

新지방문화 창조를 위한 충청도정의 정책방향

- 새천년을 열어가기 위한 문화정책의 전환과제 -

최 병 학 (崔秉鶴)

충남발전연구원 자치행정팀장

1. 머리말

이제 「21세기 문화의 시대」를 맞이하여, 중앙 정부는 물론 지방자치단체에서는 “새로운 문화정책”에 관한 인식제고와 함께 그 실천적 노력이 절실히 요망되고 있다. 이는 오랫동안 다분히 물리적, 가시적 개발사업에 치중했던 행정시책에 있어서 진정 주민의 삶의 질 향상과 복리증진에 부합되는 지역발전이 무엇인가라는 근본적인 자세전환을 요구하는 것과 맥을 함께 하는 것이다.

한편, 민선자치평가에서 모범적인 면모를 보였던 충청남도는 「人本・經營行政」을 이미 도정철학으로 자리매김하였고, 이를 다시 구체화한 「수요자 중심의 新경영행정」을 역동적으로 추진하

고 있으며, 특히 민선 2기 1주년을 기해 「21세기 新지방문화의 창조」를 중요한 도정목표로 제시하고 있다.¹⁾

앞으로 닥쳐올 21세기는 분명 우리에게 있어서 도전의 세기가 될 것이다. 지금까지 인류가 경험한 어떠한 변화보다도 질적으로 더 큰 시대전환적 대변혁이 일어나고 있다.²⁾ 그런즉 어제와 오늘의 연장선상에서는 미래를 볼 수 없다는 점에 서, 우리의 사고의 틀을 미래지향적인 사고의 틀로 바꾸지 않으면 미래에 대한 접근이 불가능하며, 따라서 우리의 과제설정도 불가능해 진다.

이러한 맥락에서 21세기 문화시민像의 정립은 매우 중요하다. 21세기 문화시민의 목표가치는 인류의 안녕과 복지, 그리고 자율성의 증대로 이

1) 충청남도, 민선 2기 1주년 기념 도지사 기자회견 자료집(1999. 6. 24).

2) 권터 뷔르텔레(편)·연기영(역), 21세기의 도전과 전략(서울 : 도서출판 밀알, 1996), 235 ~ 240쪽.

해되는 것이다. 이러한 새로운 질서형성과정에서 중요한 참여자로서 우리의 위상을 재정립하려면 보편적 윤리관과 세계질서와 슬기로운 조화를 이루어 새로운 사고와 대응자세를 갖추는 것이 시대적 전환기에 우리가 갖추어야 할 역사적 과제일 것이다.

이 글은 21세기를 맞이하면서 충청남도가 능동적으로 표방, 추진코자 하는 「21세기 新지방문화의 창조」를 구체화하는데 요구되는 기본적인 관점과 방법론과 관련된 문제와 과제에 대해 살펴보고자 한다.

우선 여기에서는 21세기 新지방문화의 창조를 위한 자아발견의 차원에서 「지역정체성(regional identity)의 재발견」, 인간과 자연이 조화를 이루면서 함께 공존하는 사회만들기 차원에서 「자연·환경친화적 생활운동」, 그리고 도민봉사를 위한 지방자치의 발전 차원에서 「수요자 중심의 자치행정 구축」을 다루어보고자 한다.³⁾ 다만, 이는 앞으로 상당한 논리적 기반의 재검토와 더불어 시책추진상의 고려사항 등을 포함하여 적잖은 추가논의가 필요할 것이다.

II. 지역정체성의 재발견 노력

1. 지방문화와 新지방문화

1) 지방문화의 재검토

우선 '지방문화'(local culture)란 어느 한 지역(지방)사회의 구성원들이 오랫동안 살아오면서 공유하는 신념체계(sharing belief system)로써, 이는 그 지역의 정체성(regional identity)을 드러내주는 가치구조 또는 정향(orientation)의 집합체이다. 그러나 이러한 지방문화는 장구한 역사성과 공동체적 동질성에 뿌리를 두고 있는 경우가 많기 때문에, 그 지역사회 구성원들이 공유하는 태도나 의식을 통해 특징적으로 나타나는 경우가 많다.⁴⁾

이것이 가치중립적(value-neutral) 견지에서 보는 지방문화의 내용이다. 그러나 지방문화는 그 지방의 특성을 함축하고 있기 때문에 필연적으로 구체성을 띠게 된다. “온건, 끈기, 포용성(감싸안음), 배타성, 인정, 激情的, 보수적, 진취성, 타협적” 등이 그것이다. 결국 지방문화의 실체를 논할 때는 긍정적 또는 부정적이라는 가치평가가 수반되는 것이 일반적이다.

한편 지방문화를 語義에 따라 “그 지방의 문화”로 해석하는 경우도 생각할 수 있다.⁵⁾ 이 경우

3) 충청남도, 제2의 건국운동의 실천방향과 과제연구 : 新지방문화 창조를 위한 충남의 21C 문화시민운동을 중심으로, 제36회 지방행정 연수대회 제출논문 (1999. 11. 4~5) 참조.

4) 최병학·최창희, “자치시대에 있어서의 지방문화의 위상 탐색 : 관치문화로부터의 脫却과 자치문화로의 전환논리,” 인문사회과학연구, 제9집, 공주대학교 인문사회과학연구소(1994. 12), 189~190쪽.

에는 그 지방의 문화적 특징, 예컨대 역사문화유산의 多寡나 역사성·전통성(=역사적 전통) 여하에 따라 지방문화를 논할 수 있다.

그러나 지금까지의 많은 연구들이 단지 언어상의 차원에서의 중앙문화(또는 한국문화)를 그대로 지방에 단순 대입해버린 상태에서 규정하려는 경향을 보였다. 그것도 지방문화에 대한 개념적 합의나 방법론적 논의과정을 생략한 결과, 지방문화는 문화연구의 불모지로 남게 되었다고 해도 과언은 아니다. 그 바람에 “지방자치의 완성이 지방문화에 달려 있다”고 말하면서도 아직까지 지방문화에 대한 쓸만한 개념이 제사되지 않고 있다. 그저 지역사회 내의 토착적인 요소들을 묶어 통칭하여 이를 지방문화로 여기고 있는 경우가 많은 것이다.

어떻든 지방문화에 대한 ‘보편성↔특수성’, ‘전통성↔현대성’, ‘상위성↔하위성’이라는 세 가지 인식차원을 통해 보면, 그것에 대한 속성과 유형의 조건을 논리적으로 정리할 수 있다. 특히 중앙문화와의 관련에서 비교검토를 해봄으로써 우리의 지방문화의 위상을 재설정할 수 있을 것이다. 이 때 지방문화는 특정한 지역성을 바탕으로 삼는 한 사회의 전체문화의 하위문화이며, 이는 역사적으로 형성되어 내면화된 지역구성원의 생활양식을 중심으로 한 문화적 가치복합체로 인식된다.

지금까지 논의한 지방문화의 성격을 정리해 보기 위해 이를 중앙문화와 비교하여 다음과 같이 제시해 보기로 한다.⁶⁾

〈표 1〉 지방문화의 인식차원과 新 지방문화에 대한 示唆

차원	구분	지 방 문 화	중 앙 문 화
보편성 ↓ 특수성		① 공동체 위주의 사고	① 利益體 위주의 사고
		② 집단(응집)성	② 개별(개인)주의
		③ (과잉)동조성향	③ 단절(분절)의식
		④ 지역주의(의식/감정)	④ 이탈(우월)의식
		⑤ (지역)분리주의 가능성	⑤ 단순 혼합구성주의

5) J. K. Wright, *Human Nature in Geography*(Harvard Univ. Press, 1966), pp.250~285 ; Yi-Fu Tuan, "Geopietiy : A Theme in Man's Attachment to Nature and to Place," D. Lowenthal(ed.), *Geopieties of the Mind*(London : Oxford Univ. Press, 1975), pp.11~39.

6) 이는 우리의 지방문화를 이해하기 위한 하나의 시도로 제안된 것이므로 이들은 단순화(또는 양극화)의 오류를 무릅쓰면서 유형화시켜 본 것이며, 여기서 지방문화와 중앙문화의 해당내용은 각 차원에서 반드시 대응하는 것은 아니다.

전 통 성 ↓ 현 대 성	① 뿌리의식' (土着性)	① 전통성과의 단절
	② 역사성(溫存과 지속)	② 외래문화와의 迎畧
상 위 성 ↑ 하 위 성	③ 身土不二의 사고	③ 변화지향적 성격
	④ 현상유지의 보수주의	④ 狀況適應主義
	⑤ 배타적 성향	⑤ 물질지상주의
	① 基層的 서민문화	① 表層的 대중문화
	② 橫斷的 공유의식	② 위계적 소유의식
	③ 토착적 지역문화	③ 관행적 상향지향성
	④ 민속·향토의식	④ 近衛的 臣民意識
	⑤ 자기/即自 동일시 성향	⑤ 타자/對自 追從의 특성

출처 : 최병학·최창희, "자치시대에 있어서의 지방문화의 위상 탐색 : 관치문화로부터의 脫却과 자치문화로의 전환논리", 인문사회과학연구, 제9집, 공주대학교 인문사회과 학연구소(1994, 12), 195쪽.

