

# 地方行政의 發展의 課題

朴 東 緒\*

## <目 次>

- |             |             |
|-------------|-------------|
| 1. 序        | 4. 行政組織의 改編 |
| 2. 環境의 變化   | 5. 人力資質의 向上 |
| 3. 行政需要의 展望 |             |

### 1. 序

여기서 논의 하고자 하는 것은 앞으로 展開될 80年代에 地方行政이 韓國의 發展을 위하여 하여야 할 課題는 어떠한 것이 되겠으며 또한 어떻게 되어야 하겠는가 하는 것과 아울러 이러한 課題를 擔當하여야 할 行政自體은 어떠한 모습으로 改善되어야 하겠는가 하는 것이 되겠는데, 後者의 경우는 범위가 넓어 여기서는 組織과 人事에 한정 하려고 한다.

이와 같은 問題에 接近하는 方法이 觀點에 따라 여러 가지가 있을 수 있으나 여기서는 우선 80年代 行政이 운영될 우리의 社會的, 文化的 狀況 즉, 行政의 環境이 어떻게 變化해 갈 것이며, 이것과 相互交互作用을 벌일 地方行政의 課題 또는 이에 대한 行政需要는 어떻게 變化해 갈 것인가 하는 것을 다음으로 검토한 후 이를 擔當할 行政組織과 行政人에 關하여 論하고자 한다.<sup>(1)</sup>

이번 논의의 對象은 主로 道 以下의 地方行政이 되며 時期的으로 現在와 未來(80年代)가 될 것이며, 이를 논의 하는데 이용된 資料 情報은 國內外的 문헌과 關係專門人과의 面接에 의존하였다.

### 2. 環境의 變化

環境의 變化를 여기서는 通俗的인 方法에 따라 크게 社會文化, 經濟, 政治面으로 나누어 다음과 같이 검토하고자 한다.

\* 서울대학교 行政大學院 教授. 이 論文의 집필은 1980年 6월에 이루어진 것임.

(1) Gary K. Bertse et. al. *Comparing Political Systems*. New York, John Wiley and Sons. 1973, p.12. 分析의 틀로서 環境, 構造, 個人을 열거하고 있음은 筆者의 立場하고 同一하다. 韓의 行政論, 서울 法文社, 1978, p.64-65.

## 가. 社會文化面

(1) 教育, Mass·Com의 신속한 量的擴大와 더불어 質的向上을 요망하게 될 것이다. 따라서 앞으로는 넓은 意味의 情報의 質의 문제가 중요시 될 것으로 생각된다.

(2) 住民들의 意識水準이 높아져 과거의 被收奪者意識 즉, 무엇이든 政府로 부터 얻어내려고만 하는 受益者意識을 점차 탈피하여 納稅者意識을 갖게 되어 政府에 대한 態度, 즉 政治, 行政文化가 變化할 것이다.<sup>(2)</sup>

(3) 급속한 都市化가 앞으로 계속 진전 됨에 따라 農村社會에서 제기되지 않은 여러 문제가 他國의 경우와 같이 제기됨과 동시에 우리의 경우는 都市間의 심한 不均衡의 시정과 地方의 中々都市의 重點開發의 문제를 제기하게 될 것으로 예상된다.

(4) 上述한 變化는 社會構造의 分化를 수반하게 되어 이들간의 갈등을 調整, 統合할 必要性을 크게 하며, 따라서 이러한 能力을 政治 行政이 구비할 것을 요망하게 될 것으로 判斷된다.

## 나. 經濟面

(1) 産業化는 계속 진전될 것이며, 이에 따라 專門化, 競爭性의 정도도 高度化 될 것으로 생각된다. 따라서 우리의 경우 주로 技能工 水準(손재주)의 技術에 의존 하였으나 國內外的 여러 가지 經濟與件은 조속히 技術者 水準(두뇌)에 의존하는 産業으로 轉換할 것을 강요 받게 된다고 하는 것이다(肉體勞動→技能→技術).

(2) 이와 같은 産業化는 환경상의 여러 문제를 제기하게 되며, 事前 事後의 조치가 많이 요청 될 것이다.

(3) 이러한 産業化에 수반하여 私經濟 領域이 계속 擴大 肥大해짐에 따라 民間主導 또는 政府의 直接介入을 가급적 감소 시키려고 하게 될 것이다. 政府 또한 現在 까지와 같이 特定企業을 直接 事前에 支援 規制하는 것을 가급적 지양하려고 할 것이다. 그러나 양자의 관계가 소폭해 지거나 行政權이 弱해지는 것을 의미하는 것은 아니며 계속 더 긴밀 해지며 강해질 것으로 생각된다(증가하는 GNP中 政府의 財政이 차지하는 比率은 계속 증대).

(4) 産業化에 따라 많은 勤勞者가 탄생하게 될 뿐만 아니라 産業化 初期에 普遍的 現象으로 나타나는 所得의 격차는 이들의 團結을 통한 영향력의 증대, 參與를 통한 價値의 公正配分을 강하게 요구하게 될 것이다.

## 다. 政治面

(1) 消極적이며 否定的인 의미를 갖는 反共이라고 하는 用語가 가져온 機能은 앞으로 弱화될 것으로 생각된다. 왜냐하면 우선 6.25를 體驗하지 않은 世代에 대한 說得力이 약한데 이들의 數의 힘이 커진다고 하는 것, 反共이라고 하는 것은 共產主義에 反對한다고 하는

(2) 田中幸三, 「地方自治體의 權能的變化」日本 行政學會編, 地方自治ノ四十年. 東京, キョウセイ. 1979, p.87.

것인데 이러한 消極的 否定的인 것이 우리의 目標가 되는것 보다는 보다 積極的인 價値를 目標로 제시하는 것이 說得力이 있다는 것. 세째로 우리는 과거에 우리 스스로의 民族 意識 및 民族의 力量이 약해 지나치게 特定 政治理念에 南北이 各各 사로잡혀 極限的인 對立을 했으나 앞으로 날이 갈수록 理念보다 民族의 利益을 우선시 해야 하며 또한 그와 같이 될 것으로 생각 된다고 하는 것이다.

