거에서 국민회의 김대중 후보와 한나라당 이회창 후보가 승리한 시도와 각각 일치한다. 당시 국민회의 김대중 후보는 서울, 인천, 광주, 대전, 경기, 충남, 충북, 전남, 전북, 제주 등 10개 지역에서 1위를 차지했다. 반면, 이회창 후보는 이번 선거에서 한나라당의 시도지사 후보가 당선한 부산, 대구, 울산, 경북, 경남, 강원 지역에서 김대중 후보를 눌렀다.

이와 같은 결과는 90년 3당합당의 결과물이었던 「호남 고립구도」가 지난 해 대통령 선거를 계기로

형성된 DJP 연대로 인해 「영남 고립구도」로 전환되었다는 해석을 가능하게 한다.

국민회의의 지역적 한계를 거론하던 한나라당이 수도권에서 패배함으로써 사실상 영남당으로 전략하였다.

이번 선거를 95 지방선거와 비교해 분석하면, 지역분할이 더욱 고착화된 사실을 발견할 수 있다. 우선, 한나라당은 광주와 대전의 시장후보, 전남과 전북의 지사후보에 대한 공천을 포기했다. 95년 민자당은 광주의 시장 선거에서 10.2%, 구청장 선거에서 11.7%, 시의원 선거에서 8.8%의 표를 얻었다.

뿐만 아니라 당시 민자당 후보들은 전북의 도지사 선거에서 32.9%, 시장·군수 선거에서 22.8%, 도의원 선거에서 23%의 표를 얻었다. 또한 민자당 후보들은 전남의 도지사 선거에서 26.5%, 시장·군수 선거에서 13.5%, 도의원 선거에서 16%의 표를 얻었다.

이렇듯 민자당 후보들은 호남에서 적지않은 표를 획득하였다. 그러나, 한나라당은 이번 선거에서 광주시장, 전남도지사, 전북도지사 후보에 대한 공천을 스스로 포기했다.

충청지방에서도 마찬가지이다. 95 지방선거때 자민련은 텃밭인 충남의 도지사 선거에서 67.9%, 시장·군수 선거에서 51.7%, 도의원 선거에서 50.4%를 얻어 승리하였다. 그러나, 당시 민자당의 도지사, 시장·군수·도의원 후보들은 각각 19.1%, 23.9%, 25%의 표를 얻어 충남지역에 상당한 수의 민자당 지지자가 존재함을 확인하였다.

그리고, 당시 야당이었던 민주당은 전통적으로 지지기반이 약했던 충북과 대전에서 상당한 득표율을 보였다. 민주당은 대전의 시장선거에서 10.8%, 구청장 선거에서 17.7%, 시의원 선거에서 15.6%의 표를 얻었다. 민주당은 또 충북의 도지사 선거에서 24.5%, 시장·군수 선거에서 13.5%, 도의원 선거에서 20.9%의 표를 얻었다.

그런데 한나라당은 98 지방선거에서 광주, 대전, 전남, 전북 등 4개 지역에서 시도지사 후보에 대한 공천을 포기하여 스스로 지역당으로 전략하였다.

이번 지방선거에서 국민회의가 승리했다는 주장에 이의를 제기하는 사람은 없다. 그러나 <그림 1>에서 보는 바와 같이 정당별 득표율을 자세히 분석해 보면 반드시 그렇게 볼 수만은 없다. 시도

〈표 1〉 시도별 정당 득표율

거주지 본적	호남지역	충청지역	시도지사 득표율		97대선 득표율	
			국민·자민	한나라	국민·자민	한나라
서울	23.9	20.1	53.5	44.0	44.9	40.9
부산	9.1	4.5	11.4	45.1	15.3	53.3
대구	1.5	4.0	20.7	72.0	12.5	72.7
인천	18.1	21.6	53.5	34.0	38.5	36.4
광주	92.0	2.0	67.2	—	97.3	1.7
대전	10.0	65.2	73.7	—	45.0	29.2
울산	—	—	7.9	42.7	15.4	51.4
경기	18.7	20.9	54.3	45.7	39.3	35.5
강원	5.3	8.6	33.8	39.3	23.8	43.2
충북	4.7	72.9	74.1	25.9	37.4	30.8
충남	5.8	77.9	84.6	15.4	48.3	23.5
전북	84.7	3.8	100	—	92.3	4.5
전남	89.0	1.6	100	—	94.6	3.2
경북	2.6	4.1	28.0	72.0	13.7	61.9
경남	5.4	2.6	12.9	74.6	11.0	55.1
제주	13.8	1.5	52.8	16.4	40.6	36.6
전국	22.9	18.2	49.8	40.6	40.3	38.7

자료 : 빈칸은 무공천 지역임.

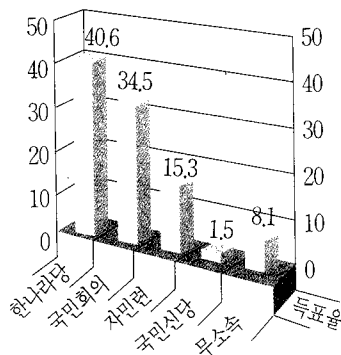


지사 선거에서의 득표율을 보면 국민회의 34.5%, 자민련 15.3%에 비해 한나라당은 40.5%나 된다. 국민회의와 자민련의 득표율을 합치면 49.8%이지만 정당별 득표율만을 보면 한나라당이 1위이다. 시장·군수·구청장 선거의 득표율도 한나라당 32.8%, 국민회의 32.1%, 자민련 12.9% 순이다. 시·도의원 선거에서의 득표율도 한나라당 35.6%, 국민회의 35.6%, 자민련 14%로서 한나라당에 대한

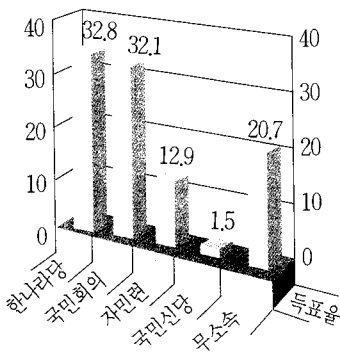
지지율이 결코 국민회의의 그것에 뒤지지 않는다.

뿐만 아니라 국민회의와 자민련의 득표율을 합하더라도 어느 선거에서도 득표율이 50%를 넘지 못한다. 국민회의와 자민련의 득표율을 합해도 시·도지사 선거 49.8%, 시·도의원 49.6%, 시장·군수·구청장 선거 45%에 불과하다는 사실을 국민회의와 자민련은 겸허하게 받아 들여야 한다(중앙일보, 1998년 6월 6일자, 5면).

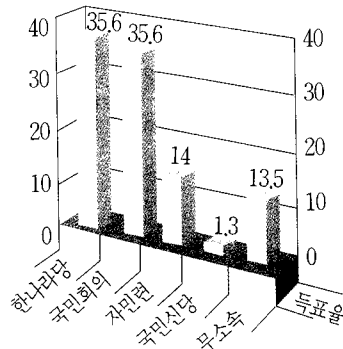
정당별 시·도지사 득표율



정당별 시장·군수·구청장 득표율



정당별 시·도의원 득표율



〈그림 1〉 정당별 득표현황

2. 투표율의 저하

〈표 2〉에서 보는 바와 같이 98 지방선거의 투표율은 52.6%이다. 98 지방선거의 전국 평균 투표율은 52.6%는 1960년 12월의 시도지사 선거(38.8%)를 제외한 역대 선거 사상 가장 낮은 것이다(4월 혁명 이후 1960년 12월에 실시된 지방선거는 시도지사, 시도의원, 시·읍면장, 시·읍면의원의 선거를 분리하여 4차례에 걸쳐 실시했기 때문에 동시선거로 실시된 이번 선거와의 단순 비교가 불가능하

다). 이번 선거의 투표율 52.6%는 95 지방선거의 투표율 68.4%와 96 국회의원 선거의 투표율 63.9%, 97 대통령 선거의 투표율 80.7%보다 크게 낮은 것이다. 특히 울산(57.6%)을 제외한 6대 도시의 투표율이 모두 40%대에 머물러 都底村高의 과거형 투표행태를 재연했다.

투표율이 이렇게 낮은 이유는 몇 가지로 요약할 수 있다. 투표율이 낮은 첫째 이유는 선거결과가 지역분할구도에 지배되기 때문에 정치적 경쟁이

〈표 2〉 95년 이후 선거별 투표율

시도별	95 지방선거	96 국회의원선거	97 대통령선거	98 지방선거
전 국	68.4	63.9	80.7	52.6
서 울	66.2	61.0	80.5	46.9
부 산	66.3	60.5	78.9	46.7
대 구	64.1	60.9	78.9	46.7
인 천	62.0	60.1	80.0	43.2
광 주	64.9	64.5	89.9	45.1
대 전	67.0	63.1	78.6	44.4
울 산	-	-	81.1	57.6
경 기	63.2	61.5	80.6	49.9
강 원	74.8	69.3	78.5	64.3
충 북	72.8	68.3	79.3	61.0
충 남	73.8	68.7	77.0	59.5
전 북	73.7	68.3	85.5	57.6
전 남	76.2	69.8	87.3	68.2
경 북	76.8	71.7	79.2	64.9
경 남	73.4	66.0	80.3	61.1
제 주	80.4	71.1	77.1	73.2

존재하기 않기 때문이다. 지역분화로 말미암아 지역별로 당선자를 이미 예상할 수 있는 선거였기 때문에, 선거인들에게 투표에 참가할 동기를 부여하지 못했다. 즉 극심한 지역구도로 인해 일부 지역을 제외하면 승패가 미리 갈려 결과를 쉽게 예측할 수 있었기 때문이다.

둘째, 선거결과가 국민들의 생활에 별 영향을 미치지 못하리라는 예측 때문에 많은 사람들이 선거에 참가하지 않았다. 그동안 중앙선거는 민주화를 실현하는 수단으로 인식되어 국민의 관심이 높았다. 대통령 선거에 대해서는 특히 그러했다.

그러나 지난 해 대통령 선거에서 여야간에 정권 교체가 이루어진 결과, 민주화가 달성된 것으로 믿는 국민이 많아졌다. 그리하여 많은 선거인들이 98 지방선거를 국가의 운명을 결정하는 기회로 인식하지 않았다. 지방선거에서 누가 당선되어도 자신의 삶에 큰 변화가 없으리라는 믿음이 선거인들의 무관심을 부추겼다.

셋째, 지난 해 말에 촉발된 외환위기로 말미암은 경제위기가 사회 전반의 어젠다를 지배하여 경제문제 이외의 다른 이슈가 쟁점화되지 못했다. 그리하여, 후보자들이 제시하는 선거공약이나 정책이 천편일률적이고 구체적이지 못했으며, 후보자 사이에 차별성이 없었다. 아울러, 경제위기 극복은 지방정부의 노력만으로 해결될 수 있는 문제라기 보다는 중앙정부가 해결해야 할 문제이기 때문에 이와 관련해서 지방정부가 할 수 있는 일은 극히 한정적이다. 따라서 쟁점이 있을 수 없었으며, 쟁점이 없으니 논쟁이 있을 수 없고 논쟁이 없

으니 관심이 있을 리 없다. 결국, 상호 비방과 인신 공격, 그리고 흑색 선전만이 난무하게 되었는데, 이로 인해 선거인은 선거에 더욱 냉담해지고 무관심해 졌으며, 정치적 냉소와 불신만 깊어졌다.

〈한겨레 신문 조사팀〉이 6월 4일 오후 전국의 성인 남녀 1000명을 상대로 조사한 투표행태 조사 결과에 의하면, 기권한 유권자 가운데 58.8%가 정치에 대한 무관심과 불신 때문에 투표하지 않았다고 대답하여, 이를 확인해 주었다. 이런 경향은 선거 관심도에 대한 응답에서도 확인된다. 「이번 선거에 관심이 있었다」는 응답은 53.0%에 그쳤다. 이는 지난 해 대통령 선거 직후 실시한 조사에서 유권자의 92.4%가 「관심이 있었다」는 응답과 대조를 이룬다(한겨레신문, 1998년 6월 9일자).

넷째, 아직도 지방정치의 의미와 중요성을 올바르게 인식하지 못하고 지방정치를 중앙정치에 종속시키려는 중앙정치인들의 독선적 행태가 투표율을 낮게 했다. 경제위기의 극복이 중요하지 않은 것은 아니다. 다만, 중앙정치는 모든 국민을 위해 전국에 걸쳐 통일적으로 추진해야 할 정책을 담당한다. 지방정치는 중앙의 통제로부터 벗어나 지방의 일을 주민 스스로 지방의 실정에 맞게 처리한다.

그럼에도 불구하고, 중앙정치인들은 여야를 불문하고 98 지방선거를 중앙정치의 시각에서 접근하였다. 국민회의와 자민련은 이번 선거를 이김으로써 한나라당 소속 국회의원들의 탈당을 압박하여 정계개편을 추진하고자 했다. 한나라당은 이번 선거에서 자신의 지지기반을 확인함으로써 당의 붕괴를 방지하고자 했다. 이를 위해 한나라당 고

위 인사들은 지역감정을 자극하는 망언까지 되풀이했다. 이러한 상황에서 선거인들은 합리적 선택의 기회를 박탈당했고, 그 결과 많은 선거인들이 투표를 포기하였다.

다섯째, 선거법 개정으로 후보자를 알 기회가 줄어든 것도 투표율을 저하시킨 요인이었다. 선거법은 현수막 설치와 소형 인쇄물의 배포를 금지했는데, 이로 인해 선거인들은 후보자가 누구인지도 모르는 상태에서 선택해야 했다. 이러한 상황에서 많은 선거인들이 구태여 투표할 필요성을 느끼지 않았다.

### 3. 노동조합의 정치활동 보장

이번 지방선거의 또 다른 특징은 노동계 출신 후보들의 약진이다. 노조의 정치활동이 허용된 후 처음 실시된 이번 선거에서 노동계가 내세운 노동자 후보들이 기대 이상으로 많이 당선되었다.

한국노총은 이번 선거에 78명의 후보를 내세웠다. 한국노총중부지역 지부장 김윤주 후보가 경기도 군포시장에 당선된 것을 비롯해 시도의원 17명, 시군구의원 23명 등 총 41명을 당선시켰다. 당선율이 52.6%에 달했다. 91 지방선거에서의 당선율 28.4%, 95 지방선거에서의 당선율 38.9%에 비하면 크게 상승한 수치이다.

아울러 민주노총은 국민승리21과 공동으로 49명의 후보를 냈는데, 울산 북구청장에 조승수, 울산 동구청장에 김창현 등 기초단체장 3명, 시도의원 2명 시군구의원 18명 등 23명을 당선시켰다. 민주노총도 47%의 당선율을 기록하였다. 민주노총

은 울산광역시에서만 구청장 2명 시의원 2명 구의원 10명 등 14명을 당선시켰다.

### 4. 무효표의 증가

이번 선거의 또 다른 특징은 단독으로 입후보한 25개 단체장 선거에서 무효표가 무더기로 쏟아져 선거인들이 반대 의사를 분명히 했다는 것이다. 전라남도지사 선거에 단독으로 입후보한 허경만 후보에 대한 무효표는 무려 11.5%에 달했으며, 유종근 후보가 단독으로 출마한 전라북도 지사선거에 있어서도 무효표가 6.2%에 달했다. 이외에 단독 입후보한 23개 시장·군수·구청장 선거에서도 10% 내외의 무효표가 쏟아져 나왔다. 무효표의 비율이 가장 낮게 나온 광주광역시 북구청장 선거에서도 무효표가 5.2%에 달했는데, 통상적인 무효표의 비율이 2~3%에 불과했던 사실을 감안하면 무효표가 크게 증가한 것이다.

정치권은 이러한 무효표의 증가가 무엇을 의미하는지를 객관적으로 파악해야 한다. 과거에는 무효표는 문자 그대로 백지투표 아니면 잘못 기표된 표였다. 그러나 이번 선거에서는 무효표가 특별한 의미를 갖는다. 이번에 단독으로 입후보한 단체장 선거에 대해서는 찬반 투표가 실시되지 않았다. 선거인은 단독 입후보한 후보의 이름 하나만 인쇄된 투표용지에 기표할 것인지 아니면 백지투표 등 무효표를 의도적으로 만들든지 미리 결정해야 한다. 따라서 단독으로 출마한 후보자에 대해서도 심판을 하겠다는 명백한 의사가 있어야 무효표가 가능했다. 이는 선거인들의 투표행위가 상당히 세

런되었음을 의미한다. 결국, 지역분할구도 때문에 특정 정당의 공천만 받으면 당선되고, 경쟁 자체가 부재한 상황에서, 단독 출마한 후보나 정당에 대해 선거인의 10%는 명백한 반대의사를 밝힌 것이다.

### 5. 기 타

이번 선거에서는 유세장 중심의 소모적인 선거 운동이 TV토론으로 대체되어 미디어 정치의 가능성이 열렸다는 평가도 없는 것은 아니나, 토론이 지난 해 대통령 선거나 95 지방선거의 수준에는 미치지 못했다. 정책비교 보다는 상호비방, 인신공격으로 얼룩져 소기의 목적을 달성하지 못했다. 정당의 지도자들이 앞장서서 노골적으로 지역감정을 부추겼고 지역 일꾼을 뽑아야 할 지방선거가 중앙정치의 종속되는 부작용을 낳았다. 정당간의 흑색선전도 여전했다.

아울러 합동연설회나 정당연설회 등의 집회는 급격히 퇴조했다. 합동연설회에 참가한 청중의 수는 95년의 지방선거에서는 평균 5백72명이었으나, 이번 선거에서는 4백45명으로 22% 가량 줄었다(동아일보, 6월 5일자).

마지막으로 각 정당이 여성을 배려하겠다는 공약에도 불구하고 시장·군수·구청장에 여성 당선자가 한 명도 없다는 것은 아쉬움으로 남는다.

## Ⅲ. 6·4 지방선거의 평가

### 1. 시도지사 선거

〈표 1〉에서 보는 바와 같이 지난 해 대통령 선

거에서 김대중 국민회의 후보는 전국적으로 40.3%를 득표하여, 38.7%를 얻은 한나라당 이회창 후보를 누르고, 당선되었다.

그러나, 이와 비슷한 구도로 치러진 이번 시도지사 선거에서 국민회의와 자민련의 후보들은 각각 34.5%와 15.3%를 얻어 40.6%를 얻은 한나라당 후보들을 크게 앞질렀다.

대통령 선거 후 6개월 동안 한나라당에 대한 지지율은 38.7%에서 40.6%로 2% 정도 증가한 반면, 국민회의와 자민련에 대한 지지율은 40.3%에서 49.8%로 무려 10% 가까이 상승하였다. 이는 지난 해 대통령 선거에서 국민신당의 이인제 후보를 지지했던 선거인들 중 많은 사람들이 이번 시도지사 선거에서는 국민회의와 자민련 후보들을 지지한 결과로 판단된다(한겨레신문, 1998년 6월 6일자, 4면)

서울시장 선거에서 한나라당 최병렬 후보는 44.0%를 획득했는데, 이는 지난 해 대통령 선거에서 이회창 후보가 서울에서 획득했던 40.9%보다 3% 가량 상승한 것이다. 반면, 국민회의와 자민련이 연합공천한 고건 후보는 53.5%를 얻어, 지난 해 대통령 선거에서 김대중 후보가 획득했던 44.9%를 크게 앞질렀다. 이것도 국민회의와 자민련이 이인제 후보를 지지했던 표를 더 많이 흡수한 결과일 것이다.

경기도지사 선거에서 한나라당 손학규 후보가 획득한 득표율 45.7%는 대통령 선거에서 이회창 후보가 얻었던 35.5%보다 크게 상승한 것이지만, 국민회의의 지지율 증가를 따라 잡지는 못했다.

경기도에서 김대중 후보는 39.3%를 얻었는데, 임창렬 후보는 이보다 15% 증가한 54.3%를 획득하였다.

인천시장 선거에서 한나라당 후보는 34.0%를 획득하였는데, 이는 대통령 선거에서 이회창 후보가 얻었던 36.4%보다 오히려 낮아진 것이다. 반면, 국민회의와 자민련의 연합후보인 최기선씨는 53.5%를 얻어 김대중 후보의 득표율 38.5%를 크게 앞질렀다. 이렇듯 수도권에서 국민회의와 자민련의 시도지사 연합후보들이 획득한 득표율은 김대중 후보의 그것보다 크게 증가한 것이다.

국민회의와 자민련에 대한 지지율의 증가는 김대중 대통령의 당선에 불확실했던 지난 해의 대통령 선거와는 달리, 실재하는 공동정권에 대한 충청 출신 선거인들의 지지가 확고해 졌음을 의미하는 것으로 해석된다.

수도권과는 달리, 대구·경북과 경남 등의 영남권에서 입후보한 한나라당의 시도지사 후보들은 대통령선거 때의 이회창 한나라당 후보의 득표율을 유지하거나 득표율을 그보다 훨씬 더 상승시켰다. 대통령선거 당시 한나라당 이회창 후보는 대구에서 72.7%를 획득했는데, 대구시장 선거에서 한나라당 문희갑 후보는 72.0%를 획득하였다. 경북지사 선거에서 한나라당 이의근 후보는 72.0%를 얻어, 이회창 후보가 획득했던 61.9%보다 10%가량 상승시켰다. 경남의 한나라당 김혁규 후보도 74.6%를 얻어 이회창 후보의 55.1%를 크게 앞질렀다. 이는 대구·경북·경남에서 지난 해 대통령 선거에서 국민신당 이인제 후보를 지지했던 선거

인들이 한나라당 지지로 돌아섰음을 의미한다.

부산시장 선거에서는 한나라당 안상영 후보가 45.1%를 얻어 당선했는데, 이는 97 대통령 선거에서 이회창 후보가 획득했던 53.3%보다 크게 감소한 것이다. 울산시장 선거에서도 한나라당 심원구 후보가 당선하긴 했지만 득표율 42.7%는 이회창 후보가 얻었던 51.4%보다 크게 감소한 것이다.

강원지사 선거에서는 한나라당 김진선 후보가 39.3%를 얻어 당선했는데, 이 득표율은 이회창 후보의 43.2%보다 4% 정도 낮아진 것이다. 국민회의와 자민련의 연합 후보였던 한호선 후보는 33.8%를 얻어 김대중 후보가 얻었던 23.8%보다 10% 정도 증가하였다. 친여 무소속 후보였던 이상용에 대한 지지율까지 계산하면 강원도를 한나라당의 확고한 지지기반으로 보기는 어려울 것이다. 더욱이, 한나라당에 대한 지지가 감소한 상황에서 조 순 총재에 대한 지지지역으로 보기는 어려울 것이다.

시도지사 선거에서의 득표율을 보면, 국민회의와 자민련의 후보들은 압도적으로 많은 표를 얻어 당선했다. 그러나 부산, 울산, 강원 지역에서 당선한 한나라당 후보들은 40% 내외의 낮은 득표율로 고전했다. 대구와 경북 지역은 여전히 한나라당 후보들에게 70% 이상의 압도적 지지를 보냈다. 이는 TK와 PK의 정치적 성향이 달라지고 있음을 드러낸 것이다. 한나라당은 부산에서 같은 당 출신끼리 경쟁하는 바람에 고전하였으며, 울산에서는 무명에 가까운 무소속 후보에게 쫓기는 불안한 싸움을 벌였다. 한나라당은 강원도지사를 당선시

켰으나, 이는 여권이 분열, 두 후보가 동시 출마한 바람에 魚夫之利한 것으로 별다른 정치적 의미를 부여할 수 없을 것 같다.

시도지사 선거는 수도권에서 호남 충청의 연합이 갖는 위력을 여실히 보여주었다. <표 1>에서 보듯이 호남과 충청 출신의 선거인들이 서울의 전체 유권자 중에서 차지하는 비율이 40%를 넘는데, 투표율이 낮은 이번 선거에서 특히 이 연합이 결정적 힘을 발휘한 것으로 보인다. 다른 지역 출신들의 투표율이 낮아 전통적으로 투표율이 높은 호남표의 비중이 더 커졌을 것으로 분석된다. 투표율이 44%에 머물게 됨으로써 한나라당은 DJP의 벽을 넘을 수 없었다.

이는 국민회의와 자민련이 수도권에서의 승리를 즐기기만 하기에는 너무나 큰 정치적 부담이 도사리고 있음을 의미한다. 수도권에서의 승리는 이 지역에 거주하는 호남과 충청 출신 선거인의 연합과 낮은 투표율에 기인한 것이며, 이는 이유가 어떻든 지역 연합에 의한 영남 고립화의 결과이다.

## 2. 시도의원 선거

시도지사 선거와 마찬가지로 시도의원 선거에서도 興西野東 현상이 되풀이되었다. 시도의원 당선자 616명(지역구)의 소속 정당을 보면 국민회의 271명, 자민련 82명, 한나라당 224명, 무소속 39명으로 수적으로는 균형을 이루고 있다. 그러나 이들이 지역적으로 편중되어 있다는 것이 문제이다.

국민회의는 광주광역시의 시의원 14석을 독식

했고, 전남의 50석 중에서 42석, 전북의 34석 중에서 32석, 인천의 26석 중 20석, 경기의 88석 중 61석을 확보했다. 자민련은 텃밭인 대전광역시 시의원 선거에서 완승하고, 충남의 32석 중에서 30석, 충북의 24석 가운데 17석을 확보하였다.

반면, 한나라당은 대구광역시의 시의원 26석을 모두 차지했으며, 경북의 54석 중에서 44석, 경남의 46석 가운데 41석, 부산의 44석 중 43석, 울산의 14석 중 9석(5석은 무소속)을 확보하였다.

한편, 시도의원 당선자의 25.6%인 158명이 공무원 출신이다. 그리고, 시도의원 당선자 중에는 정치인이 102명(16.5%), 상업 종사자 87명, 농축산업 종사자 50명, 건설업 종사자 25명이다. 연령별로는 30대와 40대 당선자가 312명으로 과반수를 차지했고, 50대 255명, 60대 49명 등이다(한국일보 1998년 6월 6일, 5면).

공무원의 행정능력에 대한 기대가 긍정적 평가를 받은 것으로 판단되나, 공직 사회의 개혁을 추진해야 하는 상황에서 이것이 과연 바람직한지는 앞으로 두고 볼 일이다.

## 3. 시장·군수·구청장 선거

이번 선거를 95 지방선거와 비교해 볼 때, 가장 큰 변화는 시장·군수·구청장 선거결과에서 찾을 수 있다. 당선자의 정당별 분포만을 보면 여야의 우열이나 지역분할 구도는 95 지방선거와 별다른 차이가 없어 보인다.

<표 3>에서 보는 바와 같이 이번 선거에서 당선된 시장·군수·구청장의 정당별 분포는 232명 중

국민회의 84명, 한나라당 74명, 자민련 29명, 무소속 44명 등이다. 이는 시장·군수·구청장이 230명이었던 95 지방선거에서 보였던 민주당 84명, 민자당 70명, 자민련 23명, 무소속 53명의 분포와 비슷하다.

그러나, 그 내용을 구체적으로 분석해 보면 엄청난 변화가 있었음을 알 수 있다. 가장 두드러진 특징은 서울, 경기, 인천 등의 수도권에서 시장·군수·구청장을 국민회의와 자민련이 석권했다는 것이다. 특히 인천에서는 95 지방선거에서 여야가 5명씩 차지했던 균형이 깨지고, 국민회의와 자민련이 각각 9명과 1명을 당선시켰다. 반면 한나라당은 당선자를 내지 못했다.

경기지역도 비슷한 양상을 보였다. 경기지역의 95 지방선거에서 당선된 시장·군수의 정당별 분포를 보면, 민자당 13명, 민주당 11명, 무소속 7명 등으로 민자당이 우세하기는 했지만 여야간에 균형을 이루었었다. 그러나, 이번 선거에서 당선된 시장·군수의 정당별 분포는 국민회의의 20명, 자민련 2명, 한나라당 6명, 무소속 3명으로, 국민회의가 석권하였다. 서울의 경우에도 25명의 구청장 당선자 중 국민회의의 19명, 자민련 1명, 한나라당 5명으로 국민회의가 석권하였다. 이는 서울시 구청장 당선자의 정당별 분포가 민주당 23명, 민자당 2명이었던 95 지방선거의 결과와 큰 차이가 없다.

그런데, 시도지사 선거와는 달리 시장·군수·구청장 선거에서는 여야 모두 자신의 텃밭에서 고전하였다. 시장·군수·구청장 선거의 특징은 그것이 시도지사 선거결과와 맥락을 같이 하면서도 무소

속 후보들이 여야 각 당의 텃밭에서 선전했다는 것이다.

232명의 시장·군수·구청장 당선자 중 무소속은 44명인데, 이들은 지역분할 구도와 정당의 벽에 도전하여 성공하였다. 국민회의는 전남과 전북의 12개 지역에서 무소속 후보에게 시장·군수 자리를 내주어야 했다. 한나라당 후보들은 부산의 16곳 중에서 5곳, 대구 1곳, 경북 6곳, 경남 6곳에서 무소속 후보에게 패배하였다.

호남의 경우, 김대중 대통령이 평민당을 창당, 정치활동을 본격적으로 재개한 이후 모든 선거에서 김대중당 후보들이 싹쓸이했던 사실과 비교하면 이번 선거결과는 분명히 놀라운 일이다. 김종필 국무총리 서리의 지지기반인 충청권에서도 31명의 시장·군수 후보 중에서 무소속이나 다른 정당의 후보에게 패배한 자민련 후보가 10명 이상이고, 김영삼 대통령의 아성인 부산, 경남, 울산의 41개 지역 중 13개 지역을 무소속 후보들이 차지한 사실도 마찬가지일 것이다.

이렇듯 무소속 후보들이 선전한 지역이 상대적으로 지역색이 얽은 수도권보다 여야 3당이 자신의 아성으로 분류하는 부산, 경남, 경북, 전남, 전북, 충남, 충북이라는 사실을 근거로 선거인의 행태에 변화가 일고 있다는 지적이 있다. 그리고, 이것이 「탈 3김 시대」의 단초라고 해석하는 사람도 있다(동아일보 1998년 6월 6일자, 3면).

그러나 이를 95 지방선거결과를 비교해 보면 이런 설명이 다소 성급함을 알 수 있다. 95 지방선거에서도 시장·군수·구청장 선거에서는 무소속 후



보의 진출이 눈에 띄게 증가했다. 당시 경남에서는 21명의 시장·군수 중에서 무소속 당선자가 11명이었으며, 경북에서는 23명의 시장·군수 중에서 14명이 무소속이었다. 강원도에서는 18명의 시장·군수 가운데 7명이 무소속이었다. 반면, 전남에서는 무소속 당선자가 3명, 전북에서는 1명에 불과

하였다.

그런데 이번 선거에서는 무소속 당선자가 대구 1명, 경북 6명, 경남 6명, 강원 3명으로 그 수가 크게 감소하였다. 반면, 무소속 당선자의 수가 전남과 전북에서는 각각 7명과 5명으로 크게 증가하였다. 95 지방선거 때 무소속 당선자가 한 명도 없었

〈표 3〉 기초단체장·시도의원 정당별 분포현황

구분	98 지방선거								95 지방선거							
	한나라당		국민회의		자 민 련		무 소 속		민 자 당		민 주 당		자 민 련		무 소 속	
	기초	시도	기초	시도	기초	시도	기초	시도	기초	시도	기초	시도	기초	시도	기초	시도
	장	의원	장	의원	장	의원	장	의원	장	의원	장	의원	장	의원	장	의원
서울	5	15	19	78	1	1	0	0	2	11	23	122	0	0	0	0
부산	11	43	0	0	0	1	5	0	14	50	0	0	0	0	2	5
대구	7	26	0	0	0	0	1	0	2	8	0	0	1	7	5	22
인천	0	4	9	20	1	1	1	1	5	13	5	18	0	0	0	1
광주	0	0	5	14	0	0	0	0	0	0	5	23	0	0	0	0
대전	0	0	1	0	4	14	0	0	0	0	1	0	4	23	0	0
울산	3	9	0	0	0	0	2	5								
경기	6	18	20	61	2	9	3	0	13	52	11	57	0	0	7	14
강원	13	21	1	12	2	3	2	6	9	27	1	6	1	1	7	18
충북	0	0	2	3	6	17	3	4	4	12	2	10	2	4	3	10
충남	0	0	0	1	11	30	3	1	0	3	0	2	15	49	0	1
전북	0	0	9	32	0	0	5	2	0	0	13	49	0	0	1	3
전남	0	0	15	42	0	1	7	7	0	1	22	62	0	0	2	5
경북	14	44	1	0	2	5	6	5	8	50	1	1	0	2	14	31
경남	14	41	0	0	0	0	6	5	10	52	0	0	0	0	11	33
제주	1	3	2	8	0	0	1	3	3	7	0	2	0	0	1	8
계	74	224	84	271	29	82	44	39	70	286	84	352	23	86	53	151

던 충남에서도 이번 선거에서는 3명의 무소속 후보가 당선하였다.