2) 新지방문화(Neo-Local Culture)의 요청

그렇다면 지방문화의 新지방문화로의 전환논리는 무엇이었는가? 지방문화의 개념구조와 마찬가지로 그 속에 내포된 "태도·의식"의 경우에는 지방문화를 1차적으로는 가치중립적 개념으로 보는 것이다. 그렇지만 결과적으로는 역사적 전통이 있느냐, 없느냐에 따른 가치판단이 불가피하게 수반된다.

즉, 지방문화에는 특정 지역사회 구성원들이

비교적 동질적으로 인식하고 있는 의식구조·신념체계·가치관이라는 측면과 아울러 특정 지역사회에 내재하고 있는 문화적 특징(역사·전통)이라는 측면이 포함되어 있다. 그리고 이들은 가치중립적 개념이지만 결과적으로는 가치판단적 요소를 함축하게 된다는 것이다.

이러한 관계를 지방문화의 논리적 구조로 다시 정리해 보면 다음과 같다.

여기서 「가치판단의 스펙트럼」은 지방문화의

<표 2> 지방문화의 논리적 구조

행태적 차원	문화적 차원	가치판단의 스펙트럼	
		긍 정 적	부 정 적
• 의식구조	• 전 통 성	土 着 性	↔ 고 착 성
• 신념체계	• 역 사 성	통 일 성	↔ 획 일 성
• 공유가치	• 審 美 性	포 용 성	↔ 배 타 성

출처 : 최병학, 충청남도지방공무원교육원 新지방문화 관련 교과편성 검토결과, 1차 연구보고서, 충남발전연구원(1999, 9), 2쪽.

구성요소(행태적·문화적)가 지닌 특성을 兩極化(polarization)시켜 보았을 때 긍정적·부정적 가치로 편이상 양분한 것이다. 예컨대 바람직한 토착성(뿌리의식)이라 할 지라도 이것이 왜곡·변질되면 고착성(고정관념)이 되는 것과 같다.

결국 新지방문화가 요청되는 까닭(이유)은 앞의 「가치판단의 스펙트럼」상의 부정적 가치를 배제(소거)하자는 것이다. 즉, 지방문화는 긍정적 측면을 담고 있음에도 불구하고 여러 사정에 의해 부정적 측면을 지닐 개연성도 있는 바, 사실

지방문화에는 긍정적 측면이 많지만 부정적 측면 또한 적지 않다.⁷⁾

따라서 新지방문화는 이미 가치판단적 개념인 것이며, 기존 지방문화에서 우려되는 부정적 요소를 제거한, 새로운 가치지향적(value-oriented) 개념으로 이해될 수 있다. 다만 新지방문화는 기존의 지방문화를 새롭게 변화시켜 보자는 의도에서 비롯된 '구성적인'(constructive) 개념임에 유의해야 한다.

〈표 3〉 새천년을 향한 新지방문화의 성립논리

- ① 지방의 위상에 대한 새로운 모색의 場 앞에서, 우리가 진정한 지방화시대를 펼치기 위해서는 지방의 문화가 명실공히 자리매김되어야 하며, 이 점에서 新지방문화에 대한 관심이 높아져야 한다. 그러나 아직까지 우리의 지방문화는 일련의 지방적 특수성 내지는 지역적 제약에 입각해 있던 까닭에, 앞서 언급한 지역주의의 표징(부정적 측면)이 함축되고 있음을 발견할 수 있다.
- ② 원래 지방이라는 의미는 인간의 보편적 삶의 조건과 방식이 대부분 공동체로서의 속성을 잃어 버리고 있는 현대사회에서 귀중한 존재이며, 따라서 지역공동체는 설사 지방자치를 논외로 치더라도 '지방적 삶'의 문제를 선험적 요청명제(a priori postulate)로 받아들여야만 하는 이유가 명백히 존재한다.
- ③ 특히, 지금까지의 중앙위주 문화의 개념으로부터 탈피, 문화의 지방적 차원으로의 시각과 관심을 전환시키는 일부터 선행되어야 한다. 그러므로 모든 문제가 언제나 그렇듯이 기본적 발상부터 바꾸지 않으면 안된다. 그렇다면 자치시대에서 어떻게 관치문화를 자치문화로 탈바꿈시킬 수 있겠는가? 이런 맥락에서 「新지방문화」가 21세기 자치문화의 필수기반이 될 수 있다.

출처 : 최병학, 충청남도지방공무원교육원 「新지방문화」 관련 교과편성 검토결과, 최종 연구보고서, 충남발전연구원(1999. 9), 3쪽.

7) 최병학, "지방문화의 지역주의적 영향분석 : 지방문화의 제도적 자율성 결정범위를 중심으로," 우암논총, 제7집, 청주대학교 대학원(1991. 3) 참조.

2. 지역정체성의 재발견

1) 자아확인(self-identification)과 지방의 재발견

우리는 선진국이 두 세기에 걸쳐 이룩한 근대화를 반세기라는 짧은 기간동안 성취했으나, 최근 급속한 도시화와 산업화로 가치관의 혼란과 정신적 피폐라는 독특한 대가를 치르고 있다. 더욱 심각한 것은 전통적 공동체(Gemeinschaft)가 와해되고, 그 자리에 새로운 형태의 공동체가 자리잡고 있지 못하고 정체성 상실의 위기에 처해 있다.

원래 正體性(identification)은 그 대상과 다른 것을 구별해 주는 나름대로의 특성을 뜻함으로써, 정체성은 그것만이 가지고 있는 독특함과 선명성을 뜻한다.⁸⁾ 즉, 지역정체성은 효과적인 행동의 기반이 될 수 있는데, 주민들이 지역에 대한 느낌을 향상시키고, 지역 내에서 사회나 집단의 응집성을 증가시킨다.

특히, 한 지역의 정체성의 외향적인 '이미지'를 특히 지역의 像(regional image)이라 하는 바, 지역의 정체성을 지역상이라는 매체로써 추구하게 되면, 홍보나 교육 등과 같은 의도적 노력에 의해 정체성 강화가 수월해진다. 바람직한 정체성이란 시민들 사이에 공유되고 언제나 주장되는 정체성이라고 말할 수 있다. 이와 같은 정체성

재발견을 위한 구체적 실천전략으로는 자아발견, 그리고 지방의 재발견이다.

근간 지방이란 말이 많이 유행하고 있다. 지방의 시대, 지방문화, 지방자치, 지방경제, 지방산업 등이 그것이다. 우리나라에서 지방이란 어휘가 지니는 본원적 의미에 더하여 좋은 뜻보다는 부정적 의미로 왜곡되어진 점도 간과할 수 없다. 그러나 이제는 지방에 대한 재인식이 없이 정치, 행정, 경제, 문화 등 제반 측면에서의 국가발전은 스스로 한계가 드러나고 있다.⁹⁾ 지방자치가 없는 정치발전도, 지방경제의 활성화 없는 경제발전도 있을 수 없기 때문이다.

그러면 지방이란 어떠한 의미를 지녔는가를 살펴볼 필요가 있다.

첫째는 전국에 대한 지방의 개념이다. 둘째는 중앙에 대한 지방이다. 전자가 토대의 의미를 지녔는데 비해 후자는 정치행정적 의미를 강하게 지니고 있다. 중앙정부가 소재하는 수도를 제외한 여타 지방을 일반적으로 지칭할 수도 있다. 세번째 지방의 의미는 지역주의적 측면이다. 이는 영남지방이나 호남지방과 같이 오랜 역사적 산물로서 문화적 동질성이나 귀속의식이 만들어진 다분히 감정적이고 정서적인 개념이다. 마지막 네번째는 지역과 혼동되어지는 지방의 개념이

8) 정체성은 한 개인과 그 주변지역으로 분리될 수 있는 바, 개인의 정체성은 진정한 자신의 모습을 되찾는 것 말하고(individuality), 주변지역의 정체성은 내부정체성과 외부정체성으로 구분된다. 내부정체성은 그 지역주민이 함께 공유하는 인식을 뜻하며, 외부정체성은 타지역 주민들의 그 지역에 대한 인식을 뜻한다 할 수 있다.

9) 프랑스의 한 유명한 사회비평가의 표현을 빌어 본다면, 우리나라는 서울과 그 외의 사막으로 변모해 가고 있다 한다.

다. 현실적으로 지역과 지방의 공간적 범역(範域)은 일치할 지 모르지만 지역은 기능적 의미를 강하게 지니고 있는데 반해서, 지방은 정치행정적이며 인지적 의미를 강하게 지니는 경우가 많다.¹⁰⁾

어떻든 이상과 같이 어떠한 측면의 의미에서 접근하더라도 지방이란 본원적 의미가 재발견되어야 한다. 이제는 지방을 보는 눈과 인식이 달라져야 할 때가 온 것이다.

