

韓國地方行政의 史的 考察

朴 東 緒*

<目 次>	
1. 地方行政의 回顧와 反省	(6) 1972~1978년까지
(1) 序	2. 地方行政의 課題와 展望
(2) 朝鮮時代	(1) 環境的 狀況
(3) 日政時代	(2) 地方行政의 課題
(4) 解放後(1945~1961年)	(3) 地方行政體制의 展望
(5) 1961~1972년까지	

1. 地方行政의 回顧와 反省

(1) 序

現時點까지의 우리나라의 地方行政을 논하기 전에 우선 두가지 문제를 언급하고자 한다. 하나는 어떠한 觀點에서 우리나라 地方行政의 變遷을 歷史적으로 검증하느냐 하는 것이다.

論者의 立場, 主觀에 따라 여기서는 地方行政을 한국이라고 하는 社會體制를 구성하는 하나의 下位體制로 보고 이것이 우선 어떠한 環境的 狀況에서 存立運營되고 있었는가를 검토하고난 후 地方行政體制 自體를 검토하고자 한다. 끝으로 이러한 地方行政體制가 운영된 결과는 우리나라의 發展에 어떠한 영향을 미쳤는가를 검토하고자 하는 것이다. 둘째로 5,000년에 가까운 歷史를 총망라하지 않고 朝鮮時代부터 검토하고자 한다. 그 이유는 이번 研究의 主目的이 建國後에 있으며 또한 過去의 回顧도 중요하지만 보다 主眼點을 앞으로의 展望에 두고자 하기 때문이다.

(2) 朝鮮時代

가. 環境的 狀況

朝鮮時代의 政治理念은 儒敎이었으며 統治體制는 集權性을 지니고 있었으며 이러한 點에서 우리는 中國과 유사하면서 日本과 다른 面을 지니고 있었다고 생각된다.

이 時代의 經濟政策은 農業위주이었으며 政府에 의한 統制는 강하였던 것 같다.

私有財의 法的保障은 있을 수 없었으며⁽¹⁾ 敎育은 극히 少數의 支配階層만 받을 수 있었고 그의 內容도 거의 全的으로 儒敎에 한정되었었다. 對人關係는 科擧制度와 같은 고도의

* 서울大學校 行政大學院 敎授

(1) 李清源, 朝鮮社會史 讀本, 東京, 白楊社, 1936, p.154.

近代性を 지닌 것도 創造될 수 있었으나 支配的인 것은 前近代的인 것이었다고 생각된다.

이러한 政治, 經濟, 社會的 狀況에서 지적되어야 할 것은 典型的인 家產國家의 性格을 지니고 있어 公私區別이 分明치 않았으며 權力의 分立 및 分權도 있을 수 없었다고 하는 것이다.

나. 地方行政體制

地方行政體制의 目標은 秩序維持와 政權維持에 필요한 資源의 吸收에 있었다고 생각되며 後者의 경우 中央에서 倣견된 官人과 土着地方民 出身인 吏屬間에 갈등이 있었던 것으로 생각된다.⁽²⁾

이와 같은 目標을 가진 體制의 決定者는 權力의 分立, 分權이 없었으며 民의 政治參與가 인정되지 않고 있었으므로 中央에서 임명되어 倣견된 官人들만이 決定에 참여했었으며, 다만 그들이 倣견하고 있는 6房에 근무하고 있는 地方民의 鄉廳 및 儒敎의 民本主義的인 것의 影響을 받을수도 있었을 것으로 생각되며 또 한가지 特記되어야 할 것은 行政體制에 속하지는 않지만 鄉約이라고 하는 것이 民間人 間에 構成되어 있어 集團的인 活動을 하고 있었으나 이것이 上술한 官人들의 決定에 어느정도의 影響을 미쳤는지는 分明치 못한 것 같다.⁽³⁾

그리고 分業體制에 있어서 特異한 것은 그 當時의 事情으로 보아 橫的 分業은 비교적 進척되고 있었으나 階層間的 分業 또는 縱的 分業 및 階層性은 취약했다고 하는 것이다.

다음 이러한 體制를 유지하기 위한 資源으로서 人的資源은 地方民이 보수 없이 고용되었 으며 따라서 官人化가 되지 못하고 오직 中央에서 倣견된 官人들만이 上位職을 占하고 있었 으며 따라서 이러한 事情은 民으로 부터의 收奪을 격화시키지 않을 수 없었던 것이다.