이를 종합하면, 95 지방선거에서는 민자당의 텃밭인 영남과 강원도에서, 그리고 이번 선거에서는 국민회의와 자민련의 텃밭인 호남과 충청 지역에서 무소속 당선자가 대거 당선되었음을 알 수 있다.

이러한 사실을 어떻게 해석할 것인가? 무소속 후보가 당선한 일부 지역에서는 각 당이 텃밭의 지지를 과신한 나머지 현역 단체장을 무리하게 공천에서 탈락시키고 새로운 인물을 내세움으로써 선거인의 반발을 초래한 것이 사실이다. 그리고 각 당은 시도지사 선거에 집착한 나머지 시장·군수·구청장 선거에는 크게 관심을 갖지 않은 것도 사실이다. 대부분의 무소속 후보들은 공천에 탈락한 사람들로서 선거후 입당의사까지 밝혀 정당 후보가 무소속 후보와의 차별성을 부각시킬 수 없었다. 호남에서는 선거운동 과정에서 당선되면 국민회의에 복귀하겠다는 후보자 중 일부는 벌써 입당 의사를 밝히고 있는 것이 이를 증명한다.

결국, 집권당의 텃밭에서 무소속 당선자가 증가한 것은 대통령과 시도지사 선거에서는 지역당의 후보를 지지하되, 시장·군수·구청장 선거에서는 무소속 후보를 지지하더라도 지역당의 정국 운영에 큰 차질이 없을 것이라는 정치적 판단의 결과일 뿐, 이것을 인물 중심의 투표 가능성으로 해석하고, 「탈 정당」 내지 「탈 3김」의 가능성으로 보는 것은 논리의 비약이다.

이번 선거에서 당선된 시장·군수·구청장의 표준 이미지는 60세 전후의 공직경험이 있는 대졸자

로 나타났다. 당선자들의 출신 직업을 보면 65.1%(152명)가 공무원 출신이다. 그리고 정치인 13%(32명), 상업 2.1%(5명), 농축산업 1.7%(4명), 변호사 0.4%(1명), 그리고 무직 5.2%(12명) 등이었다.

이 같은 현상은 공직경험이 공천에서 중요한 기준으로 작용하고 선거인들도 공직 경험을 중시했음을 보여준다. 정당공천을 허용했음에도 불구하고 정치인보다 공무원 출신이 더 많은 사실이 이를 증명한다.

시도의원의 경우와 마찬가지로 과연 공무원 출신의 시장·군수·구청장이 정부개혁을 강력히 추진할 수 있을지는 두고볼 일이다.

연령별로는 61세 이상이 77명, 56~60세 76명 등 56세 이상이 전체의 66%를 차지해, 선거인들이 경험이 많은 고연령층을 선호함을 입증하였다. 이어 51~55세 36명, 40대 36명, 그리고 30대가 7명이었다.

학력별로는 전체의 46.1%인 107명이 대학졸업자였으며, 대학원졸 46명(20%), 대학원 수료 10명(5.3%), 대학중퇴 19명(8.1%), 중졸 8명, 초등학교 졸 3명, 독학자 1명, 미기재 2명 등이었다(한국일보, 1998년 6월 6일자, 5면).

#### IV. 맺는말

98 지방선거 결과는 興西野東의 지역분할을 확인하는데 그쳤다. 동서 분할구도가 완화된다는 커녕 더욱 심화된 양상을 보였는데, 정치권은 이를 해소하기 보다는 승리에만 집착하여 지역감정을 오히려 악용하였다. 특히 선거기간 동안 한나라당

이 일부 지역에서 다시 지역감정을 부추긴 것은 비판받아 마땅하다.

국민회의는 호남권을 석권하고 서울, 경기, 제주 등까지 영향력을 확장하여, 이번 선거에서 최대의 승자가 되었다. 국민회의는 불모지였던 대전, 충남, 충북 등 충청지역 시장·군수 선거에서도 소수나마 당선시켜 교두보를 확보했다. 이것은 공동정권의 등장으로 국민회의에 대한 충청권의 거부권이 부분적으로나마 희석된 결과일 것이다.

자민련은 대전시장, 충청도지사, 충청도지사과 함께 인천시장까지 당선시킴으로써 수도권 진입에 성공하였다. 그러나, 자민련은 95 지방선거에서 승리했던 강원도에서 패하고, 대구·경북에서도 완패함으로써 그 한계를 드러냈다. 한나라당은 수도권에서 패배하였지만 대구·경북지역의 견고한 지지에 힘입어 현상유지에 성공하였다. 다만, 한나라당은 부산에서의 지지기반 동요가 정치적 부담이 아닐 수 없다.

한마디로 98 지방선거는 지방선거가 아니라 중앙선거로서의 의미를 갖는다. 여야를 막론하고 모든 정당이 공천 과정에서부터 정국의 주도권 확보를 위해 자질이나 능력, 전문성보다는 당선 가능성에 집착하였다. 국민회의와 자민련이 수도권과 강원도에서 공천문제로 갈등을 보인 것도 이와 관련이 있다. 인천시장으로 당선된 최기선씨가 자민

련의 반발로 국민회의 입당을 포기하고 자민련에 입당한 것은 이번 선거가 정치적 이념이나 정당의 정체성보다도 정당간의 세력확장에 의해 지배되었음을 극명하게 보여준 것이다.

이러한 상황에서 지방의 정책과 쟁점은 경제위기, 정국안정, 정계개편 등의 전국적인 이슈에 의해 가려지고, 선거결과에 별 영향을 미치지 못했다. 정치적 무관심, 불만, 냉소에도 불구하고 248명의 시도지사, 시장·군수·구청장 중에서 37%인 93명만 교체되었다는 사실은 지방선거가 지방정치에 대한 정치적 책임을 묻는 기능을 다하지 못하고 있음을 증명한다.

현역 시도지사를 누르고 새로이 등장한 당선자 중에서 당적을 옮기거나 버리지 않은 후보가 한 사람도 없다. 이는 처음부터 선거인의 합리적 선택 기회를 박탈한 것이다.

경제정책의 실패도 선거에 아무런 영향을 미치지 못했다. 고통지수가 1.0 이상인 시도는 부산, 인천, 광주, 대전, 충남, 충북, 울산 등인데, 이들 시도에서 정당간에 지사가 교체된 곳은 한 곳도 없다. 3년전 한나라당 후보로 입후보하여 당선됐던 최기선 인천시장은 이번에는 자민련 후보로 나서서 당선했는데, 같은 인물이 당만 바꿨다는 점에서 교체라고 말할 수 없다. 충북지사 선거에서 자민련의 이원종 후보가 한나라당의 주병덕 지사를 물리

1) LG경제연구원은 실업률과 물가상승률, 어음부도율을 합한 수치에서 산업생산 증가율을 뺀 수치를 고통지수(misery index)라 규정했다. 이에 따른 16개 시도의 고통지수는, 부산 5.0, 인천 2.2, 광주 1.9, 대전 1.8, 충남 1.7, 충북 1.3, 울산 1.1, 서울 -0.1, 전북 -0.6, 경기 -0.9, 대구 -1.0, 강원 -1.7, 경북 -2.0, 충남 -2.1, 전남 -2.4, 제주 -4.3 등이다.

쳤지만 주병덕 지사가 3년전 자민련 후보로 입후보했다는 점에서 이것도 정당간의 교체라고 볼 수 없다(시사저널, 1998년 6월 18일자, p.70).

이번 선거를 통해 국민회의와 자민련은 단기적인 의미에 의도했던 목적을 충분히 달성했다. 특히 국민회의는 수도권에서 승리함으로써 정국 주도권을 장악하였다. 이에 따라 다음 선거가 걱정스러운 야당 소속 국회의원들의 당적 변동이 불가피할 전망이다. 與小野大의 국회의원석 분포는 조만간 역전될 것이다.

그러나 국민회의와 자민련은 전국 평균 투표율이 사상 최저수준이었다는 사실 외에 수도권의 투표율이 서울 46.9%, 경기 49.9%, 인천 43.2%에 머물렀던 이유를 잘 분석하여, 정국 운영이 독단에 빠지지 않도록 조심해야 할 것이다. 그리고 정당별 득표율에 있어서는 아직도 한나라당이 제1당의 위치를 유지하고 있다는 사실을 무시해서는 안될 것이다. 국민회의와 자민련이 당선자 수에 있어서는 우세를 보였지만 완전한 승리라고 단언할 수는 없다. 이는 공동정권의 위력이면서 동시에 한계이다.

따라서 국민회의와 자민련은 정계개편 과정에서 이러한 사실을 간과해서는 안 될 것이다. 대구·경북의 DJ에 대한 거부감이 줄어들지 않고 오히려 더욱 악화되고 있는 경향을 고려할 때, 정계개편이 국회의원석 수의 확대만을 겨냥해 야당의원 빼내오기에 머문다면 그 한계는 분명하다. 지난해 대통령 선거에서의 연합을 계기로 충청지역 선거인들의 DJ에 대한 거부감이 사라지고 있는 것은 자민련의 정권참여 때문이다.

이러한 의미에서 대구·경북 지역에 대한 지역연합 시도는 지역분할 구도를 타파할 수 있는 한 가지 방법일 수 있다. 이를 위해서는 선거제도의 변경을 포함한 과감한 정치 개혁이 동시에 추진되어야 한다. 아울러, 정치인들의 기득권 유지를 위한 저항을 효과적으로 통제하기 위해서는 국정 전반에 대한 개혁이 과감하게 이루어져야 할 것이다. **열린충남**

# IMF체제 극복과 지방자치단체의 구조조정

김 병 국  
(金炳國)

한국지방행정연구원  
자치행정연구실장



- I. IMF체제 극복을 위한 지방자치단체 구조 조정의 중요성
- II. 지방자치단체 구조조정의 배경과 효과
- III. 지방자치단체 구조조정의 개편방향
- IV. 지방자치단체의 구조기능적 개혁
- V. 지방자치단체의 운영적 개혁
- VI. 맺음말

## I. IMF체제 극복을 위한 지방자치단체 구조 조정의 중요성

새로운 국민의 정부는 출범과 동시에 IMF체제 극복이라는 국가적 과제를 가지게 되었다. 출범

초기인 지금, 민간부분의 개혁차원에서 금융 및 대기업 등의 구조조정이 추진되고 있다. 또한 공공부분의 개혁도 꾸준히 계속하고 있는 바, 정부조직법 개정을 통한 중앙정부의 조직개편을 단행한 바 있고, 국책연구기관은 물론 정부투자기관 및 정부산하단체에 대한 개편을 동시에 추진하고 있다. 우리는 지금 IMF체제하에서 공공 및 민간부분의 개혁을 통하여 신속하게 경제적 위기를 벗어나야 한다는 과제를 충실히 이행하고 있는 것이다.

이러한 현실에서 볼 때, 지방자치단체를 대상으로 구조조정을 도모하는 것은 매우 중요하다. 지방부분의 구조조정을 통해 경쟁력을 확보한다면 그것은 현재와 같은 국가 경제적 어려움을 조기에 극복하게 하는 동인이 되고, 동시에 국가의 경쟁력 확보 수준을 결정짓는 중요한 매개변수가 되기 때문이다. 더욱이 국가에서 차지하는 지방자치단체의 비중이 점차적으로 커지고 있는 점을 감안할 때, 지방자치단체 차원의 개혁없이 국가 전반의 개혁이 성공할 수 없다고 판단되기 때문이다.

따라서 1998. 6. 4 지방선거 이후 등장한 민선자

치단체장과 지방의회에 의하여 추진될 지방자치단체의 구조조정 작업은 공공부문인 국가 및 지방자치단체의 개혁을 통한 경쟁력 확보를 요구하는 IMF체제하의 국가운영기조에 잘 적응해 가는 과정의 하나이고, 새로운 지방시대를 열어가기 위한 초석을 조성하는 열쇠인 것이다. 그렇기 때문에 지난 중앙정부조직 개편에서 나타난 문제점<sup>1)</sup>이 이번 구조조정 작업에서 재현되지 않도록 적극적으로 추진되어야 할 것이다. 만일 이번 지방자치단체의 구조조정이 국민적 공감대를 가질 수 없다면 국가적 경제위기의 극복은 지연될 수밖에 없는 것이다.

따라서 본 논문은 위에서 설명하는 것을 토대로 하여 새로 출범하는 지방정치권에게 제시할 지방자치단체 구조조정의 방향 및 구체적인 대안을 모색하는 것을 목적으로 한다.

## II. 지방자치단체 구조조정의 배경과 효과

### 1. 배 경

첫째, 지난 1996년에 있었던 지방자치단체의 조직

개편이 소기의 목적을 달성하지 못한 데에다 IMF 체제라는 특수한 상황이 야기된 것에 기인한다.

1996년 4월에 舊 내무부가 시도 및 시군구의 지방행정조직을 개편하도록 권유한 바 있고, 지방자치단체는 실제로 대대적인 개편을 단행하여 민원시책의 개선과 조직관리의 효율화를 기하였다.<sup>2)</sup> 이러한 개편으로 인하여 주민과 지방자치단체간의 거리가 좁혀지고, 경영마인드가 행정에 도입되는 등의 긍정적인 효과가 있었던 것을 부인할 수 없으나, 한편으로는 부정적이 효과도 많았다. 예를 들면, 개편작업이 시행단계에서 관련단체의 반대에 부딪치거나 사전에 타당성 검토가 충분하게 이루어지지 못해 지연되었던 점, 추진주체의 적극적인 의지 결여 및 구성원의 참여부족으로 추진이 유보되거나 무산된 점, 대부분 민원업무가 구조조정 대상이 됨으로써 그 외의 부문에 대한 개혁은 사실상 불가능했거나 미약했다는 점, 특히 개혁의 성공을 뒷받침할 수 있는 지역주민의 관심을 확보하는 데 실패하였다는 점 등이 그러하다. 결국 지방자치단체의 구조조정의 초점이 조직내부에 치중된 결과 민간부문과의 경쟁을 회피함으로써 소극

- 1) 행정개혁시민연합에서는 작은 정부구현 의지가 없고, 재경원의 부활로 올바를 행정개혁을 추진하지 못하였으며, 인사개혁 주체의 소멸로 인한 인사개혁의 장애가 불투명하고, 단순통합으로 인해 공룡부처를 탄생케 하였다는 점에서 신랄한 비판을 하였다. 더욱이 그들은 정부조직개편에 대한 비판과 함께 인사배치에 있어서 구태의연한 권력 주변인사들에 의한 자리분점과 같은 조치를 배격할 것을 강조하고 있기도 하다(행정개혁시민연합, 국회에서 통과된 정부조직법 개정법률에 대한 행개련의 성명, 1998년 2월 17일).
- 2) 민원행정의 개선시책으로는 민원후견인제, 안방민원배달제 등, 그리고 조직관리의 효율화를 도모하기 위한 시책으로는 품질관리제 및 팀제가 제시되었다. 또한 조직개편의 특징적인 사안으로는 대민봉사행정기능 강화(경로복지계, 고충민원분석관 등), 경영행정 도입 및 경제산업분야기능 강화(경제진흥과, 경영행정담당관, 기술진흥과, 탄광지역개발과 등), 국제통상관련기능 강화(통산진흥과, 대외협력계 등), 사회복지기능 강화(보육지원계, 재활복지계 등), 여성정책관리기능 강화(복지여성국, 여성정책담당관 등), 생활환경기능분야 기능 보강(환경관리실, 폐기물관리과 등)인 것으로 나타나고 있다(내무부, 지방조직개편백서 1·2, 1996).

적으로 추진될 수밖에 없었다는 점이 핵심적인 문제로 지적된 것이다.

이러한 문제점이 해결되지 않은 채 행정서비스를 공급하던 차제에, 전술한 바 있는 IMF체제는 국가적 위기상황으로 인하여 보다 경쟁력 있는 지방자치단체로 거듭나지 않을 수 없는 현실에 직면하게 되었다고 할 수 있다. 결국 작금에 요청되고 있는 지방자치단체의 구조조정은 이러한 점과 무관하지 않고, 특히 지방자치단체의 경쟁력 확보가 국가의 경쟁력 확보의 지름길이라는 측면에서 더욱 강력하게 요청되고 있는 것이다.

둘째, 정권교체라는 중요한 정치적 변화에 부응하여 실행되고 있는 국가 전반적인 구조조정에 편승하는 것에 기인한다.

새로운 국민의 정부는 경제적 위기를 국가전반의 구조조정을 통해 극복하기 위하여 대통령 직속에 기획예산위원회를 설치하여 직접적으로 개혁을 주도하고 있다. 중앙정부를 포함한 공공부문은 물론 사기업과 같은 민간부문의 개혁을 망라하고 있고, 그 개혁의 기저에는 「수요자 중심」이라는 적극적인 가치가 내재되어 있다. 이렇듯 공공은 물론 민간부문의 개혁이 강력하게 추진될 수 있는 것은 정권교체로 인해 국민으로부터 위임받은 정치책임에 기인함은 물론 국민의 의식수준이 높아지고 삶의 질 욕구수준이 향상된 것에도 기인한다.

이러한 시각에서 중앙정부는 물론 지방자치단체 등 공공부문이 구조조정에 앞장서지 않을 수 없게 된 것이다. 특히 중앙정부가 중앙행정권한을 지방에 이양하기 위한 법률을 제정하고, 국가경찰

제의 자치화를 도모하는 등 지방적 수요에 부응하려는 의지를 적극적으로 보이고 있다. 그렇기 때문에 지방자치단체도 지역주민의 욕구에 부응하기 위하여 행정체제는 물론 공무원의 행태도 과거와 달리 전환시키지 않을 수 없는 것은 물론 고객지향적 가치를 수용하도록 하는 구조조정이 필요하게 된 것이다.

셋째, 자치시대라는 지방행정환경의 변화에 적응하기 위한 개혁의 필요성에 기인한다.

이미 선진국들은 1980년대부터 정부개혁을 추진하였다. 새로운 환경변화에 적응하기 위해 경쟁적이고 성과지향적인 정부를 이상으로 하면서 소비자 또는 지역사회가 주도하는 정부를 추구하였다. 그리고 정부개혁은 과거 관료제의 특징을 비판하는 데에서 출발하였는 바, 본래 관료제는 업관제를 거부하고 분업적 전문화를 지향하는 것이었지만 정부개혁을 저지하는 걸림돌이 되어 왔다고 판단하고, 관료제로부터 벗어나 지역사회의 공동체와 시장경제에 의존하는 체제로 전환을 하기 위한 방법의 하나로 정부의 개혁을 적극적으로 추진하였던 것이다.<sup>3)</sup> 그리고 1990년대에 들어와서도 지방정부의 혁신은 미국, 뉴질랜드, 영국, 호주 등에서 지속적으로 추진되어 왔다. 그것은 정부부문의 감량화를 도모하면서 주민에게 만족한 행정서비스를 제공하기 위한 경영화로 요약된다. 조직내부적 측면에서는 잉여인력의 정리를 통한 인력규모의 축소, 행정기구의 통폐합 및 효율적 관리를 통한 조직개편, 예산 및 재무관리 개선, 경쟁체제의 도입과 서비스의 향상, 규제개혁 등이 주를

이루고 있고, 대외적 관계와 관련된 개혁의 경우는 권한의 위임에 따른 책임과 통제의 강조, 정부 간 협력관계 도모 등으로 요약되고 있다.<sup>3)</sup>

이제 우리도 세계화·정보화·지방화 시대라는 틀 속에서, 위에서 살펴본 선진국의 지방정부 개혁사례를 참고로 환경변화에 적응하는 노력을 기울여야 한다. 그런데 우리의 경우 일천한 지방자치의 역사를 가지고 있어 이러한 환경변화에 대응하기 위해서는 향후 많은 시행착오가 예상되는 바, 이를 최소화하기 위해서라도 차제에 전반적인 지방자치단체의 구조조정을 단행하는 것이 필요한 것이다. 그리고 그것은 이제 국가가 아니라 지방단위의 지방공무원과 지역주민의 힘에 의하여 이루어져야 한다는 점이 강조되어야 한다.

## 2. 호 과

지방자치단체의 구조조정은 경제적으로 IMF체제하에 있고, 정치적으로는 새로운 민선자치단체장체제가 출범하는 상황하에 있다는 면에서 이를 성공적으로 실행하는 것은 많은 효과를 얻을 수

있는 바, 이는 다음과 같다.

첫째, 지방자치단체의 경쟁력이 확보된다.

우리나라에 있어서 지방행정분야의 고비용 저효율의 구조는 여러 곳에서 찾을 수 있지만 3~5단계로 구성된 지방행정계층구조, 행정수요의 변화에 부응하지 못하는 지방행정조직, 업무의 양과 무관하게 운영되는 정원 및 인력관리, 명예직·대의회제로 운영되는 지방의회체제 등이 일반적으로 거론된다. 지방자치단체의 구조조정을 통하여 위에서 설명한 고비용 저효율 구조의 현상이 제거되면 지방자치단체의 경쟁력은 확보될 수 있는 것이다. 물론 지방자치단체의 경쟁력 확보는 지역주민의 의식수준, 우수 공무원의 확보 및 능력발전, 단체장의 리더십, 지방재정력의 확보, 국가와 지방간의 역할분담 명확화, 자치권의 확보 등과 같은 전제조건이 어느 수준에 있는가와 관계되기는 하지만, 현재의 고비용 저효율의 지방행정체제를 개편하는 것은 바로 경쟁력 확보의 지름길인 것이다.

둘째, 고객만족행정의 운영이 가능하다.

지방자치단체의 구조조정은 주민의 고객화에

3) 선진 외국의 정부개혁은 과거 경제적 불황을 타개하고 성장의 디딤돌을 마련하기 위하여 정부의 기능을 일부 민간부문에서 담당하게 함으로써 보다 양질의 서비스를 생산하도록 한 것이 특징이다. 공공서비스는 공공부문만의 전유물이 아니고 개인, 단체, 지역공동체, 기업 등에서도 생산이 가능하기 때문이다. 따라서 공공부문은 자체적인 경쟁력 확보를 통한 생산성 향상을 기하기 위하여 정부의 개혁을 단행하지 않은 수 없었던 것이 그 중요한 배경이 된다. 결국 정부개혁은 곧바로 절차와 규칙을 존중하며 분업과 전문화를 기조로 하는 관료주의에 대한 타격을 가하고, 정부조직의 생산성 저하와 결과에 대한 관리 부족에 연유하는 재정적 위기를 극복하는 새로운 행정체제를 구상하기 위한 일환으로 판단된다.

4) 일본의 경우 1994년 6월 자치성은 지방행정개혁을 위한 중점사항으로서, 주요사업의 검토, 조직 및 기구의 검토, 정원관리 및 급여의 적정화, 효율적 행정운영 및 직원능력개발의 추진, 행정정보화 추진을 통한 행정서비스의 향상, 공공시설의 설치 및 관리운영과 같은 것을 제시하고 있다(小西 敦, “行政管理の去, 現在, 未來”, 湯棧利夫(編), 豫算制度と財政管理の新しい法, 東京:ぎよせい, 1996, pp.284~287).



대해 개념을 명확히 해 줌으로써 서비스의 수요자인 주민과 공급자인 지방자치단체의 관계를 재인식하게 하기 때문에 구조조정 후 자치단체는 고객만족행정을 스스로 추진할 수 있게 된다. 본래 고객만족행정은 추상적인 가치선언이 아니라 실제적으로 제공할 수 있는 서비스의 수치를 구체화하는 행정을 의미하는 바, 일부 측정가능한 단순한 서비스에 한정될 수밖에 없다는 비판이 있음에도 불구하고 고객이 가장 원하는 수요를 신속하게 충족시킬 수 있다는 점에서 구조조정이 추구하는 목표의 하나가 되는 것이다. 따라서 향후 고객만족행정의 운영이 될 수 있도록 지방적 차원에서 구조조정이 성공적으로 완수되면 실제적으로 공급되는 서비스를 수치화하는 것이 가능하게 될 수 있을 것이다.

셋째, 민간기업과의 경쟁을 유도하기 위한 의무경쟁입찰제도와 같은 경쟁적 요소가 지방자치단체에 도입될 수 있다.

지방자치단체의 구조조정은 지방자치단체의 효율성이 저하되지 않도록 경영개념을 도입하여 경제적으로는 흑자를, 행정적으로는 양질의 서비스를 생산해 내도록 하는 것이다. 또한 지방자치단체의 구조조정은 당해 자치단체와 다른 자치단체 간의 경쟁은 물론 지방과 민간부문간의 경쟁을 전제로 하는 것이다. 따라서 영국의 의무경쟁입찰제도(Compulsory Competitive Tenders)<sup>5)</sup>, 미국의

피닉스(Phoenix)시와 뉴질랜드의 크리스처치(Christchurch)시 등에서 추진되었던 지방행정의 민영화<sup>6)</sup> 등과 같은 시책들은 구조조정의 결과로서 우리가 받아들여야 할 것들이다.

### III. 지방자치단체 구조조정의 개편방향

첫째, 지방자치단체의 구조조정은 규칙과 절차를 중시하는 관료주의적 관리방식에서 벗어나 성과를 지향하는 관리방식으로 전환시킬 수 있어야 한다.

과거 중앙집권체제하에서는 규칙과 절차를 준수함으로써 행정의 목적을 어느 정도 달성할 수 있었으나, 분권화의 지속적 추진이라는 환경 하에서는 그것만으로 행정목적을 달성하는 것이 효과적이지 못한 바, 자율성에 근거한 행정관리의 방식과 성과주의에 입각한 행정체제로 전환시켜야 한다. 다시 말해서 지방자치단체의 구조조정은 목표와 실적을 대비하여 성과를 정확하게 파악하는 성과지향적 관리방식을 적용할 수 있는 자치단체를 육성하는데 초점을 두어야 한다는 것이다.

둘째, 지방자치단체의 구조조정은 민간부문의 서비스공급자와 경쟁적으로 양질의 서비스를 생산하여 주민에게 공급할 수 있는 능력을 갖추도록 해야 한다. 과거의 지방자치단체는 일방적으로 행정서비스를 공급함으로써 지역주민들은 서비스를

5) 이계식, 중앙·지방정부관계의 재정립-영국 지방자치의 경험과 교훈, 서울 : 한국개발연구원, 1996, p.12 ; 임성일, 영국의 지방정부,

서울 : 법정사, 1996, p.370 ; Local Government Management Board, CCT Information Service, Suvery Report No.14, 1996, 12.

6) Bertelsmann Foundation, Democracy and Efficiency in Local Government, Bertelsmann Foundation Publisher, 1993, pp.110~138.

선택할 수 있는 권한을 갖지 못하였고, 그래서 불  
량한 질의 서비스 공급에 대한 불만 때문에 지방  
자치단체를 불신하였다. 이제는 주민이 다원화된  
서비스체제에서 자신이 원하는 서비스를 선택할  
수도 있고, 그 질에 대하여도 평가할 수 있어야 한  
다. 따라서 지방자치단체의 구조조정은 지방자치  
단체만이 독점적으로 서비스를 생산할 수 있는 것  
이 아니라 민간부문에서도 생산할 수 있다는 적극  
적인 사고를 가지고 민간과의 경쟁에서도 서비스  
를 공급할 수 있는 자치단체를 육성하는데 초점을  
두어야 한다는 것이다.

셋째, 지방자치단체 구조조정은 지방자치단체의  
조직규모를 축소하고 인적자원을 감축하는 것만이  
아니라 자치단체의 행·재정능력을 배양시킬 수  
있어야 한다. 최근 우리나라에 있어서 지방자치단  
체의 조직 및 인력은 많은 증가현상을 보이고 있  
다. 문민정부 5년간 지방공무원 수는 연평균 4,480  
명이 증가하여 5년간 약 22,415명이 증가한 것으  
로 나타나고 있고, 조직도 1991년부터 1997년 사  
이에 시도의 경우 1본부 2국 11과가 평균적으로  
증가한 것으로 나타나고 있다. 이러한 외형적인  
증가현상만을 감축하려는 것이 구조조정의 핵심이  
아니라는 것이다. 따라서 지방자치단체 구조조정  
은 조직 및 인력의 감축만을 의미하는 것이 아니  
라, 중앙행정권한의 지방이양에 따라서 필요로 하  
는 재정능력과 행정능력을 갖추 수 있는 자치단체  
를 육성하는데 초점을 두어야 한다는 것이다.

한편 이상에서 설명한 지방자치단체의 구조조  
정을 위한 기본방향을 고려해 볼 때, 구조조정의

범위는 지방자치단체 내부 뿐만 아니라 지방자치  
단체에 영향을 미치는 중앙정부와의 관계까지 포  
함하는 것으로 보고자 한다. 우선 정부간 관계를  
중심으로 한 구조조정은 지방행정체제의 구조와  
기능을 대상으로 하고, 자치단체 내부를 중심으로  
하는 구조조정은 당해 자치단체의 운영상황을 대  
상으로 하고자 한다. 따라서 이하에서는 지방자치  
단체의 구조조정의 과제를 구조기능적 측면과 운  
영적 측면으로 나누어 설명하고자 한다.

## IV. 지방자치단체의 구조기능적 개혁

### 1. 기본방향

지방자치단체의 구조조정은 중앙정부의 그것과  
직결되어 있고, 지방행정체제 전반과도 무관하지  
않는 바, 지방자치단체와 중앙간 관계를 고려하는  
접근이 필요하다. 다시 말해서 중앙정부의 결정에  
영향을 받지 않을 수 없는 지방자치단체의 구조  
와 기능을 중심으로 개혁이 이루어져야 한다는  
것이다.

지방자치단체의 구조조정이 당해 자치단체에  
국한된 인력과 조직만을 대상으로 한다면, 그것은  
전체 지방자치체제와의 연계고리가 없어지는 결  
과를 초래한다. 그리고 지방자치체제를 구축하는 데  
필요한 기본법인 지방자치법은 그 개정에 있어서  
중앙정부의 공무원과 국회의원들에 의해 영향을  
절대적으로 받고 있다고 해도 과언이 아니다. 이  
러한 상황을 충분히 인지한다면, 지방자치단체의  
구조조정을 당해 지역에 국한하려는 것은 그 방향

을 잘못 설정한 것이라는 것을 알게 된다. 따라서 중앙정부와 지방자치단체간의 관계를 충분히 고려한 상태에서 지방자치단체의 구조와 기능을 개혁하는 구조조정이 필요한 것이다.

예를 들어 중앙과 지방간의 관계를 명확히 규명해 주는 지방행정구역 및 계층구조의 개편, 그리고 중앙정부의 기능이양과 같은 것이 그러하다. 이러한 과제들에 대한 구조조정은 우선 중앙정부에서 취급되고 있고, 그것에 대한 공감대가 형성되어야만 비로소 지방차원에서 실행이 되는 것을 볼 수 있다. 결국 지방자치단체의 구조조정이 필요한 분야 중에서 일부는 우선적으로 중앙단위의 명확한 원칙과 방향이 정해져야만 지방적 차원에서 특성에 맞게 재구조화가 가능한 것이다.

## 2. 지방행정 계층구조의 재편

첫째, 지방행정 계층구조를 저비용 고효율 구조로 전환하기 위하여 가장 가능한 대안이라고 할 수 있는 읍면동 계층의 폐지를 전제로 한 기능전환을 추진할 필요가 있다.

읍면동의 폐지는 세계적인 추세인 작은 정부의 실천에 부합되는 물론 민원행정서비스가 다원적으로 제공되고 특히 고유사무의 비중이 적은 특성에 따른 역할감소에 기인한다. 현재 3,718개의 읍면동에는 74,920명의 공무원이 제증명발급 및 상급기관의 지시사무 등을 수행하고 있는 바, 기관을 유지하는 사무는 폐지하고 일부 사무는 민간위탁 및 상급기관에 이관함으로써 사무소를 설치하지 않는 것이 필요하다. 그 결과 행정계층과 자치계층이

일원화되고, 상당수의 공무원 감축과 많은 예산절약을 이룰 수 있어 지방자치단체 구조조정의 핵심 과제로 부각된다.

특히, 읍면동사무소 폐지로 인한 주민행정서비스의 공백을 메우기 위하여 기존의 사무소 시설을 새로운 기능의 커뮤니티센터로 전환하여 이용하는 것을 적극 검토할 수 있다. 도시지역의 경우 3~4개의 동을 한 단위로 하여 하나는 민원행정센터로, 또 하나는 예식장 등 동적 기능을 행하는 센터로, 또다른 하나는 시민대학 등 정적 기능을 행하는 센터로 전환하는 것을 검토할 필요가 있다.

둘째, 지금 당장 실현하는 것은 어렵겠지만 현재의 자치구에 대한 법적 지위를 변경시키는 것을 향후 연구·검토한 후 실현여부를 결정짓는 일이 필요하다.