(2) 政治發展, 責任政治는 여러 가지 어려움이 있고, 우여 곡절이 있겠지만 점진적으로 이룩될 것이며, 따라서 政治參與는 계속 擴大될 것이다.

이와 같이 參與를 통한 責任政治의 신장은 必然的으로 價値의 公正配分을 요청하게 되며 이를 위한 階層間的 價値 轉換을 위한 政府의 機能은 날이 갈수록 重大視될 것으로 생각 된다.

이러한 點에서 主要價値로서의 權力, 富, 知識, 健康, 人權등의 配分을 둘러싼 문제는 계속 國庫들의 關心을 더욱 끌게 되며 점진적으로 公正 衡平化의 길을 걷게 될 것이다.

(3) ○와 같은 複雜한 問題의 決定을 과거 현재와 같이 少數人이 獨占한다는 것은 어려워 지며 점차 決定主體의 多元化를 이룩하게 되며, 따라서 橫的, 縱的 分權化가 進展될 것이며, ○에 따라 地方行政의 決定主體로서의 機能도 증대될 것으로 생각된다.

### 3. 行政需要의 展望

#### 가. 需要의 決定變數

前述한 바와 같은 環境의 變化를 염두에 두고 앞으로 展開될 行政需要를 검토해 보고자 한다. 다만 여기서 추정될 行政需要는 全的으로 環境의 變化를 唯一한 獨立變數로 간주하고 行政은 全적으로 從屬變數視하는 것은 아니다. 왜냐하면 政治, 行政, 經濟 社會는 相互 有機的으로 關聯되어 있으며 영향을 주고 받는 관계에 있다고 생각되기 때문이다.

그러나 一般的으로 行政需要는 經濟面에서의 GNP와 社會經濟面에서의 人口의 關係로 보고 있으나, 이에 첨부되어야 할 것은 政治面 및 社會面에서 人口外에 이들이 지니고 있는 價値觀이 첨부되어야 할 것으로 생각된다. (3)

왜냐하면 政治面에서 우선 중요한 것은 理念의 문제로서 民主主義 對 社會主義의 경우 行政需要에 미치는 영향이 엄청나게 달라 진다고 생각되기 때문이다.

이와 동시에 社會面에서 國民의 價値觀을 중시 하여야 한다는 것은 우리가 갖고 있는 子女의 教育觀이 엄청나게 큰 行政需要를 유발하고 있으며 중요한 政治 行政上的 문제시 되고 있다 는 것을 例로 들 수 있는 것이다.

(3) Thomas R. Dye, *Policy Analysis*. Alabama. University of Alabama Press 1976, p.29, pp.46-47, p.54. 여기서 政治面을 경시하고 있으나 이는 연구의 對象이 한정되어 있기 때문인 것으로 생각된다.

따라서 行政需要의 추정은 經濟(GNP), 社會(人口)面만이 아니라 政治面도 아울러 보아야 하며, 이와 같은 취지에서 環境의 變化를 세가지 면에서 고찰 하였던 것이다.

이러한 政治·經濟·社會面의 變化는 우리 나라의 地方行政의 主要機能을 종래의 秩序維持와 經濟開發에다 福祉를 添加하게 될 것으로 생각된다. 이러한 變遷을 時代別로 보면 다음과 같다.

50年代	秩序維持
60年代	秩序維持+經濟開發
70年代	秩序維持+經濟開發
80年代	“ “ +福祉

80年代가 70年代와 달라지는 點이 있다면 福祉機能이 첨가된다고 하는 것이다. 추측되기로는 秩序維持, 經濟開發보다 福祉의 비중이 상대적으로 높아진다고 하는 것이며, 이 중 넓은 의미의 福祉에 속한다고 생각되는 公的扶助, 社會保障, 狹義의 福祉事業은 주로 地方行政에서 擔當하게 되기 때문에 앞으로 이로 인한 行政需要는 급증할 것으로 생각된다.

이와 같이 三大機能間의 우선 순위 비중의 變化 하겠지만 그렇다고 해서 秩序維持 機能 이 경시되거나 또는 거의 보잘것 없는 것으로 된다는 것을 의미하는 것을 아니다. 왜냐하면 우리의 國內외의 與件, 특히 發展途上國이며, 北韓과의 關係등을 고려할 적에 우리는 變化, 發展을 원하기는 하지만 秩序를 떠난 것은 고려될 수 없기 때문이며 따라서 「秩序있는 發展」을 志向할 수 밖에 없기 때문이다.

따라서 우리의 國政은 國力の 계속적인 신장과 個人福祉의 向上을 기하는데 있게 될 것이며, 이에 地方行政은 中央政府와 짐차 同等한 協助者로서 공헌하게 될 것이 예측된다.

이상과 같은 行政需要 機能에 관한 고려에 따라 具體적으로 앞으로 地方行政이 擔當하여야 할 役割, 期待되는 行政을 검토하면 다음과 같다.

#### 나. 行政의 需要

##### (1) 理念과 國家目標

地方行政이라고 하는 것이 韓國의 地方行政인 한, 韓國이 志向하는 理念이나 國家目標와 無關할 수 없으며 1次的인 關聯性을 갖는다고 하는 것이 지난 해에 덮어 놓고 강조하여 왔던 資本主義 民主主義 그 自體에 100% 집착하는 것 보다도 우리가 處한 南北韓의 關係 및 國際的인 競爭에 비추어 하나의 民族國家로서의 力量을 신속히 증강하면서 여기에 몸 담고 살고 있는 個個人의 福祉向上에 두어야 한다고 하는 경우 우리의 종래의 行政이 지향하여 왔던 것을 다음과 같은 몇가지 점에서 反省을 하고 再考를 하여야 할 것 같다.