우리의 지방행정문화는 어떠한 형식에 깊이 관련되어 있고 그것이 장기간에 걸쳐 형성·유지된다는 것이며, 또한 모종의 가치판단적인 요소를 지니게 되지만, 언제나 그것은 환경(=지방행정이 존재하고 있는 母社會)과의 부단한 교호작용 속에서 유지되고 있다고 볼 수 있다. 이러한 점에서 우리의 지방행정문화는 시급히 새로운 세계화·지방화, 그리고 지식정보화시대에 명실공히 부응하는 지방 차원의 진정한 자아발견을 구체화하는데 주력해야 할 것이다.

2) 충남 古都의 옛모습 되살리기

충청남도의 新지방문화 창조는 역사문화도시 옛모습 되살리기로 구체화될 계획이며, 이미 2000년도 사업계획에 공주, 부여, 홍성 및 논산(강

경)·서산지역의 역사문화자원 복원·재현을 목표로 총 30억원의 사업비를 책정한 바 있다.¹¹⁾

어떻든 「21C 문화의 시대」를 맞이하여, 충남의 「역사문화도시 옛모습 되살리기」는 매우 중요한 정책과제로서, 전통문화에 대한 새로운 가치부여는 삶의 질을 높이고, 미래를 풍요롭게 가꾸어 나가는 데 긴요한 요건이다. 이는 종래 경제성 위주의 개발방식에서 탈피, 문화적 측면에서 한 고을의 역사적 품위를 되살리고, 충남 古都의 정취를 되살리는데 우리의 노력과 지혜가 요청된다.

특히, 충남에는 백제 고도인 公州·扶餘가 있고, 서부지역에는 수백년간 행정의 중심지였던 洪城, 그리고 瑞山·論山 등지가 있으나, 이 지역들은 금세기 개발정책과정에서 타지역에 비해 상대적으로 낙후되었던 바, 그동안 조사·연구된 귀중한 역사문화자원을 재조명하여, 옛도시·옛고을의 모습과 이미지를 새롭게 복원·창출, 「21C 문화시대」에 지역경쟁력의 주요기반으로 육성·발전시키는 노력이 긴요하다.

현재 충남발전연구원을 주축으로 「충남 역사문화도시 옛모습 되살리기 사업」 기본계획을 추진 중에 있으며, 공주·부여·홍성 및 논산·서산 등지에서 천연했던 역사의 현장을 독특한 정신교육장화를 추진하고, 이로써 21C 문화의 시대에

10) 즉, 모든 지방은 지역일 수 있지만 모든 지역은 지방이 아닐 수 있다. 예를 들어 서울지역은 지방이 아닐 수도 있기 때문이다.

이와 같이 지방이라는 말 자체도 다양한 의미를 지닌다. 최상철, “지방의 시대와 지방개발,” 한국사회과학연구소(편), 지방의 재발견(서울 : 민음사, 1985), 11~13쪽 참조.

11) 충청남도, 2000년도 시책구상회의 자료집(1999, 10).

〈표 4〉 충청남도 역사문화도시(古都)의 옛모습 되살리기 추진 계획(안)

단계별	추진 목표	추진 기간	주요 내용	비고
1단계	기본구상 및 기초조사	'99. 7 ~ '99. 12 (6개월간)	<ul style="list-style-type: none"> 道 : 기초조사 연구사업 추진 시·군 : 시범지역 선정, 검토 	충남발전연구원 주관, 추진 (방법론 개발)
	옛도시 대상 시범사업 추진	2000. 1 ~ 2000. 12 (1년간)	<ul style="list-style-type: none"> 道 : 정책방향 제시 및 지원 시·군 : 5개 시·군 대상(공주, 부여, 홍성, 논산, 서산 등) 시범사업 추진 	道+시·군 컨소시움 구성 → 협력사업 추진
3단계	옛모습 되살리기 대상지역 도전역 확대	2001. 1 ~ 2002. 12 (2년간)	<ul style="list-style-type: none"> 필요시 도시유형별로 구분, 여타 지역으로 확대·추진 충남 옛모습 되살리기 사업성과 가시화 → 충남의 역사문화정책 고도수준 도달 기대 	도시유형별 시·군 컨소시움 구성 → 협력사업 추진

출처: 충남발전연구원, 충남 古都의 옛모습 되살리기 사업추진계획(안) (1999. 9), 5쪽.

명실상부하게 부응하는 고부가가치 관광상품화 추진도 함께 기대되고 있다. 이를 위한 각급 행정기관의 관심·투자도 중요하나, 건전한 시민단체의 역할이 더 더욱 중요한 바, 긴밀한 상호협력과 꾸준한 노력이 절실하며, 「새천년-충남의世紀」를 구현하기 위한 지혜 결집이 요청되고 있다.

이같은 「충남 古都의 옛모습 되살리기」 사업추진을 통한 역사자원의 가치를 발굴, 이를 새롭게 부각시켜 충남지역의 역사성과 문화가치를 발현토록 함으로써, 충남의 正體性(지역정신·지역기

풍)을 확립하고 「21C 新지방문화」 정착에 기틀이 되도록 하며, 특히 「충남 古都의 옛모습 되살리기」는 국정~도정~시·군정간 긴밀한 연계 속에서, 타지역과 차별화되는 「문화영토시대」를 이룩하고자 한다.

3. 앞으로의 실천과제

지방 차원의 자아발견이 곧 지역정체성 확립의 관건이라 할 때, 앞으로 어떠한 실천전략과 추진과제를 설정해야 마땅하겠는가?¹²⁾

우선 우리가 왜 여기에 있는 것인가?. 우리는

12) 최병학, 충청남도지방공무원교육원 '新지방문화' 관련 교과편성 검토결과, 최종연구보고서, 충남발전연구원(1999. 9), 3쪽.

무엇을 위해 사는 것인가?, “나는 진정 누구인가?”, “나는 도대체 어디에 서 있는가?”, “나는 정녕 어디로 향해가고 있는가?” 그리고 “나는 왜, 누구를 위해 이 일을 하고 있는가?”를 다시 한번 새롭게 인식하는 것이 필요하다.

이를 구체적으로 생각해 본다면, 「나 자신 바로 알기 운동」, 「내몫 다하기 운동」, 「분수 지키기 운동」, 「주어진 일에 최선을 다하기」, 「남의 일에 쓸데없이 참견않기」, 「하루에 한번씩 반성하기」, 「땀흘리는 보람의 일터운동」, 「도전의식」, 「남(상대방) 입장에서 생각하기」, 「장애인 배려-장애인 먼저 운동」, 「스승 및 어른신 존경하기」 등이 여기에 해당한다.

또한 지방 차원의 자아발견이 곧 지역정체성 확립이라는 점에서, “우리 자신은 역사적 존재라는 인식”, 그리고 “역사에 있어서 인간은 무엇을 무엇을 의미하는가?”(Was bedeutet der Mensch für die Geschichte?), “역사는 반복되는가?”(= 역사순환론),¹³⁾ “잘못된 역사는 바로 잡아야 한다”, 그리고 “분명 역사는 미래를 위한 것”, “우리는 역사를 통해 배워(일깨워) 앞날을 설계(예비)한다”라는 점을 새롭게 인식하는 것이 중요하다.

이를 구체적으로 생각해 본다면, 「우리고장 역사 바로알기 운동」, 「내고장 뿌리찾기 운동」, 「역사문화유산 되살리기 운동」(=옛모습 되살리기), 「孝 사상 고취운동」, 「내일을 위해 오늘에 최선을

다하기」, 「희망찬 내일 준비하기」 등이 여기에 해당한다.

요컨대 지역정체성의 재발견은 우리가 영위하고 있는 ‘지방적 삶의 방식과 조건’에 있어서, 그것이 갖는 의미를 스스로 일깨워야 한다는 것이다. 이를 위해서는 자아발견이 선행되어야 하고, 자기가 사는 지역의 역사문화를 인식해야 하며, 특히 공직자들은 지역사회발전과 주민봉사를 위해 각성, 배전의 노력을 다해야 한다는 것이다.

Ⅲ. 자연·환경친화적 생활운동 전개

1. 인간과 자연의 조화·균형

1) 생태지향적 가치관 확립

21세기를 마주한 세계각국은 저마다 경제력, 경쟁력을 갖추기 위해 첨단산업개발에 여념이 없다. 더욱이 소수의 산유국을 제외하고는 천연자원이 더 이상 국제경쟁력의 주요원천이 아니라는 것이 입증되고 있으며, 특히 녹색혁명과 소재혁명으로 국민총생산의 단위당 천연자원의 소모량이 격감되면서 위기의식이 증폭되고 있다.