더구나 그 當時 近代的인 徵稅制度가 있었던 것도 아니므로 上술한 환경적인 狀況에 비추어 얼마나 體制維持費가 吸收되었는지 알수 없으며 民은 심한 수탈에 시달리지 않을 수 없었음은 그 當時의 民主統制의 進무함에 비추어 明白하였던 것 같다.⁽⁴⁾

이러한 行政體制에 대한 統制가 內部的으로 善意의 爲政者에 의하여 시도되었으나 根本的인 어려움은 民의 참여가 없었다고 하는 것과 情報의 缺乏에 기인한다고 생각된다.

다. 發展에의 影響

朝鮮時代의 地方行政이 秩序維持에는 中央行政과 더불어 公헌했다고 생각되며 이와 동시에 住民參與의 하나의 形態로서 鄉約이 存立하였다고 하는 것은 特記할 單 하나 가장 큰 문제는 귀중한 資源의 非生産的 浪費 였었다고 생각된다 따라서 500年이나 支配하면서 經濟社會的인 發展이 거의 不進하였으며 그럼에도 不拘하고 500年 유지될수 있었다고 하는 것

(2) 朴東緒, 韓國官僚制度의 歷史的展開, 서울, 韓國研究圖書館, 1961, p. 38.

(3) 內務部, 地方行政長期發展計劃, 1975, pp. 102-105.

(4) 金雲泰, 朝鮮王朝行政史, 서울, 一潮閣, pp. 229-230. 李昌世, 韓國財政의 近代化過程, 서울, 博英社, 1965, p. 917.

은 민의 참여가 없었고 강한 集權的인 統制力에 기인하지 않았나 생각된다.

(3) 日政時代

가. 環境의 狀況

日政時代의 政治理念은 神道이었으며 統治體制는 集權性 및 未分立性을 지니고 있었으며 우리의 경우 日本의 植民地였으므로 軍人出身의 總督에 의하여 統治되었었다.

經濟體制는 近代의인 資本主義體制로 轉換되어 私有財産의 法的保障에 입각한 私經濟의 영역이 탄생하기 시작했으나 主로 日人들을 위한 것이었으며 우리 韓國人의 경우는 계속 劣勢化되었었다.⁽⁵⁾

社會面에서는 近代의 教育制度가 수립되고 韓國人의 教育이 실시되었으나 그의 內容이 植民地統治의 合理化에 있었을 뿐만 아니라 그의 수도 제한되었으며 특히 高等교육의 경우 甚하였다.⁽⁶⁾

이와 같이 보는 경우 外形的으로는 近代化되어가는 것 같았으나 植民地의 被支配者인 韓國人의 立場에서는 이러한 近代化의 隊列에 主體가 되지 못하고 있었다고 하는 것이다.

나. 地方行政體制

地方行政體制의 目標은 植民統治에 따라 이의 維持를 위한 韓國人의 隸屬化와 秩序維持에 있었다고 생각되며 이와 동시에 日本人의 食糧供給源으로서의 기능을 수행하기 위하여 食糧增產에 韓國人의 絶對多數가 生活하고 있었던 農村에서 注力되었었다.

이러한 目標의 成功의인 達成을 위한 決定者는 그 當時의 權力構造로 보아 中央의 극히 소수의 高級官吏이었으며 韓國人中 親日的인 高級官吏는 그나마 계속 追放당하여 日人에 比較하여 比率이 감소되었으며⁽⁷⁾ 住民의 參與는 協議會 評議會 地方議會같은 것이 구성되었으나 植民地統治에 영향을 미칠수 있었던 것은 아니었다.

그러나 分業體制面에서 特記할 것은 中央과 地方間에 存立하고 있는 行政組織이 階層化 되었으며 地方行政은 완전히 中央의 一線機關化하고 그의 강력한 統制下에 들어 갔다고 하는 것이다.

이러한 地方行政機關을 運營하는데 소요되는 資源으로서의 人力은 中央에서 파견된 少數의 高級官吏를 除外하고는 地方民이 任用되었으나 놀라운 것은 日人들이 一線地方行政機關에까지 많이 任用되어 있었으며 특히 그들의 秩序維持와 밀접히 關連되어 있는 警察의 경우는 1940년에 62.9%나 차지하고 있었다고 하는 것이며⁽⁸⁾ 이러한 예는 他植民地統治의 경

(5) 全錫淡, 朝鮮經濟史, 서울, 博文出版社, 1949, p. 232.

(6) Gregory Henderson, Korea; The Politics of The Vortex, Cambridge, Harvard University Press, 1968, p. 88.

