

여리추남 리 논 램

제4권 제4호(통권14호)
1998 겨울

The Chungnam Review

특집 · 1999년도 여건변화와 충남도정의 추진방향

특 집 · 1999년도 여건변화와 충남도정의 전개방향

2000년대 진입을 위한 충남도정의 행정혁신/ 최병학

IMF체제하의 지역개발 방향과 과제/ 강병주

IMF체제하의 위기극복과 21세기를 향한

충남농정의 전개방향/ 김정호

21세기를 향한 충남 정보화 정책의 추진전략/ 이상욱

논 단

청소년 약품남용실태 및 예방대책/ 정하성

충청남도 지방전문직 공무원 실적평가의

예시적 검토/ 최병학 · 심문보

시 사칼럼

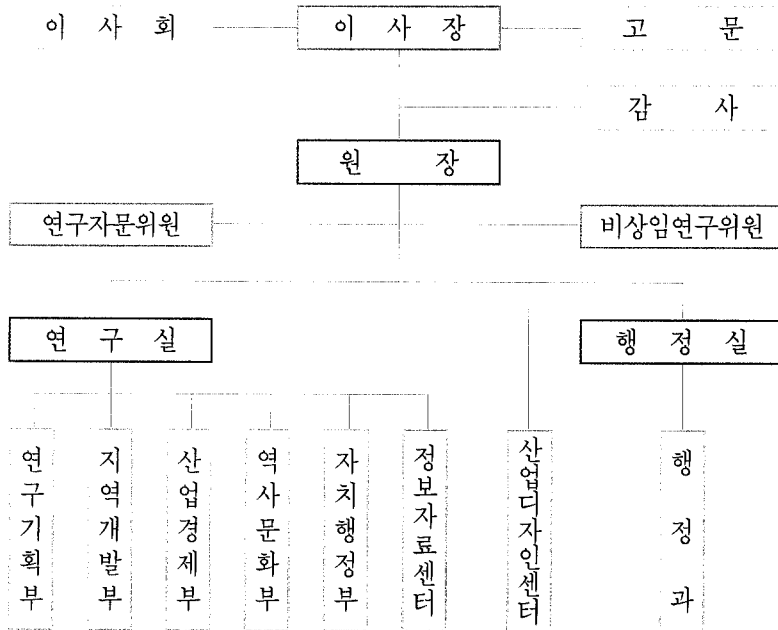
지식행정과 新빠꿈이 양성론/ 박상돈



충남발전연구원
Chungnam Development Institute

충남발전연구원

충청남도와 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·보존·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

세계화와 지방화의 중요성

21세기를 맞이하는 지구촌은 새로운 변화를 시도하고 있으며 그 하나가 세계화(globalization)·지방화(localization)의 추진이라 할 수 있습니다.

세계화의 특징은 종래의 단위국가 체제에서 지구촌 체제로 시민활동의 영역이 넓어지는 것이라 할 수 있습니다.

이는 국경없는(borderless) 지구촌이 더 많은 지역간의 경쟁시대로 변함을 뜻하며, 이를 지방화 체제라 할 수 있습니다.

이같은 시대적 변화의 힘은 과학기술의 발달 특히 교통통신의 발달에서 비롯되었으며, 지식의 산업화가 더욱 이같은 변화를 급속도로 촉진시키고 있는 것입니다.

아울러 세계화의 변화는 결국 지구촌에 내재하고 있는 지역간의 갈등과 소득 격차를 점차 줄여갈 것이며, 궁극적으로 인류가 염원하는 평화를 이룰 수 있을 것입니다.

한편 이같은 국경없는 사회(borderless society)의 건설에는 지구촌 공동체를 이끌 수 있는 새로운 윤리관과 가치관의 확립이 요구됩니다.

특히 지구촌의 문화민족들이 새로운 질서를 위한 구체적인 가치관을 제시하고자 부단한 노력을 기울이고 있습니다.

이 새로운 가치관은 모두가 공감할 수 있고 지구촌의 수많은 인종과 지역과 문화적 배경이 다른 사람들도 수용할 수 있는 가치체계의 확립이라야 합니다. 이 가치체계의 확립은 역사 이래 인류가 추구해 온 목표 가운데 하나라 할 수 있습니다.

우리는 지금 이같은 변화의 축에서 있으며, 이러한 세계화의 흐름을 맞이하여 지방화에 대한 새로운 인식과 대처방안을 강구하여야 합니다.

성공적인 세계화는 효과적인 지방화 추진 없이



이룰 수 없습니다.

이는 그 지역의 역사적·문화적 고유성과 지역자원의 보전, 경제자원화를 통해 지역의 다양성과 창의성을 살리는 모체가 될 수 있기 때문입니다.

이를 위해 지구공동체의 주인이자 21세기 지역공동체의 주역인 지역주민이 바로 지방화의 주체입니다.

이같은 세계화의 추세에 오늘날 지역주민들이 무엇을 어떻게 해야 하느냐 하는 것은 바로 우리 스스로에게 주어진 과제입니다.

또한 자치기관은 지역주민들의 직업창출과 삶의 질을 높일 수 있는 정책을 수립하고 지혜로운 전략을 효과적으로 추진하여야 합니다.

이러한 광역자치단체들이 지역의 발전을 위해서 벌이는 선의의 경쟁에 있어서 두뇌집단을 어떻게 효율적으로 활용하느냐에 따라 지방화의 성과가 달려 있다고 해도 과언이 아닐 것입니다.

그러한 점에서 전국 16개의 광역자치단체들은 대부분 이들이 출연한 두뇌집단을 가지고 있는데 충청남도에는 충남발전연구원이 있습니다.

충남발전연구원은 이같은 현실을 충분히 인식하여 도(道)가 필요로 하는 실효성 있는 지식정보를 통해 대안과 발전 전략을 창출하며, 세계에서 존경받는 지식사회를 만드는데 앞장서겠습니다.

또한 지역의 세계화를 발전적으로 이끌어내기 위해 충남발전연구원은 지방자치기관과 지역주민들 사이에서 싱크탱크(think-tank)의 역할을 다할 수 있도록 최선의 노력을 기울일 것입니다.

1998. 12.

충남발전연구원장
도시 및 지역계획학박사

황용주

- 1931년 충남 보령 출생
- 한양대학교 공과대학 토목공학과 졸업(공학사)
- California 주립, Berkeley 대학원 졸업(도시계획학 석사/도시 및 지역계획학 박사)
- 건설부 국토보전국 도시계획계장, 계획국 지역계획 담당관
- 세계은행(The World Bank) 지역경제개발 담당관
- KIST 지역개발연구소장
- 건설부 중앙도시계획위원
- 국토건설 종합계획 심의위원
- 대통령직속 행정쇄신위원
- 중앙대학교 건설대학원 교수, 건설대학장, 환경과학 연구소장, 건설대학원장, 건설사업기술연구소장
- 현 중앙대학교 특임교수

- Urbanization policy in Mexico, Scott공저(1980)
- 2000년대의 국토구상(1980)
- 도시계획원론(녹원, 1985)
- 도시학 사전(녹원, 1985)
- 민자유치도입 방안, 황용주·백조종 공역(1991)
- 도시환경과 건축문화(1994)
- 도시계획, 삶과 문화의 틈짜기(자작아카데미, 1997)
- 시민교통청서 - 서울시 대중교통 활성화 전략, 황용주 외 공저(도시문화연구재단, 1998)

여리춘남 리 논 문

The Chungnam Review

목차 CONTENTS

특 집 1999년도 여건변화와 충남도정의 추진방향

- ❶ 2000년대 진입을 위한 충남도정의 행정혁신..... 최병학
- ❷ IMF체제하의 지역개발 방향과 과제 강병주
- ❸ IMF체제하의 위기극복과 21세기를 향한
충남농정의 전개방향..... 김정호
- ❹ 21세기를 향한 충남 정보화 정책의 추진전략 이상욱

논 단

- ❶ 청소년 약품남용실태 및 예방대책 정하성
- ❷ 충청남도 지방전문직 공무원 실적평가의 예시적 검토 최병학
심문보

시사칼럼

- ❶ 지식행정과 新빠꿈이 양성론..... 박상돈

연구원소식

- ❶ 원 장 등 정
- ❷ 연구원사업
- ❸ 연구원활동



1999년도 여건변화와 충남도정의 추진방향

2000년대 진입을 위한 충남도정의 행정혁신/ 최병학

IMF체제하의 지역개발 방향과 과제/ 강병주

IMF체제하의 위기극복과 21세기를 향한 충남농정의 전개방향/ 김정호

21세기를 향한 충남 정보화 정책의 추진전략/ 이상욱



2000년대 진입을 위한 충청도정의 행정혁신

최 병 학
(崔秉鶴)

충남발전연구원
자치행정부장



- I. 머리말
- II. 국내 지방정부의 정책추진 동향
- III. 선진국 정부혁신의 최근 동향
- IV. 2000년대 맞이 충청도정의 행정혁신
- V. 맺음말

I. 머리말

몇 해전까지만 해도 2000년대란 헛슬리의 표현처럼 먼 신세계의 일로만 여겨졌다. 그런데 이제 그것을 불과 1년 남짓 앞두고 있다. 어느 철학자는 시간을 '순수 직관의 형식'으로 규정했다. 시간은

엄연한 형식의 하나란 것이다. 또 시간론에서는 불가역성(irreversibility)을 시간의 가장 큰 특성으로 꼽고 있다. 분명 시간은 정지할 수도, 또 후퇴할 수도 없다. 그렇다면 시간은 오로지 전진만 계속하는 것인가? 시간만 흐르면 모든 것이 그대로 낙관적으로 흘러나가는 것인가?

시간은 분명 하나의 형식이지 그 자체가 어떤 내용을 담고 있는 것은 아니다. 그렇다면 문제는, 우리가 시간 속에 의미 있는 내용을 담아내야 한다는 사실이다. 따라서 2000년대가 되었다고 해서 갑자기 어떠한 낙관적 변화가 나타날 수는 없는 일이다.

이미 충청남도에서는 「충남 100년 설계」를 기치로 내걸고 1000년의 세기말적 전환의 시점에서 새로운 밀레니엄을 열어가길 준비를 갖추고 있다. 과연 2000년대로의 성공적 진입은 어떻게 가능한 것인가? 물론 필자는 1999년도 1년만 잘한다고 해서 모든 것이 잘될 수는 없다고 생각한다. 어떠한 좋은 성과가 나오기 위해서는 반드시 거기에 상응한 과정이 필히 뒷받침되어야 하기 때문이다. 그런 뜻에서 충청남도는 지금까지 2000년대 맞이 준비

에 역점을 다해 왔던 만큼, 앞으로 남은 1년을 더욱 알차고 값지게 보내야 할 것이다. 이 글은 그러한 의도에서 쓰여졌다.

그런데 최근 충청도정의 여건은 도정운영의 효율성과 공공성이 동시에 요구되는 시점으로 크게 변화하고 있다. 즉, 도정환경은 생활수준의 향상과 정보통신의 발달 등으로 행정서비스에 대한 기대수준이 높아지고, 삶의 질 향상에 대한 수요증대를 통해 참여의식이 강해지고 있다. 행정의 투명성에 대한 요구도 증대는 물론, IMF 경제난과 관련 공공서비스에 대한 의존도가 높아지면서 소외계층의 끌어안기가 당면과제로 부각되었다.

행정환경은 「국민의 정부」의 개혁의지가 가시화되면서 지자체의 운영효율화에 대한 압력 가중, 중앙정부의 재정지원 축소, 점차 증대되는 지방정부간 정책경쟁이 심화되고 있다. 특히 재정환경은 「IMF 경제난」과 재정의 수급불균형 심화로 인한 세수감수로 가용재원은 줄어드는 반면, 실업자의 증가 등으로 행정서비스의 수요는 대폭 증가하고 있다.

어떻든 21세기를 내다보는 민선자치 2기의 시대적 책무는 중요하다. 그동안 각급 지방정부는 지역 발전을 이루기 위해 정책개발(policy development)에 주력해 왔다. 충청남도를 포함한 각급 지방정부의 정책개발에 대한 관심과 노력은 분명 컸다고 할 수 있다. 문제는, 충청남도의 경우 현시점에서 충남도정 발전과 충남지역 발전을 성공적으로 추진하기 위해 실효성 있는 2000년대 준비, 계획에 역점을 두어야 한다는 것이다.

그리하여 이 글에서는 먼저 민선체제하에서 정책추진에 주력해 온 국내 지방정부의 최근 동향을 살펴보고, 역시 1980년대 이래 최근까지의 정부혁신에 역점을 두어 온 선진국의 추진동향을 정리해 본 다음, 2000년대 진입과 관련한 충청남도의 행정혁신 추진방향을 검토해 보기로 한다.

II. 국내 지방정부의 정책추진 동향

1. 7개 광역시의 정책추진

정책개발(policy development)은 지방화시대의 산물이며, 지방정부의 자치역량을 가늠하는 잣대가 되고 있다. 그리하여 각급 지방정부별로 정책개발 전담 부서를 설치·운영하는가 하면, 별도의 태스크포스 조직이나 프로젝트팀 조직구성을 통해 21세기 기획사업에 주력하는 경우도 많다. 다만 최근에는 지방행정 구조조정으로 유사기능의 통폐합 조치에 따라 이러한 정책개발 전담부서는 기존 기획관리부서로 흡수, 통합되는 경우가 많이 일어나고 있다.

민선자치 1기 때부터 지금까지 우리나라 지방정부들은 주민만족서비스 향상, 지방재정력 확충, 행정효율화 및 생산성 증대를 통한 지역경쟁력 강화를 이룩하고자 각기 나름대로의 정책개발에 진력해 왔다. 다음은 이를 요약·정리한 것이다.

〈표 1〉 서울특별시의 특수시책

주	요	내	용
<ul style="list-style-type: none">• 시민 감사청구 및 시민감사관제도 운영• 공무원 콜(CALL)제도 시행• 동사무소 민원실 새롭게 단장• 구민과 함께하는 「열린구청」 구현• 서울 동북지역 환경행정협의회 구성 · 운영• 감축행정 시행• 서울 가정도우미(Seoul Home Helper) 운영• 유희교실 활용 지역정보화 교실 설치 운영• 서울창업보육센터 운영• 중구 자원재활용처리장 건설• 용산 한가족 결연사업• 건강증진센터 개설 운영• 자원복지 사랑 실천운동 전개• 음식물 쓰레기 감량화사업		<ul style="list-style-type: none">• 구민건강센터 설치 · 운영• 거동불편 거택보호자 사랑의 야쿠르트 공급• 지역주민을 위한 문화 · 예술 특성화• 서울시민대학 운영• 「성동종합행정마을」건립• 주택/건축행정 종합전산화• 마포 농수산물시장 건립• 관악산 일반폐기물 수거수수료 징수• 먼지없는 송파 구현• 주거지 주차허가제 추진• 「서울 경동藥令市」 육성 · 발전• 강서 얼굴찾기 사업• 「區有財産 찾기」 사업 추진• 1동 1공영주차장 운영	

〈표 2〉 부산광역시의 특수시책

주	요	내	용
<ul style="list-style-type: none">• 주민생활 불편해소 사업• 구청직원 명예 통장제• 1일 명예 구청장제 시행• 「북구 발전 프로젝트팀」 구성, 운영• 정책개발팀 운영• 제2회 부산동아시아 경기대회 개최• 자갈치시장 현대화 추진• 부산 국제영화제 개최• 저소득주민 생계보호대책 시행• 초록구 만들기• 동래 총렬제 추진		<ul style="list-style-type: none">• 구직영 자전차놀이 광장 운영• 유수지 이설 및 공유수면매립으로 재정력 확충• 금정산~범어사~회동수원지 연결 관광벨트 조성• 야외 순회 영화상영• 일주일중 자가용승용차 하루 안타기 무지개운동 추진• 「하나로 교통카드제」 시행• 농업용수 전용 취·정수장 설치• 광안리 해수욕장 주변 종합정비 개발	

〈표 3〉 대구광역시의 정책추진

주	요	내	용
<ul style="list-style-type: none">• 주민만족 봉사행정 운영• 행정전산화 사업 추진• 정책개발을 위한 행정수요 조사• 중소기업 경쟁력 제고를 위한 실질적인 지원 강화• 섬유산업 구조조정 기반 구축• 대대적인 SOC 확충 위한 양질의 외자도입		<ul style="list-style-type: none">• 「대구사랑운동」 추진• 아파트주민 한마음갯기운동 전개• 공항주변 소음 피해학교 교육환경 개선• 「녹색 남구 21」 추진• 전국 시범 「보건복지사무소」 설치, 운영• 체감환경의 획기적 개선• 慶尙監司 到任・巡歷行次 복원	

〈표 4〉 인천광역시의 특수시책

주	요	내	용
<ul style="list-style-type: none">• V. M. S. 운영• 1공무원 3담당제 운영• 기관장 민원상담의 날 운영 및 민원안내• 「종이없는 회의」 운영• 중소기업상품 및 채용박람회 개최• 푸른도시 조성사업 추진• 학교폭력 근절을 통한 건전 청소년 육성		<ul style="list-style-type: none">• 비산먼지 줄이기 살수차량 운영• 「나무은행」제도 운영• 100개 섬 관광·휴양지 개발• 2020 인천 Dream 추진• 단동 인천산업단지 조성• Tri-Port 세계도시개발 추진	

〈표 5〉 광주광역시의 정책추진

주	요	내	용
• 주민투표에 의한 지역현안사항 해결		• 서구민 한가족되기운동 전개	
• 제2순환도로 1구간 민자유치 추진		• 「출발점에 서서」 2020 질서 운동	
• (주)광주광역시정보센터(KISCC) 설립		• 구청광장 공원화사업 추진	
• 「광주비엔날레」창설		• 시내버스노선 전면 개편	
• 경로당 무료급식		• 농산물 수출전문단지 조성	

〈표 6〉 대전광역시의 특수시책

주요 내용	
<ul style="list-style-type: none">• 시민생활불편 「즉시처리반」 운영• 인터넷을 활용한 중소기업 지원• 정보화시스템 구축• 「대덕 파수꾼」 운영• 「세계과학도시연합(WAT)」결성• 「대덕 21회」 중심, 벤처기업 육성	<ul style="list-style-type: none">• 개발사업비 확보에 Project Finance 방식 도입• 아·나·바·다·고 운동 전개• 장수마을(실버토피아) 건립• 장애인 건강체련관 건립 운영• 학교급식 시설비 지원

〈표 7〉 울산광역시의 특수시책

주요내용	
<ul style="list-style-type: none">• 시민만족 행정종합정보센터 운영• 산·학·연 컨소시엄 내실화• 작고 효율적인 지방정부 구현	<ul style="list-style-type: none">• 공직자 자가용 안타기운동 전개• 도시종합정보관리 전산화

이처럼 전국 7대 광역시에서는 도시화·산업화·관료제화(bureaucratization)되어 가는 공간구조와 생활여건을 새롭게 단장하기 위해 21세기 발전비전 수립, 도시공동체 복원을 위한 생활운동 전개, 푸른환경 가꾸기사업 추진, 주민참여 활성화

및 행정감시기능 도입, 교통·공해문제 해결, 지역특화산업 육성·추진, 노인·여성·아동문제 해결 노력에 이르기까지 다양한 정책개발을 추진해 오고 있다.

2. 9개 시·도의 특수시책

〈표 8〉 경기도의 특수시책

주요 내용	
<ul style="list-style-type: none">• 경기행정쇄신위원회• 일몰제 도입 시행• 「경기 2020 : 비전과 전략」 수립• 방법순찰대 운영	<ul style="list-style-type: none">• 무료 법률상담실 운영• 경기 지방공사 설립추진• 2095 수원발전기획단 창단, 운영• '97 고양 세계꽃박람회

주	요	내	용
<ul style="list-style-type: none">• 시민 1일 「명예시장(동장)제」 운영• 옴부즈만제도 시행• 명예 공사감독관제 운영• 안산 파발이 민원배달서비스 실시• 간부공무원 합동 로드체킹• 열린안방 운영• 「군민 환영수첩」 제작 배부• 「블루 포스트카드(BPC)제」 시행• 관·학 자매결연 체결• 공무원 「사랑의 동전 모으기」 운동• 신뢰회복 4대 실천운동 추진• 휴먼웨스트(Humam W.E.S.T) 제도 시행		<ul style="list-style-type: none">• 지리정보시스템(GIS) 구축사업• 이천 도자기축제 개최• 노인 건강관리카드제 운영• 청소년 선도를 위한 사랑의 종소리• 현장체험 환경학교 운영• 8道 농어촌 자매결연• 노인 능력은행 설치 운영• 주민 개발현장 견학• 수택3동 관상복합청사 신축사업• 완전혼합사료(TMR) 생산시설 설립• 무료 건축설계실 운영• 「사진으로 보는 시흥 100년」 사진집 발간	

〈표 9〉 강원도의 특수시책

주	요	내	용
<ul style="list-style-type: none">• 21세기 미래청사진 「강원비전 21」 수립• 「도정 신문고」 운영• 주택임대차 확정일자 신고대행 처리• 자체 TV 유선방송망 구축 시정홍보• 행정실명제 실시• 군정시책개발기획단 운영• 지방세 자동납부제 운영• 간부공무원 명예 이장제 운영• 산 좋고 물 맑은 「강원지키기」 운동• 국제관광 EXPO 개최		<ul style="list-style-type: none">• 정보화시대를 대비한 지역산업구조 개편• 혁신시책개발 합동 연구• 민·관 공동기업유치단 운영• 애향담배 판매운동 전개• 碑木문화제 개최• 군장병「한가족화운동」추진• 연어 축제• 홍천 新행정타운 조성• 건축물 지번 찾아주기• 향토 인재 육성을 위한 장학사업 운영	

〈표 10〉 충청북도의 특수시책

주	요	내	용
<ul style="list-style-type: none"> • 「충청북도 명예연구소」 운영 • 청원군신문 발행 • 군·읍 통합민원실 설치, 운영 • 야간 지적민원 현장처리제 운영 • 원거리 민원봉사실 운영 • 종합민원실, 지적과·지적서고 이전 • 오·벽지 이동순회 진료 		<ul style="list-style-type: none"> • 「산업디자인실」 설치, 운영 • 산간 계곡수 보호관리 • 먹는물 수질검사기관 지정, 운영 • 「생명의 도로」 건설 • 농가부채 탕감 이차 보전사업 • 국제도시간 교류추진 	

〈표 11〉 충청남도의 특수시책

주	요	내	용
<ul style="list-style-type: none"> • 「인본·경영행정」 도정철학 정립 • 전국 최초의 정책전담부서 설치, 운영 • 4대권 개발경영 계획, 추진 • 프로젝트팀 조직 운영 효율화 • 「충남정신」 발양운동 전개 • 정보화 선진충남 건설 • 「정책자문교수단」 설치, 운영 • 백제문화권 종합개발사업 계획변경 추진 • 「푸른충남 21」 제정, 운영 • 폐광분출 냉풍이용 버섯재배사업 • 지역특산물 개발, 판매, 홍보 • 「효심 바로 세우기」 운동 전개 		<ul style="list-style-type: none"> • 갯펄 이용 머드상품 경영수익사업 추진 • 벽오지 및 도서지역 민원배달제 시행 • 「군정 살펴보는 날」 운영 • 차없는 시민의 거리 조성 • 피서철 공직자가정 무료민박 전개 운동 • 저소득 소외계층 「가정도우미」제도 운영 • 지역특화 관광공예품 개발, 육성 • 금강하구둑 관광지 조성 • 「마을 봉사의 날」 운영 • 환경 모범군민 시상제 운영 • 「우리마을 사랑운동」 추진 • 공동못자리 설치 지원 	

〈표 12〉 전라북도의 특수시책

주	요	내	용
<ul style="list-style-type: none"> • 도지사와 도민과의 대화 • 「도민생활 직결행정」 추진 		<ul style="list-style-type: none"> • 시민휴식공간 확충을 통한 시민정서 함양 • 농촌 농부병 관리지원 	

주요 내용	
<ul style="list-style-type: none">• 민원처리 지연 및 착오보상제 운영• 경영행정 기획팀 운영• 명예 읍면장제 운영• 초등학교 민주 도정교실 운영• 중소기업 창업 「先승인제」 운영• 항상 맑은 물이 흐르는 하천 조성	<ul style="list-style-type: none">• 노인종합복지타운 조성• 동학 농민혁명정신 선양사업• 전라북도 이미지 통일화 사업• 재정운영 종합진단 실시• 전국 제1의 사과단지 조성• 해외거주 교포 고향소식지 보내기 운동

〈표 13〉 전라남도의 특수시책

주	요	내	용
<ul style="list-style-type: none">• 전남 농업발전계획 수립 추진• 도지사 민박간담회 개최• 작은실천 큰보람 민원행정 추진• 여수시 중·장기 발전계획 수립• 그린순천 21 수립, 추진• 읍면동 종합평가제 실시• 1일 명예군수제 운영• 고품군정의 세계화 기반 강화• 군민을 위한 「특별봉사의 날」 운영• 군직영 설계단 설치 운영• 민원봉사행정 혁신• 방문 민원처리제• 국제 해양 EXPO 유치 추진		<ul style="list-style-type: none">• 고정종 양과 채종사업• 나주광장 조성• 관방제 주변 문화공원 조성• 내고장 상품권 발행• 65세 이상 노인 무료진료제• 서남해안 일주도로 건설• 건설공사 부실방지대책 추진• 「강진 고려청자단지」 개발• 「청정합평」 건설 범국민운동 전개• 관광사슴 자연목장 개발• LG 성공학교 위탁교육• 도시주부 초청 농·특산물 홍보• 변화와 개혁을 위한 의식교육	

〈표 14〉 경상북도의 특수시책

주요 내용	
<ul style="list-style-type: none">• 장기발전계획 「21세기 신경북비전」 수립• 「홈(HOME) 민원제」 운영• 「공무원 창안제」 실시• 「행정동 통합」 추진	<ul style="list-style-type: none">• 상시입찰제도 실시• 「직장내 대학캠퍼스」 설치 운영• 「'98경주 세계 문화EXPO」 개최• 중소기업지원 구미시 서울사무소 설치, 운영

주요 내용	
<ul style="list-style-type: none"> • 「현장민원실」 운영 • 「시민고충상담실」 운영 • 「1일1선행, 1월1독서, 1년1보람운동」 전개 • 「민원실 여성자원 봉사제」 운영 • 경영행정 활성화 • 「가로등 기동수리반」 운영 • 「한국국학진흥원」 건립 • 「동북아지역 자치단체 회의」 개최 	<ul style="list-style-type: none"> • 「환경보전 장기종합계획」 수립 • 무단방치 자전거 재활용 • 쓰레기 배출 실명제 실시 • 「환경농업 종합시범 마을」 육성 • 「향토문화관광지」 조성 • 「역사문화유적권 종합개발」 추진 • 「군정 아이디어 뱅크」 운영 • 군수관사 「봉화군 學塾」 운영

〈표 15〉 경상남도의 특수시책

주요 내용	
<ul style="list-style-type: none"> • 120 민원기동대 운영 • 중소기업 애로해결 방문민원반 운영 • 프로젝트 사업 목표관리제 • 행정감시 시민자율위원회 구성, 운영 • 간부공무원 1일 현장체험 실시 • 열린 「함안포럼」 개최 • 경남신용보증조합 설립, 운영 • 농어촌진흥기금 조성 및 융자지원 • 진주실크 특화산업 육성 • 중소기업 전용단지 조성 • 김해발전연구소 운영 	<ul style="list-style-type: none"> • 향토기업과의 자매결연 • (주)무학 산청샘물 운영 • 남천 수질정화 사업 • 이웃칭찬하기 운동 전개 • 패키지 관광산업으로의 전환 • 남망산 조각공원 조성 • 칠천 연육교 가설공사 • 가정방문 간호사업 확대 • 군내버스 운행 • 郡 CIP 개발 • 공한지 활용 꽃길 조성

〈표 16〉 제주도의 특수시책

주요 내용	
<ul style="list-style-type: none"> • 행정에 실명제 도입 • 「서귀포감굴」 차별화 사업 • 제주형 사회복지시책 개발 추진 • 자주재원 확충을 위한 경영수익사업 전개 • 손바닥 선인장 재배 및 가공식품 개발 	<ul style="list-style-type: none"> • 환경 시범지역 조성 • 실버인력은행 설치 운영 • 관광단지지구 사업의 본격적 추진 • 관광산업의 국제경쟁력 확보

이처럼 9개 도에서는 수도권 일부지역을 제외하고는 전통적인 농업도 또는 도농복합도라는 지역 특성을 감안하여, 도시행정과 지방행정을 접목시켜 나가려는 경향을 엿볼 수 있다. 특히, 경기도를 제외한 광역시 분리로 도세약화를 초래했던 충남, 전남, 경남, 경북 등지에서는 지역경쟁력 강화를 위해 배전의 노력을 전개하고 있다.

그리하여 21세기 발전비전 수립, 행정혁신 추진 부서 설치·운영, 도민-공무원간의 신뢰형성, 행정 참여 촉진, 지역개발 전략 수립·추진, 정보화사업 활성화, 지역특화 상품개발, 부존자원 이용 경영수익사업 전개, 농어촌 활력화사업 추진, 중소기업 육성, 환경보존, 세계화 추진에 이르기까지 다양한 정책개발을 추진하고 있다.

III. 선진국 정부혁신의 최근 동향

여기에서는 미국, 영국, 캐나다, 뉴질랜드 및 호주 등 OECD 국가들의 정부혁신 추진 성과를 통해 그들의 정책개발에서 정책적 시사점을 찾고자 한다. 이들 국가의 공통점은 중앙정부의 권한·기능을 과감하게 지방정부로 이양하고, 행정쇄신으로 고품질의 주민만족 행정서비스를 실현하고자 노력했다는 점이다.

1. 미 국

1970년대 후반부터 국가경쟁력이 저하되고 재정적자의 규모가 커지게 됨에 따라 미국에서도 정부부문의 개혁 압력이 거세게 일어났다. 특히, 불어나는 연방 예산규모에 역비례하여 정부의 비

효율과 경직성이 증대되고 서비스 수준이 저하되는 등 행정이 전반적으로 기능부전의 상태에 빠졌다는 비판이 나오고, 국민의 신뢰도가 역사상 최약수준으로 떨어지게 되었다.

클린턴(Clinton) 대통령은 취임 직후 연방공무원 10만명 감축지시를 내린 바 있으며, 엘고어(Gore) 부통령에게 「정부를 완전히 새롭게 재창조」(Reinventing Government) 하기 위한 방안강구를 요구하였다. 이에 따라 부통령 주도 아래 「국정성과평가팀」(National Performante Review : NPR)을 설치, 본격적인 개혁작업에 착수하게 된 것이다.

가. NPR의 「정부재창조」 작업

NPR에는 약 250명 공무원이 참여하고 있는데, 작지만 보다 생산적인 정부로 재창조하기 위해 「Works Better & Costs Less」를 모토로 형식적 절차주의(red tape)의 제거, 고객우선주의 실현, 결과중심의 관리개혁, 불필요한 중복사업과 기능의 배제 및 경비절감 등 네 가지를 개혁작업의 기본원칙으로 제시하였다.

나. 행정성과 및 결과에 관한 법률

OECD국가 지방정부의 체계적인 성과관리를 위한 개혁경험을 토대로 제정된 이 법은 종래 자금이나 인력 등 투입(inputs) 위주에서 산출(outputs) 중심의 성과목표(performance targets)를 관리하는 탄력적 행정체제로 전환하기 위해 일련의 계획평가절차를 확립하는데 주된 목적을 두고 있다.

다. 연방인력재편법

연방인력의 12%(1993년 정원기준) 감축목표를 설정한 NPR 건의에 따라 입법된 것으로, 조기퇴직자에 대하여 25,000달러의 일시금 지급권한을 행정부에 부여함과 동시에 1999년까지 총정원의 연도별 상한선을 명시적으로 규정하고 있다.

라. 정부관리개혁법

이는 1990년 제정된 재정책임관 관련법(Chief Finance Officers Act : CFO)에 의해 일부기관에 부여된 재무제표에 대한 기업방식의 회계감사 실시요건을 재정책임관이 임명되어 있는 24개의 연방기관 전체로 확대 적용토록 규정하고 있다.

2. 영국

경제불황과 높은 실업률에 시달려 온 영국은 1979년 보수당 대처(Thatcher) 수상에 취임을 계기로 OECD국가 중 가장 먼저 정부개혁을 시도하였다. 당면한 경제·재정적 위기의 타개책은 시장경제 원리에 입각한 「작고 효율적인 정부」로 되돌아가야 한다는 신보수주의의 정치이념과 강력한 리더십을 바탕으로 대대적인 민영화 정책과 과감한 정부혁신 작업을 꾸준히 추진해 오고 있다.

영국의 정부개혁은 대처 정권에서의 능률성 진단, 재무관리개혁, Next Steps에 의한 책임집행기관화, 그리고 메이저(Major) 수상에 의한 시민헌장, 공무원제도의 개혁과 능률계획제도의 시행으로 이어지는 개혁드라이브를 실시하고 있다.

가. 능률성 진단

대처 수상은 백화점 사장인 레이너(Rayner) 경을 수상 능률고문으로 임명하고 내각사무처 내에 민·관 혼합으로 소수(14명)의 능률팀(Efficiency unit)을 구성, 부처별 주요업무에 대한 「능률성 진단」(Efficiency Scrutiny) 작업을 추진하도록 함으로써, 불필요한 직무의 폐지·축소·민간이양, 절차 및 서식의 개선·간소화, 내부감사의 강화, 공무원 정원관리의 강화 등을 추진하였다.

나. 재무관리개혁

1982년 관리개혁을 위한 다음 단계 조치로 영국정부는 재무관리개혁(Financial Management Initiative : FMI)에 착수하였다. FMI의 목적은 종래의 각 부처에 대한 중앙(대장성)의 강력한 예산통제를 완화하여 정원상한(staff ceiling) 및 총괄운영예산(total running costs)의 한도내에서 자율적으로 운영해 나가도록 재무관리 권한을 폭넓게 허용해 주되, 모든 관리자에게 자신의 업무목표를 설정하도록 하고, 실적에 대한 비용 효과성을 평가, 개인적 책임을 지도록 한다는 것이다.

다. Next Steps 개혁

1988년에 능률팀에서 작성한 「Next Steps 보고서」는 공무원제도와 정부조직을 개혁하는데 있어 가장 혁신적 계기를 마련해 준 것으로 평가된다. 이 보고서는 그동안 추진해 온 개혁조치로 인해 공무원들의 비용의식이 높아지고 특히, 인력감축과 예산체제 개혁으로 공무원의 태도·관행을 변화시키고 책임관리제가 자리잡히도록 하는데 성과가 컸다.

라. 시민헌장

메이저(Major) 수상에 의해 주창된 「시민헌장 제도」(Citizen's Charter, 1991)는 행정서비스의 질적 향상을 목표로 한 향후 10년간 개혁프로그램이다. 전임자인 대처 수상이 추진해 온 능률성 진단과 Next Steps 등의 개혁조치가 주로 경제성과 효율성에 초점을 맞추었다면, 이는 열악한 상태의 대민서비스 문제에 눈을 돌려 효과성 개념에 중점을 둬으로써 행정의 궁극적인 목표인 고객서비스의 질을 향상시키는 것을 주요한 목표로 삼고 있다.

마. 공무원제도 개혁 및 능률개선계획 실시 (1994년)

1993년에 내각사무처의 능률팀에서 공무원의 총원 및 보직관리, 후임승계계획제도의 검토작업을 실시하였고, 이들의 권고를 채택한 정책백서인 「공무원 : 지속과 변화(The Civil Service : Continuity and Change)」가 1994년에 발표되었다. 그 이후로 「고급공무원단」(Senior Civil Service) 및 「새로운 정부」(The New Government)를 위한 정부개혁이 계속되고 있다.

3. 캐나다

캐나다의 본격적인 정부개혁은 1989년 말 「Public Service 2000」이라는 정책백서가 발표되면서부터 시작되었다. 「PS 2000」 개혁정책은 서비스 질의 향상과 공직 간소화를 목표로 하고 있다. 여기에는 서비스 기준 제도의 도입, 일선관리

자에게 보다 많은 인사·재무관리상의 융통성 부여, 정보기술 활용의 극대화, 규제 전면 재검토, 행정의 품질관리 및 지속적인 학습, 기업방식으로 운영되는 특별운영기관(Special Operating Agency: SOA)의 확대 등을 포함하고 있다.

가. 인사관리권한의 위임

1992년, PS 2000의 개혁 권고에 따라 공무원개혁법을 제정하여 공무원 인사관리 절차의 간소화를 추진하였다. 이 법은 실적주의 임용원칙을 규정하고 있는 기존의 공무원임용법을 수정한 것으로서, 인사위원회(PSC)의 공무원임용에 관한 권한을 각 부처 사무차관(deputy head)에게 대폭 위임하는 것을 주요 골자로 하고 있다. 채용권한의 위임은 PSC와 각 부처 사무차관 사이에 위임협약(delegation agreement)을 체결하는 방식으로 이루어지며, 위임의 내용은 주로 채용방법의 선택, 자격기준의 설정, 경쟁선발 분야, 후보자 평가, 중앙에서 정해진 직군 및 직급 내에서의 직위 구분 등에 대한 사항을 포함한다.

나. 정부조직의 개편

캐나다의 대대적 정부조직개편은 1993년 Campbell 수상 집권기에 이루어졌다. 32개에 달하는 부처의 수를 23개로 축소하는 조치를 단행하였다. 대표적인 예로서 과학기술부와 지식산업개발부를 산업부로 통합하고, 에너지·광산·산림업무를 통합하여 천연자원부를 만들었다.

다. 공공사업의 재검토

1993년 말에 집권한 자유당정권은 엄격한 재정

억제 목표를 실현하기 위하여 제일 먼저 추밀원 중심으로 사회보장, 국방, 자원, 행정관리, 외교, 문화, 사법, 산업, 과학, 교통 등 연방정부의 사업전반에 대한 재검토(Program Review) 작업을 추진하였다. 이에 따라 정부사업과 기능에 대한 우선순위, 조직구조, 연방과 지방정부 및 민간부문의 관계 등을 백지상태에 놓고 엄격한 검토과정을 거쳤다.

라. 성과중심의 관리체제

PS 2000정책에 따라 1993년부터 운영예산제도(Operating Budgets)를 범정부적으로 도입하여 보수 및 행정운영 경비를 하나의 총액항목으로 통합하여, 각 부처의 재원활용 및 정책수단 선택의 탄력성을 높임과 동시에, 부처내에서도 관리자들의 권한을 강화해 주었다.

마. 서비스기준, 정보기술, 규제개혁

PS 2000 개혁정책에 따라 1994년부터 캐나다에서도 영국의 시민헌장제도와 같이 각 부처 및 기관으로 하여금 서비스 기준(service standards)을 제정, 공표하도록 하고 있다. 또한 정부의 구조개편(restructuring)과 행정의 리엔지니어링을 효과적으로 뒷받침하기 위하여 정보기술의 적극적인 활용을 강조하고 있다. 특히, 범정부적인 정보관리체제의 발전을 위한 장기 비전과 리더십을 제공하기 위하여 재정위원회 내에 정보기술관리시스템부서를 설치하였다.

4. 뉴질랜드

뉴질랜드는 OECD 회원국 가운데 가장 급진적인 추진 전략으로 정부개혁을 성공시킨 국가로 평가되고 있다. 1980년대 중반부터 다른 어느 나라보다도 광범위한 개혁을 일관성 있게 추진하여 불과 10년만에 정부체제와 구조를 완전히 다른 모습으로 변화시켰다.

가. 개혁의 근거입법

뉴질랜드의 정부개혁을 일관해 온 핵심원리는

- ① 민간부문과 지역단체에 대한 정부개입 최소화,
- ② 사업기능을 담당하는 정부기업을 민간기업방식으로 구조전환,
- ③ 부처조직이 담당하는 상충기능의 구분(특히 정책/집행 기능의 분리와 상업/비상업 기능의 분리),
- ④ 부처관리자들에게 운영권한 위임(투입에 대한 중앙통제의 최소화) 및 책임성 확보,
- ⑤ 실제 시장요인에 따른 정부 활동비용 결정(산출물의 질, 양, 비용을 생산자 선호가 아니라 구매자 요구에 의하여 결정) 등이다.

나. 구조개편

개혁 초기(1984~1987년)에는 주로 정부예산과 부채감소를 위하여 비용효과를 제고하고 경쟁적 환경을 도입하는데 목적을 두고 상업화·기업화·민영화와 함께 집행기능의 분리 등 정부 조직구조를 급진적으로 개편하는데 중점을 두었다.

다. 교육 및 의료조직 개편

1988년 「Tomorrow's School」 전략을 발표하고 교육행정분야에 대한 대대적인 개편을 단행하였

다. 지방교육위원회를 폐지하고 그 기능을 학교단위의 선출직 관리위원회로 이관하였다. 또한 교육부를 전면 재편하여 핵심정책만을 수행하는 새로운 부처조직(Ministry of Education)으로 대체하고 나머지 감독 및 사업기능은 독립기관으로 전환하였다. 또한 의료보건체계를 대폭 재편하였다.

라. 관리체제 개편

1988년 이후부터는 정책핵심부처와 독립기관 및 공기업을 모두 포함하는 공공부문 전체의 성과와 책임을 향상시키기 위하여 성과관리혁신을 추진하였다. 먼저 1988년에 공무원법을 제정하여 75년간 지속되어 온 공직자에 대한 중앙통제의 전통을 과감히 정리하였다.

마. 「2010년으로 가는 길」

뉴질랜드 정부는 지난 10년간의 정부개혁이 가져다 준 값진 재정적·경제적 성과에 만족하지 않고 21세기 뉴질랜드의 장기비전 「2010년으로 가는 길(Path to 2010)」을 국민들에게 제시하였다. 이 보고서는 소득증대, 공동체 강화, 교육 및 훈련, 환경보호, 세계화, 경제성장 등 내각에서 최우선적 과제로 합의한 전략성과분야(Strategic Result Areas : SRAs)에 대한 핵심적인 정책과 목표를 담고 있으며, 이를 통해 뉴질랜드 국민들에게 꿈과 희망을 심어 주고 있다.