첫째, 상극한 目標의 效率的인 達成이 이루어 지려면 이미 모든 先進 大國 및 우리도 部分的으로 취하고 있는 마와 같이 個人主義와 集團主義의 混合 및 混合經濟體制의 구축인

것이다.

이러한 點에서 우리는 個人主義에 立脚한 資本主義가 갖고 있는 長點은 살리지만 이들이 상술한 目標에 비추어 逆機能의 作用하고 있는 취약점을 알고 있으면서 우리는 民主主義, 資本主義를 國家理念으로 하고 있는 國家이니깐 修正, 改革이 不可能하다고 생각하고 放任을 해서는 곤란하다는 것이다. 왜냐하면 그와 같이 사고 결정을 하여서는 상술한 目標達成의 效率性이 저하되며 우리가 추구하는 實質的인 目標, 福祉의 추구도 곤란해지며 엄청난 위협을 주고 있는 共產勢力과의 경쟁에서 승산이 기대될 수 없기 때문이다.

이와 같이 생각 주장하는 기본적인 근거는 特定理念에 지나치게 執着하는 것 보다는 그 간 發展의 科學의 도움을 받아 個人主義와 集團主義의 長點을 取捨選擇하는 것이 先行되어야 하며 또한 현명하게 할 수 있어야 한다는 것이다.

이러한 點에서 例示를 한다면 個人主義라고 해서 國力伸張에 역행하는 行動을 하는 것이 허용될 수 없으며 一定한 法令에 따른 制約을 받아야 함과 동시에 資本主義라고 해서 그의 私有財를 經濟發展에 逆行하는 方向으로 이용 처분되는 것이 허용될 수 없다는 것이다.

우리는 이러한 點에서 個人主義에 보다 치우치고 있는 英美의 國力이 상대적으로 저하하고 있는가 하면 個人主義와 集團主義가 보다 混合되고 있다고 생각되는 日, 獨, 佛의 國力이 계속 신장되고 있는데서도 이의 例를 찾아 볼 수 있으며 反對로 共產國의 경우 초기에는 集團主義의 理念에 盲從하다가 점차 個人主義 資本主義의 長點을 加味해가고 있음에서도 볼 수 있는 것이다.

이러한 점에서 地方行政도 國家 또는 國家行政을 떠나서 생각할 수 없는 것이므로 무엇을 할 것인가 하는 것을 決定하는 基本指針, 判斷의 基準으로서 과거와 같이 덮어 놓고 民主主義, 資本主義의 어떤 特定形態에 비추어 決定할 것이 아니라 상술한 國家 目標에 비추어 科學的 合理的으로 判斷 決定하는 것이 요망되는 것이다.

둘째, 앞으로 계속 民族, 祖國, 또는 民族의 一員으로서의 의식등이 강조 되어 갈 것으로 생각되며, 따라서 이를 양양, 고취 시키기 위한 事業들이 계속 증가될 것으로 생각된다. 이를 例示하면 文化財의 補修, 博物館, 教育, 弘報의 內容등을 들 수 있을 것으로 생각된다.

이와 같이 함으로서 韓民族, 韓國에 대한 자부심을 갖게 하는 것은 하나의 民族國家로서의 發展을 도모하는데 도움이 된다고 생각 되지만 여기서 우리가 경계해야 할 것은 國粹主義的 傾向, 排他主義的 傾向에 빠져 들어서는 안된다고 하는 것이다.

## (2) 參與와 責任行政

점차 앞으로 계속 市民들은 여러 가지 形態로 政治行政에 參與하게 될 것이며, 地方行政에 미치는 영향도 강해질 것으로 생각된다. 우선 選舉(國會, 地方議會)를 통하는 것, 住民運動을 통하는 것, 專門家나 利益團體를 통하는 것, 또는 個別的으로 市民들이 民願등을

통하여 직적 호소하는 것 등을 들 수 있겠다.

이러한 參與의 증대로 인하여 行政이 받은 주요 영향을 든다면 다음과 같다.

첫째, 行政에 대한 需要가 급 팽창하는 것에 유의 하여야 할 것이다.

行政에 대한 수요는 市場에서의 有效需要와 달라 서비스에 대한 대가가 現場에서 곧 지불될 必要가 없을 뿐만 아니라 수요에 대한 요망자가 아직 강한 納稅者 의식을 갖지 않고 受益者 의식을 갖고 있는 경우 더욱 行政에 대한 수요는 급 팽창할 가능성을 농후하게 갖게 되는 것이다.

이러한 原因으로 인하여 行政需要가 급 팽창하여 政府豫算의 規模가 커지고 이를 政府에서 운영하다 보니 엄청난 非能率뿐만 아니라 지나친 依存心, 個人的 無氣力化, 私經濟力의 침체등을 先進國들이 겪고 있음을 우리는 많이 보고 있는 것이다.

우리의 경우는 지난 20年間 納稅額은 엄청나게 증가했지만 아직 直接稅의 納稅者는 놀라울 정도로 저어 納稅者 의식의 수준은 알다고 볼 수 있는 것이며, 따라서 이러한 참여를 통한 수요의 급팽창은 더욱 경계를 요한다고 생각된다.

따라서 이를 效果的으로 억제하고 상술한 發展目標 機能에 비추어 꼭 地方行政이 擔當하여야 할 서비스를 정선하는 方法으로서 생각될 수 있는 것은 가급적 조속히 直接稅의 比率 增大를 통한 納稅者 의식의 함양과 어떠한 새로운 서비스 또는 擴大를 決定할 적에 언제나 이에 소요되는 經費를 市民 納稅者에게 公知하고 選擇케 하는 것이다.

둘째, 均行있는 參與를 통한 責任行政의 구현을 위한 行政需要를 생각해 볼 수 있다.