구자치제를 하지 않겠다는 것은 지방자치를 포기하겠다는 의사로 비추어지는 문제점이 있음에도 불구하고, 이미 준자치구제나 행정구제로 전환되어야 한다는 주장을 많은 사람들이 하고 있다. 이러한 주장은 대도시행정의 문제를 종합적·광역적으로 해결함으로써 고비용 저효율을 추구하는 적절한 대안이라는 시각에서 여러 차례 제시된 바 있다. 그리고 1995년 민선구청장체제가 출범한 뒤 인·허가권의 남발로 자치구간의 불균형적 개발이 있어 왔고, 자치구간 기초질서단속의 상이함으로 구민불편이 가중되기도 하였으며, 인사관리 및 재정적 문제와 관련해서 특별시·광역시와 자치구간 협조가 미비하다는 사례가 많이 지적됨에 따른 것이었다.

자치구제도를 준자치구나 행정구로 전환하는 것은 지방행정체제의 전반에 영향을 미치는 물론 향후 지방자치의 운영 방향을 획기적으로 전환시킬 수 있는 동인이 된다는 점에서 매우 중요한 사안이므로, 이것을 실천에 옮길 경우 정치권의 합의, 국민적 동의, 그리고 위정자의 결정이 절대로 필요하다.

### 3. 지방행정기능의 강화

첫째, 지방자치단체의 구조조정의 일환으로 지방행정기능을 강화하기 위하여는 무엇보다도 국가와 지방간의 역할을 분명히 하고 각기 처리해야 할 기능을 명확히 재배분하되, 사무배분이 아닌 사무이양의 형태를 취하는 것이 필요하다.

국가와 지방간의 역할분담에 따라 국가사무 중 지방자치단체가 처리할 사무는 신속하게 이양하고,<sup>7)</sup> 광역자치단체는 소관사무 중 광역적 사무를 제외하고 대부분을 기초자치단체에 이양하며, 기초자치단체는 국가 및 광역자치단체로부터 이양받은 사무를 수행하여 주민서비스행정의 완결점이 되도록 구조조정이 되어야 한다. 이 경우 기초자치단체에 이관함으로써 축소되는 광역자치단체의 사무량은 특별지방행정관서의 기능재조정을 통해 이관받는 업무, 그리고 “중앙행정관한 지방이양

등에 관한 촉진법(가칭)” 제정 움직임과 관련하여 광역자치단체에 이관될 사무 등으로 재구성한다. 결국 권한의 하부이양을 통한 지방자치단체의 기능강화는 국가, 광역자치단체, 기초자치단체의 성격 변화를 야기한다는 면에서 구조조정의 기본적인 해결과제라고 할 수 있다.

둘째, 지방자치단체에서 수행할 행정기능을 민간부문에서 처리할 것과 공공부문에서 처리할 것으로 구분한 후 민간부문에서 처리가 가능한 것을 과감히 위탁하는 것이 필요하다.

광역자치단체나 기초자치단체는 각기 자체적으로 처리하는 것이 양질의 서비스를 주민에게 제공할 수 있는 것인지 민간부문에게 넘기는 것이 그러한 것인지, 아니면 민간과 공공이 공동으로 추진하는 것이 그러한 것인지를 판단하여 기능을 조정하는 것이 반드시 필요하다. 최근 외국의 사례를 보면, 제3섹터를 구성하여 민간과 공공부문이 함께 서비스를 공급하거나, 민간부문과 공공부문이 경쟁한 후 승리한 부문이 사업을 추진함으로써 보다 양질의 서비스를 확보하고 있는 것을 볼 수 있다. 후자의 사례도시로는 공원 및 레크레이션 서비스, 골프장, 빈민층주택사업, 고품폐기물처리, 도로보수, 가로등을 대상사업으로 한 미국의 Phonix시가 있고, 교육기관, 연구분야, 건강, 건설,

7) 舊 총무처 주관의 정부기능이양 합동심의회에서 매년 일정의 사무를 지방자치단체에 이양하여 왔고, 구 내부부에서도 기능별로 조사하여 지방에 이관되어져야 할 사무들을 종합적으로 파악하고 있으나 그 효과는 지방에서 생각하는 수준에 이르지 못하고 있다. 행정자치부의 자료에 의하면 1991년부터 지방이양합동심의회에서 심의한 총 2,779건 중 1,174건이 관계부처 합의하에 지방이양대상으로 확정되었음에도 불구하고 관계부처의 소극적인 자세 때문에 아직도 281건이 미조치되었다. 특히 첫째인 1991년에 이양하기로 확정된 사무 중에서도 6건은 아직도 이양되지 않은 상태이다(행정자치부 자료).

주택, 수송 등을 대상으로 한 뉴질랜드의 Christchurch시가 있다.<sup>8)</sup>

셋째, 지방단위에서 특별지방행정기관과 지방자치단체가 이원적으로 주민을 위해 행정을 수행하는 것은 고비용 저효율의 대표적인 사례이므로 이를 단일화하는 등의 구조조정이 필요하다.

지방자치단체라고 하는 지방행정의 종합적 기관이 지방단위에 엄연히 존재함에도 불구하고 국가행정의 지방적 구현을 위한 조직으로서 특별지방행정기관이 7,247개나 남설되어 있는 현실이다. 이로 인하여 지방단위에서는 유사하고 중복된 행정업무가 이중적으로 수행됨으로써 지역주민들의 불편과 국고의 낭비가 행해지고 있으며, 또한 권한의 중앙집중화를 야기하게 됨으로써 지방분권화에 역행하는 요인으로 작용하고 있다.

이러한 문제를 해결하기 위한 구조조정이 필요한 바, 민간부문을 통하여 서비스 공급이 가능한 특별지방행정기관은 민영화(예 : 지방채신청 등)하고, 지방자치이념의 구현을 기조로 지방자치단체로 통합 가능성이 높은 특별지방행정기관은 지방자치단체로 통합(예 : 지방경찰청의 자치경찰화)하며, 사무의 규제 및 비규제, 집행 및 기획을 기준으로 양자간 기능의 상호조정(예 : 지방환경관리청 등)을 도모할 필요가 있다.<sup>9)</sup>

## V. 지방자치단체의 운영적 개혁

지방자치단체의 내부체제 개혁을 위한 구체적인 방안은 여러 시각에 따라 제시될 수 있지만, 본 논문에서는 운영적 측면에서 규모의 적정화를 도모하는 조직과 인력의 개편, 공무원의 능력향상을 위한 공무원의 인사제도의 개선을 중심으로 살펴보기로 한다.

### 1. 지방자치단체의 규모 적정화를 위한 조직 및 인력의 개편

#### 가. 접근시각

첫째, 지방자치단체의 조직 및 인력개편은 관료제보다는 수요자 중심의 행정체제를 지향하고, 공무원이 아닌 고객과 기능 중심의 조직으로 전환시킴으로써 21세기를 지향하는 새로운 지방자치단체를 구축한다는 차원에서 접근되어야 한다.

둘째, 지방자치단체의 조직 및 인력개편은 분권화된 권한을 책임있게 수행할 우수공무원을 많이 확보하여 능력있는 지방자치단체를 지향한다는 차원에서 접근되어야 한다.

셋째, 지방자치단체의 조직 및 인력개편은 당해 자치단체의 업무과정을 혁신적으로 변환시켜서 지역주민이 행정에 보다 가깝게 접근할 수 있도록

8) Bertelsmann Foundation, Op. Cit., pp.110~138.

9) 특히 지방환경관리청의 업무 중 환경오염 측정 및 감사, 광역업무 조정, 지방 환경행정의 감독과 평가기능 등은 지방환경관리청이 행하고, 지방자치단체는 집행 및 규제기능을 전담하는 방향으로 기능조정을 할 필요가 있다. 이 경우 지방자치단체가 행할 수 있는 업무들로는 여러가지가 있을 수 있으나, 자연환경보전시설의 운영관리, 과태료의 부과징수 및 체납액 징수, 수질방지시설업의 등록 및 취소 등을 예시할 수 있을 것이다.

행정정보를 적극적으로 공개할 수 있는 자신있는 지방자치단체를 육성한다는 차원에서 접근되어야 한다.

넷째, 지방자치단체의 조직 및 인력개편은 행정서비스의 민간공급 및 민간과의 경쟁이 가능하도록 하고, 경영수익사업 등을 적극적으로 활용할 수 있도록 하여 살림살이가 풍족한 지방자치단체를 지향한다는 차원에서 접근되어야 한다.

#### 나. 조직 및 인력의 효율적 관리

우리 나라의 지방자치단체 조직 및 인력관리는 그 동안 행정관료제 중심의 서비스 공급으로 행정조직 및 인력이 방만하게 운영되어 왔다는 점과, 국가위기인 IMF체제에 적합하지 않은 고비용 저효율의 구조를 가지고 있다는 점을 특징으로 한다.

따라서 기능중심이 아닌 직위중심의 조직운영, 문민정부 이후 인력의 급진적 증가, 성장력이 둔화된 잠업 등의 1차 산업분야 조직 및 인력의 유지, 인구감소 군지역의 조직 및 인력의 증가, 일반관리분야의 조직 과다 편제 및 서비스공급분야 취약, 출장소와 사업소의 조직 및 인력관리의 취약, 비상근 일용직 등의 증원 등과 같은 근본적인 문제점을 안고 있다.

따라서 향후 조직 및 인력을 보다 효율적으로 관리하기 위하여, 우선 교통, 환경, 문화, 복지, 지역경제, 통상 분야의 조직과 인력은 강화하고, 일반행정업무분야(기획, 회계, 총무, 서무 등), 전문직 공무원을 적극 활용할 수 있는 분야(감사 및 조사분야), 1차산업분야(농정, 축산, 산림 등), 사무자동화로 기능이 약화되는 행정지원분야(행정지도, 사

무보조, 시설운영 등), 민간위탁이 가능하고 사업의 효율성이 낮은 분야(환경위생사업소, 출장소 등) 등은 축소시키는 전략이 필요하다.

특히 농정기구인 163개의 농촌지도소는 통합·운영하는 것이 바람직하고, 도시 및 벽지를 제외한 출장소의 기능전환이 필요하며, 환경위생·문화체육·사회복지 관련 사업소를 민간화하거나 독립집행부서화하는 것이 반드시 필요하다.

한편 광역자치단체인 시·도의 경우, 조직 및 인력의 합리화를 위하여 정책기획기능 및 광역조정기능은 유지하되 집행기능은 과감하게 시군구로 이관하는 것을 전제로 보건 및 복지분야의 부서는 통합하고, 소방과 민방위 등 재난관련 부서는 일원화하는 조치가 있어야 한다. 또한 지방의원의 정원축소에 따른 조직 및 인력의 개편도 필요하다. 지방자치단체의 직속기관인 교육기관과 연구기관의 경우, 역사성을 같이하는 대구·경북, 대전·충남, 광주·전남은 통합·운영을 적극 검토할 필요가 있다.

기초자치체인 시군구의 경우, 감축되는 인력을 고려하여 대국대과주의 원칙하에서 유사기구를 통·폐합하고, 현재까지 운영 중인 통합시의 한시정원을 계획적으로 감축해 가는 것이 필요하다.

#### 다. 인력감축방안

최근 행정자치부는 지방자치단체의 인력감축 규모를 지난번 완료된 10%의 중앙정부인력 감축보다 많은 30%로 하여 2002년까지 2단계에 걸쳐 실시한다고 발표하였다. 그 내용은 1998년부터 2000년까지를 1단계로 하여 1997년말 행정원

291,673명의 10% 수준인 29,000명을 감축하고, 2단계인 2001년부터 2002년까지 현정원의 20%인 58,300명을 감축한다는 것이다.

1단계 10% 인력감축은 조직의 비대화된 부문을 감축하는 것을 원칙으로 하되, 기능이 유사하거나 중복되고 그리고 쇠퇴한 분야를 통·폐합하고, 또한 1차산업분야를 과감히 조정함으로써 목표를 달성하고자 한다. 특히 지방공무원의 연간 퇴직(당연퇴직, 명예퇴직, 징계퇴직 등)률이 3.4%인 9,900명으로 나타나고 있기 때문에, 향후 2001년까지 퇴직이 예상되는 약 25,000명과, 그리고 지방공무원의 정년을 1년 단축할 경우 퇴직대상이 되는 약 4,500명을 포함하면 1단계 29,000명의 감축이 가능할 것으로 판단된다. 이러한 계산은 퇴직자의 신규충원을 억제하는 것을 전제로 한 것인 바, 신규충원과 퇴직간의 관계를 자치단체별로 적절히 조정하여 실천하는 것이 중요하다.

그리고 2단계 20% 인력감축은 행정계층구조 및 조직구조의 개편을 통하여 감축하는 것을 원칙으로 하되, 읍·면·동의 기능전환, 민간위탁의 실시, 권역별 조직통합 등을 통하여 달성하고자 한다. 이는 향후 동의 폐지, 각 사업소의 구조조정을 통한 민간위탁 등의 방법을 통하여 실현될 것이다.

한편 행정자치부의 1단계 10%(29,000명) 감축안의 경우, 지방자치단체별 감축 규모를 어떻게 정하는 것이 바람직한가에 대한 검토가 있어야 한다. 현재 지방자치단체에 적용되고 있는 표준정원제를 어떻게 적용할 것인지에 대한 연구가 필요하다. 정원의 감축은 지방공무원의 축소와 직결되

기 때문에 보다 객관적이고 합리적인 기준의 제시가 필요하다. 결국 지방자치단체의 특성을 최대한 고려하되, 현재의 표준정원제를 준수하면서 지방자치단체가 적절히 유지해 온 현인원의 관리상태를 반영하는 것이 바람직한 것으로 판단된다.

그런데 지방자치단체별로 감축규모를 합리적이고 객관적인 방법에 의하여 정한다고 해도 자치단체의 상황에 따라서는 그 수용이 어렵기 때문에 반대가 불가피한 실정이다. 특히 감축규모에 대해 지방자치단체가 적극적으로 수용하지 않는 경우 중앙정부는 지방교부세의 인건비 산정에 이를 반영하는 수단 이외에는 없는 것도 현 실정이다.

따라서 표준정원제와 현인원을 기준으로 하는 감축규모를 결정할 때, 현재 수도권지역의 급속한 인구 증가분을 어떻게 반영하는가에 대한 문제, 도립 및 시립대학의 교원을 지방공무원 정원에 포함시킬 것인가의 문제, 최근 이루어진 통합여수시 및 울산광역시의 현정원에 대한 문제, 인구감소 군지역의 문제, 감축규모에 대한 지방행정계층간 차등화 문제, 그 동안 인력관리를 잘 해온 자치단체와 그렇지 못한 자치단체에 대한 감축규모의 차등화 문제 등을 충분히 고려하여야 한다.

끝으로 감축규모의 결정은 당해 지방자치단체가 지역의 특성을 고려하여 자체적으로 정하는 것이 바람직하다고 주장을 할 수 있으나, IMF체제라는 국가적 경제위기 상황에서는 표준정원제도가 부분적인 문제점이 있음에도 불구하고 이를 기준으로 현정원과의 비교하에서 감축규모를 정한다는 원칙에는 동의해야 한다고 판단된다.

## 2. 공무원의 능력향상을 위한 공무원의 인사제도의 개선

### 가. 접근시각

중앙정부의 행정권한이 지방에 이양되고, 고비용 저효율의 행정계층구조가 조정됨으로써 지방의 경쟁력 확보를 위한 기반이 형성된다면, 그 다음에는 지방자치단체 내부에 경쟁체제를 도입하여 자생력을 제고시켜야 한다. 이 경우 내부적인 경쟁력과 외부와의 경쟁력이 제고되어야 하는 바, 이 모두는 지방공무원의 능력에 달려 있다고 해도 과언이 아니고, 이러한 능력은 공무원의 인사제도를 어떻게 운영하는 가와 밀접한 관계가 있다.

우선 지방공무원 인사제도의 개선은 행정환경 변화에 적응할 수 있도록 공무원의 의식을 개혁하는 차원에서 실천되어야 한다. 일반적으로 지방공무원의 의식개혁은 인사제도의 한 방법인 교육훈련기관에 의하여 이루어질 수 있고, 이 외에 공무원 스스로가 자율적으로 이루어낼 수도 있다. 여기서 지방자치단체의 행정능력 제고를 위한 의식개혁은 공무원 스스로 자기계발을 통한 방식이 교육훈련기관에 의한 것보다 더욱 효과적이다. 따라서 지방공무원의 인사제도는 이러한 점을 고려하면서 개선되어야 한다.

지방공무원 인사제도의 개선은 자율행정, 경영행정, 주민만족행정을 표방하는 지방자치시대에 공무원에게 꼭 필요한 능력을 제공할 수 있는 것 이어야 한다. 그런데 현행법상 지방공무원 인사제도는 국가공무원의 그것과 유사하여 차별성이 부족하고, 자치단체의 자율적인 결정권이 미약하며,

아직도 과거 관행적인 제도운영의 틀에서 벗어나지 못하고 있고, 지역이기주의의 현상인 당해 지역 내의 인사만을 고집하는 폐쇄적인 인사관행이 남아 있는 등의 문제가 있다. 이러한 것들은 자치시대에 부응하지 못하는 요소들로서 이를 극복하려는 적극적인 자세로 인사제도를 개선하여야 한다.

### 나. 개선방안

첫째, 지방자치단체장의 인사고권에 대한 보장이 광범위하게 이루어져야 하고, 특히 고위직 지방공무원에 대한 계약직 또는 연봉제 도입을 추진해야 하며, 지방공무원의 전문성 제고를 위해 수평적 인사관행을 버리고 일정한 기능을 설정하여 그 범위 안에서 임용행위가 이루어지는 수직적 인사관행이 정착되어야 한다. 이러한 프로그램들이 채택될 때, 자치시대에 부응한 경쟁력 있는 공무원을 확보함은 물론 경쟁력 있는 자치단체를 형성해 갈 수 있다.

둘째, 지방자치의 경험이 일천한 우리나라의 있어서 중요한 인사제도 개선의 하나는 지방자치단체간 인사교류제도의 활성화이다. 인사교류제도가 활성화되지 않는 경우 지방자치단체 및 공무원의 외부경쟁력은 약화될 수밖에 없다.

셋째, 지방자치단체 내부 직위간의 권한을 명확히 구분하고, 이를 객관적으로 평가할 수 있는 장치를 마련하여 책임행정을 구현할 수 있도록 하여야 한다. 이렇게 하면 부서간 또는 직위간의 경쟁력이 확보되고, 특히 공무원 개개인의 능력을 발전시킬 수 있다.

넷째, 지방자치단체에서 파견한 인력에 대한 관



리를 효율적으로 실시하여야 한다. 97년 12월 현재 지방공무원 파견인원이 약 563명(중앙부처 및 국가기관, 해외통상 및 해외교류, 국내외교육훈련, 국제행사지원 및 기타기관 등)으로 파악되는 바, 이들의 파견기간 만료시 기간연장 및 교체파견을 가급적 억제하고, 지방자치단체별로 설치한 해외 사무소와 통상주재관의 업무를 재분석하여 폐지하던지 행자부산하의 국제화교류재단 해외사무소 등과 통합하는 것 등을 신중히 검토하여야 한다. 파견제도가 잘못 운영될 경우 정실인사에 의해 희생된 공무원의 피신처가 될 뿐 능력발전의 도구로 활용될 수 없기 때문이다.

## VI. 맺음말

1998년 새로운 민선지방자치체제가 출범함에 있어서 지방자치단체의 행정 및 경영능력에 대한 비중이 무엇보다도 크게 인식되고 있고, 이러한 상황에서 IMF체제는 지방자치단체의 구조조정을 더욱 압박하고 있다.

새로 당선된 민선단체장 또는 재선된 단체장의 경우도 마찬가지로 금번에 단행하여야 할 지방자치단체의 구조조정을 회피하거나 소극적으로 추진해야 할 뚜렷한 명분이 시대상황상 없다고 본다. 다시 말해서 지나치게 지역적 이기주의에 치중한 나머지 국가의 경제적 위기인 IMF체제하에서 같이 고통을 분담하여야 할 지방자치단체의 구조조정을 외면해서는 안 된다는 것이다.

중요한 것은 민선자치단체장이 당해 자치단체의 조직과 인력을 재정규모에 비추어 어느 정도

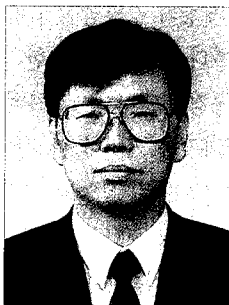
유지하는 것이 최고의 복지수준을 달성할 수 있고, 최저의 지방적 수준을 유지할 수 있을지를 판단해야 하는 것이다. 위에서 설명한 바 있는 자치단체의 적정규모를 도모하기 위한 행정조직 및 인력의 감축방안, 경쟁력있는 자치단체로의 전환과 능력있는 공무원을 육성하기 위한 인사제도의 개선방안, 양질의 서비스를 공급하기 위한 획기적인 시책의 채택방안 등은 지방자치단체의 직무분석과 조직진단을 통한 결과에 근거해야 하며, 당해 자치단체장의 경영방침에 따라 단계적으로 실시되어야 한다. 그리고 이러한 구조조정은 지역 내에서의 공감대 형성을 위하여 공청회 등 주민여론의 수렴과정을 거쳐야 할 것이다.

결론적으로 오늘날 지방자치단체의 장에게 주어진 역할은 IMF의 권고에 기초하여 경제기반을 건실하게 회복해야 하는 것인 바, 그 중에서도 경제주체의 하나인 지방자치단체에 대한 구조조정을 충실히 이행하는 것이다. 다시 말해서 IMF시대의 충격을 지방차원에서 흡수하기 위해 지방자치단체의 구조조정을 단행하는 것이 현재의 경제적 위기를 극복하는 주체로서의 역할을 다하는 것이고, 미래의 한국적 지방자치제도의 초석을 다지는 지름길이라는 점을 인지해야 할 것이다. **열린중남**

## IMF체제와 지방재정 운용전략

이 규 환  
(李圭煥)

중앙대학교  
행정학과 교수



- I. 시작하는 말
- II. IMF와 한국재정정책의 방향
- III. IMF체제하의 지방재정 운용방향
- IV. IMF체제 극복을 위한 지방재정 운용전략
- V. 맺는 말

### I. 시작하는 말

우리나라는 지난 30년동안 총량경제성장이론에 따라 신중한 거시경제정책과 지속적인 구조조정 작업을 통해 급속한 경제성장을 이룩하였다. 연평균 7% 가까이 증가한 국민소득은 지난날 가난했

던 농업경제를 선진산업경제로 바꾸어 놓았다.

그러나 동시에 세세한 분야까지 통제하여온 정부개입정책의 한계도 명확히 드러났다. 즉, 경제규모가 작았던 때와는 달리 90년대 중반이후 1인당 국민소득이 1만불이 넘는 시대가 되면서도 1천불 시대의 통제수단으로 개입하였던 정부정책이 통할리가 없었다. 그럼에도 불구하고 지금까지 정부의 지나친 개입은 특히, 금융부분을 비효율적으로 만들고 효율적인 시장원리의 결여와 더불어 막대한 기업부채를 남겼다.

1997년 11월 7일 「블룸버그」 경제전문통신사가 “한국도 태국이나 인도네시아처럼 IMF에 긴급자금지원을 요청할지도 모른다”는 보도를 했다. 이때 당시 재정경제원 당국자는 이같은 외환사정을 부인하면서 「블룸버그」사에 강력히 항의하겠다고 발표한 바 있다. 이로부터 열흘 후인 11월 27일 사상 처음으로 환율은 1천원을 넘어섰고, 주가는 500선이 무너지고 금리는 폭등하였다. 국민은 정부나 한국은행에 긴급대책을 요구하였으나 정부와 한은은 서로 권한다툼만 하였고, 정치권은 국가 경제의 외환위기에는 별 관심없이 오로지 대통령 선거

에 매달려 개혁입법에 혼선을 거듭하였다. 이런 가운데 대기업을 포함한 중소기업의 연쇄부도, 금융기관의 부실화와 이에 따른 정부의 조정능력 상실과 무능 등이 합병증을 일으켜 결국 한국경제를 부도사태까지 이르게 하였던 것이다.

결국 정부는 「블룸버그」사의 보도 2주일만인 11월 21일 IMF에 긴급자금지원을 요청하게 되었고, 이로부터 8일만인 11월 29일 IMF는 이행조건(Conditionality)을 요구하여 왔다. 1997년 12월 3일 정부는 IMF와 구조금융 관련협상을 타결하고 12월 5일 IMF 이사회를 열어 우리나라에 대한 긴급자금지원을 결정함으로써 이제부터 한국경제는 IMF의 정책제시를 따르지 않을 수 없게 된 것이다.

우리 정부와 IMF간에 체결된 합의·양해 각서에 의하면 한마디로 통화 및 재정부문의 긴축정책이 명시되고 있다. 특히 재정정책에 있어서는 통화정책과의 조화 및 금융구조 개혁에 따른 부담을 새수확대 또는 지출삭감으로 상쇄함으로써 균형재정 내지는 약간의 흑자재정을 유지하는 것으로 합의되었다. 이러한 긴축재정정책은 국가와 지방자치단체의 재정수입 및 재정부용기조에 상당한 변화를 가져다 줄 것이 분명하다. 무엇보다도 국세와 지방세 수입의 감소가 예상되고 특히, 지방세의 경우 문제의 심각성이 더할 것으로 예상된다.

지방자치단체의 입장에서 IMF 위기극복을 위한 고통분담차원에서 정부개혁에 적극적으로 동참하고 구조조정에 따른 감량화와 긴축재정을 위하여 노력하여야 할 것이다.

따라서 본 논문에서는 IMF체제 극복을 위한 지방재정의 운용전략을 시급한 단기적 과제로 경상적 지출의 효율화 전략과 좀더 구조적이고 중장기적인 투자적 지출의 효율화 전략으로 구분하여 살펴보기로 한다.

## II. IMF와 한국재정정책의 방향

1997년 12월 3일 정부는 IMF와 구제금융관련현상을 타결하기 전 양측은 IMF 자금지원을 전후해 「한국이 해야 할 일」에 대한 포괄적인 논의를 가졌다. 그 결과 「IMF 대기성차관 합의를 위한 의향서」(Letter of Intent)가 작성되었다. 자금을 지원받는 대신 우리가 해야 할 경제구조개선·개혁 내용을 명시한 문서이다. 이 문서는 「경제구조개혁 프로그램에 관한 각서」로 시작되며 이 각서에는 우리 경제의 문제점이 무엇이며, 이를 어떻게 고쳐 나갈 것인지 자세히 기록되어 있다.

최근 몇 년간 정부는 특히 금융부문을 중심으로 여러 분야에서 구조조정작업을 실시하여 왔다. 그러나 현재의 금융위기는 정치적 개입을 없애야 하며, 동시에 규칙과 선진관행을 따르는 보다 튼튼하고 투명한 금융시스템을 만들기 위해 포괄적이고 신속한 개혁이 필요하다는 사실을 명백히 보여주고 있다. 이같은 금융시스템은 한국경제가 빠르고 지속적인 성장경로로 복귀하는데 결정적으로 필요하다.

정부는 지금 현재의 어려움들의 근본적인 원인인 구조적인 약점을 인정하고 시장의 안정과 원활절하를 억제할 수 있도록 단호하고 신속하며 포괄

적인 정책을 추진중이다. 긴축적인 통화금융 정책은 포괄적이고 구조적인 개혁을 단행하는 데 필요한 여건을 조성하게 될 것이다.

정부의 경제정책은 첫째, 긴축통화 정책과 대폭적인 금융조정을 통해 대외계정의 적정한 조정과 물가상승압력을 막기 위한 강력한 거시경제 틀을 만들 수 있도록 하고, 둘째 금융부문의 구조조정과 자본의 재분배 그리고 좀 더 투명하고 시장중심적이며, 정치적인 간섭에서 자유로운 경제의사결정이 있어야 하며, 셋째 기업지배구조를 개선할 수 있는 수단이 있어야 하며, 넷째 자본계정자유화를 가속화하며, 다섯째 무역자유화 진전과 투명하고 시의적절한 경제자료가 공개되어야 한다.

당초 정부와 IMF는 거시경제목표로 97년 경제성장률(GDP기준) 6.0%에서 올해에 3%로 떨어지나, 오는 99년에는 잠재성장률 수준인 5.6% 수준으로 회복, 2002년에는 6.5%까지 높아질 것으로 보았다. 또한 소비자물가상승률은 97년 4.3%에서 올해는 5%이내로 유지하고, 99년에는 4.6%로 낮아지면서 안정세로 돌아설 것으로 보았다. 그리고 경상수지는 97년 적자 135억달러, 올해는 43억달러로 줄어들며, 99년에는 21억달러까지 축소되어 2000년부터는 흑자로 돌아서 2002년에는 45억달러에 이를 것으로 보았다.

그러나 올 2월에 들어 정부와 IMF는 거시경제지표를 다시 조정하게 되었다. 즉, 올해 GDP성장률은 1%, 어쩌면 0% 또는 마이너스가 될 가능성

도 배제하지 않았다. 물가는 상반기에 가파르게 오른 뒤 하반기에 둔화하여 전반적으로 10%선에 육박할 것으로 전망하였으며, 경상수지는 GDP의 2.5%인 80억달러의 흑자를 낼 것으로 보았다.

다음은 정부와 IMF가 합의한 「의향서」가운데 재정정책의 주요내용을 보면 다음과 같다. 통화관리의 부담을 덜고 금융부문의 구조조정비용을 충당하기 위해 긴축재정기조를 유지토록하였다. 당초 올해 예산은 이미 통합재정수지 기준으로 1조1천억원의 흑자를 내도록 편성하였다.<sup>1)</sup> 그러나 올해 경제성장률의 하락에 따라 조세 수입 및 사회보장기여금 등이 3조 6천억원정도 감소하고 금융부문의 구조조정을 위해 필요한 자금의 이자비용도 3조 6천억원에 달하는 등 약 7조원의 재정적자가 발생할 전망이다.

이에 따라 세입은 늘리고 세출은 줄여 재정적자에 대비해야 할 것이다. 재정정책을 실현하기 위한 수단은 세입과 세출 측면이 모두 고려되어야 한다. 정부의 구조개편프로그램을 강력히 실행하기 위해 교통세와 특별소비세의 인상이 필요하다. 세입측면에서 법인세와 소득세, 부가가치세의 적용범위를 확대하는 것이 필요하다. 세출 측면에서 불요불급한 자본지출이나 용자규모를 축소하고 경상비용 절감을 추진한다.

지난 2월 정부와 IMF는 거시경제지표를 다시 조정하였으나, 실제 IMF 사태 이후 경기침체는 더욱 심각한 것으로 나타나고 있다. 무엇보다도 98

1) 이규환, "IMF체제극복을 위한 지방재정의 운용전략", 지방재정, 제17권 2호, 한국지방재정공제회, 1998. 4, pp.34~36.

년 GDP 성장률은 마이너스(-3.2~-1.0%) 성장이 불가피하고, 금리, 환율, 무역수지 흑자를 제외하고는 경제상황이 크게 악화되고 있으며, 저성장과

구조조정으로 투자위축 및 소비감소 그리고 대량 실업이 발생하고 있다(표 1참조).

〈표 1〉 IMF이후 주요경제지표 변화

구 분	96	97. 11	97. 12	98. 1	98. 2	98. 3
경제성장률(%)	7.1	5.5		-3.2% ~ -1.0%		
부도업체수(개)	1,235	1,469	3,197	3,323	3,377	
실업자(만명)	42.5	57.4	65.8	93.4	123.5	160.0
소비자물가(%)	5.0	4.3	6.6	8.3	9.5	9.0
무역수지(억달러)	-153	1.2	22	15	33	37
환율(원/달러)	844	1,164	1,415	1,572	1,640	1,383

주 : 98년 경제성장률 및 98년 3월 실업자수는 추정치임.

자료 : 삼성경제연구소, IMF시대의 기업경영, 1998. 4.

### III. IMF체제하의 지방재정 운용방향

#### 1. 지방재정운용의 정책적 과제

우리나라는 지난 수십년간 총량적 경제성장을 위한 불균형성장이론에 따라, 급격한 산업화·도시화 과정에서 주택, 교통, 상·하수도, 공원, 도로, 주차장 등 생활편의시설의 확충 필요성 뿐만 아니라 사회복지시책의 확대, 주민소득증대사업의 실시 등 지역개발사업과 사회복지증진을 위하여 필요한 시책은 보다 광범위해지고 있다.

따라서 이러한 시책을 실현하기 위한 재정수요는 팽창일로에 있어 예산규모는 큰 폭으로 매년 증대되고 있는 데 비해 이를 뒷받침할 가용재원은

재정수요를 따르지 못하고 있는 것이 현실이다.

이처럼 급속히 팽창하고 있는 지방정부의 재정수요를 충족시킬 수 있는 정책적 대안으로는 ① 주민의 조세부담증가 ② 차입, 지방채 발행 등 적자재정운용 ③ 재정수요증가를 적정수준으로 조정하고 기존 가용재원의 투자우선순위를 재조정하는 세가지 방안을 생각할 수 있다.<sup>2)</sup>

#### 가. 조세의 추가부담

주민의 조세부담의 증대를 통한 재정수요충족의 정책대안에는 상당히 제약이 예상된다. 그 이유는 부담률의 증가가 불경기를 초래할 가능성을 뿐만 아니라 주민들의 조세저항이 대두될 우려

2) 이규환, 도시행정론, 서울:녹원출판사, 1995, pp.509~510.