5. 호 주

호주 역시 정부개혁 추진의 기본방향은 뉴질랜드와 영국처럼 성과중심으로 전환하는데 두고 있

다. 정부조직의 구조적 개편과 인사 및 예산제도를 개선하고 성과관리체제를 강화하는 한편, 서비스 기준과 생산성 향상을 위한 경쟁적 관리환경을 조성하고 상업화와 기업화를 과감하게 추진하는 등 광범위한 개혁작업을 지속적으로 추진해옴으로써 성공적인 정부개혁 사례의 하나로 평가되고 있다.

가. 정부조직 개편

1987년에 대대적인 정부조직개편을 단행하여 26개에 달하던 중앙부처의 수를 16개로 축소, 유사기능 통합(예 : 외무부와 무역부, 교통부와 통신부, 보건주택부와 지역서비스부의 통합)으로 부처규모를 확대개편(broadbanding)하였다.

나. 예산제도 개혁

1985년부터는 중기재정운영계획과 다년도(3년) 예산추정제도, 단일항목의 운영경비예산제도를 도입하였으며, 운영경비에 대한 회계연도간의 이월과 차용을 허용하고, 능률성 배당제도(efficiency dividend)를 실시, 재무관리의 신축성과 효과성을 제고하였다. 또한 1987년에는 종래의 항목별 예산을 성과주의 예산으로 전환하여 사업관리예산제도(Programme Management and Budgeting)를 도입하였다.

다. 인사제도 개혁

1984년에는 공무원개혁법의 제정으로 종래의 다단계 직급체계를 단순화하여 크게 고급 공무원단(Senior Executive Service : SES), 관리직

(Senior Officer ; SO) 및 행정직(Administrative Service Officer ; ASO)으로 조정하는 한편, 근속 연수보다 능력에 따른 승진원칙을 강조하고, 직위 신설 및 조정에 대한 권한을 각 부처로 대폭 위임하였다.

라. 서비스 기준 및 민영화

1992년부터는 각 행정기관으로 하여금 서비스 기준을 마련하도록 하고 있으며, 다른 기관이나 외국의 최고 모범사례를 기준으로 벤치마킹 방법을 활용, 서비스의 품질을 개선해 나가도록 촉구하고 있다.

〈표 17〉 선진국의 정부혁신 주요 조치내역

구 분	주 요 내 용	비 고
미 국	<ul style="list-style-type: none"> • 정부구조개편을 위한 Ash위원회 설치, 규제심사제도 도입(1971) • 관리예산처(OMB)내에 규제정보실(OIRA) 창설(1981) • 부통령실에 정부재창조팀(NPR) 설치(1993) • 행정성과 및 결과에 관한 법률 제정 • 연방인력재편법, 정부관리개혁법 제정 • 의회에서 부처통폐합 및 종합적인 규제개혁법안 제정 시도 • Clinton 정부 제2기 정부재창조 지침 발표 	<ul style="list-style-type: none"> - 1,203개 개혁조치안 발표 - 행정부반대로 법안통과무산 - NPR에 의한 개혁 지속
영 국	<ul style="list-style-type: none"> • 민영화, 능률진단(Efficiency Scrutiny), 인력감축계획 시행(1979) • 공무원부(Civil Service Department) 폐지(1981) • 재무관리개혁(Financial Management Initiative)(1982) • 운영경비(running costs)예산제 도입(1986) • Next Steps개혁, 책임집행기관(Executive Agencies)창설 시작(1988) • 인사·보수구조의 관리권한 위임 확대, 기관별 탄력성 부여(1991) • 시민헌장(Citizen's Charter) 제도 시행(1991) • 고급공무원(사무차관 포함)의 개방임용계약제 도입(1994) • 공무원 인사관리규정 대폭 간소화(1996) 	
캐나다	<ul style="list-style-type: none"> • 기구축소 및 간소화 작업 시작(1978) • 외무전문가 중심의 행정개혁위원회 설치(1984) • 「행정(Public Service) 2000」개혁 종합백서 발표(1989) • 공무원 개혁법 제정(1992) • 내각부처의 수 축소 32→24개, 운영예산제 도입(1993) 	<ul style="list-style-type: none"> - 인사·재무관리의 융통성 - 인사관리절차 간소화

구 분	주 요 내 용	비 고
캐나다	<ul style="list-style-type: none"> • 연방재정적자 축소계획('94 : 6% → '96 : 3%), 지방관리시스템 • 성과중심 개편, 사업재검토 착수, 서비스기준 제도 도입(1994) • 식품검사기능 통합 및 독립기관으로 창설(1997) 	- 국세 · 관세청 통합
뉴질랜드	<ul style="list-style-type: none"> • 정부조직의 상업화, 공기업화, 민영화 착수(1984) • 공기업법(State Owned Enterprises Act) 제정 : 독립기관 (Crown Entities) 창설 개시(1986) • 공무원법(State Sector Act) 제정(1988) • 공공재정법(Public Finance Act) 제정(1989) • 1987년 이후의 공공부문개혁에 대한 종합평가 실시(1991) • 전략사업계획제도 도입(Path to 2010)(1993) 	<ul style="list-style-type: none"> - 중앙통제 → 자율책임제 - 산출 예산, 발생주의 회계
호주	<ul style="list-style-type: none"> • 공공관리개혁백서 발표(1983) • 공무원개혁법(Public Service Reform Act) 제정(1984) • 중기재정운영계획, 다년도 예산, 운영경비예산제도 도입(1985) • 중앙부처수 감축(26 → 16개)(1987) • 건물·출판·조달·차량 등 일반행정 지원기능의 상업화(1987) • 성과중심의 사업관리예산제도 도입(1987) • 인사관리간소화법 제정(1987) • 고급공무원단에 대한 성과급, 근무평정제 도입(1989) • 서비스기준 제도 도입(1992) • 사무차관의 계약임용제 채택(1994) 	<ul style="list-style-type: none"> - 직급체제 단순화 - 인사관리권한 부처 위임

* 자료 : 총무처 직무분석기획단, 신정부혁신론 : OECD국가를 중심으로, 동명사, 1997, pp.42~43.

IV. 2000년대 맞이 충남도정의 행정혁신

1. 고객만족형 지방경영체제 구축

가. 자치역량의 배양

중앙정부는 물론 각급 지방정부에도 혁신경영

의 원리나 기법을 도입해야 한다는 당위성이 강조 되어 온 지도 상당기간이 경과하였다. 그동안 일부 지방정부는 지방행정에 혁신경영마인드를 도입, 적극적으로 경영행정 및 경영수익사업을 추진 하고 있으며, 그중에는 공공부문과 민간부문의 민

관합작의 형태를 취하는 제3섹터 개발방식이나 일부지역에서는 대규모의 민자유치를 추진하는 사례까지 등장하고 있어 앞으로의 성과가 주목된다. 어떻게든 앞으로 지방정부의 경영행정은 더욱 활기를 띠며 관련분야도 다양해질 것이 전망된다.

이같은 경영행정은 혁신·효율·품질·경쟁의 가치를 강조하는 방향에서 정책개발을 촉진시킨다. 그러나 행정경영화 차원에서 적용되고 있는 경영행정, 경영수익사업의 추진에 있어 꼭 고려해야 하는 것은 지방정부는 '주민을 위해 존재한다'라는 정당성의 목표에 최우선 순위를 두어야 마땅하며, 주민이 행정의 권리주체가 되는 민선자치시대에는 더욱 그렇다. 따라서 주민복리를 위해서는 지방행정을 적정범위(optimum range) 내에서 고도로 '경영화'하지 않으면 안 된다.

사실 중앙정부의 정책을 단순히 집행하던 종전에는 이러한 문제의식이 아무런 의미를 가질 수 없었다. 그러나 이제는 책임 있는 지방행정, 주민본위의 생활행정, 자족체제를 구축해야 하는 경제행정, 그리고 자치수요에 입각하여 스스로 정책개발을 할 수 있는 지방행정이 그 어느 때보다 절실한 시점에 이르고 있다.

그러나 경영행정은 지역주민들의 피부에, 실생활에 직접 전달되어야만 가치가 있으며, 경영수익사업 역시 지역의 개발수요(development demand)와 성장잠재력과 적합성(fitness)을 갖추지 않은 채 추진된다면, 그러한 사업추진의 목적달성 여부는 차치하고서라도 사업추진 자체에 심각한 문제가 발생할 수 있다.

여기에서 우리는 얼마전까지 유행처럼 번졌던 리엔지니어링 열기가 왜 생명력을 잃고 쇠락하였는가를 깊이 숙고해야 한다. 예컨대 '감량경영'(다운사이징)이 경제계에서 단지 인력감축으로 인식되어 감원열풍으로 치달은 결과가 그러한 대표적인 사례인 것이다. 귀한 인력자원을 단지 재원부담원으로 간주하여 무리하게 감원 조치한 결과, 근무의욕과 생산성이 떨어지고 전문가(expert)를 잃어버리는 우를 범하고 만 것이다.

이러한 맥락에서 지방정부의 경영행정과 경영수익사업은 실효성 있게 추진되어야 한다. 그리하여 지방정부가 사회적 책임(social responsibility)에 입각하여 경쟁력을 갖춘 기업처럼 값싸고 질 좋은 공공서비스를 생산하는 주체가 되어야 한다. 지방관료가 지역주민과 지방기업 편에서 창조적 문제해결능력을 발휘함으로써 기업가형 지방경영 패러다임을 지역특성에 맞게 새롭게 재구성해야 한다.

한편 지방의 잠재력 발굴을 극대화하기 위해서는 지방의 문화와 전통의 발굴, 지역특화산업의 육성 등에 지방정부가 적극 관심을 기울여야 한다. 또한 민간 스스로 창의성을 발휘할 수 있는 지역개발방식을 활용하는 한편, 자본과 기업의 유치에 적극적인 노력을 기울여야 할 것이다.

지방의 잠재적 개발을 극대화하는데 있어서 핵심적 요소는 인적자원이다. 따라서 창조적·혁신적 기업가 정신을 갖춘 지역인재를 육성하는데 관심을 기울여야 한다. 이를 위해서는 지방정부와 지방고등교육기관과의 수평적·유기적 연계활동

이 보다 강화되어야 할 것이다.

지방이 국제적인 경쟁력을 갖추기 위해서는 여러가지 요소들이 유기적으로 연계되어야 한다. 지역인력의 생산성, 지역산업에 유용한 응용기술, 지역경제인의 경영능력, 탄탄한 사회간접자본, 지방금융과 지역재정, 지역경제구조, 지방정부 운영의 품질 등이 이러한 요소로 언급될 수 있다. 결국 지역의 잠재력 발굴을 극대화하기 위해서는 공공부문과 민간부문이 지닌 특성을 결집시킴과 동시에 상호협력토록 함으로써 지역의 모든 역량을 증대시켜야 한다.

나. 품질의 고객서비스 제공

최근 자치시대에 걸맞은 행정서비스를 창출, 제공하기 위해서는 체질부터 과감히 바꾸어야 한다는 주장이 제기되어 눈길을 끌고 있다. 물론 행정서비스의 체질전환(habitude shift)은 제도개혁을 통해 가능한 것이지만 주민만족을 위한 행정서비스의 제공주체가 어디까지나 공직자라는 점에서 이를 의식개혁 차원에서 접근할 필요가 크다고 할 수 있다.

이 점은 중요한 의미를 지닌다. 통상 제도개혁은 '하향식'(top down) 방식의 타율적 속성이 강하며, 반면에 의식개혁은 '상향식'(up ward) 방식의 자율적 속성이 강한 것이다. 다만 이들 모두가 개념적 혼란과 동시 적용에 따른 복잡성 증가로 그 성격구분과 적용범위에 한계가 드러났다.

어떻든 행정서비스란 행정기관이 주민이나 기업의 편의를 도모하기 위해 대외적으로 제공하는 일체의 인적·물적 서비스를 말한다. 우리나라에

서의 행정서비스는 최근에 들어와 일반화되었기 때문에 아직까지도 제도상으로는 행정기관의 기능·역할·사무 등의 용어로 표현되고 있다. 그러나 일본이나 서양에서는 이미 일반화되어 있다. 한편, 현대사회 속에서의 정부조직의 부정적 특성을 꼬집어 관료형 정부(the bureaucratic type government)라고 칭하는 경우가 적지 않다.

그러나 본래 고객만족(customer satisfaction)은 이익창출을 위해 기업의 모든 경영활동을 집중시키는 혁신경영기법의 하나이다. 이로써 지금까지의 운영방식은 공급자위주였으나 자치시대에 들어와서는 소비자주권이 강조되면서 모든 행정기관이 주민만족을 위한 운영방식을 채택하고 있다.

이제 오늘날의 행정은 '열린행정'을 지향해야만 한다. 민선자치체제의 출범은 '자치시대의 열린행정'(the open administration in the age of self-government)의 도래를 가능케 했다. 과거와 달리 새롭게 탈바꿈된 자치시대의 지방행정은 바로 열린행정을 지칭한다. 이제 닫힌행정은 우리의 언어 속에서 사라져야 한다. 열린행정은 바로 주민의, 주민에 의한, 주민을 위한 행정이기 때문이다.

이를 위해서는 지방행정에 내적 성장과 미래지향적 발전을 위한 스스로의 변화와 개혁을 추구해야 한다. 민선자치체제로 전환된 현시점에서 우리의 지방행정은 지방적 자율성과 국가적 통합성 간의 조화를 꾀하면서 내실 있는 지역발전을 이루기 위해 부단히 자기혁신을 시도하지 않으면 안 된다. 의식이 먼저인가, 제도가 먼저인가를 따지기 앞서 그것이 자율성(autonomy)에 입각하지 않는

다면 생명력이 길지 않음을 깨달아야 한다. 물론 모든 것이 사람의 문제라 한다면 곧 의식의 문제가 된다. 그러나 사람의 의식 또한 항구무변할 수 없음도 알아야 한다. 그래서 이를 제도적으로 뒷받침할 필요가 있게 된다.

다. 지방공직자의 행태변화 촉진

지방행정을 최고수준의 공공서비스산업으로 전환하기 위해서는 지방행정에 참신하고 혁신적인 경영마인드 도입이 무엇보다 중요하며, 따라서 이것이 양질의 주민만족형 행정서비스를 창출, 제공할 수 있도록 정책개발에 주력해야 한다.

아울러 민선자치시대에 있어 지방경영과 지역 발전을 효율적으로 펼치기 위해서는 지방공무원의 행태적 변화(behavioral change)가 선행되어야 한다. 여기에는 과거와는 달리 새로운 지역인식(regional perception)이 요구된다.

이러한 문제제기는 이미 운영초기에 들어가 있는 민선단체장 체제가 주민직선에 의해 '민주적 수탁'(democratic trust)을 부여받았으며, 따라서 주민위주의 지방행정을 통한 삶의 질 향상과 지역 경쟁력 강화가 이루어져야 한다는 기본전제에서, 지방공무원으로서 과거와는 다른 수입태도와 복무의식이 필요하다는 점이다.

그러므로 이는 지방행정문화(local administrative culture)의 측면에서 접근할 필요가 충분하며, 이때는 종래의 관선단체장 체제와 민선단체장 체제 간의 본질적 차이를 감안하지 않으면 안된다. 아울러 주민들이 느끼는 민선자치체제와 공무원들의 그것은 다르다는 점도 고려되어야 한다.

한편 지방화시대의 공직사회를 '신바람과 한마당'의 측면에서 접근할 수도 있다. 이것이 앞의 경우와 다른 점은 '신바람'이나 '한마당'이 한데 어울어짐으로써 인화단결·상호이해를 도모할 수 있는 풍토조성이 현실적으로 필요하다는 점에 있다. 이처럼 자치시대에 절실히 요구되는 지방공무원의 행태변화란 지방경영에 걸맞는 의식과 태도의 변화, 곧 경영마인드를 갖추는 일이다.

2. 경쟁지향적 내부관리제체 정착

가. 경쟁체제의 도입·운영

일반적으로 경쟁체제는 행정효율성을 제고시키고, 공공기관에게 고객의 욕구에 부응토록 하며, 혁신을 유도하는 등의 긍정적인 기능을 수행한다. 문제는 공공부문 對 민간부문이 아니라, 경쟁체제 對 독점체제라는 인식이 있어야 한다는 것이다. 이러한 점을 살리기 위해 지방정부에 경쟁요소를 도입할 경우에는 다음과 같은 방식을 생각해 볼 수 있다.

그러므로 통상 정부조직은 기존의 정보나 자료를 민간부문에 제공하고 수익을 올릴 수 있는 경우라도 이를 추진하는데 별로 큰 관심이 없다. 현재의 예산체제하에서는 예산절감 노력을 기울이거나 수익을 창출하더라도 공무원들에게 인센티브를 줄 수가 없다.

그러한 결과로 사업수행과정에서 낭비를 조장하고 있거나 사업기회를 적절히 이용하지 못하는 경우가 많다. 따라서 지방정부도 비교우위에 있는 분야를 대상으로 한 수익사업을 전개하며 아울러

이익창출 부문에 인센티브를 부여하는 노력이 필요하다.

그동안 지방정부는 지출의 주체로만 인식되어 왔으나, 기업가형 지방경영 모델에서는 지방정부가 수익성을 최대한 반영하여 이윤을 창출해 낼 수 있고, 또한 그렇게 하는 것이 실질적으로 공익에 도움이 된다고 보고 있다. 기업가형 지방경영에서는 주민 위주의 서비스행정을 펼쳐야 한다는 점을 전제조건으로 보면서, 주민현장의 제정과 시행에 있어서 준수해야 하는 기본원칙을 다음과 같이 제시하고 있다.

첫째는 행정서비스의 수준 제시로서, 지역주민들이 합리적으로 기대할 수 있는 명료한 행정서비스의 수준을 설정, 발표함과 동시에 이에 대한 실천 결과를 반드시 공표토록 한다.

둘째는 행정정보의 공개로서 이는 행정서비스의 운영상황, 소용비용, 추진현황 등에 대한 모든 정보를 지역주민에게 적시적소에 제공한다.

셋째는 선택과 합의로서, 공공부문은 가능하면 지역주민들에게 서비스 선택의 기회를 부여해야 하며, 또한 공공서비스를 제공받는 주민들과 정기적으로 체계적인 협의를 거쳐야 한다. 행정서비스의 수준을 결정하는데 있어서 주민참여를 통해 의견을 수렴함으로써 사업 우선순위를 고려해야 한다.

넷째는 겸손하고 적극적인 봉사로서, 공무원들은 지역주민에게 도움이 되는 행정서비스를 겸손하고 친절하게 제공하여야 한다.

다섯째는 잘못된 행정은 반드시 시정하는 것으로서,

만일 업무가 잘못 처리되어 주민들의 불만을 사게 되면 곧바로 시정하고, 필히 불만처리절차를 공표하여 주민고충을 빠른 시일내에 처리하여야 한다.

여섯째는 투자에 대한 가치확보로서, 가용재원 범위내에서 효율적이고 경제적인 행정서비스의 전달, 그리고 설정된 행정서비스 수준에 대한 실적평가를 객관적으로 실시토록 한다.

나. 성과지향적 예산운영

일반적으로 지방정부는 예산지출의 결과보다는 예산분배에만 관심을 두어 왔다. 결과가 평가되지 않기 때문에 사업의 평가가 높지 않았다. 따라서 지방정부의 성과지향형 활동을 촉진하기 위해서는 의사결정권의 분권화 및 통솔범위의 확대, 결과에 대한 책임확보를 위한 공공실적평가제도의 도입, 업무수행에 필요한 수단의 제공, 사무환경의 개선 및 신축적 근무시간제도의 도입 등의 방안을 고려해 볼 수 있다.

이 중에서도 특히 공공실적평가제도는 성과지향적 활동을 촉진하는데 매우 유효한 수단이라고 할 수 있다. 정부 실적평가제도는 지방정부의 각 부서들이 소관업무를 얼마나 효율적으로 수행하고 있는가, 얼마나 공익목표에 부합하고 있는가, 주민의 반응을 얼마나 적절히 수용하여 다음 단계의 시책을 반영하고 있는가 등 지방정부가 얼마나, 어떻게 소관기능을 지역주민들의 기대수준에 부합하여 효과적으로 수행하고 있는지를 점검하는 것이다.

사실상 적절한 평가제도의 운영이야말로 지방

행정의 질을 높이는 전형적인 장치라고 말할 수 있다. 그동안 새롭게 정책이나 시책을 추진하는 노력에 비해 정책을 사후에 평가하려는 노력은 형식적인 수준에 머무르고 있었다고 해도 과언이 아니다.

지방정부의 활동에 대한 주기적이고 과학적인 평가장치가 부재할 경우, 지역주민의 후생증진을 위한 적극적인 노력을 회피하려는 무사안일한 태도가 나타나게 되고 그 결과, 지방정부의 성과향상이 벽에 부딪히게 된다고 볼 수 있다. 이러한 점에서 공공활동에 대한 평가는 공공부문 내부의 경쟁요소를 도입하고 지방정부 자체의 자기반성을 촉발하게 된다고 할 수 있다.

첫째, 지방정부 활동의 결과를 측정함으로써 원하는 결과를 얻기 위해서는 어느 부분의 지출을 증가시켜야 하는지, 지출을 삭감할 경우 어떤 결과가 예상되는지 등 정책결정자가 현명한 결정을 하는데 필요한 정보를 제공할 수 있다. 효과적인 성과분석이 행해졌을 경우 정부는 분석결과를 보수를 지급하는데 사용하거나, 조직운영을 효율화하기 위한 경영정보로 활용할 수 있으며, 또한 이를 예산집행에 연계시킬 수도 있다.

둘째, 정책과정에 대한 평가는 행정조직으로 하여금 어떻게 관리능력을 향상시킬 수 있는가에 대한 지침을 제공해 줄 수 있다. 내부과정을 평가함으로써 과정 중에 어디에 문제가 있고, 어떻게 이를 고쳐야 하는가를 파악할 수 있다.

셋째, 평가제도를 통해 공무원들에게 목표달성에 대한 책임의식 및 동기부여를 보다 강화할 수

있으며, 평가결과를 분석해 목표추진 과정에서 나타난 문제점을 진단, 수정할 수 있을 뿐만 아니라, 차기목표를 수립함에 있어서의 주요한 기준을 설정할 수 있다.

다. 윈스톱-논스톱(일괄처리) 행정서비스 확대 실시

지방정부는 무엇보다도 지역과 주민을 위한 존재이어야 한다. 지방정부의 역할과 임무는 항상 지역의 장래와 주민의 입장에서 도출되어야 한다. 그러나 우리나라의 지방행정기관은 수백년간 계속된 관치적이고 중앙통제적 행정방식에 길들여져 왔다. 따라서 기업가형 지방경영의 기본원리에 따라 고객본위, 지역민 위주로 주민만족의 극대화를 도모할 수 있도록 하기 위해서는 다양한 전략과 기법이 개발, 적용되어야 한다.

고객지향적 지방경영은 지방정부가 지역주민들에게 봉사하기 위해 존재한다는 원칙에 입각해 있다. 지방정부가 제공하는 재화나 서비스를 수혜자이자 비용부담자인 지역주민의 입장에서 생산하여 배분하고 지역주민들에게 선택의 여지를 부여하고자 애쓰며, 지역주민들의 선택에 따라 평가받고자 노력하는 지방정부가 바로 고객지향적 정부인 것이다.

지역주민들이 재화나 서비스를 공급받는 경로는 시장에서 기업이 생산한 서비스를 개별적으로 가격을 지불하고 구입하는 경우와 조세를 납부하고 지방정부가 제공하는 재화와 서비스를 향유하는 경로로 나눌 수 있다. 물론 두 공급주체가 제공하는 재화와 서비스의 성격이 다른 측면도 있다.

예컨대 지방정부가 제공하는 것은 원칙적으로 치안, 상하수도 시설, 공교육 등 공공재적 성격을 띤 것들이고 사기업이 제공하는 것은 개인의 편익을 위해 개인적으로 소비되는 사적재인 재화와 서비스가 보통이다. 그러나 지역주민들이 비용을 지불하고 그 편익을 향유한다는 측면에서 본질적으로 동질성이 있다. 그럼에도 불구하고 그동안 일반 국민이나 공공서비스를 공급하는 지방정부의 시각은 이 두가지를 전혀 별개의 것으로 취급하는 경향이 있었다.

따라서 소비자에게 무한한 선택가능성을 제공하기 위해 애쓰며, 끝없이 새로운 수요를 창출하여 경쟁자보다 양질의 서비스를 제공하기 위해 노력하는 기업들의 행동원리는 정부활동과 아무런 상관이 없는 것으로 생각되어져 왔다.

그러나 기업활동에 의한 시장원리가 고도로 발전하고 경쟁적인 공급자로부터 제공되는 다양한 재화와 서비스에 익숙해진 사람들이 늘어나면서 획일적인 공공서비스에 대한 불만의 소리가 높아지게 되었다. 왜 똑같은 비용을 지불하고 구입하는 재화와 서비스를 수요자가 선택할 수 없으며, 공급자가 보다 양질의 서비스를 제공하려는 노력을 기울이지 않는가에 대한 불만이 팽배해지고 있다. 행정서비스에 있어서도 고객으로 대접받고 싶은 욕구가 점차 강해지고 있다.

이런 점에서 고객지향적 지방행정서비스의 제 공활동이 전개될 수 있도록 하기 위해서는 우선 고객이 무엇을 원하는지를 파악하고, 다음으로 고객의 요구사항을 충족시키는데 필요한 능력(공급

자로서의 능력, 업무처리과정의 개편, 생산성 증대 등)을 갖추도록 노력하여야 한다. 이를 보면 다음과 같다.

첫째, 잠재적 행정수요를 발굴하고 고객인 지역주민의 편의를 최대한 반영하기 위한 노력을 전개하여야 한다. 둘째, 행정서비스에 품질관리기법을 도입하는 것이다. 이것은 고객인 지역주민의 선택에 따라 해당 서비스의 품질을 평가하고 개선하기 위한 노력이다. 셋째, 고객의 요구에 민감하게 반응하여 그들의 욕구를 충족시키고자 하는 노력이다. 예컨대 정책결정에 앞서, 또는 사후적으로 설문조사를 실시하여 지역주민들의 행정수요를 주기적으로 조사하는 것, 전자우편이나 부가가치 통신망을 통해 행정정보를 공개하여 지역주민들의 이해를 구하며 지역주민의 의견을 청취하는 것, 민원불만에 대한 직통전화를 설치하는 것, 민원처리 과정을 검토하여 불만을 추적하는 시스템을 갖추는 것 등을 들 수 있다.

특히 정보통신기술을 활용하여 이와 같은 고객지향적 서비스 제공을 도모하고자 하는 것이 원스톱 행정서비스제도이다. '원스톱(one stop) 행정서비스'란 행정기관의 업무(기능)를 행정전산망을 통해 수평적으로 연계함으로써 주민 개개인이 어떤 행정기관을 통해서든 해당 행정서비스를 한꺼번에 일괄적으로 받을 수 있도록 하는 것이다.

행정업무간의 수평적 연계를 구축하여 행정내부 정보의 공동활용체제를 마련한 뒤, 한가지 서비스를 제공하는데 필요한 정보 중 행정내부 정보는 서비스 수요자가 산출, 제출토록 하지 않고 담

당부서와 상관없이 행정부 전체에서 내부적으로 생산, 전달, 처리되도록 하는 것이다.

원스톱 행정서비스 제도가 도입될 경우 행정정보화의 진전으로 행정정보가 효율적으로 관리됨으로써 행정내부적으로 정보에 대한 접근가능성이 극대화되고 서비스 전달수단이 다양화되어 시간적·공간적 제약을 극복함으로써 행정서비스의 수요자는 언제, 어느 곳에서든 표준화된 행정서비스를 한번의 신청만으로 제공받을 수 있게 된다.

원스톱 행정서비스제도는 가까운 공공기관의 이용, 중앙정부-지방정부간 관할영역의 탈피, 창구의 일원화 등의 측면에서 접근되고 있다. 가까운 공공기관의 이용은 소관업무와 상관없이 우체국, 국민학교, 등 접근이 편리한 공공기관에서 모든 행정서비스를 제공받을 수 있도록 하는 것이다. 중앙정부-지방정부간 관할영역의 탈피는 중앙정부와 지방행정기관을 초월한 서비스 제공을 목표로 추진되고 있다.

국민의 입장에서는 가까운 지방정부에서 중앙정부가 담당하고 있는 관련 서비스를 제공받을 수 있게 된다. 또한 원스톱 행정서비스제도는 각종 인·허가신청이나 의견제시, 건의사항 제출창구를 일원화하는 것도 포함한다. 즉 여러 기관이 관련된 복합 민원의 해결이나 행정서비스에 대한 상담, 행정시책에 관한 의견 제시 등을 행정정보의 공동활용을 통해 통합적으로 처리함으로써 주민들이 여러 관청을 돌아다니는 수고를 덜 수 있게 된다.

현재 영국의 중앙정부와 지방정부에서 함께 도

입하여 활용하고 있는 '주민헌장제도'(citizen charter)는 고객만족 행정을 구현하기 위한 가장 체계적인 프로그램의 하나이다. 이에 따라 모든 행정서비스는 중앙이든 지방이든 관계없이 각 부문별로 주민헌장을 제정하여 주민들에게 공개함으로써 정부가 제공하고자 하는 서비스의 내용과 수준을 알려주고 그 실천을 약속하고, 그 결과에 대해 주민들로부터 평가를 받도록 하고 있다.

이 제도는 1991년 7월 메이저 총리가 창안하여 시행하고 있는 행정개혁시책의 하나로서 국민들의 가장 기본적인 필요에 부응하고, 모두에게 가능한 최고로 높은 서비스 수준을 제공하는 것을 기본이념으로 삼고 있다. 이 제도의 시행목적은 첫째, 행정서비스의 사전공개와 주민공약을 통한 주민기대감 충족 및 신뢰성 증진, 둘째 경쟁을 통한 행정서비스 수준 향상으로 주민만족도 증진, 셋째 가장 효율적인 서비스 공급을 통한 경영행정의 실현, 넷째 폭 넓은 주민참여를 통한 민주행정의 실현 등으로 집약되고 있다.

3. 경쟁력 있는 자치역량의 신장

가. 책임경영체제의 지향

민선자치체제 출범으로 지방행정의 여건변화가 급속히 나타나면서 급기야 무한경쟁시대로 치닫게 되었으며, 이로써 각급 자치단체별로 선의의 또는 불가피한 경쟁체제로 진입하지 않을 수 없게 되었다. 이 과정에서 자치역량(capacity-in-self government) 곧 '지방자치행정의 경쟁력'을 갖추기 위해서는 효율·혁신·성과·품질에 역점을 두

는, 그리하여 '저비용-고품질'을 추구할 수 있는 새롭고도 파격적인 혁신장치들이 필요한 것은 너무나 당연한 일이 아닐 수 없다.

그리하여 지방경영시대에서 최근 강도 높게 강조되는 자치단체의 책임경영체제, 대규모 민자유치에 따른 경쟁구도, 자체 경영수익사업의 추진, 고객만족(CS)을 위한 신기법·노하우를 배우기 위한 공직자들의 대기업연수원 위탁교육 실시 등은 예전에는 상상하기 어려웠던 일이다.

사실 현재의 민선 지방정부들은 산적한 지역현안을 등에 업고 있다. 높은 주민욕구, 과다한 선거공약, 역내 가용자원의 제약, 특히 민선체제에 부여된 무거운 책임과 함께 내외적 도전에 둘러싸여 있다. 그러므로 이를 넘어설 수 있는 유일한 해법(解法)이란 적정규모(optimum size)의 경영행정 도입, 추진을 통해 자치역량을 성공적으로 강화하는 일이다.

이처럼 민선자치체제에서의 경영행정은 현재 각급 지방정부자치단체들의 현실적 필요에 의해 추진되고 있으나, 이것이 실효성을 갖고 추진되기 위해서는 참신하고 혁신적인 경영마인드가 필요하다. 다시 말해서 자치단체의 경영행정은 분명 현실적 필요에 의해 이루어진다. 그렇다고해서 행정의 본분을 외면한 채 경영수익사업에만 매달릴 수는 없다.

사실 이러한 지적은 곧 '행정의 수비범위'(the defence area in administration)와 직결된다. 경영행정을 민선자치체제 속에 도입하려 할 때 가장 중요한 원리가 무엇인가를 반드시 고려해야 한다.

따라서 근본적으로 행정의 수비범위를 미리 숙고하지 않으면 안 된다.

나. 기업형 지방행정체제 정착

원래 경영행정은 지역주민들의 피부에, 실생활에 직접 전달되어야만 가치가 있으며, 경영수익사업 역시 지역의 개발수요와 성장잠재력과 적합성(fitness)을 갖추지 않은 채 추진된다면, 그러한 사업추진의 목적달성 여부는 차치하고서라도 사업추진 자체에 심각한 문제가 발생한다.

'아메리칸 페레스트로이카'를 통해 「기업형 정부건설」(Enterprizing the Local Government)에서 제시되고 있는 '기업형 지방정부의 10대 원칙'과 '기업가형 지방관료'는 지방정부 개혁을 위한 미국의 놀라운 혁신적 발상인 바는 틀림없으나, 이것이 그대로 우리의 현실 속에 적용될 수는 없다. 문화와 역사가 다르고 특히 '상황적 맥락'이 다르기 때문이다. 따라서 우리에게 필요한 것은 재빠르게 수용하되 반드시 우리의 현실을 고려, 이들과 적합관계를 맺도록 해야만 한다.

이러한 맥락에서 우리의 경영행정은 경영마인드와 경영수익사업을 밀접하게 연계하면서 성공적으로 추진되어야 한다. 지방관료가 지역주민과 지방기업 편에 서서 창조적 문제해결능력을 발휘함으로써 이른바 '기업가형 지방경영 패러다임'을 지역특성에 맞게 새롭게 짜야 한다. 이를 위해서는 지방공직자들의 의식·행태에 우선적으로 경영마인드부터 불어넣어야 한다.

민선단체장 체제는 기존의 관선임명직 체제와는 그 성립기반이 다르고, 따라서 행정과정에서

과연 ‘누구에 의해’ 수행되는가, 그리고 ‘누구를 위한’ 것인가 라는 근본적인 문제를 제기한다. 여기에서 중요한 사실은 전자는 후자에 비해 주민지향성(citizen orientation)이 더욱 강조되고 있다는 사실이다.

그러므로 민선자치시대에 있어서 ‘권리주체로서의 주민’ 개념과 ‘거래의 당사자로서의 고객’의 개념을 분별없이 혼동해서는 안 될 것이다. 본래 행정의 역할은 시대와 상황에 따라 계속 변화될 수 있으나 행정이 궁극적으로 추구하려는 목적가는 실로 항구무변하다. 위민행정의 본질과 목적은 바로 시대정신과 동일한 궤도를 그리기 때문이다.

우리의 지방정부는 지난 6·27 지방선거를 통한 주민직선에 의해 소위 정치적 정당성(political legitimacy)을 확보하게 되었으며, 이로써 민선자치 행정체제가 성립하게 된 것이다. 그러므로 자치단체의 성격이나 지향성이 종전 것과는 뚜렷이 구별될 수밖에 없다.

그러므로 자치단체가 주민본위의 지방행정을 충실히 수행하려면 그에 걸맞는 양질의 행정 서비스 제공과 주민편의 및 행정관리상의 책임을 다해야 한다. 이를 위해서는 지방행정의 내부경영혁신(=내부 경영화)과 외부경영관리(=외부 경영화)가 동시에, 그리고 효율적으로 이루어져야만 한다.

다. 예방지향적 관리체제의 재정비

예전에는 정부부문도 예방적 차원의 활동을 많이 했으나 오늘날 사회문제가 점점 복잡해지고 확대됨에 따라 서비스 공급확대와 사후처리 문제에

급급하고 있다. 그 결과 오늘날 관료조직은 새로운 문제가 발생했을 경우 거의 위기로 인식될 때까지 방치했다가 겨우 치유책을 모색하곤 한다. 그러나 예방적 차원의 정책수행이 사태발생에 따른 문제해소보다 비용이 적게 든다. 예방차원의 관리 서비스는 단순한 전달보다는 문제해결을 지향한다. 따라서 미래에 대비한 정부관리방식을 도입하고, 인센티브제를 개편하여 사전예방적인 지방정부를 지향해야 한다.

사전예방적 지방정부를 구현하기 위해서는 새로운 행정수요 또는 잠재적인 행정수요를 적극 발굴하고, 이를 제도화하는 노력이 체계적으로 전개되는 것이 필요하다. 지금 당장 현재화되지는 않고 있으나 장차 커다란 정치사회적 문제로 치달을 수 있는 잠재성을 가지고 있는 이슈들을 발굴하기 위해서는 지방정부 업무에 대한 여론조사, 모니터링 시스템에 의한 전문가 여론조사, 정책공동체의 운영, 산하단체 등과의 협의체 구성, 운영 등의 노력을 기울여야 할 것이다.

이러한 활동을 통해 잠재적 행정수요를 발굴한 다음에는 사안의 성격에 따라 적절한 대응방안을 마련해야 한다. 경우에 따라서는 발굴된 잠재적 수요에 기초하여 이를 특정정책으로 개발할 필요도 있을 것이고, 또는 제도적 장치를 통해 뒷받침되어야 하는 경우도 있을 것이다. 발굴된 행정수요의 제도화 노력은 새로운 행정수요에 대응하기 위한 조직개편 노력과 관련하여 정책이나 업무수행을 위한 법적 근거의 마련 등을 통해 이루어질 것이다.

이 점과 관련하여, 행정의 역할은 시대와 상황에 따라 계속 변화될 수 있으나 행정이 궁극적으로 추구하려는 목적가치는 실로 항구무변하다는 것이다. 행정의 본질과 목적 그 자체로서는 어떠한 시대정신에도 구속받지 않기 때문이다. 이러한 사실은 유학정신인 '修己治人'이나 실학사상인 '以重民生'에서도 잘 알 수 있으며, 미국 행정학자 왈도 박사의 표현을 빌린다면, 그간 행정의 'Focus'(핵심, 초점)는 변치 않고 단지 그 'Locus'(소재, 범위)만 변해 왔다는 언명에서도 확인된다.

이것은 과연 무엇을 시사하고 있는가? 한마디로 행정의 핵심인 위민봉사는 변치 않으면서 고품질의 공공서비스를 효율적으로 제공키 위해 유효적절한 운영방식을 필요로 했다는 사실을 의미한다.

V. 맺음말

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, 우리 경우도 사회 전반에 걸쳐 구조조정 작업이 한창이다.

최근 강도 높게 추진된 일련의 구조조정은 직제 개편 및 정원감축 등 단지 외형적으로 파악할 것이 아니라, 그 바탕에는 저비용-고효율을 지향하려는 행정혁신이 깔려 있다. 이는 종래 고착화 되다시피한 우리의 행정시스템에 인위적인 부서통폐합, 정원감축, 정년하향조정, 실적제 도입은 물론,

일부는 계약제와 연봉제 실시까지 계획되는 '상황인식'을 보여준다.

어떻든 우리나라의 지방자치를 제도화시켜야 할 중대한 사명을 안고 출범한 민선자치체제는 그동안 주민위주의 지방행정을 수행하기 위해 의식개혁과 제도개혁을 꾸준히 추진하여 왔다. 민선자치행정은 「주민지향적 행정서비스」(citizen-oriented administrative service)를 제공하는데 있다. 여기서 우리는 '주민지향적 행정 서비스'의 의미를 깊이 성찰해야 한다. 과연 어떻게 하는 것이 주민을 위하는 행정이며, 고품질 행정서비스란 무엇인가라는 원론적 질문에 답하지 않으면 안 된다. 현재 지방정부들은 급증하는 행정수요와 낮은 재정자립도 속에서도 주민지향적 행정서비스를 효율적으로 제공키 위한 방법과 조건을 찾고자 부심하고 있다

그렇다면 이러한 노력의 목표는 무엇이겠는가? 2000년도 진입을 목전에 둔 현시점에서, 앞으로 전개될 행정환경-세계적·국가적·지방적-에 적합한 행정체제를 갖추고 그 운영효율을 고도화하여 자치역량을 극대화하는 것이다.

이로써 충청남도는 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 것으로 기대된다.

아울러 최고·최선의 성과추구라는 공직풍토를

확고히 만들어 나가는 것이 무엇보다 중요한 것인바, 이는 충청남도가 최선의 노력으로 최고의 성과 창출을 목표로 삼고, 경쟁력 강화를 위한 자치역량 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 받은 지방행정관료제를 '작지만 강한 지방정부'로 탈바꿈시키는 중요한 단초를 마련했다고 할 수 있다. 또한 여기에 깔려진 기본논리를 살펴보면, 단적으로 전통적 행정체제가 규칙위주·투입중심·사후처리방식임에 반해서, 21세기를 지향하고자 하는 혁신적 행정체제는 임무위주·성과중심·사전대응방식의 특징을 보여주고 있다.

그런데 IMF 구제금융체제와 관련, 우리의 경제난 극복문제는 논외로 치더라도, 급속히 불어닥치는 '세방화'(glocalization)가 갖는 시대적 특징은 과연 우리에게 무엇을 시사해 주고 있는가? 이러한 구조변동은 비단 사회구조 차원에 머물지 않고 인간의 삶의 질 자체까지도 파급을 확산시켜 나가고 있다.

이제 지척에 다다른 2000년 진입은 우리에게 '새로운 시대의 새로운 임무'를 부여하고 있다. 포기도 엄밀한 의미에서 선택의 하나라고 할 수 있다면, 결국 인간은 선택적 존재임에 틀림없다. 그러한 맥락에서 인간은 분명 '미래인간'(Homo Futures)인 것이다.