責任行政이란 理論上 반드시 參與를 통하여서만 이룩될 수 있는 것은 아니며 行政人 스스로의 倫理意識에 의하여서도 이룩될 수 있겠으나 이를 장기간에 걸쳐 確保할 수 있게 制度化시킬 수 있는 길은 參與를 통한 것이라고 생각된다.

따라서 앞으로 參與라고 하는 것은 責任行政面에 중대한 의미를 갖는다고 생각 되는데 급 후 유의할 參與를 하여야 할 것은 參與의 均衡性이라고 생각된다. 왜냐하면 一部人, 特定集團만 參與가 이루어지는 경우 責任行政의 구현은 不可能하게 되기 때문이다. 이러한 점에서 종래 소외되던 農民, 勤勞者, 敎職者, 女性등의 參與를 통한 發言權은 강해지며, 이들에 대한 서비스는 向上되므로써 종래 우대되었던 商工人과 점차 均衡이 유지되는 方向으로 나아가게 될 것이다.

이러한 變化는 行政上에 있어서 農民의 所得向上을 위한 것, 이들의 生活環境의 向上, 文化施設의 改善, 非農業을 통한 副業機會의 증대, 下流層에 대한 公的扶助, 社會保障의 擴大, 敎育, 醫療, 住宅의 供給등은 무엇 보다도 우선적으로 擴大될 것으로 생각된다.

이와 동시에 勞使間의 關係로 인한 문제 해결을 위한 업무, 이를 통한 勤勞者들의 地位 및 福祉向上을 위한 行政의 수요 증대와 都市에서의 女性의 參與를 통한 消費者保護行政, 女性勤勞者의 特別保護, 母子保健을 위시한 婦女子와 어린이의 健康問題는 特別한 關心을

끝게 될 것으로 생각된다.

### (3) 決定主體의 多元化和 決定能力

지난 2)年間 우리는 여러 가지 이작로 고도로 集權化된 體制 속에서 政治行政을 하여 왔으며 이에 따른 功過가 여러 가지 있었던 것이다.

그러나 앞으로는 점진적으로 分權化를 통한 決定主體의 多元化가 구현되지 않을 수 없을 것이다. 이와 같이 추정하는 이유는 理念上으로 民主化를 이룩하기 위한 것 보다 우리 國土가 적기만 지속적인 産業化, 地域開發의 증대는 中央에서 集權的으로 決定한다고 하는 것이 初時와 달리 效率性마저 低下되기 때문인 것이다.

이와 같은 현상은 理念上 集權性을 요청하고 있는 共產國에서도 多元化의 길을 걷고 있음에서도 볼 수 있는 것이다.

이러한 점진적인 多元化는 이를 合理的으로 수행하기 위하여 地方行政人의 決定能力의 向上을 위한 努力 準備가 갖추어져 있어야 하며, 따라서 우선 스스로 決定하려는 主體意識이들에 대한 決定에 관한 教育 訓練과 이를 위한 정보의 구비 처리가 行政面에서 이루어져야 할 것이다.

더구나 社會構造의 分化和 平等比는 갈등의 발생을 빈번하게 함과 동시에 行政의 「傳統」의 인 權威도 弱화되어 合理的인 調整 能力에 대한 요청은 더욱 커진다고 할 수 있겠다.

### (4) 産業化 都市化와 行政需要

우리는 이제 어느모로 보나 農業社會를 벗어나고 있으며 이에 따른 地方行政에 대한 수요는 양 질적으로 엄청나게 달라지고 있는데, 行政自體가 지니는 保守性으로 인하여 이러한 變化에 적절히 대응하지 못한 점이 적지 않으며 앞으로 새로운 수요로서 대두될 것중 주요한 것을 든다면 다음과 같다.

첫째, 産業行政 특히 2次, 3次産業에 관한 行政이 양적, 질적으로 크게 擴大 變質할 것으로 생각된다. 따라서 종래의 1次産業 위주의 行政은 脫皮하게 되고 工業, 交通通信, 商業(流通의 現代化), 觀光, 公害, 汚染등에 관한 行政需要가 증대될 것이다.

둘째, 國土計劃, 地域開發, 都市開發등에 관한 行政需要가 증대함과 동시에 우리의 경우 특히 중요한 것은 서울 및 釜山과 같은 巨大都市의 억제 및 均衡있는 發展을 위한 地方의 中小都市의 重點 開發을 위한 行政이 요청될 것이다. 이를 위한 工業團地의 造成, 教育文化 施設의 廣充, 交通通信의 新設등이 요청될 것으로 생각된다.

#### 다. 行政需要의 效率的處理

이상과 같은 내용의 行政需要가 증대한다고 하는 경우 다음의 문제는 이의 效率的, 民主的處理라고 할 수 있겠으며 이를 위한 基本的인 指針을 다음과 같이 제시해 보고자 한다.

특히 地方行政의 경우 수요에 비하여 處理能力의 不足으로 인하여 國民들로 부터 많은 不滿의 reak이 되고 있는데 이를 제거 또는 감소 시키는데 도움이 기본적으로 될 수 있다

고 생각되는 몇가지 점을 든다면 다음과 같다.

(1) 우선 요청이 있었다고 해서 쉽게 行政需要化하지 말고 꼭 行政機關이 擔當하여야 하는가 하는 것을 전술한 여러 가지 觀點에서 신중이 검토 하여야 하며 가급적 市民 스스로 또는 私企業이나 公企業으로 하여금 擔當하게 하는 것을 1次的으로 고려를 하는 것이다.

특히 公權力의 介入이 不必要하거나 事業의 성격에 맞는것, 또는 行政이 擔當하는 것이 非效率的인 경우는 가급적 擔當치 않는 것이 바람직하다는 것이며 이와 같이 하는 것이 行政需要의 지나친 擴大를 豫防할 수 있을 뿐만 아니라 서비스의 效率性도 높이는 결과가 되기 때문에 가급적 純粹行政的인 것만 行政機關이 擔當토록 한다는 것이다.