(7) 高村三, 近世朝鮮興亡史, 東京, 考古書院, 1933, pp. 261-2. Andrew J. Gradjanzev, Modern Korea, New York, Institute of Pacific Relations, 1944, p. 60. George M. McCune, Korea Today, London, Allen and Unarin, 1950, p. 25.

(8) 朝鮮年鑑, 京城, 京城日報社, 1943, p. 494.

우 그 예를 찾아볼 수 없을것 같다. 財源面에서는 朝鮮時代に 비하여 크게 近代化되어 豫算制度가 수립되고 歲出入이 行政規範에 立脚하게 되고 따라서 官吏의 보수도 適正化되어 수탈이 격감되었으며, 國庫에 의존하지 않고 朝鮮時代に와 같이 現地에서 직접 所要經費, 生活費를 조달하는 것이 大體로 근절되었으며, 따라서 植民地統治에 의한 수탈은 있었어도 一線地方官署 官吏들에 의한 無分別한 수탈은 격감되었다고 할 수 있겠다⁽⁹⁾

地方行政機關에 근무하는 韓國人の 경우는 昇進의 한계도 있고 報酬도 日人과 크게 차이가 나고 있어 被支配人의 地位를 벗어나고 있지 못하였으면서 上官인 日人과 韓國住民間에 위치하여 어려움이 많았으나 극히 소수의 反民族的 韓人을 除外하고는 參與, 民主統制의 길이 없었던 이 時代に 植民行政의 어려움을 완화하는 기능을 수행한 것으로 생각된다.

다. 發展에의 影響

地方行政도 外形의 構造의으로는 近代化를 크게 하였다고 생각되나 韓國社會의 發展이라고 하는 點에서 보던 韓國人の 참여가 극히 제한되어 있었으므로 外形과는 상당한 차가 있으며 더구나 植民地行政의 目標에 비추어 불적에 日人들은 끈질기게 韓國人の 「同化」를 통한 日人化 또는 隸屬化를 추구하고 있었으므로 日政 35年은 韓國人の 自律的 發展能力의 向上을 지연시켰다고 생각된다.

(4) 解放後(1945~61年)

가. 環境의 狀況

35年間の 植民地統治가 우리 스스로의 努力과 日本의 敗戰으로 종지부를 찍게 되었으며 우리는 그 當時 近代社會를 自治할 能力을 갖추고 있어서라기 보다는 日人의 심하였던 植民地統治의 반발로 獨立政府를 곧 우리의 손으로 수립하고자 國內外的 愛國志士, 政治人은 의도하였으나 不幸히도 韓半島는 南北으로 갈라져 美蘇의 軍政下에 들어가게 되고 3年間 統一된 單一政府를 수립하고자 하는 努力이 國內, 國際적으로 이루어졌으나 失敗하고 결국 1948年에 南韓단의 政府가 수립되어 그후 6.25를 겪는등 심한 民族的悲劇을 겪게 되었던 것이다. 이와 같이 하여 수립된 韓國政府의 政治理念은 民主主義 이었으며 民主主義는 三權分立과 地方自治를 不可缺의 要素로 한다는 英美의 政治思想에 따라 그當時의 混亂되었던 환경에 비추어 보면 놀랄정도로 조속한 時日內에 地方自治法이 1949年에 制定되었을 뿐만 아니라 이를 위한 선거가 6.25戰爭中인 1952年에 실시 되었다고 하는 것이다. 따라서 우리는 歷史上 일찍이 集權的 官僚的인 統一政府를 수립한 以來 처음으로 三權分立의 分權的인 統治體制를 가질 의도를 表明했고 그것이 戰爭, 混亂만이 아니라 經濟力 教育水準이 높지 못하다고 하는 어려운 狀況에서 自律적으로 이루어졌고 선거가 全國적으로 실시 되었다고 하는 것은 놀라운 일이다.⁽¹⁰⁾

(9) 大藏省 昭和財政史論集室編, 昭和財政史(16卷), 東京, 東洋經濟新報社, 1961, pp.158-59. 朴東緒 「日政과 韓國人の 參與 및 能力發展」 韓國政治學會報 10집 1976, pp.91-95.

(10) 盧隆熙, 「地方行政」, 李漢彬 外3人 共編著, 韓國行政의 歷史的分析, 서울, 韓國行政問題研究所, 1969, pp. 356-366.