가 있기 때문이다. 조세부담수준을 높이기 위해 앞서 우선 조세체계와 행정을 개선하여 세부담의 형평성을 제고시키는 것이 필요한 것이다. 특히 조세배분이 국세위주로 되어 있어 지방재정이 취약한 현실에서 중앙정부 중심에서 세원을 확대하는 것은 수혜계층과 비용부담계층을 직접 연결시키지 못하기 때문에 조세저항이 클 것이다.

#### 나. 적자재정 운용

재정적자에 의한 자원조달은 은행으로부터의 차입과 지방채 발행 등 두 가지가 있다. 특히, 은행 차입은 이를 상환하지 않을 경우 발권력 행사와 같은 결과가 되어 직접적인 「인플레이」요인이 되어 물가안정기반을 해치므로 바람직하지 못하다.

지방채 발행은 긍정적 측면과 부정적 측면을 모두 갖고 있다. 먼저, 긍정적 측면에서 보면 공공투자자의 혜택은 후대에까지도 미치므로 당대와 후대가 그 비용을 분담해야 된다는 점이다. 뿐만 아니라 지방정부가 지방채를 통하여 민간저축을 흡수하고 이를 재정에서 지출한다면 경기조절효과와 자원의 효율적인 배분을 유도하는 기능을 가지게 된다는 점이다.

한편, 부정적 측면에서 보면 우리나라와 같이 고금리체계 하에서는 이자부담이 커 발행초기에만 단기적으로 자원동원효과를 얻을 뿐이므로 재정수요가 과잉상태에 있는 현실에서는 일단 공채를 발행하게 되면 누적되어 갈 가능성이 매우 크다는 점이다. 또한 공채발행을 통하여 투자하려는 사업이 민간기업의 자금부족으로 투자를 못하고 있는 사업보다 투자효율성이 낮다면 자원배분의 효율성만 저해하게 된다는 점이다.

#### 다. 재정지출의 우선순위 조정

재정지출 조정방안은 현재 제기되고 있는 재정수요증가를 적정수준으로 조절하고, 불가피한 추가재원에 대하여는 기존예산의 재정지출 우선순위를 재조정하여 충당하는 방법이다.

장기적이고 종합적인 안목에서 재정수요범위의 우선순위를 책정하고 예산편성시에 가용재원의 한계를 제시하여 우선순위에 따라 재정지출을 재조정함으로써 무리한 재정규모의 팽창을 억제하고 재원의 합리적 지출활동을 통해 예산의 효율성을 제고할 수 있을 것이다. 새로운 재정수요증가를 가용자원 범위내에서 합리적으로 조절되도록 유도하는 사전조정기능을 충분히 수행하지 못할 경우 예산편성은 기 결정된 사업을 놓고 그에 대한 지원의 완급을 조정하거나 사업시행방법상의 문제를 지적하는데 그치게 됨으로써 자원배분의 합리화를 도모하는데 어려움이 있다.

이상의 재정수요를 충족시키는 수단으로서 제시된 정책대안 가운데 재정지출의 우선순위 조정방안이 보다 선행되어야 한다. 왜냐하면 신규재정지출수요와 기존의 재정지출수요는 이를 총망라하여 우선순위를 조정해야 하며, 그 다음으로 재정지출효과와 조세부담비용의 우선순위도 동시에 검토되어야 하기 때문이다.

따라서 한정된 자원하에서 광범위한 재정수요의 증대가 요구되는 지방정부의 재정운용은 재정수요의 증가를 적정수준에서 조절하고 불가피한 추가재원은 기존의 재정지출 우선순위를 재조정하여 재정수요를 충족하는 정책대안을 제시할 수 있

다. 그 구체적 재정운용방안은 장기적인 전망하에서 중장기적 정책방향의 설정과 이를 기초로 하여 재정배분의 합리화를 기할 수 있게끔 재정과 관련되는 시책 및 사업내용이 상호 일관성을 갖도록 작성되어야 하는 바, 바로 이러한 배경에서 효율적인 재정운용개선을 위한 제도적 모색이 요구되는 것이다.

## 2. 재정운용제도의 기본적 “틀”

### 가. 구조적 접근의 한계

지방재정규모가 급격히 팽창한 요인으로는 전술한 바와 같이 여러가지가 있다. 그 중 외생적 요인으로는 도시화와 생활수준향상과 더불어 새로운 행정서비스를 요구함에 따라 공공재의 범위가 확대되었고, 또 질적인 면에서도 더욱 더 높은 질의 행정서비스를 요구하게 되었으며, 주민단체·이익단체 등의 압력이 행정기관에 대하여 계속적인 사업확대를 요구하였기 때문이다.

다음, 내생적 요인으로는 행정기관 내부에 있어서도 주민복지증진 욕구에 부응하는 사회복지적 행정이념이 정당화되어 재정지출이 당연시되었으며, 공무원 또는 자치단체간의 경쟁적 사업추진으로 인하여 재정팽창을 가져오고 있음을 알 수 있다. 특히 지방자치제 실시 후 이런 현상들이 현저하게 나타나고 있다.

이러한 지방행정수요의 급증과 지방재정수요의 격증에도 불구하고 우리나라의 지방재정은 세입면

에서 구조적 문제점을 가지고 있을 뿐만 아니라 지방예산제도 등 운용면에 있어서도 많은 문제점을 지니고 있어 재정활동의 효율성을 저하시키고 건전한 재정운용을 어렵게 하는 요인이 되고 있다.

구조적 문제점은 근본적으로 재정수입의 증대에서 문제해결의 접근방법을 찾아야 하는 한계가 있다. 재정수입의 증대, 중앙정부지원의 확대 등의 방법이 가능할 것이나 근본적으로 재정수입과 공급의 「갭」을 메우기 위해서는 신세원의 발굴, 국세와 지방세간의 조세체계개편 등과 같은 장기적인 대책이 종합적으로 강구되어야 할 것이다.

이처럼 지방재정의 구조적인 문제의 해결접근은 중앙정부와 지방정부의 기능배분의 재조정을 전제로 하고 있으며, 또한 지방세입의 증대는 주민의 추가부담과 더불어 조세저항과도 직결된다는 점에서 정치적 결단 없이는 용이하게 달성할 수가 없다. 더욱이 재정활동의 합리성을 확보하려는 근본적인 대책이 될 수 없다. 왜냐하면 재정활동에 있어 자원배분의 합리화 등은 재정지출측면에서 운용의 효율화를 통하여 성취되어야 할 과제이기 때문이다.<sup>3)</sup>

### 나. 운용적 접근의 재정관

급속히 팽창하고 있는 지방자치단체의 재정수요를 충족시킬 수 있는 정책적 대안으로 주민의 조세추가부담, 차입·지방채발행 등 적자재정운용 등을 통한 구조적 접근방법에는 한계가 있음을 알 수 있다. 더욱이 재정활동의 합리성을 확보하는

3) 이규환, “지방재정지출의 합리화 방안”, 지방재정, 제13권 4호, 한국지방재정공제회, 1994, 4, pp.51~52.

근본적인 대책이 될 수 없다. 왜냐하면 재정활동에 있어 재원배분의 합리화 등은 재정지출 측면에서 운용의 합리화를 통하여 성취되어야 할 과제이기 때문이다. 따라서 여기서는 재정활동에 있어 자원배분과 관련하여 지방재정의 효율적 운용을 위한 몇 가지 방안을 우선 고찰해 보고자 한다.

이를 위해서는 무엇보다도 건전재정운용에 대한 새로운 재정관의 정립이 요구된다. 종래 건전재정이란 궁극적으로 재정지출을 줄이고 재정수입을 늘림으로써 달성될 수 있는 것으로 본 재정관에서는 지방재정은 세입의 범위내에서 필요한 서비스를 공급하기 위한 단순한 재원배분활동의 개념으로 인식되어 온 것이 사실이다. 이러한 재정관에 입각한 재정운용은 결과적으로 재정의 능률성·생산성을 크게 고려하지 못하여 재정지출의 합리화를 기하지 못하였다. 즉 재정운용에 경영적 개념이 간과되었다.<sup>4)</sup>

IMF 영향을 전혀 받지 않던 작년까지만 하더라도 지방재정규모가 매년 두자리 수의 신장률을 보여 왔다. 이처럼 지방재정규모가 팽창함에 따라 징세액의 급증을 초래하였는데 이의 주요 부담자인 주민들은 지방자치단체의 세입·세출에 큰 관심을 갖게 되었다. 납세자인 이들은 특히 재정의 세입·세출의 「less taxation, more services」를 지방자치단체에게도 요구하게 되었고, 주민직선에 의해 선출된 지방자치단체의 장과 또한 예산집행관서 역시 이를 받아들이지 않을 수 없게 되었으

며, 「less taxation」의 압력과 「more services」의 요구 양자를 충족시키는 수단과 방법은 한정된 자원을 경제적으로 활용하는 길밖에 없게 되었다. 즉 재정지출측면에서 운용의 합리화를 통하여 달성할 수밖에 없다는 것이다.

이러한 경제성, 효율성을 바탕으로 한 경영적 시각에 입각한 재정운용은 다음과 같은 기준을 고려하여 추구되어야 할 것이다.

첫째, 가능한 한 주민의 비용부담을 절감하면서도 주민에 대한 서비스 공급량과 질을 향상시킬 수 있는 방법을 모색하는 것이다.

둘째, 첫 번째 방법의 모색이 어려운 경우 동일한 수준의 비용부담으로 서비스 공급의 양과 질을 최대화시키거나, 동일한 수준의 서비스 공급을 유지하면서도 비용부담을 최소화시켜 투입 대 산출의 비가 최적해(最適解)가 되도록 하여야 한다.

#### IV. IMF체제 극복을 위한 지방재정 운용 전략

##### 1. 경상비 지출의 효율화 전략

1998년 우리나라 지방재정규모는 총계규모를 73조2,196억원으로 1997년도 당초 예산과 비교할 때 8.6% 증가된 규모이다. 그 중 일반회계가 52조222억원, 특별회계가 21조1,974억원 규모이다. 순계규모로는 57조7,553억원으로 1997년 당초 예산대비 8.5%가 증가된 규모이며, 그 중 지방정부의 차주재원은 전체의 66.2%인 38조2533억원이고 이전수

4) 이규환, 전계논문, pp.38~39.



입은 16조789억원, 지방채 수입은 전체의 6.0%인 3조4,231억원이 되고 있다.

1998년도 지방재정규모는 그 증액규모가 예년에 비해 다소 둔화된 것이기는 하지만 현재 우리나라가 처해 있는 경제위기의 심각도에 비해 재정긴축의 노력이 매우 미흡한 것으로 평가된다.<sup>5)</sup> 지방세의 감수규모는 경제난국으로 인한 전반적인 경기침체로 전년도 대비 10% 이상이 될 것으로 추정되고 있고, 중앙정부예산이 약 7%인 7조5천억원의 감축으로 인한 지방교부세, 지방양여금 및 국고 보조금 등이 전재원의 수입 감액규모도 전년도 대비 약 2조6천억원이 될 것으로 추정되기 때문에 예산증가의 둔화정도로 재정긴축을 충분히 기한 것으로 볼 수는 없을 것이다.

IMF체제하에 지방재정지출의 합리화 방안은 무엇보다도 세출측면에서 불요불급한 자본지출이나 용자규모를 축소하고 경상비용절감을 추진하는 것이 재정정책의 기초가 된다. 따라서 지방재정운용 개선을 위한 기본전략은 무엇보다도 감축관리와 공공재의 범위조정, 수익자 부담원칙 등에서 찾아야 할 것이다.

#### 가. 減縮管理(outback management)

감축관리는 역기능적이거나 중복·과다하거나 불필요한 기능·기구·인력·정책 그리고 사업을 의식적으로 정비하는 결정과 집행을 의미하지만, 예산의 절감과 관련하여 감축관리란 자원소비

를 낮추고 조직활동을 줄이는 방향으로 조직의 변혁을 유도하는 것이라고 설명할 수 있다.

감축관리가 제기된 배경에는 1970년대의 석유파동을 계기로 고도경제성장에서 안정성장의 시대로 이행하는 데서 오는 수입의 정체와 성숙화 사회에의 급속한 진입에 따른 의무적 지출경비의 증대 등에 의한 재정수입의 악화로 「작은 재정」 나아가 「작은 정부」에의 움직임이 많은 나라에서 일어나게 되었고, 정부기구의 축소와 예산의 절감이 중요한 과제로 등장하게 되면서부터이다. 특히 1978년 미국 「캘리포니아주」의 「proposition 13」에서 시작된 조세인상에 대한 주민들의 저항이 감축관리의 등장에 직접적인 영향을 미쳤다.<sup>6)</sup>

행정단위별 경비를 최소화하여 행정목적을 달성토록 하는 것은 지방정부의 당연한 의무이다. 특히 행정지원적 성격의 소모적 경상지출은 사무처리의 간소화 및 능률화 등 행정관리개선을 통해 최소한도의 수준에 그쳐야 하며, 관료적인 이해관계로 인해 기구확장이나 인원증원 등은 억제되어야 할 것이다. 이런 점에서 무성장관리(zero-growth management)나 감축관리와 같은 관리기법은 특히 IMF체제하에서 지방재정운용의 기본지침이 된다고 할 수 있다.

한정된 재원으로 지방재정운용의 급격한 변화에 따른 행·재정수요에 효과적으로 대응하기 위한 새로운 관리전략으로서 감축관리가 불가피하

5) 김수근, "IMF체제와 지방재정", 지방재정, 제17권 2호, 한국지방재정공제회, 1998. 4, pp.6~7.

6) 이규환, "미국의 감축관리와 그 추진전략", 지방재정, 제12권 2호, 한국지방재정공제회, 1993. 5, pp.65~77.

다. 감축관리는 예산의 절감 뿐만 아니라 기능·기구·인력·정책 등의 정비도 그 대상으로 하고 있다. 따라서 감축관리의 실천에는 공무원의 심리적 인 저항, 조직의 환경변화에 대한 적응력, 조직의 동태적 보수주의(dynamic conservatism),<sup>7)</sup> 감축의 반대를 위한 정치적 연합, 법적인 제약, 많은 비용 소요 등의 저해요인이 있다.

그러나 현행 여건하에서 지방재정의 경직성을 타개하고 한정된 재원으로 지방재정환경의 급격한 변화에 따른 행·재정수요에 효과적으로 대응하기 위하여 감축관리는 불가피한 지방재정의 건전화전략 중의 하나라고 할 것이다.

이처럼 감축관리는 역기능적이거나 불필요한 기구·기능·인력·정책·사업만을 정비하는 것이 아니라 자원단, 「인플레이션」, 세입결함 등으로 말미암아 기능·기구·정책·시책까지도 정비해야 하는데 어려운 점이 있다. 이때 감축규모나 감축대상과 아울러 능률과 형평을 어떻게 조화시킬 것이냐 하는 문제가 제기되는 데 이는 감축관리의 가장 중요한 요소이다. 정부의 서비스에 가장 많이 의존하는 계층이 영세민, 신체장애자, 노약자 등 요구호생활대상자인데 일반적으로 이들에 대한 서비스 전달의 단위원가가 높다.

따라서 생산성 기준에 의거한 맹목적 예산절감은 이들 계층에게 가장 큰 영향을 미친다. 즉 감축

이 불가피할 때 흔히 정치영향력이 가장 약한 계층의 예산을 삭감하는 경향이 있으며 이를 합리화하기 위해 생산성이라는 기준이 사용된다. 따라서 감축기준 선정에는 지나친 능률을 강조해서는 안 되고 형평성도 이에 못지 않게 중요하다는 점을 인식하여야 한다.

#### 나. 公共財(public goods)의 범위조정

IMF체제하에서 지방자치단체가 취해야 할 재정부운용개선을 위한 전략가운데 하나는 지금까지의 공공재가 앞으로도 계속 공공재로 할 것인지, 아니면 민영화 또는 공기업화 내지 「제3섹터」화로 할 것인지에 대한 판단이다.

1970년대 중반 이후 본격적인 교외화로 미국과 일본에서 도시정부(municipalities)들이 심각한 재정위기를 맞게 되면서 여기에 대응할 지방정부의 행·재정개혁론으로 대두된 것이 「행정수비범위이론」 혹은 「행정한계론」, 또는 「공·사행정분담론」이다.

공공재의 범위 즉, 행정수비범위이론은 행정의 담당·책임분야를 재검토하고 행정이 공공의 비용으로 담당해야 할 분야를 다시 수정하는 것과 본래 개인이나 가정 및 사회에서 해결되어야 할 것에 대해서는 주민자치의 영역에 위임하거나 민간부문의 시장 「메카니즘」에 맡겨두는 것을 의미한다.<sup>8)</sup>

7) 조직은 동태적 실체인 바 조직의 목표가 달성되었거나 환경적인 요인으로 목표의 달성이 불가능한 경우 조직은 새로운 목표를 발견하거나 환경의 개조를 시도하고자 하는 이러한 현상을 동태적 보수주의라고 부른다.

8) 이규환, 전거서, p.514.

시장경제가 「파레토」 최적조건(Pareto Optimality)을 얻는 데 실패한 영역은 개인간의 역할이 불가능한 공공재분야이다. 책이나 자동차 등은 개인에 의해 구입되고 개별적으로 소비될 수 있는 민간재(private goods)인 데 반해 공공재(public goods)란 사회 전체가 공공으로 그리고 비분할적으로 소비하는 재화이며<sup>9)</sup>, 소비에 있어서 비경쟁성, 외부성(externalities)<sup>10)</sup>을 특성으로 한다. 따라서 주민들 사이에서 소비되는 모든 재화의 물적 속성이나, 사인간의 계약관계 즉, 시장 「메카니즘」의 적용여부에 따라 공공재와 민간재를 구분하고 있다.<sup>11)</sup>

공공재의 범위조정문제는 소득수준의 향상과 급속한 산업화와 도시화로 인하여 주민의 기본생활 수요도 급격하게 늘어남에 따라 지방재정기능의 확대가 불가피한 현실에서 더욱 중요한 과제가 아닐 수 없다.

공공재의 범위를 축소하는 가장 중요한 방법중의 하나가 서비스를 지방재정에서 세금에 의해 공급하지 아니하고 민간부문에서 공급하는 것이다. 실제로 미국의 여러 주에서는 오랫동안 경찰, 소

방, 응급치료, 도로, 공원, 주차장, 위락시설 및 쓰레기 수거 등의 행정서비스공급을 민간부문에 의존하고 있다.<sup>12)</sup>

민영화를 통한 위탁공급이 능률적인 이유는 민간기업의 경우 이윤추구라는 「인센티브」를 가진다는 데 있다. 따라서 가격개념이 적용되는 일부 수익성사업에 대하여 이를 민영화시키거나 민간자본을 유치도록 하는 것이 바람직하다.

공공재의 범위조정과 관련한 또 한가지의 방법은 특정사업의 공사화이다. 오늘날 지방자치단체의 활동은 일반적으로 크게 일반행정활동과 기업활동으로 구분되는 데 기업활동에 의한 서비스의 공급을 독립된 법인체인 공사가 담당케 함으로써 기업성을 제고시키면서 지방자치단체의 행정수비범위를 그만큼 축소시킬 수 있는 것이다.

지방공기업의 경우는 주민복지증진의 적극화, 지방주민자본의 부족, 민간독점화의 방지, 경영행정의 강화라는 이유로 그 중요성이 특히 오늘날 IMF체제하에서 더욱 요구된다 하겠다.

#### 다. 사용자 부담(user charges)

특별한 서비스를 이용한 사람은 이용한 만큼의

9) John F. Due and Ann F. Friedlaender, Government Finance, Homewood Ill. : Richard D. Irwin, 1981, p.25.

10) 외부성이란 어떤 재화에 부과된 가격에 반영되지 않은 어떤 기업의 생산기간 또는 개인의 효용기간의 상호작용에서 일어나는 현상인데 혜택을 받는 측이 그러한 혜택을 제공하는 기업이나 개인에게 보상하고 또는 손해를 받는 측이 그러한 손해를 끼친 측에게 보상을 받도록 하는 시장구조가 없기 때문에 정부 개입의 필요성이 생기는 것을 말한다. 따라서 정부의 개입이 필요시 되는 이유는 개인의 가치와 사회적 가치를 동일화하기 위해서 적절한 세금을 부과하거나 보조금을 지불하는 방식이다(Ibid, p.63).

11) Richard A. Musgrave, "Approach to a Fiscal Theory of Political Federalism", Public Finance - Needs, Sources and Utilization, National Bureau of Economic Research, Princeton, N. J : Princeton University Press, 1961.

12) Robert W. Poole, Cutting Back City Hall, NewYork : A Free Life Editions Book, Universe Books, 1980, pp.27~32.

재정적 부담을 저야 한다는 것은 오늘날 IMF체제 하에서 행정의 경영적 운용으로서 그 어느 때보다 다음과 같은 타당성이 인정되고 있다.<sup>13)</sup> 첫째, 조세 부담률이 상당히 높다는 인식과 자치단체의 자율적 세수증대 노력이 용이하지 않은 상황에서 수익자부담은 조세저항을 극복하고 세수를 증대시킬 수 있는 좋은 방안이다.

둘째, 자원의 효율적 배분과 공급서비스의 형평성 있는 분배가 가능하다. 특정 개인에게 편익이 주어짐에도 불구하고 그 서비스 공급을 위한 비용을 조세에 의존하여 무상으로 행정서비스를 제공하게 되는 경우에는 그만큼 다른 행정이 위축될 뿐만 아니라 사용자는 서비스와 조세부담 사이에 직접적인 관계가 있다는 것을 분명하게 인식하지 못하게 되어 개인의 소비를 증가시켜 자원의 낭비를 초래할 우려가 있다.

셋째, 공공서비스의 수요와 공급을 적정하게 산출할 수 있다. 서비스 수혜자가 자신이 받는 편익과 비용을 직접 연계시킴으로써 스스로 수요를 억제하고 자신에 맞는 수요를 요구할 것이며, 이에 따라 지방정부는 공급해야 할 서비스의 적정규모를 파악할 수 있다.

이처럼 서비스의 공급으로 인한 수익자가 그 공급비용의 일부 또는 전부를 부담하게 하는 사용자 부담 또는 수익자 부담의 원칙을 「proposition13」이

후 많은 지방자치단체가 채택하고 있는 전략이다.

지방재정의 합리화·효율화에 대해서는 「선택과 부담」이라는 「슬로건」하에 수익과 부담의 명확화란 관점에서 수익자 부담금제도가 상당한 관심을 끌고 있다. 최근 수익자 부담의 개념은 원인자 부담, 개발자 부담, 오염자 부담<sup>14)</sup> 등 협의의 수익자 부담 개념을 넘어 사용자 부담을 포함시키는 것이 지배적인 경향이다.<sup>15)</sup>

도시계획사업, 토지구획정리사업, 도시재개발사업 등 지방자치단체가 시행하는 사업 중에는 지방정부의 막대한 재원부담을 요하는 반면, 그 지역의 일부주민에게 지가상승 등 엄청난 개발이익을 주는 것이 적지 않다. 이러한 사업을 조세 등 일반 재원으로 충당하는 경우에는 특정한 주민에게는 엄청난 불로소득을 주는 반면, 주민 전체의 세부담을 과중해지는 모순을 낳게 된다. 따라서 주민 상호간 부담의 공평을 기하고, 불로소득적 개발이익을 그 지역사회에 환원시키기 위하여 이 제도는 매우 중요하다.

수익자 부담은 이익을 받은 자가, 사용자 부담은 일정한 서비스를 공급받은 자가 대가(fee)를 지불하는 것이기 때문에 공정성을 확보할 수 있다. 그러나 부담금과 대상이 잘못 선정되거나 기준이 잘못될 경우 오히려 사회적 형평을 상실할 우려가 있는 것이다.

13) 이규환, 「IMF체제 극복을 위한 지방재정의 운용전략」, 전계논문, pp.42~43.

14) John F. Due and Ann F. Friedlaender, op. cit., pp.85~86.

15) Joseph J. Seneca and Michael K. Jaussing, Environment Economic, Englewood Cliffs, N. J : Prentice Hall Inc., 1979. pp.234~236.

### 라. 日沒(sunset)基準의 개발

IMF체제하에 지방재정운용의 합리화를 추구하기 위해서는 우리나라도 일몰법(sunset act)을 제정하여 경상비용 절감을 적극적으로 추진해야 할 것이다. 일몰방식은 예산편성시 각각의 사무나 사업마다 끝나는 시기를 설정하여 그 시기에 사무나 사업의 효과를 엄격하게 재검토하여, 의회가 필요성을 인정하여 승인한 경우(sun-rise)를 제외하고는 자동적으로 소멸시키는 예산편성방식이다. 예산요구나 예산사정의 단계에서 이 방법을 활용하면 의의가 있다고 할 수 있다.

미국의 연방의회는 대부분의 연방정부 사업들에 대하여 10년마다 그 사업의 존속여부를 다시 검토받아야 한다는 일몰법(sunset act)을 통과시켰으며, 주정부 차원에서는 1976년 Colorado 주에서 최초로 일몰법을 제정하였고, 그 후 많은 주에서 이를 입법화하였다.

그런데 개발도상국의 경우 입법부에 이러한 권한을 두는 것은 미국처럼 강력한 권한을 입법부가 행사하기 어렵기 때문에 심사주체를 행정부에 두어 재정경제부, 행정자치부, 감사원으로 구성된 임시기구를 설립, 운영하는 방법을 모색하는 것이 바람직할 것이다. 이때 검토대상은 모든 사업 또는 기관으로 하는 것이 좋다. 어떤 기관의 일부 사업이 폐지되는 경우에는 기구축소를 수반하게 된다. 폐지하거나 축소하는 경우 유의해야 할 점은 외형적으로 없어졌으나 실질적으로는 어떤 다

른 형태로 잔존하는 일이 없도록 해야 한다는 것이다.

일몰법은 행정이나 재정의 팽창을 영구화시키지 않는다는 점에서 감축관리의 유력한 기법이라 하겠다. 특히 신규시책이나 신설기구 뿐만 아니라 사무·사업의 재검토의 결과 기존 사무나 기구 등에도 종료기간을 결정하게 되면 효과는 더욱 확대될 수 있다.

### 2. 투자비 지출의 효율화 전략

지방재정운용의 건전화를 위한 이상의 몇 가지 방법은 경상적 재정지출 측면에서 어떻게 하면 예산을 절감하고 또 효율적으로 사용할 수 있는가를 모색함으로써 재정지출의 건전화를 위한 접근 방법을 검토하는 데서 고찰해 본 것이다. 그러나 감축관리나 공공재의 범위조정, 수익자 부담원칙, 일몰법 제정 등의 관리전략도 재정운용의 효율화를 위한 유용한 수단임은 분명하다. 그러나 이러한 소극적 전략은 지방재정의 건전화를 위한 근본적인 수단은 될 수 없으며, 전략의 성공을 위해서는 운용면에서 새로운 제도적 장치를 통하여 투자적 지출의 효율화 전략을 수립함으로써 IMF체제의 조기극복에 기여할 수 있을 것이다.<sup>16)</sup>

#### 가. 투자심사분석제도의 활성화

IMF체제하에 GDP 성장률이 크게 떨어지고 고물가가 예상되고 있는 현실에서 지방자치단체가 자주재원을 증대시킨다는 것은 매우 어렵다 하겠

16) 이규환, 전제논문, pp.44~45.

다. 자체재원이 빈약한 여건하에서 제한된 자원을 효율적으로 배분·지출하여 지방행정서비스 효율성을 제고시키는 것은 앞으로 지방행정이 해결해야 할 중요한 과제 중의 하나이다.

이러한 관점에서 장기적 공공수요를 예측하고, 이에 기초하여 중점사업과 투자의 우선순위를 결정하는 가운데 이러한 투자계획이 연도별 지방예산과 국고보조금 산정에 적절히 반영될 수 있는 체계적 재정운용이 요망된다. 합리적 투자지출을 기하기 위한 방안을 구체적으로 지적해 보면 다음과 같다.<sup>17)</sup>

① 투자지출의 효율화를 기하기 위한 방안으로서 비용·효과분석 등 과학적 분석방법이 광범위하게 활용되어야 할 것이다. ② 투자사업에 대한 사전적 타당성 조사의 체계적 실시와 더불어 사업진행과정에서의 효율성 제고를 위한 점검체계와 사후적 평가체계의 수립이 필요하다. ③ 투자비의 효율화 노력을 뒷받침하기 위해서는 투자 관련 예산회계제도의 전반적 개혁이 수반되어야 할 것인바, 이와 같은 내용들을 고루 함축하고 있는 투자심사분석제도를 살펴보도록 한다.

지방자치단체가 지역내에서 발생하는 행정수요에 효율적으로 대처하는 과정에서 직면하게 되는 가장 큰 문제는 한정된 재원으로 무한히 증가하는 수요에 어떻게 대처할 것인가에 있다. 이와 같이 재원이 부족한 상황에서 선택될 수 있는 가장 효과적인 방법 중의 하나가 개발투자사업에 대해 사

전에 정밀 분석하여 사업의 우선순위를 결정함으로써 한정된 재원에 의한 투자효과 극대화를 도모할 수 있는 것이 투자심사분석이다. 지방정부가 투자사업에 대해 심사분석과정을 거침으로써 다음과 같은 효과를 거둘 수 있다.

첫째, 경제성이 없는 투자를 억제하고 투자사업의 부실화를 사전에 예방할 수 있다.

둘째, 각종 후보사업 중 가용재원의 범위내에서 투자우선순위에 입각한 사업선정을 가능케 한다.

셋째, 공공기관 또는 상위 예산담당기관으로부터의 투·융자 자금의 우선배정 또는 외자도입의 지원자료로 제시할 수 있다.

넷째, 각종 요금·가격, 세율의 결정에 필요한 기준을 제공한다.

다섯째, 결재권자에게 투자사업결정에 필요한 자료를 체계적으로 분석하여 제시할 수 있다.

투자의 타당성을 검토하고 투자사업의 우선순위를 결정하는 기법으로 가장 널리 이용되고 있는 방법이 사업의 편익과 비용을 측정·비교하는 비용·편익분석(cost-benefit analysis)이다. 편익과 비용을 비교하기 위해서는 먼저 일정기간을 설정하고, 다음에 이들을 일정시점을 기준으로 가치통일을 해야 한다. 사업을 착수하는 현재시점과 장래사업이 완료되거나 어떤 기준에 의해 설정되는 목표시점으로 통일하는 것이 일반적이며 대개의 경우 현재 시점으로 환산하고 있다.

17) 이규환, 전계서, pp.502~503. ; 상계논문, pp.44~45.

### 나. 자본예산제도의 도입

이제 전면적인 지방자치제의 실시와 더불어 자치경영과 자본형성의 필요성이 크게 요구되고 있으므로 자본예산제도를 지방자치단체에 도입하는 방안에 대하여 깊은 모색과 탐구가 그 어느 때 보다도 요구된다.

지방재정의 효율적 운용을 위하여 중기재정계획제도를 도입·운영해 오고 있으나 아직 제도 정착이 미흡한 현실에서 성공적으로 중기재정계획을 운영·발전시키기 위해서는 관련제도의 도입 또는 운영이 강화되어야 할 것이다. 이러한 관련 보완 제도에는 자본예산제도와 사업별 예산편성방식 등의 도입이 그 대상이 될 것이다.<sup>18)</sup>

미국의 도시정부가 재정운용을 함에 있어서 당해연도 이상을 고려해야 한다고 생각한 것은 예산을 경상비지출 목적으로 하는 경상적 계정과 특별한 자본투자를 요하는 자본적 계정을 구분하기 시작한 데서 지방재정의 계획과 전망을 하기 시작한 것이다.

그러나 이와 같은 자본투자가 매년의 행사처럼 있었던 것은 아니고 몇 년만에 간혹 있었던 것이다. 그러던 것이 제2차 세계대전 후 많은 도시정부들이 도시기반시설의 확충뿐만 아니라 도시편익시설의 확대 등 새로운 자본투자 수요가 급격히 증가하면서 막대한 비용이 필요한데 그것들은 도시

정부의 일반재원으로는 도저히 감당할 수 없게 되자 이러한 투자비의 재원조달방법으로 지방채를 발행하였으며, 이 지방채는 주 헌법상 주민투표로 승인을 받아야 하는데 승인을 받기 위해서는 민간 기업처럼 전문적인 투자사업계획을 작성해야 했다. 이것이 이른바 자본투자계획(Capital Improvement Program : CIP)이다.<sup>19)</sup>

자본예산제도 및 자본투자계획은 장기적인 공공사업계획과 연결되어 조직적인 자원개발과 자원보전을 위한 효과적인 수단이 될 수 있어 재정계획의 수립에 편의를 제공하여 장기적인 관점에서 지방정부의 지출을 규제하는 데 기여하고, 이로써 지방정부의 공신력을 제고하는 데 유용하다. 뿐만 아니라 지방자치단체는 자본예산제도를 활용함으로써 요즘같은 IMF체제하에서 불경기에는 적자재정정책을 통하여 유효수요를 창출하고 고용효과를 증대시키며 경기회복에 크게 기여할 수 있다.