그러나 환경오염 및 자연파괴가 크게 증가하면서 이에 대한 대책마련이 시급한 실정에 있다. 그동안 환경을 무시한 개발행위로 생태계가 크게 훼손되면서 수질, 토양, 식생, 대기오염으로 각종 생활환경이 악화되고 있다. 인구와 경제활동이

13) 서구의 몰락(Der Untergang des Abendlandes : 1918~1922)을 쓴 슈펜글러의 史觀이 여기에 해당된다. 차하순(편), 史觀이란 무엇인가(서울 : 도서출판 청람, 1986), 18~20쪽.

증가함에 따라 토지를 경제적 목적으로 사용하려는 압력이 날로 가중되고 있다. 이러한 가운데 토지의 경제적 개발과 환경보전의 필요성 사이의 갈등이 증폭되고 있다. 즉, 경제학자들과 생태학자들은 경제학과 생태학 사이의 과학적인 오해를 없애고, 통합적 과학의 메시지를 일반대중에게 전달하기 위하여 소위 '생태경제학'(ecological economics)이라는 통합과학을 더욱 발전시키는 노력을 하고 있다.

이미 지구환경보존협약에 따른 지속가능개발(ESSD : Environmentally Sound and Sustainable Development)이 등장하면서, 환경보전에 입각한 지역개발이 크게 강조되고 있고, 이에 따라 녹색산업, 녹색경제학(Green Economics), 환경주의 등이 세간의 관심을 크게 끌고 있다.¹⁴⁾

2) 자연보호 · 환경보전의 우선정책화

해방 이후부터 우리의 초기 개발계획은 총량경제성장에 필요한 산업기반의 투자확대에 국한하였다. 국토구조에 대한 과업이 본격적으로 정책과제로 등장한 것은 제1차 국토종합개발계획이 만들어진 1972년부터라고 할 수 있다. 이로부터 새천년 도래에 임한 지금에 이르기까지 추진되어 온 각종 국토개발은 우리의 생활구조에 많은 변화를 가져왔는데, 이와 같은 과정에서 물리적 개

발에 더 우선하였다는 점이다.¹⁵⁾

이와 같은 우리나라의 도시화, 산업화의 급속한 진전으로 환경오염이 심화되고 있으나 종합적 접근과 근본적 대응책은 미흡한 실정이다. 주요 도시 및 공단 주변지역의 대기오염이 심화되어 SO₂와 TSP의 경우 기준치를 초과하고 있으며 상수 취수원인 호수와 하천은 대부분 2급수 내지는 3급수에 지나지 않고 있다. 이와 같이 경제성장과 개발위주의 자원이용으로 환경오염과 자원고갈의 문제가 야기되고 있으나 환경에 대한 투자액은 매우 저조한 실정이다. 특히, 최근 들어 폐기물매립지가 부족하나 민원야기에 따라 부지확보가 어려우며 지구온실화, 생물종 다양성 보전 등 국제환경문제의 협약규제가 점차 강화되고 있어 우리의 입장은 더욱 어려워지고 있다.¹⁶⁾

앞으로 도시화가 더욱 진전되는 과정에서 인구의 도시집중이나 과밀한 도시활동에 의한 교통공해, 생활폐수 등의 도시생활형 공해나 녹지의 감소 등 도시특유의 환경문제 해결이 점점 더 중요하게 될 것이다. 도시의 환경문제에는 유기적인 복합관계가 있고, 상호간에 연관되어 있다. 또한 최근 지구규모의 환경문제도 도시주민의 일상생활이나 도시활동이 깊이 관련되어 있다.

이와 같이 복잡해지고 있는 환경문제에 대처해서 조화 있는 인간생활환경을 창조해 나가려는

14) P. Batelmsus, *Environmental. Growth, and Development* (London : Routledge, 1994).

15) 김귀근, "미래의 국토환경," 토지연구, 한국토지개발공사(1992년 1~2월호).

16) 신현덕, *환경정책론* (서울: 동화기술공사, 1992), 225-233쪽 참조.

도시의 물리적 구조나 경제적 계획, 그리고 생활 양식 등을 같이 고려해서 도시를 하나의 유기체로 다루고, 인간정주공간에 있어서의 다양한 활동이나 구조를 자연생태계가 가지고 있는 자립도, 안정적인 그리고 다양하고 순환적인 계획에 근접하는 공간정책을 확립할 필요가 절실히 지고 있다.

특히, 에코폴리스(eco-polis)의 목표상은 도시를

자연생태계가 가지고 있는 다양성, 자립성, 안정성, 그리고 순환성을 가지도록 설계하여 지속가능한 발전을 계속할 수 있도록 하는데 있다. 따라서 에코폴리스에서 추구하는 목표상은 환경적 측면에서만 양호한 상태를 추구하는 것이 아니라 환경적, 생태적, 인간사회적 측면에서 양호한 상태를 추구하는 것이다.¹⁷⁾

그러나 에코폴리스의 도달목표에는 '인간과 환

[그림 1] 「푸른충남 21」을 구현하기 위한 환경정책 목표체계

〈 21세기형 환경충남의 추진전략 〉

- 보전과 개발의 내실있는 조화 추구
- 환경정책결정과정에 지역주민의 참여 활성화 및 제도화
- 환경친화적인 지역사회 건설의 기반구축
- 국제적인 지구환경보전 협력에 동참

〈 단기 정책목표 〉

- 환경기초시설의 확충
- 환경과파를 최소화 개발계획 추진
- 쾌적한 자연생태계 조성
- 토양오염 및 대기질 관리계획 수립
- 상수원의 수질향상 대책 강화

〈 중장기 정책목표 〉

- 개발계획과 환경보전의 통합운영
- 지속가능한 자연생태계 개발, 이용
- 충남의 특징적인 자연환경의 보전
- 사전 예방정책의 활용도 제고
- 상수원의 안정적 확보

출처 : 심문보, "21세기 충청남도 환경정책의 방향과 대응전략," 열린충남, 제3권 3호, 충남발전연구원(1997년 가을호), 6쪽.

17) 이와 같은 구체적인 계획개념의 예로서는 '물이 순환되고 재이용되어 공공수역에서의 오염 피해가 작은 도시' (물순환형 도시), '자원과 에너지의 이용효율을 높여 환경부하의 경감을 도모하는 도시' (물질 및 에너지재생형 도시), '도시 속에 자연 그대로의 생태계가 남아 있어 자연과 시민이 일상생활 속에서 대화할 수 있는 도시' (자연공생형 도시) 등이 그것이다. 김귀곤, 생태도시 계획론(서울 : 대한교과서주식회사, 1993), 91~95쪽; G. F. Melson, *Environment : An Ecosystem Perspective*(New York : Burgess Publishing Co., 1980).

경과의 관계'와 '자연과의 혜택관계'가 포함되어야 한다는 것이며, '인간과 환경과의 관계'에서는 에코폴리스에서 생활하는 한사람 한사람의 시민과 그 주위의 환경과의 연관을 평가하는 것과 전체의 통합으로서의 도시(에코폴리스)와 그것을 둘러싼 보다 큰 환경과의 관계를 평가하는 2단계로 생각하여야 한다는 점이 강조되고 있다.

그런만큼 인간생활환경에 있어서의 전통적 관습과 미학적 규범은 생태계를 구성하는 생물·물리적 변수와 적절히 조화를 이룰 때만이 그것의 타당성을 인정받을 수 있음이 강조되어야 할 것이다.

2. 지속가능개발(ESSD)의 적극 수용

1) 환경용량의 심각한 고려

최근 들어 국내외에서 환경문제가 심각하게 논의되고, 국토개발과 '환경의 질' 간의 관계에 대한 관심이 증가되면서 국토이용의 효율성과 함께 지속성과 형평성의 원칙을 적용하여 자원을 배분하고 그에 따른 영향을 평가해야 한다는 주장이 대두되고 있다. 지속가능한 사회는 미래세대에 대한 전망을 위태롭게 하지 않으면서 우리의 필요를 충족시켜 나가는 사회를 말하는 것인 바,¹⁸⁾ 바로 지속성은 넓은 의미에서 세대간의 형평성을 내포하는 개념으로 볼 수 있다.

또한 이와 같은 지속성은 생태학적 배려하에

이른바 'eco-development' 개념에 입각하여, 자연의 질서가 허용하는 한도 내에서 즉, 환경용량의 범위내에서 개발이 추구될 때 달성될 수 있다고 본다.

이러한 추상적 표현을 보다 구체적으로 나타낼 수 있는 지속성지표(sustainability index)로서 '녹색국민총생산' (Green GNP) 지표가 개발되고 있다. 국제적으로 도입이 추진되고 있는 녹색국민총생산 산출방식에서는 종래의 국민총생산액에서 자연자본의 잠식비와 환경피해비용을 제외하도록 하고 있다. 이것은 곧 미래세대에 대한 책임감을 가지고 우리의 환경과 자원을 운영할 때만이 항구적인 발전이 기대될 수 있다는 사실을 전제로 삼고 있다. 이에 환경적으로 건전하고 지속가능한 개발(ESSD)의 관점에서 볼 때, 우리의 개발정책은 신중하게 추진되어야 한다.