그러나 우리의 오랜 遺産이 集權性을 지니고 있었으므로 分權의法令을 제정하고 선거를 실시하였다 하더라도 英美에서와 같은 住民自治의 自治權을 固有의 基本權으로 오랜 시일 생각하고 믿어온 國家와 同一한 分權體制를 갖추었다고⁽¹¹⁾ 할 수 없으며 더구나 國民形成의 정도가 극히 저급한 狀況에서 全體와 部分間의 調整, 統合이 이루어지기 힘들었던 것이다.

經濟體制는 民主主義와 併行性을 가졌다고 생각되는 資本主義를 指向 宣言하였으나 憲法上으로는 社會福祉를 위한 많은 統制를 政府가 할 수 있는 것으로 규정되어 있었으며 이는 그 當時의 우리의 發展段階가 西歐에서와 같이 資本主義의 오랜 發展으로 勤勞階層의 탄생, 이들의 政治參與를 통해서 이러한 福祉의 考慮가 이루어진 것이 아니라 그 當時의 政治理念으로서의 社會主義의 영향이었다고 생각된다.

이와 같은 思潮는 그 當時의 主된 政治勢力이 地主出身에 의하여 强악되고 있었음에도 거의 보잘것 없는 보상을 받는 것으로 하고 土地改革이 단시일내에 이루어졌다고 하는데서도 알 수 있다. 이와 같은 분위기는 經濟面에서도 私有權의 神聖不可侵을 기본으로 하는 自由資本主義보다는 언제나 立法權 行政權을 통해서 公益을 위한 제한을 가할 수 있다는 先例를 만들어 놓게 된 것이다.

解放後 특히 50年代의 큰 업적은 社會面 특히 教育機會의 엄청난 擴大에 있었다고 생각된다. 解放直後 우리는 義務教育을 初等教育에 실시하거나 各道마다. 國立大學을 설립할 能力이 知的 財政의으로 있었던 것은 아니었으나 朝鮮時代 以來 우리가 갖고 있는 강한 習得熱이 日政時 억압되었다가 解放과 더불어 댐의 물이 터지는 식으로 폭발하게 되어 위정자는 이러한 엄청난 國民의 기대를 準備不足으로 外面할 수 없었는데 있었던 것 같다.

이와 같이 解放後의 우리의 環境의 狀況을 과거와 비교하는 경우 무엇보다도 國民主權 意識의 普及과 이에 立脚한 參與意識만이 아니다 이것이 선거를 통하여 실천되고 혼련될 수 있었으며 이것을 강하게 지원해 준 것이 教育機會의 擴大라고 생각된다.

나. 地方行政體制

地方行政體制의 目標는 住民의 참여를 통한 民主市民의 形成 및 民主行政의 구현과 더불어 秩序維持에 있었다고 생각보다. 다만 이러한 二大目標가 50年代 後半에 이르러 秩序維持面에 기울어지다가 4.19 民主黨政府의 樹立과 더불어 다시 民主行政의 구현이라고, 하는 理念面이 강해졌다고 생각된다.

이러한 地方行政의 구현을 위한 決定者는 과거와 같이 單純할 수는 없었으며 따라서 中央 및 地方行政人만이 아니라 國會, 地方議會의 議員인 政治人, 그地域社會의 1次集團, 특히 2次集團이 形成되기 시작하여 이들도 점차 참여하여 영향력을 미치게 되었으나 內務部가 地方行政에 대하여 强악하고 있는 영향력은 강한 것이었으며 따라서 이것이 指揮者

(11) 星野光男, 地方自治, 理論 卜 構造, 東京, 新評論, 1974, p.113, pp.62-64.

의 여하에 따라 善惡 雙方으로 이용되고 있었던 것이며 國民形成이 이룩되기 전의 지나친 分權, 分散性이 어느 정도 억제될 수도 있었던 것이다.

이와 같은 體制를 유지하기 위한 資源으로서의 人力은 初期에는 日政時의 舊官吏를 위시하여 많은 경우 非實績任用이 무질서 무계획적으로 이루어져 큰 잘못을 저질렀던 것이다⁽¹²⁾

더구나 民主行政을 구현한다고 하면서 植民地時代의 官吏를 단시일내에 公僕化한다고 하는 것은 기대하기 어려운 일이었으며 이와 더불어 이들이 任用된 후 이들의 公僕化를 위한 教育훈련이 거의 없었던 것이다.