이 제도는 현재의 우리나라 지방정부에서 약간의 자본예산적 요소가 포함되어 있다고 볼 수 있다. 즉 현행 일반회계는 경상예산적 성격이 강한 반면에 특별회계는 자본예산적 성격이 짙다고 할 수 있다. 특히 공기업특별회계는 주로 자산의 형성과 그 운영을 다루고 있어 자본예산과 비슷한 특색을 갖고 있다.

또한 자본예산제도의 기본적 재원이 되고 있는

18) 이규환, "지방정부의 예산제도 개혁방안", 행정연구, 제6권, 중앙대학교 행정대학원, 1996.12, pp.45~48.

19) Robert D. Lee Jr., Public Budgeting System, 2nded, Baltimore : University Park Press, 1977, pp.240~245. ; John L. Mikesell, Fiscal Administration, Illinois : The Dorsey Press, 1982, pp.96~97.

지방채 발행을 인정하고 있는 점이다. 즉 현행 지방자치법에서는 자치단체의 장은 그 자치단체의 항구적 이익이 되거나 비상재해복구 등의 필요가 있을 때에는 행정자치부장관의 승인을 얻어 지방채를 발행할 수 있도록 규정하고 있다.

자본예산제도를 우리나라 지방자치단체에 도입하기 위해서는 무엇보다 먼저 장기종합개발계획의 수립이 필요하다. 자치단체는 향후 15~20년을 내다보는 지역내의 지역개발을 위한 각종 사업을 체계적이고 효과적으로 추진할 수 있도록 장기적인 종합계획을 수립해야 하는 것이 첫 번째 과제이다.

다음은 장기종합개발계획에 준거하여 10년을 목표로 하는 물리적 시설개발계획을 수립하고 따라서 이를 실천할 중장기재정계획을 작성하여야 한다. 이때 자본의 형성과 취득에 대한 재정계획은 사업별·시간별 우선순위에 따라 구체화시켜야 한다. 이것이 앞서 설명한 바로 자본투자계획(CIP)이다.<sup>20)</sup>

끝으로 자본예산을 편성하는 것이다. 이는 CIP가 일단 확정되면 5개년 계획의 제1차 연도분인 1년을 회계연도로 하는 상례적인 예산편성을 자본예산제도로 전환하는 것이다. 이러한 자본예산제도는 무리한 기채사업을 남발하고 경제적 안정을 해칠 우려가 있다는 결함이 있으나 지방자치단체의 자산상태와 재정구조를 이해하는 데 용이하고 자본지출의 분석을 가능케 하며, 지방정부의 공신

력을 높이고, 무엇보다도 경기회복에 기여한다는 장점이 있다. 따라서 부족된 재원으로 지역개발을 촉진할 필요가 있는 지방정부 특히 도시정부에서는 도입의 필요성이 큰 제도이다.

#### 다. 사업별 예산편성방식의 도입

현행 예산제도하에서 예산편성이란 행정조직단위별로 인건비, 물건비 등의 경비구분을 토대로 하여 예산요구 및 사정이 이루어지고 있다. 이러한 예산편성방법은 ① 예산편성과 사정이 전체적인 사업목적의 달성 또는 경비지출의 효율적 배분보다는 지엽적인 경비지출의 통제에 치중하게 되고, ② 조직의 미분화 또는 지나친 세분화로 인한 기능 또는 사업의 명백한 표출이 어려운 문제점을 지니고 있다.

이러한 예산편성제도가 지닌 문제점을 개선하기 위한 제도로는 계획과 예산의 연계, 경상계정과 자본계정의 분리 등의 제도 외에도 총원가예산 방식에 의한 사업별 예산편성제도의 도입이다.

사업별예산제도는 각 활동(activity)별로 업무단위를 선정하여 양적으로 표시한 다음 원가를 기준으로 하여 예산을 과학적이고 합리적으로 편성함으로써 그 집행효과를 측정·분석·평가할 수 있게 하는 예산제도이다.<sup>21)</sup> 사업별예산제가 갖는 장점은 첫째, 사업을 목적별로 분류하여 업적목표를 설정하기 때문에 장기계획과 연결시킬 수 있어 예산을 장기적 시야에서 편성할 수 있다. 둘째, 성과

20) 이규환, 전계논문, pp.49~50.

21) 상계논문, pp.37~38.



와 비용을 대비시킴으로써 수익과 부담, 효과와 효율을 용이하게 파악할 수 있다. 셋째, 도입시에는 사무량이 일시적으로 증가하지만 PPBS나 ZBB처럼 예산편성 때마다 대대적인 비용효과분석을 행하지 않기 때문에 도입 후에는 사무량이 줄어든다는 점을 들 수 있다.

그러나 사업별예산은 사업성과를 측정해야 하기 때문에 계량화가 가능하지 않으면 성과측정을 할 수 없다는 문제점과 그리고 하나의 기능이 여러 부서에 산재해 있기도 하며 또한 몇 개의 기능이 한 부서에 속해 있기도 하므로 전 행정에 일률적으로 적용하기 어려운 문제점이 있다. 따라서 중요한 사업이나 주로 객관적이고 계량화가 용이한 사업을 대상으로 성과주의 예산제도를 활용할 경우 효과성이나 효율성이 제고 될 수 있다.

## V. 맺는 말

현재의 금융위기가 발생하기 이전 우리나라의 거시경제정책의 성과는 만족할 만했다고 할 수 있다. 97년 3분기까지 실제 GDP는 약 6% 증가했으며, 소비자물가상승률은 4% 수준에서 억제되었다. 지난해 경상수지 적자는 GDP의 3%이하로 떨어지고, 또한 예산적자도 정부의 신중한 재정정책으로 소폭에 그쳤으며, 통화총량도 최소한의 증가에 머물렀다.

그러나 지난해 초부터 사상 유례없는 대기업 도산사태가 발생하면서 높은 부도율이 나타났다. 현재 금융부문이 겪고 있는 어려움은 금융기관의 시장 적응능력결여의 결과다. 그동안 금융기관은 위

험도에 대한 평가를 제대로 하지 못했으며 과도한 대출을 해왔다.

이로 인해 국제신용평가기관들이 국내 금융기관들의 신용등급을 잇달아 하향조정함으로써 해외자금조달이 급속히 어려워졌다. 정부의 외환보유고도 시중은행 해외지점에 대한 지원으로 급격히 고갈되었다. 이 결과 결국은 IMF의 구제금융을 요청하게 된 것이다. 이처럼 현 위기의 상당부분은 한국의 금융 및 기업부문의 근본적인 결함에서 기인하고 있지만 그 피해는 온 국민이 부담하게 되었다.

이런 위기를 극복하기 위하여 정부는 거시정책, 금융부문구조조정, 기타 구조개혁 등 3개 분야로 여러가지 정책을 추진하고 있다. 특히 재정정책으로는 중앙정부의 경우 올해 재정적자를 GDP의 0.8%에 이를 것으로 보았다. 노·사·정 합의에 따라 추가적인 사회보장지출이 증가될 것으로 보인다. 예상보다 성장률이 낮아지고 실업률이 증가할 경우에는 재정의 경기조정기능을 위해 적자규모가 더 늘어날 가능성이 있는 것이다. 이에 따라 세입을 늘리기 위해서는 부가가치세의 과세범위를 확대하고 면제대상을 축소한다. 또 법인세도 비과세·감면 등의 축소를 통해 과세기반을 확대한다. 소득세도 소득공제·비과세 등을 축소하고 특별소비세와 교통세를 인상한다. 세출을 줄이기 위해서는 경상지출, 특히 민간기업부문에 대한 지원을 삭감하고 대형국책사업, 농어촌 구조개선사업, 교육투자 등의 사업중에서 우선순위가 낮은 부문의 지출을 줄인다.

IMF체제 극복을 위해 지방자치단체의 재정운용은 무엇보다도 지방자치단체의 행·재정에 내재되어 있는 비효율·낭비요인을 제거하고 재정수요 팽창을 억제하여 재정지출의 절감과 합리화를 이루어야 한다.

지방재정지출의 합리화와 관련하여 일반적 경비절감의 고려사항은 ① 지방자치단체를 둘러싸고 있는 내·외환경의 변동으로 인해 불요불급한 경비 지출은 폐지, 동결, 감축한다. ② 지방자치단체의 기구 및 사업을 재검토하여 가능한 한 민간부문으로 이양한다. ③ 행정서비스의 적정화와 사회적 공평에 비추어 수익자 부담을 지향한다. ④ 경상비를 최대한 억제키 위해 공무원의 증원을 신중히 할뿐만 아니라 자치단체 기구·기능을 합리적 조정을 통해 감원을 추진한다. ⑤ 지방예산의 계획기능을 강화하여 무리한 사업확장으로 재정지출의 팽창을 억제한다.

따라서 이러한 합리적 재정지출을 효율적으로 수행할 수 있는 전략은 감축관리, 공공재 범위조정, 수익자부담원칙, 일몰법 도입 등으로 경상적 지출의 효율화를 도모하고, 투자심사분석제도의 활성화, 자본예산제 도입, 사업별 예산편성방식의 도입 등을 통하여 투자적 경비지출의 효율화를 도모함으로써 지방자치단체의 차원에서 IMF체제 극복에 기여할 수 있으리라 생각한다. **열린중남**

## 참 고 문 헌

- 김수근, "IMF체제와 지방재정", 지방재정, 2호, 한국지방재정공제회, 1998.
- 심정근 외, 지방재정학, 서울:박영사, 1997.
- 유 훈, "감축관리와 예산의 절감", 지방재정, 대한 지방행정공제회, 1983, 5.
- 이규환, 도시행정론, 서울:녹원출판사, 1993.
- \_\_\_\_\_, 지방재정의 계획적 운용, 서울:대성당, 1984.
- \_\_\_\_\_, "IMF체제 극복을 위한 지방재정의 운용 전략", 지방재정, 2호, 한국지방재정공제회, 1998.
- \_\_\_\_\_, "지방재정지출의 합리화 방안", 지방재정, 4호, 한국지방재정공제회, 1994.
- \_\_\_\_\_, "미국의 감축관리와 그 추진전략", 지방재정, 5호, 한국지방재정공제회, 1993.
- \_\_\_\_\_, "지방정부의 예산제도개혁방안", 행정연구, 중앙대학교 행정대학원, 1996.
- 이창균, "지방예산제도와 통합예산제도의 연계방안", 지방재정, 한국지방재정공제회, 1996, 6
- 삼성경제연구소, IMF시대의 기업경영, 1998.
- Due John F. and Friedlaender Ann F., *Government Finance*, Homewood : Ill, Richard D. Irwin, 1981,
- Lee Robert D. and Johnson W., *Public Budgeting System*, 2nd ed., Boltimoer : University Park Press, 1977.
- Mikesell John L., *Fiscal Administration*, Illinois : The Dorsey Press, 1982.

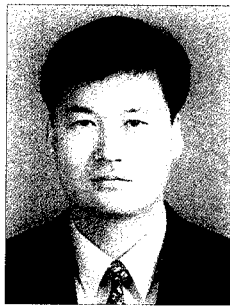
Musgrave Richard A., "Approach to a Fiscal Theory of Political Federalism", *Public Finance - Needs, Sources and Utilization*, National Bureau of Economic Research, Princeton, N. J : Princeton University Press, 1961.

Seneca Joseph J. and Jaussig Michael K., *Environment Economic*, Englewood Cliffs, N. J : Prentice Hall Inc., 1979.

## 불량 폐기물 매립지의 사후 활용방안

이 재 영  
(李在榮)

서울시립대학교  
환경공학부 교수



### I. 서 론

### II. 매립지의 안정화 처리방안

### III. 결 론

### I. 서 론

불량폐기물 매립지의 문제는 매립가스와 침출수의 방출 및 이동에 의한 인간위생 및 환경에 악영향을 미치는 경우라 할 수 있다. 특히 매립가스의 대기방출은 인간에게 위해성과 지구 온난화 등에 영향을 미치고 있다 한다. 그러므로 폐기물 매립지 및 불량매립지의 안전한 처리는 인간이 살고

있는 지구의 환경에 좋은 영향을 줄 것이다. 또한 우리 나라와 같이 인구밀도가 높고 좁은 국토면적을 가진 나라는 불량폐기물 매립지를 다른 목적으로 사용하고자 할 경우 매립지는 인간활동 및 사용계획에 악영향을 미칠 수 있기 때문에 적절한 처리방안을 모색하여야 할 것이다.

우리나라의 사용종료 불량폐기물 매립지는 전국적으로 다양하게 분포되어 있으며, 총 1,700여개소(환경부, 898)가 있는 것으로 조사되었다. 그중 5000㎡ 미만의 소규모 매립지가 조사된 전체 불량매립지의 64%인 1,100여개소로서 대부분을 차지하고 있으며, 그 중 규모가 1,000㎡ 미만도 300여개소로서 전체의 17%에 달하여, 대부분 소규모 매립지로 나타났다. 이러한 매립지의 이용실태 및 계획을 보면 농지, 대지, 초지, 공원, 주차, 공공용지, 적환장 순으로 비교적 소극적인 면을 볼 수 있다. 현재 미국과 같이 국토 면적이 넓은 나라는 매립지 폐쇄 후 약 30년의 관리 및 안정화 기간을 두고 있지만 우리나라와 비슷한 일본과 같이 국토면적이 좁은 나라인 경우는 매립부지의 조기 안정화를 통한 토지의 재사용을 모색하고 있다. 우리

나라에는 현재까지 불법적으로 조성된 불량매립지가 다수 분포하고 있다. 여기서 불량매립지란 바닥층의 차수시설, 최종복토층 및 환경오염 방지시설이 적정하게 갖추어져 있지 않은 곳을 말한다. 이러한 불량매립지는 두 가지 측면에서 바라볼 수 있다. 우선 하나는 환경문제로서 침출수로 인한 매립지 주변의 지하수 오염문제와 매립가스로 인한 악취문제 등을 예상할 수 있고, 다른 하나는 지반공학적 측면으로서 매립지역은 연약지반의 형태로 구분할 수 있으며 개발계획시 토지 이용적 측면에 장애가 되고 있다. 또한 불법으로 매립된 폐기물은 굴착 후 기존에 운영되고 있는 위생매립지나 새로 계획되는 매립지로의 운송이 어려운 상황이다. 따라서 현존하는 불량폐기물 매립지를 적절히 처리하기 위한 방안의 모색이 필요하다.

본 고에서는 이러한 불량폐기물 매립지(사후종료매립지) 문제를 해결하기 위하여 적용 가능한 방법과 처리후 사용사례에 대하여 국내·외적으로 알아보기로 한다.

## II. 매립지의 안정화 처리방안

불량폐기물 매립지를 완벽한 절차를 거쳐 토지 안정화를 실시한 국내의 예는 거의 없는 실정이며 외국에서 추진하고 있는 매립지 안정화 처리방안으로 동다짐공법, 약품혼합 다짐 처리법, 매립존치 및 오염방지에 따른 활용방법, 퇴비화 처리, 폐기물 재운반 후 불량매립지의 조기이용 방법, 조기안정화에 의한 굴착 및 선별 처리법(Waste Mining Method) 등이 사용되고 있다.

### 1. 동다짐

#### 가. 개 요

수작업에 의한 다짐장비로 지반의 지지력(bearing capacity)을 개선시키는 Tamping 방법은 수세기 동안 이용되어 왔다. 토양다짐에서 타격에너지를 이용하는 원리는 1930년대 도로건설시 2~3m의 높이에서 2~3ton의 추(pounder)를 사용하여 도로건설에 응용하였다. 1970년대에 Menard와 Broice가 연약지반 개선을 위해 동다짐 공법을 개발한 이래 많은 경험들이 축적되어 왔다.

초기에는 10m의 높이에서 8ton의 추를 낙하시켜 80tm의 에너지를 얻는데 불과했으나 현재는 4,000tm의 에너지를 얻을 수 있는 기술까지도 개발되었으며 이는 20m의 높이에서 200t의 추를 낙하시키는 것에 해당된다. 오늘날 400~700tm의 에너지를 얻는 기술은 상당히 일반적이며, 연약지반의 심도 30m까지 개량할 수 있다. 현재까지 동다짐 공법의 응용은 약 1,500여회, 처리면적도 약 1,300만㎡에 이르며 전 세계적으로 이용되고 있다.

동다짐 공법이 적용 가능한 지반조건은 잡석, 자갈에서부터 점토질과 퇴적토질의 거의 모든 형태의 토양에 이르기까지 다양하다. 특히 점토질과 퇴적토질의 경우는 vertical drain과 sand 또는 rock columns와 같은 다른 기술과 접목하여 사용된다. 일반폐기물과 산업폐기물의 매립지는 선행압밀(preloading)과 변형의 획일성(The Uniformity of deformation)의 조건하에서 동다짐 처리될 수 있다. 현장공사 및 실험실 연구결과와 조사에 기초를 둔 Foreign monitoring(Quality Assurance

System : 특성 보장체계)과 여러 해에 걸쳐 수행된 동다짐 공법의 적용경험은 폐기물 매립지의 장기기간에 걸친 안전성의 개선을 위해서는 동다짐 공법을 최적화 하는 model의 개발이 필요하다고 본다. 동다짐 공법의 기술적인 배경과 토질역학의 경험들은 일부 현실화된 현장공사에 의해 설명 또는 제시되고 있다.

여기서, 선행압밀공법은 연약지반의 공학적 성질을 개량하기 위한 한가지 방법으로서 연약지반 표면에 등분포하중을 가하여 목적된 구조물의 설치 이전에 필요한 만큼의 압축이 발생하도록 유도하는 공법이다. 선행압밀공법의 하중을 부과하는 가장 흔한 방법으로는 토사(혹은 암석) 성토와 물탱크 등의 설치이다. 다만 이 공법은 수개월부터 1년 이상의 긴 시공시간이 필요하므로 토목사업의 계획 초기단계에서부터 시공여부가 결정되어야 한다.

배수(drainage)공법은 선행압밀공법에 의한 지반개량시 투수성이 나쁜 연약 점토층의 두께가 크면 지반개량에 소요되는 기간이 1년이상, 경우에 따라서는 수년씩 길어지기 때문에 이 기간을 단축시키는 공법이다. 배수공법에는 배수통로의 재료나 형성과정에 따라서 모래 말뚝식(sand pile), 압밀 배수(paper drain)식, 그리고 모래다짐 말뚝(sand compaction pile) 등이 있다.

동다짐 공법은 적용시 대상 지반을 격자형으로 분할하여 계획에 따라 하나건너씩 집중적으로 Tamping을 실시하고, 또한 시공과정에 지반조사를 병행하여 수시로 개량효과를 측정함으로써 효과적인 시공이 가능하다. 또한 초기에는 큰 에너

지로 Tamping하여 지반의 깊은 곳을 개량한 뒤 마지막으로 가벼운 Tamping을 가함으로써 지표 부근을 개량하여 전 깊이에 걸쳐 고르게 개량할 수 있다.

일반적으로 불량매립지를 개량할 때는 매립층 폐기물과 이미 존재하는 토사만으로는 동다짐 공법을 적용하여 다짐밀도를 일정 값 이상으로 균일하게 개량하는데 기술적 어려움이 많기 때문에 잡석, 모래, 자갈 따위를 혼합하여 다짐처리하는 동적치환공법을 동다짐공법과 함께 적용하는 것이 좋다.

#### 나. 동다짐 공법의 특징

##### 1) 장 점

① 잡석, 자갈, 모래, 세립토 및 폐기물 지반, 지하수 아래 토질의 다짐에 이르기까지 광범위하게 적용이 가능하다.

② 지반의 균질성에 대하여 시공과정에서 유연하게 대처할 수 있으므로 넓은 면적의 부지일지라도 확실하게 개량할 수 있다.

③ 절대공사기간에 제한을 받지 않고 급속시공이 가능한 공법으로서 특별한 약품이나 재료가 필요치 않은 점 등이다.

④ 대부분의 연약 폐기물층이 완전 포화된 것이 아니므로 충격을 가하면 간극내의 소량의 기체가 물로 용해되어 결과적으로 간극 부피를 감소시킨다.

⑤ 액상화, 배열과 전단 그리고 다짐 발생하는 과잉간극 수압의 확산 등으로 인하여 다짐동안에 투수성이 증가한다.

⑥ 다짐에 의하여 전단강도가 감소함에 따라 틱스트로피<sup>1)</sup> 강도가 얻어진다.

## 2) 단 점

① 유기물 분해에 의한 잔류 침하를 예측할 수 없다.

② 썩음에 의한 소음 진동이 발생한다.

③ 기존 구조물과 이격거리를 확보해야 한다.

④ 가스, 침출수, 악취 및 비산먼지 발생의 우려가 있다.

## 2. 약품혼합다짐처리법

### 가. 개 요

약품혼합다짐처리 공법은 「연약지층을 터파기하여 지상에서 약품 혼합시켜 다짐처리 하는 방법으로서 지반의 투수성을 감소시키고 지반의 강도를 증가시키는 공법」이다. 그리고 소형기계에 의한 시공성이 우수해서 유효한 지반개량 공법으로

많이 사용된다.

특히, 최근에는 바다나 하천 가까이에서 복잡한 퇴적층을 나타내는 지반에서의 시공도 증가할 뿐만 아니라 날로 심각한 폐기물 매립장, 산업폐기물 매립장, 오폐수 고화처리 등 지반조성에 점토공법, 비닐시트 공법이 아닌 현장의 흙을 이용하여 시멘트를 혼합한 약품을 보강하여 지반강화를 증대시키는 공법으로 선진국인 일본, 미국 등에서 폐기물 처리장 및 고화매립 설치 공법에 적용함으로써 환경오염 방지대책의 일환으로 평가받고 있다.

매립된 폐기물의 현상대에 시멘트와 약품을 혼합하여 폐기물과 토사입자 주변에 부착된 흡착수 중의 유기물을 전반적으로 분해하여 시멘트층의 칼슘이온이 토사입자 표면에 직접 작용하여 인공 암석을 형성하도록 한다.

일반적인 약품의 화학성분은 <표 1>와 같이 칼슘, 마그네슘, 칼슘 등 10여종으로 구성되어 있으며 주로 금속원소인 무기염의 복합물로 되어 있다.

<표 1> 약품의 화학성분

성 분	함 유 량 (%)
SiO <sub>2</sub>	22.0
Al <sub>2</sub> O <sub>3</sub> + Fe <sub>2</sub> O <sub>3</sub>	7.5
CaO + MgO	62.8
SO <sub>3</sub>	2.2
기 타	5.5
합 계	100

1) 틱스트로피(Thixotropy)란 교란된 흙이 시간이 지남에 따라 손실된 강도의 일부를 회복하는 현상

## 나. 약품혼합 다짐 처리법 특징

### 1) 장 점

① 폐기물중 유해, 유독물질이 함유되어 있는 상태로 본 공법을 적용하여 침출수, 유독가스 발생문제를 감소시킬 수 있다.

② 폐기물 매립지의 현장토사(폐기물포함)를 이용, 시멘트에 화학약품을 혼합 처리하는 방법으로 폐기물 및 현장토사를 재사용 할 수 있다.

③ 일반 토양 뿐만 아니라 부식토의 실트, 점토 질 등의 초연약 지반을 개량할 수 있으며 적당한 강도 및 불투수력(투수계수 =  $1 \times 10^{-6} \text{cm/sec}$ )을 나타낸다.

④ 작업이 용이하며 특수 기술이 필요없다. 시공은 현장토 + 시멘트 + 약품을 잘 교반 혼합하면 좋은 시공을 할 수 있다.

⑤ 타공법에 비해 공기가 단축되며 사후관리가 간단하여 경제적이다.

### 2) 단 점

① 지하수와 토양의 오염가능성이 있다.

② 약품혼합시 매립지반의 일축압축강도, 다짐 밀도는 증가되나 토사의 특징과는 다르므로 하중이 큰 구조물을 설치할 경우 충분한 토질조사를 요구한다.

③ 약품 혼합시 주변의 소음 및 비산먼지 발생이 우려된다.

④ 국내 폐기물 매립장에 적용사례가 거의 없다.

약품혼합다짐처리 공법과 유사하게 약품을 연약지반 중에 그라우팅 기구로 주입하여 지반을 안정화, 고형화 시킬 수 있는 방법으로는 약액주입

공법이 있다. 주입이란 천연의 지층, 시설물 또는 폐기물 매립시설에 펌프로 보내지는 고화지수재를 압입하는 것을 말한다. 주입이 성공하기 위해서는 압력하에서 주입된 주입체가 분리하지 않고 모든 공동, 틈바구니, 공극에 주입되어 연속적으로 채워져야만 하며 보링구멍이나 주입관을 통해서 주입된다.

그러나, 약액주입 공법의 적용 가능성에 대한 제한요인으로는 폐기물 매립장치럼 불규칙한 매질로 채워져 대단위 공극이 많은 틈바구니에 약액을 주입할 때는 좋은 결과를 얻지 못할 염려가 있다. 그리고 이 경우에는 주입압력을 높여도 소용없다. 즉 약액주입 공법은 폐기물 매립장의 안정화, 고형화 처리시에는 약품처리 효과가 낮으며 타공법에 비하여 고도의 기술이 필요하다.

일반적으로 국내 폐기물 매립장의 평균 깊이는 수도권 대단위 매립지를 제외하면 평균 5m미만이므로 터파기를 이용한 약품혼합 다짐처리가 경제성과 시공성 면에서 상대적으로 월등할 것으로 사료된다.

### 3) 설계 고려 사항

본 공법의 설계에 있어서 혼합처리약품 주입량을 결정하기 위해서 고려되어야 할 사항으로서는 개량 심도, 지하수위, 매립폐기물의 특성, 지반의 조건, 환경오염(침출수, 가스, 악취, 소음 진동) 등의 항목들이 있다.

#### 가) 개량심도

약품혼합다짐처리 공법은 주로 불도저와 백호우를 사용하여 폐기물층에 약품을 혼합처리하기



때문에 매립고가 5~10m가 적당하다. 10m 이상의 깊이는약품혼합 시공상 어려움이 따라 비균질한 혼합상태가 되어 효과적인 고화처리를 기대하기 힘들다. 김포 매립지를 제외한 전국 사용후 매립지의 평균 총매립고가 10.2m에 불과 할 것으로 보 이므로 본 공법의 적용가능성은 충분하다고 판단 된다.

#### 나) 지하수위

지하수위가 높을 경우 약품의 분해가 초기에 이 루어져 고화제 효율이 저하될 것으로 기대된다.

#### 다) 매립 폐기물의 특성

매립된 폐기물의 특성은 일반적인 토사와는 많 이 다르다. 폐기물의 매립경과 년수가 오래될수록 일반 토사의 성질에 가까울 수 있으나 난분해성의 비닐 플라스틱류들의 매장량을 사전에 검토하는 것이 필수적이다. 매립 연령이 낮을수록 유기물량 이 많고 가스발생도 심하다. 따라서 폐기물의 특 성은 토사와는 전혀 다르므로 약품혼합 다짐처리 공법의 적용이 쉽지는 않다.

일반적으로 5년 이상된 매립폐기물의 경우 유 기물류는 거의 분해되어 어느 정도 안정화 단계 에 도달했음을 알 수 있다. 그러나 5년이하의 폐 기물 경우도 약품혼합처리 공법의 적용은 가능하 나 비닐 플라스틱과 같은 난분해성 물질의 함유 량의 정도에 따라 그 처리효과에 차이가 있으므 로 실내와 현장실험을 통하여 그 적용여부를 결 정하여야 한다.

#### 라) 지반조건

고화제 약품을 혼합다짐하는 공법은 폐기물 매

립지, 일반지반용, 연약지반, 고함수 개펄용, 유기 물 고함유토질, 산업폐기물의 슬러지 등의 처리에 이르기까지 광범위하게 적용된다.

#### 마) 침출수, 가스, 악취

본 공법을 동다짐공법과 비교할 때 침출수, 가 스, 악취문제는 많이 감소한다. 각종 폐기물에 함 유된 유해물질의 무해화 작용은 조직의 치밀화, 유해물질의 고정화, 유해 중금속류 원소의 이온치 환 반응에 의해 이루어진다. 유해물질의 종류, 함 유량에 따라 화학약품의 혼합량과 각종 첨가물량 을 조절해야 한다. 따라서 본 공법의 적용가능성 을 높이기 위해서는 실내와 현장 실험을 통한 매 립폐기물의 침출수와 가스발생 문제를 고려하여야 한다.

#### 바) 온도

고화제 약품은 각종 시멘트와 마찬가지로 기온 이 높을 때 물과 결합 반응등의 화학반응이 활발 하고 낮을 때는 완만해지며 특히 0℃이하에서는 강도의 증가가 기대되지 않는다. 또한 화학약품 첨가량이 적당하지 않고 재령기간이 짧을 때는 기 온의 영향을 받기 쉬우므로 겨울철 공사시 세심한 주의가 필요하다.

### 3. 매립존치 및 오염방지에 따른 활용방법

현재 한국토지공사에서 가장 많이 계획 수행되 고 있는 처리방법중 하나인 이 방법은 토지이용의 급박성이 없다면(공원 등), 적용하기에 보다 적합 하고 현실적으로 가장 타당한 방법중의 하나가 될 것으로 판단된다. 본 방법은 앞에서 말한 동다짐

및 약품혼합다짐 처리방법과 병행하여 사용할 수 있는 방법이다.

본 방법의 기본 개념은 1차적으로 비위생적으로 처리된 매립으로 인하여 커다란 오염원(pollutant source)으로 존재하고 있는 매립지 주위의 환경오염 영향을 저감시키는데 있으며, 2차적으로 환경오염의 차단과 병행 혹은 별도로 매립지의 안정화를 기하며, 상기의 개념에 입각한 혹은 결과에 따라 적용 가능한 토지의 이용방안을 수립하는 것이라고 할 수 있다.

#### 가. 기술적 타당성

비위생적으로 매립된 불량 매립지에서의 각 오염 항목에 대한 대책을 수립하는 것으로서 기술적으로 가능하고 가장 현실적인 방법이다. 따라서 본 방법은 적용기술의 특수성보다는 설계기술이 큰 비중을 차지하게 될 것이다. 하수오니 및 특정 폐기물에 대해서는 일반폐기물과 구분하여 대책을 수립해야 한다. 예로서 고형화를 실시하여 안정화시키거나 굴착하여 처리한 곳에 일반적인 오염방지 시설을 설치한다.

각 오염대책 적용시 항목별로 나누어 적용시기를 결정하며 각 항목의 연관성 및 경제성을 고찰하여 실시 순위를 정하여 연차적으로 실시가 가능하다.

#### 나. 오염 영향

공사기간중 악취, 침출수에 의한 지표수 및 지하수의 오염 등이 발생되며 다른 방법에 비해 오염영향을 최소화 할 수 있는 방안을 우선적으로 실시하여야 한다. 철저하고 장기적이고 지속적인 감시(monitoring)시설의 설치 및 운영이 필요하다.

#### 다. 토지 이용성

폐기물을 매립한 채로 오염방지 시설을 설치하고 안정화를 피하기 때문에 매립층의 장기적인 침하 및 가스 발생 등이 일어나며 이의 영향으로 인하여 단기 내에 고도의 토지이용은 불가능하다. 따라서 토지이용계획을 단계별로 나누어 초기는 공원으로 이용하고 매립지반이 충분히 안정된 후에 고도적인 이용을 하는 등 효과적인 토지이용계획을 수립해야 한다.

#### 라. 최종복토(final covering)

위생매립시의 운영 중 설치되어야 할 일일복토 및 중간복토의 설치도 중요하나, 폐쇄후의 최종복토층의 설계를 더욱 효율적으로 계획 건설하는 것이 중요하다. 최종복토의 필요성 및 역할은 침출수의 발생을 방지하기 위하여 매립지 내부로의 우수 침투 차단, 매립지가스(LFG)의 표면으로 누출 방지, 해충, rodent의 서식 방지, 침강 및 침하에 대한 저감효과 등이다.

최종복토층의 구성은 우수와 가스의 차단을 위한 차단층(점토층 혹은 Geomembrane(HDPE/PVC) 등의 인공차수막), 이를 중심으로 상부에 배수층 및 하부에 지지층을 설치하고 맨 위 표면에는 뿌리가 짧은 식물을 위한 식생층을 설치한다. 이들 최종 복토층의 구성은 주변환경에 따라 다르게 설계·시공되어야 한다.

#### 마. 침출수 차단벽

매립지 전체둘레에 차단벽을 설치하여 매립폐기물의 분해시 발생되는 침출수(leachate) 및 가스

(LFG)의 거동을 방지함으로써 지하수의 오염 및 인근지역의 환경오염을 막을 수 있다. 차단벽은 매립지 둘레의 표면상단에서 수직으로 지하 불투수층까지 설치되어 매립지 전체를 완전히 에워싸는 것을 원칙으로 한다. 차단벽으로는 일반적으로 완전히 차수를 기할 수 있는 Slurry Wall System을 가장 널리 사용하고 있으나 그 외의 여러 가지 공법을 사용할 수도 있다.