(2) 法令이나 政策의 內容이 지나치게 非現實的이거나 私益에 反하는 것이 많아 行政需要를 증가시키는 요인을 形成하고 있으며 이는 多分히 決定이 잘못된 데 原因이 있으므로 決定能力의 向上을 통해서 法令이나 政策의 內容을 合理化 시키므로써 不必要한 行政需要를 감소하는 것이 요망된다.

(3) 우리의 行政은 不信을 前提로 하고 있어 不必要한 行政需要를 증가 시키고 있는 것이다.

政治, 社會적으로 不安한 社會에서는 國民間, 政府와 國民間의 關係形成에 있어서 不信이 높아지며 우리의 경우도 이의 例外가 아니었다고 생각된다. 따라서 極少數의 違背를 제지하기 위하여 絶對多數의 善良한 市民에게 엄청난 일을 요구하고 있어 行政需要를 증가 시키고 있는 것이다.

앞으로는 信賴를 전제로 하고 이것을 위배한 極少數人에 대해서 엄벌토록 함과 동시에 이러한 경우 善意로 처리한 行政人은 문책하지 않음으로서 行政需要의 不必要한 증가를 억제 하고자 하는 것이다.

(4) 이와 같이 하여 꼭 行政이 擔當하여야 할 업무만 엄선을 하게 되면 이를 分業과 統습이 잘 이루어질 수 있게 짜여진 行政組織과 여기서 擔當者로서 일을 할 行政人이 우수한 能力과 높은 근무 의욕을 갖고 이를 처리할 것이 요망되는 것이다.

#### 4. 組織의 改編

行政組織은 그 自體가 目標일 수 없으며 어떤 行政上의 目標 및 機能을 수행하기 위한 手段이라고 할 수 있으며, 따라서 이것을 改編하려는 경우 언제나 그가 의도하는 目標나 機能을 합目的으로 수행할 수 있게끔 分業體制를 橫的으로 꾸미고 있느냐 하는 것을 檢證하고 잘못이 있으면 合理的으로 수행될 수 있게끔 改編하게 되는 것이라고 하겠다.

따라서 여기서도 상술한 行政需要를 合理的으로 처리할 수 있는 것을 도울 수 있는 方向으로 다음과 같은 몇가지 主要한 것을 지적해 보고자 한다.

##### 가. 縱的分業



(1) 제일 큰 문제는 階層間的 分業問題라고 생각된다.

우리의 國土는 좁은데다 權力은 中央에 集中되어 있으며 또한 交通通信이 발달되어 있는데도 不扨하고 中央의 大統領부터 시작하여 總理, 部處, 道, 市郡, 邑面, 統里長, 里의 書記까지 上하면 무려 8個의 階層으로 되어 있다는 것이며 道以下만 따져도 4個의 階層으로 되어 있다고 하는 것이다.

이러한 현상은 確實히 分業의 原則에 비추어 보는 경우 잘못되어 있으며 人力, 財力, 時間 등의 資源을 낭비할 뿐만 아니라 情報의 흐름을 歪曲까지 시키게 되는 것이다.

이 수 많은 階層이 스스로 決定함이 없이 手足의 機能만 수행 하는 것은 잘못이며 따라서 改編의 길은 크게 두가지를 생각할 수 있을 것 같다.

첫째는 道, 市郡, 邑面, 里中 두 階層으로 줄여 行政業務를 수행케 하는 것이다. 그것이 어느 階層이 될 것이며, 區域의 變更은 어떻게 할 것인가 하는 것은 큰 變革임으로 行政首班의 政治的 支援을 얻은 후 時間을 들이면서 연구가 이루어져야 할 것이다.

이와 같이 하는 경우 우리가 고려하여야 할 指針이 있다면 가급적 一線 最下位機關에 많은 權限을 주고 住民이 쉽게 접근할 수 있는 機關에서 決定케 하는 것이 바람직 하다.<sup>(5)</sup> 廣域的인 것, 統一的 處理를 必要로 하는 것, 專門技術面에서 어려운 것, 一線機關間的 調整을 必要로 하는 것만<sup>(6)</sup> 上位監督機關에서 다루게 限定 列擧케 한다는 것이다.

이러한 指針을 고려에 넣고 연구 후 階層을 줄이기로 決定을 하는 경우 어느 階層을 없애게 되는 결과적으로 한 行政機關이 管轄하는 地域은 넓어질 뿐만 아니라 統率의 범위도 넓어 진다. 하는 것이다.

그러나 이러한 改編은 行政上 일종의 革命的인 일의 성격을 띠고 있으므로 실천에 옮긴다고 하는 것은 그리 쉬운 일이 아니며 실천에 옮길 수 있는 가능성이 있다고 생각되는 狀況, 時期가 있다고 한다면 國民의 支持를 크게 받은 선거후에 經濟社會的인 안정이 이루어 있다고 생각되는 경우라고 생각된다.

둘째, 이것의 구현이 어렵다고 생각되면 덜 革命的이며 보다 改革的인 성격을 띠는 것으로서 現階層을 그대로 두고 事業別로 階層間的 分業을 이룩하는 것이다.

이를 示하면 가령 商工, 公害, 地域開發 같은 것은 道·市郡에서 직접 管장 하게 하나 農業에 관한 것은 市郡, 邑面에서 管장케 하는 것이다.

이와 같이 가급적 모든 事業에 관한 管장을 두 階層에서만 하게 함과 동시에 그 두 階層 간에도 3 4개의 指針에 따라 하나의 階層으로 하여금 責任과 權限을 갖게 하고 다른 하나의

(4) 切田期 地方制度ノ構造ト 實態, 東京, ギョウセイ, 1977, pp.2-3.

(5) Irving Louis Horowitz. *Three Worlds of Development*. London. Oxford University Press, 1972, p.20. 自治省(編), 地方自治ノ動向, 第一法規, 1978, p.464.

(6) 佐々間 疆 地方自治制度, 東京, 學陽書房, 1975, pp.50-51. 日本の 府縣統合案 및 道州案은 pp.144-45.