더욱 문제가 되는 것은 이들에게 非現實的인 薄俸이 지급되었다고 하는 事實은 이들을 不可避的으로 朝鮮時代의 官人과 같이 무자비한 수탈, 「現地調達」의 方法으로 그들의 生活費, 官署運營費가 조달되었으며 民主行政은 근본부터 흐리게 되었던 것이다.

그나마 얼마 안되는 地方行政의 責任者의 職位는 中央의 國家公務員에 의하여 占職되고 地方公務員은 人事上 여러면에서 차별 천대 받았으므로 解放直後에 가졌던 分權的 行政의 꿈은 사라져가지 않을 수 없었던 것이다.

이와 동시에 財政力도 6.25 및 그후의 戰亂收拾을 위하여 地方財政의 比重은 약해져가고 있으며 이를 補完하기 위하여 地方政府는 中央에 의존하거나⁽¹³⁾ 有力한 住民, 團體로 부터 조달할 수 밖에 없어 실체가 얼마나 특히 現地住民으로 부터 조달 수탈되었는지 아무도 알 수 없게 되었던 것이다.

이러한 地方行政에 대한 統制는 內部的으로 거의 이루어지지 못하였으며 外部的으로 政治人, 住民의 참여가 制度的으로 마련되어 있어 약간의 效果가 있었으나 이러한 外部統制權의 장악자 자신의 利己的인 동기로 인하여 그 實效를 거두었다고 보기는 힘들었으며, 따라서 이러한 狀況이 民主政治 選舉에 대한 失望을 國民들에게 部分的으로 안겨 주었던 것이다.

다. 發展에의 影響

地方行政의 理想 目標은 高度로 民主主義의 구현이라고 하는 政治理念一邊倒로 기울어져 있었으나 行政構造는 日政時의 것을 別로 벗어나고 있지 못하였으며, 더욱 機能, 實踐面에서는 朝鮮時代를 방불케 하는 면이 적지 않았던 것 같다.⁽¹⁴⁾

이와 같은 事情은 그 當時 新生國의 效率의인 發展에 대한 理解없이 뛰어들다 보니 이상과 같은 실수가 저질러 졌다고 생각된다. 그러나 그 當時의 狀況으로서는 그것이 우리의 力量이었으며 또한 모든 非共產新生國家의 發展은 先行模型이 없었으므로 이러한 經路, 體驗을 겪을 수 밖에 없었던 것이라고 생각된다.

다만 큰 功이 있었다고 하면 國家發展의 原動力은 有能한 市民의 形成에 있으며 이를 위

(12) 朴東緒, 人事行政論, 서울, 法文社, 1971, p. 35.

(13) 李相熙, 「우리나라 地方財政構造의 過去와 現在」 地方行政 1975年 8月, p. 28, 自主財源의 比率이 1951년에 54.2%이었던 것이 1961년에 30.0%로 低下.

(14) 朴東緒, 韓國行政論, 서울, 法文社, 1978. p. 30-31.

한 혼련이 참여를 통하여 이루어졌다고 하는 것이다.

(5) 解放後(1961~72年)

가. 環境的 狀況

政治理念으로서 民主主義만이 支配하던 時代는 5.16을 계기로 하여 후퇴하여가고 代身 經濟發展을 통하여 政治的支持를 얻으려는 方向으로 크게 轉換을 보게 되었으며 이에 따라 統治體제도 分權性이 사라지고 고도의 集權化를 기하게 되었다. 이에 따라 그간 몇차례 치른 地方選舉는 없어지고 地方機關長은 任命制로 되었으며 이러한 轉換은 知識人들로부터의 많은 저항에 봉착하였던 것이다.

이와같이 經濟發展을 第1로 내세우고 中央行政府에서 관장하다 보니 私經濟의 영역은 위축되고 더욱 政府에 의존하게 되어 자주 混合經濟, 官權經濟라고 하는 호칭을 듣게 되었다. 그러나 이러한 混合性은 建國初의 社會主義, 社會福祉라고 하는 理念에 의한 것이 아니고 經濟發展, 우선 GNP의 신속한 向上을 私資本 技術이 없어 外國에 크게 依存하지 않을 수 없는 곳에서 不可避하게 政府가 책임지고 資本, 技術을 도입하고 基幹産業에 集中的인 投資를 하는 데서 기인한 것이며 결과적으로 行政權의 肥大를 초래하게 되었다고 하는 것이 特色이라고 할 수 있겠다.

社會面에서는 經濟伸張에 따라 發展指向성과 未來에 대한 自信을 갖게 되기 시작하였으며 教育面에서는 政治經濟적인 이유로 大學의 學生數에 대한 統制가 人文 社會面에 가해지기 시작하였다.