2000년대로 접어드는 우리의 생활구조는 복잡성·다변화·역동성·개방화·예측불능이 심화되고 있는 격동의 장(tubulent field)으로 치달을 것이며, 더욱이 정보화사회는 물론 지식사회로의 급속한 진전은 우리로 하여금 미래사회에 대한 낙관적 기대와 비관적 전망을 동시에 안겨주고 있다. 그러한 면에서 충청남도는 불원한 도래할 미래사회에 대해 우리 도민들이 선택하고 갖추어야 할 대응양식이 무엇인가를 참신하게 예비할 수 있도록 각고의 노력을 다하지 않으면 안된다. **열린충남**

참고문헌

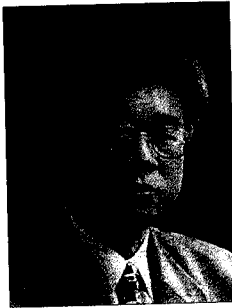
- 서영진, 한국의 시도지사와 지역정책, 서울 : 도서출판 나남, 1996.
- 이언호 · 김선빈(공역), 선진행정의 길 : 공공적 책임을 효율적으로 달성하는 행정, 서울 : 삼성경제연구소, 1996.
- 최병학, 인본행정 · 경영행정의 기본이념과 구현전략 : 자치충남도정의 지도원리, 충청남도, 1997.
- _____, “충청남도 민선자치도정 2기의 정책방향”, 열린충남, 제4권 3호, 충남발전연구원, 1998년 가을호.
- 최병학 외, 1999년도 도정여건과 정책방향 : 역동적 도정수행으로 21세기 진입 기반구축, 충남발전연구원, 1998. 8.
- 충청남도, 민선자치시대 이후 주민과 함께 해 온 시군정 모습들 : 우수 시책사례 ①②, 1996. 4.
- _____, 1997년도 도정백서, 1998.
- _____, 1999년도 도정방향과 중점시책, 1998. 8.
- 충청남도연구단, “지역경쟁력 강화를 위한 정책수행체계 구축방안 연구 : 충청남도 정책개발의 실증분석 및 모델구성을 중심으로”, 제35회 지방행정 연수대회 제출논문, 1998.
- 한국능률협회, 지방자치단체 선진경영활동 사례집, 1997. 5.
- 행정자치부(전 내무부) 지방행정연수원, 민선지방자치단체장 우수 및 특수시책, 1997. 12.
- 행정자치부(전 총무처) 직무분석기획단, 신정부혁신론 : OECD국가를 중심으로, 서울 : 동명사, 1997.
- 권터 뷔르텔레, 연기영 역, 21세기의 도전과 전략, 서울 : 도서출판 밀알, 1996.
- Stephen Jay Gould, 김종갑 역, 새로운 천년에 대한 질문, 서울 : 생각의 나무, 1998.
- Dewar D., Todes A., and Watson, V., *Regional Development and Settlement Policy*, London : Allen & Unwin, 1986.
- Elcock, Howard, *Local Government*, Cambridge, London : Great Britain at the Univ. Press, 1982.
- Jones Charles O., *An Introduction to the Study of Public Policy*, 2nd(ed.), North Scituate, Mass. : Duxbury Press, 1977.
- Osborne David and Gaebler, T., *Reinventing Government : How the Entre-preneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, New York : A Plume Book, 1993.
- Rhodes R.A.W., *Control and Power in Central - Local Government Relations*, Croft Road, Aldeshot : Gower Publishing Co., 1981.



IMF 체제하의 지역개발 방향과 과제

강 병 주
(姜秉周)

한남대학교
지역개발학과 교수



I. 머리말

II. IMF 체제의 도래가 지역개발에 미치는 영향

III. IMF 체제하의 지역개발 현황과 문제점

IV. IMF 체제하의 지역개발 정책방향과 과제

V. 결 론

I. 머리말

1997년말 우리나라에 불어닥친 한국의 경제위기는 지역개발 분야에도 커다란 영향을 미치고 있다. 현재 우리가 맞이하고 있는 경제위기에 효과적으로 대처하고 미래의 발전을 도모하기 위해서

가장 중요한 것은 우리가 어떤 방향으로 나아가야 할 것인가에 대한 고민일 것이다. 많은 사람들은 한국이 취한 과거의 발전방식이 수명을 다했다는 것에 대해서 동의를 하는 것 같다(1998, 맥켄지 보고서, p.33). 그러나 IMF 관리체제 하에서의 새로운 틀이 무엇이어서 하는가에 대해서는 아직 의견이 분분한 듯하다. 확실한 것은, 이 시점에서 우리가 어떤 선택을 하는가에 따라서 미래의 번영이냐 아니면 참혹한 역사의 반복이냐가 결정될 것이라는 점이다. 따라서 우리에게 현재 시급히 필요한 것은 과거에 대한 공통된 인식과 이해의 기반을 조속히 구축하고 이러한 이해를 바탕으로 각 지역개발 분야에서 무엇을 미래발전의 과제로 삼아야 할 것인지에 대한 방향 설정 및 구체적인 대안의 모색이라 하겠다.

이 글에서는 IMF 체제 하에서의 지역개발 방향 설정을 위해서 먼저 우리나라가 어떻게 IMF 관리체제로 들어가게 되었는지와, IMF 체제 하에서 발생되고 있는 지역개발 관련 문제를 짚어본 다음, 이를 해결하기 위한 지역개발 정책방향의 설정 및 과제도출을 시도해 보기로 한다.

II. IMF 체제의 도래가 지역개발에 미치는 영향

1. IMF 체제의 도래

우리 경제와 국민들 모두가 요즘 경제위기로 인해 정신적·물질적 고통을 겪고 있다. 정부와 기업들은 대외 신인도의 하락과 고금리 현상으로 인해 자금조달에 어려움을 겪고 있으며, 이로 인해 사회 어느 분야를 막론하고 조직 축소, 감원, 감봉, 인수·합병 등의 구조조정 과정을 거치고 있다. 또한 일반 국민들도 물가상승과 실질임금의 하락에 따라 내핍생활을 감수해야 하며 정리해고로 인한 실직에 대해 걱정을 떨쳐버리지 못하고 있다.

이러한 분위기 속에서 경제위기를 초래한 사람들에 대해 책임을 물어야 한다는 목소리가 높다. 그러나 이처럼 어려워진 경제여건에 대해 비단 정부에만 그 책임을 물을 수는 없다고 생각된다. 물론 최근 우리가 겪고 있는 외환위기의 일차적인 책임은 근시안적인 경제정책과 비효율적인 운영을 해온 정부에 있다. 특정 인물을 위해 자리와 조직을 만들고, 국민의 세금을 낭비하는 등 정부의 비효율적이고 방만한 운영이 그 주된 원인으로 지적될 수 있을 것이다. 하지만 기업이나 가계부문을 담당하는 일반 국민들도 그 책임을 면할 수는 없다. 그 동안 우리는 소비의 지나친 고급화, 수입상품에 대한 무분별한 선호, 아껴 쓸 줄 모르는 낭비의식, 사회전반에 만연한 과소비 풍조, 확대일변도의 성장정책 등 무분별한 소비행태로 말미암아 거대한 거품경제를 만들어낸 주역이기 때문이다.

1994년 미국의 Paul Krugman은 한국을 포함한 동아시아의 성장은 1950년대 동유럽이나 러시아의 성장과 마찬가지로 지속 가능한 성장이 아닌 일시적 현상이라고 주장한 바 있다. 1990년대 중반 이후에 Krugman의 주장을 증명이라도 하듯이 90년대에 들어와 고도성장을 구가하던 태국, 인도네시아, 말레이시아, 필리핀, 한국 등은 엄청난 외환위기 및 경제위기를 맞이하여 커다란 시련을 겪고 있다. 1998년에 발간된 「맥켄지 보고서」에서도 Krugman의 주장과 마찬가지로 우리 나라의 경제위기의 원인을 자본생산성이 낮다는데 두고 있다. 한 국가의 경제성장이 지속되기 위해서는 총요소의 생산성으로 표현되는 효율성이 증가해야 하는 데도 불구하고, 그간 한국을 포함한 아시아의 경제성장 방식은 생산성 향상의 측면보다는 노동과 자본, 중간재 등의 요소투입을 증가시킨 결과로 발생한 경제성장이기 때문에, 아시아 지역의 경제성장은 한계에 도달할 수밖에 없다는 주장이다. 왜냐하면 노동과 자본 및 중간재 등을 근간으로 하는 요소투입의 증대는 지속성을 기대하기 어렵다는 한계를 지녔기 때문이다.

한국의 외환위기 원인을 보는 시각은 다양하다 (김홍기, 1998, pp.11~19 ; 최주열, 1998, pp.3~31). 그러나 여러 가지 시각을 종합해 보면 크게 우리 경제가 가지고 있는 구조적인 문제와 외부충격, 정치적 논란 및 정책실패 등 3가지 요인으로 나누어 볼 수 있다.

먼저 구조적인 측면에서 외환위기가 발생한 원인을 찾아본다면, 우리 나라 기업의 자본금에 대

한 부채비율이 다른 나라에 비해 월등히 높은 “기업의 과대채무”를 들 수 있다. 지금껏 정부는 고도 성장과 고속성장을 이룩해 내기 위한 방편으로 전략산업을 선정하고 이를 집중 지원해 왔으며, 이 과정에서 정부가 금융산업에 과도하게 개입함으로써 금융중개기능의 발전을 크게 저해하여 발생한 “취약한 외채구조”가 그 원인이 된 것이다.

다음으로, 외부충격이 외환위기를 초래한 원인으로서는 90년대 초반부터 발생한 일본경제 버블의 붕괴에 따라 일본 금융기관이 부실화되자 동아시아로부터의 자본회수가 시작된 “일본의 장기적 경제침체 및 금융기관의 부실화”이다. 1997년 7월 태국을 비롯한 동남아국가에 외환위기가 발생하고 해당국들의 통화 가치가 급격히 떨어지자 우리나라의 수출경쟁력이 크게 약화된 이른바 “동남아 외환위기”의 여파로 아시아지역 기관투자자의 80%가 집중되어 아시아지역 투자의 중심센터로 불리는 홍콩의 증시가 폭락하게 되고 국제 투자자들이 아시아지역으로부터 자금회수를 시작함으로써, 해외자금조달의 가장 많은 부분을 차지하고 있던 홍콩으로부터의 해외자금 조달경로가 단절되는 치명적 타격을 입게 된 것이다.

한편 정치적 혼란 및 외환위기에 대처하는 정책적인 실패와 관련된 원인으로 노동시장의 유연성 제고를 위해 시도한 노동법 개정이 대규모 파업과 정치적 불신을 초래하여 외국 투자자들에게 한국에 대한 장기적 투자의욕을 급격히 떨어뜨린 “노동법 파동”을 들 수 있다. 또한 금융산업의 효율성을 증대시키고 금융감독 기능을 강화하려는 금융

개혁법이 대통령 선거와 시기적으로 맞물리며 국회에 상정조차 되지 않았던 “금융개혁법 파동”, 기아자동차 문제의 지지부진한 처리로 인해 민간부문에서의 부도가 국가부도라는 악재로 나타난 “기아자동차 구제조치”, 금융기관들이 채무 불이행상태에 빠져 협상력이 전무한 상태에서 뒤늦게 IMF 긴급자금을 요청한 “때늦은 IMF 긴급자금요청” 등을 들 수 있다.

2. IMF 체제하의 사회적 특징

IMF 체제 하에서 사회적으로 크게 두드러지는 특징은 대량실업의 발생, 가혹한 금융개혁, 기업의 구조조정, 시장에서의 규제완화 등으로 나누어 볼 수 있다.

IMF 시대가 도래함에 따라 산업구조 조정이 불가피해지고 부실기업 및 금융기관의 인수합병, 정리해고제의 도입, 노동시장의 유연화 등으로 대량실업이 발생되고 있다. 이러한 대량실업의 발생으로 인해 사회의 전반적인 구매력이 떨어지게 되고 그로 인해 기업의 매출이 크게 감소되어 경제가 위축되는 악순환의 고리를 만들고 있다.

외환위기의 직접적 원인이 된 금융기관에 대한 개혁은 IMF가 요구하고 있는 첫 번째 과제이다. 금융기관이 부실채권을 정리하는 과정에서 담보부동산의 매각이 늘어나고 또한 기업도 구조조정 때문에 부동산을 처분해야 하기 때문에 부동산 공급이 과잉현상을 보이고 있다. 현재 금융기관들이 보유하고 있는 부실채권 가운데 담보로 잡은 부동산 채권은 20조원 정도 수준이며, 일반기업들이 매

각하려고 내놓은 부동산이 10조원 가량으로 추산되고 있어 토지의 과잉공급으로 인한 가격하락이 상당기간 지속될 것으로 예상된다.

기업의 구조조정도 IMF 체제에서 피할 수 없는 일이다. 외환위기 이후 기업의 연쇄도산 현상은 계열사간의 상호 지급보증에 연유하는 바, 계열기업에 대한 상호 지급보증을 할 수 없도록 하며, 계열사간 결합채무제표를 작성하여 재무구조의 투명성을 확보하고, 기업의 부채비율을 줄임과 동시에 외국인의 주식투자 한도를 50%까지 가능하도록 확대시켰으며 외국인의 국내기업에 대한 적대적 인수·합병의 길을 열어 놓았다.

IMF 체제에서는 시장에서의 규제가 없어지거나 완화되고 있다. 외환위기 이후 각종 규제완화가 실시되고 있으며, 규제완화의 초점은 외화가 쉽게 국내에 투자될 수 있는 환경을 만드는 것이다. 현재까지는 중앙정부 차원에서 외국인의 주식투자 한도를 50%로 하는 것과 부동산 시장의 전면개방 등 제도개선수준에서의 규제 완화가 이루어지고 있으나, 앞으로는 각 지방정부 차원에서의

경쟁적인 유인요소 제공이 구체화 될 것이다.

IMF 체제 이후 사회적으로 가장 두드러진 현상이 대량실업의 발생이다. 산업 및 기업의 구조조정으로 인해 한계기업 도산과 조직감축, 고금리 및 자금난으로 인한 투자 위축으로 인하여 대규모의 실업이 발생되고 있다. 1998년 9월 현재 실업자수는 162만명 정도를 기록하고 있으며, 경제회생에 성공하면 실업자는 155만명 정도로 줄어든 것으로 예상할 수 있으나 만약 실패할 경우에는 200만명 정도에 이를 것으로 추정되고 있다(삼성경제연구소, 1998, p.24).

III. IMF 체제하의 지역개발 현황과 문제점

1. 지역현안 지역개발사업의 연기 및 취소

IMF 체제로 돌입하면서 기업의 자금 압박 및 경제적 불황으로 인한 세수감소로 국가의 재정부담능력이 떨어지자 각종 지역현안사업과 지역개발사업이 취소되거나 연기되고 있다. 먼저 공공기관의 지역개발사업 연기 및 취소를 살펴보면 지하

〈표 1〉 공공기관의 지역개발사업 보류현황

지 역	사 업 추 진 현 황
서울시	지하철 9호선 착공 및 8호선 개통 연기
부산시	지하철 2, 3호선 완공연기, 명지 주거단지 건설 중단
인천시	100억원 이상의 지역현안사업 38건의 건설재원 조달 곤란
대구시	낙동강변도로, 팔거천 무안도로 등 사업중단 위기
대전시	도시철도 1호선 공사 지연
경상남도	25개 지역 현안사업 중 10여개 사업의 신규투자 보류

철, 공단, 도로건설 등 각 지방자치단체가 추진중인 사업의 보류 및 중단사태는 상당한 수준에 이른다.

다음으로 민자유치사업 등 민간기업의 지역개발 투자도 상당히 위축되고 있어서 현재 진행중인 사업도 사업추진이 극히 불투명한 상태이다. 특히 관련 기업의 부도는 적지 않은 영향을 미

치고 있다. 서울과 영종도를 연결하는 신공항고속도로 건설에서도 11개의 컨소시엄 가운데 1개 기업이 부도로 참여지분을 포기하고 있고, 천안-논산간 고속도로 건설에 참여하고 있는 2개의 업체가 부도 및 자금한계로 인해 참여지분을 포기했다.

충청남도과 도내 각 시·군이 관광객 유치를 위

〈표 2〉 민간기업 지역개발사업의 지연

지 역	사 업 추 진 현 황
신공항고속도로	11개의 컨소시엄 가운데 1개 기업 부도로 사업 지연
천안-논산 고속도로	2개의 참여업체가 부도 및 자금한계로 사업 지연
제주도종합개발	진행중인 3개 관광단지, 20개 관광지구개발이 국민들의 소비둔화로 수익성이 저하될 전망이어서 사업추진 중단
강원도 폐광지역개발	국민들의 소득수준 악화로 투자자금회수가 불투명해지자 사업 지연

해 추진 중인 각종 대형사업도 커다란 차질을 빚고 있다. 특히 순수민자를 유치해 시행하려는 일부 사업들은 시행업체들의 자금난까지 겹쳐 공사가 전면중단 또는 연기되는 등 사업추진이 매우 불투명한 상태이다. 충청남도는 순수 민간자본으로 관광단지 조성 및 온천개발 등 모두 7개 사업을 추진중에 있으며 이에 소요되는 비용은 7,457억원 정도로 추정된다.

이 중 1995년부터 1천억원의 사업비를 들여 아산 음봉면 산정리 일대 95.7만㎡에 위락시설과 풍물거리를 조성한다는 아산랜드 주제공원 조성사업은 시행업체인 아산관광개발이 자금부족으로 사업

을 재검토하고 있고, 천안 온천관광지 기반 조성사업의 경우도 1995년부터 고려개발과 천안온천이 842억원의 사업비를 투입하여 천안 성남·목천면 일원의 74만㎡ 부지 위에 공공, 숙박, 상업시설 등을 갖춘다는 계획 하에 공사를 진행시켰으나, 현재 기반조성공사가 17%의 공정을 보이고 있는 등 공사진행이 매우 부진한 편이다. 또한 예산 청소년수련마을 건립사업도 1993년에 착공하여 1998년에 완공되는 것으로 계획되어 있었으나 아직까지 부지조성이 마무리되지 않는 등 사업이 지지부진한 편이다. 게다가 총 사업비 3,515억원이 소요되는 아산 온천관광지 조성사업도 2001년까지 호

텔, 상가, 콘도, 유흥시설과 병원 등 종합위락시설을 갖춘다는 계획이었으나 자금난으로 현재까지 부지조성과 상가 2동만 개장된 상태이다.

충남도와 도내 각 시·군에서 추진하고 있는 각종 관광개발사업도 IMF 체제를 맞이하면서 상당한 공사지연을 보이고 있다. 특히 충청남도에서 외자 등 민간유치를 위해 가장 심혈을 기울이고 있는 안면도 관광지 개발사업은 외환위기 이후 투자자가 선풍 나서지 않아 진전이 없는 상태이며, 대천 등 충남도내 해수욕장 편의시설 확충과 각종 온천개발사업도 지연되고 있다.

이러한 각종 관광개발사업의 지연은 IMF 체제

로 들어서면서 기업들이 심각한 자금난을 겪게 되고 사업의 우선 투자순위를 새로 조정하는 과정에서 관광개발사업에 대해 재검토를 하고 있거나 투자시기를 늦추었기 때문인 것으로 풀이되고 있다.

2. 수도권 개발압력 심화

IMF 체제로 접어들면서 지방산업단지의 분양률이 크게 감소하고 있으나 수도권의 경우 상대적으로 높은 분양률을 보이고 있다. 지방산업단지의 분양률을 살펴보면 북평의 경우는 7%, 김천구성지구 4%, 광주대불공단 23% 등으로 매우 저조한 편이나 수도권에 인접한 아산고대지구와 부곡지구

〈표 3〉 충청남도의 대규모 민자유치사업 지연

사 업 명	사 업 내 용	사 업 지 연 사 유
아산랜드 주제공원	아산 음봉면 산정리 29만평 규모 위락시설 풍물거리 조성계획(사업비 1,000억원)	개발주체인 아산관광개발의 자금부족으로 사업 재검토
온천 관광지 기반조성사업	천안 성남·목천면 일대 22만평 규모 부지 위에 공공, 상업, 숙박시설단지를 조성하기 위해 기반공사 시행(사업비 842억원)	고려개발과 천안온천이 1995년부터 공사에 착공하였으나, 경기부진으로 현재 17%의 공정을 보이고 있음
아산온천 관광지 조성사업	아산 온천일대에 호텔, 콘도, 상가, 유흥시설, 종합 위락시설 등 대규모 주상복합건물 건립계획(사업비 3,500억원)	자금압박으로 현재까지 부지조성과 상가 2개동 건립에 그치고 있음
보령-안면도 연육교 건설	외국기업의 직접 투자유치 통해 안면도와 보령지역 연결하는 교량건설 계획	외국인 투자자가 나서지 않고 있음
안면도 국제 관광지개발사업	2001년까지 태안군 안면읍과 송언, 중장, 신야리 등 156만평 부지 위에 국제적 관광휴양단지 조성 계획(사업비 1조 1,100억원)	테마파크, 마린월드, 골프장 등 6개 지구는 민자유치 계획중이나 실현성 희박

〈표 4〉 정부와 민간의 수도권 개발추진분야

부 문	수 도 권 개 발 압 력 내 용
민 간 부 문	<ul style="list-style-type: none"> - 과밀억제 및 성장관리권역에서의 공장신설, 이전, 증설의 허용 - 수도권에 외국기업 투자유치를 위한 국세·지방세의 감면
정 부 부 문	<ul style="list-style-type: none"> - 수도권 입지 벤처빌딩의 과밀부담금 면제 - 과밀억제권역의 일부를 성장관리권역으로 변경 - 동아매립지의 용도변경 고려

의 공단분양률은 90%를 상회하고 있다. 이처럼 수도권의 인기가 올라가는 원인이 기업의 입장에서 보다 유리한 기업 활동 조건을 찾아 나서게 되고 노동자 또한 상대적으로 풍부한 고용기회를 찾아 수도권으로 집중되기 때문인 것으로 풀이된다. 또한 신규투자 희망 외국기업의 70%가 수도권 입지를 선호하고 있는 것으로 나타나자 정부와 민간 양측에서 수도권 규제완화를 추진하고 있다. 민간기업 및 수도권 지방자치단체에서 지속적으로 규제완화를 요구하고 있는 분야는 수도권 과밀억

제지역 및 성장관리권역에서의 공장의 신·증설 허용, 외국기업의 투자유치를 위한 국세·지방세의 감면 등이다.

정부측에서도 민간투자 활성화를 위한 일부 수도권의 규제완화를 추진하고 있는데 이는 벤처빌딩의 과밀부담금 면제, 영종도 국제자유도시 건립을 위한 과밀억제권역 일부의 성장관리권역으로의 변경, 매립지 용도변경 등의 조치로 나타나고 있다.

그간 우리나라 지역개발정책의 골격은 수도권

〈표 5〉 지방 광역권의 개요 및 개발방향

권역명	인구(만명)	면적(km ²)	개 발 방 향
대전청주권	248	6,896	중앙행정기능의 분산, 국제회의 유치 및 국제관광기지화
광주목포권	209	4,977	중국 상해와의 입지적 이점을 활용한 개발
대구경북권	420	9,891	구미-대구-경주-포항을 연결하는 광역개발
부산경남권	611	5,090	환태평양 경제권 진출 위한 국제무역의 중심지로 개발
아 산 만 권	126	2,937	인천항의 기능을 분담하는 대체항으로 개발
군산장항권	112	3,100	대중국 진출의 교두보 구축
광 양 만 권	84	2,695	석유화학공업 육성, 수출입화물 교통망 구축개발

집중 억제제를 통한 전국적 차원의 다핵분산형 공간 체계를 구축하기 위해 지방에 수도권과 대응할 수 있는 규모의 지방 광역권 개발전략이 추진되어 왔다. 그러나 IMF 사태는 경쟁력이 상대적으로 약한 지방의 투자수요를 축소시켜 지방분산형 공간구조 구축을 어렵게 만들고 있다.

3. 토지이용 규제 완화 및 환경오염의 심화

IMF 사태로 지역경제가 침체되고 대규모 실업이 발생하자 지역경제 활성화를 위한 개발 우선 논리가 나타나고 있고, 관련규제 완화, 환경 관련 시설 투자비 축소 등이 진행되고 있어 환경오염이 심화될 가능성이 높다. 일례로 그동안 개발이 금지되었던 '그린벨트', '상수원보호구역' 등에 대해 지역경제의 활성화라는 명분을 내세운 규제완화 요구가 점차 커지고 있다.

그린벨트는 1971년에 전 국토면적의 5.4%에 해당하는 5,397km²를 지정한 후 단 한번의 구역변경도 없이 오늘에 이르고 있다. 또한 그린벨트는 대다수 국민들의 지지를 바탕으로 그 동안 많은 정치·사회적 격변에도 큰 영향을 받지 않고 일관성 있게 유지되어온 국토관리제도이다. 그러나 정부는 환경영향평가를 실시하여 녹지가 필요 없는 지역은 해제하고 보전이 필요한 곳은 지가증권을 발행해서 매입하여 국민의 권익을 보호하는 방향으로 시행하겠다고 발표하였다. 나아가서 공장입지, 도로, 하천, 농지 등 160여개의 지구·지역을 지정하고 있는 78개 토지 관련 법률을 통폐합하여 규제를 단순화하고 인허가 절차를 간소화할 예정이

다. 특히 대지, 농지 등의 조성을 위한 토지 형질 변경 절차를 간소화하며, 전국 300억평에 달하는 준농림지와 준농림지의 용도지역·지구 지정제도를 대폭 개선하고, 이 지역의 토지이용 실태와 개발가능지역 등을 조사·분석한 후, 타 용도로 개발이 가능한 농지나 임야는 용도지역을 재조정하여 농지 이용규제를 대폭 완화할 예정이다.

한편 기업의 심각한 자금난으로 인해 사업투자비가 크게 축소되고, 이는 사업성고가 비교적 낮게 나타나는 환경 관련 시설의 투자기피로 연결되어, 환경오염이 더욱 심화되는 현상을 초래하고 있다. 일례로 낙동강 유역의 하수관리 정비사업도 원래는 565km 정비를 계획하고 있었으나 IMF 사태이후 357km로 단축되어 37%의 공사규모 축소를 보이고 있으며, 수도권 상수원 특별보호지역의 정수처리시설사업의 사업규모도 절반으로 축소 조정되었다. 환경부가 입법예고한 상수원관리규정 개정안도 상수원 보호구역내 건축물의 증개축과 용도변경의 완화가 핵심을 이루고 있다.

4. 부동산 및 건설경기의 악화

건설업은 한국경제에서 단일산업으로는 가장 큰 비중을 차지하고 있는 분야로서 1995년의 경우는 총고용의 9%, 국내 부가가치의 16%를 차지했으며, 경제활동의 효율적인 기반시설과 주택공급을 통해 국가의 사회복지에 영향을 미치는 산업이라는 점에서 우리나라 경제정책의 최우선 과제였다.

그러나 '97년 말 외환위기에 따른 경기침체로

일찍이 경험한 적이 없는 미분양사태를 맞고 있으며, '97년 11월부터 '98년 8월까지 총 417개의 건설업체가 부도로 인해 도산했다. 이 가운데에서 재벌회사의 1군 건설업체의 부도도 17개 업체에 달하고 있어 건설부문 경기가 얼마나 악화되었는가를 보여주고 있다.

1990년대 초반부터 IMF 사태가 오기 전까지는 주택을 포함한 부동산 가격이 지나치게 상승하여 사회 각 분야에서는 높은 부동산 가격으로 말미암아 고비용 저효율의 산업구조를 초래할 수 있기 때문에 부동산 가격이 크게 떨어져야 한다는 주장이 강력하게 제기되어 왔다. 그러나 IMF 사태 이후 8개월이 지나자 집값은 10~20%, 토지가격은 15~20%, 전세값이 20~30% 가량 떨어졌다. 이처럼 부동산 가격이 크게 떨어지자 내린 집세를 내줄 형편이 안 되는 가옥주들은 큰 곤경에 처하게 되었고 IMF 이후 실직과 소득감소로 가계가 크게 위협을 받게 되면서 새로 분양하는 아파트에 관심을 가지는 사람 수 또한 크게 줄어들었다. 결국 집값이 내리면서 오히려 위기가 온 것이다. 지나친 부동산 가격의 하락은 부동산 담보가치를 크게 떨어뜨리게 되어 소위 복합불황에 시달리게 되었고, 이러한 상황이 계속된다면 건설업 기반 자체가 붕괴될 수도 있다는 우려가 점차 고조되어 가고 있다.

IMF 체제 하에서 대량실업이 발생하자 주민들의 소득감소 및 소비위축으로 절약풍조가 확산되고 부동산 구매력이 크게 떨어짐에 따라 부동산 경기도 크게 침체되고 있다. 이 여파로 부동산 중

개업의 휴·폐업이 크게 증가하고 있는 바, '98년에 들어와서 중반기까지 지방자치단체에 폐업을 신청한 부동산 중개업소는 모두 2,000여개에 달하고 있으며, 이는 '97년 같은 기간의 712개의 3배에 가까운 규모이다.

그러나 임시휴업에 들어간 업소까지 포함하면 실제 영업을 포기한 업소는 '97년의 4배에 육박할 것이라는 게 부동산산업계의 추산이다(한국감정원, 1998. 3).

부동산중개업자는 거래지역의 부동산 사정을 잘 파악하고 있기 때문에 부동산 관련 정보제공자로서 중요한 역할을 수행하고 있다. 지역의 부동산 중개자가 지나치게 줄어들면 부동산 구매를 원하는 수요자는 정보습득에 제약을 받게 되며, 본인이 직접 관련 정보를 얻으려고 하면 상당한 시간과 비용의 증가를 가져온다.

IV. IMF 체제하의 지역개발 정책방향과 과제

1. 정책의 방향

한국이 과거 30여년간 이룩한 지속적인 경제성장에 관해 세계는 “한강의 기적”이라고 칭송했다. 그러나 한국은 세계 부자클럽이라고 하는 OECD에 가입한 지 채 1년이 안 되어 외환위기를 맞이하게 되었다. 맥켄지보고서에 의하면, 한국은 그동안 민간부문에서 끌어모은 자본과 외국에서 빌려온 자본을 대대적으로 제조업에 투자했으나 한국경제에 투자된 자본에 대한 평균수익률이 지난 15년간 차입금에 대한 금융비용을 밑도는 “가치과

과적 경제활동”이었다고 주장하고 있다. 이는 대부분의 기업들이 대출금을 상환할 만큼 충분한 이윤을 창출하지 못했기 때문에, 한국의 과거 경제활동은 기업의 가치인 이윤창출이 파괴된 상태에서 경제활동이 지속되었다는 의미이다. 이러한 상황에 대처하는 방안은 기업의 자본에 대한 생산성을 올리는 일이라고 제안하고 있다. 지역개발도 예외는 아니다. IMF 체제 하에서의 지역개발은 무엇보다 능률성을 높이고 거품을 제거하며 경비를 절감하는 방향으로 전개되어야 한다.

IMF 체제에서 정부정책의 최우선 순위는 외국 자본 유치에 있다. 정부는 이미 외자유치를 위해 외국인의 주식투자한도 철폐, 부동산 시장 전면 개방 등 외국인의 투자가 우리 나라에서 용이하게 일어날 수 있도록 각종 정책을 발표하고 있다. 앞으로 외자유치를 위해 중앙정부의 규제완화가 더욱 광범위하게 일어나야 하며, 각 지방자치단체에서는 외국기업을 유치할 수 있는 유인 요소를 개발해야 한다. 외국기업의 활동을 장려하기 위한 외국인 전용 공업용지조성, 인허가의 간소화, 금융 및 재정적 지원제도의 강구, 각종 조세의 면제 및 감면 등 광범위한 분야에 걸친 규제완화 및 인센티브 제도의 도입이 필수적이라 하겠다.

2. 지역개발 과제

IMF 시대의 지역개발정책의 방향은 지역개발 능률성의 향상, 거품의 제거, 경비절감, 외자의 유치 등으로 요약되는 바, 이러한 정책을 실현시키기 위한 지역개발 과제들을 살펴보면 아래와 같다.

가. 지역개발 계획시 인구 추정 거품의 제거

IMF 관리체제 하에서 지역개발계획 수립시 수정되어야 할 과제 가운데 하나는 인구계획에서의 거품제거이다. 충남도내 대부분 도시에서의 도시기본계획을 살펴보면 향후 20년 후의 인구가 현재 인구의 2~3배로 증가하는 곳이 대부분이다. 이들 계획서를 더욱 자세히 살펴보면 지역내에 다양한 지역개발사업을 전거함으로써 해당 지역으로 사회적 인구증가가 크게 일어나는 것으로 예측하고 있다.

이러한 계획인구 추정에서의 거품은 도시계획 구역 내의 주거지 및 상업용도지역의 확대 지정을 필요로 한다. 계획인구가 실제보다 높게 책정되면 상당 규모의 토지가 도시계획에 의한 용도지정으로 토지이용에 제한을 받게 되며, 이렇게 되면 그렇지 않아도 부족한 토지자원이 효율적으로 활용되지 못하는 결과를 초래하게 된다.

계획인구 추정에서의 거품을 제거하기 위해서는 정확한 현재 인구 파악과 이에 기초한 현실성 있는 계획의 수립이 필요하다. 개별 지방자치단체는 당해 지역 인구증가율이 높거나 인구규모가 클 경우 중앙정부로부터의 교부세 및 양여금 혜택이 커질 뿐만 아니라 타 지역보다 번영하고 있다는 이미지를 외부지역에 줄 수 있다는 관점에서 계획인구를 다소 높게 잡는 경향이 있다.

나. 외자유치를 위한 투자 자유지역 조성

IMF 사태의 극복을 위해서는 지역경제 활성화를 최우선으로 하는 지역개발전략의 수립이 요구

된다. 이러한 전략을 실현시키기 위해서는 「특성별 균형개발전략」에서 「투자유치 및 개발추진」이 고려된 지역개발전략으로의 전환이 필요하며, 전국 8개 권역의 특성별 균형개발전략의 재수립이 바람직하다. 8개 권역 재수립에서는 기존 권역의 골격을 유지하되 국내·국외 민간기업을 유치하고 경제활동을 촉진시킬 수 있는 지역개발전략으로 전환되어야 한다. 전국 8개 권역 가운데 공항과 항만 등 산업입지가 양호한 4~5개 지역을 선정하고, 이 지역에 공업용지의 조성고 효율적인 도로·교통체계, 각종 정보·통신시설 등의 산업기반시설을 확충하고 지방세 감면 등의 혜택을 국제적 수준으로 제공해야 한다.

IMF의 한파로 수도권 개발압력이 커지면서 군

형개발보다는 성장위주의 정책이 점차 호응을 얻어가면서 수도권 재정비계획의 조정이 예상된다. 수도권의 경우는 지방에서처럼 “투자유치지역”을 지정하는 등의 정책보다는 기존의 3개 권역별 규제내용을 재정비하는 수준으로 보완하는 것이 훨씬 현실적으로 실효를 갖고 있다. 권역별 규제완화시 특정지역 및 기업에 대한 규제완화 등 개별 위주의 규제완화는 오히려 국내·외 기업간의 차별화, 공간개발상의 왜곡을 초래할 우려가 있기 때문에 전반적 규제완화가 더욱 효과적이라 하겠다. 성장관리 권역내의 기업투자 규제완화 방안으로는 권역별 관리목적에 어긋나지 않는 범위 내에서 규제를 완화하여 지역개발을 촉진시키는 방향으로의 정책전환이 요구된다.

〈표 6〉 수도권 권역현황

구 분	과 밀 역 제	성 장 관 리	자 연 보 전
시군 및 권역 성격	· 수원 등 13개시 · 산업시설 정비	· 평택 등 10개 시군 · 산업의 계획적 유치	· 광주군 등 8개 시군 · 한강수질 보전
면 적	1,154km ² (11.3%)	5,199km ² (51.1%)	3,831km ² (37.6%)

자료 : 국토개발연구원

IMF 시대 정책의 초점은 무엇보다 외자의 도입이다. 금융권과 기업의 구조조정으로 시중에는 부동산 매물이 대규모로 쏟아져 나오고 있으나, 대량실업으로 주민들의 실질소득이 크게 감소하여 토지를 비롯한 부동산 수요는 매우 줄어들었다. 이러한 상황에서의 지역개발정책은 결국 외자유

치와 외국인 투자활성화에 기대를 거는 수 밖에 없다. 그러나 이를 위해서 토지이용규제 완화에 관련한 일반법을 전국을 대상으로 동일하게 적용할 경우, 특정 용도지역이 처해있는 상황과 위치에 관계없이 무차별하게 개발되어 토지이용의 혼란을 초래할 수 있다. 이러한 현상은 근래 준농림

지역이 일반법에 의해 무차별하게 개발되는 것을 보더라도 바람직하지 않다는 것을 알 수 있다.

이러한 상황을 감안하여 외국인 투자를 유치하기 위해서는 영국에서 지역경제 활성화를 꾀하기 위하여 Peter Hall이 제안한 “Enterprise Zone”과 같은 특별구역을 지정하고, 그 지역에 투자를 원하는 외국기업은 미리 정해진 지역내 개발기준만 충족시키면 자동적으로 해당지역에 대한 개발허가를 얻게 하는 제도의 도입이 필요하다. 이때 Enterprise Zone의 투자기업에 대해서는 각종 조세감면제도, 각종 인허가의 간소화, 관세수속 신청시 우선적 처리 및 기준완화 혜택이 주어질 수 있도록 하는 특별법의 제정이 필요하다.

다. 민자유치 사업방식의 전환

정부는 1995년 이후 36조원 규모의 민자사업 40건을 선정하고 이를 추진하고 있으나, 현재까지 착공 또는 사업자가 지정된 사업은 6개에 지나지 않는다. 현재의 경제위기 속에서 민간분야로부터의 투자여력은 더욱 축소되어 민자유치사업의 획기적 전환이 없으면 향후의 사업은 기대하기 힘든 것으로 전망된다.

현재 지역개발분야의 투자방식을 살펴보면 공공성이 매우 높은 일부사업은 100% 재정투자로 이루어지고 다소 수익성이 기대되는 사업은 순수 민간자본을 투자하는 방식으로 추진되고 있어, 민자유치사업은 사업비 부담 등으로 투자비 회수가 의문시되고 있다. 따라서 현재의 지역개발 투자방식인 재정투자사업과 순수 민간자본사업의 양분된

체계를 공공과 민간이 공동으로 투자하는 사업방식으로 전환해야 한다. 종전의 방식을 고수하면서 민자유치사업의 수익률을 상향 조정하고 장기저리의 외자도입을 허용하는 등의 현재 민자유치사업 방식은 여건을 다소 양호하게 할 수는 있으나 근본적인 해결책은 아니다.

기존의 투자방식의 경우 총 6개의 지역개발분야 투자사업 중 3개는 정부가 맡고, 3개는 민자유치사업으로 추진될 경우, 현재와 같은 경제여건 하에서는 3개의 재정투자사업만이 진행되고 3개의 민자유치사업은 실행되지 못한다. 그러나 공공과 민간의 공동투자방식으로 사업방식을 전환할 경우 똑같은 규모의 재정투자가 이루어지더라도, 정부 재정을 6개의 사업에 분산투자하고 부족한 재원에 대해서는 민간자본을 유치하여 6개 사업 모두가 성공할 확률이 높아지게 된다.

지방자치단체와 민간기업이 공동으로 투자하여 성공한 사례로는 대전시 천변고속도로 사업을 들 수 있다. 동 사업은 기존의 민자유치사업이 아닌 대전시 채무부담사업으로 시행되었다. 대전시 천변고속도로사업은 사업초기부터 공공과 민간이 공동으로 투자한 것이 아니라 시설건설과 운영은 민간기업이 담당하고 대전시가 일정기간 이후에 건설비를 상환하는 형식을 취했다.

라. 지역개발에 GIS의 도입

현재 지방자치단체가 수행하고 있는 행정업무의 80% 가량이 공간개발과 관련된 업무라고 한다. GIS(지리정보시스템 : Geographic Information

〈표 7〉 대전시 천변고속도로사업 개요

구 분	내 용
사 업 종 류	· 연장 4.8km의 고속화도로
사 업 비	· 800억원
사업비 부담	· 지방자치단체 : 총사업비를 시설준공 10년후 전액 상환 · 민간기업 : 사업비를 선투자하여 건설, 10년간 도로 통행료 징수
시 사 점	· 시는 시설 준공 10년 후에 사업비를 지출하는 것으로 실질적 사업비 축소의 효과 · 민간기업은 투자비 전액을 상환 받아 투자비 회수, 선투자에 대한 기회비용은 도로 통행료 징수를 통해 보상받음

System)는 지상이나 지하에 어떤 관망이 어느 정도 크기의 관망과 연결되어 있으며, 그 관의 재료와 용량은 무엇이며, 정확히 어느 지점에 매설되어 있는지를 평면도나 입면도 형태로 일목요연하게 보여줄 수 있어서 어느 지점에 사고가 났을 때 신속한 사고대책을 세울 수 있는 컴퓨터 시스템 혹은 프로그램의 일종이다.

GIS는 또한 재난이 발생하여 가스관, 전화선이 불통일 때 어느 노선에 연결시켜 주는 것이 이용자에게 가장 편리하고, 어떻게 보수하는 것이 이용자에게 가장 적은 불편을 끼치는지를 알려주는 기능도 있으며, 도로망, 가스관, 상수도관, 전화선, 전기선이 통과하고 있는 도면을 중첩해서 만들 수 있기 때문에 어제 포장한 도로를 오늘 가스관 설치를 위해 파헤치고, 내일 수도관 공사를 위해 다시 뜯어내는 일이 없이 한꺼번에 일괄 정비하는 계획을 수립할 수 있어 막대한 경비를 절약할 수

있다.

대부분의 자치단체가 자치단체 고유의 행정업무가 중앙집권제 시대보다 크게 증가하였음에도 불구하고 행정업무를 수행하는 예산은 거의 달라진 것이 없다. 이처럼 제약된 예산의 범위 내에서, 그리고 현재와 같은 경제위기 상황에서는 많은 양의 행정업무를 수행하기 위해서 행정의 능률을 크게 향상시켜야 한다.

지방자치단체의 업무 가운데 GIS와 관련된 업무는 지적업무, 도시계획, 지역개발업무, 교통망건설, 교통행정, 녹지·공원행정, 부동산 관련업무 등이다. 이러한 분야의 업무를 신속하고 능률적으로 처리하기 위해서는 GIS의 구축이 절대적으로 필요하다.

V. 결 론

IMF로부터 금융지원을 받은 지 1년이 지난 한국경제는 외환위기를 거치면서 경기침체, 구조조정, 대량실업, 부동산 가격의 하락, 라이프 스타일의 변화 등 과거에 경험해보지 못했던 물질적·정신적 충격의 소용돌이 속에 놓여 있다. 특히 구조개혁은 지역경제 및 지역개발에 커다란 영향을 미치고 있다.

IMF 체제에 돌입하면서 지역개발과 관련하여 각종 지역현안 개발사업의 상당수가 연기되거나 취소되고 있어 커다란 사회적 문제로 대두되고 있다. 이러한 지역개발사업의 연기는 주로 자금경색으로 인한 계속적인 투자가 불가능하기 때문이며, 특히 민자를 유치하여 진행되고 있는 지역개발사업은 IMF로 인한 수요의 감소로 현행 개발사업의 수익성이 불투명해지자 더 이상의 투자가 힘든 상태에 있다.