#### 바. 침출수 처리시설

매립폐기물의 분해시 발생하는 침출수의 오염 농도는 상당히 높으며, 일반적으로 중금속을 포함한 다양한 오염물질들이 포함되어 있어 심각한 지하수의 오염을 초래한다. 따라서 이의 차단을 위해 침출수 차단벽을 설치할 경우 일반적으로 매립지내 갇히게 될 침출수의 추출 및 처리가 요구되게 된다.

#### 사. 매립지가스(LFG) 유출설비

매립된 폐기물이 생화학적 분해과정을 통하여 분해되면서 가스를 생성하게 됨을 앞에서 언급한 바와 같다. 이렇게 발생된 가스(LFG)는 지하에서의 거동을 거쳐 표면으로 방출되면서 어느 한곳에 모여 있을 때 폭발, 화재의 위험성을 갖게 되며 대기중에 누출될 때는 악취를 발생시키게 된다. 이러한 LFG의 추출처리 필요성은 환경오염의 방지 측면에서 뿐만 아니라 매립지내의 공극 내에 갇혀 있는 기 발생가스를 추출함으로써 폐기물의 분해 작용을 촉진시켜 매립지 전체의 안정화에도 도움을 준다.

#### 아. 발전 설비

매립지가스(LFG) 유출설비를 통하여 포집된 LFG는 그 양이 적거나 성분에 따라 이용가치가 없을 경우는 연소를 시켜 무해화 한 다음 대기로 방출한다. 매립지가 커서 매립지가스의 발생량이 많을 경우 이를 이용한 가스발전소의 건설도 가능하다.

#### 자. 안정화 및 기타

상기에 검토한 안정화의 대책 외에 실질적으로 포함되어야할 사항으로는 사면의 안정화를 통한 토목공학적 측면에서의 매립지 안정과 특정폐기물 및 하수오니의 처리 등을 꼽을 수 있다.

#### 4. 퇴비화 처리

퇴비화는 현재 가장 문제가 되고있는 음식물 폐기물을 처리하는 방법중 하나라고 말할 수 있다. 토양미생물의 작용에 의하여 벼짚류, 분뇨, 폐기물, 탈수오니, 톱밥 등 유기성 폐기물을 호기적 조건으로 분해시켜 그중 분해성 성분을 가스화하여 안정화하는 방식을 퇴비화(composting)라 부른다. 이때 유기물의 산화시 발생하는 에너지에 의해 유기물에 혼재하고 있는 병원균, 기생충류, 파리 등이 사멸되어 위생적인 안정화가 이루어지며 매립시 발생하는 침출수에 의한 지하수의 오염문제가 없어지고 퇴비화 공정에 따른 유기탄소의 미생물 호흡에 의한 분해로 전체적인 폐기물의 분량이 감소되는 장점이 있다.

폐기물이 부패하는 과정에서 생성되는 악취는

낙산, 아민류, Mercaptan류 등에 의한 것으로 이 물질도 퇴비화 도중 호기성 미생물에 의하여 무취의 가스로 분해되므로 퇴비화 후의 악취는 문제가 되지 않는다. 이외에 폐기물이 규제치 이상의 중금속을 함유하고 있을 경우 시장성 확보문제, 장시간의 숙성 등의 문제가 있다. 이를 해결하기 위하여 중금속에 대한 규제치를 설정하고 퇴비의 질을 향상시키거나 고유지에 사용하도록 국가적인 정책이 수립되어야 하며 퇴비화의 신공정개발에 투자가 이루어져야 한다.

퇴비화 공정시 영향을 주는 생물학적 환경조건으로는 입도, 수분, C/N비, 미생물의 존재, pH의 유지, 공기 등이다. 퇴비화에 대한 경제성을 평가할 경우 일반적으로 폐기물에 의한 퇴비생산의 단위 경제성은 거의 없는 것으로 판단되고 있으나 폐기물 처리라는 환경적인 측면과 국가, 국민 경제적 관점에서 보면 경쟁력이 있는 처리방법이라고 할 수 있다.

퇴비화공법은 위생매립이 불가능한 경우 대행할 수 있는 폐기물의 처리방법으로 사용이 가능하며 자원의 재 회수 및 재활용이라는 견지에서 채택될 수 있는 처리공법이다. 따라서 외국에서는 오래 전부터 이와 같은 유기성 폐기물 퇴비의 농업적 이용을 위하여 많은 연구를 수행하여 도시하수처리 오니와 목재 재재후 남은 경질 나무껍질의 이용 가능성에 관한 연구가 많이 이루어지고 있다.

현재 실행되고 있는 퇴비화 시스템으로는 Windrow Composting, Aerated Static Pile, Mechanical Reactor(In-vessel) 시스템으로 대별

된다. 이들 방법들은 공기의 주입방법에 있어 약간의 상이함이 있다. 각각의 방법을 설명하면 다음과 같다.

#### 가. Windrow 시스템

이 방법은 Front-End Loader 또는 특별 제작된 장비를 이용하여 pile 위의 오니와 bulking agent의 혼합물에 공기를 주입하여 주는 방법이다. 총 유기물 부하가 높은 초기에는 약 하루에 한번 pile을 정기적으로 뒤집어주며 그 다음부터는 1 주일에 3번 정도의 빈도로 뒤집어 준다. 퇴비화를 마친 오니는 일반적으로 판매되기 전에 숙성을 위해 stockpile 된다.

#### 나. Aerated Static Pile 시스템

이 방법은 각각의 pile 밑바닥에 다량의 perforated pile을 격자구조로 설치하여 적재시 전체에 적당량의 공기를 공급할 수 있도록 pump 또는 blower와 연결하여 퇴비화시키는 방법으로 pile은 wood chip 또는 기타 bulking agent층으로 덮여왔다.

이 방법은 균일한 산소 전달을 위하여 설계 및 시공시 주의하여야 한다. compost/bulking agent의 혼합물은 pile 형태를 유지하기 위하여 bulking agent 층위에 적당량을 적재하고 마지막으로 퇴비화 공정을 마친 부산물을 그대로 이용하거나 분쇄시켜 cover soil로서 이용한다. 이는 퇴비화 공정시 퇴적물 내부의 온도를 일정하게 유지시키고 좀 더 효과적인 산소공급을 하기 위함이다.

이 방법의 적용시 분쇄된 퇴비를 사용하면 분쇄

되지 않은 퇴비를 사용할 경우보다 퇴비의 공극이 작기 때문에 단열이 훨씬 효과적이다. 분쇄된 퇴비는 퇴비화 공정시 pile의 마지막 덮개용으로 주로 이용되며 분쇄되지 않은 퇴비는 시스템 전체의 균일한 산소공급 및 단열효과를 위해 pile의 중간 부분에 사용되어 진다.

#### 다. Static Pile 시스템

이 방법은 침출수나 응축수에 의한 지하수의 오염방지와 기계장치들의 원활한 작동을 위하여 불투수층 지표면 위에 건설된다. 이 시스템은 운영관리가 용이한 장점이 있고 현재 pilot scale의 건설을 통한 실험이 행하여지고 있다.

#### 라. In-Vessel 시스템

이 방법은 일명 Mechanical Reactor 시스템이라고도 하며 다른 퇴비화 시스템에 비하여 단위면적당 오니부하율을 증가시켜 다량의 오니를 이용하여 높은 pile을 형성할 수 있으므로 공간적 효율을 높일 수 있다. 이 방법은 현재까지 별로 많이 이용되고 있는 시스템은 아니지만 앞으로 많이 사용될 전망이다.

##### 1) 기술적 타당성

① 현재 매립되어 있는 폐기물을 퇴비화할 경우는 무기 및 난분해성 물질이 혼용되어 처분되어 있는 상태에서 퇴비화 가능한 유기성분을 선별하는 공정의 선행이 필요하다. 따라서 이 경우는 선별에 따른 기술적 문제점을 내포한다.

② 매립기간의 장기화로 퇴비화를 위한 유기성분의 잔존량이 적다.

③ 하수오니만을 따로 구분하여 퇴비화가 가능하나 이는 다른 방법에 비해 바람직하지 못하다.

④ 퇴비화의 기술 및 일반대중에게 널리 받아들여지지 않은 상황하에서의 생산품의 처분 문제가 상존한다.

⑤ 처리운영에 막대한 양의 부지가 소요되며 이의 확보가 곤란하다.

⑥ 막대한 처리기간이 소요된다.

##### 2) 환경영향

① 선별시 소음, 분진 등 오염영향이 있다.

② 막대한 처리기간동안 오염상태 방치 및 오염발생이 악화된다.

③ 그 동안 일반산업폐기물 및 도시폐기물의 무기분해물질과 혼재되어 있는 유기폐기물을 퇴비화한 산물에는 중금속, 유기화합물 등이 잔존함에 따른 향후 오염영향이 있고 퇴비로서 사용에 어려움이 있다.

##### 3) 경제성

본 방법은 아직 널리 사용되고 있는 방법도 아니며 실험적으로 시도되는 시설이 대부분이므로 이에 대한 소요비용의 산정이 어렵다.

##### 4) 토지이용성

① 선별후 남아있는 비 유기성물질의 부피는 상당한 양으로서의 이의 재매립이 필수적이므로 매립지 부피가 크게 줄어들지 않는다.

② 유기성물질을 퇴비화한다 할지라도 그 함량이 적어 향후 토지이용에 제약이 있다.

③ 퇴비화를 위한 소요부지가 많이 소요되어 토지활용의 극대화가 불가능하다.

## 5. 폐기물 재운반후 불량 매립지의 조기이용 방법

불량폐기물을 원천적으로 이송함으로써 오염의 근원을 제거하는 단순하지만 가장 확실히 오염을 제거하는 방법이라 할 수 있다. 이 방법의 사용시 고려할 사항은 기존 폐기물을 운영중인 매립지로 운반할 경우의 타당성을 전체적인 관점에서 조사하여야 하고 다음 단계로서 세부적인 운반 수단별 타당성을 검토하여야 한다.

### 가. 폐기물 운반시의 일반적 타당성

#### 1) 기술적 타당성

① 기존 폐기물 매립지의 처분 대책으로서 가장 간단한 발상이며 기술적으로도 가능하다.

② 이 방안의 적용을 위해서는 폐기물 운송을 위한 현존하는 사회 간접자본 시설 외에 별도 운송수단 시설의 설치가 수반되어야 한다.

③ 매립지 굴착 공사시의 매립층 불안정으로 인한 붕괴 방지 등의 대책이 요구된다.

④ 만약 일부 하수오니나 사업장폐기물이 매립되어 있을 경우 이들을 운반, 재 처분을 위해서 액상폐기물의 운반 투기 및 사업장폐기물 운송 및 처분시설의 도입이나 고형화 처리 수 운반 등의 부수 대책이 필요하다.

⑤ 무분별한 매립으로 인해 일부 특정폐기물이 매립되면 이전 폐기물은 전부 특정 폐기물로 취급 처리되어야 할 것이다.

#### 2) 환경영향

① 폐기물을 운반하기 위한 굴착시 악취, 유독가스의 방출 및 화재 발생의 영향 등이 있다.

② 본 대안을 수행하는 동안 환경 오염상태는 방지되고 따라서 침출수에 의한 인근지역 하천과 지하수의 오염, 가스배출에 의한 민원 발생이 우려된다. 단, 별도의 배기시설을 설치시 가스 처리시설을 두어야 한다.

③ 무분별하게 비위생적으로 도시폐기물이 매립되거나 사업장폐기물 또한 여러 곳에 산재하여 폐기물층 내부에 처분되어 있을 시에는 이를 재운반하여 진행중인 수도권 매립지에 처분시 또 다른 오염원을 만들 우려가 있고, 또한 현재 민원이 제기되고 있는 사업장폐기물의 투입으로 인해 일반 폐기물과의 혼합처분이 되는 결과를 초래한다.

#### 3) 운송방법별 특성

운송방법으로는 도로 운송, 선박 운송, 철도 운송, 컨베이어 운송 등 4가지 방법으로 구분될 수 있다.

#### 4) 토지 이용성

① 구조물의 건설시 침하 등으로 인하여 문제를 야기할 폐기물을 모두 재 운반함으로써 토지의 영구적 활용이 조기화 된다.

② 주변지역의 토지가치가 아주 높고 인근지역의 부수적 개발을 촉진한다.

## 6. 조기 안정화에 의한 굴착·선별 처리법(Waste Mining Method)

선진국의 경우 매립지를 활용하기 위하여 매립지 폐쇄후 30년 이상의 안정화 기간을 두고 있으나, 최근 일본, 유럽과 같이 국토가 협소한 국가의 경우 매립부지의 조기 활용이 추진되고 있다. 이

와 같이 국내의 경우도 폐기물 매립지가 도로 또는 택지로 활용되는 경우가 빈번하게 발생되어 이러한 사업에 대한 적절한 대책이 필요하다. 일반적으로 매립지내 혐기성 분해과정은 많은 시간이 소요되고 악취 및 유독가스의 발생과 오염농도가 높은 침출수가 발생하는 반면, 조기안정화는 호기성 분해 과정을 인위적으로 빠르게 진행시켜 오염물질의 분해를 촉진시키므로 환경오염 문제를 최소화시키는 방법이다. 이 조기안정화는 산소 및 미생물을 불량매립지(사용종료 매립지)안에 직접 고르게 공급하여 호기성 상태 및 미생물에 의한 오염물질의 분해를 촉진시키는 방법이다. 그렇지만 현재까지의 적용예에 의하면 대부분의 처리공법은 다짐, 배수, 고결화 및 보강 등으로 대별하고 있어 대부분 환경적인 측면은 고려하지 않고 지반 공학적인 접근으로 해결하고 있는 실정이다.

본고에서는 현재 연구 적용되고 있는 2가지 기술을 소개하고자 한다.

#### 가. 자연압 및 저압에 의한 산소 및 미생물 주입방법

##### 1) 기술의 원리

① 매립장의 굴착공사하는 부분을 생물/생화학적 변화를 통하여 안정화시킨다.

② 공기를 주입시켜 악취발생의 원인이되는 혐기성 박테리아의 활동을 억제하고, 이때에 생성된 공기-가스의 혼합물을 빨아내어 이의 악취원을 분해시킨다.

③ 공급되는 공기는 Biofilter를 거쳐, 따뜻한 호기성 박테리아들을 많이 함유하고 있으므로 호기

성으로의 전환을 더욱 용이하게 할 뿐 아니라, 혐기성으로의 재전환을 막아준다.

④ 추출정을 통하여 생성되는 혼합가스를 추출하여 Biofilter를 통과므로 냄새가 제거된다.

⑤ Biofilter는 여러 층으로 이루어져 있으며, 악취 제거에 효과적이라 할 수 있다. 굴착 공사중인 부분의 빨아올리는 공기-가스 혼합물이 포함하는 습기가 Biofilter의 수분을 공급하는데 중요한 역할을 한다.

⑥ Lance는 5~6m 깊이로 설치하며, 시간마다 바꾸어주는 공기 유입과 유출의 방향으로 공기 통로를 이루는 것을 막아주어, 확산을 용이하게 한다.

##### 2) 기술의 장점

① 본 공법에서는 일정한 저압으로 공기를 유입-유출한다. 이로서 공기가 빠져나가는 channel을 만들지 않도록 유입과 유출의 방향을 바꾸어준다. 또한 동시에 수분조절의 역할도 하여준다.

② 겨울철에도 공사가 가능하다.

③ 기계의 설치와 변경 이동이 쉽다.

④ lance를 진동을 이용하여 바로 설치함으로써, 시간과 비용의 절감을 가져오고, 매립가스 누출에 대하여 안전하다.

⑤ 산소를 고압 유입하는 공법에 비하면 자연적으로 주위 공기를 유입시키므로 비용이 저렴하고, 폭발의 위험이 없어 안전하다.

#### 나. 압축에 의한 산소 및 미생물 주입 방법

##### 1) 기술의 원리

① 산소 성분비가 20% 이상인 압축공기를 만들

어 Blower로 보내며

② Blower로 보내진 공기는 매립지내 토양의 특성을 고려하여 고정된 센서에 의해 일정 압력에 따라 밸브가 열려 압축공기를 공급하며, 미생물에 의한 분해를 촉진하기 위해 필요에 따라 수분과 영양분을 공급한다.

③ Suction System은 용출정으로부터 흡입한 배가스로부터 수분을 분리한 후 폐가스를 Biofilter로 처리하거나, 고농도의 난분해성 물질을 함유한 경우에는 흡착탑을 이용하여 처리한다.

④ 안전 문제를 고려하여 메탄가스 폭발에 견딜 수 있도록 설계하며 부식방지를 위해 특수재질을 사용 할 수 있다.

## 2) 기술의 장점

① 압축공기를 주기적으로 불어넣어 넓은 범위를 통해 균등하게 공급한다.

② 산소공급량의 조절이 용이하다.

③ 수분과 미생물 성장에 필요한 영양분 공급이 용이하다.

④ 오염물질과 유독가스의 자연분해를 촉진시킨다.

⑤ 혐기성 상태에서 발생하는 악취의 억제 및 제거가 용이하다.

⑥ 침출수내 오염물질 부하가 상당히 감소한다.

⑦ 매립지내 유기성 물질의 부패로 매립용량이 증대된다.

⑧ 호기성 상태로 전환되기 때문에 부패 소요시간이 감소된다.

## 3) 기술적 타당성

조기안정화에 대한 굴착과 선별 등의 작업은 매립폐기물의 성상에 크게 좌우되므로, 매립연혁 자료조사 및 현장조사를 통한 폐기물성상 분석결과에 따라 각각의 과정에 대한 기술적인 대안을 선정하여야한다.

## 4) 환경오염 제거기술

매립장내 작업은 굴착, 선별, 적재 및 재매립 과정으로 이루어지며, 이 과정에서 발생하는 악취와 분진을 제거 또는 효과적으로 방지하는 방안을 검토하여야 한다.

## 5) 기술적용의 분야 및 용도

① 매립지 조기 안정화 촉진 분야

② 매립지 가스처리 및 매립가능 용량의 증대

③ 매립지내 폐기물 이송시 부피감소 및 악취발생 억제에 적용

④ 고효율 퇴비화 설비에 적용하여 퇴비화 촉진에 적용

⑤ 오염토양 및 지하수 정화를 위한 지중처리에 적용

## 6) 경제성

폐기물의 굴착, 운반 및 적정 위생매립은 매립된 폐기물을 굴착하여 에너지를 회수하고 유가물을 재자원화하며, 활용성이 적은 매립부지를 공원, 택지 등으로 개발하여, 환경오염의 최소화에 따른 토지활용의 극대화로 경제성을 확보토록 한다. 이와 같이 폐기물 굴착 및 이송은 토지활용후의 직접적인 손익에 대한 평가와 더불어 환경오염지대



로부터 공해 없는 쾌적한 부지공간의 창출이라는 부차적인 기대효과를 고려하여 경제적 평가를 검토한다.

일반적으로 구조물에 대하여 가장 많이 사용되고 있는 공법은 고결(그라우팅)방법과 동다짐방법이라 할 수 있으나, 반드시 가스 배출시설을 설치하여야 하고, 지하실은 설치하지 않아야 하는 등 세심한 주의를 요구하고 있다. 특히 지반의 침하가 진행됨에 따라 수시로 복토를 실시하여야 하며, 배출가스를 지속적으로 감시, 처리하여야 하는 등 많은 문제점을 안고 있음에 따라 이에 대한 기술적인 해결안이 절실히 필요한 상황이다.

이상과 같은 방법에 의하여 폐기물의 체적을 줄이거나, 안정화시킬 수가 있다. 그러나 굴착·이송 공법과 소각이외에는 환경적인 면의 고려는 배제되어 있음으로, 2차적인 환경문제가 항상 존재하여, 장기적으로 문제가 계속 발생하게 된다. 즉 유기물질의 분해에 의한 공극 생성으로 침하가 발생되고 가스가 형성되어, 악취 또는 폭발의 위험성이 존재하게 된다. 그러나 위에서 언급된 산소주입에 의한 폐기물의 조기안정화 공법은 폐기물 내에 존재하는 유기물질을 조기에 완전히 제지시킴으로 체적감소, 악취 및 폭발의 방지 뿐만 아니라 매립지반의 근본적인 안정화가 가능하게 된다.

### III. 결 론

사후종료 폐기물 매립지의 토지이용은 매립지를 조성할 초기부터 장래의 활용방안을 고려한 매립지의 조성 및 매립방법이 반영되어야 한다. 특

히, 장래의 도시발전 계획과 연관되어야 할 것이다. 그러나 이전의 매립지의 경우 대부분 불량 매립지로서 장래의 토지이용 계획 없이 무분별하게 매립되었기 때문에, 이러한 상태 하에서의 토지 개발시에는 지반침하, 지반의 지지력, 가스발생, 침출수 발생 및 금속, 콘크리트의 부식 등의 문제점을 고려하여야 한다.

〈표 2〉와 같이 사후종료 매립지는 매립지 안정화 방안의 장단점을 비교 할 수 있다. 이들 가운데 효율적인 폐기물 안정화 방안은 매립지의 위치, 크기, 오염정도, 매립후 연한 등에 따라 선택될 수 있다. 이때 가장 중요한 parameter는 용도와 경제성에 있다고 본다.

매립지의 용도는 매립지로 활용하는 경우 택지로 활용하는 경우 공장부지로 활용하는 경우 농경지로 활용하는 경우 체육장으로 활용하는 경우 등이 있다. 여기서 특히 택지, 공공건물 및 공장부지로 활용할 경우에는 열린 공간으로 활용하여야 하며 지반 기초에 세심한 계획과 설계가 요구된다.

또한, 〈표 3〉은 토목·환경적 측면에서 불량폐기물 매립지의 재이용시 요구사항 및 요구도를 나타내 주고 있다. 요구 사항은 지반침하, 지지력, 가스 발생, 침출수 발생, 부식, 식생가능성, 폐기물 물성, 매립 폐기물처리 등이며, 재이용 목적에 따라서 요구되는 사항이 다르다.

〈표 4〉는 국내 불량 및 사후종료 매립지의 토지 활용 사례를 나타내었다. 〈표 4〉에서 보듯이 처리 방법은 단독 혹은 복합적으로 다양하게 이용하였지만 활용안은 공원, 도로, 택지, 매립지 재사용 등으로 제한되어 있다 볼 수 있다. **열린중남**

〈표 2〉 불량폐기물 매립지의 처리방안 비교

구 분	장 점	단 점
동다짐 공법	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 시공과정에 있어 유연하게 대처할 수 있다</li> <li>· 급속시공이 가능, 특별한 약품 재료가 필요하지 않음</li> <li>· 충격에 의한 간극 파괴 감소</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 유기물 분해에 따른 잔류침하</li> <li>· 시공시 소음 및 진동발생</li> <li>· 기존 구조물과 이격거리 확보</li> <li>· 가스 침출수 악취발생 우려</li> </ul>
약품혼합다짐 처리공법	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 침출수 및 유독가스 발생 감소</li> <li>· 쓰레기 자체의 높은 강도 및 불투수력을 보임</li> <li>· 지반개량공법 및 전체적 현장고형화 방법 실시시 반영구적 토지사용시기 단축</li> <li>· 공기단축 및 사후관리 용이</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 처리공정동안 폐기물의 굴착 및 혼합중 악취발생</li> <li>· 중금속, 유기화합물 용출 가능성</li> <li>· 상당한 부지 추가소요</li> <li>· 국내폐기물 매립지 적용 사례부족</li> </ul>
매립존치 및 오염방지에 따른 활용방법	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 기술적으로 가능하고 가장 현실적인 방법</li> <li>· 환경생태공원의 조성 등으로 환경교육장 활용</li> <li>· 매립지 처리비용 최소화·불량처분지의 개선에 대한 기술축적 및 파급 효과</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 영구적인 오염원 제거측면에서는 불리</li> <li>· 완전한 안정화가 되기 전까지는 토지이용제한·장기적 지속적 오염 감시시설 운영 필요·생태계 보전 필요성으로 자연상태로의 전환</li> </ul>
퇴 비 화	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 폐기물이 재자원화 측면에서 유리</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 퇴비시 유기성분 선별공정 선행</li> <li>· 매립기간의 장기화로 퇴비화를 위한 유기성분의 잔존량 미비</li> <li>· 퇴비화 생산품의 처분문제 상존</li> <li>· 처분운영에 막대한 양의 부지소요 및 확보 곤란</li> <li>· 막대한 처리기간 소요</li> <li>· 긴 처리기간동안 오염상태 방치 및 오염발생 악화</li> </ul>

구 분	장 점	단 점
폐기물 재운반 후 매립토지의 조기이용 방법	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 토지의 영구적 활용이 조기화</li> <li>· 도시계획측면에서 토지이용가치 높아짐</li> <li>· 인근지역의 부수적 개발효과</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 별도 운송수단시설의 설치수반</li> <li>· 매립지 굴착공사시 붕괴 위험성 및 재 반환경 오염 발생 가능성</li> <li>· 매립지의 오염된 지반굴착·이송필요</li> </ul>
조기안정화에 의한 안정화 및 굴착·선별 처리방법 (Waste Mining Method)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 폐기물선별로 인해 매립지 부피 감소</li> <li>· 유해성폐기물의 조기 안정화로 인한 토 지이용 가능시기 단축·큰 부지가 확보 될 경우 매립지로 재사용도 가능</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 소규모에 적합</li> <li>· 매립된 폐기물의수분 함량이 높은 경우 에는 굴착후 분리가 잘 안됨</li> <li>· 굴착, 선별 및 회수한 폐기물에 유해성 물질 잔류</li> <li>· 시공비용이 과다</li> <li>· 국내폐기물 매립지 적용 사례부족</li> </ul>

〈표 3〉 불량폐기물 매립지의 재이용시 요구사항 및 요구도

이용예 사항	공원녹지	도로 및 수로	단층주택	경기장 (공식트랙)	고층주택, 고층빌딩	공업단지, 상업단지
침 하	×	△	○	○	○	○
지 지 력	×	△	△	○	○	○
가 스 발 생	△	△	○	○	○	○
침 출 수 발 생	○	○	○	○	○	○
부 식	×	×	△	×	○	○
식 생 가능성	○	×		△	○	△
폐기물 크기	×	×	×	×	○	○
폐 기 물 물 성 (투 수 력)	△	△	○	○	△	△
매 립 폐 기 물 처 리	△	○	○	○	○	○

주: ○: 엄격한 요구 △: 중간정도 요구 ×: 고려대상 제외

〈표 4〉 국내 불량 및 사후종료 매립지의 토지 활용 사례

지 역	매립 년도	매립면적(㎡)	처 리 방 법	활 용 안
부 산 화 명	1985~1987	596,326(5m)	· 안정화	택지
광 주	1983~1990	2,730(5m)	· 복토	공원
구 리 인 창	1985전후	10,050(4~5m)	· 고화처리 · 매립	공원
상 계	1978~1984	20,704(3~8m)	· 15m 양질토 치환(조경 식재) · 동다짐 · 고화처리 다짐	택지
평 촌	1980전후	9,000(10m)	· 동다짐 · 폐기물 치환	택지 · 공원
전주 서신 · 서곡	1988~1990	17,497(6~8m)	· 굴착, 동다짐	도로 · 공원
삼 척	1986~1988	11,216(10~13m)	· 동다짐 · 그라우팅	택지
분 당	1985전후	1,000(3m)	· 폐기물 이송	상업지
광 주 일 곡	1986~1990	97,200(4~5m)	· 굴착, 매립	공원
청 주	1985~1992	폭 20m, 2~3km (15~20m)	· 동다짐	도로
대 전 갑 천 변	1983~1989	폭 7m, 600m구간 (4~5m)	· 동다짐	도로
난 지 도	1978~1992	5,465,877(90m)	· 안정화 · 복토보강	공원
의정부 송산(계획)	1985~1992	12,000(7m)	· 동다짐	공원
인 천 경 서 동	1990~1992	25,000(27m)	· 안정화 · 굴착 이송	도로

주 : ( )안은 깊이를 나타냄

## 참 고 문 헌

- 이재영, “불량쓰레기 매립지 조사 및 활용에 관한 연구”, 한국토지공사 토지연구원, 1996.
- 환경부, 사용종료매립지 실태조사결과 및 지하수 오염방지대책, 1997.
- Edited by Fell, R., Phillips, T. and C. Gerrard, Geotechnical Management of Waste and Contamination, Sydney, Australia, 22~23 March, 1993.
- Koerner, R.M., Designing of Geosynthetics, 3rd Edition, Prentice Hall, 1994.
- Lee, Jai-Young, “Performance of Landfill Cover Systems in Cold Climates”, Dissertation, The Department of Civil and Environmental Engineering, Wayne State University, 1994.
- Mitchell, J.K., Chang, M., and Seed, R.B., “The Dettelman Hills Landfill Failure : A Retrospective View of the Failure Investigations and Lessons Learned”, In Proceedings of the 3rd International Conference on Case Histories in Geotechnical Engineering, St. Louis, Mo., S. Prakash, Ed., 1993, pp.1379~1392.
- Sharma H.D. & S.P. Lewis, Waste Containment Systems, Waste Stabilization and Landfills : Design and Evaluation, John Wiley & Sons Inc., 1994.
- U.S. Environmental Protection Agency(USEPA), Design and Construction of RCRA/CERCLA Final Cover Seminar, CERL 90~50, USEPA, 1990.

## 사용종료 쓰레기 매립장 활용을 위한 지반공학적 접근

정 문 경  
(鄭文景)

한국건설기술연구원  
지반연구실  
선임연구원(공학박사)



- I. 머리말
- II. 폐기물매립지반의 지반공학적 특성
- III. 폐기물지반의 개량
- IV. 폐기물 지반의 기초
- V. 결 론

### I. 머리말

사용이 종료된 도시폐기물 매립장은 인구 밀집 지역과의 근접성, 개발시 경제적 가치 등의 이유로 활용 가능한 새로운 건설부지로서 많은 관심이 모아지고 있으며, 특히 도시지역에서 개발대상지

역의 확보 필요성이 큰 우리나라에서는 그 가치가 남다르다. 이미 서울의 상계동과 구의동 매립지에는 각각 대단위 주거시설과 상업시설이, 수원 권선동 매립지에는 농수산물 도매시장이 건설되었으며, 현재 전국적으로 개발이 진행 중이거나 예정된 사용종료 매립장은 다수에 이른다. 확인된 매립지 외에도 과거 중소규모의 불량매립지가 도시 지역에 산재했던 것을 감안하면 지금까지 폐기물 매립지를 건설부지로 활용하였던 예는 상당수에 이를 것으로 보인다.

1980년대 이후 사용종료 매립지는 확인된 것만 전국적으로 873개소 전체면적 15,600,000㎡에 이르며, 2011년 이후에는 사용종료 매립지가 1,302개소 전체면적 44,239,000㎡에 달할 것으로 전망된다(고윤화, 1997). 우리나라 사용종료 매립지의 현황과 사용실적은 <표 1> <표 2>에 나타나 있다.

지역별로는 서울, 부산, 대구, 충북도의 경우는 사용종료 매립지가 대규모이면서 수가 적은 반면, 대전, 경기, 충남, 전남 지역에는 상대적으로 소규모의 사용종료 매립지가 다수 산재되어 있다. 현재까지 전체 사용종료 매립지의 55%가 주택, 공

〈표 1〉 시도별 사용종료 매립지의 현황

서울	부산	대구	광주	인천	대전	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주	계
1	3	4	39	23	67	105	75	10	116	85	190	75	65	15	873

〈표 2〉 면적규모별 사용종료 매립지 현황

구 분	계	<1,000㎡	1~5,000㎡	5~20,000㎡	20~100,000㎡	100~500,000㎡	>500,000㎡
개 소	873 (100%)	95 (11%)	393 (45%)	268 (30.8%)	89 (10%)	24 (2.7%)	4 (0.5%)
매립면적 (㎡)	15,578 (100%)	42 (100%)	881 (5.7%)	2,500 (16%)	3,341 (21%)	5,275 (34%)	3,539 (23%)

장, 농경지 등으로 활용되었으며 나머지 45%는 안정화가 진행중이어 미사용되었다.

폐기물매립지에 구조물을 축조할 때 공학적 우려사항은 폐기물 매립지역의 오염 및 가스 발생 등의 환경적 문제와 본 고에서 논하게 될 안전한 구조물을 구축하기 위한 기초지반으로서의 지반공학적 문제이다. 건설부지로서 폐기물매립지반의 활용은 지반공학의 또다른 적용처이다. 전통적 지반공학에서 다루던 전단강도와 압축성 등의 흙과 암반의 역학적 거동, 투수특성, 침투 등의 주제는 여전히 폐기물지반의 조사, 처리, 개량, 상부구조물을 위한 기초의 설계 및 시공에 핵심적인 역할을 할 것이나, 폐기물매립지반이 지니고 있는 구성요소의 불균질성과 흙과 암반 대비 매우 상이한 공학적 특성과 거동은 폐기물매립지반과 관련한 축적된 경험과 자료의 부족과 더불어 향후 지속적으로 연구되어야 할 것이다.