機關은 補助, 指導, 監督機能을 주로 擔當케 하는 것이다.<sup>(7)</sup>

이와 같이 하는 경우 현재와 같이 道·郡의 組織이 百貨店식으로 똑같이 갖추고 복사관식으로 구성될 必要가 없으며, 따라서 이와 같은 改編에 따라 남은 人力은 一線機關에 보내 이의 人力을 증원케 함으로서 現在 一線機關의 심각한 人力 不足現象을 완화 하고자 하는 것이다.

그러나 여기서 이러한 組織上의 改編과 더불어 꼭 關心을 가져야 할 일은 이와 같이 擔當 階層의 수를 감소하는 경우 이것이 성공적으로 운영이 되려면 과거 현재와 같이 自己階層에서 할 수 있으며 꼭 하여야 할 일을 귀찮으니깐 指示公文 하나로 약한 下位階層으로 하여금 하기꾼 함으로서 下位階層人은 能力이 있거나 없거나 이를 擔當하여야 하며, 따라서 일은 不實하게 되고 上下 階層間의 分業 및 業務量의 處分도 잘못 되어온 인습을 시정할 수 있겠끔 行動의 變化를 동시에 수반할 수 있어야 한다는 것이다.

그렇지 않으면 現在 邑面이 당하고 있거나 또는 統里長, 書記가 당하고 있는 것과 같은 현상이 再現될 우려가 있다는 것이다.

## (2) 大都市의 自治와 區의 準自治化

自治의 成功的인 운영을 위한 要件을 고려하는 경우 최소한도 道廳所在地 이상의 대도시는 최소한도 議會를 구성함은 물론 立法, 組織, 財政, 人事面의 自律性이 인정 되었으면 한다.

그러나 이를 단계적으로 구상 한다는 점과 아직 우리가 처한 地政學的 與件에 비추어 行政機關長은 任命制로 함과 동시에 地方議員의 선거는 政治資金이 최대한도로 적게 소요되는 方案이 강구되어야 할 것 같다.

이러한 의미의 自治가 있어야 한다는 것은 大都市의 경우 이를 통한 民意의 反映이 될 수 있겠끔 최소한도의 方案이 구상됨으로서 막대한 價値配分을 하는 市長의 單獨決定은 막아져야겠다는 의미에서 인 것이다.

이러한 의미에서 서울, 釜山과 같은 경우 區廳이 최소한도 準自治化됨으로서 區議會는 구성하지 않는다 하더라도 區廳長에게 行政上의 自律性을 어느 정도 부여함으로서 보다 具體的인 실적에 부합되는 行政은 물론 市長의 負擔을 경감 하자는데 意義가 있는 것이다.<sup>(8)</sup>

이와 같은 논의는 우선 階層間에 같은 일, 不必要한 일을 반복하는 것을 제거 함으로서 組織의 改編, 人力, 財力, 時間의 절약을 기할 뿐만 아니라 區에 대한 service에 정말 必要한 일을 하는 一線機關에 중점지원 할 수 있게 하고자 하는 것이다. 또한 이들이 國家的인 테두리, 自治나 準自治를 통해서 地方機關이 스스로 發議(local initiative)를 보다 적극화

(7) 보다 구체적인 例示는 서울大 行政大學院, 地方行政需要變化와 效率的 適應方案研究. 1978, pp. 1:9-46.

(8) 서울大 行政大學院, 大都市政의 準自治制에 관한 研究. 1979年.

시켜 政策과 一致되는 범위내에서 部分的으로 스스로 決定할 수 있게 함으로서 地域의 설정, 수요에 보다 一致되는 決定 서비스를 할 수 있겠끔 해보자는 것이다.<sup>(9)</sup>

이러한 기본적 취지는 行政의 궁극적 목표가 民에 대한 서비스에 있는데 地方行政人力의 많은 部分이 民에 대한 直接서비스를 위해서 일하는 것 보다 行政機關 相互間의 交流, 情報傳達, 指示報告를 위하여 일을 하고 있으며, 막상 가장 중요한 一線機關의 조직 人力은 빈약하기 짝이 없기 때문이다.

이와 같은 編制 運營은 우리가 行政을 보는 눈이 잘못되어 있었으며 가장 중요한 것은 決定 執行력이 아니라 오히려 民에 대한 서비스가 궁극적으로 어떠한 形態로 전달 되었느냐 하는데 있는 것인데 이를 우리는 오히려 경시 하였거나 인식했다 하더라도 行政人들의 저항으로 이것이 실천에 옮겨지지 못한 것으로 생각된다.

#### 나. 橫的分業

道, 市郡 邑面別로 橫的分業과 統合 調整을 위한 組織이 어떻게 改編되어야 하느냐 하는 것을 여기서 한정된 努力으로 評論할 수 없으며 또한 다음과 같은 要因으로 인하여 不確實성이 적지 않게 內包되어 있기 때문인 것이다.

첫째로 기술한 階層間의 分業이 어떠한 모습 形態로 어디까지 이루어지느냐 하는 것이 우선 先決 되어감에 따라 各階層의 內部組織이 달라질 수 있기 때문이다.

여기서 一般的인 方向으로 제시할 수 있는 것은 市郡, 邑面 어디가 一線機關이 되던 一線機關의 分化和 人力의 증강이 크게 있어 가지고 서비스의 전달에 注力해야 한다는 것이다.

둘째, 물론 各行政機關이 관할하는 行政區域의 성격에 따라 달라지겠으나 一般的으로 産業, 都市 및 넓은 의미의 福祉를 위한 機構가 分化되고 人員이 증감될 것으로 생각된다.