또한 IMF 체제로 접어들자 지방산업단지와 아파트 등의 미분양률이 크게 증가하고 있으며, 외국인들이 한국에 투자할 경우 수도권지역으로의 입지를 선호하고 있어서 수도권지역의 지역개발 규제완화 압력이 크게 작용하고 있다. 그간 우리나라 지역개발정책의 골격 가운데 하나인 수도권 규제가 무너질 경우 전국 균형개발은 달성하기 힘든 정책목표가 될 수도 있다.

IMF 체제로 돌입하면서 크게 대두되고 있는 문제점 가운데 하나는 환경오염이 점차 심각한 수준으로 악화되고 있다는 사실이다. 이것은 기업들의 자금난이 심각한 상태에 이르자 사업의 수익성을

크게 떨어뜨리는 환경관련시설에의 투자를 하지 않음으로써 드러나는 문제로 지적되고 있다.

IMF 체제를 몰고 온 가장 커다란 요인으로 사회 전반적으로 생산성이 지극히 낮은 고비용구조를 갖고 있다는 점을 들 수 있다. 지역개발분야의 생산성을 높이기 위해서는 업무능률의 향상과 경비절감을 도모하기 위한 지역개발에의 GIS 도입, 지역개발계획 수립시 인구의 과다추정 등의 거품제거, 외자유치를 더욱 가속화시키기 위한 '투자자유지역'의 조성 등이 현재와 같은 경제적 위기상황에서 시도될 수 있는 지역개발 과제라 하겠다. **열린충남**

참고문헌

- 김홍기, “한국의 외환위기 원인, 영향 그리고 대책”,
한국의 외환위기와 지역 경제, 한남대 경
제 및 국제지역연구소 춘계학술심포지움,
1998.
- 대한국토·도시계획학회, 도시정보, 1998. 3·6·
7·8월호.
- 매일경제신문사, 맥켄지보고서, 1998.
- 삼성경제연구소, IMF와 지역경제 활성화, 1998.
- _____, IMF와 경제구조개혁, 1998.
- 임덕호, “IMF 체제 하의 주택산업 발전방향”, 주택
정책세미나, 대한주택학회, 1998.
- 최두열, “우리나라 통화위기의 발생원인”, 한국의
외환위기와 지역경제, 한남대 경제 및 국
제지역연구소 춘계학술심포지움, 1998.
- 충청남도, 충청남도 지리정보시스템(GIS) 구축방
안에 관한 연구, 1997.
- Krugman, “The Myth of Asias Miracle”, Foreign
Affairs, 1994.



IMF 체제하의 위기 극복과 21세기를 향한 충남농정의 전개방향

김 정 호
(金正鎬)

한국농촌경제연구원
동향분석실장



- I. 서 언
- II. 1990년대 농정의 평가와 반성
- III. 농정의 여건 변화와 전망
- IV. 21세기를 향한 농업의 비전과 주요 정책 과제
- V. 맺는말

I. 서 언

1997년 말에 시작된 외환위기의 여파는 당분간 농가경제를 어렵게 할 것으로 보인다. 국제통화기금(IMF)이 구제금융을 제공하면서 산업 전반에

걸쳐 강도 높은 구조조정을 요구하는 가운데, 경기 침체에 따른 민간소비의 위축으로 1998년 상반기 동안에도 농산물의 가격 등락이 심하였다. 특히 소득 탄력성이 높은 축산물과 원예작물은 영농비가 증가한 반면에 판매가격은 하락하여 경영수지가 극도로 악화된 상태이다. 이른바 'IMF 태풍'이라고 하듯이 지난 UR 협상 타결보다 몇 배나 큰 파도가 농촌 현장에도 몰아치고 있는 것이다.

이러한 위기의 원인으로는 여러 가지가 지적되지만, 근본적으로는 악화된 경제 상황에 정부가 적시처방을 내리지 못했다는게 금융전문가들의 지적이다. 그렇다고 정부만을 탓할 것도 아니다. 기업의 방만한 경영과 금융기관의 안일한 대출관행은 연쇄부도를 자초했으며, 국민들의 낭비성 과소비 행태도 가뜩이나 부족한 외화를 고갈시켰다. 이런 원인을 보면 농업부문은 예외인 것처럼 느껴지겠지만 정도의 차이는 있을지언정 모두 남의 애기로만 돌릴 수는 없을 것이다.

어떻든 우리는 이제 누구의 잘잘못을 따질 겨를도 없이 IMF가 요구하는 재정긴축, 경제성장률 목표 및 산업구조 조정 등의 이행조건을 준수하면서

새로운 진로를 찾지 않으면 안 된다. 더욱이 1999년부터는 제2의 UR이라고 불리는 세계무역기구(WTO) 체제의 농산물 협상이 개시될 예정이며, 경제 전반에 걸쳐 개방화가 가속화되면서 농업분야에 대해서도 수입개방 확대 요구가 거세어질 전망이다. 때문에, 21세기 본격적인 개방 시대에 대응하기 위해서도 구조개선 노력은 계속되어야 한다. IMF의 권고가 아니더라도 우리 농업은 이미 농정개혁을 바탕으로 본격적인 구조조정 작업을 추진하고 있기 때문이다.

이 글에서는 1990년대에 추진해 온 구조개선 시책의 성과와 문제점을 분석한 후, 최근에 변화된 우리 농업과 농촌의 여건 및 세계 농정의 변화를 검토하여 그 시사하는 바를 토대로 앞으로의 농정방향과 주요 정책과제를 제시하고자 한다. 다만, 필자의 지식 부족으로 충남 농정의 실천적인 대안을 제시하지 못함을 아쉽게 생각한다.

II. 1990년대 농정의 평가와 반성

지난 반세기 동안의 산업화 과정에서 농업 부문은 대체로 국민경제의 안정과 성장을 지원하는 수단으로 다루어져 왔으며, 농업·농촌정책 또한 이러한 관점에서 피동적이고 부수적인 과제로 접근되었다. 그럼에도 불구하고 1970년대 말에는 식량의 절대부족 상태에서 벗어나 쌀의 자급을 달성하게 되었고, 아울러 농촌은 토지와 인력 및 자본을 2·3차 산업에 제공함으로써 고도 경제성장을 이룩하는데 절대적으로 기여하였다.

이와 같이 최근까지의 농업·농촌정책은 스스로의 발전 전략을 모색할 시간적 여유도 갖지 못하였으며, 더욱이 국내 문제에 치중한 나머지 급변하는 국제 정세에 적극적으로 대처하지 못했음을 부인할 수 없다. 이러한 가운데 1980년대 후반부터 밀려 온 개방의 물결은 농업과 농촌에 커다

〈표 1〉 전환기 농촌대책의 주요내용

대 책 명	주 요 내 용
농어촌종합대책 (1986. 3)	<ul style="list-style-type: none"> • 농어촌공업화 및 생활여건 개선 • 농어가 부담경감(소 입식자금, 영농자금 이자율 인하 등) • 농어촌 개발기금 설치
농어가 부채경감대책 (1987. 3)	<ul style="list-style-type: none"> • 농어가 고리사채를 제도금융으로 대체 • 중장기 정책자금 금리인하
농어촌발전종합대책 (1989. 4)	<ul style="list-style-type: none"> • 농어촌 구조개선 추진을 위한 중장기 전략과 비전 제시 • 농업진흥지역, 위탁영농회사, 영농조합법인제도 도입 결정 • 가격안정대, 자조금제도 도입으로 가격안정 도모 • 농어촌 정주권개발 추진 : 면소재지 개발 10개년 계획 수립

대 책 명	주 요 내 용
농어촌구조개선대책 (1991. 7)	<ul style="list-style-type: none"> • 농어촌 구조개선을 위한 42조원 투자계획 마련 • 농어촌 구조개선특별회계 설치 • 농지·산지 전용부담금 신설
「신농정」 5개년계획 (1993. 7)	<ul style="list-style-type: none"> • 42조 구조개선투자자를 3년 앞당기고 투자순위 조정 • 농정사업 추진방식을 상향식으로 전환 • 양정, 농지제도 등의 개혁
농어촌발전대책 및 농정 개혁방안 (1994. 6)	<ul style="list-style-type: none"> • WTO 체제대응 농정의 기본틀 마련 • 농어촌 발전을 위한 개혁과제 추진 • 42조 농어촌 구조개선 투융자계획 조기집행 • 15조원 농어촌특별세 신설 및 농어업 경쟁력시책 강화
농업·농촌발전계획 (1998. 7)	<ul style="list-style-type: none"> • 농정개혁의 지속 추진(농정조직, 협동조합, 농산물유통, 투융자) • 21세기를 향한 「농업·농촌기본법」 제정

란 충격이었으며, 대외적인 여건 변화에 대응하여 정부는 1992년부터 농업·농촌의 구조조정을 본격적으로 추진하게 되었다.

1994년에 수립된 「농어촌발전대책」은 42조원 구조개선사업(계획기간 1992~98년)의 조기실현과 15조원의 농어촌특별세사업(계획기간 1994~2004년)을 통하여 농업 부문의 경쟁력을 획기적으로 향상시킨다는 야심찬 목표를 설정하였다. 그 결과, 국가예산에서 차지하는 농업예산의 비중은 1990년 8.7%에서 1995년 13.1%, 그리고 1997년에는 10.8%

로 크게 증가하였다.¹⁾ 또한 정부는 농업 부문에 광범위하게 시장원리가 작용하면서 구조조정이 이루어지도록 농정추진 방식을 과거의 하향식에서 상향식으로 전환하고, 농업관련 제도를 개혁하였다.

이러한 제도개혁과 투융자 확충에 힘입어 1980년대 후반까지 마이너스 성장을 보여온 농업 성장이 플러스로 회복되고 상업적 영농체제가 기반을 잡아가면서 규모화된 전업농이 농업생산의 핵심세력으로 나타나기 시작하였다. 또한 산지 및 소비자의 유통시설이 확충되면서 시장 기능이 활

1) 1992년부터 1997년까지 중앙정부의 투융자 실적은 총 31조 7천억원으로서, 그 중 6할 정도가 농업 생산기반과 농산물 유통시설 및 농촌생활 기초시설 정비 등과 같은 사회간접자본 성격의 투자이며, 농업인에게 직접 지원된 사업비는 13조 4천억원이다.

성화되고, 농산물의 가공을 통하여 부가가치를 높임으로써 소득이 증가하는 성과를 올렸다. 그러나 반면에 짧은 기간 동안의 사업추진으로 투융자의 비효율성 문제를 야기하였으며, 최근 들어 경기침체까지 겹치면서 부실경영의 사례들이 다수 노출되었다.²⁾

따라서 1990년대의 구조개선 정책의 추진에도 불구하고 식량·농업·농촌을 둘러싼 문제는 근본적으로 해소되지 못하고 있으며, 정책의 효과도 제한적으로 나타나고 있는 실정이다. 이를 요약하면 다음과 같다.

첫째, 농업의 경쟁력이 취약하고 농업 이외의 소득원도 크게 부족한 실정이다. 농지의 집단화와 기반정비, 기계화와 시설자동화 등 농업경영기반 측면에서 선진국에 비하여 아직 취약하며, 생산자의 시장적응 능력이 부족하여 농산물의 생산과잉과 가격 불안정 현상이 반복되고 있다. 이러한 가운데 농가소득이 낮은 수준에 머물고, 농업 노동력의 고령화·부녀화가 빠르게 진행되고 있다. 또한 농촌의 사회간접시설 부족, 인력난 등으로 농업 이외의 다른 산업유치에 애로가 많으며, 결과적으로 안정된 농외소득의 기회가 크게 부족한 실정이다.

둘째, 본격적인 시장개방에 대응하여 농업의 생산성 향상을 가속화시켜야 하나, 그간의 대규모 투융자 지원에도 불구하고 그 성과는 아직 미흡한

실정이다. 대부분의 선진국이 1970년대 이전에 구조개선을 완료하고 현재는 농가소득 보전을 위한 정책에 치중하고 있으나, 우리는 이제 기초적인 농업기반을 정비하고 있는 단계이다. 여기에 최근 경기침체에 따른 농업생산 여건의 악화로 전업농의 경영기반마저 훼손될 위기에 처해 있으며, 경쟁력 대책에서 소외된 중소농의 활력을 제고하는 것도 중요한 정책과제로 대두되고 있다.

셋째, 농촌지역의 생산 및 생활여건이 낙후된 가운데 한편으로는 환경오염이 사회 문제로 대두되고 있다. 특히 화학비료와 농약의 과다 사용에 의한 환경오염이 심각한 수준이고, 가축분뇨도 커다란 공해 요인으로 작용하고 있으며, 무질서한 농지 전용도 농촌 환경과 경관을 해치는 중요한 요인이다. 농촌지역은 사회간접시설과 의료시설 등이 도시지역에 비하여 크게 열악하고 교육여건마저 뒤떨어져 청장년의 이농을 가속화시키는 요인이 되고 있으며, 특히 농업생산 조건이 열악한 오지지역을 중심으로 인구 감소가 급격히 진행되어 경지의 휴폐경이 빠르게 증가하고 있는 실정이다.

III. 농정의 여건 변화와 전망

1. 최근의 경제위기와 농업부문의 영향

우리나라는 1997년말 심각한 외환 부족으로 국제통화기금(IMF)의 구제금융을 받게 되었고, 경제

2) 농업투융자의 평가에 대해서는 한국농촌경제연구원의 「농림사업 중간평가」(1996~97), 한국개발연구원의 「농어촌투융자 효율성 제고방안」(1997) 등을 참고할 수 있다.

운용에 있어서 저성장, 고금리, 긴축재정 운영이 불가피하게 되었다. 경제위기 후 경제성장률은 7~8%에서 -4% 이하로 하락하였으며, 민간소비지출 증가율은 7~8%에서 -10% 이하로 급격히 하락하고 있다. 민간 소비 위축으로 거의 모든 농산물 수요가 증가추세에서 감소로 반전되어 쇠고기,

우유, 시설채소 수요는 10% 이상 감소한 것으로 나타나고 있다. 한편, 농업노임은 년 5% 상승에서 8% 하락으로, 농업 투입재 가격은 년 60% 하락에서 34% 상승으로 전환되고, 이농 감소와 U-턴 증가에 따라 농업취업자수는 년 5% 감소에서 5% 증가로 반전되었다.

〈표 2〉 외환위기에 따른 농가경제 변수의 변화율

(단위 : %)

	1990~96(연평균)	1997	1998. 8월
농업노임	4.8	2.5	-8.0
농업투입재	-6.0	2.5	34.0
사료가격	-4.2	-3.6	24.3
농업취업자	-5.0	-3.6	5.2
농외취업자	0.8	-4.1	-32.8

주 : 전년 동기 대비 증감률을 나타냄.

자료 : 이정환 외(1998).

이렇게 경기가 침체되고 민간 소비가 위축되면서 1998년 상반기중 마늘 등 7개 품목은 가격이 전년 동기대비 10% 이상 상승한 반면, 송아지 등 13개 품목은 10% 이상 가격이 하락하였다. 그리고 하반기에도 축산부문 위축, 과일가격 하락 등으로 농가경제 여건은 계속 악화될 것으로 보이며, 따라서 1998년도 농업성장률은 -3.6%, 농업소득 증가율은 -5.6%에 머무를 것으로 전망된다.

〈표 2〉에서 외환위기로 인한 농업부문의 파급영향을 계측한 바에 의하면, 축산물 소비가 감소

하고 쌀 수요가 증가한 결과 쌀 가격이 경제위기가 없었을 경우에 비하여 높게 형성되므로 농산물 총생산액은 8,300억원 정도 증가하는 효과를 나타냈다. 반면, 비용은 2조 4,500억원 정도가 증가하여 농업소득을 1조 5천억원 정도 감소시키는 효과를 나타냈다.

한편, 금리 상승으로 인하여 추가이자 부담액이 정책금융 부문에서 1,286억원, 상호금융 부문에서 3,364억원, 일반금융 부문에서 591억원 등으로 총 5,240억원의 추가부담이 발생한 것으로 추정된다.³⁾

3) 이정환 외, 경제위기를 넘어 21세기를 향하는 한국 농업과 농정 비전전략 시책, 한국농촌경제연구원, 1998, 10.

〈표 3〉 외환위기의 농가경제 파급효과

(단위 : 억원)

품 목	외환위기가 없었을 경우			외환위기 영향을 고려한 경우			차 액		
	생산액	비 용	소 득	생산액	비 용	소 득	생산액	비 용	소 득
곡 물	9,883	2,352	7,530	10,712	3,191	7,521	829	838	-9
채 소	6,902	1,776	5,126	7,058	2,195	4,863	156	419	-263
과 수	3,307	678	2,629	2,952	867	2,085	-356	189	-544
축 산	5,902	4,930	973	6,224	5,732	492	322	803	-481
특 작	2,489	805	1,684	2,489	1,007	1,482	0	202	-202
계	28,484	1,0541	17,942	29,435	12,992	16,443	951	2,451	-1,499

자료 : 이정환 외(1998)

따라서 농업소득 감소와 이자 추가 부담분을 합하면 농업부문에서 약 2조원 정도의 손실이 발생한 결과가 된다. 여기에 더하여 농외취업이 대폭 감소하여 농외소득은 더 큰 영향을 받을 것이므로 농가경제 전체의 손실은 2조원을 훨씬 상회할 것이다.

이러한 경제위기를 신속히 극복하기 위하여 정부는 사회 전반의 개혁을 추진하고 있는데, 구조조정이 성공적으로 이루어지게 되면, 2000년에는 1997년의 GDP 수준이 회복되고, 2003년부터는 안정성장을 유지하게 될 전망이다.⁴⁾ 따라서 경제가 회복되기 시작하면 심리적 요인에 의한 소비감소(전체 소비지출 감소의 30% 정도)가 해소되면서, 민간 소비지출이 GDP 성장률보다 빠른 속도로 증가하고 농산물 수요 여건도 개선될 것이다.

내년에도 농업부문은 18% 정도의 마이너스 성

장을 나타낼 전망이다. 수요 회복으로 가격은 상승세를 보여 농업경제는 점차 호전되기 시작할 것이다. 그러나 부채상환 소요액이 2000년대 초까지는 연간 1.7~2.2조원에 이를 것으로 추정되어, 축산과 시설농가 중심으로 부채상환에 어려움이 가중될 것으로 판단된다.

2. 농정의 여건 전망

우리나라의 농정을 둘러싼 대외적인 여건 변화로는 다음과 같은 사항이 예견된다.

첫째, 세계적인 자유무역주의의 확산과 더불어 IMF 체제 등 현 경제체제의 구조전환 촉진으로 개방화는 더욱 가속될 것이다. 우리나라는 UR 협상 결과 2001년 쇠고기 개방, 2004년 쌀 재협상을 앞두고 있으나, 나머지 품목에 대해서는 이미 모두 개방되었다. 1999년부터 시작되는 WTO 후속

4) 한국은행·한국개발연구원 및 민간 경제연구소 등의 전망치를 종합적으로 판단한 결과이다.

협상에서는 고관세에 의한 보호체제, 국영무역 등의 보호장벽 완화가 집중적으로 논의될 것으로 예상되며, 검역 등 비관세조치도 국제수준으로 표준화되어 갈 것이다. 특히 이 과정에서 일본의 쌀 재협상 결과가 우리의 재협상에도 영향을 미칠 것이며, 우리나라의 개도국 지위 유지도 장기적으로 어려울 것으로 전망된다. 또한 유통시장의 개방에 따라 외국 유통업체에 의한 수입농산물 판매가 용이해지며, 금융시장의 개방에 따라 협동조합의 신용사업도 경쟁이 불가피하게 될 것이다.

일본, 한국, 대만, 홍콩에 이은 중국, 아세안 국가의 성장 등 아시아권의 경제력 향상에 따른 새로운 농산물 무역 질서의 대두도 중요한 변수이다. 성장하고 있는 아시아권 국가에 대한 선진국들의 무차별적 시장개방 요구 증대가 예상되며 농산물 시장개방도 그 주요대상이 될 것이다. 특히 아시아권 내에서도 우리 시장이 주요한 수출목표로 등장하여 주변국으로부터 우리나라의 수준에 맞는 시장개방 요구가 증대될 전망이다.

둘째, 세계 곡물시장의 불안정에 따른 식량안보의 필요성이 증대된다는 점이다. 세계 곡물시장의 불안정성이 계속되는 한편, 국가적인 차원의 식량안보 요구는 더욱 증대될 전망이다. 특히 중국을 비롯한 개도국이 공업위주 성장 전략 및 소비증가로 곡물 수출국에서 수입국으로의 전환이 예상되

며, WTO 체제하 농업보호의 퇴조는 세계적으로 식량공급 감축으로 작용할 우려가 있다. 실제로 유럽연합(EU)은 농업개혁의 영향으로 수출이 감소하고 있고, 미국, 호주, 캐나다 등 전통적인 수출국들도 생산력을 늘려나가기 어려운 상황이다.

이와 같이 공급 불안정, 공공재고 감축 등에 따라서 식량안보에 대한 시각은 과거의 이념적 차원에서 벗어나 경제적 실익 차원으로 변화할 것으로 예상된다. 이미 월드워치연구소(World Watch Institute)의 레스터 브라운 박사는 '식량안보가 군사안보보다 우선'하는 사태를 예언하고 있다.⁵⁾

다음으로 국내적인 여건 변화로는 다음과 같은 점이 예견된다.

첫째, 농산물 시장의 주도권이 생산자에서 소비자로 전환될 것이다. 고소득 시대에 따른 농산물 소비의 다양화로 제품 차별화가 가속화되고, 외식산업의 대폭적인 성장이 예상된다. 예를 들어 앵겔계수는 1995년 28.8%에서 2004년에는 23.6%까지 감소할 전망이며, 식품비에서 차지하는 신선식품비와 외식비의 비중은 1995년 각각 43.7%와 31.9%에서 2004년에는 각각 34.9%와 41.7%로 변화될 전망이다. 이렇게 식품시장 규모가 커짐에 따라 저장·가공부문의 역할은 계속 증대되고 수직적 통합에 의한 복합산업화도 진전될 것이다. 또한 유통경로 전문화·다양화가 진행되면서 할인

5) 식량위기에 대해서는 낙관론과 비관론이 제기되며, 낙관론에 대해서는 세계은행(World Bank), 유엔식량농업기구(FAO) 등의 견해가 있다.

점, 전문점 등 대형 소매기구의 시장 지배력이 증가할 것이며, 소매유통의 변화에 따라 산지유통과 도매유통에서의 빠른 변화가 예상된다.

둘째, 국내 농산물 시장의 경쟁이 심화될 것이다. 거의 모든 품목이 개방시장에서 실질적인 경쟁 상태에 놓이게 되면서, 품질 좋고 인정받는 농산물 이외에는 개방시장에서 경쟁이 불가능하며, 따라서 수입농산물과 품질 차별성을 높여 나가면서 비용절감과 생산성 향상을 실현하지 못하면 시장 잠식이 불가피하다. 궁극적으로는 수출이 가능한 수준의 경영체 또는 품목만이 국내시장에서도 지속적인 생산이 가능할 것이므로, 쌀, 한우 등 기초품목도 개방 이전까지 경쟁력 조건을 구비하지 못하면 안정공급을 위한 생산기반 구축에 큰 어려움이 예상된다.

셋째, 선진국가로 진입함에 따라 농업의 공익적 기능은 더욱 증대될 전망이다. 생산성을 유지하면서 안전농산물을 공급하기 위한 환경농업은 세계적인 추세이며, 농업이 원천적으로 맡고 있는 식량 안보, 국토·환경보전, 토지비축 등 국가적 차원의 역할뿐 아니라 농촌사회 유지, 도시집중 억제, 농업고용, 노령인구 부양 등 사회적 기능도 계속 증가할 것이다. 따라서 자립경영이 가능한 전문경영체 이외의 다양한 농가에 대한 복지대책 및 생활여건 개선은 지역사회 활성화뿐만 아니라 농업의 구조조정을 위해서도 필수적인 과제이다.

넷째, 남북관계 개선 및 통일에 대비한 농정의 대응이 중요하게 될 것이다. 구조적인 식량부족 상태인 북한과의 통일에 대비하여 현실적인 대응

이 필요하며, 기술·자재지원, 농업구조개혁 등 단계적인 대책을 마련할 필요가 있다.

IV. 21세기를 향한 농업의 비전과 주요 정책과제

1. 한국 농업의 역할과 비전

대내외적인 여건의 변화에 대응하면서 21세기의 선진국가 건설에 이바지할 수 있도록 농업 및 농촌의 기능과 역할을 증진해 나가야 할 것이다.

첫째, 값 싸고 질 좋은 국민식량을 안정적으로 안전하게(safe and secure) 공급하는 생명산업으로 발전해야 한다. 생명의 원천인 식량·식품을 제공하는 문제를 우리의 자주적 역량으로 해결할 수 없게 된다면 국가 기틀을 유지하기 어렵다. 또한 농업을 자주적 역량으로 유지·발전시키지 못하여 기반이 무너진다면 이를 회복시키는데 많은 시간과 비용이 뒤따를 수밖에 없다. 동서고금을 막론하고 식량 문제는 안보상의 절대적인 요소로 작용하며, 우리가 1980년대에 경험하였듯이 돈이 있어도 식량을 사지 못할 수도 있다는 냉엄한 현실을 직시해야 한다.

둘째, 국토환경을 아름답고 안전하게 보전하는 역할을 담당해야 한다. 농업이 지닌 홍수조절, 수자원 함양, 토양보전, 대기정화 기능 등에 대한 국민적 인식이 확산되고 있으며, 지구환경보전 노력의 확산에 따라 환경친화 산업으로서의 가치는 더욱 증가할 것이다. 21세기 농업은 공익적인 기능을 최대한 발휘하고 반대로 환경 악화를 최소화하는 환경산업이 될 것이다.

셋째, 국민경제의 성장과 안정에 기여하는 역할을 수행해야 한다. 농업은 부존자원의 부가가치와 고용을 창출하는 민족산업이며, 농촌은 전통·지역문화의 계승 터전이고, 정치·사회의 안정기반이라는 인식이 필요하다. 예를 들어 급격한 이농은 도시의 주택난, 교통·빈민문제 등 사회적 비용을 증가시킨다는 점을 염두에 두어야 한다. 또한 농촌은 우리의 고유한 전통과 문화유산을 유지

하는 뿌리이며, 농업이 선진화되지 않고 선진국이 된 사례가 없다는 사실도 인식해야 한다. 독일과 스위스를 비롯한 대부분의 선진국이 식량공급 외에 국토보전을 중시하는 농정과 함께 전통문화의 보전을 도모하는 농정을 병행하여 추진하고 있는 것은 좋은 사례가 될 것이다.

〈표 4〉 세계농업과 농정의 흐름

시기 및 특징	주요 정책 내용 및 성과
1960~70년대 생산·가격정책에서 구조정책으로 전환	<ul style="list-style-type: none"> • 녹색혁명과 가격지지를 바탕으로 증산을 도모했으나, <ul style="list-style-type: none"> - 증산을 통한 소득문제 해결에는 근본적 한계 노출 - 생산과잉과 재정부담 문제의 파생 • 1960년대를 전후로 농업구조개선을 통한 생산성 향상과 농·공간 소득균형을 동시에 추구 <ul style="list-style-type: none"> - 기본법 제정시기 : 독일(1955), 프랑스(1960), 일본(1961)
1980년대 효율주의 농업 한계와 지역정책 대두	<ul style="list-style-type: none"> • 생산·구조정책은 자립농가의 생산성 향상에 기여했으나, <ul style="list-style-type: none"> - 중산간지역의 공동화, 영세농의 빈곤문제 등을 유발 - 생산과잉에 따라 UR 협상을 촉발시키는 계기로 작용 - 생태계 순환체계의 붕괴, 환경오염 문제 노출 • 1980년대 초부터 지역농업 유지를 위한 다양한 정책수단 강구 <ul style="list-style-type: none"> - 국토자원 및 환경보전에 대한 중요성 인식
1990년대 농업의 지속적 발전을 위한 정책대응	<ul style="list-style-type: none"> • 농산물 과잉해소, 환경보전을 위한 농법 전환 <ul style="list-style-type: none"> - 친환경농업(sustainable agriculture)의 대두 • 농업의 다면적 기능 증진을 위한 직접지불제 확산 <ul style="list-style-type: none"> - 1996년 직불제 예산비중 : EU 33%, 미국 20% 등 • 정부의 기능 축소와 민간자율 역량의 강화 <ul style="list-style-type: none"> - 농업보조를 줄이고 시장지향적 농정 추구

2. 주요 농정과제와 추진전략

우리 농업을 경쟁력 있는 구조로 재편하기 위해서는 농정제도를 시장지향적으로 개선하여 농업인의 자율적인 경쟁을 통한 생산성 향상을 조장해야 하며, 농업 지원정책도 시장경쟁에 입각하여 가능성이 있는 품목과 영농주체를 선별하는 방식으로 전환되어야 한다. 특히 정부는 농업인 스스로가 효율적인 생산 및 유통활동을 할 수 있도록 농업 인프라를 조속히 완비해야 하며, 농촌지역의 특수성을 살리면서 정책수립과 집행의 효율성을 높여 나가도록 노력해야 할 것이다.

가. 생산기반·기술·정보 등의 농업인프라 확충

지금까지 기본적인 영농기반시설이 구축된 단계에서 이제는 투자효율성을 생각하면서 한 차원 높은 기반을 구축하는 방향에서 생산기반 정비사업의 활성화를 추구해야 한다. 또한 공공투자사업을 효율적으로 추진하기 위하여 조기완공 위주의 투자방식이나 턴키(Turn-Key) 입찰방식을 적극 도입하고 조사·설계·관리 등 용역업무를 민간기업에 개방하면서 경쟁을 촉진할 필요가 있다.

농촌 현장의 기술수요에 부응하는 종합적인 연구개발을 추진하고 품목별 일관된 연구체계를 확립하며, 농업기술개발의 효율성을 제고하기 위한 방법으로 목표관리제도를 도입할 필요가 있다. 그리고 21세기 정보화 시대에 대응하여 농림수산종합정보망을 구축하고 농업인에 대한 정보이용 교육도 강화해야 한다.

나. 경쟁력 있는 현대적 전문경영체 육성

식량안보나 비농업부문 토지공급 등을 고려하여 종합적인 농지이용제도를 마련하고, 농지매매 및 임대차 촉진과 이를 보완하기 위한 직접지불제 등도 적극 검토해야 한다.

전업농의 지속적인 성장을 뒷받침하기 위하여 경영발전단계에 따른 목표관리방식의 지원체제를 확립하는 방향에서 경영혁신활동 지원을 위한 경영컨설팅체계를 구축하고 고급기술, 경영기법, 정보화 교육기회도 확대되어야 하며, 나아가 농업법인에 대한 비농업인 자본참여 제한을 완화하는 방안, 여성농업인에 대한 정책적인 위상을 강화하는 방안도 적극 검토되어야 할 과제이다.

다. 식량의 안정적 확보와 공급

21세기 인류의 가장 큰 불안이 식량위기라고 하듯이 식량의 안정적 확보를 위한 대책은 우리 농업의 항구적인 과제이다. 따라서 식량안보 차원의 생산지원 시책과 함께 장기적이고 근본적인 쌀자급을 위해 경쟁력 제고 시책을 추진해야 한다. 특히 품질이나 유통 등에서 경쟁력을 강화할 수 있도록 외국 쌀과 차별화되고 소비자 기호에 부응하는 다양한 품종 개발이 요구된다.

식량정책에 대하여 정부는 민간 유통기능 활성화를 토대로 공공비축 역할과 공정거래 및 유통효율화 지원에 노력해야 하며, 나아가 종합적이고 안정적인 식량수급을 위하여 국내 생산기반 유지를 토대로 해외농업개발, 수입선 다변화, 공공비축 등 다양한 대응방안을 검토할 필요가 있다.

라. 소비자 지향적인 농업시스템 구축

앞으로의 농정은 소비자 중심으로 전환되어야 하며, 이러한 방향에서 물류비 절감을 위한 종합적인 물류시스템을 정비하고 농산물의 다양한 유통경로를 육성하여야 한다. 또한 유통업체간의 경쟁을 촉진해 나가야 하며, 전업농 중심의 생산체계 변화에 대비하여 새로운 유통모델을 개발하여야 한다.

식품소비 추세의 변화에 대응하는 농정의 추진을 위하여 품질인증제도의 내실화, 농산물의 안전성기준 강화 등도 필요하며, 소비자 후생증진을 위한 소비자 권리 보호도 21세기 농정이 담당해야 할 중요한 기능이다.

마. 친환경농업 육성

최근 수입농산물의 안전성에 대한 소비자의 우려가 크고, 국내 농업도 농약과 화학비료의 과다 사용 문제가 적지 않기 때문에 환경의 중요성이 더욱 부각되고 있다. 따라서 앞으로 생산성 향상과 조화를 이룰 수 있도록 종합적으로 지원체제를 정비해 나가야 한다. 특히 1998년 말의 「환경농업 육성법」 시행에 맞추어 환경농산물표시제를 철저히 시행하여 소비자의 신뢰를 제고하고, 환경농업 단체에 품질인증 권한을 부여하여 선의의 경쟁을 유도해 나가야 한다.

아울러 병해충 종합관리(IPM) 제도와 작물양분 종합관리(INM) 제도를 조기에 구축하여 농약과 화학비료 사용량을 대폭 절감해 나가야 하며, 이를 위한 토양 정밀검정 확대, 병해충 종합관리

기술훈련 및 시범포 설치, 친환경농업(IPNM) 시범마을 지정 등을 적극 추진해야 할 것이다.

바. 수출농업 육성과 해외시장 개척

앞으로 수출이 되지 않는 농산물은 국내시장에서도 경쟁이 어렵다는 얘기가 된다. 이러한 시대에 대비하여 기술·자본집약형 농업을 중심으로 안정적인 수출 생산기반을 구축하고, 특히 첨단유리온실, 유통시설 설치 등과 같은 생산·유통·수출의 종합체제가 이루어져야 한다.

수출가능성이 높은 우량품종 개발을 위해 민간종묘업체에게 수출품종 개발자금을 지원하고, 수출국의 기호 및 검역기준을 제공하는 등 수출애로사항을 해소시켜 나가면서, 수출 대상품목과 시장여건을 고려하여 차별화된 해외시장 개척, 수출업체의 해외수출 활동지원 강화, 종합적인 수출지원을 위한 농산물 무역진흥센터 건립 등도 적극 추진해야 할 과제이다.

사. 구조조정 추진을 위한 농촌정책 추진

원활한 구조조정을 위한 재촌탈농의 여건이 조성되어야 한다. 이를 위하여 농촌도로, 상하수도, 정보·통신 등 농촌지역 산업기반시설에 대한 투자를 확대하는 동시에, 농촌용수 개발이나 생활여건 개선도 계속 추진되어야 한다.

또한 겸업농이나 재촌탈농을 촉진하기 위해 농촌에 유치가능한 농업 관련산업을 지원하여 농업인의 소득기반을 확충하고, 구조조정 속도에 따라 단계적으로 중소농가 등의 소득을 보상하는 직접지불제도를 확대하여 실시해야 하며, 이러한 농촌

정책을 효율적으로 추진하기 위해서는 범부처적인 협력체제가 확립되어야 한다.

아. 농업 투융자의 효율성 제고

농업투융자의 효율성을 제고하기 위하여 정부의 보조지원은 원칙적으로 농업인 스스로가 효율적인 생산 및 유통활동을 할 수 있도록 하기 위한 인프라 구축에 한정하고, 개별사업자의 이익과 직결되어 있는 자율사업은 보조금의 역기능을 최소화하기 위하여 융자지원을 기본으로 금리차를 보전하는 간접보조방식으로 전환하여야 한다.

또한 자금 집행의 단순화를 도모하기 위하여 기능과 목적이 유사한 사업은 지속적으로 통폐합하도록 하며,⁶⁾ 농업인의 자율성을 제고하기 위한 종합 자금지원 제도도 확대되어야 한다. 또한 지방자치단체에 대한 국고보조금 사업의 보조율을 차등화하는 차등보조제도는 지방농정의 활성화를 위하여 매우 중요한 과제이다.

자. 자율농정과 지방농정의 강화

시·군 농촌발전계획의 내실화와 정책 활용을 강화할 필요가 있다. 이를 위하여 중장기적 관점에서 지역 여론을 수렴한 농촌발전계획이 수립되어야 하고, 지방자치단체의 정책사업 선정시 농촌발전계획과의 적합성을 판단할 수 있도록 제도화해야 할 것이다. 또한 지역이기주의 해소를 위하여 농촌발전심의회 전문가 비중을 높이고 분과

위원회를 활성화할 필요가 있다.

자율농정 정착을 위한 농림사업 실시규정의 보완이 필요하다. 정책사업에 대한 투명성 확보를 위하여 실질적인 홍보 및 사업안내가 이루어질 수 있도록 유관기관에 전담 상담실을 설치·운영하고, 농업인의 사업실시 요령에 대한 교육을 강화해야 한다. 또한 사업규모가 큰 사업은 별도 심사기구를 구성하여 부적격자가 선정되는 것을 방지하도록 하고, 사후관리를 강화하여 대규모 사업에 대해서는 전문가로 구성된 합동평가반을 구성하여 활용하는 것도 바람직할 것이다.

V. 맺는말

21세기를 눈앞에 둔 시점에서 우리 농업이 맞게 되는 가장 중요한 여건변화는 실질적인 개방시대라는 점이다. 특히 99년부터 시작되는 WTO 후속협상에서는 각국의 농업정책 자체가 협상의 대상이 되고 있기 때문에, 세계농업 차원에서 농산물 시장의 개방과 농정의 국제화는 더욱 가속화될 것이다.

따라서 농업 전반에 걸쳐 지금까지 내려 온 수 세적인 개방 대응이라는 패러다임을 전환하여 지킬 것은 효율적으로 지키면서 시장지향적으로 변화시켜나가야 한다. UR 타결시에 우리는 시장개방을 두려워만 했으나, 최근의 구조조정 동향에서 보듯이 우리 농업도 서서히 발전 잠재력과 자신감

6) 농림사업 수는 1995년 275개에서 1998년 현재 99개로 단순화되는 추세이며, 지방자치단체간의 경쟁 체제를 유도하기 위한 인센티브 예산도 증액되고 있다.

을 회복하고 있다. 품목에 따라서는 세계시장에 진출하고 있는 것이 바로 개방시대 우리 농업의 모습일 것이다.

농정 추진에 있어서 효율적인 경제주체는 정부의 보호와 지원보다는 시장경쟁을 통하여 만들어진다는 사실 인식이 중요하다. 따라서 농업인 스스로도 기업가 정신과 경영능력을 갖추고, 정부의 보조에 의존하거나 정부에 책임을 전가하는 의식에서 탈피하여야 할 것이다. 이러한 방향 하에서 경쟁력 있는 농업주체가 효율성을 높여 나갈 수 있도록 정책적 여건이 조성되어야 하며, 아울러 경쟁을 제한하는 규제를 지속적으로 완화하고, 비효율적인 농업주체를 과보호하는 생산요소 보조나 가격지지 등의 시장왜곡적 정책수단 및 개별 사업자에 대한 시혜적 보조지원은 지양해 나가야 한다.

또한 농업 구조조정 속도를 감안하여 경쟁에서 탈락하는 농업인에 대한 복지정책을 강화할 필요가 있다. 이 경우에도 산업정책과 복지정책의 대상을 명확히 설정하여야 하며, 그렇지 못할 경우 정책간의 상충으로 심각한 역작용이 수반될 수 있다는 점도 유의해야 한다. 따라서 복지정책의 대상은 저소득 농가에 한정하고, 지급방식은 시장의 왜곡이 없도록 가계자금 지원 및 지역적인 생활환경개선 투자방식으로 추진하여야 한다.

끝으로 농업의 지속적인 발전을 위해서는 농업경시 풍조를 불식시키기 위한 노력이 중요하다. 최근 들어 농업투자 축소론이 부각되고 있으나, 이것은 농업보호의 당위성을 강조한 나머지 농업

에 대한 국민적인 이해를 증진시키는데 소홀한 동시에 효율성을 등한시한 추진방식에서 비롯된 것으로 생각된다. 특히 앞으로도 농업투자의 많은 부분이 지방자치단체에서 수행된다는 점에서, 중복되거나 비효율적인 분야가 발생하지 않도록 정책사업의 선정에 신중을 기하고, 집행과정의 낭비적 요소를 과감히 제거하며 경직성 경비를 절감하는 등의 노력을 적극 추진해야 할 것이다. **열린중남**

참고문헌

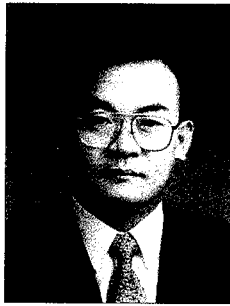
- 대한민국정부, 국민과 함께 내일을 연다 : 국민의
정부 경제 청사진, 1998. 9.
- 농림수산부, 농어촌발전대책수립 추진경과, 1994.
11.
- 농림부, 제2단계 농정개혁 추진방안 세부실천계획,
1996. 11.
- _____, 1998년도 농업동향에 관한 연차보고서,
1998. 9.
- _____, 농정발전기획단, 21세기 선진농업·농촌
실현을 위한 정책방향(시안), 1997. 8.
- _____, 농정개혁위원회, 농업·농촌 발전계획,
1998. 7.
- 한국개발연구원, 농어촌투융자 효율성 제고방안,
1996. 12.
- 한국농촌경제연구원, 21세기를 향한 농림수산물경제
의 갈등과 새 도전, 1989. 5.
- _____, 농어촌발전대책의 성과와 과
제, 1995. 9.
- _____, 농어촌발전대책 중간평가,
1996. 6.
- _____, 21세기 농업·농촌의 좌표와 정
책과제, 1996. 10.
- _____, 농림사업 2단계 중간평가,
1997. 4.
- _____, 경제위기를 넘어 21세기를 향
하는 한국 농업과 농정비전 전략시책,
1998. 9.