나. 地方行政體制

地方行政體制의 目標가 50年代의 民主主義 自治의 구현으로 부터 經濟的 發展으로 전환되었 으며 이것이 1차가 되고 秩序維持가 이에 뒤따르게 되었다.

그러나 經濟發展이라고 하는 것이 擔當主體가 地方政府가 되는 것은 아니고 中央에서 구체적인 計劃을 세우고 指示를 하면 地方政府는 이의 忠實한 手足으로서 執行을 할 따름 이었다.

따라서 決定主體는 中央이고 地方은 거의 機械的인 執行에 임할 뿐인 경우가 보편적인 현상이라고 할 수 있겠다.

따라서 決定權은 多分히 中央政府 즉 行政府部處와 國會에 귀속하게 되고 地方政府는 약간의 自體收入이 있으나 이것마저 中央으로 부터의 여러 事業 특히 補助金 事業에 充當하기 바빠 自律的인 決定은 적거나 거의 없다고 할 수 있겠다.⁽¹⁵⁾ 이러한 일을 담당하게 위한 人力은 50年代에 비하여 公採의 門이 커지고 高等教育 받은 자의 就業難으로 어떻게 보면 過剩資格者가 行政人으로 任用되고 있었으나 이들의 處遇 및 豫算上의 사정은 50年代와 큰 進展이 없었으며, 계속 現地調査의 方法에 의존하게 되고 따라서 自發的인 근무의욕의 向上

(15) 裴福石, 「國稅와 地方稅의 合理的調整」, 地方行政, 1977年 7月, p. 46.

을 기하기는 힘들었고 國民이 갖는 地方行政의 인상도 큰 變化를 수반할 수 없었던 것이다.

그러나 50年代까지와 다른 것은 이제는 歲入의 絕對額이 不足해서가 아니라 이를 經濟發展을 위한 여러가지 事業費에 투자하고 一般行政費의 比率은 계속 감소하는데 문제가 있었던 것이다.⁽¹⁶⁾

이와 같은 行政에 對하여 계속 政治意識의 수준이 높아지고 있는 國民들의 不滿은 컸으나 地方에서 참여를 통한 統制의 길은 없었으며 國會나 言論機關을 이용하거나 中央行政의 責任者들에게 호소하는 길 밖에 없었던 것이다.

이러한 사정은 中央行政人들로 하여금 이 이상의 靑대와 禍사로서는 中央行政人自身들의 業績성과에 좋지 못한 결과를 초래할 우려가 있다는 中央과 地方間의 關聯性에 대한 인식이 약간 이루어지기 시작하여 종래의 地方行政에 대한 경시적 태도를 部分的이나마 시정케 하였으며 職級引上, 豫算의 增大등을 통하여 一線行政機關의 地位向上이 약간 이루어질 수 있었던 이것이 契機로 되어 中央과 地方間의 地位上的 變化가 야기되기 시작한 것 같다.

다. 發展에의 影響

50年代에 비하여 큰 공헌이 있다고 하면 그것은 地方行政이 經濟發展에 이바지 할 수 있는 手段化될 수 있었다고 하는 點이다. 왜냐하면 이 이전까지의 地方行政은 經濟發展을 지원한다고 하는 것은 거의 고려되고 있지 않았기 때문이다.

그러나 이와같이 地方行政이 中央의 手段化가 되고 그 自體의 自律權이 저하되고 劃一化되어 간다는 批判이 야기되었을 뿐만 아니라 50年代 以來의 「現地調達」이 계속 잔존하고 있었음은 奉仕行政 民主行政이라고 하는 點에서 진전을 보지 못하였던 것 같다.

(6) 解放後(1972~1978)

가. 環境的 狀況

1972年은 南北對話는 自律的으로 시작되고 우리의 政治體제도 크게 變化했을 뿐만 아니라 새마을 事業運動도 全國的으로 本格化한 해이며 따라서 政治理念面의 變化가 있다면 參與 個人主義에 立脚한 民主主義의 弱化代身 民族主義 集團主義의 強化라고 할 수 있겠다.

이러한 政治 理念上的 變化를 60年代에 추진해 온 經濟發展의 추구를 약화시킨 것은 아니며 資源危機, 越南의 敗亡, 美軍撤收의 政策化등은 우리의 自主國防을 決心케 하였으며 이러한 事情은 그의 基礎로서의 經濟發展에 더욱 박차를 가하게 하였던 것이다.