따라서 종래 農業 위주로 되어 있던 기구, 인력을 전술한 部門으로 轉換시켜야 하나 이에 반드시 訓練, 教育이 併行되어야 할 것이다. 더구나 앞으로는 과거에서와 같이 農民에게 不利한 決定을 하고 이들의 市民性이나 技術水準이 낮은 것에 도움을 받아 內務部 산하의 行政機關이 農政의 主力을 擔當하고 苦生을 하였으나 昨今에 變化해가고 있는 바와 같이 점차 이는 農村指導所로 넘겨가야 하며 순수 기술지도 업무가 農政의 大支柱를 이루도록 하여야 할 것이다

이와 동시 農資金의 業務를 위시한 農民들의 收入 支出과 관계되는 經濟業務는 점차 農協을 自律化시켜 이들이 自發的으로 그들의 利害關係問題를 政治行政에 投入하여 다루어 나가도록 유도해 나가야 할 것이다.

이러한 合理的인 方向으로 전환이 앞으로 얼마나 실천에 옮겨지겠느냐 하는 것도 우리의

(9) Edgar Owens and Robert Shaw. *Development Reconsidered*. Lexington, D.C. Heath and Co. 1972, pp. 13-14.

政治 行政上의 여건에 비추어 문제가 있기 때문이다.

이러한 不確實한 要因들이 있다 하더라도 앞으로 고려되어야 할 것은 다음과 같다.

첫째, 道の 企劃管理, 審査分析, 豫算, 監查業務와 內務局의 關係인 것이다.

60年代에 經濟開發의 추진과 行政의 이를 위한 體制로의 轉換에 따라 中央部處가 改編된 것과 같이 地方行政機關도 改編되었어야 하나 보수성과 統制機能의 증시에 따라 시간적으로 지연되었을 뿐만 아니라 內務局의 엄청난 힘에 끌려 現在 양자의 관계는 어중간 하게 되어 있으며, 行政管理上 豫算, 監查는 특히 문제가 아닌가 생각된다. 따라서 앞으로는 과거의 습관을 지양 극복하고 行政管理의 原則에 따라 改編되어야 할 것 같다.

둘째, 主民 利害關係人, 專門人이 參與할 수 있는 장치가 보다 많이 마련 되어야 할 것이다. 그것의 名稱, 性格이 어떠한 것이던 이러한 非行政人이 정기적으로 行政에 參與하여 그들의 意見 요망을 어렵지 않게 公開的으로 投入할 수 있게 되어야 한다는 것이다.

여기의 중요한 의미는 非行政人의 參與가 정기적, 公開的으로 이루어질 수 있어야 한다는 것과 이와 같이 되면 그들간의 利害關係의 상극 충돌이 이루어져 行政의 介入 없이 조정될 수도 있으며, 妥協을 통한 조정이 쉽게 이루어질 수 있다는 것이다.

셋째, 앞으로 決定主體의 多元化에 따라 各行政機關의 決定權이 커감에 따라 이에 對備하기 위하여 이의 合理化를 도울 수 있는 機構, 人力이 신설 보장되어야 하는 것이다. 이러한 의미에서 體制分析, 情報處理를 위한 고려가 本格的으로 이루어져야 하며, 이러한 점에서라도 과거의 農業社會에서의 統制 위주의 行政을 하던 時代에 內務局 中心으로 운영하던 때하고는 變化가 있어야 할 것 같다.

네째로 現在의 內務局에는 너무나 課가 많은가 하면 他局과의 不均衡도 문제인 것이다. 이와 같이 된 이유는 內務局 本來의 機能에 연유하는 것이 아니라 그가 장악하고 있는 영향력에 기인 한다고 생각된다. 그렇다고 해서 內務局을 二分해서 새로운 局을 신설하는 것을 권장하는 것은 아니며, 他局과의 조정을 통하여 現局數는 그대로 두고 改編하는 것이다. 例示하면, 2個課를 갖고 있는 民防衛局의 存續문제 및 4個局이 3個課 밖에 가지고 있지 않다고 하는 것은 參考가 될 것이며, 앞으로는 가급적 大局, 大課主義로 전환하여 行政成果를 向上시켜야 하기 때문이다.

## 5. 人力資質의 向上

行政에 있어서 行政人이 차지하는 比率이 엄청나게 크다고 하는 것은 이미 學界 및 理論面에서 公知의 事實로 되어 있으나, 아직도 우리의 경우 이에 대한 正當한 인식 및 이에 따른 資源 및 關心의 配分이 되어 있지 않다고 하는 것이 우선 基本的인 문제로 되어 있으며 따라서 行政成果의 向上이 어렵게 되어 있는 것이다. 따라서 人事面이 우리의 경우 제일 後進性을 면하지 못하고 있는 것이다.

이러한 基本的인 觀點에서 個別的으로 몇 가지를 들면 다음과 같다.

#### 가. 人事行政 基礎의 分化 및 再編成

人理行政의 기초라고 할 수 있는 擔當機關 및 分類面에서 다음의 몇 가지를 들 수 있겠다.

(1) 道 以下の 公務員數 또는 地方公務員 數가 10萬에 이르고 있는데, 이에 대한 人事擔當機關의 分化, 專門化가 거의 되어 있지 않다고 하는 것이며 따라서 人事管理의 原則이 관찰되기 힘들며 制度化될 수 없게 되어 있다는 것이다. 따라서 우선 內務部, 道 및 大都市에는 이를 擔當하는 行政構造가 分化 專門化되어야 한다는 것이다. 이러한 점에서 現在와 같이 行政課, 總務課, 地方課, 內務課 등에서 關望하고 있는 것은 支양되어야 할 것이다.

(2) 地方公務員을 國家公務員과 二元化하고 있음은 當然하나 과거의 人選으로 地方公務員을 운영할 劣等視하고 差別하고 있음이 시정되어야 할 것이며 최소한도 同等한 水準까지 끌어 올려야 하는 것이다.<sup>(10)</sup>

이에 따라 現在 地方行政機關의 많은 高位職을 國家公務員이 차지하고 있으며 地方公務員의 身分을 갖게 되면 昇進이 늦어지고 中央으로의 轉補가 어려움은 시정되어야 할 것이다.