21세기를 향한 충청남도 정보화 정책의 추진전략

이 상 옥
(李相頊)

충청남도
정보통신담당관



- I. 서 론
- II. 정보화와 행정환경의 변화
- III. 지역정보화 추진실태와 여건
- IV. 정보화 정책의 추진전략
- V. 결 론

I. 서 론

최근 컴퓨터와 정보통신의 발전은 오늘날의 사회를 정보화사회, 정보화시대라고 자연스럽게 이

야기 할 정도로 우리 생활에 깊숙이 자리잡고 있다. 20세기 산업사회로부터 지식과 정보가 핵심요소가 되는 정보화사회로 진입하고 있는 것이다. 따라서 사회의 모든 환경변화가 정보화를 근간으로 이루어지고 있으며, 새로운 문화창출을 위해 빠르게 변화되고 있다. 우리나라에 있어서는 1995년 전면적인 지방자치제가 실시되면서 주민의 삶의 질 향상이나 경쟁력 강화 측면에서 지역을 중심으로 행정, 사회복지, 산업, 지역개발 등 각 분야별로 정보화가 활발히 전개되고 있다. 이러한 시대의 변화에 적절하게 대응하는 효율적인 정보화 정책의 전개가 요구되는 시점이라 하겠다.

일반적으로 정책이란 조직체의 이상, 목적 및 목표를 달성하기 위한 구체적인 계획이나 사업¹⁾으로서 바람직한 미래상(future image)과 그에 대한 목표를 달성해 나가는 것이다. 궁극적으로 정보화 정책은 고도의 정보통신기술을 도구로 정보화사회라는 새로운 문화를 창출하는 전략이어야 할 것이다.

1) 김형열, 정책학, 법문사, 1990, p.14.

얼마 전까지만 해도 우리는 정보환경에 유연하게 대처하고 개척할 만한 충분한 여유가 없었다. 그러나 세계 각국은 이미 정보화사회에 진입하였고 정보와 지식이 근간이 되는 사회로 전이되고 있다. 따라서 정보화에 미처 준비하지 못한 조직이나 구성원들은 정보화사회에서 나타나는 정치와 행정, 그리고 사회전반의 급속한 변화에 능동적 대처능력이 상실되어 미래의 발전적 이상을 상상할 수 없을 것이다. 우리 충청남도도 21세기 고도 정보화사회를 선도하고 도정이념인 '인본행정'과 '경영행정'을 구현하기 위해 정보화 기본계획(1997), 전자지방정부 구현전략(1998)을 통해 정보화 선진지역으로 발돋움하고 있다. 이 글에서는 이들 계획을 중심으로 충청남도의 정보화 기반과 추진전략을 모색해 보고자 한다.

II. 정보화와 행정환경의 변화

1. 정보화의 개념과 동향

세계적으로 많은 국가가 정보화 정책을 경쟁적으로 추진하고 있으나, 정보통신기술 등 정보화에 필요한 핵심기술을 자국 스스로 조달할 수 있는 국가는 미국, 일본, 유럽 등 일부 국가에 불과하다. 우리나라에서도 이동통신기술, 중형컴퓨터 등 일부 핵심기술과 우수한 인적자원을 개발·보유하고 있으며 2010년까지 32조원을 투입하여 초고속정보통신망 사업을 추진하고 있다.

최근 들어 각종 정책이나 보고서의 어느 부분에 '세계화·지방화·정보화 시대를 맞이하여'라는 말을 자주 사용하고 있다. 김대중 대통령도 현 위 기극복을 위한 중요한 기본전략의 하나로 정보화를 선정하고 그 중요성을 강조하고 있다.

그러면 이처럼 강조하는 정보화란 무엇인가? 다양한 정의를 종합해 보면 '정보화'란 "고도의 정보통신기술의 혁신을 배경으로 사회경제의 중심이 물질이나 에너지에서 정보로 이동해 가고, 정보를 수집·처리·전달·이용하는 과정에 고도의 정보통신기술이 응용되며 사회 전 분야에 걸쳐 널리 확산되어 가는 현상"²⁾이라고 정의할 수 있다.

한편 지방자치제의 실현과 함께 '지역정보화'란 용어가 최근 들어 빈번히 사용되고 있다. 아직까지 개념이 명확하게 정의되지 않은 상태로 다양하게 정의하고 있으나 "정보화를 통하여 그 지역의 산업, 행정, 생활, 문화 등 모든 분야에서 발전을 도모하고 궁극적으로 중앙과 지방의 정보격차를 해소하기 위해 추진되는 '낙후지역의 정보화', '지역단위의 정보화', '지역발전을 위한 정보화'의 의미를 내포한 개념"으로 이해할 수 있다.

이러한 '정보화사회'에서 특징적으로 나타나는 현상은 다음과 같다. 첫째, 정보의 수집·기록·전달수단이 다양하다는 것이다. 워드프로세서, 전화, 팩시밀리, CATV나 위성방송은 물론 LAN과 인터넷 등에 의한 정보의 전달수단이 고도화·다양화되고 있다. 둘째, 정보처리 속도가 가일층 고속화

2) 한국전산원, 국가정보화백서, 1997.

되어가고 있다. 셋째, 생산·축적·유통되는 정보의 양이 폭발적으로 증가하고 있다. 넷째, 정보의 수집, 처리, 축적, 전달 과정이 점차 동시화 되어가고 있다. 기존에는 이러한 과정들이 시간의 경과에 따라 순차적으로 이루어지는 것이 보통이었는데 이제는 컴퓨터와 통신의 발달, 네트워크를 통해 여러 과정이 동시다발적이고 쌍방향으로 이루어지는 특징을 가지고 있다.

21세기를 목전에 두고 있는 시점에서 정보화 사회의 가장 두드러진 특징은 인터넷의 확산이다. 국제적인 통신망으로서 인터넷은 현재뿐만 아니라 미래의 정보통신을 융합하는 체계가 되고 있다. 인터넷 상거래를 비롯한 산업, 교육, 문화, 금융, 보험, 쇼핑, 예약, 국제교류 등 사회전반의 교류에서 인터넷이 핵심수단으로 등장하고 있다. 전세계적으로 '96년 4천만명에 이르던 인터넷 사용자가 '97년말에는 1억명이 이용하였고 2005년에는 10억명에 이를 것으로 예상하고 있다.³⁾ 정보화 정책도 이러한 추세를 고려하여 추진되어야 할 것이다.

2. 정보화와 행정환경의 변화

정부가 추진하고 있는 행정조직의 구조조정과 맞물려 행정과정의 개혁과 행정조직의 슬림화는 현재 가장 민감한 이슈로 대두하고 있다. 우리에게 97년말부터 불어닥친 IMF 체제의 위기극복을

위해서는 정보화를 통해 경제성장과 국가의 생산성 향상 및 사회전반의 구조조정 요구에 대응한 '작고 효율적인 정부'를 지향해야 한다는 처방책이 많은 호응을 얻고 있다. 동시에 국민들의 의식수준이 높아지면서 행정에 대한 다양하고 고품질의 서비스 요구에 적절히 대응해야 하는 것이 우리가 처한 행정현실이다.

세계는 인터넷을 통한 탈지역화, 탈국가화 현상이 가속화 되어가고 있다. 인터넷의 일반화로 민간에서는 전자상거래, 원격회의, 원격진료 등이 활발히 전개되면서 전세계가 사이버상에서 움직이는 단일 생활권이 되어가고 있다. 이러한 상황에 접어들면서 공공부문에서도 사이버상의 한 행위자로서 행정행위의 중요성이 점점 더 부각되고 있다. 과거와 달리 행정도 정보화사회에서 개혁과 변화를 요구하는 것이며 행정관리의 새로운 패러다임을 재구축해야 할 필요성을 요구하고 있는 것이다.

새로운 패러다임에 적응하는 정부의 모습은 시대의 흐름에 대응능력을 갖춘 지능형 전자정부의 구현일 것이다. 전자정부에서 나타나는 행정의 변화를 살펴보면 행정정보 공동활용, 업무처리 절차개선, 전자적 행정정보 공개 등 행정의 정보화로 행정서비스의 비능률을 제거하고 조직의 재구성, 인력절감 등 행정개혁이 가능하도록 되어 있다. 또한 민원서비스를 신속하게 제공하여 국민편의를

3) 미 상무부 정보기술 경제보고서, "부상하는 디지털 경제(The Emerging Digital Economy)", 1998. 4. 15, 정보통신부 정보통신정책실 요약자료(1998. 4. 30).

획기적으로 증진시키고, 각종 인허가 절차를 정보화에 의한 개선을 통하여 신속한 행정서비스를 제공함으로써 기업경쟁력을 제고시킬 수 있다. 이렇게 볼 때 전자정부는 “최신의 정보통신기술을 행정에 체계적으로 접목시켜 행정업무의 효율성을 극대화함은 물론, 국민의 행정에 대한 전자적 ‘알 권리’와 ‘프라이버시’를 보장하여 행정에 대한 이해와 신뢰를 확보함으로써 투명하고 열린 행정을 실현하여 행정의 민주성을 확보해나가기 위한 정보사회의 행정모형이다. 즉 행정정보의 ‘전자적 관리’와 ‘보편적 서비스’를 통해 행정이념인 ‘효율화’와 ‘민주화’를 실현하여 ‘정보민주주의’를 구현해 나가려는 실행정보모형이다”⁴⁾라고 정의할 수 있다.

선진 각국도 정보기술을 활용한 정부의 생산성 향상과 조직개혁을 위해 각종 정부업무의 정보화를 국가 중점과제로 설정하여 수행중에 있다. 그 성과는 어느 정도 가시화 되고 있는데 미국의 경우 「연방정부인력재편법(FWRA)」에 의해 '93년 기준 219만명의 12.5%에 이르는 30여만명을 '99년까지 줄이려 하고 있으며, 연방정부 공무원의 1/3을 차지하는 감독관 5만 4천명을 줄임으로써 각종 규제도 더불어 사라지고 있다.⁵⁾

III. 지역정보화 추진실태와 여건

1. 충청남도 정보화 추진현황

충청남도는 '97년 1월 22일에 '정보화 선언'을 통하여 지역정보화 추진의지를 대외에 선포하고 정보화를 최우선 과제로 선정하였다. 이 선언은 지식정보사회를 향해 새로운 정보문화를 지방차원에서 먼저 창달하고 확산하여 21세기 풍요롭고 살기 좋은 충남을 건설한다는 의지의 확인이라 하겠다. '97년 정보화 선언 이후 우리 도가 분야별로 추진했던 정보화 현황을 살펴보면 다음과 같다. 첫째는 정보화 관련 제도 및 기조정책 등 추진기반 정비이다. '97년 4월에 지역정보화의 효율적 추진을 위한 「충청남도정보화추진조례」를 제정하고, 정보화 주요정책을 심의·조정하기 위하여 정보화 관련 유관기관 단체장을 중심으로 「충청남도정보화촉진협의회」를 구성·운영하고 있으며, 12월에는 도 개발계획과 연계한 지역정보화 중장기 기본방향 및 구상을 담은 「정보화 기본계획」과 신 SOC인 정보화 기반시설의 조기구축을 목표로 「GIS 구축 기본계획」을 수립하였다.

둘째는 물리적인 정보화 기반구축이다. 본청의 근거리통신망(LAN)을 '96년 4월에 구축하여 도정 종합정보시스템을 개발·운영하고 있으며, 현재는 전자문서시스템의 본격적인 운영을 위한 단계별 시험운영을 추진하고 있다. 그리고 PC통신을 이용

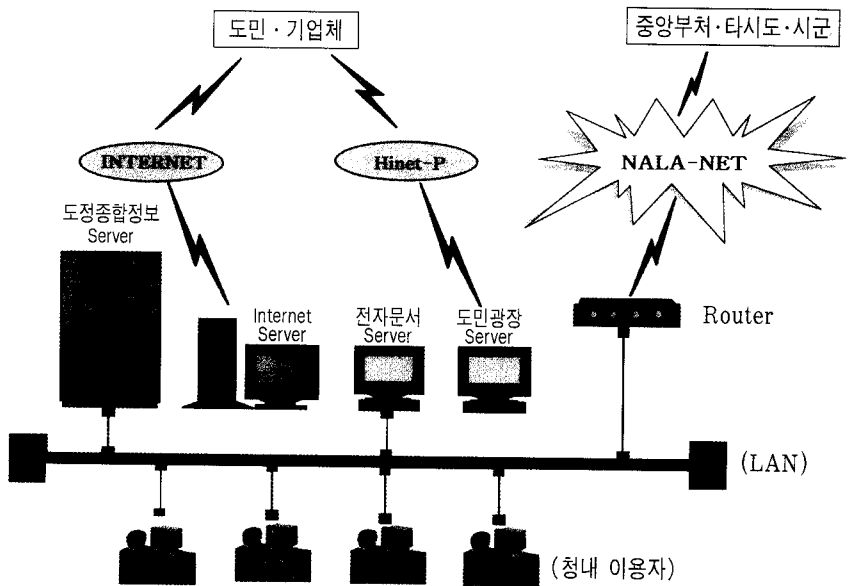
4) 충청남도, 전자기방정부 구현 전략, 1998.

5) 이천표, “과학기술·정보통신 부처의 조직개편방안 및 IMF 체제 극복을 위한 정보통신정책”, 새정치국민회의 정보통신특별위원회, 「IMF 극복을 위한 과학기술·정보통신정책 세미나」, '98. 1. 9에서의 정보통신정책연구원 발표자료.

하는 '밝은충남 도민광장'을 통하여 대민정보서비스를 제공함과 아울러, 최근 인터넷의 급속한 확산과 보급에 맞물려 충청남도의 각종 정보를 홍보하고 수집하는 인터넷 홈페이지 '충청남도 종합정보시스템'을 구축·운영중에 있다. '98년 8월부터는 산업기술정보 유통을 촉진하여 기업체의 기술

개발과 산업 경쟁력을 강화하기 위해 통상산업부 산하 산업기술정보원과 매칭 펀드 사업으로 「충남 산업기술정보시스템」구축하였다.

독자들의 이해를 돕기 위해 충청남도 정보시스템의 구성도를 보면 <그림 3-1>과 같다. 그림에서 보는 바와 같이 Network 상에서 행정 및 도민과



<그림 3-1> 충청남도 정보시스템 구성도

기업의 연계를 강조하고 있음을 알 수 있다.

셋째는 정보화 마인드 확산 시책의 추진이다. 충청남도에서는 매년 행정정보화 촉진을 위해 공무원 문서편집경진대회와 시군 행정전산업무 연찬회를 개최하고 있다. '97년에는 지역주민과 공무원의 정보화 마인드 향상과 정보이용 기초지식 제공을 목적으로 국내의 저명인사 특강 및 지역주민을

위한 인터넷 이용방법을 시연하는 정보화 순회교육을 전개하였다. '98년 6월에는 도민의 정보활용 능력 함양과 인터넷 이용확산을 위한 계기를 마련하고자 '정보문화의 달' 행사로 도민과 공무원 대상으로 「정보사냥대회」를 개최하여 초·중·고생부터 일반인에 이르기까지 많은 호응을 얻은 바 있다.

마지막으로 정보화 정책의 연구개발 사업이다.

정보화와 지역개발의 연계를 위해 백제의 역사와 유무형 문화재, 백제 역사재현단지 사업 등 백제 관련 각종 정보의 멀티미디어 DB화를 통해 인터넷에 「사이버 백제역사 문화관」의 가상공간을 구축하여 백제의 문화적 자긍심과 역사, 교육, 산업·관광 자원화 방안을 수립하였다. 중소기업의 정보이용 활성화 방안과 이미 구축된 「산업기술정보시스템」의 확대방향 제시를 위해 중소기업 지원 「산업정보시스템」 활성화 전략을 수립하고, 지역 기업체 정보화 실태 및 욕구분석을 위해 PC통신, 인터넷 활용기업을 대상으로 정보화 수요조사를 실시하였다. 이를 기초로 산업정보화 사업방향과 지원정책수립 기초자료로 활용하고 있다. 또한 BPR을 통한 행정혁신 모형 및 통합전자문서관리 시스템 구축을 위한 21세기 「전자지방정부」구축 전략을 수립하여 문서의 생산, 유통, 보관, 공개까지 전과정을 체계화하고 행정정보 관리의 전략적 통합화로 정보공유환경을 조성하기 위한 기반 구축을 모색하고 있다.

2. 공무원의 정보화 수준 및 여건

가. 공무원 정보화 수준 실태조사 결과

충청남도 공무원의 정보화 수준과 활용정도를 파악하여 행정정보화의 효율적 추진을 위한 기초자료로 활용하고자 본청 직원을 대상으로 실시한 정보화 실태조사⁶⁾를 토대로 공무원의 정보처리 능

력과 환경 여건을 기술하고자 한다.

[컴퓨터 활용 능력] 측면에서 살펴보면 유효 응답자 769명중 615명(80%)이 컴퓨터를 사용할 수 있는 것으로 나타나 체계적인 교육만 이루어진다면 정보화 촉진을 가속화시킬 수 있을 것으로 보여진다. 그러나 이중 대부분의 직원들이 워드프로세서 이외에는 다른 용도로는 사용하고 있지 않은 것으로 나타났다. 특히 PC통신이나 인터넷 활용 여부에 대하여 컴퓨터 사용 가능자 615명 중 60%에 해당하는 369명이 이용하지 않는다고 대답하였고, 그 용도로서도 정보검색이나 공개 소프트웨어를 입수하기 위해 주로 이용되는 경향이 강하며, 전자우편이나 대화방 등과 같은 쌍방향적 커뮤니케이션을 갖기 위해 이용되는 사례는 아직 미미한 실정이다.

[청내 정보화 추진에 있어서 장애요인]으로 생각되는 것이 무엇인지에 대한 질문에 대하여 사무실에 전용 컴퓨터(PC)가 없다(41.9%)가 가장 높게 나타났으며 다음으로 정보화에 대한 자신의 관심이 부족, 자신이 컴퓨터를 조작·이용할 수 있는 능력 부족, 정보화에 대한 인적·물적 투자의 부족 순으로 나타났으며 그중 일부는 관리자로서의 리더쉽(관심·의지) 부족을 지적하고 있다.

그러나 정책현장의 실무책임자로서 큰 장애요인으로 지적할 수 있는 것은 직원들이 사용할 수 있는 개인용 컴퓨터의 보급이 미흡하다는 사실이

6) '97. 9. 24~30(7일간) 본청내 실과 전직원을 대상으로 무기명으로 조사, 1,100부를 배부하여 812부를 회수하고 유효 부수 769부를 대상으로 SPSS로 분석하였다.

다. 아울러 적절한 정보화 교육 프로그램의 정비
가 필요하다. 정보화 교육 수요부문에서도 PC통
신·인터넷에 대한 교육수요가 상당히 높게 나타
났다.

나. 충청남도 정보화 추진 여건

정보화 사업의 성공적인 추진을 위해서는 조직
이나 인력의 확보도 중요하지만 사업수행에 필요
한 재원의 확보와 정보기반시설의 투자가 필수적
인 요소이다. 충청남도의 '98년 2월 현재 전체 예
산 중 정보화 예산의 비중은 전국에서 하위인
0.13%로서 전북의 0.39%, 서울의 0.38% 보다 낮

은 것으로 나타났다. 마찬가지로 정보기기 보유현
황에서도 '98년 2월 현재 전체 직원수(시군구, 읍
면동 포함)에 따른 PC 보급률은 40.8%로서 인천
광역시 69.0%, 전북의 43.0% 보다 낮은 전국
하위를 기록하고 있다. 물론 이 같은 척도가 정보
화 수준의 모든 것은 아닐지라도 열악한 환경은
부인할 수 없다.

충청남도 본청 내의 '98년 10월말 기준으로 PC
보급률은 <표 3-1>에서 보는 바와 같이 53.9%로
서 도 전체 보급률보다는 양호한 상태이나 1인
1PC 확보를 위해서는 많은 투자가 요구됨을 알
수 있다.

<표 3-1> 충청남도 본청내 PC 보유 및 소요 현황

구 분	인 원	현 PC보유대수	보급률(%)	1인 1PC 소요량
계	915명	493대	53.9%	422대
사무관이상	206	117	56.8	89
직 원	709	376	53.0	333

3. 중소기업 정보화 실태

IMF 구제금융 신청 이후 지역 기업의 도산이
증가하고 있고 이러한 외부적 요인으로 정보화에
대한 욕구가 감퇴되고 있다. 우리도가 조사한 결
과 우리 지역 중소기업들은 대부분 열악한 기업구
조를 갖고 있어 단 한 대의 PC를 구입하는 것도

망설일 정도에 이른 기업도 상당수인 것이 현실
이다. 산업기술정보시스템에 등록된 1,897개 업체
중 정보화에 근접한 430개 업체를 대상으로 몇 가
지 핵심요인을 조사한 결과를 요약하면 다음과
같다.

7) 한국전산원, 국가정보화백서, 1998, p.345.

8) '충남산업기술정보시스템'에 등록된 1,897개 업체 중 PC통신 및 인터넷 URL을 보유한 430개 기업체를 대상으로 '98. 7. 22~7.
25(3일간) 훈련된 조사요원에 의한 직접 방문 조사 결과이다.

[인터넷 홈페이지 보유현황]은 15.6%, PC통신 가입현황은 97.4%(복수응답 포함)로 단순히 일정액을 지불하는 PC통신에 치중하고 있다.

[인터넷의 구축목적]을 430개 업체 중 직접 면담 조사한 170개 업체를 대상으로 분석한 결과 기업 및 제품홍보(마케팅), 거래업체 등 외부와 정보교류, 인터넷 상거래에 활용, 기업 내부 정보교류 순으로 나타났다. 따라서 기업 대부분 마케팅에 역점을 두고 있으며 인터넷의 홍보성을 인지하고 있는 것으로 나타났다.

[지역기업의 가상공간을 통한 마케팅 수준]을 살펴보면 면담 조사한 170개 업체 중 114개 업체인 67%가 가상공간을 통한 마케팅이 전혀 없거나 거의 없다고 응답해 홍보의 중요성을 인지하고 있는 반면 실제로 인터넷 등 가상공간을 통한 마케팅 수준은 열악한 실정임을 알 수 있다.

컴퓨터의 제한된 자원을 효율적으로 사용하기 위해 가능한 한 모든 방법을 동원하여 작은 공간에서도 수행할 수 있는 각종 소프트웨어를 설계하고 개발하여 왔다. 즉 연도의 4자리를 두자리로 표기함에 따라 새로운 일천년이 바뀌는 2000년대에는 연도표기의 끝 두자리가 동일하게 취급되어 Y2k(Year 2 of Kilo)란 현상을 유발하였다. 이것은 시스템에 중대한 오류를 일으켜 시스템을 마비시키는 치명적인 손해를 끼치게 된다.

[컴퓨터 2000년 연도 표기문제 대응상황]을 살펴보면 해결을 완료한 기업은 면담 조사한 170개 업체 중 4.1%에 불과한 7개 기업, 작업중인 기업은 7.6%인 13개 기업, 당초부터 문제가 없다고 응

답한 기업은 12.9%인 22개 기업, 대책을 수립중이거나 전혀 검토하지 않고 있는 기업은 68.2%인 116개 기업이나 되고 있어 그 대응상태는 열악한 실정이다.

인터넷 홈페이지 구축 정도나 마케팅 현황, Y2K 문제해결 등이 중소기업의 정보화 실태의 모든 것을 대변한다 할 수 없겠지만 기타 다른 자료들을 종합해 볼 때 중소기업 성장을 위한 충청남도의 산업정보화에 앞으로 많은 지원 시책이 절실히 요구되고 있다.

IV. 정보화 정책의 추진전략

1. 지역문제 해결 수단으로서의 정보화 추진

요즈음 정보기술은 하루가 다르게 발전하고 있다. 21세기 정보화 시대가 어떻게 전개될지 누구도 상상하기 어려운 실정이다. 그러나 우리가 생각할 수 있는 것은 발달된 정보통신기술을 매체로 인간은 좀더 편리하고 복지를 누릴 수 있을 것이라는 낙관적 전망을 할 수 있다. 그러나 정보화의 편의성과 복지를 누리기 위해 많은 역기능의 해소와 모든 사람에게 혜택이 돌아갈 수 있는 균등 수혜 등을 목표로 정책이 추진되어야 할 것이다.

그러나 지금까지의 정보화 정책은 전체적인 목표와 비전을 갖고 주민의 삶의 질 향상과 지역의 경쟁력을 강화할 수 있도록 분야별로 상호 연계된 종합적인 정보화에 대한 추진이 부족했던 것이다. 따라서 정보화는 단순히 생활의 편의만을 제공하는 것이 아니라 지역의 문제인식 및 해결수단으로

서의 역할과 모든 복지를 지역간 균등하게 수혜 받을 수 있도록 하는 매개가 되어야 한다.

정보화를 지역의 문제해결을 위한 수단으로서 다음 두 가지 관점에서 충청남도의 정책방향을 설정할 수 있다. 첫째, 정보화를 통하여 침체된 지역경제를 활성화하고 기업구조가 취약한 중소기업의 지원을 모색하고자 한다. 인터넷을 이용한 기업의 홍보와 상거래가 확산되는 추세에 있지만 실태조사에서 제시한 바와 같이 충청남도 소재의 중소기업들은 대부분 기업구조가 취약하여 사이버 공간을 이용한 마케팅 전략이 미약한 실정이다. 따라서 중소기업 실태조사를 근거로 중소기업 지원을 위한 '산업정보시스템' 활성화 전략을 수립하고 투자의 실효성을 감안하여 이미 구축된 중앙, 유관기관, 지방의 정보시스템들을 최대한 연계시켜 나가는 것이다. 구체적으로 기존의 정보시스템을 연계시키는 '정보소재안내시스템'과 '정보중계시스템'이 될 것이며 궁극적으로는 두 시스템들을 최대한 활용한 '전자상거래(CALS/EC)'로 확대 발전시키고자 한다.

둘째는 새로운 천년을 맞이하면서 야기된 Y2K 문제해결을 위한 지원이다. 중소기업의 경우 문제 파악이 미흡하고 자체적인 대응력도 미미한 실태이다. 일부 전문가들조차도 2000년 문제에 대해 단순히 연도를 표시하는 날짜를 2자리에서 4자리로 확장하기만 하면 되는 단순한 기술적 문제쯤으로 인식하고 있다. 그러나 현실은 누구도 2000년 문제를 해결해 주지 않으며 해결하지 못할 경우 개인, 기업, 국가의 경제적 측면에 위협이 되고 있

다는 것이다. 이에 따라 충청남도에서는 이러한 위협요인들을 최대한 부각시켜 단계적으로 해결해 나갈 계획이다.

셋째는 모든 지역이 정보화의 고른 혜택을 받을 수 있도록 균등수혜의 원칙 아래 특성화된 정보화를 추진하고자 한다. 충청남도는 농촌, 도시, 산촌, 어촌이 함께 어우러져 구성되어 있는 복합지역이다. 따라서 정책담당자는 지역개발시 다양한 특성을 고려하고 정보화를 추진할 수 있는 기반의 차이를 염두에 두어야 한다. 구체적으로 정보화 소외지역인 농어촌 마을 단위 중심으로 시장, 유통, 기상, 행정, 생활정보 등 각종 정보를 쉽게 이용할 수 있도록 1마을 IPC 공급을 통한 마을단위 정보이용센터 설치를 계획하고 있다. 이 계획은 시군별 시범지역 분석을 토대로 '99년에 기본계획을 수립한 후 단계별로 실시할 것이며, 기존의 하향식(TOP-DOWN) 정보화에서 상향식(BOTTOM-UP)으로 전환함으로써 이용자 중심의 '풀뿌리 정보화'를 구현할 것으로 기대된다.

2. 업무혁신과 연계된 전자지방정부 구현

가. 전자지방정부 구현 전략 추진

미국 클린턴 행정부에서 '전자정부'를 발표한 이래 세계 각국뿐만 아니라 우리나라 중앙부처 및 지방정부에서도 경쟁적으로 추진하고 있다. 앞에서 언급한 바와 같이 전자정부란 정보사회형 정부의 개념으로 생각할 수 있다. 즉 행정내부의 효율성과 대민 정보서비스의 질을 극대화시키려는 혁신적 행정모형이다. 이러한 전자정부를 지방의 여

건에 맞게 적용하는 것이 '전자지방정부'라고 할 수 있다.

전자지방정부 구현이라는 정보사회의 이상과 목표의식을 갖고 있다 하더라도 그 추진과정에서는 많은 문제점을 내포하고 있다. 첫째는 행정정보화 추진시 컴퓨터 등의 H/W와 개발 TOOL 등의 S/W에 치중한 나머지 업무 재설계와 절차의 간소화, DB의 연동성, 업무의 정보화에 대한 연계 부족 등 중요한 부분을 간과한 채 추진되어 왔다. 둘째는 중앙부처의 계획과 지방정부의 연계가 부처별로 산만하게 추진되어 왔다. 이러한 계획의 연관관계가 부족함으로써 중앙과 지방정부, 지방정부간 중복투자의 우려가 현실로 나타나고 있다. 셋째는 중앙정부에서는 표준화를 통해 지방정부 나름대로의 다양하고 창의적인 전자적 서비스 제공기반을 지원하지 못한 채 획일적인 S/W 사용이나 사업을 강요하여 왔다. 마지막으로 정보화 촉진기금에서 지원하고 있는 각종 정보화 시범사업에 대한 평가와 분석이 부족하여 유사한 시행착오를 유발하였다.

충청남도에서는 이러한 문제점들을 해소하고 전자정부의 기반을 구축하기 위하여 전자지방정부 구현전략을 수립하고 있다. 충청남도에서 추진하고자 하는 전자정부의 기본구상으로는 제1단계로 BPR의 추진이다. 현재 지방정부에서 각 부서별로 추진하고 있는 공통업무와 고유업무의 처리 절차를 간소화해서 정보화와 연계시키는 것이다. BPR을 통해서 조직내 업무처리의 단순화와 정보화로 행정내부의 효율성을 꾀하고 대민서비스의

신속성과 양질의 서비스를 도모하고자 한다. 제2단계는 '통합전자문서시스템' 구축이다.

행정내부에서 이루어지는 문서의 결재, 유통, 저장, 공개까지의 전과정을 체계화하여 행정문서의 디지털화와 주민의 '알 권리'를 보장하고자 하는 시스템 구현 계획이다. 이 시스템 구현은 전자결재시스템, 그룹웨어, 정보공개시스템의 세 가지로 구축하되 상호 연동성을 확보하여 동시에 이루어질 수 있도록 구상하고 있다. 이상과 같은 전자지방정부 구현은 「'98 시군구행정종합정보화 사업」과 연계시켜 추진할 계획이다.

나. 시군구 행정종합정보화와 연계된 행정정보화 추진

정부에서는 모든 자치단체를 일정수준 이상으로 정보화 기반을 조성하고 시군구 행정효율의 극대화를 도모하기 위하여 '시군구행정종합정보화사업'을 추진하고 있다. 이 사업은 중앙 및 광역시도 중심으로 구축된 기존의 행정전산망 시스템을 시군구 중심으로 전환하고, 보건복지·농촌·환경 등 시군구 21개 전업무를 종합정보화 한다는 계획이다. 충청남도에서도 이 사업을 밑그림으로 하여 행정정보화 사업을 추진하고 기본계획에 의한 지역정보화 사업추진시에도 상호 호환성을 고려한 연동성 있는 시행계획을 수립할 계획이다. 시군구 행정종합정보화사업은 현재 4개 시범 시군구에서 시험적용 및 보완을 거치고 있으며 99년 9월부터 시범사업을 확대 추진하고 2000년 이후에는 전국에 확산 보급할 예정이다. 이 사업의 추진일정은 <표 4-1>과 같다.

〈표 4-1〉 시군구 행정종합 정보화 사업 추진일정

단 계	추진내용
1 단계 시범사업 추진단계 '98. 1 ~ '99. 8	<ul style="list-style-type: none"> ○ 시범지역 선정(4 개 시군구) : '97. 12 ○ 선행사업(BPR, 업무분석, 기본설계) : '98. 1 ~ 5 ○ 10개 시스템 개발사업 : '98. 9 ~ '99. 8
2 단계 시범사업 확대단계 '99. 9 ~ 2000. 12	<ul style="list-style-type: none"> ○ 선행사업(BPR, 업무분석, 기본설계) : '99. 9 ~ 12 ○ 11개 시스템 개발사업 : 2000. 1 ~ 2000. 12 ○ 1단계 업무 보완개발 및 보급확산
3 단계 전국 확산 적용단계 2000 ~ 2003	<ul style="list-style-type: none"> ○ 2단계 업무 보완개발 및 적용화 : 2001. 1 ~ ○ 전 시군구에 기반환경(H/W, 통신망 등) 구축 : 2000. 1 ~ ○ 21개 전업무를 보급 확산하여 실업무 적용 : 2001. 1 ~

※ 자료 : 행정자치부, 시군구행정종합정보화사업 계획

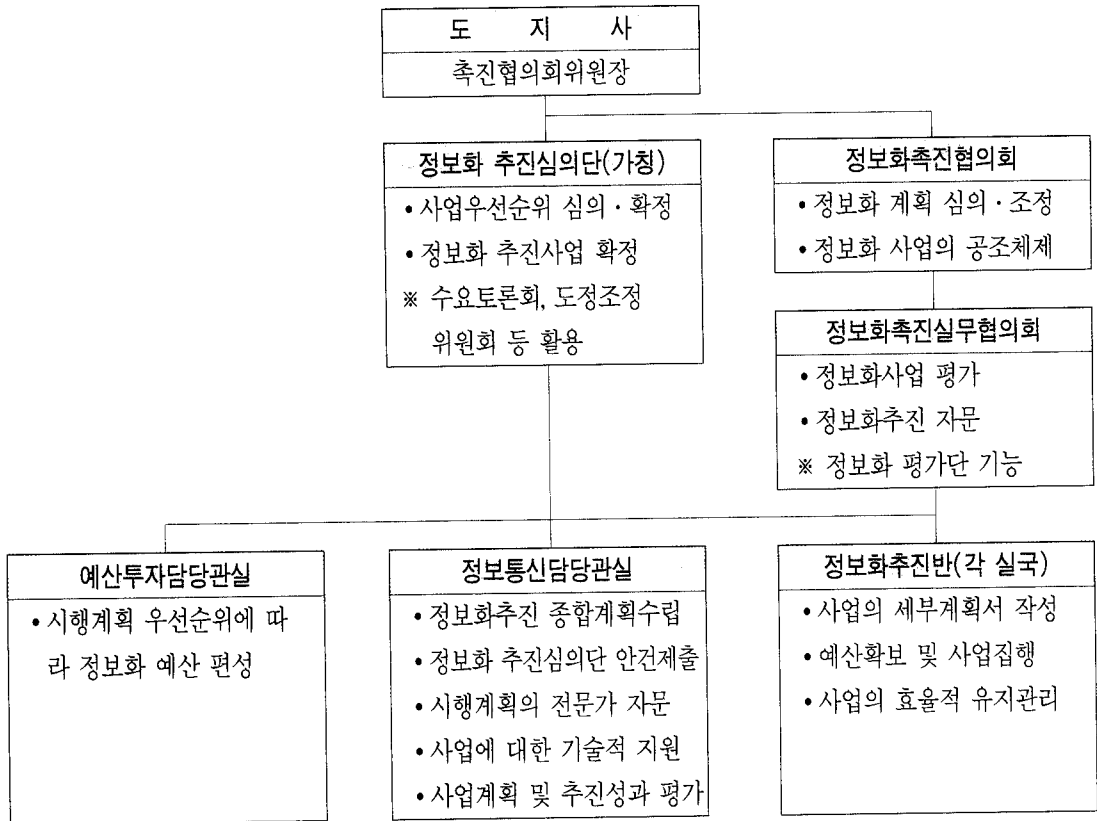
다. 정보화 사업의 평가 및 추진체계 정비

충청남도 정보화 기본계획이 지난 12월에 완료됨에 따라 본격적인 정보화 추진을 위한 기반이 마련되었다. 이에 따라 분야별 정보화 시행계획을 수립하여 우선 순위에 따라 단계별로 사업을 추진해야 할 시점이다. 그러나 이제까지는 사업의 발굴과 시행에 중점을 둔 나머지 사업의 사전 평가나 사후 평가가 소홀한 면이 없지 않다. 따라서 정보화 추진체계를 [그림 4-1]과 같이 재정립하여 정보화사업을 선정하고 그 목표와 과정, 결과 등을 분석·평가하고 환류하여 시행착오의 최소화와 효율적인 사업집행 체계를 마련하고자 한다.

현재 이 과제는 내부 전문가들이 구체적 지침을 작성중에 있다. 이 지침은 청내 및 15개 시군을 대상으로 작성하여 정책개발 자료로 활용할 것이다.

3. 인터넷 종합서비스 체계 구축

전 세계에 거미줄처럼 얽여져 있는 인터넷은 불어나는 정보의 양 못지 않게 이용자의 확산도 기하급수적으로 늘어가고 있다. 이에 따라 지방정부의 정보화도 웹(WEB) 기반으로 구축되어 종합적인 정보 공유체계로 나가야 할 시점에 와 있다. 충청남도에서도 현재 구축되어 있는 홈페이지를 중심으로 이용자 중심의 시스템적 사고를 갖고 분야별 정보서비스 구축과 연계서비스 체계를 구축할 계획이다. 즉 농정, 산업, 관광, 문화, 행정 등 각분야가 상호 연동되어 필요한 정보를 습득하거나 소재안내, 중계시스템으로 타 정보시스템에 구축되어 있는 정보서비스를 언제, 어디서나 습득할 수 있도록 종합서비스 체계를 구축하는 것이다. 이러한 시스템 구축을 기반으로 원스톱(ONE-STOP), 논스톱(NON-STOP) 민원서비스를 제공할 수 있



〈그림 4-1〉 충청남도 정보화 추진체계

우리라 기대된다.

정보화 사회에서 정보는 곧 자원이다. 우리 주변에 산재되어 있는 모든 사물이나 현상들을 잘 분석하고 치장하여 정보로 가공시키면 그것이 곧 재화가 되는 것이다. 특히 인터넷이란 훌륭한 도구를 잘 이용하면 정보의 자원화, 문화의 상품화를 만들 수 있고 그것을 산업자원화로 이끌 수 있

는 부가가치를 창출할 수 있다. 우리 지역은 백제의 역사와 문화가 숨쉬고 있는 문화의 고장이다. 충청남도에서는 역점 시책으로 인터넷의 종합서비스화와 더불어 역사문화의 자원화를 계획하고 있다. 백제의 역사, 문화, 예술, 건축 등을 GIS와 멀티미디어 기법을 활용하여 인터넷상에 종합적으로 구축하고 백제의 우수성을 국내외에 홍보하여 관

광·산업자원화 할 계획으로 있다. 이러한 백제의 역사와 문화에 대한 정보시스템 구축은 서비스 주제에 따라 〈사이버백제역사문화관〉, 〈관광지리정보시스템〉, 〈특산물지리정보시스템〉 등 3부문으로 추진할 계획이다.

그러나 이 사업은 지방자치단체의 열악한 재원을 고려하여 정보통신부에서 지방자치단체에 시범사업으로 지원하는 정보화 촉진기금을 충청남도 사업으로 적극 유치할 계획이다. 이와 같은 문화유산의 관광자원화로 지역경제활성화와 고부가가치 창출은 물론 찬란한 고대 백제문화의 종합적 서비스 체계를 구축함으로써 지역민의 자긍심 향상과 교육, 학술자료로서 활용가치가 높을 것으로 기대하고 있다.

4. 정보활용 교육과 정보 마인드 확산

정보화 정책이라고 말하면 전문적인 색채가 짙은 영역으로 치부하기 쉬우며, 이러한 환경에 기인하여 정보화 정책과정이나 결정에서 관련 조직이나 개인, 관리자에게 목표설정의 타당성과 정책의 필요성을 인식시키기 어려운 것이 현실이다. 정보화 정책의 왜곡된 인식을 해결하고 갈등을 최소화하여 효율적인 정책을 구현하기 위해 객관적 이해를 도울 수 있는 교육과 설득이 필요하다. 이를 위해 정책의 비전을 제시하고 당사자들에게 돌아갈 인센티브를 부여하면서 조직의 상호 협조에 목표달성을 위한 공동의 노력을 이끌어 내는 것이다. 정보화 정책추진 과정에서 발생하는 갈등을 최소화하고 정보화란 공동의 목표를 달성하기

위하여 교육과 마인드 확산 측면에서 정보화 정책의 전개방안을 두 가지로 나누어 살펴보고자 한다.

첫째 조직 구성원의 의식 전환을 위한 교육 프로그램 개발과 시행이다. 즉 정보화사회에 대처할 수 있는 인력양성 프로그램이다. 여기에서 말하는 정보화 인력양성이라 함은 전문인력보다는 폭넓은 사고와 기본소양을 갖춘 구성원의 확산을 말한다. 공공조직에서 지금까지 전개해 왔던 인력양성은 정보수요를 전산조직 자체에서 해결하려는 전문가 양성프로그램과 기타 행정요원의 일시적 기능확보에 치중하여 왔다. 이것은 정보화란 공동목표에 대한 접근을 어렵게 하였으며, 기능을 습득하지 못한 구성원들은 정보화에 대한 소외를 받게 되었다. 둘째는 정보화 정책과정에서 발생하는 어려움의 핵심요소는 정보마인드 부재라고 할 수 있다. 조직내 개개의 구성원은 정보화란 용어에 일단의 저항감과 두려움을 지니고 있다. 따라서 정보화를 수행하는데 필요한 기능적인 측면뿐만 아니라 비전제시와 필요성, 그리고 마우스만 다루면 간단히 해결할 수 있는 정보화 편의성과 함께 지속적인 인력관리 체계를 전개하여 개개의 업무를 정보화에 접목시킬 수 있는 계기를 마련해야 한다. 즉 책임과 관심을 유도하여 자연스럽게 인식의 전환을 변화시켜 나갈 수 있는 소정의 평가결과를 인사과에 단계적으로 반영시켜 나가는 전략이 필요하다 할 것이다. 이것을 좀더 구체적으로 설명하면 다음과 같다.

직원 전체 중 자격증 소지자, 개인별 컴퓨터 활

용능력, 희망 교육 등 컴퓨터 활용수준을 파악하고 분석하여 수준별·기간별로 발전적인 교육계획을 수립할 예정이다. 정보활용 취약 인원을 대상으로는 장기 교육을 유도하고, ITQ(한국생산성본부), 워드프로세서 등 정보관련 공인자격을 취득하고자 하는 직원들에게는 최대한 지원을 할 예정이다. 그밖에 4·5급 공무원 대상으로 관리자 교육 확대와 인터넷·PC통신 및 도정 종합정보시스템 활용 교육을 강화할 것이다. 또한 충청남도 본청 내에 있는 상설 교육장에서는 자체 교육을 강화하고, 정보화 관련 민간시설에 위탁교육을 확대할 계획이다.