본 고에서는 폐기물매립지반의 공학적 특성과 건설부지로 활용하기 위한 지반의 처리방법을 문헌과 사례연구를 통하여 논하려 한다.

## II. 폐기물매립지반의 지반공학적 특성

도시매립장의 고형폐기물은 음식쓰레기와 같이 부패가 가능한 유기성 폐기물에서부터 콘크리트 등의 건설폐기물과 같이 형태를 원형대로 유지하는 폐기물 등 다양한 성상으로 이루어져있다. 폐기물매립지반은 폐기물의 종류가 다양한 만큼 단위중량, 강도, 압축성, 투수특성, 동적특성 등의 지반공학적 물성은 편차가 심하고 그 값을 결정하는 것도 매우 어렵다. 그 이유는 ① 폐기물이 지닌 본질적 불균질성과 지역에 따른 성상의 차이, ② 현장조건을 대표하는 크기를 가진 시료 획득의 난이성, ③ 폐기물 관련하여 합의된 시료채취 및 시험

방법의 부재, ④ 시간에 따른 폐기물 물성의 변화에 기인한다. 따라서 개개 개발대상의 현장 물성은 반드시 실험을 통하여 얻어야 하며, 문헌에 보고된 폐기물 매립지반의 물성은 현장조사의 배경값으로 사용하는 것이 바람직하다.

### 1. 폐기물의 분류

폐기물 매립지에 반입되는 폐기물은 일반적으로 ① 유리, 금속과 같이 체적변화가 없는 물질, ② 섬유, 종이, 플라스틱과 같이 체적변형이 큰 물질, ③ 음식쓰레기와 같이 부패되는 유기성물질로 구분할 수 있다. 첫번째 부류의 물질은 그 역학적 거동이 불균질성이 높은 자연토사와 같다고 가정할 수 있으며, 두번째 부류의 물질은 과중하지 않은 하중하에서도 침하가 크게 발생하고 전체적으로 비등방성이라 할 수 있다. 세번째 부류의 물질은 분해과정에 의해 단기적으로는 물리·화학적 성질이 변하고 궁극적으로는 형체가 해체됨으로써 체적이 감소하고 가스가 발생하며 연경도가 매우 낮은 물질이라 하겠다.

Landva and Clark(1990)는 폐기물을 유기성 물질(O : Organics)과 무기성 물질(I : Inorganics)로 구분하였다. 다시 유기성 폐기물을 음식쓰레기와 축산폐기물과 같이 분해가 쉽게 일어나는 물질은 OP(Putrescible Organics), 폴리머, 고무, 종이, 섬유, 나무, 유류 등과 같이 분해가 더딘 물질을 ON(Non-putrescible Organics)로 구분하였고, 무기성 폐기물은 금속처럼 부식 등 화학적 풍화가 발생하는 물질을 ID(Degradable Inorganics), 유리, 자연토사, 콘크리트 등과 같이 분해가 전혀 일어나

지 않는 물질을 IN(Non-degradable Inorganics)으로 구분하였다. OP, ID, ON은 폐기물 매립지의 체적감소를 일으키는 간극형성요소이다.

흙에 대해서는 전세계적으로 통용되는 통일분류법(the unified classification system)이 있으며, 통일분류법에 의해 분류된 자연토사에 대해서는 공학적 특성과 적용방안을 쉽게 알 수 있도록 되어있다. 폐기물을 분류하는 목적 중의 하나는 일단 분류가 되면 구분에 상응하는 일관성을 가진 공학적 성질과 연계하는 것인데, 현재 수준으로는 상기한 분류 체계에 따른 축적된 자료가 많지 않고 분류하더라도 폐기물 매립지의 근본적인 이질성을 극복하기에는 앞으로 상당한 노력이 필요하다.

### 2. 단위중량, 함수비, 유기물 함량, 투수계수

폐기물의 단위중량은  $7 \sim 14 \text{ kN/m}^3$  사이에 존재하는 것으로 알려져 있다(Mitchell et al., 1995). 단위중량은 폐기물매립과정에서 다짐정도에 따라 변한다. 다짐이 불량한 경우  $3 \sim 9 \text{ kN/m}^3$ , 다짐이 적절히 이루어진 경우  $5 \sim 8 \text{ kN/m}^3$ , 다짐이 잘 된 경우  $9 \sim 10.5 \text{ kN/m}^3$ 의 값을 보인다(Fissett et al., 1993). 한편 최초 매립시 다짐이 불량해도 폐기물 매립고가 10m 이상되면 단위중량은 증가하여 매립시 초기 다짐이 잘된 폐기물층의 단위중량과 유사한 것으로 보고되었다.

폐기물지반의 함수비는 미국의 경우 10~50% 사이에 존재하며 강수량보다 증발량이 많은 지역에서는 함수비가 25% 수준이다. 음식쓰레기가 차지하는 비율이 높은 우리나라의 경우 단위중량과



함수비는 위의 숫자보다 클 것으로 판단된다. 폐기물의 단위중량(즉 체적과 중량)과 함수비를 측정할 때 적지않은 폭의 측정오차가 발생하므로 표본크기와 측정방법에 주의가 필요하다.

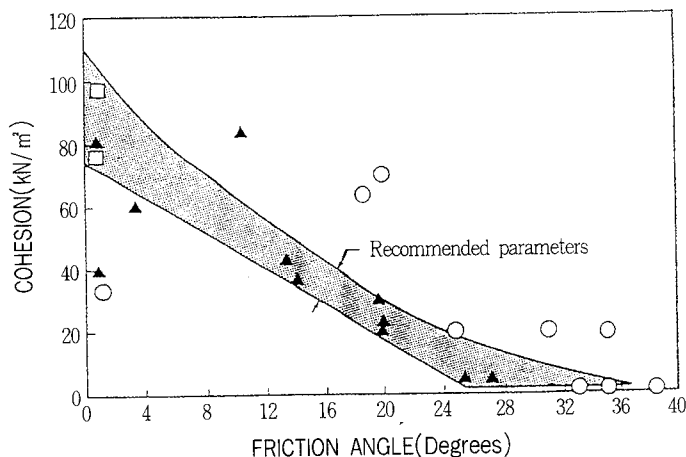
폐기물지반의 투수계수는  $1 \times 10^{-5} \sim 4 \times 10^{-4}$  범주에 속하며 투수계수는 단위중량과 반비례적 관계를 보인다(Landva and Clark, 1990). 유기물 함량은 5%에서 크게는 95%까지 보고된 바 있으며, 폐기물내 함수비가 증가하면 유기물함량도 증가하는 경향을 보인다. 폐기물 함수비 측정을 위해서는  $90 \sim 100^{\circ}\text{C}$ , 유기물 측정을 위해서는  $450 \sim 500^{\circ}\text{C}$ 에서 가열한다.

### 3. 강도특성

폐기물지반의 전단강도는 자연토사와 마찬가지로 Mohr-Colomb 파괴도에서 마찰각( $\phi$ )과 점착력(C)으로 표시될 수 있으며, 직접전단 혹은 삼축

압축시험을 이용한 실내실험, 현장시험결과와 매립장 운영시 획득한 계측자료를 바탕으로한 역산, 현장실험 등의 방법으로 구할 수 있다. 실내실험의 경우 상대적으로 큰 시험시편(수십 cm)을 사용할 수 있고, 시험이 간편한 직접전단시험이 삼축 압축시험보다 보편화 되어 있다. 그러나 시험방법과 관계없이, 측정된 폐기물의 마찰각과 점착력은 일정하지 않으며 편차도 조건에 따라 매우 크다(Singh and Murphy, 1990). 폐기물의 역학적 거동은 ① 폐기물의 초기 성상, ② 매립방법, ③ 폐기물 전처리의 적용여부, ④ 매립경과시간, ⑤ 응력상태, ⑥ 기타 환경적 조건 등의 인자에 영향을 받는다.

역산과 현장실험을 통해 다양한 조건의 폐기물로부터 구한 강도정수는 <그림 1>에 나타나 있다. 점착력은 약  $75 \sim 110 \text{ kN/m}^2$ , 마찰각은  $25 \sim 36^{\circ}$ 의 범주에 있으며, 점착력과 마찰각의 최대값은 대립



<그림 1> 폐기물의 마찰각과 점착력의 관계(Singh and Murphy, 1990)

적으로 나타나는 경향을 보인다. 점착력은 입자간의 결합(bonding)에 기인한 것을 고려할 때, 폐기물이 진정한 의미에서 점착력을 발현하는 것은 아니며 측정된 폐기물의 점착력은 폐기물 구성요소간의 결속(interlocking) 혹은 공간적 상치(overlapping)에 기인한다.

폐기물은 파괴에 이르기까지 변형률이 매우 크며, 변형이 30% 이상 발생하여도 파괴가 일어나지 않는 경향이 있다. 이는 폐기물 강도특성을 Mohr-Colomb 파괴론으로 설명하는 것이 적절하지 않다는 것을 의미하며, 동시에 폐기물매립시설의 설계의 경우에서와 같이 흙, 토목섬유 등과 함께 폐기물매립지를 구성할 때 폐기물 지반자체의 파괴는 다른 구성요소의 파괴에 비해 폐기물구조체의 안정측면에서 결정적이지 않음을 말한다(Mitchell et al, 1995).

#### 4. 압축특성과 침하

폐기물의 압축특성과 침하는 지지력과 더불어 폐기물매립지반의 건설부지로서의 활용에 매우 중요한 요소이다. 폐기물지반은 수개월에 걸쳐 하중에 의한 폐기물의 변형, 휨, 파쇄, 공간재배치 등의 역학적 과정의 결과로 초기침하가 발생한다. 장기적으로는 폐기물 구성요소(혹은 입자)의 해체 및 간극으로의 이동, 생물학적 분해, 산화/연소 등 물리화학적 반응, 용해성물질의 용해, 크립, 이런 요인들의 복합적 작용에 의해 침하가 발생한다. Grisolia and Napoleoni(1996)는 <그림 2>에 나타난 바와 같이 폐기물매립지반의 침하를 ① 폐기물

간의 재배치로 인한 즉시침하, ② 체적변형이 큰 물질의 변형에 의한 침하, ③ 크립과 유기성 물질 분해에 따른 침하, ④ 분해가 완료되는 단계에서의 침하, ⑤ 최종 잔존침하 등 순차적으로 다섯단계로 나누어 해석하는 것을 제안하였다.

폐기물 지반은 자연상태에서 2~20% 혹은 그 이상의 침하가 발생하는 것으로 알려져 있다. 그러나 폐기물지반의 초기 및 장기침하를 예측하는 것은 매우 어려운 일이다. 현재로서는 초기침하를 예측할 수 있는 신뢰성 있는 해석방법이 없고, 시간의 함수인 장기침하예측에도 하중에 의한 침하와 매립기간에 따라 변화하는 침하를 별도 예측하여 중첩하려는 시도(Sower, 1973 ; 박현일 등, 1998)는 있으나, 이 또한 일반적으로 적용될 수 있는 수준은 아니다. 침하예측이 어려운 것은 폐기물의 무작위성, 분해특성, 매립방법, 폐기물 지반내 국소적 함몰 및 분해에 따른 불규칙 침하 등의 이유 때문이다. 더욱이 폐기물지반이 연약지반위에 조성되었다면 침하거동의 예측은 더욱 복잡해지고 어려워진다.

지반공학에서 접근하는 전통적 침하예측은 탄성영역에서 하중에 의한 즉시 침하, 하중에 의한 입자간 간극수의 배출에 기인한 1차 압밀, 장기적 크립(creep)에 의한 2차 압밀로 요약된다. 1·2차 압밀량은 하중과 침하량의 관계를 소위  $e-\log \sigma$  곡선에서 기울기로 구하며, 이때 1차와 2차 압밀부분의 기울기를 각각 압축지수  $C_c$ 와 이차압축지수  $C_{\alpha}$ 로 정하였다. 폐기물에 대한 압축실험결과를 도시할 때, 압축량( $e$ ) 대신 압축비율( $\epsilon$ )을 사용하면

$\epsilon$ - $\log \sigma$ 곡선의 기울기를 수정압축지수  $C_{cr}$ 와 수정 이차압축지수  $C_{\alpha}$ 이라 한다. 여기서  $e$ 는 간극비로서 매체내 간극의 부피 대 골재입자부피의 비이며,  $\epsilon$ 은 변형률로서 압축량 대 초기높이의 비이며,

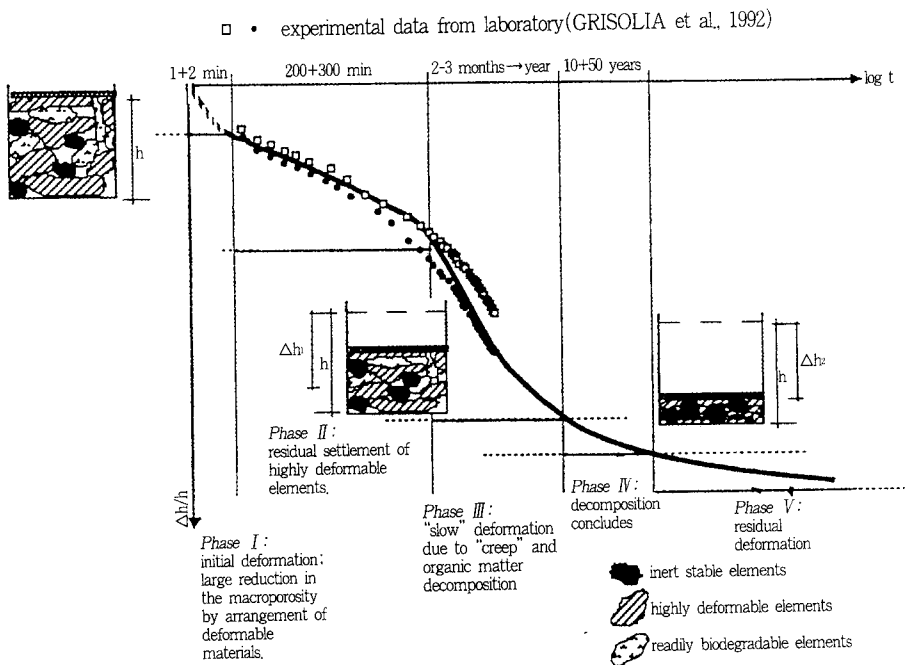
$\sigma$ 는  $\text{kN/m}^2$ 의 단위를 가지는 외부하중에 의한 압력이다.

대표적 압축지수의 값은 <표 3>에 나타나 있다. 폐기물지반의 침하예측을 위해 압축계수를 사용할

<표 3> 폐기물 지반의 대표적 압축지수의 값(Mitchell et al. 1995)

	압축지수	비고
1차 압밀	압축지수 $C_c = 0.15e_0 \sim 0.55e_0$	유기물 함량이 클수록 큰 값 적용
	수정압축지수 $C_{cr} = 0.10 \sim 0.41$	"
2차 압밀	2차압축지수 $C_{\alpha} = 0.03e_0 \sim 0.09e_0$	폐기물 분해가 활발한 조건일수록 큰 값 적용
	수정2차압축지수 $C_{\alpha r} = 0.01 \sim 0.03$	" 상한값 = 0.1

주 : 압축지수는  $e$ - $\log \sigma$ 곡선의 기울기이며, 수정압축지수는  $\epsilon$ - $\log \sigma$ 곡선의 기울기,  $e_0$ 는 해당폐기물지반의 하중적용전 초기 간극비



<그림 2> 도시폐기물의 압축곡선(Grisolia and Napoleoni, 1996)

때 주의가 필요하다. 그 이유로서 첫째, 1차압축지수(Cc)와 수정1차압축지수(Ccr)가 폐기물지반이 받고 있는 초기응력상태에 따라 변하며 시간에 따라 응력이 변함으로써  $e-\log \sigma$ 곡선이 직선이 아니기 때문이다. 둘째, Cc와 Ccr은 초기 폐기물지반의 높이 혹은 간극비의 함수인데 신뢰성있는 이들의 값이 알려져있지 않기 때문이다. 셋째 1차압밀에 의한 침하량은 유효응력의 함수이고, 다시 유효응력은 변화의 폭이 큰 폐기물의 단위중량과 침출수의 량의 함수이기 때문이다. 폐기물매립지반의 침하예측이 매우 어려운 것은 사실이나, 폐기물지반의 압축성을 나타내는 지수의 값 중에서 안정축 값을

사용하여 사용이 종료된 시점에서부터 폐기물지반의 일반적인 침하의 범위를 산정할 수는 있다.

### III. 폐기물지반의 개량

폐기물지반의 압축성과 강도를 개선하기 위해 상부구조물의 공정이 시작되기전 폐기물지반에 대한 개량조치가 필요하다. 폐기물매립지반은 원리적으로 다짐, 배수, 고결화, 보강 등의 공법으로 개량되어지며, 대표적인 공법은 <표 4>에 나타나 있다. 본 절에서는 개량공법 중 다른 방법에 비해 적용성이 뛰어나고 개량효과의 확인이 용이한 동다짐공법에 대하여 설명한다.

<표 4> 폐기물매립지 개량공법(嘉門雄史, 1991)

공 법			공 법 특 성
고 밀도화 사전압축	기계적압축	압축, 고결화공법	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 30% 체적감소하며 반 영구적</li> <li>• 플랜트 필요</li> </ul>
	재 하, 충 격 력	동 다 짐 공 법	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 간편하고 경제적인 시공방법 : 개량공기가 짧을 때 유효</li> <li>• 20~30% 체적감소</li> <li>• 개량심도가 한정적</li> </ul>
		여 성 토 공 법	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 시공이 확실함</li> <li>• 리바운드 가능성 있고 장기간의 개량기간 필요</li> </ul>
	치환, 압축	진 동 다 짐 공 법	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 심층개량가능하며 말뚝효과 있음.</li> <li>• 타입이 어려우며 주대책공으로 취약</li> </ul>
간 극 충 진		그 라 우 트 공 법	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 개량심도 선택 가능</li> <li>• 적용성의 검토필요하며 부분적 개량에 적합</li> </ul>
無 機 化		소 각 공 법	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 안정화에 효과적</li> <li>• 반출, 매립대책 필요하며 소각잔회처리방안 필요</li> </ul>
양 질 재 치 환		치 환 공 법	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 공법이 확실하고 공기가 짧음</li> <li>• 반출장소 필요하며 보조수단으로 사용가능</li> </ul>

동다짐공법은 폐기물매립지반의 개량에서 가장 빈번히 사용되는 공법 중의 하나이다. 동다짐공법은 수신통까지 달하는 물체를 공중에서 반복적으로 낙하시켜 개량대상지반의 압축성과 강도를 증진시키는 공법이다. 동다짐공법은 시공비가 다른 개량공법에 비해 저렴하고, 운영이 간단하며, 경사면에서도 시공이 가능하고, 물에 잠긴 지반의 개량에도 사용될 수 있다. 반면 중장비가 필요하고, 인접구조물에 진동피해를 줄 가능성이 있으며, 개량효과가 심도가 깊어질 수록 줄어드는 단점이 있다. 동다짐에 의한 최대개량심도(D, m)는 낙하하중의 크기(W, ton)와 낙하고(D, m)의 함수로서, 경험식을 사용하여 추정한다.

$$D = \sqrt{WD} : \text{Menard and Broise(1975)} \dots\dots\dots(1)$$

$$D = \frac{1}{2}\sqrt{WD} : \text{Leonard et al.(1980)} \dots\dots\dots(2)$$

$$D = (0.65 \sim 0.80)\sqrt{WD} : \text{Lukas et al.(1980)} \dots\dots\dots(3)$$

식 (1), (2), (3)은 자연토사지반에서 얻은 경험식이므로 폐기물지반에 그대로 적용되지 않을 수 있다.

동다짐을 수행하면 압밀 및 간극수의 감소, 큰 간극으로의 미세입자의 이동(ravelling), 속이 빈 폐기물의 함몰에 의한 침하는 현저히 줄일 수 있으며, 크립에 의한 침하양상에도 상당부분 변화를 줄 수 있다. 폐기물매립지반의 장기침하에 큰 영향을 주는 폐기물의 분해에 따른 침하에도 동다짐은 순기능을 한다. 동다짐으로 인해 폐기물의 밀도가 증가되면 폐기물내 산소의 양이 줄어들어 폐기물

의 분해속도는 늦어진다. 이는 폐기물의 분해가 호기성 상태보다는 혐기성 상태에서 빠르게 진행되며, 폐기물내 침출수의 양이 줄어들수록 분해의 속도가 늦어지기 때문이다. 동다짐은 적절히 적용되었을 때, 초기침하의 70%, 이차침하의 50% 정도까지 감소시킬 수 있다(한국건설기술연구원, 1992).

동다짐공법의 시공품질관리는 표면침하측정, 다짐분화구의 크기측정, 표준관입시험, 콘다짐시험, 평판재하시험, 관입저항측정, 비파괴시험 등의 방법으로 이루어진다.

표면침하와 다짐분화구 크기의 측정법은 현장에서 신속하게 이루어질 수 있는 품질관리 방법이나, 계측결과와 다짐에 의한 폐기물지반개량물성간의 상관관계를 구할 수 없는 단점이 있다. 동다짐에 의한 분화구의 크기가 클수록, 폐기물지반의 압축성이 크다는 것을 말하며 동다짐이 더 필요하다는 것을 의미한다.

표준관입시험과 콘관입시험은 가장 많이 사용되는 지반조사방법으로 개량된 지반의 종단방향의 개량정도를 알 수 있다. 그러나 표준관입시험의 경우 N치를 폐기물지반의 강도와 연계할 수 있는 경험과 자료가 축적되어 있지 않고, 두 방법 모두 폐기물지반을 관통하며 실험할 때, 폐기물내 콘크리트 등의 방해물을 지날 때 관입의 어려움이 있다.

평판재하시험은 도로에서 기초지반의 지지력 평가에 많이 사용되는 보편화되어 있고 간단한 현장 실험방법이다. 상부구조물에 의해 작용되는 것과 같은 크기의 응력으로 평판재하실험을 실시하더라도, 평판과 실제기초의 침하량은 하중영향범위가

다르므로 결과적인 침하량은 다르다는 것을 주목할 필요가 있다.

비파괴시험은 비교적 새로운 현장실험방법으로서 SASW(Spectral Analysis of Surface Wave), WAK(Wave Activated Stiffness Test) 등의 방법이 있다. 이들 방법은 표준관입시험, 콘관입시험에 비해 훨씬 큰 구역에 대해 개량대상지반의 평균개량정도를 구할 수 있는 반면, 시험결과 해석에는 숙련도가 높은 전문가가 반드시 필요하다. 동다짐 품질관리방법으로서 비파괴시험의 적용에는 Briaud et al.(1990)과 Bouazza et al.(1996)에 있다.

#### IV. 폐기물 지반의 기초

기초지반은 상부구조물의 중량에 의해 변형되므로 구조물의 형태나 지반조건 등에 따라 크고 작은 침하가 발생하며, 폐기물 매립지반의 경우 침하량이 매우 커서 구조물의 기능적, 심미적, 혹은 안정적 문제를 유발하기 쉽다. 이 문제의 접근은 연약지반에서 흔히 일어나는 구조물과 기초지반의 변형에 대한 지반공학적 경험을 활용할 수 있다. 부등침하로 인한 구조물의 피해를 극소화하기 위한 일반적인 방안으로는 (1) 구조물의 경량화, (2) 구조물 길이의 단축, (3) 구조물의 고강성화, (4) 구조물의 중량배분 고려, (5) 인접구조물과의 간격 확대, (6) 지반조건을 고려한 구조물의 방향 및 배치 결정 등이다. 이들 방법들의 핵심 아이디어는 침하가 발생하는 경우 부등침하보다는 균등침하를 유도하고, 어느정도 부등침하에 구조물

이 견딜수 있도록 기초 및 구조물의 강성을 높이거나 반대로 지반과 구조물이 조화롭게 침하하도록 연성구조물을 만드는 것이다. 또한 구조물의 손상에 많은 영향을 미치는 부등침하량 혹은 부등침하경사를 줄이기 위해 구조물을 일체형 장대구조물 보다는 소단위·분리형을 선택하는 것이다.

폐기물 표면에 구조물이 직접 지지될 경우 표토층 토사의 압축을 통한 편칭파괴(punching failure) 혹은 토사의 편칭과 아래부분 폐기물의 회전전단파괴를 일으킬 수 있다. 하중이 크지 않은 구조물에 사용되는 얇은기초는 예상하지 못한 연약지반에 대한 허용지지력을 고려하여 안전측으로 설계되어야 한다. 따라서 일방향으로 결합된 strap 기초나 이방향으로 결합된 mat 기초가 안전하며, 구조물은 부등침하를 견디기 위해 충분한 강성을 가지거나 반대로 침하에 적응하기 위하여 충분히 유연하여야 한다(한국건설기술연구원 1992).

바닥 슬라브는 부등침하에 대비하여 보강된 철근콘크리트 구조로 될 수 있으며, 바닥 슬라브의 길이가 긴 경우 중간에 키(key)로 연결된 시공이음부를 둘 수 있다(Gifford et al., 1990). 바닥 슬라브의 침하를 막기위한 다른 방법은 현장지반조사에서 나타난 침하우려지역에 부분적으로 고압 그라우팅을 실시할 수 있다. 슬라브와 슬라브하부의 설계개념도는 <그림 3>에 있다. 사전 다짐된 폐기물지반위에 표토정지를 위해 잠석층을 설치하였고 그 상부에 가스배출시설과 가스차단층을 두었으며 가스차단층의 보호층으로 토사를 설치하였다.

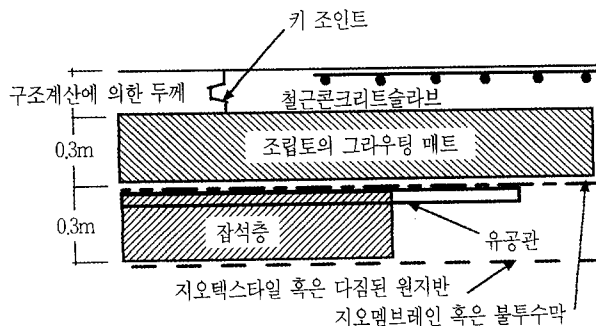
폐기물지반에 비교적 고층의 건물의 기초로는

폐기물층을 관통하여 견고한 지반에 설치하는 깊은기초가 적절하다. 이때, 고려할 사항은 깊은기초의 (1) 시공성, (2) 부식에 대한 대책, (3) 부마찰력을 고려한 깊은기초의 지지력이다. 폐기물지반 내 콘크리트 등의 건설폐기물이 존재하면 말뚝의 관입이 어려우며, 이를 해결하기 위해 말뚝관입위치에 사전 augering을 실시할 수 있다. 항타파일 외에 폐기물지반을 굴착한 후 견고한 원지반 층에 기초를 설치하는 open shaft나 pier등이 사용되기도 한다. 폐기물지반에 설치된 깊은기초는 부식으로부터 보호조치가 필요하다. 콘크리트 충전 강관 말뚝을 적용할 경우 강관은 부식보호막으로만 사용되고 하중지지역할을 하지 않는 것으로 설계된다. 강관말뚝으로만 기초가 설계될 경우 부식을 고려하여 강관말뚝에 여유두께가 필요하다. 사전 다짐이 실시된 폐기물 지반에 말뚝기초를 시공한 후에도 폐기물지반의 침하는 폐기물의 분해와 크립에 의해 발생하며, 이로 인해 말뚝기초에 부마찰력이 작용한다. 말뚝기초에 작용되는 부마찰력

은 말뚝 혹은 케이슨기초와 폐기물 간의 점착력과 폐기물지반의 전단강도를 추정 혹은 실험으로 구하여 결정한다. 미국 뉴욕주 알바니(Albany) 매립장의 시공사례보고(Gifford et al., 1990)에 의하면 부마찰력의 크기는 말뚝기초의 설계지지력에 15~20%에 달하였다.

배수 및 하수로의 경우 침하에 따른 역흐름 방지를 위하여 충분한 경사를 주고 파이프 자체는 부등침하에 유연하여야 하며, 매립물과 접촉하는 경우 부식에 강하여야 한다. 구조물간을 연결하는 차도, 보도, 파이프는 부등침하를 고려하여 충분히 유연하게 하며 향후 허용침하를 벗어난 불규칙면을 고려 설계 변경에 여지를 남겨두어야 한다. 가스관 등 중요한 구조물은 폐기물을 양질의 토사로 치환하고 다져 침하로 인한 피해를 방지해야 한다.

기초의 설계에 있어 기초 종류의 선택은 상부구조물의 특성에 따라 정해진다. 폐기물지반의 활용에 있어 충분한 현장조사와 실험은 반드시 선행되어야 하며, 구조물의 안정성과 경제성을 높이기위



〈그림 3〉 슬라브의 설계 개념도(Gifford et al., 1990)

해 현장조사의 결과에 따라 주요구조물, 도로, 설비관로, 공원부지 등의 배치가 이루어지는 것이 필요하다. 또한 폐기물매립지반은 구조물의 안정성과 더불어 가스, 침출수 등의 환경적 문제를 해결할 수 있는 대책도 함께 마련되어야 한다.

## V. 결 론

폐기물매립지를 건설부지로 활용하는 사례가 국내외에서 증가하고 있으며, 특히 국토가 협소하고 도시지역에서 새로운 개발대상지역 확보가 어려운 우리나라에서는 사용종료된 폐기물매립지의 활용가치가 크다. 본 고에서는 폐기물매립지를 건설부지로 활용할 때, 상부구조물의 기초지반으로서 지반공학적 특성과 동다짐공법을 중심으로한 폐기물매립지반 개량공법과 적용가능 기초구조물에 관하여 논하였다. 폐기물매립지반은 지반공학에서 전통적으로 다루어오던 흙과 암반에 비해 전혀 새로운 재료이며, 비균질성과 폐기물 분해에 따른 장기적 침하의 발생이 특성이다. 또한 강도특성 또한 전통적인 지반공학적 접근방법으로 해석이 어려워, 폐기물과 자연토사를 직접적으로 동질화하는 것은 옳지 않으며 폐기물의 거동을 설명할 수 있는 새롭고 발전된 모델의 개발이 필요하다. 이를 위하여 신규 및 사용종료 폐기물매립지에 대한 계측 및 실험이 체계적으로 이루어져 한다. 폐기물 매립지반에서의 기초 선정의 예와 조치사항을 간략히 논하였다. 상부구조물의 위치와 기초의 선정은 폐기물 매립지반에 대한 충분한 현장조사결과에 기초하는 것이 바람직하다. **열린중남**

## 참 고 문 헌

- 고윤화, "매립지의 사후관리정책", 토양환경 관련 정책 세미나 논문집-우리의 토양 어떻게 보전할 것인가, 한국토양환경학회, 1997, pp.92~107.
- 박현일·이승래·고광훈, "분해가 고려된 쓰레기 매립지의 장기 침하 거동", 한국지반공학회지, 제14권 제1호, 1998, pp.5~14.
- 한국건설기술연구원, 도시폐기물 매립장의 건설부지활용과 위생매립 시스템에 관한 연구, 연구보고서 건기연 92-GE-112, 1992.
- 嘉門雄史, "廢棄物の 固め", 土と基礎, Vol.39, No.4, 1991, pp.61~68.
- Bouazza, A, van Impe, W.P., and Haegeman, W., "Quality Control of Dynamic Compaction in Municipal Solid Waste Fills", *Proc. of the 2nd Intl. Congress on Environmental Geotechnics*, Osaka, Japan, Vol.2, 1996, pp.635~640.
- Briaud, J.L., Liu, M.L., and Lepert, Ph., "The WAK Test to Check the Increase in Soil Stiffness due to Dynamic compaction", *Geotechnics of Waste Landfills~Theory and Practice*, ASTM STP 1070, 1990, pp.107~122.
- Fang, H.Y., "Engineering Behavior of Urban Refuse, Compaction Control and Slope Stability Analysis of Landfill", *Waste*



- Disposal by Landfill-Green '93*, R.W. Sarsby (ed), Balkema, Rotterdam, 1993, pp.47~72.
- Fasset, J.B., Leonards, G.A., and Repetto, P.C., "Geotechnical Properties of Municipal Solid Wastes and Their Use in Landfill Design", *Proc. of Waste Tech 93 Conference*, 1993.
- Gifford, G.P., Landva, A.O., and Hoffrnan, V.C., "Geotechnical Considerations when Planing construction on a Landfill", *Geotechnics of Waste Landfills-Theory and Practice*, ASTM STP 1070, 1990, pp.41~56.
- Grisolia, M., and Napoleoni, Q., "Geotechnical Characteriazation of Municipal Solid Waste", *Proc. of the 2nd Intl. Congress on Environmental Geotechnics*, Osaka, Japan, Vol. 2, 1996, pp.641~646.
- Landva, A.O., and Clark, J.I., "Geotechnics of Waste Fill", *Geotechnics of Waste Landfills -Theory and Practice*, ASTM STP 1070, 1990, pp.86~103.
- Leonards, G.A., Cutter, W.A., and Holtz, R.D., "Dynamic Compaction of Granular Soils, *J. of Geotechnical Engineering Division*, ASCE, Vol.106, No.GT1, 1980, pp.35~44.
- Lucas, R.G., "Densification of Loess Deposits by Pounding", *J. of Geotechnical Engineering Division*, ASCE, Vol.106, No.GT4, 1980, pp.435~446.
- Menard, L, and Broise, Y., "Theoretical and Practical Aspects of Dynamic Consolidation", *Geotechnique*, Vol.15, No.1, 1975, pp.3~18.
- Mitchell, J.K. (1981), "Soil Improvement : State-of-the-Art", *Proc. of the 10th Intl. Conference on Soil Mechanics and Foundation Engineering*, Stockholm, Sweden, June 15~19.
- Mitchell, J.K., Bray, J.D., and Mitchell, R.A., "Material Interactions in Solid Waste Landfills", *Geoenvironment 2000-Characteriazation, Containment, Remediation, and Performance in Environmental Geotechnics*, Geotechnical Special Publication No. 46, ASCE, 1995, pp.568~590.
- Singh, S., and Murphy, B., "Evaluation of the Stability of Sanitary Landfills", *Geotechnics of Waste Landfills-Theory and Practice*, ASTM STP 1070, 1990, pp.240~258.
- Sower, G.G. (1973), "Foundation Problems in Sanitary Land Fills", *Proc. of the 8th Intl. Conference on Soil Mechanics and Foundation Engineering*, Moscow, Vol.2, pp.207~210.