이러한 理念上的 變化는 集權性이 갖는 效率性的 利點을 利用코자⁽¹⁷⁾ 統治體制는 더욱 集權化의 길을 걸었으며, 60年代後 계속 시비가 있었던 地方自治는 統一後로 미룬다고 하는

(16) 地方歲出에 있어서 一般行政費의 比率이 1962년에 33%였던 것이 1970년에는 23.6%로 오히려 減少.

(17) Ivan L, Richardson and Sidney Baldwin, Public Administration, Columbus, Ohio, Merrill, 1976, p.91. George E. Berkley, The Craft of Public Administration, Boston, Allyn and Bacon, 1975, p.303 p.476.

것이 公式化되었던 것이다.

經濟面에서는 계속 政府가 主導權을 장악하고 있으나 60年代와 차이점이 있다면 私經濟力의 급경장은 점점 이들의 영향력을 증대시켜 行政權에 의한 統制力이 상대적으로 弱화되어가고 있는 감이었다.

社會面에서는 都市化가 급속히 진전됨에 따라 여기서 파생하는 人口, 交通, 住宅, 公害問題가 대두되어 政府도 처음에는 이러한 문제의 거론이 經濟發展을 위하여 逆機能的이라는 판단아래 억제하려고 했으나 이제는 주요정책 목표의 하나가 되어가고 있다는 것이며 中高校의 추첨제는 中高生の 수를 급증시키고 있는데 반하여 60年代의 지나친 大學生數의 억제는 심한 人力不足을 部分的으로 초래하는 현상까지 야기케 하고 있어 곧 이의 재조정이 不可避하게 될 것으로 생각된다.

나. 地方行政 體制

60年代에 비교하여 큰 變化가 目標上에 있다고하면 地方行政의 重點이 都市로부터 農村으로 전환되었으며 60年代에 구축한 經濟發展의 結實을 현재까지 소외되어 온 農村人에게 베풀어 주고자 하는 의미에서 새마을 운동은 큰 成果가 있었다.

특히 地方行政의 경우 질서유지 全國的인 經濟發展의 手足機能만 수행해 오다 새마을 운동은 그간 냉대되어온 農村人의 所得, 福祉向上에 직접 이바지되는 일을 할 수 있게 되었다고 하는 의미에서 意義가 큰 것이다.

이와 同時에 民族意識의 고취는 地方文化財의 補修를 위해 地方行政에 과거 어느 때 보다도 주요한 目標로서 추구해 왔다고 하는 것이다.

이러한 目標를 추구하기 위한 決定者의 範圍는 점차 擴大되어 部落民의 참여가 本格化되어가기 시작하였으며 그들의 참여를 통하여 새마을 事業이 決定되고 적극적인 지지를 받아 집행되는 事例가 증가되어 갔다고 하는 것이다. 이와 同時에 大都市에서는 專門家 利害關係人의 참여가 증가하기 시작하는가 하면 反面 國會議員들의 영향력은 점차 감소되어가고 있음을 볼 수 있는 것 같다. 이와같은 새로운 目標 事業을 수행하는데 소요되는 資源이 증대하게 되자 그간 엄청난 人力이 소요됨에도 不拘하고 一線地方行政機關의 경우 行政需要管理上의 이유 보다는 영향력의 不足으로 增員이 크게 되지 못하다가 73년에 크게 증원이 되기 시작 地方公務員의 수가 1972년에 71,019이었던 것이 73년에 일약 95,360으로 증가하고 1977年 現在 123,363에 이르고 있어 엄청난 속도로 지난 5年間증가하고 있음을 보여주고 있으며⁽¹⁸⁾ 이와 동시에 質的向上을 위하여 公採의 擴大가 양적면에서만 아니라 職級面에서도 4級, 3級으로 擴大되고 있음은 다행한 일이라고 생각된다.

이와 동시에 財源面에서도 絕對額이 급증하고 있을 뿐만 아니라 地方의 自體收入의 比率이 72년까지 계속 감소되었다가 73년부터 증가하고 있어 72년에 36.6% 이었던 것이 78年

(18) 總務處, 行政管理年報, 1978, p. 81.

에는 53.4%로 예정되고 있는 것이다.