모든 공무원이 일정 수준 이상의 정보활용 능력에 도달토록 목표를 제시하여 자기의 정보화 수준을 스스로 판단할 수 있고, 조직내의 상대적 비교 기회를 제공하여 지속적인 정보활용 능력을 확산할 수 있는 관리체계를 모색할 것이다. 이것은 현실적 업무소양에 기초한 인력관리의 한 방안을 제공하여 정보화 수준의 객관성 확보 및 충분한 학습기회와 평가기회를 제공할 수 있다. 그러나 이러한 기회를 제공하고 각 개인이 직접적인 업무 처리를 위해서는 공무원 1인 1PC 보급이 조속히 필요하며, 근거리통신망(LAN)등 정보화 기반이 먼저 구축되어야만 충분한 실효성을 확보할 수 있다.

V. 결 론

‘정보의 바다’라 불리는 인터넷을 통하여 세계는 소리 없는 전쟁을 하고 있다. 미국 등 정보화

선진국가들은 인터넷을 통해 이루어지는 전자상거래를 신무역라운드로 지정하고 무관세지대로 만들려는 움직임에 있다. 국가 및 지방에서도 이러한 세계의 조류에 대응할 수 있는 정보화 기반조성이 시급히 요구되는 시점이다. 시대의 흐름에 순응하고 도정 발전의 목표를 달성하기 위하여 정보화는 필수적인 수단이다. 정보화 정책도 이러한 시대의 흐름에 대응하여 정보화 저변 확산에 초점을 맞춰 나가야 한다.

충청남도에서는 정보화를 지역문제 해결을 위한 핵심적 수단으로 인식하고 정보활용 교육과 정보마인드 확산에 가일층 노력할 것이다. 아울러 인터넷 확산에 부응하는 전략으로서 인터넷 종합서비스 체계를 구축하고 행정의 자동화와 주민의 ‘알 권리’ 확보를 위한 전자지방정부를 구현해 나갈 것이다. 이러한 정보화 정책의 추진은 중앙정부의 계획과 연계하여 단계적으로 실현시켜 나가고 지역발전의 중추적 역할을 수행할 것이다.

정보사회로의 전환을 위해 정보화를 추진해야 한다는 것은 당연한 현실이다. 과거 산업사회의 역기능을 두려워하여 농경사회에 머무를 수 없었던 것처럼 정보사회는 산업사회 다음의 인류발전 단계로서 우리에게 분명히 다가왔다. 지식정보사회의 고도화를 위해 정책마인드와 정보마인드를 확산시키고 조직, 지역 등 사회전반의 합의를 도출하여 지역의 균형발전을 촉진해야 한다. 충청남도는 이러한 정보화의 시대적 상황을 지방적 차원에서 능동적으로 대처하고, 고도의 정보화 사회 구현을 위해 하나하나 단계적으로 추진해 나갈 것이다. 열린충남

참고문헌

- 김형열, 정책학, 법문사, 1990.
- 충청남도, 정보화 기본계획, 1997. 12.
- _____, 전자지방정부 구현전략, 1998. 8.
- _____, 사이버 백제역사문화관 구축 및 운영방안, 1998. 10.
- _____, 산업정보시스템 활성화 전략, 1998. 11.
- 한국전산원, 국가정보화백서, 1997.
- _____, 국가정보화백서, 1998.
- 행정자치부, 시군구 행정정보화 시범사업(선행사업) 완료보고서, 1998. 6.

청소년 약물 남용실태 및 예방대책

정 하 성
(鄭夏聖)

평택대학교
지역사회개발학과
교수



- I. 서 론
- II. 대전광역시 청소년 약물남용 조사 분석
- III. 청소년 약물남용 예방대책
- IV. 결 론

I. 서 론

본드·부탄가스 등 환각물질사범이 대검찰청 발표에 의하면 매년 큰 증가 추세를 보이고 있으며, 특히 약물 흡입 후 비행으로 이어지는 사례가 많아 대책수립이 절실하다.

최근에 와서 청소년들이 각종 스트레스의 증가

와 이들의 호기심을 자극하는 사회적 분위기의 만연 그리고 또래집단의 유혹에 의해 약물을 남용하는 사례가 늘어나 중요한 사회적 관심 요인으로 대두되고 있다. 이는 현재 사회적 병리현상으로 지적되는 청소년 문제 중 적지 않은 부분을 차지하고 있어 이에 대한 대책을 마련하기 위한 연구의 필요성이 제기되고 있다. 이것은 실제적인 연구에 의한 과학적이고도 합리적인 방안이 모색되어야 하기에 약물의 구입과정과 남용동기, 청소년 세대의 의식 등을 체계적으로 조사·분석하여 실제적인 대안 연구로 나타나야 한다. 다시 말해 청소년 약물남용 실태를 조사하고 분석하는 일은 실제적인 현실에 바탕을 두며 예방과 치료 대책을 모색하여 청소년들의 건전한 육성에 기여하는데 그 목적을 두어야 하겠다.

본 연구는 청소년들을 약물남용으로부터 보호할 수 있는 대안을 제시하고자 한다.

이를 실천할 수 있는 구체적인 연구목적을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 청소년의 약물남용 연구에 대한 선행 연구를 검토하여 청소년 지도에 적절한 방안을 찾아

낸다.

둘째, 대전광역시 청소년 약물남용 실태를 조사 분석하여 원인과 접촉경로를 규명하여 단절방안을 찾아낸다.

셋째, 청소년 약물남용 진단과 예방대책을 강구한다.

넷째, 연구결과의 활용방안을 제시해 준다.

다섯째, 청소년의 건전 육성에 대한 기여방안을 마련한다.

본 연구는 대전광역시에 소재하고 있는 초·중·고등학교와 근로 및 비행청소년 중에서 임의추출법을 적용하여 선정된 15개 초·중·고등학교와 2곳의 근로청소년 및 3곳의 수용시설에 있는 비행청소년 2,000명을 조사대상으로 선정하였다.

본 연구의 조사도구는 구조화된 질문지를 사용하였으며, 사용된 질문지는 기존의 연구들을 참조하여 작성하였다. 각 문항의 타당도를 높이기 위하여 관련 전문가의 토론과 조언을 얻어 만들었다. 본 연구의 종속변수인 약물남용은 ① 술(월 음주 횟수), ② 담배(월 흡연 횟수), ③ 본드·부탄가스(월 흡입 횟수), ④ 수면제·진통제·진해제 등의 안정제(월 복용 횟수), ⑤ 타이핑·에스나인 등의 각성제(월 사용 횟수), ⑥ 대마초(월 사용 횟수), ⑦ 필로폰·코카인(월 사용 횟수), ⑧ 아편·몰핀·헤로인 등의 마약류(월 사용 횟수)로 나누었다. 그리고 독립변수는 ① 개인 특성 변수(성별과 소속별), ② 비행친구 정도, ③ 음란물 정도, ④ 부모와의 대화 정도, ⑤ 공부 및 학업성적 등으로 나누었다.

본 조사에 앞서 초·중·고등학생과 근로 및 비행청소년을 대상으로 예비조사(Pre-test)를 실시하였으며, 이 조사결과를 바탕으로 질문지를 수정·보완한 다음 본 조사에 임하였다.

본 조사의 자료수집은 표집된 각 초·중·고등학교의 직원과 근로 및 비행청소년 수용시설의 관계자를 통하여 각 청소년들에게 질문지를 배부하고 다시 회수하는 방법을 택하였다. 질문지는 1988년 7월 1일부터 7월 15일까지 약 2주간에 걸쳐 2,000부를 배부하고, 회수된 질문지 가운데 무응답 및 자료로 이용하기에 부적절한 질문지를 10.1%(189명)를 제거한 총 1,811부를 분석자료로 활용하였다.

본 조사에서 수집된 자료는 개인용 컴퓨터 통계패키지인 SPSSWIN 7.5를 이용하여 분석하였다. 조사대상의 일반적 특성과 실태를 알아보기 위해서는 빈도분석과 백분율을 적용하였고, 개인 특성변수인 성별과 소속별에 따라 청소년 약물남용의 평균차이를 검정하기 위해서 T-Test분석과 일원분산분석(One-Way ANOVA)을 실시하였다.

II. 대전광역시 청소년 약물남용 조사 분석

1. 조사대상의 일반적 특성

총 조사대상자는 1,811명이며, 조사대상자의 각 특성별로 내용을 분석해 보면 53%(959명)가 남자 청소년이며, 47%(852명)는 여자 청소년이다. 조사대상자의 연령은 21.4%(388명)가 12~13세이고, 26.8%(486명)가 14~16세이며, 46.9%(850명)

가 17~19세였다. 그리고 4.8%(87명)는 20세 이상의 청소년이었다. 조사대상자 중 21.2%(384명)가 초등학교생이며, 20.3%(368명)는 중학교생이고, 20.3%(367명)는 고등학교생이었다. 그리고 16.5%(299명)는 근로청소년이고, 21.7%(393명)는 비행청소년이었다.

2. 청소년 약물남용의 실태

가. 청소년의 약물사용 경험

청소년들이 얼마나 다양한 약물을 어느 정도 사용하고 있으며, 약물사용 경험 여부는 개인적 특성 변수, 즉 성별과 소속별에 따라 어떤 차이를 보이는지를 검정하였다. 청소년들 중 술 사용자는 46.8%, 담배 사용자는 34.5%, 안정제 약물 사용자 15.8%, 본드 및 부탄가스 사용자 10.4% 순으로 나타났다. 청소년들이 가장 많이 사용하는 약물은 술과 담배임을 알 수 있다. 그러나 대마초, 필로폰, 코카인, 마약류 약물은 거의 사용하지 않거나 극소수의 청소년만이 사용함을 알 수 있다. 약물사용 청소년들의 대부분이 약물남용 방지 방법으로 '구입경로의 차단'과 '가정에서의 교육'을 제시하였다. 성별에 따른 약물남용 방지 방법으로 남자는 '가정에서의 교육'이 35.5%로, 여자는 '구입경로의 차단'이 33.0%로 가장 높게 나타났다. 이는 유의수준 0.05에서 유의미한 차이를 보였다. 약물남용 방지 방법으로 초등학교생은 '가정에서의 교육' 47.8%를, 중학생은 '구입경로의 차단' 34.4%를, 고등학교생은 '구입경로의 차단' 32.9%를, 근로청소년은 '구입경로의 차단' 32.3%를, 비행청소년

은 '구입경로의 차단' 34.5%를 가장 높게 나타내었다. 이 결과는 유의수준 0.05에서 유의미한 차이를 보였다.

나. 성별과 청소년 약물남용

성별에 따라 술 남용에 대한 평균 차이를 검정해 본 결과 남자 청소년의 평균이 5.86으로서 여자 청소년의 평균 1.12보다 높게 나왔다. 이는 유의수준 0.05에서 통계적으로 유의미한 차이를 보였다. 즉 '성별에 따라 술 남용은 차이가 없을 것이다'라는 귀무가설을 기각한다. 성별에 따라 담배 남용에 대한 평균 차이를 검정해 본 결과 남자 청소년의 평균이 20.62로서 여자 청소년의 평균 1.55보다 매우 높게 나왔다. 이는 유의수준 0.05에서 통계적으로 유의미한 차이를 보임으로서 '성별에 따라 담배 남용은 차이가 없을 것이다'라는 귀무가설을 기각한다. 성별에 따라 본드 및 부탄가스 남용에 대한 평균 차이를 검정해 본 결과 남자 청소년의 평균이 1.90으로서 여자 청소년의 평균 0.16보다 높게 나왔다. 이는 유의수준 0.05에서 통계적으로 유의미한 차이를 보였다. 즉 '성별에 따라 본드 및 부탄가스 남용은 차이가 없을 것이다'라는 귀무가설을 기각한다. 성별에 따라 수면제, 진통제, 진해제 등의 안정제 남용의 평균차이를 검정해 본 결과 유의수준 0.05에서 유의미한 차이를 보이지 않았다. 성별에 따라 타이핑, 에스나인 등의 각성제 남용의 평균차이를 검정해 본 결과 유의수준 0.05에서 유의미한 차이를 보이지 않았다. 성별에 따라 대마초 남용의 평균차이를 검정해 본 결과 유의수준 0.05에서 유의미한 차이

를 보이지 않았다. 성별에 따라 필로폰, 코카인 남용의 평균차이를 검정해 본 결과 유의수준 0.05에서 유의미한 차이를 보이지 않았다. 성별에 따라 아편, 몰핀, 헤로인 등의 마약류 남용의 평균차이를 검정해 본 결과 유의수준 0.05에서 유의미한 차이를 보이지 않았다.

다. 소속별 청소년 약물남용

소속별에 따라 술 남용에 대한 평균 차이를 검정해 본 결과 비행청소년의 평균이 7.99, 근로청소년의 평균은 2.54, 고등학생의 평균은 1.50으로 나타났다. 비행청소년이 일반 청소년들 보다 더 술을 남용함을 알 수 있다. 이는 유의수준 0.05에서 통계적으로 유의미한 차이를 보였다. 특히 어느 집단간에 유의미한 차이를 나타내는지 살펴보기 위해 LSD 사후검정을 해본 결과 비행청소년은 나머지 다른 소속의 청소년 집단과 유의미한 차이를 보였다. 소속별에 따라 담배 남용에 대한 평균 차이를 검정해 본 결과 비행청소년의 평균이 27.20으로 가장 높게 나타났다. 다음으로 근로청소년의 평균 6.41, 고등학생의 평균 5.19 순으로 나타났다. 비행청소년이 일반 청소년들 보다 더 담배를 남용함을 알 수 있다. 이는 유의수준 0.05에서 통계적으로 유의미한 차이를 보였다. 특히 어느 집단간에 유의미한 차이를 나타내는지 살펴보기 위해 LSD 사후검정을 해본 결과 비행청소년은 나머지 다른 소속의 청소년 집단과 유의미한 차이를 보였다. 소속별에 따라 본드, 부탄가스 남용에 대한 평균차이를 검정해 본 결과 비행청소년의 평균이 2.90, 고등학생의 평균은 0.15로 나타났다. 비행청

소년이 일반 청소년들 보다 더 술을 남용함을 알 수 있다. 이는 유의수준 0.05에서 통계적으로 유의미한 차이를 보였다. 특히 어느 집단간에 유의미한 차이를 나타내는지 살펴보기 위해 LSD 사후검정을 해본 결과 비행청소년은 나머지 다른 소속의 청소년 집단과 유의미한 차이를 보였다. 소속별에 따라 수면제, 진통제, 진해제 등의 안정제 남용에 대한 평균 차이를 검정해 본 결과 비행청소년의 평균이 1.09로 가장 높게 나타났다. 다음으로는 중학생의 평균이 0.48로 높게 나타났다. 이는 유의수준 0.05에서 통계적으로 유의미한 차이를 보였다. 특히 어느 집단이 상호 유의미한 차이를 나타내는지 살펴보기 위해 LSD 사후검정을 해본 결과 비행청소년은 고등학생 집단과 근로 청소년 집단이 상호 유의미한 큰 차이를 보였다. 소속별에 따라 타이밍, 에스나인 등의 각성제 남용의 평균차이를 검정해 본 결과 유의수준 0.05에서 유의미한 차이를 보이지 않았다. 소속별에 따라 대마초 남용의 평균차이를 검정해 본 결과 유의수준 0.05에서 유의미한 차이를 보이지 않았다. 소속별에 따라 필로폰, 코카인 남용의 평균차이를 검정해 본 결과 유의수준 0.05에서 유의미한 차이를 보이지 않았다. 소속별에 따라 아편, 몰핀, 헤로인 등의 마약류 남용의 평균차이를 검정해 본 결과 유의수준 0.05에서 유의미한 차이를 보이지 않았다.

3. 청소년 약물남용과 행동양태

가. 청소년 약물남용과 비행관계

비행친구에 따라 술 남용에 대한 평균 차이를

검정해 본 결과 비행친구가 적은 집단의 평균이 2.48로서 비행친구가 많은 집단의 평균 8.07보다 매우 낮게 나타났다. 비행친구가 많을수록 청소년의 술 남용은 증가함을 알 수 있다. 이는 유의수준 0.05에서 통계적으로 유의미한 차이를 보였다. 특히 어느 집단간에 유의미한 차이를 나타내는지 살펴보기 위해 LSD 사후검정을 해본 결과 비행친구가 많은 집단은 나머지 두 집단과 유의미한 차이를 보였다. 비행친구에 따라 담배 남용에 대한 평균 차이를 검정해 본 결과 비행친구가 많을수록 청소년의 담배 남용은 증가함을 알 수 있다. 비행친구가 적은 집단의 평균이 7.76, 보통인 집단은 14.93, 많은 집단의 평균은 26.98로 나타났다. 이는 유의수준 0.05에서 통계적으로 유의미한 차이를 보였다. 특히 어느 집단이 상호 유의미한 차이를 나타내는지 살펴보기 위해 LSD 사후검정을 해본 결과 비행친구가 많은 집단은 나머지 두 집단과 유의미한 차이를 보였다. 비행친구에 따라 본드, 부탄가스 남용에 대한 평균 차이를 검정해본 결과 비행친구가 많을수록 청소년의 본드, 부탄가스 남용은 증가함을 알 수 있다. 비행친구가 적은 집단의 평균이 0.62, 보통인 집단은 1.46, 많은 집단의 평균은 2.45로 나타났다. 이는 유의수준 0.05에서 통계적으로 유의미한 차이를 보였다. 특히 어느 집단간에 유의미한 차이를 나타내는지 살펴보기 위해 LSD 사후검정을 해본 결과 비행친구가 많은 집단은 나머지 두 집단과 유의미한 차이를 보였다. 비행친구에 따라 수면제, 진통제, 진해제 등의 안정제 남용의 평균차이를 검정해 본 결과 유의수

준 0.05에서 유의미한 차이를 보이지 않았다. 비행친구에 따라 타이밍, 에스나인 등의 각성제 남용의 평균차이를 검정해 본 결과 유의수준 0.05에서 유의미한 차이를 보이지 않았다. 비행친구에 따라 대마초 남용의 평균차이를 검정해 본 결과 유의수준 0.05에서 유의미한 차이를 보이지 않았다. 비행친구에 따라 필로폰, 코카인 남용의 평균차이를 검정해 본 결과 유의수준 0.05에서 유의미한 차이를 보이지 않았다. 비행친구에 따라 아편, 몰핀, 헤로인 등의 마약류 남용의 평균차이를 검정해본 결과 유의수준 0.05에서 유의미한 차이를 보이지 않았다.

나. 청소년 약물남용과 음란물 접촉관계

음란물 접촉에 따라 술 남용에 대한 평균 차이를 검정해 본 결과 음란물 접촉이 많을수록 청소년들의 술 남용은 매우 증가함을 알 수 있다. 음란물 접촉이 적은 집단의 평균이 3.27, 보통인 집단은 7.21, 많은 집단의 평균은 12.58로 나타났다. 이는 유의수준 0.05에서 통계적으로 유의미한 차이를 보였다. 특히 어느 집단이 상호 유의미한 차이를 나타내는지 살펴보기 위해 LSD 사후검정을 해본 결과 음란물 접촉이 많은 집단은 나머지 두 집단과 유의미한 차이를 보였다. 음란물 접촉에 따라 담배 남용에 대한 평균 차이를 검정해 본 결과 음란물 접촉이 많을수록 청소년들의 담배 남용은 매우 증가함을 알 수 있다. 음란물 접촉이 적은 집단의 평균이 11.83, 보통인 집단은 24.73, 많은 집단의 평균은 30.32로 나타났다. 이는 유의수준 0.05에서 통계적으로 유의미한 차이를 보였다. 특히

어느 집단이 상호 유의미한 차이를 나타내는지 살펴보기 위해 LSD 사후검정을 해본 결과 음란물 접촉이 적은 집단은 나머지 두 집단과 유의미한 차이를 보였다. 음란물 접촉에 따라 본드, 부탄가스 남용에 대한 평균차이를 검정해본 결과 대체적으로 음란물 접촉이 많을수록 청소년들의 본드, 부탄가스 남용은 증가함을 알 수 있다. 음란물 접촉이 적은 집단의 평균이 0.78로 가장 낮게 나타났고, 보통인 집단은 4.63, 많은 집단의 평균은 3.94로 나타났다. 이는 유의수준 0.05에서 통계적으로 유의미한 차이를 보였다. 특히 어느 집단이 상호 유의미한 차이를 나타내는지 살펴보기 위해 LSD 사후검정을 해본 결과 음란물 접촉이 적은 집단은 나머지 두 집단과 유의미한 차이를 보였다. 음란물 접촉에 따라 수면제, 진통제, 진해제 등의 안정제 남용에 대한 평균 차이를 검정해 본 결과 음란물 접촉이 많을수록 청소년들의 안정제 남용은 증가함을 알 수 있다. 음란물 접촉이 적은 집단의 평균이 0.48, 보통인 집단은 1.41, 많은 집단의 평균은 2.47로 나타났다. 이는 유의수준 0.05에서 통계적으로 유의미한 차이를 보였다. 특히 어느 집단이 상호 유의미한 차이를 나타내는지 살펴보기 위해 LSD 사후검정을 해본 결과 음란물 접촉이 적은 집단은 나머지 두 집단과 유의미한 차이를 보였다. 음란물 접촉에 따라 타이밍, 에스나인 등의 각성제 남용의 평균차이를 검정해 본 결과 유의수준 0.05에서 유의미한 차이를 보이지 않았다. 음란물 접촉에 따라 대마초 남용의 평균차이를 검정해 본 결과 유의수준 0.05에서 유의미한 차이를 보이

지 않았다. 음란물 접촉에 따라 필로폰, 코카인 남용의 평균차이를 검정해 본 결과 유의수준 0.05에서 유의미한 차이를 보이지 않았다. 음란물 접촉에 따라 아편, 몰핀, 헤로인 등의 마약류 남용의 평균차이를 검정해 본 결과 유의수준 0.05에서 유의미한 차이를 보이지 않았다.

다. 청소년 약물남용과 부모와의 관계

부모와의 대화에 따라 술 남용에 대한 평균 차이를 검정해 본 결과 대체적으로 부모와의 대화가 많을수록 청소년들의 술 남용은 감소함을 알 수 있다. 부모와의 대화가 적은 집단은 평균이 4.32로 가장 높게 나타났고, 보통인 집단은 5.51, 많은 집단의 평균은 2.79로 가장 낮게 나타났다. 이는 유의수준 0.05에서 통계적으로 유의미한 차이를 보였다. 특히 어느 집단이 상호간에 유의미한 차이를 나타내는지 살펴보기 위해 LSD 사후검정을 해본 결과 부모와의 대화가 많은 집단은 나머지 두 집단과 유의미한 차이를 보였다. 부모와의 대화에 따라 담배 남용에 대한 평균 차이를 검정해 본 결과 부모와의 대화가 많을수록 청소년들의 담배 남용은 감소함을 알 수 있다. 부모와의 대화가 적은 집단의 평균이 14.84로 가장 높게 나타났고, 보통인 집단은 12.75, 많은 집단의 평균은 10.59로 가장 낮게 나타났다. 이는 유의수준 0.05에서 통계적으로 유의미한 차이를 보였다. 특히 어느 집단이 상호간에 유의미한 차이를 나타내는지 살펴보기 위해 LSD 사후검정을 해본 결과 부모와의 대화가 많은 집단은 적은 집단과 유의미한 큰 차이를 보였다. 부모와의 대화에 따라 본드, 부탄가스

남용의 평균차이를 검정해 본 결과 유의수준 0.05에서 유의미한 차이를 보이지 않았다. 부모와의 대화에 따라 수면제, 진통제, 진해제 등의 안정제 남용의 평균차이를 검정해 본 결과 유의수준 0.05에서 유의미한 차이를 보이지 않았다. 부모와의 대화에 따라 타이핑, 에스나인 등의 각성제 남용의 평균차이를 검정해 본 결과 유의수준 0.05에서 유의미한 차이를 보이지 않았다. 부모와의 대화에 따라 대마초 남용의 평균차이를 검정해 본 결과 유의수준 0.05에서 유의미한 차이를 보이지 않았다. 부모와의 대화에 따라 필로폰, 코카인 남용의 평균차이를 검정해 본 결과 유의수준 0.05에서 유의미한 차이를 보이지 않았다. 부모와의 대화에 따라 아편, 몰핀, 헤로인 등의 마약류 남용의 평균차이를 검정해 본 결과 유의수준 0.05에서 유의미한 차이를 보이지 않았다.

라. 청소년 약물남용과 학습관계

학업성적에 따라 술 남용에 대한 평균 차이를 검정해 본 결과 대체적으로 학업성적이 높을수록 청소년들의 술 남용은 감소함을 알 수 있다. 학업성적이 낮은(하위권) 집단의 평균이 5.03으로 가장 높게 나타났고, 보통(중위권)인 집단은 3.74, 높은(상위권) 집단의 평균은 3.08로 가장 낮게 나타났다. 이는 유의수준 0.05에서 통계적으로 유의미한 차이를 보였다. 특히 어느 집단이 상호간에 유의미한 차이를 나타내는지 살펴보기 위해 LSD 사후검정을 해본 결과 학업성적이 낮은 하위권 집단은 나머지 두 집단과 유의미한 차이를 보였다. 학업성적에 따라 담배 남용에 대한 평균

차이를 검정해 본 결과 학업성적이 높을수록 청소년들의 담배 남용은 감소함을 알 수 있다. 학업성적이 낮은(하위권) 집단의 평균이 18.11로 가장 높게 나타났고, 보통(중위권)인 집단은 11.55, 높은(상위권) 집단의 평균은 9.42로 가장 낮게 나타났다. 이는 유의수준 0.05에서 통계적으로 유의미한 차이를 보였다. 특히 어느 집단이 상호간에 유의미한 차이를 나타내는지 살펴보기 위해 LSD 사후검정을 해본 결과 학업성적이 낮은 하위권 집단은 나머지 두 집단과 유의미한 차이를 보였다. 학업성적에 따라 본드, 부탄가스 남용의 평균차이를 검정해 본 결과 유의수준 0.05에서 유의미한 차이를 보이지 않았다. 학업성적에 따라 수면제, 진통제, 진해제 등의 안정제 남용의 평균차이를 검정해 본 결과 유의수준 0.05에서 유의미한 차이를 보이지 않았다. 학업성적에 따라 타이핑, 에스나인 등의 각성제 남용의 평균차이를 검정해 본 결과 유의수준 0.05에서 유의미한 차이를 보이지 않았다. 학업성적에 따라 대마초 남용의 평균차이를 검정해 본 결과 유의수준 0.05에서 유의미한 차이를 보이지 않았다. 학업성적에 따라 필로폰, 코카인 남용의 평균차이를 검정해 본 결과 유의수준 0.05에서 유의미한 차이를 보이지 않았다. 학업성적에 따라 아편, 몰핀, 헤로인 등의 마약류 남용의 평균차이를 검정해 본 결과 유의수준 0.05에서 유의미한 차이를 보이지 않았다.

III. 청소년 약물남용 예방대책

1. 제도적 측면

가. 법적 측면

1) 약물에 관한 특별법 제정

약물관련 법규가 국민의 건강과 국민생활의 퇴폐방지를 목적으로 한다면 현재 법규로서는 청소년 약물남용에 관한 특별법 규정이 없어 약물에 대한 예방적 효과가 낮거나 거의 없다는 사실이다. 이를 감안해 법적으로 청소년 약물남용에 관한 강력하고 신속, 정확하게 대처할 수 있는 특별법이 제정되어 더 이상 약물 남용자가 확산되지 않도록 약물에 대한 법적 대처방안이 강구되어야 한다.

2) 법적 신고의 의무화

우리나라 약물법규로는 마약법(1957년 4월 3일), 대마법(1976년 4월 7일), 향정신성 의약품 관리법(1979년 12월 28일), 유해 화학물질 관리법, 미성년자 보호법 등이 있지만 이들은 약물남용 및 제조, 유통, 판매와 통제 및 처벌 규정만 있을 뿐 약물남용 청소년이 발견되었을 때 신고해야 한다는 의무규정이 없어 신고 의무화에 따른 법 제정이 이루어져야 하며 신고했을 때 신고자에 대한 법적 신분보장이 이루어져야 한다.

3) 처벌위주에서 치료중심의 관련법 제정

현행법상 약물남용자가 자발적으로 치료를 받고자 병원을 찾아가는 경우 의사가 고발해야 한다는 문제점을 감안한다면 처벌위주에서 치료중심의 법개정이 이루어져야 한다. 즉 약물남용자가 자발

적으로 치료를 원하는 경우에는 치료자의 완전 비밀보장과 정부차원의 치료비 일체 부담이 이루어져 사회구성원으로서 사회에 기여할 수 있는 치료 위주의 법개정이 요구된다.

나. 행정적 측면

1) 약물 대책기구의 구성과 관장 부서의 일원화

현재 청소년 문제를 다루고 있는 부서별로 살펴보면, 교육부의 청소년 약물교육 및 교재개발, 보건복지부의 약물남용에 대한 교육계몽 및 홍보, 통상산업부의 부탄가스, 환경부의 본드, 국세청의 술, 검찰 및 경찰청의 마약법, 대마 관리법, 향정신성 의약품관리법, 유해 화학물질 관리법, 미성년자 보호법, 담배인삼공사의 담배가 직접 관련이 있다. 이처럼 여러 관련 부서에서 청소년 약물문제를 다루고 있는데 이것을 일원화하여 능동적으로 대처하고 추진하며 평가 및 분석하는 주무부서의 설치가 요청되고 국무총리실 및 지방자치단체에도 단체장 직속으로 약물남용 대책기구를 설치 및 운영하는 것이 바람직하다고 사려된다.

2) 약물제조 및 판매통제

청소년의 약물남용의 접근을 차단하기 위해서는 약물제조와 판매를 법적으로 통제하여 본 연구에서 밝혀진 것에서처럼 청소년들이 주로 약물을 구입하는 장소나 시설인 술집, 구멍가게, 문방구, 노래방, 디스코장 등에서 약물을 구입할 수 없도록 하는 규제가 필요하며, 또한 청소년들이 주로 약물을 사용하는 유해 환경업소, 술집, 다방, 디스

코장, 야산, 공원, 비디오방 등에 대한 청소년들의 출입을 강력히 통제하고 약물을 판매할 시는 약물에 대한 내용과 인적사항을 기록하여 학교나 가정으로 통보할 수 있는 행정적 규제가 강화되어야 한다.

3) 약물남용 신고센터 및 위기전화의 설치

청소년 관련 부서 및 지방행정 기관에 약물남용 신고센터를 지정하여 전국적 네트워크를 구성하고 약물남용 청소년이 발견되면 누구나 쉽게 신고할 수 있는 위기전화 서비스와 치료 서비스 지정기관이 요청된다.

2. 사회적 역할

약물남용을 억제하기 위해서는 약물남용에 관한 지식과 정보 그리고 기초자료를 제공할 수 있는 정부차원이나 민간차원의 연구기관의 설립이 바람직하고 현재 청소년에게 약물이 남용되고 있는 것은 불법적이기보다 합법적으로 남용되고 있는 실정이다. 본 연구에 의하면 청소년들은 안정제 약물의 경우 약국이나 병원에서 주로 구입하고 있다. 그러나 약국이나 병원, 제약회사, 상점 등에서는 약물을 비의학적으로 사용할 것을 알면서도 개인의 영리를 추구하기 위해서 무작정 청소년들에게 판매하고 있는 실정이므로 청소년 약물남용의 확대는 순식간에 확산되어 가고 있다. 이는 기성세대들의 사회적 양심의 문제로 남게 된다. 어른들이 솔선수범하여 청소년들의 모범이 되겠다는 사회구성원들의 올바른 사회적 양심이 요구된다.

3. 교육적 측면

가. 가정 및 부모의 역할

청소년은 모든 면에서 감수성이 예민하고 신체적으로 급격한 성장기에 있기 때문에 가정에서 부모의 역할이 특히 중요한 문제로 대두되고 있다. 특히 본 연구에서도 밝혀졌듯이 부모와 청소년의 대화가 적을수록 약물남용 정도가 높게 나타났는데, 이는 무엇보다도 가정에서 부모의 자녀에 대한 애정과 관심이 요구되며 또한 청소년들의 특성과 그들의 문화에 대한 올바른 이해가 요청된다고 할 수 있다.

나. 학교의 역할

청소년의 약물남용을 억제하기 위해서는 초·중·고 교과과정에서 단계적으로 활용할 수 있는 교육 프로그램을 개발하고 약물복용이 확인될 경우 특별관리와 치료를 받게 함으로써 재발되지 않도록 적극적이고도 능동적인 교육당국의 노력이 요청된다. 본 연구에서는 청소년들이 사용하는 대부분의 약물(술, 담배, 본드, 부탄가스, 안정제)은 주로 초등학교에서부터 시작되는 것으로 밝혀졌고, 학력(연령)이 높아질수록 약물의 정도와 종류가 한층 다양해짐을 알 수 있었다.

IV. 결 론

본 연구를 통하여 밝혀진 결과들을 정리하여 다음과 같이 정책제안을 내릴 수 있다.

첫째, 대전광역시 청소년의 약물사용 경험순위는 술, 담배, 안정제, 약물, 본드 및 부탄가스 순으

로 나타났다. 청소년들이 가장 많이 사용하는 약물은 술, 담배이며 대마초, 필로폰, 코카인, 마약류 약물은 거의 사용하지 않거나 극소수의 청소년만이 사용하였다.

둘째, 청소년의 약물사용에 대한 교육은 초등학교 시절에서부터 교과과정에 포함되어 중요하게 다루어져야 한다. 그리고 초·중·고등학생의 연령에 따라 차별을 둔 청소년 약물남용 예방교육 프로그램 마련이 필요하다. 본 연구에서는 청소년들이 사용하는 대부분의 약물(술, 담배, 본드, 부탄가스, 수면제, 진통제, 신경안정제)은 초등학교부터 시작되어 중학교 시절엔 청소년들 대부분이 사용하는 것으로 밝혀졌다.

셋째, 술, 담배, 약물이나 본드, 부탄가스 등의 약물 구입이 술집, 구멍가게, 문방구, 노래방, 디스코장, 친구나 선배 등으로 나타났고 진정제 약품의 경우는 주로 병원이나 약국인 것으로 나타났다. 따라서 이러한 청소년 유해시설에 대한 지속적이고 강력한 단속과 법적 제재가 요구된다. 또한 약물의 유통구조에 대한 근본적인 전환이 요청된다.

넷째, 청소년들은 술, 담배, 약물을 주로 자기 집이나 친구 집에서 사용하고 있으며, 아울러 술집이나 노래방, 디스코장 그리고 놀이터나 야산, 공원 등에서 사용하고 있으며 본드나 부탄가스 그리고 안정제 약물의 사용장소나 시설로는 주로 자기 집이나 친구 집인 것으로 나타났다. 이는 가정에서의 교육, 특히 부모의 역할과 기능이 얼마나 중요한가를 암시하고 있다.

다섯째, 비행경험이 높을수록 약물을 많이 사용

하는 것으로 나타났다. 일반 청소년 보다 비행청소년(소년원생)의 약물남용이 심각한 지경인데, 비행청소년(소년원생)의 약물남용 치료·재활 프로그램 마련이 시급하다.

여섯째, 청소년 약물남용에 있어서 부모의 역할과 기능이 무엇보다 중요하다. 부모와의 대화가 많은 청소년일수록 약물남용 정도가 낮게 나타났는데, 가정에서 부모들의 관심과 애정 그리고 청소년에 대한 올바른 이해가 요청된다.

일곱째, 청소년들의 건전한 교우관계 및 이성관계 형성이 요구된다. 즉, 많은 비행청소년들과 사귀는 학생일수록 약물남용 정도가 높게 나타남을 본 연구에서 알 수 있었다.

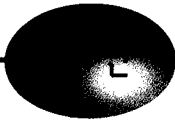
여덟째, 주입식 및 입시위주의 학교제도나 학력제일주의 사회풍토가 개선되어야 한다. 공부와 학교성적으로 인해 스트레스를 많이 받는 청소년들이 약물남용과 관련되어 있는 것으로 나타났다.

아홉째, 약물사용 청소년들의 68.5%가 약물남용으로 인해 나타날 수 있는 여러 가지 상황과 관련된 교육을 받은 적이 없는 것으로 나타났다. 이는 아직 청소년들에게 약물에 대한 전문적이고 정확한 교육이 실시되지 못함을 의미한다. 따라서 약물에 대한 정확한 교육을 위한 교재와 전문 인력 개발이 요청된다. **열린중남**

참고문헌

- 김경빈, “입원된 정신활성물질 남용자의 사회정신 의학적 특징”, 대한신경정신의학회 추계 학술대회 자료집, 1990.
- 김준호, “청소년 비행의 원인에 관한 연구-공부에 대한 압력을 중심으로”, 형사정책연구, 1990.
- 김한곤, “청소년약물남용에 관한 연구 : 대구시 고등학생을 중심으로”, 새마을지역개발연구, 제15집, 1992.
- 박명윤, “청소년 약물남용 실태와 대책”, 한국청소년연구 제1권 제3호, 1990.
- 삼성복지재단, 약물남용 청소년교육 프로그램, 서울 : 삼성복지재단, 1996.
- 손호중, “청소년 비행의 원인과 대책에 관한 고찰”, 동국대학교 석사학위논문, 1992.
- 식품의약품안전청, 청소년약물 오남용 예방 중교생활지도교사 지도교재, 1998.
- 심정택, “도시청소년의 지위집단별 비행요인분석”, 한국청소년연구원, 한국청소년연구, 제6호, 1991.
- 오동열 역, 아편양제제 약물사용, 해리슨내과학 13판, 서울 : 정담, 1997.
- _____, 마약, 학교청소년 약물오남용 예방교육 교재, 서울 : 보건복지부, 1996.
- _____, 청소년 약물남용 예방 중 · 고교생활지도교사 교육교재, 서울 : 식품의약품 안전청, 1998.
- 우룡, 정하성, “평택지역 청소년의 약물남용 관련 변인에 관한 연구”, 평택대학교 논문집, 제9집 제2호, 1997.
- 이계록, “청소년 약물남용의 실태 및 대책”, 1994.
- 이윤로, 청소년 약물남용의 원인과 치료, 서울 : 문음사, 1997.
- 이진삼, “청소년 비행의 실태와 대책에 관한 연구”, 동국대학교 석사학위논문, 1992.
- 이충경, 박상규, 오동열, 김경빈, 김병욱 : 마약중독 관리 및 치료전달체계 구축을 위한 역학조사, 서울 : 보건복지부, 1998.
- 장상희, “청소년 약물남용에 관한 사회심리학적 연구”, 한국사회학, 제26집, 1992.
- 주왕기, 청소년 약물남용, 서울 : 세계사, 1989.
- 체육청소년부, 청소년 약물남용 예방대책, 1992.
- _____, 청소년 약물남용 예방지침서, 1991.
- _____, 청소년백서, 1997.
- _____, 약물오남용 예방교육 지도지침서, 1990.
- _____, 미국의 약물예방교육, 1994.
- _____, 청소년 약물남용 실태와 대책연구, 1993.
- 평택시 청소년상담실, 청소년 문제와 관련한 음주, 흡연에 관한 세미나, 평택 : 평택시 청소년상담실, 1997.
- Cloward, Richard A. and Lloyd E. Ohlin, *Delinquency and Opportunity*, N. Y. : Free Press, 1963.
- Cohen, Albert K., *Delinquent Boys : The Culture of the gang*, N.Y. : Free Press, 1955.

- C. Fletcher and R. Doll, "A Survey of doctor's attitudes to smoking", *British Journal of Prevention and social Medicine*.
- Dong Yul Oh : *Illegal drug addiction in Korea*, Medical progress, 1997.
- E. H. Sutherland and Donald R. Cressey, *Principles of Criminology*, 7th(ed.), Philadelphia : J. Lippincott, 1966.
- Lindesmith, Alfred R. and John Gagnon, "Anomie and Drug Addiction", *Anomic and Deviant Behavior*, N. Y. : Free Press, 1964.
- Hirschi, Travis, *Causes of Delinquency*, Los Angeles : University of California Press, 1969.
- Merton, Robert K., *Social Theory and Social Structure*, N. Y. : Free Press, 1957.
- Statk, Rodney. 1979. "Whose Status Counts : Comment on Tittle, Villemez, and Smith", *American Sociological Review*, 44(4).
- Tittle, Charles R., Wayne J. Villemez, and Douglas A. Smith, "The Myth of Social Class and Criminality : An Empirical Assessment of the Empirical Evidence, American Sociological Assessment of the Empirical Assessment of the Empirical Evidence", *American Sociological Review*, 43(5), 1978.



충청남도 지방전문직 공무원 실적평가의 예시적 검토 *

최 병 학 (崔秉鶴)

충남발전연구원
자치행정부장



심 문 보 (沈文輔)

충남발전연구원
자치행정부 연구원



- I. 지방전문직 공무원에 대한 경쟁체제 도입
- II. 지방전문직 공무원 실적평가 기준설정의 기본틀
- III. 충청남도 지방전문직 공무원에 대한 실적 평가기준 설정(안)
- IV. 결론 및 정책제안

I. 지방전문직 공무원에 대한 경쟁체제 도입

1. 경쟁체제 도입의 기본인식

일을 많이 하고, 잘하거나 열심히 한 공무원에 대한 더 좋은 처우(대우, 보수)를 제도적으로 정착 시키자는 것이 '실적제(Merit System)'로서, 이는 종래 연공서열 방식과는 근본적으로 성격을 달리 하는 인사관리제도이다.

유능하고 열심히 일하고 있는 공무원에게 특별 보너스 형식으로 지급되는 성과급(일명 인센티브)은 평소 그러한 성향과 능력을 가진 공무원들에게는 지속적인 실적동기를 부여하는 효과를 기대할 수 있다. 그러나 공직사회 전반에 일하는 분위기를 조성하거나 생산성 향상에 크게 기여하기를 기

* 이 글은 충남발전연구원 현안정책과제 「충청남도 지방전문직 공무원 실적평가 기준설정 연구」(1998. 9) 결과를 일부 수정·보완한 것이며, 가중치 범위산정에 큰 도움을 준 이 중상 산업경제부장에게 감사드린다.