(3) 職別分類에 따른 專門化가 準備되어야 할 것이다. 現在는 各 行政機關이 이에 대한 關心조차 거의 없는 실정이며, 따라서 職列別 統計조차 잘되어 있지 않다. 따라서 힘을 갖고 있는 行政職이 급증하고 있어 産業化, 都市化에 逆行하고 있다는 것이다.

그러므로 우선 現行政機能 및 앞으로 급증할 行政機能에 비추어 職列分化가 再分類될 것이며, 계속 進進적으로 專門化시켜 나가야 하며 自然科學, 社會科學의 專攻者가 엄청나게 급증되어야 하는데, 現在는 오히려 逆行하고 있다는 것이다.

둘째로 現在 一般職의 5級, 技能職, 雇傭員, 雜給員의 區分이 職責의 內容을 基準으로 보는 경우 分明치 않아 이에 대한 區分 및 分類가 다시 이루어져야 할 것이다.

#### 나. 任 用

(1) 先行되어야 할 것이 人力計劃의 樹立인 것이다. 進退한 職列에 관한 정비가 이루어지면 職別로 수급에 관한 計劃이 우선 수립되어야 이에 따른 後續 人事가 合理的으로 이루어질 수 있게 되기 때문이다.

현재는 이러한 것이 없으니 變化에 대응하기도 곤란하며, 승진속도의 不均衡, 士氣의 低下, 質의 低下를 수반하고 있는 것이다.

(10) 外國의 大都市의 地方公務員의 보수는 오히려 中央政府보다 우대하고 있다. (例示 日本의 地方公務員의 보수가 108.9(1976年)인데, 國家公務員은 100이다. 自治省編, *op. cit.*, p.519.

또한 日本의 경우 國家公務員의 地方自治權關에의 配置狀況은 星野光男, 地方自治ノ理論ト構想, 東京, 新評論, 1974, pp.106-7.

(2) 이와 같은 人力計劃 속에 포함 되겠지만 3, 4, 5級の 新規任用과 3, 4級에의 內部昇進 間의 조정이 있어야 하는 것이다. 이 間의 比率 調整, 3級에의 新規公採 등이 있어야 人力의 資質向上의 기초가 이룩될 수 있을 것이다.

(3) 이들을 任用하는 시험의 內容 方法도 社會의 變化에 一致되게끔 改編되어야 하며 보다 自然科學, 社會科學의 專門知識을 시험하는 方向으로 전환 함과 동시에 國家公務員制의 뒤를 따르려고만 하여서는 안될 것이다. 왜냐하면 變化가 극심한 都市行政을 地方行政은 내포하고 있기 때문이다.

(4) 앞으로 계속 兵役에 나가기 전의 젊은이와 女性의 任用이 많아질 것에 對備 이들의 人力을 活用할 수 있는 職位의 선정이 있어야 할 것이다. 年少하고 女性이라고 해서 一線 機關에서 補職케 함은 行政成果에 도움도 되지 않으며, 이를 任用에서 除外 하려는 것도 國家的인 基지에서 바람직 하지 못하기 때문이다.

#### 다. 能力發展

(1) 訓練에 있어서는 幹部職의 決定能力을 도울 수 있는 內容으로 하기 위하여 決定理論 政策學, 體制分析, 計量技法, 情報處理에 대한 이해도를 계속 높임과 동시에 무엇보다도 중요한 것은 各自의 專門領域의 深化, 高度化를 위한 訓練을 하는 것이다.

(2) 成人에 대한 訓練이므로 습득하려는 의욕 흥미를 가질 수 있게 유인이 교과내용, 방법, 보상면에서 多角的으로 마련되어야 할 것이다.

(3) 勤務 評定이 正常的으로 기능을 발휘하지 못하고 있어 期待理論에 따른 동기부여가 될 수 없어 決定的인 취약점이 되어 있다는 것이다. 이의 正常化를 위한 方法 技術이 없는 것은 아니며, 문제는 決意에 달린 문제라고 생각된다.

(4) 승진에 있어서 문제가 되는 것은 과목의 개편과 시험방법을 보다 現職者의 근무와 有關시켜 기편 되어야 하지만 또한 중요한 것은 現在 4甲으로 부터 3級에 승진시키는 경우 先補職으로 인한 여러가지 문제인 것으로 생각된다.

(5) 幹部職의 빈번한 轉補로 인한 行政成果의 低下인 것이다. K道の K郡의 郡守는 平均 9個月 在任하는 경우 까지 있어(1966.9~1971.9 間) 一旦 補職을 받으면 2年 以上은 있게 하여야 할 것이다.

#### 라. 勤務意慾

勤務意慾 低下의 主要要因은 昇進機會, 報酬, 轉補, 身分不安, 過度한 근무시간 등이라고 생각된다. 이들에 대한 改善策은 여기서 詳論을 必要로 하지 않을 것으로 생각됨과 동시에 전술한 여러 事項과도 관련되어 있음으로 여기서는 몇 가지만 重點的으로 검토하려고 한다.

우선 (1) 승진기회가 적고 속도가 느려 이의 촉진 특히 有資格者의 신속한 승진을 위한 方案이 訓練 근무평정, 승진시험등을 통해서 人力計劃面에 反映되어야 하며,

(2) 報酬의 適正化는 每年 私企業의 平均値에 一致시켜야하므로 適正化를 기하는 作業이 이루어져야 할 것이다.

(3) 身分에서는 사전에 사표를 받는다거나 職位解除의 남용, 正常的으로 운영되지 않는 勤務評定을 放置한 채 때때로 衝擊的인 方法으로 肅正을 하는 것은 忌양되어야 할 것이다.

(4) 公務員의 健康, 家族生活을 위하여 수시로 야간근무, 週末근무를 강요하는 것은 앞으로 감소 시켜나감으로서 市民으로서의 幸福의 추구가 정상적으로 추구될 수 있어야 할 것이다.