예컨대 "인간에 의한 개발과정은 과연 인간에 의해 변모되기 이전에 자연이 형성한 원래의 환경수준에까지 자연경관을 유지시킬 수 있겠는가"를 생각해야 한다.

2) 환경의 질과 경제자원화

한 종이 살아남고 번성해 나갈 수 있는 서식지를 조성하고자 하는 노력(habitat building)은 인간과 동물에게 있어서 본능적인 動因이다. 자연생태계에 있어서 이런 본능적인 행위가 가져

18) 래스터 브라운, 크리스토퍼 프라빈, 산드라 포스텔, "살기에 적합한 세상," 세계로 열린창, 유네스코(1992), 24쪽

오는 환경의 변형은 다른 종들에게도 커다란 변화를 초래하게 한다. 그런데 인간에 의해 이루어지는 환경변화의 부정적인 결과들은 대부분의 이런 변화를 수용할만한 적절한 연계가 이루어지지 않아 일정한 순환체계를 형성하지 못할 때에 발생한다.¹⁹⁾

그러나 이 생활환경에서 이용된 후 버려진 쓰레기와 남겨진 자원들은 아무 것도 더 이상의 유용한 기능을 제공해 주지 못하는 것이 현재의 실정이다. 따라서, 이러한 자원까지도 적절한 연결을 통해 인간생활을 윤택하게 하기 위한 순환체계에 통합시키고자 하는 노력이 시도되고 있으며, 인간의 개발행위를 통해서도 변화된 환경에 긍정적인 기여를 할 수 있는 방안이 찾아지고 있다.

모든 자연생태계에 보편적으로 적용되는 에너지와 영양물질의 이동원리는 인간환경을 위한 설계에도 적용될 수 있다. 예를 들면 한 형태의 생활과정에서 생겨나는 쓰레기는 다른 생명체의 생활과정을 위한 유용한 자원이 될 수 있다. 생태계에서 이루어지는 유기물의 재순환은 토양의 비옥도와 생산력을 증가시켜 주며, 하수의 재순환은 지하수의 적정수위와 적당한 수질, 산림생태계의 생산력을 유지해 주며, 농업용수로서 농업

생산력을 증가시킬 수 있는 것이다.²⁰⁾

이처럼 변화라는 개념이 단순히 그 영향력을 최소화시키는 것이 아닌 환경의 질을 향상시키는 적극적인 힘으로 작용하도록 노력해야 한다.

3. 앞으로의 실천과제

자연보호와 환경보전이 인간과 자연이 '함께 더불어 살아가는' 共生(相生)의 핵심과제라 할 때, 앞으로 어떠한 실천전략과 추진과제를 설정해야 할 것인가?²¹⁾

먼저 자연사랑 실천하기는 “인간이 자연을 사랑할 때만이 자연도 인간을 사랑한다”, “한번 파괴된 자연은 결코 회복되지 않는다”, “인간의 질서는 자연의 섭리에 따라야 한다”, “진정한 자아의 재발견은 바로 자연을 새롭게 인식하려는 노력의 출발점이다”, “자연을 사랑할 수 없는 자는 인간도 사랑할 수 없다”, “가장 자연스러운 것이 가장 아름답다”, “인간이 자연을 소유할 수 있다는 생각은 버려야 한다”, “자연에 대한 인간의 오만함을 버려야 한다”, “어디까지나 자연은 우리가 후손으로부터 미리 빌려다 쓰는 것”임을 새롭게 인식해야 한다.

이를 구체적으로 생각해 본다면, 「자연사랑 실

19) 우리의 삶을 담고 있는 생활환경을 예로 들어보면 다음과 같다. 즉, 주거는 삶을 유지하기 위한 필요자원이 하나의 체계로 연결되면서 비로소 성립된다. 즉, 물의 공급 → 옥실의 수도꼭지 → 배수시설 → 하수관, 또는 식량 → 부엌 → 쓰레기같이 자원이 용을 위한 명쾌한 연결체계가 이루어져야만 우리가 편안히 살 수 있는 주거생활시스템이 완성되는 것이다. 이정전, 앞의 책, 273~275쪽 참조.

20) Michael Hough / 신용석 외(공역), 도시경관·생태론(서울 : 기문당, 1991) 20~22쪽 참조.

21) 최병학, 충청남도지방공무원교육원 『新지방문화』 관련 교과편성 검토결과, 최종연구보고서, 충남발전연구원(1999. 9), 4쪽.

천운동, 「내고장의 山河 잘 가꾸기 운동」, 「동식물보호 운동」, 「우리나라 꽃과 민물고기 보호운동」, 「우리 土種 잘 보존하기 운동」, 「습지보호운동」 등이 여기에 해당한다.

또한 아름답고 깨끗한 환경가꾸기를 위해서는 “인간이 파괴한 환경은 재앙을 부른다”, “환경을 고려하지 않은 경영은 더 이상 설 자리가 없다”, “이대로 가면 마실물 조차 없다”, “환경오염, 생태파괴, 인류는 어디로 가야 하는가?”, “환경파괴가 곧 인류재앙이다”,²²⁾ “진정한 소비의 뜻을 알자”, “과소비는 재앙을 불러온다”, “생산비용<환경비용”이라는 점을 새롭게 인식해야 한다.

이를 구체적으로 생각해 본다면, 「잘못된 소비행태 개선」, 「물건 아껴쓰기」, 「불량품 안판들기」, 「쓰레기줄이기 및 분리수거」, 「음식물 다먹기 운동」, 「쓰레기 자원화, 재활용, 경제자원화」, 「실개천 살리기-샛강 가꾸기」, 「무농약, 유기농법」, 「폐비닐수집」, 「유해색소 사용양기」, 「맑은물 지키기」, 「걷기운동, 자전거타기운동」, 「올바른 자동차문화 정착」, 「자동차 공회전 금지」, 「보행 위주 생활교통」, 「녹색운동-생명운동」, 「환경과수꾼-환경지킴이」, 「태양열 주택, 중수도 이용」 등이 여기에 해당한다.

특히, 환경보전에 관심이 많은 각계각층 인사 및 지역사회의 명망있는 주민들을 환경과수꾼으로 지정·운영함으로써, 범국민적인 환경보전 참여의식 확산 및 민간에 의한 자율적 환경오염 감

시기능의 강화로 환경오염의 사전예방을 지속적으로 실천해야 한다.

환경과수꾼의 주요역할은 환경보전에 솔선수범하거나 주민계도 및 환경오염 행위 등에 대한 감시 및 신고 등의 역할을 담당한다.

먼저, 일상생활에서 환경보전에 솔선수범 및 대주민 계도를 보면, 합성세제와 1회용 생활용품 적게 쓰기, 쓰레기 분리수거 및 재활용 생활화를 통해 폐기물감량화 유도, 음식물 쓰레기 줄이기 및 재활용하기, 포장 폐기물 줄이기 및 장바구니 들고 다니기, 자동차 함께 타기 및 가까운 곳 걷거나 자전거타기 생활화, 야외에서는 도시락을 이용하고 자기 쓰레기를 되가져오기 등이다.

또한 환경오염 행위 등에 대한 감시 및 신고를 위해서는 자동차매연 과다배출, 공장 굴뚝 매연 배출, 공사장 비산먼지 발생, 악취발생 및 폐기물 불법소각 등 대기오염행위, 산업체의 폐수 무단 방류 및 비밀배출구 설치, 하천 등 공공수역에서의 불법세차 등의 수질오염행위, 수질오염사고(유류, 폐용제 유출 등), 폐기물 불법투기 및 오물 투기행위, 유독물 유출사고 또는 불법방치 행위, 특정 야생 동식물 등의 불법 채취·포획·이식 등의 자연훼손행위, 신고민원 부당처리 또는 민원처리 과정에서의 부조리 등을 고발, 속히 교정하는데 역점을 두어야 한다.

22) 이경재, 우리땅 곳곳 아프지 않은 곳 없네(서울 : 도서출판 푸른산, 1994), 머리말 중.

IV. 수요자 중심의 자치행정체제 구축

1. 도민만족행정 추진

1) 수요자중심의 자치행정

한마디로 「수요자 중심 행정」(user-centered administration)은 인본·경영행정의 도정철학을 구체화하는 행정원리이다.²³⁾ 수요자 중심 행정에 있어서 주민의 편의를 도모하고 친절하게 응대하는 것은 지극히 당연한 이치이다.

민선자치 실시는 지방행정에 근본적인 변화를 불러일으키고 있다. 주된 관심사가 지방행정 주체 내부의 능률적 운영에 관심을 두었던 종래의 경향에서 지방행정 주체 외부와의 관계 특히 봉사대상, 또는 소비자, 고객으로 일컬어지는 주민과의 관계로 확대·전이되고 있으며, 고객지향적 행정의 등장은 매우 시기적절하다.