대하기란 어렵다. 결국 이를 위해서는 우수 실적자에 대한 특별보상 이외에 불량실적에 대한 불이익 처분이 불가피하다 할 수 있다. 하지만 '성과급제(PBS : Performance - Based System)'를 비롯하여 실적에 근거한 보상제도가 갖는 가장 큰 문제점은, 바로 객관성과 공정성을 확보하면서 어떻게 '합리적인 실적평가'를 실시할 수 있는가 하는 것이다. 한마디로 모두를 납득시킬 수 있는 실적평가란 사실상 어렵다는 것이다. 그 이유는 크게 두 가지로 나누어 보면, 첫째는 완벽한 평가기준·평가지표가 없으며, 평가자 또한 주관적 판단 및 평가정보의 부족으로 인한 오류의 가능성을 배제하기 어렵다는 점이다. 둘째는 사람들은 자기자신에 대해 '과대평가'하는 경향이 있어, 설혹 완벽한 평가방법을 개발, 업무실적이 좋은 사람을 정확히 가려낸다 해도, 많은 사람들이 자기자신을 주관적으로 과대평가하기 때문에 평가결과를 그리 쉽게 수긍하지 않을 개연성이 높다는 것이다. 이러한 실적평가의 불완전성 때문에, 선진국들도 평가과정상의 공정성·객관성·공개성을 중시하고 있으며, 특히 평가의 근거자료를 '성과계약(Performance Agreement)'에서 찾고자 하며, 평가과정에 상하·상호 직원들이 폭넓게 참여하는 일명 '다면(多面) 평가제(360 Degree Evaluation System)'를 채택해 나가는 경향도 높아지고 있다. 실적제와 성과급의 관계를 보면 실적제는 종래 연공서열에 따른 인사관리와는 판이하게 다른 방식이며, 성과급은 이러한 실적제를 바탕으로 하는 보수(급여)체계를 말한다. 그리고 인센티브제는

실적제의 요소를 분명 가지고 있으나, 그렇다고 해서 이것이 성과급 자체는 아닌 것이다.

2. 실적제 실시에 따른 기본입장

먼저 검토된 「공무원 성과급제도의 합리적 운영방안에 관한 조사연구」(하상목, 한국행정연구원, 1996. 12)의 결과에서는 다음과 같은 점이 밝혀진 바 있다. 최근 IMF체제하의 공직부문 구조조정 이전의 결과이긴 하나, 대다수의 공무원들은 성과급을 받고 싶은 생각이 크지 않고, 이를 받기 위해 열심히 일할 생각도 적으며, 평소 자신이나 주변 공무원들은 크게 신경을 쓰지 않는다고 응답하였다. 또한, 성과급 지급대상자 선정의 경우에서도 대체로 '돌아가며 받기' 또는 '나눠 갖기' 방식으로 이루어지고 있고, 또 그렇게 되는 것이 '우리가 없다'고 인식하고 있다.

그렇지만 2000년대 진입을 목전에 두고 종래 고비용-저효율의 운영시스템은 조속히 바꾸지 않으면 안된다. 전세계적으로 '무국경(borderless)'의 경쟁시스템은 보편화되어 가고 있으며, 뒤늦게나마 우리의 경우도 사회 전반에 걸쳐 구조조정에 임하고 있다.

최근 충청남도를 위시하여 강도 높게 추진된 일련의 직제개편 및 정원감축 조치의 밑바탕에는 「저비용-고효율」을 지향하려는 행정혁신이 깔려 있다. 즉 종래 고착화되다시피 한 우리의 행정시스템에 인위적인 부서 통폐합, 정원감축, 정년 하향조정, 실적제 도입이 점차 가시화 되고 있는 현실에 최선의 성과추구라는 공직풍토를 확고히 만

들어 나가는 것이 무엇보다도 중요한 것이다. 이는 최선의 노력으로 최고의 성과창출을 목표로 삼아 행정의 생산성 제고와 경쟁력 강화에 매진토록 해야 할 것이다.

이와 같은 일련의 「공공부문에의 경쟁체제 도입」은 각 소관분야별로 약간씩 차이는 있겠으나, 전체적으로 「실적평가제」 시행으로 자리잡혀 가고 있으며, 여기에는 「점수제 · 인센티브제 · 계약제 (연봉제)」 등 여러 가지 경쟁체제 운용방식이 포함될 것으로 예측되고 있다.

이에 따라 충청남도를 위시한 전국의 시·도에서는 이미 중앙정부(행정자치부)의 「점수제 인사평정제도 시범운영지침」에 따라 일반직 공무원을 대상으로 4급 이상은 「목표관리제」에 의한 점수제 인사평정제도를, 5급 이하는 「근무성적평정시 실적가산점 부여제」에 의한 점수제 인사평정제도를 각각 시범 실시토록 하고 있으며, 이와 동시에 전문직 공무원에 대해서는 시·도 자체적으로 「근무실적평가를 통한 실적급제」를 마련, 조속히 실시토록 하고 있다. 따라서 1차적으로 충청남도에서는 지방전문직 공무원에 대한 합리적인 근무실적평가 기준을 마련함으로써, 이에 부합되는 실적급제를 마련토록 해야 할 것이다.

II. 지방전문직 공무원 실적평가 기준설정 의 기본틀

1. 「실적 지향적 목표관리」의 의의

원래 「목표관리」(MBO : Management By Objectives)란, 조직구성원 개개인이 상위 관리자

와 공동으로 자신이 달성해야 할 달성목표(연간목표)를 설정하고 이를 구체적으로 수행하여 달성된 실적을 평가받음으로써 공정한 보상체계가 이루어지도록 하여 개인적 성과 향상은 물론, 조직의 성과를 극대화시키고자 하는 것이다. 즉 성과 지향적 관리의 기본취지와 목적을 반영한 제도가 바로 「목표관리제」로서 이는 부하직원이 상사와의 면담을 통하여 자신이 수행해야 할 달성목표를 설정하여 이를 성취함으로써 조직성적을 극대화하려는 제도이다.

이는 평가방법상에 있어서도 상사와 부하직원이 함께 참여하는 것으로 객관적인 평가가 가능하다는 입장에 서 있다. 이는 상급자와 부하직원이 그들의 공동목표를 확인하고 기대되는 결과의 측면에서 각자의 주요 책임분야를 규정한 다음, 공동의 목표 하에서 소정의 기간(근무성적 평정기간 동안)에 수행할 구체적인 업무달성목표를 설정하기 때문이다. 그리고 달성목표와 실제목표 간의 성취가능성을 비교하여 스스로 조절하며, 업무실적 평정과정을 통하여 목표달성을 위한 업무수행정도를 확인하여 필요에 따라 애초의 목표를 수정토록 허용 또는 유도할 수도 있다. 이에 따라 조직 전체의 업무수행과정과 결과를 확인하고 그 평가 결과에 따라 공무원 개개인의 기여도를 평가하는 제도이다. 이와 같은 측면에서 「목표관리」는 곧 「성과 지향적 목표관리」(Performance-oriented MBO)와 동일한 의미를 갖는다. 다만 지금까지 목표관리가 집단수준(조직 전체수준)에 '다분히 명목적으로' 머물러 있어 왔기 때문에 이것이 개

별수준(개인실적 평정수준)으로 적용되지 못했다.

이러한 「실적 지향적 목표관리」를 충청남도 지방전문직 공무원 실적평가의 근거나 기준으로 활용하기 위해서는 다음과 같은 몇가지 전제가 필요하다.

첫째, 인사관리 측면에서 「성과 지향적 목표관리」에 바탕을 둔 실적평가는 보수체계·경력발전·교육훈련·상벌관리 등과 긴밀히 연계되어야 한다.

둘째, 직무발전 및 조직발전 측면에서 상하간 신뢰성과 책임감을 바탕으로 한 긴밀한 유대관계의 유지와 부단한 의사교환, 그리고 직무성과(job performance)의 향상 등이 이루어지도록 동기부여가 이루어져야 한다.

셋째, 특히 행정개혁적인 측면에서 조직(해당부서)의 명확한 목표설정이 우선되어야 하고 그 목표를 달성하고자 하는 조직구성원(전문직 공무원)의 몰입과 열정이 있어야 한다. 이는 당연히 조직과 조직원들의 업무수행에 대한 철학과 의식의 변화를 요구하는 것이며, 특히 측정의 공정성 확보를 필요로 한다.

2. 「실적 지향적 목표관리제」 평가절차 및 평가등급의 설정

「실적 지향적 목표관리제」를 도입, 운영하기 위해서는 기본적으로 다음과 같은 평가방법의 적용절차를 세워야 할 필요가 있다.

첫째, 「평정」은 피평정 대상 공무원에 대한 업무수행의 실적, 능력, 기여도 등을 종합적으로 「심사」하는 것으로써, 어디까지나 투입(in-put)이나 과정(process)보다는 산출(out-put) 또는 성과

(outcome)에 비중을 두는 것이다. 그렇다고 하여 업무수행의 중간과정(노력의 과정)이 생략된다거나 공직자로서의 수임(受任)태도가 무시·경시되어도 좋다는 의미는 결코 아니다. 오히려 양질(良質)의 직무성과를 나타내기 위해서는 여기에 걸맞는(적합한) 직무수행과정이 포함되어야 한다는 사실을 그 바탕에 깔고 있다.

둘째, 목표설정은 부서 책임자와 피평정자와의 면담을 통하여 연간 달성(추진)목표를 상호합의하에 설정하고 평정대상 달성목표는 적정 개수로 설정한다.

셋째, 목표를 평가하기 위하여 평정자는 달성목표별로 「난이도」와 「특성」을 감안, 적정한 가중치(weight)를 부여하되 이러한 가중치는 각 업무분야별로 적절히 적용토록 한다.

넷째, 평정자는 정기평정(계약후 매 1년마다) 및 수시 평정으로 나누어 평정에 임하되, 평정기간 중 업무추진실적을 수시로 점검, 목표 추진과정이 타월하거나 기설정된 목표 이외의 직무성과가 우수한 경우에는 별도의 가산점을 부여, 평정결과에 반영할 수 있다.

예컨대, 달성목표가 모두 5개라면 개개의 목표별로 2점, 개인별로 총 10점의 범위내에서 가산점을 부여할 수 있다. 그러나 더욱 더 강한 경쟁체제를 구축하기 위해서라면 가산점의 범위를 ± 10 점을 넘을 수도 있다.

다섯째, 이렇게 하여 목표달성도에 따른 평가점수의 산정공식은 「100점 만점의 달성도×해당목표의 가중치×업무비중+가산점」 등으로 계산이 이루어진다.

$$\text{목표달성도}(100\text{점 만점 기준}) \times \text{해당목표의 가중치} \times \text{업무비중} + \text{가산점} = \text{평가점}$$

한편, 평가등급은 「절대평가」의 경우와 「상대평가」의 경우로 나누어 정할 수 있다. 전자는 평정결과를 그대로 반영하는 경우이고, 후자는 평정결과를 전체적으로 서열(우선 순위)에 따라 재조정하여 반영하는 경우이다. 평가방식은 각기 특성(장단점)이 있는만큼 채택방식은 달리 정할 수 있다. 즉 절대평가는 주관적인 평가경향이 강할 수 있으며(예컨대 관용적 평가 및 독단적 평가의 경향), 상대평가는 '강제할당식' 서열배분이 나타날 수 있으므로(예컨대 대다수가 좋은 성과를 나타냈어도 다시 이를 서열화함으로써 개별 실적평가가 곤란), 이들간의 장단점과 경쟁체제 강도에 따라 신

중히 선택해야 할 것이다.

어떻든 평가등급은 최종적인 평가등급에 따라서 ± 10 점 범위를 허용하는 방식(현 행정자치부 예시기준)을 적용하거나 또는 100점 만점 방식을 택할 수도 있다. 예컨대 「 ± 10 점 범위 적용방식」은 평가점수에 따라 A(탁월), B(우수), C(보통), D(미흡), F(부진) 등 5개 등급으로 구분하고, 각 등급에 상응하는 점수의 범위는 다음과 같이 정할 수 있다.

다만 이 경우에 「강제할당식 상대평가」를 실시할 계획이라면 그 비율을 다음과 같이 예시적으로(선택적으로) 적용할 수 있다.

평가등급	점 수	비율(예시)		처우 및 인사관리 기준
계		100%		110점 이상
A(탁월)	110점 이상	10%	10%	기준이상의 봉급인상
B(우수)	100~110점 미만	30%	20%	기준범위내의 봉급인상
C(보통)	96~100점 미만	30%	40%	봉급동결
D(미흡)	90~96점 미만	20%	20%	봉급삭감
E(부진)	90점 미만	10%	10%	계약해지

이를 「100점 만점」으로 환산하면, 평가점수에 따라 수(탁월), 우(우수), 미(보통), 양(미흡), 가(부진) 등의 5개 등급으로 구분되고 나머지는 앞의 경우와 같다.

그러나 이러한 「점수제」(point method)에 의한

평가기준은 절대평가·상대평가와 점수의 허용범위에 따라 다르게 나타날 수도 있으며, 평가등급의 할당비율을 적용하는 경우에는 운영방침에 따라 약간씩 조정할 수 있다.

평가등급	점수(100점 만점 기준)	처우 및 인사관리 기준
계	100점 만점	
수(탁월)	90점 이상	기준이상의 봉급인상
우(우수)	80점 이상 89점 미만	기준범위내의 봉급인상
미(보통)	70점 이상 79점 미만	봉급동결
양(미흡)	60점 이상 69점 미만	봉급삭감
가(부진)	60점 미만	계약해지

가. 목표달성도의 산정기준

앞에서의 예시적 기준에 따라 개인별 목표의 달성도는 5등급으로 구분되며 각 등급에 따라 다음

과같이 「목표달성도의 산정기준」을 세울 수 있다. 물론 이때 「강제할당식 상대평가」를 할 계획이라

목표달성도 산정기준	목 표 달 성 도	평 가 점 수
• 업무추진전략 및 업무추진계획을 매우 적절 하게 수립, 적극적으로 시행하여 계획대로 목표를 완전히 달성	100% 달성	100점
• 업무추진전략 및 업무추진계획을 적절하게 수립, 적극적으로 시행하여 계획대로 목표의 대부분을 달성	90~99% 미만 달성	90점
• 업무추진전략 및 업무추진계획을 적절하게 수립하고, 계획한 목표에 근사하게 달성	80~89% 미만 달성	80점
• 업무추진전략 및 업무추진계획을 대략적으로 수립, 시행하여, 계획목표의 일부달성	70~79% 미만 달성	70점
• 업무추진전략 및 업무추진계획이 적절치 못하고 적극적으로 시행하지 않아 목표의 상당부분을 미달성	70% 미만 달성	60점

면 그 비율결정은 앞의 예시비율을 참조할 수 있다. 이를 다시, 현행 「충청남도 전문직 공무원 근

무실적 평가자료」상의 평가항목(평가기준)과 결부시켜 작성한 5단계의 평가등급 내용은 다음과 같다.

평가등급 평가항목	수(1등급)	우(2등급)	미(3등급)	양(4등급)	가(5등급)
근무실적	탁 월	우 수	보 통	미 흡	불 량
성 실 성	매우 성실	약간 성실	"	약간 불성실	매우 불성실
창 의 성	매우 능동적	약간 능동적	"	약간 수동적	매우 수동적
난 이 도	매우 높음	약간 높음	"	약간 낮음	매우 낮음
특이사항			"		

그러나 이는 「성과·실적평가를 위한 항목(기준)」이라기 보다는 「단순한 근무평정항목(기준)」에 불과하다. 따라서 이것을 성과와 실적을 위주로 한 평가항목(기준)으로 전환하기 위한 새로운 평가의 틀(방법)을 개발, 도입해야 한다.

나. 목표의 가중치 설정기준

해당목표(단위목표)의 가중치 설정기준은 「담당 업무의 난이도」 즉, 목표달성의 난이도와 새로운

정책·제도·사업 등의 개발, 개선, 보완, 건의 또는 소속 부서에의 기여도 등을 기초로 「0.9~1.1(± 0.1)」범위 내에서 다음과 같이 설정할 수 있다. 물론, 좀 더 강한 경쟁체제 구축을 위해서는 「0.8~1.2(± 0.4)」범위를 설정할 수 있다. 그러나 현실 입장을 충분히 고려하여 추후 가중치의 적용범위를 확대하거나 공통적인 평가기준을 다양화·표준화하는 것이 필요하다.

가 중 치	공 통 적 평 가 기 준
1.1	<ul style="list-style-type: none"> • 설정한 단위목표의 수준을 상당히 상회하여 달성하고 업무의 실용화 가능성이 높고 그 실적이 다대한 경우 • 특별한 개선노력으로 예년의 실적을 훨씬 초과하고 새로운 정책·제도·사업 등을 개발 하는데 크게 일조하는 경우 • 해당 부서의 업무수행에 괄목하게 기여하고 타부서 및 관련기관 등 과의 업무협조나 정보교환을 원활히 이루면서 업무를 수행함
1.0	<ul style="list-style-type: none"> • 기존 또는 현행의 정책·제도·사업 등을 현상유지(status quo)의 차원에서 개선·보완 하는 정도의 실적이 인정되는 경우 • 예년의 실적과 비교하여 그 수준이 비슷하며 주어진 업무여건상 당연한 결과가 기대되

가 중 치	공 통 적 평 가 기 준
1.0	<p>어 업무의 실용화 가능성이 예상되는 경우</p> <ul style="list-style-type: none"> • 해당 부서의 업무수행에 참여하고 타부서 및 관련기관 등과의 업무협조나 정보교환을 보통으로 이루면서 업무를 수행함
0.9	<ul style="list-style-type: none"> • 현재 추진되고 있는 정책·제도·사업에 대한 개선 또는 보완의 노력이 크게 미흡한 경우 • 예년의 실적보다 현저하게 저조한 경우 • 해당부서의 업무수행에 크게 기여하지 않았거나 소관업무를 방치하고 타부서 및 관련기관 등과의 업무협조나 정보교환을 제대로 이루지 못하면서 업무를 수행함

다. 업무비중

이는 해당목표(단위목표)가 전체업무 중에서 차지하는 비중(weight)으로서 각각의 단위목표의 합은 100%가 된다. 즉, 전체업무 속에는 여러 개의 단위목표가 있기 때문이다. 단위목표가 하나인 경우는 극히 드물며, 단위목표 설정은 보통 3~5개 범위로 정하는 것이 일반적이고 큰 무리가 없다.

단위목표가 한 두개로 한정될 경우에는 다른 피평정자들 보다 유리한 점수를 받을 개연성이 높으며, 반대로 단위목표가 너무 많아 세분화되어 있을 경우에는 그 역(逆)의 결과를 초래할 수 있다. 따라서 업무의 비중은 업무의 수행시간, 조직의 상위목표(예컨대 도정목표)와의 일치도 등에 따라 그 비중을 합리적으로 정하는 것이 중요하다.

먼저, 각 단위목표와 상위목표와의 일치여부는 매우 일치, 일치, 약간 일치 등으로 구분하여 그 가중치를 「0.9~1.1(±0.1)」 범위내에서 설정할 수 있다. 물론 「0.8~1.2(±0.4)」 범위도 상정할 수는 있겠으나, 현실적으로 큰 무리가 따른다. 왜냐하면

상위목표와 일치하지 않은 단위목표는 존재의의가 없기 때문이다. 한편, 업무소요(수행)시간은 일반적으로 단위목표의 수가 2~5개 사이에서 결정되기 때문에 그 비중은 50~10%의 범위에서 정할 수 있다. 따라서 「업무비중」은 단위목표의 상위목표와의 일치도 및 단위업무의 수행시간(전체 업무 수행상 차지하는 비율)을 서로 곱하여 계산할 수 있다.

예컨대, 어느 지방전문직 공무원이 모두 세가지 단위목표를 달성하는데 있어 업무수행시간이 각각 50%, 30%, 20%의 비중을 차지하고 있고, 이에 따른 상위목표와의 일치도가 각각 매우 일치, 일치, 약간 일치일 경우라고 한다면, 그 업무 비중은 각각 0.55, 0.3, 0.18이 된다(다음에서 밑줄친 부분에 해당).

상위목표 일치도 단위목표 수행시간	매우 일치(1.1)	일 치(1.0)	약간 일치(0.9)
50%(0.5)	0.55	0.5	0.45
40%(0.4)	0.44	0.4	0.36
30%(0.3)	0.33	0.3	0.27
20%(0.2)	0.22	0.2	0.18
10%(0.1)	0.11	0.1	0.09

라. 가감점제의 적용

도지사는 월별 또는 분기별 및 수시로 업무추진 상황을 점검하고, 점검결과 특기할 만한 사항이 있을 경우, 가감점을 ± 10 점의 범위 내에서 부여할 수 있다. 가감점을 부여할 때에는 반드시 일시, 가감사유 등 그 근거를 기록하도록 되어 있다. 이때 가점요인과 감점요인의 평가기준은 공무원 상벌에 관한 사항을 참조하여 필요시에는 더욱 세분할 수 있으며, 그 비중은 평정자와 피평정자 간의

합의에 의하여 그 가감점을 정할 수도 있다. 또한 다음과 같이 조직의 융화도나 도정발전 및 해당 부서 업무발전에 지대한 공헌을 한 경우에도 가점 요인으로 활용될 수 있을 것이며, 그 반대로 복무 태도 및 근태상황의 불량은 물론, 기본업무 수행에 있어 퇴행적이거나 부정적인 경우에는 감점요인으로 간주할 수 있다.

구 분	특 기 사 항	
	가 점 요 인	감 점 요 인
공 통 사 항	<ul style="list-style-type: none"> • 조직에의 융화도, 성실한 직무수행 및 책임감 • 생산적인 정책수립에 아이디어를 제공한 경우 • 경시대회 등 업무관련 경연대회 입상자 • 업무수행과 관련된 가화·미담사례의 주인공 • 분기별 심사분석 또는 민원만족도·친절도 등의 측정결과 선정된 우수 실·국·과 소속 직원 	<ul style="list-style-type: none"> • 징계, 경고, 무단결근 • 업무수행상 창의력, 책임감, 추진력 등에 근본적인 문제가 있는 경우

마. 평가방법

$$\text{목표달성도}(100\text{점 만점 기준}) \times \text{해당목표의 가중치} \times \text{업무비중} + \text{가산점} = \text{평가점}$$

어떤 지방전문직 공무원의 X·Y·Z 등 세가지 단위목표에 대한 실적평가는 다음의 방법에

의해 평가하며 이의 계산방법은 위의 계산절차를 따른다.

단위목표	목표달성도 (100점 만점)	해당목표의 가중치	업무비중	가 산 점	합 계
X 목표	100	0.9	0.55	-1	48.5
Y 목표	90	1.1	0.30	0	29.7
Z 목표	90	1.0	0.18	+2	18.2
총 평점					96.4

여기서 「목표달성도」는 100점 만점으로 환산되어야 하며, 각각의 단위목표에 대한 계산결과를 모두 합산하면 총점수(총평점)가 나온다. 유의할 점은 당초 평가등급에 있어서 「110점 이상=A등급(탁월)」은 「가산점」에 근거한 것이므로, 반드시 100점 만점으로 환산되어야 한다.

Ⅲ. 충청남도 지방전문직 공무원에 대한 실적평가기준 설정(안)

1. 지방전문직 공무원 운영현황

현재 충청남도 전문직 공무원은 정책연구관(연구위원)을 비롯하여 35명에 이르고 있다. 농촌기술원의 전문직 공무원이 13명으로 가장 많으며, 물가관리담당은 현재 충원되지 않고 있다. 또한 앞

(단위 : 명)

구	분	계	가호	나호	다호	라호	마호
계		35	4	3	8	10	10
정	책	4	3	1			
공	무	1	1				
통	역	5		1	1	2	1

구	분	계	가호	나호	다호	라호	마호
산림환경연구소	자연학습장	교관	4	1	1		2
상	담	원		1	1	2	1
농	촌	기	11		5	4	2
농	촌	기	2			2	
조		경	1		1		
모		필	1				1
조	리	사	1				1
백	제	역	2			1	1
물	가	관	-				

자료 : 충청남도 총무과 인사계 제공(1998년 9월 현재)

으로 충청남도에서는 지방전문직 공무원의 경우 각 분야별 전문가를 적극 활용코자 하나, 최근의 지방행정 구조조정 및 내부방침에 따라 당분간은 줄어들 전망이다.

전문직 공무원의 업무는 각 분야에 따라 담당하는 역할이나 기능이 상당히 상이하기 때문에, 근무실적 평가기준을 설정하는데는 '기술적 난이도'가 적지 않다. 이러한 기술적 어려움을 효과적으로 극복하기 위해서는 우선, 공통 및 유사업무끼리 한데 묶어 실적평가 기준을 마련하는 것이 효율적일 것으로 판단된다. 특히, 전문직 공무원 실적평가자료의 면밀한 검토를 통해 기존의 '포괄적 평가'(comprehensive evaluation)의 현 실태를 면밀히 파악, 검토함으로써 보다 객관화된 기준설정 방향을 시사받을 수 있을 것이다. 기존의 전문직 공무원 실적평가자료를 검토한 결과에 의하면, 객관화(계량화)된 평가자료가 없어 부서장(실·국·

원장 및 사업소장)의 '주관적 평가'에 따라 '관대한 평가'(관용성의 오류)의 개연성이 높은 것으로 나타났다. 이에 따라 객관화된 평가기준 설정이 시급함을 재확인할 수 있었다.

2. 지방전문직 공무원 담당 유사업무의 통합화

지방전문직 공무원의 실적평가를 하는데 있어서, 앞에서 제시한 공통적인 평가기준 및 가중치를 가지고 이들의 실적평가를 하는데 있어서는 한계가 있다. 왜냐하면, 이들의 업무영역이 상이하기 때문에 업무의 성격과 특성에 따라 평가기준 및 가중치를 달리하여 평가하는 것이 현실적으로 필요하기 때문이다. 그리하여 현행 충청남도 지방전문직 공무원의 업무분장 내역을 파악하여 유사한 분야끼리 한데 묶을 경우에는 다음과 같이 연구·교육·통역업무, 현장학습 지도업무, 민원상담업무, 생산 및 분석업무, 사업지원업무 등

으로 대별할 수 있다. 특히, 유사업무 통합에는 단순히 '업무성격(특성)'만을 고려할 것이 아니라, 현원의 '등급' (grade)을 동시에 고려하여 분야별 인원 및 채용(계약)상의 '직능'(책임도·난이도)

을 동시에 반영할 수 있어야만이 현실적인 전문직 공무원의 실적평가기준을 수립할 수 있을 것이다.

업 무 구 분	해 당 분 야	인 원
연구·교육·통역업무	• 정책연구위원, 교육원 어학교관, 통역원	10명
현장 학습지도업무	• 산림환경연구소 자연학습장 교관	4명
민원 상담 업무	• 민원상담요원	3명
생산 및 분석업무	• 농촌기술원 생산요원 및 분석요원	13명
사 업 지 원 업 무	• 조경관리, 모필, 조리사, 백제단지조성, 물가관리	5명

3. 담당분야별 평가기준 설정(예시)

여기에서는 연구·교육·통역업무 및 민원상담 업무를 담당하고 있는 지방전문직 공무원의 경우에 있어서는 다음과 같이 예시적으로 그 평가기준

을 설정하여, 여기에 적합한 가중치를 부여, 실적 평가를 하는 것이 바람직할 것으로 사료된다.

구 분	연구·교육·통역업무	민원 상담 업무
실 적 평 가 기 준 (예시)	① 연구과제의 중요도 ② 연구수행의 난이도 ③ 연구수행결과의 분량(규모) ④ 성실성·노력성 여부 ⑤ 창의적, 차별화된 연구수행 ⑥ 전문지식 및 정보통신기술 활용도 ⑦ 연구결과의 실용성 ⑧ 비용절감의 효과 ⑨ 연구성과의 학문적 가치 ⑩ 연구성과의 영향 및 정책적 제안	① 고객(도민) 만족도 ② 처리기관 지정·이관 합법성 ③ 고객편의 고려 및 친절성 ④ 업무처리의 신속성 및 노력 여부 ⑤ 업무분량 및 업무의 성격 ⑥ 필요한 전문지식·기술의 정도 ⑦ 장애용인(容認)의 수 및 정도 ⑧ 업무처리의 정확성 ⑨ 예산·비용의 절감 정도 ⑩ 제안 및 발의

가. 연구·교육·통역분야(예시)

아래의 표에서는 연구·교육·통역업무 분야에 대한 일반적 기준을 예시해 본 것으로써, 필요시

각 분야별로 독립성과 차별성을 갖고 실적 평가기준을 마련하는 것이 요구된다고 할 수 있다.

평 가 항 목	가중치	평 가 기 준	비 고
과제의 성격	3	첨단과제(새로운 시책개발, 창안업무)	
	2	신규과제(약간 창의적인 업무)	
	1	기존과제(정상수행의 업무)	
과제수행기간	3	8~12개월 소요(또는 연간)	과제소요기간 기준
	2	4~8개월 소요(또는 반기)	
	1	1~4개월 소요(또는 분기)	
과제수행의 난이도	3	고급의 전문지식 필요(선진국의 이론 및 사례 응용)	
	2	중급의 전문지식 필요(국내의 이론 및 사례 응용)	
	1	기존지식으로 수행가능	
성실성·노력성	3	과제수행에 적극적이고 능동적임	
	2	보 통	
	1	과제수행에 소극적이고 수동적임	
창 의 성	3	새로운 이론이나 아이디어, 모델 창출	통역분야는 참 신한 통역 기법 의 개발, 적용
	2	기존의 이론, 아이디어, 모델의 개선	
	1	새로운 아이디어의 창출 미흡	
전문지식 및 정보 통신기술 활용도	3	외국자료의 참조 및 인터넷 활용 다대	
	2	국내외자료 및 인터넷 활용 보통	
	1	거의 없음	
과제수행결과의 실 용 성	3	도정수행에 많은 참조와 활용이 됨	
	2	약간 활용되고 있음	
	1	도정수행에 거의 활용되지 못함	
비용절감의 효과	3	예산절감액 / 과제수행경비 > 1	
	2	예산절감액 / 과제수행경비 = 1	
	1	예산절감액 / 과제수행경비 < 1	

평 가 항 목	가중치	평 가 기 준	비 고
과제수행의 기대효과	3	도정발전에 크게 기여	
	2	도정발전에 약간 기여	
	1	도정발전에 거의 기여치 못함	
과제수행성과의 영향 및 제안	3	최종성도가 전국 단위에 영향을 미칠 뿐 아니라 새로운 정책·사업·제도개선의 방안을 이끌어냄	교육·통역 분 야는 도정 발 전에의 기여도 적용
	2	최종 성도가 지역발전에 영향을 미칠 뿐 아니라 제안 및 발의를 통해 기존 정책·사업·제도 등이 일부 개선됨	
	1	최종 성도가 아무런 효과가 없고 새로운 정책·사업·제 도 등의 제안 및 발의가 전혀 이루어지지 않음	

나. 민원상담업무 분야(예시)

평 가 항 목	가중치	평 가 기 준	비 고
고객의 만족도	3	상담후 고객들의 만족도 > 1	고객만족도를 1(100%)로 가정
	2	상담후 고객들의 만족도 = 1	
	1	상담후 고객들의 만족도 < 1	
처리기관 지정·이관의 합법성	3	처리기관을 정확하게 지정·이관	
	2	노력은 다대했으나 결과는 완전치 못함	
	1	처리기관을 정확하게 지정·이관 못함	
고객의 편의고려 및 친절성	3	고객(도민)의 입장에서 친절하게 업무를 처리하여 많은 칭찬을 받음	필요시 도민 의 민원만족 도 조사평가 결과로 가름
	2	고객의 입장에서 주어진 업무를 묵묵히 수행함	
	1	불친절하게 업무를 처리하여 고객들로부터 많은 불평을 받음	
업무처리의 신속성 및 노력성	3	일정보다 빠르게 업무를 처리하고 업무수행에 적극적이 고 능동적임	"
	2	일정에 맞게 업무를 처리하나 업무수행에 대한 노력이 보통임	
	1	일정보다 늦게 업무를 처리하고 업무수행에 태만하고 수 동적임	

평 가 항 목	가중치	평 가 기 준	비 고
업무분량 및 업무의 성격	3	목표한 업무분량을 초과하여 달성함	
	2	목표한 업무분량을 달성함	
	1	목표한 업무분량을 달성하지 못함	
전문지식·기술의 활용 정도	3	문제를 해결하는데 있어서 새로운 전문지식 및 기술이 많 이 필요함	
	2	약간의 새로운 전문지식 및 기술이 필요함	
	1	거의 전문지식 및 기술이 필요 없음	
장애요인의 수 및 정도	3	상단에 있어 장애요인을 적극 제거함	외국어, 법률 지식, 상담기술, 전문지식
	2	상단에 있어 장애요인을 일부 제거함	
	1	상단에 있어 장애요인을 전혀 제거하지 못함	
업무처리의 정확성	3	업무처리 내용 이상으로 문제를 신속·정확하게 해결함	
	2	업무처리의 내용대로 맞게 문제를 해결함	
	1	업무처리의 내용대로 문제를 해결하지 못함	
예산·비용의 절감 정도	3	예산절감액 / 소요비용 > 1	
	2	예산절감액 / 소요비용 = 1	
	1	예산절감액 / 소요비용 < 1	
제안 및 발의	3	고객상담을 통해 도정수행에 도움을 줄 수 있는 새로운 정책·사업·제도 개선방안을 개발함	
	2	제안·발의를 통하여 기존의 정책·사업·제도 등이 일 부 개선됨	
	1	제안 및 발의가 전혀 이루어지지 않음	

IV. 결론 및 정책제안

1. 실적 평가기준의 개별화 및 목표설정의 명료화

지방전문직 공무원은 각 분야별로 고유업무가 서로 상이하기 때문에 공통적인 평가기준을 설정

하여 평가하는데는 다소의 어려움이 있다. 또한 새로운 정책·제도·사업 등을 개발, 적용하기가 현실적으로 곤란한 분야도 적지 않은 것이 사실이다(예컨대 모필, 조리사, 조경분야 등). 따라서 평가분야를 추후 개별분야로 유형화(typology)하여

별도의 평가기준을 설정, 평가하는 것이 바람직하다. 그렇지 않고 공통적 평가기준만을 적용, 평가할 경우에는 그 평가 결과가 환류(還流 : 피드백)되어 교육훈련, 인사관리, 성과급 자료로 활용하는데는 실질적인 한계가 있음에 유의해야 한다. 즉 공통적인 평가기준과 선택적인(특성을 반영한) 평가기준을 적절하게 안배하는 것이 합리적일 것인바, 이에 추후 면밀한 대비가 요구된다.

한편, 지방전문직 공무원이 계약기간 동안 달성해야 할 업무목표는 상위목표와 유기적으로 연결되어 명확하고 구체적으로 제시되어야 하며, 단위목표는 상위목표에 따라 적절한 수준에서 세분화할 필요가 있다. 또한 소정의 성과목표가 불명확할 경우에는 단위목표를 설정하는데 있어 구체성을 갖추지 못하고 종전처럼 추상적인 단위목표를 설정할 개연성이 높은 만큼, 목표가 명확히 제시되지 않은 경우에는 객관적이고 정확한 실적평가가 불가능하다는 점에 예의 유의해야 할 것이다.

2. 가중치 부여와 단위목표의 설정

해당목표의 가중치에 대한 평가기준을 설정할 때 그 목표의 난이도에 따른 가중치를 1.1, 1.0, 0.9 등 3단계로 구분하여 평가할 경우, 목표의 난이도에 따른 가중치의 효과(영향도)가 낮아지기 때문에, 필요하다면 가중치 범위를 모두 5단계로 세분화할 필요도 있다. 이렇게 함으로써 평가의 변별력을 높일 수 있다. 가중치를 여러 항목으로 나누어 구하는 경우에 이론적인 범위는 1개의 항목으로 구한 경우와 동일하나, 분포는 $1 \pm 1\sigma$ 의 범위

내에 약 68%가 속하게 된다. 따라서 1개 항목으로 측정한 경우와 같은 가중치의 효과를 얻기 위해서는 가중치의 범위를 현실적으로 넓힐 필요가 있다.

또한 피평정자는 여러 개의 목표에 대하여 평가를 받는 경우보다 1~2개의 단위목표를 선정하여 평가를 받을 경우에 더 높은 평가점수를 받을 수 있는 바, 이는 분명히 오류를 내포할 개연성이 높다. 따라서 이러한 문제를 해결하기 위해 평가대상은 그 사람의 전체업무를 대상으로 하여 실적평가를 하도록 해야 한다.

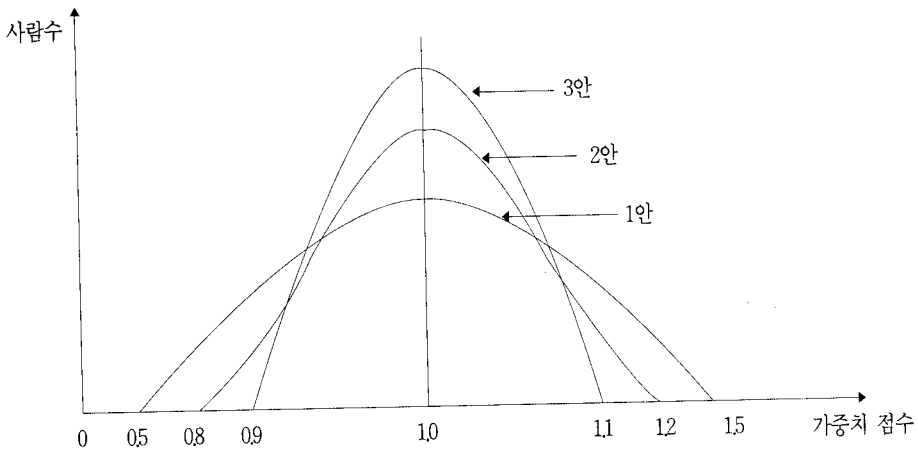
3. 정책제안

충청남도의 입장에서 전문직 공무원들의 실적을 합리적으로 평가하기 위해서는 업무 성격에 따라 그 가중치의 범위를 다르게 적용하는 것이 요구될 것이다. 지방전문직 공무원의 직무특성(난이도·복잡성 등), 인적요인(human factors : 등급, 학력수준, 담당분야 등), 과업환경(사무직종·야외직종 등)에 따라 그 속성과 편차(attribute and bias)를 현실적으로 인정해 줄 필요가 있다. 가중치의 범위를 정하는데 있어서, 예컨대 21세기 충남도정이 지향하고 있는 도정의 추구목표와 부합되거나 IMF 경제난 극복을 위한 정책·제도·사업 등과 같은 새로운 정책개발 및 시책발굴에 역점을 둘 경우 해당 분야들에 대한 평가기준에 가중치를 적절히 높이는 것도 필요하다.

앞에서와 같이, 가중치 범위가 0.9~1.1의 범위에서 결정될 경우에는, 잘하는 사람과 못하는 사

사람들 간의 차이를 변별하기가 곤란하게 될 수 있다. 따라서 이들의 변별력(차별화 효과)을 높이기

위해서는 다음에서 보여주고 있듯이, 어느 정도의 가중치 점수 차이를 두는 것이 필요하다.



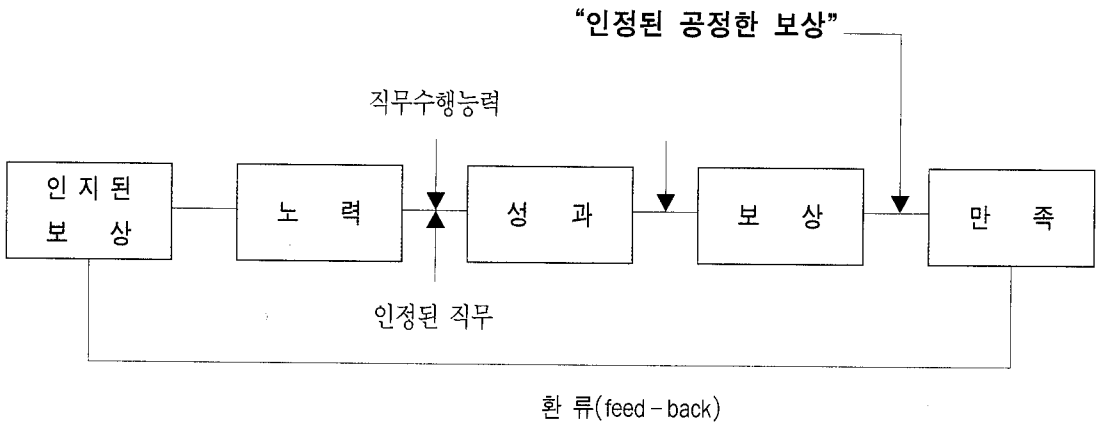
이 그래프에서 볼 수 있듯이, 가중치의 점수변화에 따른 영향을 제1안과 제2안 및 제3안으로 구분하여 살펴볼 수 있다. 가중치의 범위를 제1안으로 채택하였을 경우 변수들 간의 분포가 제2안 및 제3안에서 제시하고 있는 범위보다 넓어짐으로써 변수들 간의 변별력을 높일 수 있다. 변수들간의 분포가 넓어짐으로써 충청남도 전문직 공무원들간의 실적평가의 차이를 더욱 구체적으로 반영할 수 있다는 것이다. 가중치의 범위를 제2안으로 했을 경우에는 제1안과 제3안의 중간정도에 위치해 있어 변수들간의 변별력이 제1안보다는 다소 떨어지고 제3안보다는 약간 높으며, 제3안의 경우에 있어서는 변수들의 중앙 집중화 현상이 제1안 및 제2안에 비해 두드러지게 나타나고 있어 변수간의 변별력이 떨어짐을 알 수 있다. 따라서 앞으로 충청

남도의 입장에서 실적과 능력위주로 전문직 공무원들을 평가하기 위해서는 새로운 정책개발, 업무의 기여도, 창의적·혁신적 직무수행 등에 가능한 가중치의 비중을 크게 두어 변수들간의 변별력을 단계적으로 높여가도록 해야 할 것이다. 이렇게 하기 위해서는 앞서 제시한 제1안을 목표로 하여 실적평가제가 정착되어 가는 진행상황에 긴밀히 대응하면서 완전한 실적제로 가는 것이 바람직하다.