## 21세기 서해안시대를 선도하는 萬世保寧



신 준 희  
(申俊熙)  
보령시장

### 1. 머리말

흔히들 보령을 가리켜 충청남도의 축소판, 나아가 한국의 작은꼴이라 한다. 그것은 반드시 보령시가 바다를 끼고 있기 때문만은 아닐 것이다. 오히려 지역의 풍토와 정서, 발전기반을 함께 놓고 볼 때 그 답에 접근할 수 있다. 그렇다면 세상 사람들은 보령을 왜 「만세보령」(萬世保寧)이라 하는가?

인간은 사회적 동물이라 한다. 따라서 하나의 공동체를 이루어 살기 마련이다. 그리하여 경제를 꾸리고, 협동사회를 이루면서 역사를 만들어 간다. 여기에서 지역사회가 형성되고 구성원들은 더불어 함께 살아가는 「행복공동체」를 회구한다. 만세보령은 “모든 사람이 편안하고 풍요로운 삶을 누린다”는 깊은 뜻이 담긴 수천년의 역사를 통해, 이 고장에 뿌리내린 정신적 지주이며

보령시민들의 정념(情念)인 것이다.

21세기, 「새로운 밀레니엄」의 개막을 목전에 두고 있는 현시점에서, 민선자치시정 2기의 시대적 소명과 책무는 참으로 막중하다. 미래사회에 대한 상반된 기대와 대응인식, 실리위주의 국제적 관계변화, 무한경쟁체제 진입이 점점 가시화 되면서 최근 IMF 경제난 속에서 정부수립 50주년, 「국민의 정부」 출범과 개혁조치 일환으로 지방행정 구조조정이 뜨거운 현안으로 등장하고 있다.

이제 세계화-지방화-정보화가 교차되고 사회 각 분야에 걸쳐 총체적인 구조조정이 요구되는 이 때, 시민이 진정한 주인이 되는 지방민주주의를 실현하는 시대적 사명을 다하기 위해 열정과 용기를 갖고 현실상황을 슬기롭게 헤쳐 나가야만 한다.

우리 보령시는 이러한 현실인식을 바탕으로 21세기를 향한 만세보령 복지시대의 대항해를 위해 힘차게 닻을 올리려 한다.

## II. 만세보령 민선시정 2기의 힘찬 출범

21세기 서해안시대를 선도하는 만세보령을 기필코 구현하기 위해서는 무엇보다도 시민 위주의 「열린행정」과 경쟁력을 갖추는 「경영행정」을 착실히 추진해야 한다. 이를 위해 앞으로 만세보령 민선 2기의 중점시책 방향을 세워 시정운영 목표를 구체화시키는데 최선을 다할 작정이다.

첫째는, 시민의 삶의 질 향상에 초점을 맞춘 시정운영체제의 조기구축을 위해 고품질의 행정서비스 창출과 시민만족 및 감동행정을 역점 추진한다.

둘째는 IMF 조기극복을 위한 적극적이고 총체적 노력으로 실질적인 실업대책 마련과 중소기업 지원 및 지속적인 지역경제 도약기반을 강화한다.

셋째는, 지방재정 확충과 경영행정의 효율적 추진을 목표로

경쟁력 확보를 위해 재정의 긴축운용 및 수지균형으로 건전재정 도모와 함께 내실있는 경영수익사업을 착실히 전개한다.

넷째는, 지역균형개발과 세계로 향한 4계절형 문화·관광휴양도시 건설을 위해 개발과 보전의 조화로 다양한 문화·관광산업 육성에 최선을 다하고자 한다.

사실, 우리는 국가적으로나 지역적으로 커다란 난관과 위기에 봉착해 있는 바, IMF 경제난을 슬기롭게 극복하기 위한 새로운 각오와 실천적 노력이 요구되고 있다. 이미 세계는 효율과 능률의 극대화만이 생존논리로 자리하게 되었고, 경쟁우위 확보를 위해서는 강도높은 개혁정책과 구조조정을 피할 수 없게 되었다.

이에 보령시는 지방자치의 주체인 13만 시민과 함께 전 공직자 모두가 합심단결하여, 스스로의 체질변화를 위한 개혁마인드 함양과 그 실천적 노력을 다해야 할 것이다. 특히 보령자치시정은 시대적 사명을 재인식하여 자율과 참여, 화해와 협력을

바탕으로, 「21세기 만세보령의 시대」를 향해 맡은 바 소임에 전력을 경주하지 않으면 안된다.

이와 같은 시대적 상황을 깊이 인식, 우리 보령시의 민선 2기 시정 실천의지를 다음과 같이 공고히 다지고자 한다.

첫째는 「인본적 열린시정」의 구현이다. 많이 개선이 되었다고 생각되나 아직도 과거와 같은 권위주의적·관료적 행정관행이 남아있는 바, 이를 과감히 탈피하여 시민제일주의에 입각한 시민만족·시민감동의 행정 구현에 최선을 다함은 물론 다양한 시민 여론수렴과 시책반영으로 시민본위의 「인본적 열린행정」을 착실히 구현코자 한다.

둘째는 「경쟁우위의 경영행정」이다. 기존 행정조직의 혁신적 구조조정을 통한 신뢰받는 봉사행정체제를 구축하여 시민 위주의 고품질 행정서비스 제공 시스템으로 정착시키며, 시민에게 불편을 주는 각종 규제의 완화조치 및 비능률 요소의 과감한 제거와 종합민원실을 새롭게 단장하여 민원 원스톱서비스를 실시함으로써 시민편익 증진에

최선을 다하고, 민자·외자유치를 적극 촉진하여 지역경쟁력을 향상시키고자 한다.

셋째는 「미래지향적 시정발전」이다. 민선 2기의 시정목표에 걸맞는 새로운 시책방향 및 계획수립 실천과 21세기에 능동적으로 대응기 위한 종합발전전략을 가시화하며, 특히 민선 1기 시정운영기조와 연속성을 유지하면서 중·장기적인 사업전개를 모색하는 등 역동적인 시정수행으로 21세기 진입기반을 조기에 구축한다. 이로써 시민을 진정한 주인으로 섬기는 봉사행정 실천에 최선을 다할 것이며, 충청남도내에서는 물론 전국에서 가장 모범적인 자치발전 모델도시로 육성시킬 각오이다.

### III. 자치시정 발전전략과 행복공동체 구축

우리 보령시는 이미 2016년을 목표년도로 하는 도시기본계획과 「21세기를 지향하는 만세보령 자치시정 발전전략」을 수립하여 착실히 실천에 임하고 있으며, 관광특구와 주변지역을 효율적으로 연계한 관광개발과

개발촉진지구 지정 추진으로 획기적인 지역균형개발을 도모할 계획이다.

이와 같은 시정발전전략을 역점적으로 추진하기 위해서는 다음과 같은 분야별 시책추진 방향에 입각한 시정역량과 지역에너지를 효율적으로 결집시켜야 한다.

첫째는 21세기 위대한 만세보령시대를 열어가기 위해서는 무엇보다도 주민인 시민들의 생산적인 의사반영과 시민참여가 내실있게 이루어지고 특히, 「행정실명제·정책실명제」 실시로 책임행정체제를 구축해야 한다.

둘째는 1차산업인 농수산업은 보령지역의 생업기반이자 지역산업의 기본토대인만큼, 품질·가격·디자인에서 경쟁력을 갖추는 노력이 필요하며, 기존산업의 활성화는 물론 신규산업역내(域內)유입을 위해서는 각종 사회간접자본을 확충하여 “가장 기업하기 좋은 곳”으로 만들어야 한다. 앞으로 보령시는 서해안고속도로 개통, 장항선 직선·복선화 개량, 보령신항 및 물류단지 건설, 대천·오천항

확충으로 그야말로 4통8달의 양호한 육상·해상교통망과 물류처리능력 및 시내권에 쾌적하고 살기좋은 전원도시가 형성되어 기업하기에는 가장 좋은 여건이 조성될 것이다.

셋째는 우리 보령은 산·들·바다가 어울어져 천혜의 관광자원을 보유하고 있다. 보령시의 관광산업이 국제수준급의 관광명소로 확고부동하게 자리잡기 위해서는, 천혜의 자연자원을 있는 그대로 보전함과 동시에 관광지 수준을 고급화하고 소프트웨어 중심으로 전환하여 지역축제, 문화이벤트, 페스티벌 등 지역 고유의 다채로운 문화적 요소를 효과적으로 접목, 자연과 지역문화를 조화시켜야 한다.

넷째는 환경적으로 「지속가능한 개발」(sustainable development)의 이념은 어떤 개발정책에 있어서도 그 바탕에 깔려있지 않으면 안되는 필수적 전제조건인 바, 이에 보령시에서는 당초 계획수립단계에서부터 시민의 의견수렴과 환경적 영향을 충실히 검토, 중장기적으로 개발효과와 보존효과를 상충결합

함으로써 소위 「시너지효과」를 추구해야 한다.

다섯째는 보령시가 태평양시대의 중심도시로서 세계로 향한 열린 자치시정을 이루어내야 하며, 이는 환황해권 전진기지화 추진을 위한 보령신항만 건설에 박차를 가하여 서해안 중심도시로서의 자리매김과 함께 세계화 시책개발에 주력하여 현재 우리 시와 자매도시인 중국 청포현과의 관계발전은 물론, 장기적으로는 미주·구주·유럽 등으로 교류대상국가의 확대·다변화에도 주력할 계획이다.

또한, 취임 당시 13만 보령시민 모두가 참여하는 민간주도의 「보령사랑 시민운동」을 전개할 것을 제안하여 현재 역점적으로 추진하고 있다.

보령사랑운동은 보령의 풀 한 포기, 나무 한 그루, 새 한 마리도 사랑하는 보령의 자연사랑 운동이며, 보령을 사랑하는 시민은 휴지나 조그만 쓰레기도 함부로 버리지 않는 보령의 환경을 사랑하는 운동이다. 또한 보령관내의 소년·소녀가장 돕기, 독거노인 돌봐드리기, 장애

인과 불우한 이웃과 함께하는 보령사람을 사랑하는 운동이고, 문화유적과 전통의식, 경로호친 사상을 보전하고, 미풍양속을 앙양하는 보령의 문화를 사랑하는 운동이다.

아울러 보령에 주민등록 옮기기, 담배 한갑이라도 보령에서 사고, 지역업체 이용하기 등을 통해 보령경제를 살리는 운동이며, 보령사람이 서로 양보하고 화합하여 사건·사고가 없는 편안한 보령시민 사회운동을 중단 없이 전개하는 것이다.

그리하여 보령시민 모두의 공동체 의식으로 민주적 시민의식을 고양하고 학문과 예술이 꽃을 피워, 차원 높은 문화도시를 창조함으로써 살기좋은 보령시 민사회를 이루는 범시민운동으로 발전시켜 나가고자 한다. 보령시의 공직자가 시민을 위해 해야 할 일이 있듯이, 시민들도 자율적이고, 능동적으로 해야 할 것은 바로 「보령사랑 시민운동」에 적극 동참하여 「만세보령 행복공동체」를 실현해 나가는 것이다.

이는 풀뿌리민주주의 이념에

따른 바람직한 향토의식과 지역정신이 공동체를 굳건하게 만들고, 나아가서는 나라사랑운동으로 확대·승화발전되기 위해서도 반드시 필요한 정신운동이라 믿어 의심치 않는다.

#### Ⅳ. 21세기 서해안 중핵도시로의 자리매김

보령시가 21세기 서해안시대를 선도하는 중핵도시로 자리매김하기 위해서는 확고한 미래에의 발전의지, 정책비전, 그리고 실천전략이 반드시 선행되어야 한다.

앞으로 보령신항 건설, 서해안고속도로를 비롯한 국도 확충, 장항선 직·복선화, 원산도 연육교 건설은 물론, 대천해수욕장, 무창포·죽도·석대도 해양관광지 개발, 각종 다채로운 해양관광이벤트가 펼쳐진다면 보령시는 국제적인 종합해양관광지로 육성될 것이다.

현재, 우리시에서는 연중 크고 작은 행사가 펼쳐지고 있으며, 그 중에는 「만세보령문화제」를 비롯하여 해수욕장 개장행사와 연계된 국제머드축제, 행·패

러글라이딩대회와 꽃게축제, 천북 굴축제, 사현 포도축제 등이 시기별로 개최되고 있음을 감안, 앞으로는 보령시민과 내외 관광객이 함께 어우러지는 축제형 문화행사가 관광지별로 다채롭게 펼쳐질 때 관광산업의 고부가가치화가 이룩될 것이다.

또한 무창포해수욕장에 매월 2~3회의 바다달림(일명 「모세의 기적」)으로 체험관광이 인기가 높아, 앞으로 보령시에서는 관광행태 변화에 적절히 대응하는 각 관광기간 연계프로그램 개발과 아울러 단기경유형에서 장기체류형으로, 정적관광에서 동적관광 등으로의 관광행태 변화에 걸맞는 프로그램 특화와 보령시 전역에 산재된 문화재를 대상으로 한 역사탐방관광 및 최근에 각광받는 생태관광 등을 유기적으로 관련시킨 관광상품 개발에 주력할 계획이다.

그러나 개발효과는 단기적임에 비해 보존효과는 장기적인 속성이 있는 바, 단기적 효과를 쫓는 기존의 개발관행이 환경 파괴와 환경오염을 불러일으켰다고 할 수 있으므로 앞으로는 자

연파괴, 환경오염, 생태파괴로 인한 지역의 생존가능성을 떨어뜨리지 않도록, 우리시가 보유한 천혜의 관광자원을 보호하면서 청정해역을 중심으로 생태관광이 지속가능하도록 주력할 계획이다.

특히, 만세보령의 유구한 지역정신과 공동체 의식을 바탕으로 21세기를 확고히 이끌어갈 시민정신의 정립은 매우 절실한 과제인 바 이를 통해 서해안의 중심도시민에 걸맞는 높은 의식수준을 함양한 만세보령 시민정신 정립에 힘쓰겠으며, 삶의 질 향상을 위한 지역복지 체제구축과 정신적·물질적 풍요를 지향하는 지역사회 재구축에 매진하고자 한다.

또한 골고루 잘사는 복지사회 건설을 위해 소외계층 복지서비스 확대, 지역의료지원 강화, 자원봉사활동 촉진은 물론, 노인복지·장애인복지·여성복지에 이르기까지 찾아가 세심하게 보살피는 복지서비스 확충과 현재 모범적으로 운영되고 있는 「만세보령장학회」 운영에도 더욱 발전방안을 모색하여 지역 우수

인재 육성에 적극 노력할 작정이다.

## V. 맺음말

최근의 IMF 경제난을 조속히 극복하는 데는 모두의 노력이 필요하다. 보령시도 예외없이 지역경기의 침체, 실업증가 등 화급한 지역현안에 직면하고 있다. 그리하여 이를 극복하는데 시정운영의 최우선 목표를 두고, 지방행정의 효율성을 높이는 구조조정을 추진, 경제와 경영을 우선으로 하는 시정운영을 펼치고자 한다.

따라서 경제난 극복을 위한 실업구제 및 중소기업지원과 함께 공공사업 영역확대에 따른 경제적 파급효과를 높일 수 있도록 하면서, 중장기적으로는 IMF 경제난 극복대책 추진이 지역경제 회생 및 실물경제의 활성화 기반구축의 계기가 될 수 있도록 최선을 다하고자 한다.

또한 지역적 특성에 바탕을 둔 토착산업의 건전육성과 수출활로 모색을 통해 경쟁력을 갖추어 나가도록 하며, 주로 대기

업 중심의 경쟁우위산업은 지역 경제적 파급효과를 감안, 그 과실(果實)이 역내에 환원되도록 각별히 유념할 작정이다.

이를 위해서는 중앙정부는 물론 충청남도도 긴밀히 협의하여 모든 지원정책을 이끌어내는데 총력을 기울일 작정이다. 또한 보령의 자연환경적 특성을 충실히 고려하여, 개발과 보존이 동시에 충족되는 방향으로 계획을 수립하고, 민자와 외자를 적극 유치하여 세계로 열린 국제적인 해양관광지로 육성, 발전시킬 계획이다.

이와 같은 노력을 중단없이 전개할 때 「21세기 서해안시대를 선도하는 만세보령」 건설은 우리에게 더욱 가까이 올 것을 믿어 의심치 않는다.

앞으로 우리시는 시민이 직접 참여하고 공직자가 시민을 정성껏 섬기는 「참여와 봉사의 열린 행정」의 구현, 기업가적 정신을 도입한 「효율과 내실있는 경영 행정」의 추진, 지역과 계층간 「균형과 조화있는 지역개발」의 도모, 아름다운 시민사회조성을 위한 「문화의 창달과 관광진흥」

에 시정의 목표를 두고 21세기형 만세보령 시정운영을 굳건히 펼치고자 한다.

그동안 우리 보령시의 발전을 위해 협력과 성원을 해주신 여러분들께 다시 한번 깊이 감사드리며, 앞으로 보령시가 「21세기 서해안시대를 선도하는 만세보령」건설이라는 시대적 책무를 다하는데 부족함이 없도록 격려와 지도편달 해주실 것을 부탁드립니다. **열린충남**

연구·원·사·업

98하반기 경제정책 방송  
토론회 개최

◆ 8월 4일(火) 오전 11시 KBS 대전방송총국 공개홀에서 “98년도 하반기 정부 경제운용방향”이란 주제를 가지고 재정경제부·KDI국민경제교육연구소·충남발전연구원·KBS대전방송총국·대전일보사 공동주관으로 「경제정책 방송토론회」를 개최했다.

이번 방송토론회에서는 7월 15일 재정경제부에서 대통령께 보고한 98 하반기 경제운용 방향과 주요 경제개혁조치에 대한 정책과제를 지역언론인·상공인·경제전문가·정책당국자 등과 함께 토론의 장을 마련하여 지역주민의 의견수렴과 국민적인 공감대를 형성하는데 있었다.

■사회 : 김택현(KBS대전방송총국 취재부장) ■주제발표 : 심상달(한국개발연구원 선임연구위원, 98년도 하반기 경제운용 방향 및 구조조정) ■종합토론 : 윤진식(재정경제부 기획관리실

장), 김중규(대전일보사 경제부장), 박종찬(고려대학교 무역학과 교수), 이강선(충남발전연구원 연구기획부장), 설성수(경제정의실천시민연합 정책위원), 김공자(대전YWCA 사무총장), 한금태(삼영기계주식회사 대표이사)

시도연구원협의회 임시  
이사회 개최

◆ 8월 13일(木) 오후 3시 서울 시정개발연구원에서 「시도연구원협의회 임시이사회」가 개최되었다. 이날 이사회에서는 시도연구원 공동세미나 개최, 시도연구원육성법 제정 등에 대한 추진사항을 토의했다.

태안군 이미지 개성화사업  
(CIP) 추진위원회 개최

\* 9월 3일(木) 오후 2시 태안군청 회의실에서 태안군 CIP추진위원과 연구진이 참석한 가운데 태안군 이미지 개성화 사업 「제3차 추진위원회의」를 개최했다. 태안군의 고유한 특성을 이미지로 형성·발전될수 있도록 태안

군 심벌마크 후보안 선정, 마스크트(꽃게) 기본형 선정 등을 심의했다.

21세기 안면도 관광지 개발  
전략 세미나 개최

◆ 9월 9일(水) 오후 3시 태안군청 회의실에서 충남발전연구원 주관으로 “21세기 안면도 관광개발전략”이란 주제로 세미나를 개최했다. 이날 세미나에서는 천혜의 자연경관을 보유하고 있는 안면도의 체계적인 개발과 국제관광지로서의 선도적 역할을 수행할 수 있는 방안을 모색하는데 있었다.

■사회 : 이장춘(경기대학교 관광경영정보학과 교수) ■주제발표 : 박한규(충청남도 지역경제국장, 21세기 안면도 관광개발전략) ■종합토론 : 이효선(단국대학교 교수), 김희만(한국관광공사 서남지사장), 민봉기(세기종합기술공사 사장), 김나희(청양대학교 교수), 박동윤(충청남도의회 의원), 김영호(태안부군수)



## 현안연구사업

◆ 조치원읍 대학촌 기본설계 사업검토 연구(연기군, 98. 6. 18~98. 6. 23)

• 조치원읍 대학촌 건설을 통하여 대학과 지역사회의 상호교류에 의한 대학문화의 창달과 획기적인 지역발전을 촉진할 수 있도록 「조치원읍 대학촌 기본설계 사업계획 검토」에 관한 연구

◆ 외국인 전용공단 조성 효과분석 연구(충남도, 98. 7. 7~98. 7. 20)

• 천안 외국인 전용산업단지에 입주예정인 24개의 외국인 투자기업이 입주할 경우 「충남도에 미치는 효과성 분석」에 관한 연구

◆ 백제역사재현단지 민자사업 시행계획 검토 연구(충남도, 98. 7. 29~98. 8. 10)

• 백제역사재현단지 중 산업구역촌, 풍속종교촌 등의 민자사업 시행계획에 따라, 단지조성의 초기 목표달성과 민간자본의 투자여건 조성을 위한 「백제역사재현단지 민자사업 시행계획 검토」에 관한 연구

◆ 99년도 도정방향 구상(충남도, 98. 8. 13~98. 8. 29)

• 민선 2기 2차년도를 맞아 도정에 부여된 과제를 슬기롭게 이루어갈 수 있도록 「99년도 도정이 나아갈 지표와 방향 정립」에 관한 연구

◆ 도·시군정과 관련한 각종 디자인 연구

• 「제33대 도지사 취임식 행사 현판」 디자인 연구(6. 23~6. 27)

• 「충남의四季 사진대전 공모 포스터」 디자인 연구(6. 26~7. 10)

• 「충남 마스코트 홍보판」 디자인 연구(6. 24~6. 27)

• 「가정평등 에세이집 표지」 디자인 연구(6. 27~7. 1)

• 「민선2기 출범 축하광고」 디자인 연구(6. 27~6. 29)

• 「도마스코트 旗」 디자인 연구(6. 27~6. 29)

• 「4천만이 살고 싶은 충남 스티커」 디자인 연구(6. 29~7. 4)

• 「행정심판위원회 홍보문안」 디자인 연구(6. 29~7. 4)

• 「외자유치 대상사업 안내서 표지」 디자인 연구(7. 4~7. 8)

• 「도청 현관 입간판」 디자인

연구(7. 8~7. 15)

• 「道 이미지 광고」 디자인 연구(7. 25~7. 29)

• 「도정 구호 현판」 디자인 연구(7. 30~8. 5)

• 「공직자 인성교육교재 표지」 디자인 연구(6. 2~6. 10)

• 「태안군 대하축제 마스코트」 디자인 연구(7. 25~7. 29)

• 「道界 안내표지판」 디자인 연구(8. 7~8. 11)

• 「충남 2000년 맞이 아이디어 공모 포스터」 디자인 연구(8. 8~8. 13)

• 「미성년자 보호 홍보용 포스터」 디자인 연구(8. 8~8. 17)

• 「제2전국운동 광고」 디자인 연구(8. 19~8. 22)

• 「학교폭력예방 홍보용 포스터」 디자인 연구(8. 26~9. 10)

• 「3대 과업 잇기 심볼마크」 디자인 연구(8. 29~9. 15)

• 「98 중기투자 및 재방재정계획 보고서 표지」 디자인 연구(8. 31~9. 5)

• 「충남신용보증조합 마크 및 로고」 디자인 연구(9. 2~9. 20)

### 3/4분기 용역사업

◆ 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

◆ 21세기를 향한 부여VISION 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 주요시책의 추진계획 수립을 위한 「21세기를 향한 부여VISION 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 기초자료조사 연구용역(98. 4. 14~98. 7. 12, 완료)

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

◆ 서산 문화유적분포 지도 제작 연구용역(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

◆ 백제문화권 특정지역 종합개발계획 변경 연구용역(98. 6. 30~98. 9. 27)

• 1992년도부터 건설교통부 주관으로 추진해오고 있는 백제문

화권 종합개발사업 전반에 대한 중간평가의 결과를 바탕으로, 당면 문제점을 보완하고 충청남도 입장을 중앙부처에 건의하기 위한 「백제문화권 특정지역 종합개발계획 변경」에 관한 연구

◆ 충청남도 유통산업 발전방안 연구(98. 7. 2~98. 12. 28)

• 급변하는 유통환경 속에서 충청남도의 유통산업을 진단·분석하고 문제점을 도출하여 유통의 효율화와 유통산업의 활성화 방안을 제시하기 위한 「충청남도 유통산업 발전방안 수립」에 관한 연구

◆ 신창학성 지표조사 및 실측조사(98. 7. 3~98. 12. 31)

• 아산지역의 대표적인 산성인 신창학성의 정밀한 지표조사와 실측조사를 통해 고대 문화재를 학술적·문화적으로 분석, 시민의 문화재보호의식을 함양함은 물론 향후 보수정비와 멸실된 문화유산 복원 및 개발의 자료로 삼기 위한 「신창학성 지표조사 및 실측조사」에 관한 연구

◆ 효율적인 투자심사제도 개선방안(98. 7. 28~98. 12. 24)

• 충청남도 가용재원의 효율적인 배분으로 투자의 효과성을 극대화하고 사업분석의 전문성 확보로 사업 추진상의 시행착오를 사전에 예방하기 위한 「효율적인 투자 심사제도 개선방안」에 관한 연구

◆ 천안 삼거리문화제 심벌마크 및 메뉴얼 제작 연구용역(98. 9. 9~98. 11. 7)

• 지방화·세계화 시대에 있어서 '천안 삼거리문화제'를 소재로 하여 천안 시민의 화합의 의미를 담고 천안 삼거리문화제의 무궁한 발전을 상징하기 위한 「천안 삼거리문화제 심벌마크 및 메뉴얼제작」에 관한 연구

## 연·구·원·화·동

### 박상돈 연구실장 취임

◆ 9월 7일(月) 오전 10시 본원 연구원 회의실에서 「신임 박상돈 연구실장 취임식」을 개최했다. 박 연구실장은 인사말을 통

해 연구원의 능력발전은 물론 研究院과 도·시군과의 관계를 조화롭게 발전시켜 연구분위기 조성에 최선을 다하겠다고 했다.

### 이강선 연구기획부장은

◆ 8월 28일(金) 오후 2시 충북 개발연구원 주관으로 연구원 회의실에서 개최된 「대량실업 발생에 따른 고용안정대책 workshop」에 지정 토론자로 참석했다.

◆ 9월 9일(金) 오후 3시 국토개발연구원 주관으로 연구원 회의실에서 개최된 「21세기 국토구상 심포지엄」에 국토포럼 운영위원 자격으로 참석 참석했다.

### 김정연 지역개발부장은

◆ 7월 22일(金) 오후 1시 한국 기술혁신학회(회장 양승택) 주관으로 대덕연구단지 기계연구원에서 “환경변화에 따른 정보통신산업 대응전략”이란 주제로 「춘계 정기 학술대회」 토론회에 참석했다.

◆ 7월 30일(木) 보령시청 대회의실에서 “보령개발촉진지구 지

정 및 개발계획"수립을 위한 「제1차 중간보고회」를 개최하고 향후의 연구추진 일정 등을 토의하였다.

◆ 8월 26일(水) 충청남도청 중회의실에서 자문위원, 의회의원, 지역주민 등이 참석한 가운데 "강경되살리기 운동 종합계획 수립"을 위한 중간보고회를 개최하고 강경되살리기 운동의 추진방향 등에 대해 토의하였다.

#### 임선빈 역사문화부장

◆ KBS공주방송국 「곰나루 문화살롱 : 공주의 전통마을 소개」 프로그램에 출연하여 공주시 상왕동 왕촌마을(9월 12일), 공주시 반포면 공암마을(9월 19일), 공주시 우성면 뜸바골(9월 26일) 등 3개 마을에 대한 역사문화적인 전통을 소개했다.

#### 최병학 자치행정부장은

◆ 제35회 지방행정연수대회의 "지역경쟁력 강화를 위한 정책수행체계 구축방안" 연구주제 「충청남도 연구단 지도교수」로 위촉되었다.

◆ 9월 11일(金) 충청남도지방공무원교육원에서 「민선2기 충청남도 자치도정의 발전전략」이란 주제로 특강을 실시했다.

#### 박진호 연구원은

◆ 9월 7일(月) 오후 7시 대전청소년지도연구회에서 개최된 「대전지역사회개발협회 이사회」에 참석하여 "자원봉사활동 활성화방안"에 대한 내용으로 주제발표를 했다.

#### 송두범 연구원은

◆ 8월 28일(金) 서울대학교 농업생명과학대학에서 개최된 「한국농촌계획학회 학술발표회」에서 "합리적 농촌지역정책 추진을 위한 지역선정방법 개선방안"이라는 주제의 논문을 발표하고, 지역생활환경 분과에 참여하여 토론하였다.

◆ 8월 29일(土) 대전 유성에서 개최된 「한국국제지역사회개발학회 이사회」에 참석하여 개발촉진지구 개발정책의 현황 및 문제점에 대해 발표하였다.

#### 이인배 연구원은

◆ 8월 18~21일(金) 단양 소백산유스호스텔에서 한국관광학회·아시아태평양관광학회 공동주관으로 개최된 「98 단양국제관광학술대회」에서 "충남지역 역사문화관광의 유형화에 관한 연구"로 주제발표를 했다.

#### 오석민 연구원은

◆ 문화관광부·한국문화예술진흥원·한국문화정책개발원 공동주관으로 발간하는 격주간지 「문화도시·문화복지」의 특별기획란에 "서해안의 명승과 유적을 찾아서"라는 주제로 원고를 집필했다.

## 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, 원고료송금 계좌번호 등을 기재  
나. 둘째 페이지부터 논문의 내용을 1, 1, 가, 1), 가), (1) 의 기호체계에 의해 기재
3. 출 력 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

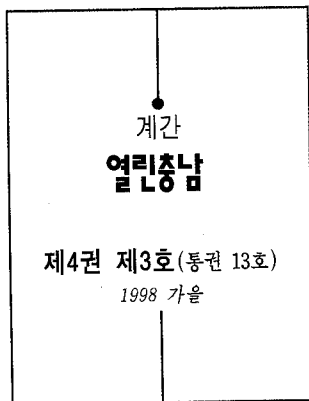
- 저자, 논문명(또는 서명), 출판사(항), 연도, 페이지 순으로 기재하되 논문은 “ ”안에 기입하고 서명은 고딕으로(외국의 서명은 이탤릭) 표시
- 예시) ○ 국내논문 : 임양빈, “지방화시대의 충남지역 발전전략”, 열린충남 제1권 제1호, 충남발전연구원, 1995, pp.14~35.
- 단 행 본 : 오연천, 한국지방재정론, 서울 : 박영사, 1995.
- 외국논문 : Batina, R.G., “Public Goods and Dynamic Efficiency”, *Journal of Public Economics*, Vol. 41,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



「열린충남」은  
항상 열려 있습니다.  
「열린충남」은  
충남발전에 관한 연구논문,  
정책제언 등  
새로운 내용 및 정보를  
언제나 환영합니다.  
채택된 원고에 대해서는  
소정의 고료를 드립니다.

보 내 실 곳

(우) 301-060 대전광역시 중구 은행동 48-1  
충남발전연구원 연구기획부  
Tel. 042-222-2162~3  
Fax. 042-222-2164



- 발 행 인 / 박상돈  
● 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) 042-632-8387  
● 인 쇄 / 1998년 9월 23일  
● 발 행 / 1998년 9월 30일

열린중남 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