과거의 지방행정은 단지 국가정책의 지역집행자 내지 단순한 서비스전달자로서 인식되었으며, 어떤 문제에 대한 핵심적 접근보다는 상부의 의도에 합치되는지의 여부에 의해 이루어졌다. 그러나 민선자치의 본격화에 따라 더 이상 주민 요구에 반하는 정책을 용납하지 않고 있다. 즉, 서비스가 자치단체에 의해 직접 공급되는 것이 아니라 지역주민의 욕구가 직접 충족될 수 있는 수단이나 방법을 제공함으로써 보다 많은 선택권과 권력을 공유하게 하는데 목적이 있으며, 나아가

서는 주민정신을 고양시키고 이를 통해 지방민주주의를 실현코자 한다.

특히, 2000년도 초입에 선 민선 2기는 실로 엄청난 변화와 개혁의 과제에 직면하고 있다. 그러한 과제 중에서도 지방정부가 가장 우선적으로 그리고 비중있게 다루어야 할 것은 행정서비스이다. 그 이유는 행정서비스야말로 지방정부에 대한 주민의 신뢰도를 결정짓는 가장 중심적인 역할을 하기 때문이다. 일반적으로 주민은 행정서비스를 통해 지방정부와 접촉하게 되고 또한 그의 존재를 피부로 느끼게 된다. 현재 민간부문에서는 고객서비스 개선을 위해 가히 획기적인 조치를 취하고 있다는 사실도 알아야 한다.

그런데 21세기 포스트모던 시대를 맞이하여 관료제적 폐단을 혁신하려는 개혁조치 및 지방행정에 대한 경영방식 도입도 획기적으로 진척되고 있다. 이에 따라 수요자 중심 행정의 관점에서 행정서비스의 주민중심주의, 고객중심주의, 소비자중심주의를 적극 반영하는 경우가 늘고 있고 총체적 품질관리(total quality management), 공공서비스 분권화, 규제완화, 공동생산, 주민헌장제도 등에 관한 관심이 급증하고 있다.²⁴⁾

결국 수요자 중심 행정은 행정의 진정한 가치와 목적을 달성하기 위해서, 구체적으로는 열린 행정, 주민만족(고객만족), 공공서비스, 민의수렴, 투명행정, 봉사행정, 책임행정 그리고 생명존중의

23) 최병학, 새천년을 이끌어가는 충청남도 수요자중심 행정체제 수립방안 연구, 현안과제 최종 연구보고서, 충남발전연구원(1999. 6), 1~3쪽 참조.

행정, 공정한 행정, 신뢰성 있는 행정을 추구해야 한다.

특히, 새로운 행정수요에 걸맞는 행정적 대응방식으로서의 환류행정(feed-back administration)과 현장행정(field administration)을 그 모토로 삼는 것이다. 이는 종래의 탁상행정(desk handling)이 아닌 주민밀착행정을 말하며, '열린마음으로 발로 뛰는 행정'을 통해 주민과의 거리감을 줄이는 체감행정과 신뢰행정을 말하며, 이것이 도민생활에 着根되어야 한다.

2) 수요자 중심 행정의 추진기조

첫째는 人本的 가치를 존중하는 행정이다. 인본행정은 인간을 중시하는 인간중심의 행정이다. 도민의 생명과 재산, 존엄성을 보다 충실히 지키고, 도민의 행복감을 실질적으로 보장하는 것은 바로 수요자 중심 행정의 이념이며, 그 마땅한 몫이다.

이를 위해 수요자 중심 행정은 단지 행정의 객체로 전락해 버린 주민을 행정의 주체로 환원시키고, 지역발전에 능동적이고 창조적인 인간성을 확립하는 행정 본연의 노력을 다해야 한다.

둘째는 민주성과 형평성을 강조하는 행정이다. 수요자 중심 행정은 주민과 자치단체간의 상호작

용을 중시하며, 따라서 민주성은 수요자 중심 행정의 중요한 이념이 된다. 또한 수요자 중심 행정의 1차적 목적은 주민의 복리증진을 위해 노력하는 것이다.

특히, 수요자 중심 행정이 추구하는 사회적 형평의 본질적 내용은 소외된 주민에게 가능한 자신들의 생활이익을 수호할 수 있도록 노력하는 것이다.

셋째는 책임과 공개를 실천하는 행정이다. 수요자 중심 행정의 이념으로서의 책임성은 행정의 공익(public interest) 확보를 위하여 주민에게 책임을 다해야 함을 의미한다. 이를 위해 행정의 공개와 분권화를 통하여 외부 행정통제를 강화하고, 주민에 대한 행정의 책임성을 확보해야 한다.

따라서 공개성은 민주주의의 초석이라고 할 수 있으며, 성공적인 수요자 중심 행정의 필수적인 요건이다. 책임성 있는 행정체제 정립을 위해서는 무엇보다 주민의 일반의사가 행정기관으로 왜곡됨이 없이 흘러 들어가야 한다.

넷째는 주민의 입장에서 이루어지는 행정이다. 수요자 중심 행정은 행정기관의 입장, 즉 官의 입장이 아니라 어디까지나 주민의 입장에서 이루어지는 행정이다. 지방정부가 실제로 주민의 입장에 서서 그리고 주민의 관점을 통하여 공공행

24) 김변용, "행정서비스의 혁명 : 주요국의 행정개혁의 비교적 맥락," 21세기 한국행정론, 유종해 박사 정년기념 논문집(서울 : 박영사, 1996) : 최병학, "2000년대 진입을 위한 충남도정의 행정혁신," 열린충남, 제4권 4호, 충남발전연구원(1998년 가을호) : David Osborn and Ted Gaebler, *Reinventing Government : How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector* (New York : A Plume Book, 1993) 각각 참조.

정을 수행하려면, 지방정부는 반드시 주민과 더불어 즉, 與民行政(administration with citizen)을 통해 공공행정을 운영해야 한다.

특히, 주민과 지방정부의 공동주체성(inter-subjectivity)은 수요자 중심 행정의 가장 핵심적인 본질이며, 이는 참여 확대를 통한 주인정신을 갖는데도 큰 도움이 된다.

다섯째는 주민합의를 존중하는 행정이다. 수요자 중심의 행정은 의사결정과정을 중시하여 대화를 통한 타협과 협상으로 합의에 이르는 행정이어야 한다. 즉, 앞으로의 자치행정은 주민들과 일상적으로 접촉하면서 대화를 통해 이들의 의견을 청취하고 주민들 스스로의 상호조절과정을 거쳐 목표의 우선순위가 결정되도록 해야 한다.

이에 따라 그 실천방법과 수단을 선택함에 있어서도 民과 官이 서로 타협과 협상을 통한 합의의 과정을 밟아 시책과 사업을 집행하도록 해야 한다.

여섯째는 주민정신을 고양하는 행정이다. 수요자 중심 행정은 인간의 존엄성을 실현시키고 주민 개인의 차원에서 행복감을 증진시키려는 행정이다. 따라서 지방민주주의란 외형만 갖추었다고 해서 이루어지는 것이 아니라 지역사회 구성원들의 능력과 태도가 뒷받침되어야만 하며, 결국 사회·문화적으로 정착되어야 한다.²⁵⁾

2. 도민만족행정 추진

1) 초일류의 도민만족행정

우리의 지방자치를 제도화시켜야 할 중대한 사명을 안고 출범한 민선자치체제는 그간 주민위주의 지방행정을 수행하기 위해 의식개혁과 제도개혁을 꾸준히 추진해 왔다. 자치행정이야말로 「주민지향적 행정서비스」(citizen-oriented administrative service)를 제공하는데 있다. 이로써 초일류 행정서비스를 통한 고품질의 도민만족행정, 혁신적 도정운영과 공직프로화 정착, 저비용-고효율의 운영시스템 구축이 가능해 질 것이다.

특히, 21세기에는 「행정은 최대의 서비스산업」으로 크게 부각될 것이다. 민선자치도정 2기에는 200만 도민은 도정수행의 가치표준, 도민을 행정의 주인으로 모시면서 자치도정의 본분인 고품질의 행정서비스 제공에 최선을 다해야 한다.

이미 민간부문은 물론 공공부문에는 「고객만족행정」(CSA : Customer Satisfactory Administration) 차원을 넘어 「고객감동행정」 차원에서 고객서비스가 절실히 요청되고 있으며, 이에 행정분야에서는 “행정서비스는 서비스만족도에 따른 서비스공급(가격지불 및 품질평가)로 구체화됨을 재인식하고 있으며, 이는 기본적으로 다음과 같은 「주민만족 행정서비스」 차원에 입각하고 있다.

25) 곧 수요자 중심 행정은 능동적인 행정체제를 마련하고 운영하는데 있어서 그 구성원들에게 요구되는 능력과 태도 곧, 민주적 주민정신이 필수적으로 뒷받침되어야 하는 것이며, 이것이 자치의식의 중요한 기반으로 작용한다.