마지막으로 실적평가에 있어서 매우 중요한 요소 중의 하나는 「공정성」(fairness)이 아닐 수 없다. 넓은 의미에서 평가는 곧 보상(compensation or reward)의 개념을 포괄한다. 그러나 보상의 중요성은 조직구성원의 만족과 성과 뿐만 아니라 그의 불만족과 이로 인한 역기능적 행동에 있어서도

그 중요성이 크게 나타난다. 보상에 대한 불만족은 보상금액 자체 뿐만 아니라 보상에 대한 불공정성 그리고 보상 정보자료의 비밀 등 여러 가지

요소에 의해 형성된다. 결국 다음의 그림과 같이 ‘공정한 보상’을 통해서만이 이에 합당한 노력과 성과를 창출할 수 있다는 것이다. **열린충남**



참고문헌

- 강유신(역), 연봉제, 능력주의 시대의 임금제도, 갑
진출판사, 1998.
- 김순양, “지방공무원의 능력개발과 신인사제도”,
지방자치, 현대사회연구소, 1998. 8.
- 김식현, 인사관리론, 무역경영사, 1991.
- 김진국 외(공역), 고객만족 서비스 품질의 측정과
개선, 서울포럼, 1993.
- 남성일, “성과 배분제도의 문제점과 개선방안”, 임
금연구, 가을호, 경영자총연합회 임금연구
센터, 1993.
- 신유근, 인사관리 : 현대 인적자원관리, 경문사,
1995.
- 이달곤, “지방공무원의 전문성 제고가 시급하다”,
지방자치, 현대사회연구소, 1994. 12.
- 이선우, “공무원 실적평가제도 개선방안”, 한국행
정연구, 한국행정연구원, 1998. 8.
- 이종두, “공무원 평정규칙의 근무성적 평가 제도
에 관한 문제점과 개선방안”, 법학연구,
제7권, 25호, 충북대학교 법학연구소,
1995. 12.
- 이학중, 인적자원관리 : 현대 인사관리 이론과 사
례연구, 세경사, 1995.
- 임종만, 우리나라 기업의 인적자원 개발에 관한
실증연구, 인천대학교대학원 박사학위논
문, 1992.
- 충청남도, 전문직 공무원 근무실적평가 결과보고
: 업무자료, 1998. 2.
- _____, 충청남도 지방전문직 공무원 근무실적평
가업무처리지침, 1998. 7.
- 충청남도, 지방전문직 공무원 근무실적평가 업무
처리요령, 1998. 7.
- _____, 목표관리제 시범운영지침, 1998. 7.
- _____, 점수제인사 평정제도 시범운영지침, 1998. 7.
- _____, 목표관리제 시범운영지침, 1998. 7.
- _____, 道 조직개편에 따른 관련규칙 제·개정계
획, 1998. 8.
- 하상목, 공무원 성과급제도의 합리적 운영방안, 한
국행정연구원, 1996.
- _____, 공무원 근무성적 평정제도의 합리적 운영
방안, 한국행정연구원, 1998.
- 한국지방행정연구원, 지방자치와 지방공무원의 능
력발전, 1991.
- 한창화(역), 일본 공무원의 인사 및 급여시스템,
세진사, 1997.
- Ivancevich, J.M., et al., *Managing for
Performance*, Business Publications Inc.,
1993.
- Porter Lyman W. and Lawler III., Edward E.,
Managerial Attitude and Performance,
Homewood, Ill. : Richard D. Irwin, Inc.,
1988.
- Redwood Anthony, “Human Resources
Management in the 1990s”, *Business
Horizons*, Jan.~Feb. 1990.

지식행정과 新빠꿈이 양성론

- 새로운 행정 패러다임의 형성을 기대하며 -

1. 머리말

지방공무원사회에 '빠꿈이'라는 재미있는 은어(隱語)가 있다. 어느 한 분야의 업무에 대하여 해박한 지식을 가진 사람을 일컫는 별명이다. 공무원이 되고나서 줄곧 지방문화재 업무만 취급해온 '문화재 빠꿈이'가 있는가 하면, 운수업무만 다뤘은 '운수 빠꿈이', 지방세 전공의 '지방세 빠꿈이'도 있다. 이 빠꿈이들의 수준이 어느 정도인가 하면 각종 쟁송에서 일류 변호사들과 맞붙어도 전혀 밀릴 것이 없는 사람이 많다. 말하자면 '전문행정가'인 셈인데, 이들의 공통적인 흠이라면 공무원 생활의 대부분을 한 분야에서만 근무한 탓에 여러 부서를 두루 거친 여타 공무원들에 비해 융통성이 적고, 자신의 일 이외에는 별 관심이 없다는 점일 것이다.

이 빠꿈이들의 위력은 대단한

것이어서 무슨 큰일이라도 나면 직위에 관계없이 직접 기관장에게 상황 설명을 하고 나름대로의 처방까지 제시할 경우가 적지 않다. 앨빈 토플러(Alvin Toffler)가 그의 저서 「권력이동」(Powershift)에서 말한 '권력의 원천으로서의 지식'이 실감나는 장면이 아닐 수 없다.

최근 지식사회화의 추세 속에서 '지식경영'이 강조되고 있지만 정작 '지식'의 축적과 활용이 필요한 분야는 날이 갈수록 국민의 신뢰를 상실하고 있는 우리 나라의 행정분야가 아닐까 싶다. 그러한 의미에서 필자는 '지식행정'과 '新빠꿈이(지식공무원)'의 양성을 제안한다.

2. 지식행정의 개념

지난 1960년 지식작업(knowledge work)과 지식근로자(knowledge worker)라는 말



박 상 돈
(朴商敦)

충남발전연구원
연구실장

을 처음으로 사용하였던 저명한 경영학자 피터 드러커(Peter F. Drucker)에 의하면 지식이란 “재화의 생산방법이나 공정 등을 끊임없이 개선하거나 개발·혁신하여 부가가치를 높이는 행위”이라고 한다.” 여기에서 말하는 지식은 단순한 학문적 지식(學識)과는 구별되어야 하며, 살아있는 지식이란 이론의 기반 위에 현장의 경험을 접목시킨 것이라야 한다. 그는 자본과 노동은 더이상 핵심적인 ‘생산수단’이 될 수 없고, ‘지식’이 이를 대체하는 새로운 생산수단이라고까지 단언하였다. 과거에는 생산적인 곳에 자본을 배분하거나 노동을 투입하는 것이 경영의 핵심이었으나, 이제부터는 어떠한 지식을 어느 곳에 어떻게 투입하느냐가 문제해결의 관건이 된다는 것이다.

즉, 가치(價値)는 자본과 노동력에 의해서가 아니라, ‘생산성’과 ‘혁신’에 의해 창조되며, 이 생산성과 혁신은 지식을 작업에

적용한 결과라는 것이다. 따라서 과거의 자본가들이 생산적인 곳에 ‘자본’을 배분할 줄 아는 사람들이었다면 오늘날의 지식경영자는 생산적인 곳에 ‘지식’을 배분할 줄 아는 사람이다.

이러한 문제의식을 바탕으로 오늘날 우리의 행정현실을 바라보자. 현대사회에서 관료집단, 그리고 그들이 주도하는 행정현실에 대해 불만이 없는 나라는 없겠지만 IMF를 겪고 있는 우리나라에서는 이러한 경향이 특히 심한 것 같다. 갈수록 의심받고 있는 행정능력은 주로 지나치게 비대화된 공공부문의 규모와 비효율성, 그리고 각종 행정규제의 남발에서 연유하는 것으로 보여진다. 더 혹독한 비난은 공공부문의 관료적 경직성, 시민의 요구 혹은 이익집단의 부당한 압력이나 외부 충격에 적응할 수 있는 탄력성의 결여로 말미암아 통제불능의 상태가 되었다는 것이다.²⁾

이러한 비난들에 대해서 행정

은 겸허하게 자신을 반성할 필요가 있다. 고전적인 행정의 이념을 굳이 예로 들지 않더라도 행정의 효율성에 대한 추구는 오늘날 우리나라의 행정에 있어 신뢰회복 차원에서 보다 절실한 과제가 아닐 수 없다. 이러한 의미에서 우리의 ‘지식행정’에 대한 관심은 민간의 ‘지식경영’에 대한 관심 못지 않게 크다.

피터 드러커의 지식에 대한 정의를 원용하자면 “지식행정이란 공무원이 자신의 행정업무를 수행하는 과정에서 절차·방법 등을 끊임없이 개선·개발·혁신함으로써 행정의 부가가치를 높이는 것”을 말한다. 행정에 부가가치가 있을 수 있는냐는 의문이 있겠지만 이는 행정원가와 사회적 비용의 절감형태로 나타날 것이다. 진정한 행정은 그 사회의 민주적 질서와 시장경제적 가치를 수호하고, 능률성과 효과성을 바탕으로 사회비용을 줄여주는 것을 하나의 목표로 해야 하기 때문이다.

1) 피터 드러커, 이재규 역, 자본주의 이후의 사회, 한국경제신문사, 1993, pp.272~273.

2) 총무처 직무분석기획단, 신정부혁신론, 동명사, 1997, p.8.

지식근로자는 끊임없이 자신의 일을 개선·개발·혁신함으로써 근속연수가 쌓일수록 부가가치가 높아지는 사람을 말한다. 반면 그저 시간만 때우고 봉급만 기다리는 보통 근로자의 부가가치는 시간이 지날수록 상대적으로 자신에 투자되는 비용에 비해 더욱 떨어진다.³⁾

과거의 행정이 보통근로자(공무원)들에 의해 수행되는 것이었다면, 지식행정은 지식근로자(공무원)들에 의해 수행되는 행정이라고도 말할 수 있다. 1996년을 기준으로 한 OECD 및 각국의 통계를 볼 때 우리나라의 공무원수는 인구 1천명당 20.5명으로서 일본의 33.2명, 미국의 68.9명, 영국의 70.4명, 캐나다의 78.5명, 독일의 73.1명 등에 비해 턱없이 적다. 그럼에도 불구하고 국민들은 우리나라의 공무원 수가 너무 많다고들 말한다. 여기에 중요한 시사점이 있다. 즉, 우리에게 국민들에게 양질의 서비스를 제공할 수 있는 지식공무

원들이 너무 적다는 것이다. 그렇기에 실제로는 공무원의 수가 필요한 인원에 미치지 못함에도 불구하고 너무 많은 것으로 느끼는 것은 아닐까 하는 맥락에서 필자는 지식행정과 지식공무원 양성의 필요성을 절감한다.

3. 지식행정의 실행화 방안

국내에서는 아직까지 지식행정을 본격적으로 시도하고 있는 자치단체가 없어 유사한 사례를 찾기 어려우나, 지식경영을 잘하고 있는 선진기업들의 예로 보아 지식행정을 위해서는 다음과 같은 준비가 필요하다.

첫째는 지식탱크(Knowledge Tank)를 만드는 일이다. 지식탱크는 썩크탱크에서 유추한 조어(造語)로서 지식을 한곳에 모아두고 공동으로 이용하는 공간을 말한다. 이는 각종 정보를 모아두는 데이터베이스와 유사한 개념으로서 지식 베이스라고도 할 수 있다. 앞선 기업들은 최

첨단 컴퓨터와 정보통신기술을 이용하여 지식탱크를 만들어 활용하고 있는데 삼성SDS의 '아리샘', 앤더슨 컨설팅사의 'KXchange시스템'이 그 한 예이다.

이 시스템들의 특징은 개인 및 부서가 보유하고 있는 지식을 전사적(全社的)으로 시스템화하여 언제, 어디서든지 재 활용이 가능하도록 구축되어 있다. 특히 앤더슨사의 시스템의 경우 전세계 47개국에 산재되어 있는 앤더슨 컨설팅사의 컨설턴트들간의 축적된 경험 및 노하우를 세계 어디서나 공유할 수 있도록 하고 직원간의 원활한 의사소통을 지원하기 위해 전세계 600여개의 데이터 베이스를 3~4백여명의 관리자가 관리하고 있다.⁴⁾

한편 우리나라의 경우 한국통신 경영연구소의 최재윤 등이 한국통신 연구개발본부 직원들을 대상으로 조사해 본 결과 연구 수행중 얻어지는 아이디어는

3) 매일경제 지식프로젝트팀 편, 지식혁명보고서, 매일경제신문사, 1998.9, p.72.

4) 윤심 등, "지식관리시스템 구축도구에 관한 연구", 제1회 지식경영학술심포지엄, 1998, pp.242~243.

전체 응답자중 51%가 개인 연구 노트나 파일에 보관하며, 40%가 연구개발본부내 지식 저장수단인 TM(Technical Memo) 또는 TR(Technical Report)에 입력하며, 팀내 그룹웨어에 보관하는 것은 9%로 나타났다. 전체적으로 보면 응답자의 약 절반에 해당하는 49%는 지식공유시스템에 지식을 저장하며, 또 다른 절반(51%)은 지식을 개별적으로 저장하고 있는 것으로 나타났다.³⁾

둘째, 지식탱크에는 관리자가 있어야 한다. 이는 도서관의 사서직원과 같은 역할을 하는 사람으로서 그가 항상 새로운 자료를 비치하고 이용자의 편리한 이용을 도와주듯이 지식탱크의 관리자는 지식의 저장과 활용을 돕는 적극적인 매개자 또는 관리자의 기능을 수행해야 한다.

셋째, 지식탱크에는 언제라도 먹을 수 있는 신선한 음식과 같은 지식들을 가득 채워 놓아야 한다. 배가 고픈 사람이 음식을 찾아 먹듯이 새로운 지식이 필

요할 때 지식탱크의 뚜껑을 열면 언제라도 활용할 수 있는 지식이 있다면, 행정수행 과정에서 미처 예기치 못한 상황이 벌어진다 하더라도 전혀 겁날 게 없다.

넷째, 지식의 공유를 조장해야 한다. 다른 사람과 공유하는 지식은 또다른 새로운 지식을 만들어 낸다고 한다. 지식공유가 잘 안 되는 이유는 대부분 관련 부서간 혹은 구성원간의 커뮤니케이션 부족에 기인한다. 또한 커뮤니케이션이 부족한 것은 조직문화의 미성숙 뿐 아니라 리더쉽의 부족 또는 시스템의 미비에도 원인이 있다고 볼 수 있다. 우리 연구원에서는 지난 98년 9월부터 '이너포럼(Inner Forum)'이라는 제도를 신설하고 마감이 임박한 연구보고서에 대한 평가와 관련한 토론을 유도해 본 결과 연구원들의 전공이 서로 다름에도 불구하고 많은 의견들이 개진되어 각자의 연구마무리에 큰 참고가 되고 있다. 이는 전문지식의 상호교환이라

고 하는 측면에서 높이 평가할 수 있다. 따라서 문화의 경직된 상황만을 탓할 게 아니라, 지식자원을 제공한 사람들을 존중하고 그에 상응하는 인센티브를 주는 등 지식이 공유될 수 있는 환경부터 조성해야 한다는 점을 강조하고 싶다.

4. 지식공무원(新빠꿈이)의 육성

충청남도 의회사무처에 근무하고 있는 김정훈 등은 그들이 과거 「서산 대죽공단」과 「천안 신부지구 택지개발사업」에 참여한 경험을 토대로 1998년 5월에 「보상실무요령」이라는 소책자를 발간하였다. 그들은 대부분의 지방공무원들이 그러하듯이 어느 날 갑작스러운 인사발령에 따라 '보상'이라는 낯선 업무와 맞부딪쳤다. 그리고 곧 경험부족으로 인하여 큰 곤욕을 치렀다. 뜬눈으로 날을 지낸 적도 많았다. 그들은 이때 쌓은 경험을 토대로 대·소단위의 각종 민간보상 업무의 절차, 방법, 요령, 유의점

3) 최재윤 등, "지식관리와 지식창조를 위한 통합전략 모형 창출에 관한 탐색적 연구", 제1회 지식경영학술심포지엄, 1998, p.94.

등의 노하우를 소책자로 발간하여 도내의 공무원 사회에 공개하였다.

지방행정의 현장에서 SOC 확충 등 대소의 공공사업이 수없이 이루어지고 있는 현실을 감안할 때 이러한 사업으로 인해 피해를 입는 주민들에 대한 위로와 함께 이들의 재산권을 비롯한 각종 권리 등에 대한 법적·행정적 처리는 생각처럼 쉬운 문제가 아니었고 지금껏 간과되어온 부분이 적지 않았다.

하지만 앞으로는 이 책자를 접한 공무원들이 훨씬 저렴한 비용으로 보상업무를 수행할 수 있게 되었고, 혹시 더 나은 방법이 있으면 보완도 할 수 있다. 주민의 입장에서든 업무처리를 보다 쉽게 감시할 수 있어 이의 신청 등 사회적 비용을 절감할 수 있으니 누이 좋고 매부 좋은 격이다.

우리는 여기에서 '지식행정'의 한 모습을 발견하게 된다. 만일 김정훈 등의 이러한 작업이 없었다면 또다른 이들이 똑같은 과정을 거쳐 낱밤을 새우며 그 보상업무를 익히고 있을 터이

고, 주민들은 주민들대로 피곤한 보상을 받는 동안 수많은 사회적 비용(돈)을 허공에 뿌렸을 것이다.

충남 보령시의 윤현구·명희철·손수일 등도 지식공무원이다. 1994년 필자가 대천시장으로 있으면서 보령탄광의 폐광 조치이후의 지역경제활성화에 부심하고 있을 무렵, 이들은 시청의 과장이나 계장 또는 평직원이었다.

현재 보령시의 국장으로 있는 윤현구는 당시 기획예산담당관으로 있으면서 손수일과 더불어 대천해수욕장의 방송시설을 현대화하였다. 그는 1960년대초 공무원에 첫발을 디딘 이래 한결같이 이 고장을 벗어나지 못한 전형적인 지방공무원이지만 행정에 대한 문제의식 만큼은 누구 못지않게 컸다. 해수욕객의 안전을 위한 경고와 안내를 위한 확성기 시설이 너무 노후하여 방송효과의 반감은 물론 내장객의 기분을 상하게 할 정도라는데 착안한 그는 1억원의 예산을 가지고 방송시스템을 전면적으로 교체하는 작업을 지휘하였다. 직접 설계도 하고, 음향효

과를 점검하여 앰프의 방향을 바로잡는가 하면 케이블을 어깨에 메고 전봇대에 직접 올라가 가설하기도 했다. 그 결과로 오죽했던 방송실은 현대적인 오디오시스템을 갖춘 어엿한 해변방송국으로 재탄생했고, 그때부터 지금까지 이 방송국에는 디스크 자키가 상주하면서 해변을 거니는 산책객들에게 하루종일 산뜻한 음악을 선사하고 있다. 이로 인해 대천해수욕장의 이미지가 일신된 것은 물론이다. 그는 낡은 확성기의 교체를 계기로 그동안 쌓아온 지역개발에 대한 노하우를 일거에 쏟아부음으로써 관광산업부흥을 위한 지역의 열망에 부응하고 지역의 부가가치를 한껏 드높였던 것이다. 그는 이제 3~4년 후면 정년을 맞는다. 그렇다고 그의 능력을 의심하는 사람은 없다. 필자는 그를 통하여 근무연한이 오래될수록 부가가치가 높아지는 지식 근로자의 특성을 느낀다.

명희철은 유명한 '보령 머드팩'의 산증인이다. 대천 앞바다에서 진흙을 채취하여 황토와 백토를 일정 비율로 섞어 그 유

명한 보령 머드팩, 머드비누, 머드샴푸, 보디크렌저 등을 만들어 시중에 팔아온 핵심인물이다. 그가 시골의 농업학교 출신으로서 산림직 공무원에서 전직한 행정주사라는 사실을 알게 되면 대부분의 사람들이 놀란다. 그는 1994년 어느 날 대천 앞바다의 진흙이 전국 어느 곳의 진흙보다도 천연미네랄과 각종 미생물을 풍부하게 함유하고 있다는 사실을 알게 된다. 그는 대전의 대덕전문연구단지에 소재한 화학연구소와 자원연구소의 실험을 거쳐 원광대학교 의료원의 김재백 박사에게 자문을 득하고, 화장품업계의 선두주자인 (주)태평양 안정림 이사의 도움을 받아 머드제품을 생산 판매하는데 성공했다. 연간 6~9억원에 달하는 매출수입은 차치하고서라도 지역의 청정 이미지를 내외에 알려 얻어지는 지역의 부가가치는 일일이 금액으로 환산할 수 없을 것이다. 그는 머드팩을 개발하게 된 동기에서부터 절차, 그리고 제품판매와 성과에

이르기까지 그 모든 과정을 기록으로 남기고 일반에 공개하였다. 그의 경험을 통하여 우리는 경영수익사업의 보람과 어려움을 알게 되었다. 전남 신안군의 머드 관련사업은 그의 이러한 노하우가 밑바탕이 된 것으로서, 자원개발의 경험을 공유함으로써 미력이나마 우리나라 지방행정의 질적 성장에 영향을 끼쳤다고 해도 과언은 아니다.

이제 지식공무원의 육성에 대해 논해 보자. 미국의 경영학자들이 브리티시 페트롤리엄(BP), 제너럴일렉트릭(GE), IBM, 마이크로소프트(MS) 등을 대상으로 이들 기업이 왜 돈을 많이 버는지에 대하여 오랫동안 연구한 결과 그들이 얻은 결론은 두 가지였다. 그 회사들에는 첫째 소위 일당백을 하는 근로자 즉, 지식근로자들이 많았다는 사실이었고, 둘째는 그것이 전부가 아니라는 사실이었다. 일당백을 하는 지식근로자들은 언제든지 회사를 떠날 수 있으며, 어디서든지 일당백을 할 수 있는 능력

을 가지고 있기 때문이다. 만일 일당백을 하는 지식근로자가 어느 날 갑자기 회사를 떠난다면 그 사람이 맡고 있던 업무는 마비될 것이다. 그가 맡고 있던 업무가 회사의 성패를 좌우할 정도로 중요한 것이면 보다 큰 일이 벌어질 수 있을 것이다.

따라서 회사가 무너지지 않으려면 또 그가 회사를 떠나더라도 무한경쟁에서 살아남으려면 무엇인가 대비책이 있어야 할 것이다. 앞에서 예로 든 기업들처럼 소위 잘 나가는 기업들은 역시 무엇인가 다른 것을 가지고 있었다. 근로자를 지식근로자로 키우는 방법, 또 그들이 지식을 많이 생산해낼 수 있도록 하는 방법, 그리고 그들이 내놓은 지식을 최대한 활용할 수 있는 방법이 바로 그것이다. 미국의 경영학자들은 그것을 '지식경영'이라고 명명하였다.⁶⁾

지식경영을 어떻게 하느냐는 뒤로 미루고 여기에서는 앞에서 언급한 '지식근로자로 키우는 방법'을 원용하여 보통공무원을

6) 매일경제 지식프로젝트팀, 전제서, pp.142~143.

지식공무원으로 변화시키는 방법을 논해보고자 한다.

많은 관리자들은 전문적인 교육이 개인의 잠재력을 강화시켜 줄 것으로 믿고 회하의 공무원들을 전문분야별로 교육하거나 훈련시키고 싶어한다. 그러나 이러한 교육훈련은 이제 그 유효성이 크게 떨어지고 있다. 왜냐하면 이러한 종류의 교육훈련들은 자기분야의 시각만으로 전체를 판단케 하는 훈련된 무능을 양산할 뿐만 아니라, 대부분의 피교육생은 이를 지겹게 생각하고 결국 관리자가 기대하는 만큼의 부가가치를 생산해 내지 못하는 결과로 나타나기 때문이다. 이러한 까닭에 필자는 지식공무원은 전문교육 과정에 의해서가 아니라, 직장에서의 일상업무를 통해서 키워져야 한다고 믿는다.

지식공무원으로 키우려면 첫째, 이들의 성취동기를 자극해야 한다. 옛날 같으면 사회적 지위(벼슬)에 따라 존경심도 나왔지만 오늘날에는 그렇지 않다. 대통령을 하더라도 잘해야 존경을 받는 것이지, 잘못하게 되면 당

장 사법처리를 하라고 압력을 넣는 백성이 아닌가. 성취의 대상이 문제인데 이들의 관심을 '조직내의 지위'가 아닌 '사회적 보상'으로 돌리는 노력이 필요하다. 행정주사면 어떤가, 시민을 위해 진정 봉사한 족적을 남긴 사람이라면 민선시대의 지역 지도자로 우뚝 서거나, 설령 그리 많지는 않더라도 이들을 향한 지역사회의 존경심이야 어디 가겠는가. 다시 말해 성취동기만 잘 관리된다면 이들은 스스로의 과제를 찾아서 최고의 일숨씨를 뿜낼 준비가 되어 있다고 할 수 있다.

둘째는 자발적인 학습환경을 조성해야 한다. 과거에는 부하공무원에게 세세한 분야에 이르기까지 꼼꼼하게 업무지침을 주는 사람이 유능한 상사였다. 그러나 이 경우 아무리 일처리를 잘해도 그 상사를 뛰어 넘기가 쉽지 않고, 새로운 창의가 개입될 여지도 많지 않았다. 상사가 내려준 지침에 의해서 결과를 점점 받기 때문에 웬만한 배짱과 창의력이 없이는 전례답습적인 행동풍토에 젖지 않을 수가 없다.

오늘날의 행정환경은 날로 복잡화·전문화되고 있다. 이러한 상황에서는 수명자(受命者)의 창의를 제한하는 융통성 없는 지침보다는 목표제시형 과제를 부여하여 스스로의 업무역량을 강화하고 학습해 나갈 수 있도록 배려하는 것이 더욱 필요하다.

셋째는 이들의 성공을 격려(encourage)해야 한다는 것이다. 아이나 어른이거나 간에 인간은 칭찬 듣는 일을 좋아한다. 자신의 일을 통해 조직에 공헌한 사람에 대해서는 아낌없는 격려가 필요하다. 그것은 때로 승진일 수도 있고, 격려금일 수도 있고, 표창장의 전달일 수도 있고, 단순한 칭찬일 수도 있다. 자신이 속한 조직에 쓸모 있는 지식을 많이 만들어 행정의 부가가치를 높여준 사람에 대한 보상은 당연하다. 문제는 일 따로 승진 따로라는 그들의 자조 섞인 말처럼 우리의 행정 현장에서는 어렵게 고생해서 얻은 자기만의 노하우를 아무런 대가없이 저저 가져가려는 사람들이 너무 많은 점이다. 이것을 일반사회에서의 지적재산권처럼 관리할 수야

없겠지만, 지식공무원은 이를 보상하고 인정하는 풍토에서만 자랄 수 있는 것이다.

넷째는 지식의 축적을 장려해야 한다. 어찌 보면 이것은 지식행정이지 지식공무원의 양성과는 무관한 것 아니냐는 생각을 하기 쉽겠으나, 이것을 통해 지식공무원의 양성과정 하나가 완료되는 것이다. 이 과정을 통해 지식에 대한 정보교환이 가능해지며, 점점 더 양질의 지식공무원으로 자랄 수 있다. 정부의 행정구조 조정의 여파로 전국에서 수만 명의 공무원들이 현직을 물러나고 있다. 주로 인건비의 절감을 이유로 한 것이지만 이들과 함께 그들이 지난 20~30년간 쌓아왔을 수많은 행정노하우가 별 흔적도 없이 사라진다고 생각하면 정말 가슴이 아프다. 이들의 퇴진은 잔류직원에게 추가적인 업무부담이며, 업무공백 지대일 수도 있다. 만일 이 노하우들이 지식탱크에 고스란히 축적되어 있었다면 원점부터 다시 그 업무를 터득하는 수고와 비용의 절감은 물론 그 바탕 위에서 더 나은 양질의 행정서

비스를 펼칠 수 있는 방안이 모색될 수 있었을 것이다.

5. 맺는말

지식공무원(신빠꿈이)은 단순히 자기가 하는 일의 내용만을 잘 알고 있는 사람이 아니다. 내용도 잘 알고 있지만, 이에 만족하지 않고 끊임없이 일하는 방법과 절차를 개선·개발·혁신하고 이것을 기록으로 남겨 자신이 속한 조직으로 하여금 이를 공유토록 하는 공무원이다. 최근 지식인에 대한 사회적 정의가 새로워지고 있다. 이에 따라 어느 짜장면 배달부와 함께 개그맨 심형래 등이 새로운 지식인의 대열에 합류하였다. 그들은 한결같이 자기가 맡은 일을 끊임없이 개선·개발·혁신하여 부가가치를 높인 사람들이다.

범정부적인 공직사정의 바람 속에서 실추된 행정의 신뢰를 회복하고 공직자로서의 자부심을 되찾는 길은 국민의 여망에 따라 공무원들이 움직여 주는 길 밖에 없다.

그리고 그 길은, 적어도 지금으로서는, 모든 행정을 지식행정

화하고, 모든 공무원을 지식공무원화하여 행정의 생산성을 높여 나가는 길 밖에 없는 것 같다.

앞으로 많은 행정전문가들이 이 분야에 대한 활발한 연구활동을 전개하게 되고 다양한 내용의 성과물들이 나옴으로써 지식행정이 새로운 행정 패러다임으로 정착될 수 있는 날이 하루바빠 오기를 진심으로 기대한다. **열린중남**

원 장 동 정

제2대 충남발전연구원장 취임

• 11월 3일(火) 오전 10시 본원 회의실에서 신임 황용주 원장이 「제2대 충남발전연구원장 취임식」을 갖고 집무를 시작했다. 황 원장은 취임 인사말을 통해 연구원 본연의 역할에 대한 이해를 바탕으로 충남지역의 균형 있는 개발과 경쟁력 향상을 위해서 핵심적 기능을 담당할 수 있도록 최선을 다할 것이라고 말했다.

시도연구원협의회 98 하반기 정기총회 참석

• 11월 13일(金)부터 14일(土)까지 제주발전연구원에서 열린 1998년도 하반기 시도연구원협의회 정기총회에 참석하였다. 총회에서 99년도 사업계획안(시도연구원 공동세미나 개최, 시도연구원 총람 발간, 협의회 공동연구사업 추진 등), '지방자치단체 출연 연구원 설립 및 운영에 관한 법률' 입법에 관한 내용과 향후 추진 방안에 대한 논의를 가졌다.

연구원 사업

98년도 제2차 정기이사회 개최

• 11월 27일(木) 충남도청 중회의실에서 심대평 이사장과 황용주 원장을 비롯한 이사 16명이 참석한 가운데 98년도 제2차 정기 이사회를 개최했다. 이날 회의에서는 이사 개임과 정관 및 규정 개정, 그리고 99년도 사업 계획 및 예산안에 대한 심의를 가졌다.

연구원, 둔산동으로 이전

• 12월 12일(土)~13일(日) 양 일간에 걸쳐 둔산동 새 사무실(사학연금회관 17·18층)로 이전을 마쳤다. 쾌적한 연구환경과 정부 제3청사의 이주를 계기로 행정타운으로서의 면모를 과시하고 있는 중부권 행정의 중심 지역에 자리했다는 지역적 이점을 십분 활용하여 지역의 균형 개발과 지역 경쟁력 향상에 보다 많은 기여를 할 수 있을 것으로 기대된다.

「院內 討論會」(Inner Forum)개최

• 본 연구원에서 추진중인 모든 연구과제와 주요 현안사항을 중간연구단계에서 검토하기 위해 98년 10월부터 「Inner Forum」 제도를 시행하여 왔다. 매주마다 개최하는 院內討論會는 研究員들의 각기 다른 專攻과 研究技法을 학제간에 상호 활용할 수 있는 방안을 통해 연구의 질적 향상과 연구결과의 실용성을 높이는데 목적이 있다.

발 표 일 시	발표자	Forum 주제
10. 2(金) 16:00	최병학	국가정책과 지방정부의 정책연계
10. 16(金) 16:00	이종상	지수론적 접근법에 의한 지역 유형화
11. 6(金) 16:00	한무호	충청남도 유통산업 발전방안
11. 9(月) 16:00	오석민	내포문화권 발전을 위한 기초연구
11. 13(金) 16:00	박진호	지방자치시대의 자원봉사활동 강화전략
11. 20(金) 15:00	이인배	충남 관광자원과 관광상품 특화방안
11. 27(金) 15:00	심문보	환경기초시설 입지갈등 해소방안
12. 8(金) 15:00	이강선	충청남도 민자유치 촉진방안
12. 18(金) 15:00	한무호	충남지역의 인구분석
12. 30(水) 15:00	송두범	Target Area 도출을 위한 지역분석 기법

현안연구사업

❖ 농수축산물 물류센터 건물색채 계획(안) 검토 연구(충남도, 98. 9. 2 ~ 98. 9. 30)

• 농수축산물이 가지는 특성과 물류센터로서의 기능성을 최대한 표현하면서 건물의 내·외부 색채를 물류별로 이미지를 다르게 구분, 계획함으로써 이용자들이 시각적으로 쉽게 인식하고 접근할 수 있도록 했으며 외부 벽의 경우 주위경관과의 관계도 고려함으로써 자연스런 조화를 이루는데 초점을 맞춘 연구

❖ World Military EXPO 기본구상(안) 연구(충남도, 98. 10. 20 ~ 98. 10. 24)

• 충청남도의 特長인 국방중추의 계룡대와 연계하여 세계 각국의 軍文化 교류의 장이 될 수 있는 국제적 행사의 개최를 통해 세계평화와 남북통일을 염원하는 메시지를 전달하고 軍의 사기양양과 지역경제활성화의 계기를 마련하기 위한 연구

❖ 舊道를 활용한 관광유료 도로화 기본구상(안) 연구(충남도, 98. 10. 20 ~ 98. 10. 31)

• 새로운 도로개설에 따라 閉道로 방치되고 있는 마티, 성주, 대치 등 3개 지구의 舊도로를 주변의 수려한 자연경관과 충분히 연계, 이용함으로써 테마관광도로로 개발하여 충남의 관광명소로 만들기 위한 연구

❖ 도·시군정과 관련한 각종 디자인 연구

• 「제24회 합창경연대회 홍보 팸플릿 표지」 디자인(9. 8 ~ 9. 11)

• 「충남 여성발전 중장기 계획 공청회 현판 엠블렘」 디자인(9. 15 ~ 9. 20)

• 「99 군정보고서 정착에 따른 홍보물」 디자인(10. 2 ~ 10. 25)

• 「출향인사 명부」책자 표지 디자인(10. 16 ~ 10. 20)

• 「의정활동 수행 재직 기념패」 디자인(10. 21 ~ 10. 24)

• 「안전문화정착에 따른 홍보물」 디자인(10. 23 ~ 11. 2)

4/4분기 용역사업

❖ 21세기를 향한 부여 VISION 프로젝트 수립 연구용역(98. 3. 5 ~ 98. 10. 30)

• 부여군의 성장 잠재력을 발굴하고 지역특성에 걸맞는 삶의 질 향상방안의 수립으로 21세기에 능동적으로 대응하고 민선 2기 부여군정의 핵심분야별 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 지방화시대를 맞아 태안군의 고유한 특성을 이미지로 형성·발전되도록 태안군의 지역 이미지 창출에 기여하기 위한 「태안군 이미지 개성화 사업 개발」에 관한 연구

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

• 강경지역의 특성과 잠재력에 기초하고 주민이 동의하는 발전 목표의 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

❖ 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

❖ 당진 쪽파 포장재 디자인 개발 연구용역(98. 9. 18 ~ 98. 11. 16)

• 당진의 합덕에서 생산되는 농특산물인 쪽파의 상품 가치를 높이기 위한 새로운 포장디자인 개발을 통해 맑은 공기와 깨끗한 물에서 재배한 지역적 특성과 함께 간결하고 심플한 이미지를 나타낼 수 있도록 초점을 맞춘 연구

❖ (주)중부물류센터 C·개발 연구
용역(98. 11. 16 ~ 99. 1. 16)

• 신선한 농수축산물을 1차 가공하여 유통회사 매장으로 직접 공급함으로써 유통에서 물류센터가 담당하는 중추적인 기능을 명확하게 표현하고 고유의 브랜드 마크 및 포장디자인의 아이덴티티 정립을 통해 중부지역의 핵심적 농수축산물 물류센터로서의 위상 확립과 이미지 제고에 기여함으로써 대내외 홍보에도 활용할 수 있는 매뉴얼 개발에 관한 연구

❖ 21세기를 향한 부여VISION 프로젝트 수립 연구용역-핵심부문별 전략 및 집행계획(98. 12. 5 ~ 99. 6. 2)

• 21세기를 맞이하는 부여자치군정의 장기발전전략을 구사하고 장기적인 전략계획에 의한 실천적 행동계획을 제시하여 부여군의 지역경쟁력 강화를 위한 핵심전략의 부문별 주요 프로젝트를 추진하기 위한 연구

연구원 활동

이강선 연구기획부장은

❖ 10월 16(金)~17(土)일에 제주도 공무원교육원에서 행정자치부, 제주도, 제주발전연구원에서 주관한 지역경제 활성화 세미나에서 “지방자치단체의 외국인투자 유치 활성화 방안”에 대한 발표를 통해 외국인 투자유치를 위한 법적, 제도적인 문제점과 함께 국민의식의 문제 및 지역적 불균형의 심화에 따라 나타나는 문제점들에 대해 지적하고 이의 개선방안에 대해 논의했다.

❖ 12월 4일(金)에 국토개발연구원에서 열린 제4차 국토계획수립을 위한 시도의견 청취 회의에서 충남 21세기 장기비전을 기반으로 충남의 10대 역점 프로젝트와 14개 부문별 계획을 요약 발표하고 국가계획과의 연계를 강조했다.

임선빈 역사문화부장은

❖ 한국문화정책개발원에서 발간하는 격주간지 「문화도시·문화복지」 98년 10월 1일자 기획

연재란에 “충남의 역사문화관광 관광자원을 찾아서”라는 주제로 실은 원고에서 충남지역을 내포문화권과 계룡산문화권으로 크게 나누고 각기 지니고 있는 문화적 특성에 따른 역사문화자원 이벤트화의 필요성에 대해 역설했다.

최병학 자치행정부장은

❖ 10월 9일(金) 서울시장개발연구원에서 열린 「전국시도연구원 공동세미나」에서 “국가정책과 지방정부의 정책 연계 추진 방향”이라는 주제논문 발표를 통해 21세기를 바라보는 민선2기의 주요 당면과제인 국정(Governance)과 연계된 지방정부의 실효성 있는 정책추진을 역설하고 충청남도가 중앙의 통합성과 지방의 자율성 간의 균형을 중시하며 펼쳐온 역동적 도정운영사례로서 ‘제2건국운동-인본·경영행정’, ‘지방행정개혁-초일류 도민만족행정’, ‘21세기형 미래인프라 구축-지방과학기술 진행정책’에 대해 예시적으로 검토 논의했다.

박진호 연구원은

❖ 11월 20일(金) 대화상호신용 금고 회의실에서 대전지역사회 개발협회(회장 이은규) 주관으로 개최된 「대전지역사회개발 학술발표회」에서 “지역사회개발과 볼런티어활동”에 관한 연구논문 발표를 통해 충남지역의 자원봉사자 활동실태와 자원봉사자 활용기관, 자원봉사활동의 활성화를 위한 주요 전략 등에 관해 논의했다.

이인배 연구원은

❖ 1998년 12월 5일(土) 10:30, 금강하구둑 관광지내에서 금강보전협의회가 주최하고, 서천환경운동연합이 주관한 「금강하구둑 지속가능 개발을 위한 정책토론회」에서 “지속가능 개발을 위한 금강하구둑 관광상품화 방안”이라는 주제 발표에서 금강하구둑만이 가지는 특색을 관광상품화하기 위해서는 생태관광시설 및 관련 프로그램의 개발, 민박시설의 확대, 산업관광-역사문화관광-생태관광이 연계된 관광코스 및 자연탐방형 트래킹코스 개발 등의 필요성에 대해 발표했다.

원 고 투 고 요 령

일 반 사 항

1. 원고분량 : 200자 원고지 70매(A4용지 11포인트 10매) 내외
2. 원고형식
가. 첫째 페이지에 논문제목, 저자 국한문 성명, 소속기관, 현직위, 소속기관 및 자택 주소, 주민등록번호, 전화번호, 원고료 송금구좌번호 등을 기재
나. 둘째 페이지부터 논문의 내용을 1, 1, 가, 1), 가), (1) 의 기호체계에 의해 기재
3. 출 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

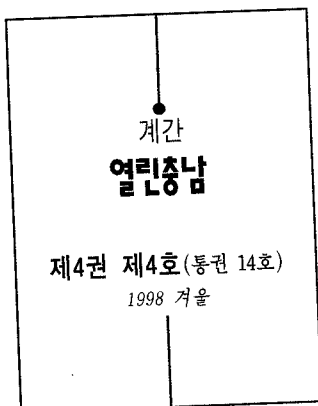
- 저자, 논문명(또는 서명), 출판사(항), 연도, 페이지 순으로 기재하되 논문은 “ ”안에 기입하고 서명은 고딕으로(외국의 서명은 이탤릭) 표시
- 예시) ○ 국내논문 : 임양빈, “지방화시대의 충남지역 발전전략”, 열린충남, 제1권 제1호, 충남발전연구원, 1995, pp.14~35.
- 단 행 본 : 오연천, 한국지방재정론, 서울 : 박영사, 1995.
- 외국논문 : Batina, R.G., “Public Goods and Dynamic Efficiency”, *Journal of Public Economics*, Vol. 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) 302-120 대전광역시 서구 둔산동 929번지
사학연금회관 17F-18F
충남발전연구원 연구기획부
Tel. 042-472-1900 Fax. 042-472-1912



- 발 행 인 / 황용주
- 편 집 인 / 박상돈
- 등록번호 / 대전 바-1018
- 등 록 일 / 1995년 11월 30일
- 발 행 처 / 충남발전연구원
 (우)302-120 대전광역시 서구 둔산동 929번지
 사학연금회관 17F - 18F
 (전화) 042-472-1900
 (팩스) 042-472-1912
 (E-메일) cdndi@chollian.net
- 디자인·인쇄 / 나리문화사
 (전화) 042-632-8387
- 인 쇄 / 1998년 12월 23일
- 발 행 / 1998년 12월 30일

열린충남 에 게재된 내용은 필자의 개인의견이며 본 연구원의 공식견해는 아닙니다.



충남발전연구원
Chungnam Development Institute

302-120 대전광역시 서구 둔산동 929번지
사학연금회관 17F-18F 충남발전연구원
TEL(042)472-1900 FAX(042)472-1912
E-mail : chndi@chollian.net