〈표 5〉 충청남도 도민만족행정의 서비스 만족의 자원

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

출처 : 이주희, 주민만족 행정서비스 혁명(서울 : 도서출판 부한, 1994), 60~76쪽.

2) 도민만족의 행정서비스 제공

새천년을 맞이하는 충청남도 자치도정은 다음과 같이 초일류 도민만족 행정서비스체제를 조속히 갖추어야 할 것이 요청된다.

즉, 충청남도 민선자치도정의 운영중심인 「인본·경영행정」을 더욱 세련화하면서, “지성껏 도민봉사를 하되, 가장 생산적으로 수행토록”하고 ‘도정품질(상품) 고급화’를 적극 추진해야 하며, 민선자치도정 2기의 운영중심인 「수요자 중심의 新경영행정」을 가속화해야 한다. 또한, 도정시책 및 행정서비스를 ‘무하자·무결점·최상의 서비스·최대의 만족’을 실현, 도민의 입장을 최우선적으로 고려하면서, 민간부문의 「TQM」(Total

Quality Management), 「100PPM」 및 「6시그마 운동」 등을 뛰어넘는 행정서비스 품질혁신운동을 추진함으로써 하자를 제로화, 정밀도 최고수준, 사후관리(A/S) 철저에 만전을 기해야 한다.

이에 따라서 다음과 같은 수요자 중심의 초일류 도민만족행정을 펼쳐야 한다.

첫째, “도정의 초일류화”를 통한 타의 추종을 불허하는 경쟁력 확보를 위해 도정상품의 고급화, 도정경영의 일류화, 공무원의 프로화 추진으로 「원(논)스톱 서비스」, 「도민평가제」, 「행정실명제」를 의무화하며 「도민제안제」, 「도민감사청구제」, 「도민발안제」, 「도민감사청구제」의 제도화(법제화)를 통한 도민 직접참정제도의 도입, 운

영으로 도민위주의 가치판단, 민의수렴의 정책형성을 본격화한다.²⁶⁾

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

이에 다음과 같은 21세기 자치행정체제 구축방향을 도정운영 추진골격으로 새롭게 세워야 할 것이 요청되고 있다.

원래 행정이란 ‘지방행정’(local administration)이 그 근본이 되어야 함에 불구하고 그간 중앙정부가 결정한 정책을 단순히 집행하는데 그친 결과 주민의, 주민에 의한, 주민을 위한 행정이 전혀 불가능하였으며, 따라서 지방행정의 전문화·효율화도 기대하기 어려웠다.

그러나 민선 지방자치의 착실한 제도화에 따라 앞으로 지방행정의 전문성·책임성·효율성·대응성에 획기적 변화가 있을 것이 기대되며, 특히 고도의 행정서비스를 창출·제공키 위한 공공책무의 담당자로서 ‘전문적 역할’(professional role)

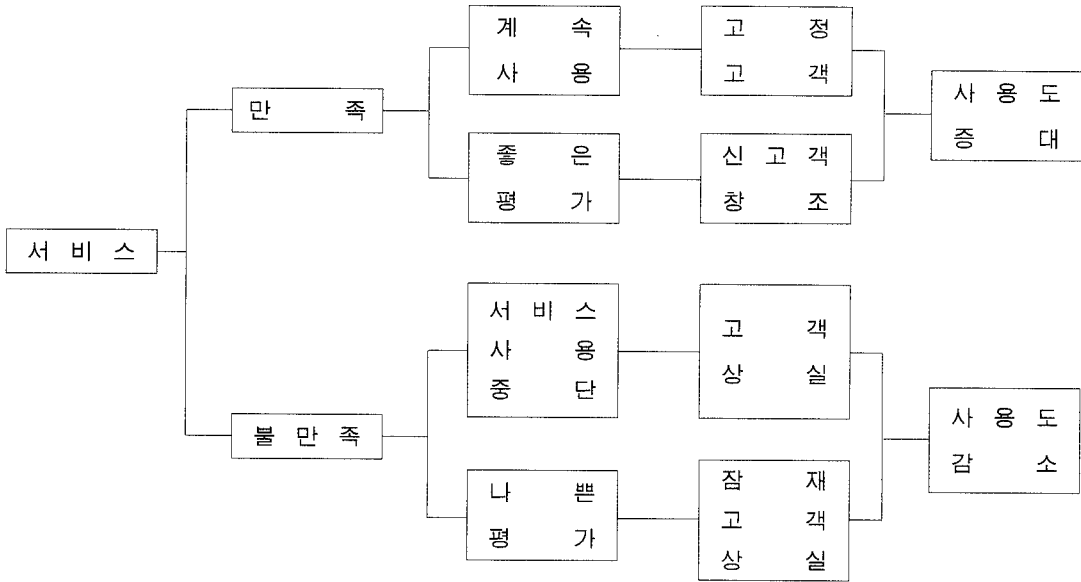
이 중시되며, 아울러 세계화-지방화-지식정보화 진전에 따라 세계와 지방이 직접 교류하게 됨에 대응하는 지방행정의 고도화·선진화가 요청되고 있음에 유념해야 한다.

이로써 초일류 행정서비스를 고품질의 도민만족 행정체제를 구축하며, 특히 경쟁체제 도입을 통한 저비용-고효율의 운영시스템 정착 및 행정생산성 극대화 추진은 물론, IMF 완전극복을 위한 행정지원체제의 고밀도 재구성도 가능해 질 것이다.

아울러 최고·최선의 성과추구라는 공직풍토를 확고히 만들어 나가는 것이 무엇보다 중요한 것인 바, 이는 최선의 노력으로 최고의 성과 창출을 목표로 삼고, 경쟁력 강화를 위한 자치역량 신장시킴으로써, 행정의 주인인 도민에게 고품질의 행정서비스를 제공하는데 부족함이 없도록 새로운 출발을 다짐해야만 한다.

특히, 고객만족(CS : Customer Satisfaction)에 대해서, 미국의 소비자문제 전문가인 굿맨(J. A. Goodman)은 “고객의 욕구(needs)와 기대에 부응하여 그 결과로서 상품, 서비스 재구입이 이루어지고 아울러 고객의 ‘신뢰감’이 연속되는 상태”라고 정의하고 있는 바, 이런 측면에서 고객

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



[그림 2] 고객의 만족·불만족의 효과

자료 : 삼성경제연구소 「CS경영의 추진」(1992), p.24 참조.

의 만족과 불만족의 인과관계를 이해하지 않으면 안된다.

3. 앞으로의 실천과제

수요자 중심의 도민만족행정 체제구축의 목표가 '작지만 강한 지방정부 만들기'를 통해 지방민주주의를 이룩하면서 진정한 시민사회(civil society)의 발전을 도모하는데 있다면, 앞으로 이를 위해 어떠한 실천전략과 추진과제를 설정해야 하겠는가?

크게 보아 「내살림 책임지고 꾸려가기」의 차원에서, “우리 시대에 지방자치가 왜 그토록 중요한가?”, “자치란 진정 무엇인가?”, “국가와 지방은 어떤 관계인가?”, “자율성은 얼마나 책임성을 담보하는가?”, “지방자치가 잘못되면 어떻게 되는가?”, “지방화와 세계화는 어떤 관계인가?”, “민이 주체가 된다는 것은 무슨 의미인가?”, “민 스스로가 주체성을 잃었다는 것은 무슨 뜻인가?”를 새롭게 인식해야 한다.

이를 구체적으로 예시해 본다면, 「참여마인드」,

「공동체 의식」, 「비판정신과 대안 의식」, 「문제 해결 능력」, 「책임감」, 「협력정신 - 파트너십」, 「페어플레이」, 「Rules of Game」, 「양보와 타협」, 「생산적 경제관념 확립」, 「善意의 경쟁 노력」, 그리고 「자율성 - 자율적 책임」 등이 여기에 해당한다.

또한 「열린사회의 자치마인드 정립하기」 차원에서, “국가(지방정부)가 무엇을 해주기 전에 내가 국가(지방정부)를 위해 먼저 무엇을 해야 하는가?”, “시민이 무지하거나 무관심하면 관료는 獨走한다”, “서로 합의된 바에 대해서는 따라야 한다”, “大義를 위해 小我를 버린다”, “다수 때문에 소수의 주장(권익)이 무시되어서는 안된다”, “지역이기주의는 배격해야 한다”, “공정, 공개, 형평성 있는 행정을 촉구한다”, “열심히 노력하는 사람, 능력 있는 사람이 대접받아야 한다”, “거짓 말하는 사람은 설 자리가 없어야 한다”, 그리고 “권리주장에 앞서 의무이행을 한다”를 새롭게 인식해야 한다.

이를 구체적으로 예시해 본다면, 「先의무이행 - 後권리주장의 생활화」, 「자치행정모니터링 노력」, 「제안제도 활성화」, 「행정성과 公示制」, 「시민자원 봉사활동의 촉진」, 「지역발전포럼」, 「개인과 전체의 조화」, 「민주시민포럼」, 「작은정부 구현을 위한 民官합동 협의체 조직·운영」, 「지방분권화 촉진 노력」, 그리고 「생산적 지방議政활동」 등이 여기에 해당한다.

V. 맺음말

앞으로 전개될 이른바 「21세기 문화의 시대」로 규정되는 새천년에는 여러가지 중대한 문제와 과제들이 우리 앞을 가로막고 있다. 이를 슬기롭게 해결하기 위해서는 우리들의 생활태도가 각별히 지혜로워야 한다. 즉, 새로운 열린 시대에 걸맞는 열린 마음으로, 새로운 삶의 문제를 근본적으로 다시 생각해야 할 출발점에 서 있는 것이다.

그러므로 앞으로 다가올 세기는 지난날 보다 그리고 지금보다 훨씬 더 다양화·다원화, 다층화·개방화·자율화된 사회 속에서 훨씬 더 개성이 강하고 그것이 서로 다르면서도 자유를 원하고 동시에 평등하기를 바라는 사회, 그리고 기본적으로 세계관과 인생관과 가치관을 제 나름대로 가지고 주장하는 많은 사람들이 공동의 삶의 터전 위에서 ‘함께·더불어·다같이’ 살아가야만 하는 공존의 시대가 될 것이다.

세계는 지구촌으로 급속히 진전하고 있다. 이는 세계 어느 특정 지역주민도 ‘지구공동체’의 일원인 ‘지구가족’이 됨을 의미한다. 이와 같은 변화의 추세 속에서 개개인이 나름대로 미래의 충격에 대응해 나갈 수 있는 능력을 개발, 육성하는 자세도 필요하지만, 그에 비해 훨씬 더 필요한 것은 ‘문화시민’(cultural citizens ; Kulturmensch)으로서, 서로 다른 개성과 목표지향 그리고 가치체계를 지닌 독자적이고 자율적인 인간들이 함께

27) 최병학, 충청남도지방공무원교육원 「新지방문화」 관련 교과편성 검토결과, 앞의 연구보고서, 5쪽.

더불어 다같이 자유롭고 평등하게 살아갈 수 있는 지혜와 기술과 능력을 기르는 것이며, 이것이 사회변동의 상징성이고 역동성(dynamics)의 핵심기반인 것이다.²⁸⁾

한편, 자연환경에 대한 태도를 획기적으로 변화시켜야 한다. 자연은 우리에게 풍요로운 삶과 물질을 제공해 왔으며 우리는 그러한 자연의 능력을 과신한 나머지 경쟁적으로 자연을 혹사시켜 온 것이 주지의 사실이다. 그러나 우리는 후손에게서 미리 빌려온 자연을 깨끗하게 보전하여 돌려주어야 할 의무가 있다. 이러한 맥락에서 ‘지속가능개발’은 생태적으로 건강할 뿐 아니라 ‘문화적으로 수용가능한’(culturally acceptable) 발전, 즉 생태환경과 문화환경을 동시에 고려해야 한다.²⁹⁾

아울러 변화하는 세계 속에서의 지혜로운 조화란 무조건적인 서양의 시스템에의 강요적 적응을 의미하는 것은 아니다. 오히려 세계의 시스템에 창조적 변화의 작업을 통해 국수주의적·폐쇄적 전통주의자들과 차별화가 가능한 열려진 민족문화의식, 미래지향적 전통문화의식이 요구된다.³⁰⁾ 이러한 의미에서 볼 때 괴테가 말한 “가장 민족적인 것이 세계적이다”라는 설명이 주는 시사점은 참으로 크다 할 것이다.

지방자치를 통해 지역균형발전을 도모하고, 시

민과 행정의 관계를 정위치로 돌려놓으면서, 오늘을 살아가는 우리의 삶의 양식을 과연 바람직하게 변화시킬 수 있을 것인가?

이러한 물음에 대해 우리는 新지방문화의 창조라는 점에서 지방 차원의 지역정체성 재발견, 자연사랑 및 환경보전운동, 경쟁력 있는 자치행정체제 구축을 위한 21세기 충남의 新지방문화 창조에 심혈을 기울여야 한다. **열린충남**

28) Pitirim Alexandrovitch Sorokin, *Social and Cultural Dynamics : A Study of Change in Major Systems of Art, Truth, Ethics, Law, and Social Relationships* (New Brunswick, New Jersey : Transaction Inc., 1985), pp.2~19 참조.

29) 전경수, “환경지속발전과 환경구축적 미래기업,” 이정전(편), *지속가능한 사회와 환경* (서울 : 박영사, 1995), vii쪽 / 121~127쪽.

30) 이광규, *한민족의 세계사적 소명* (서울 : 서울대학교 출판부, 1994), 45~54쪽.



참 고 문 헌

- 김귀곤, “미래의 국토환경,” 토지연구, 한국토지개발공사(1992년 1~2월호).
- _____, 생태도시계획론(서울:대한교과서주식회사, 1993).
- 김번웅, “행정서비스의 혁명: 주요국의 행정개혁의 비교적 맥락,” 21세기 한국행정론, 유종해 박사 정년기념 논문집(서울:박영사, 1996).
- 김정길, 공무원은 상전이 아니다: 에세이 新국민심서(서울:베스트셀러, 1998).
- 레스터 브라운, 크리스토퍼 플라빈, 산드라 포스텔, “살기에 적합한 세상”, 세계로 열린창(유네스코, 1992).
- 신용석 외(공역) / Michael Hough, 도시경관·생태론(서울:기문당, 1991).
- 신현덕, 환경정책론(서울:동화기술공사, 1992).
- 연기영(역) / 권터 뷔르텔레(편), 21세기의 도전과 전략(서울:도서출판 밀알, 1996).
- 이경재, 우리땅 곳곳 아프지 않은 곳 없네(서울:도서출판 푸른산, 1994).
- 이광규, 한민족의 세계사적 소명(서울:서울대학교출판부, 1994).
- 전경수, “환경지속발전과 환경구축적 미래기업,” 이정전(편), 지속가능한 사회와 환경(서울:박영사, 1995).
- 차하순(편), 史觀이란 무엇인가(서울:도서출판 청람, 1986).
- 최병학, “2000년대 진입을 위한 충남도정의 행정혁신,” 열린충남, 제4권 4호, 충남발전연구원(1998년 가을호).
- _____, 새천년을 이끌어가는 충청남도 수요자중심 행정체제 수립방안 연구, 현안과제 최종연구보고서, 충남발전연구원(1999. 6).
- _____, 충청남도지방공무원교육원 ‘新지방문화’ 관련 교과편성 검토결과, 1차 및 최종 연구보고서, 충남발전연구원(1999. 9).
- _____, “지방문화의 지역주의적 영향분석 : 지방문화의 제도적 자율성 결정범위를 중심으로”, 우암논총, 제7집, 청주대학교 대학원(1991. 3).
- 최병학·최창희, “자치시대에 있어서의 지방문화의 위상 탐색: 관치문화로부터의 脫却과 자치문화로의 전환논리,” 인문사회과학연구, 제9집, 공주대학교 인문사회과학연구소(1994. 12).
- 최상철, “지방의 시대와 지방개발,” 한국사회과학연구소(편), 지방의 재발견(서울:민음사, 1985).
- 충남발전연구원, 충남 古都의 옛모습 되살리기 사업 추진계획(안)(1999. 9).

충청남도, 新지식공무원 발굴·포상계획(1999. 3).
 _____, 21세기 지식행정 세미나(1999. 6. 10).
 _____, 민선 2기 1주년 기념 도지사 기자회견 자료집(1999. 6. 24).
 _____, 2000년도 시책구상회의 자료집(1999. 10).
 충청남도연구단, 제2의 건국운동의 실천방향과 과제 연구 : 新지방문화 창조를 위한 충남의 21C 문화시민운동을 중심으로, 제36회 지방행정 연수대회 제출논문(1999. 11. 4~5).

Banfield, Edward and Wilson, James, *City Politics* (New York : Vintage Books, 1983).

Batelmus, P., *Environmental Growth, and Development* (London : Routledge, 1994).

Melson, G. F., *Environment : An Ecosystem Perspective* (New York : Burgess Publishing Co., 1980).

Osborne, David and Gaebler, Ted, *Reinventing Government : How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector* (New York : A Plume Book, 1993).

Sorokin, Pitirim Alexandrovitch, *Social and Cultural Dynamics : A Study of Change in Major Systems of Art, Truth, Ethics, Law, and Social Relationships* (New Brunswick, New Jersey : Transaction Inc., 1985).

Tuan, Yi-Fu, "Geopietiy : A Theme in Man's Attachment to Nature and to Place," D. Lowenthal(ed.), *Geopieties of the Mind* (London : Oxford Univ. Press, 1975).
 Wright, J. K., *Human Nature in Geography* (Harvard Univ. Press, 1966).