이와 같이 資源의 양적증대는 보았으나 75년부터 시작된 庶政刷新 및 行政風土의 刷新作業은 우리의 歷史에 비추어 어느때보다도 큰 成果를 거두고 있으나 報酬, 官署, 運營費, 法令의 改正 現實化가 先行되지 않고 이루어져 行政人들의 근무의욕을 저하시키는 면이 있는 것 같으며 조속히 열성적으로 職責을 수행할 수 있는 여건도 동시에 고려되어야 할 것 같다.

이와 같이 급팽창해가는 地方行政에 對한 統制가 계속 內部統制에 의존하게 되어 앞으로 새로운 문제를 던져주고 있다고 생각되며 특히 大都市 行政의 경우는 外部統制의 길이 강구되어야 할 것 같다.

다. 發展에의 影響

무엇보다도 중요한 것은 歷史적으로 여러가지 이유로 地方民이 원하지 않은 일을 많이 強要하기만 하고 주는 것은 적었던 地方行政이 새마을 운동을 통하여 적극적으로 그들의 所得 向上이나 環境改善에 이바지 하기 시작하였을 뿐만 아니라 어려움은 많았지만 庶政刷新으로 수탈이 斷切되어 가고 있으며 村落水準에서는 住民의 참여가 制度化되어가고 있다는 것이다.

이러한 결과 都農間의 所得隔差도 완화되어 가고 있으며 이와 併行하여 中央政府에서 벌인 農村電化와 급진전 地方道路의 포장, 高速道路의 建設등은 더욱 農村人의 生活水準, 文化水準을 向上시켜 주고 있으며 昨今보이고 있는 住宅改善, 地方大學을 위시한 教育, 文化設施의 擴充은 앞으로 經濟面만이 아니라 文化面의 差도 해소시켜 나갈 것으로 생각된다.

이와같은 發展은 앞으로 中央政府와 地方政府間의 關係뿐만 아니라 地方行政人과 住民 市民間의 關係도 變化될 것이 예상된다.

2. 地方行政의 課題와 展望(80年代)

오랜 歷史가 흐르는 동안 民에 對하여 秩序維持나 收奪이외에 단 기능을 수행하지 않던 地方行政이 지난 100년간 급격한 變化를 겪어 왔으며 특히 解放後 其中에서도 60年代 70年代後 地方行政의 機能은 發展에 적극적으로 이바지 하는 方向으로 커다란 轉換을 하여 왔던 것이다.

그러니 앞으로는 더욱 이러한 變化가 加速化될 것으로 예상된다.

따라서 여기서는 이러한 歷史의 背景을 가진 우리나라의 地方行政이 앞으로 이러한 環境의 狀況 속에 움직이게 되며 地方行政이 추구할 課題는 어떠한 것이되며, 이를 수행할 地方行政體制는 如何히 變更될 것이 豫想되며 또한 變化되는 것이 바람직한가 하는 것을 검토하고자 한다.

(1) 環境의 狀況

가. 政治面

解放後 우리는 民族보다도 特定政治理念에 지나치게 사로잡혀 南北韓이 극도로 對立하고 급기야는 血戰까지 하는 비극을 초래하였다. 그러나 계속 教育에 立脚한 國民形成의 進展에 따라 特定政治理念보다 民族이 앞선다는 생각을 갖게 되고 이에 따라 우리는 계속 政治理念에 관한 用語보다 民族, 祖國, 主體性이라고 하는 用語가 國民의 매력을 끌게 되었으며 급기야 6.25가 지난지 20年이 지난 72年에 南北對話의 기회를 自律的으로 갖게 되었던 것이다. 물론 이러한 對話의 시작이 전적으로 이러한 思潮의 變化에만 기인한다고 할수 없겠으나 國民들 간에 갈려 있을 뿐만 아니라 고조되어 가고 있는 것은 理念보다 民族優先이라고 하는 思潮의 變化를 근거로 하고 있음은 再言을 요하지 않을 것으로 생각된다.

이러한 對話가 中斷되었으나 우리는 앞으로 계속 民族의 實利를 우선적으로 추구한다는 생각에 따라 國際的으로 列強에 대하게 됨과 동시에 中斷된 南北間의 對話가 보다 적극적으로 모색될 것으로 생각된다.

이와 동시에 國內的으로는 教育機會가 급속도로 擴大되고 文化 매스컴의 보급에 따라 國民들의 意識水準이 높아지며 따라서 現在보다 政府에 대한 기대가 多樣해짐과 동시에 보다 높은 水準의 서비스를 요구하게 되며, 이러한 요구의 效率的인 관철을 위하여 계속 參與를 주장하게 될 것으로 생각되며 아마도 시발은 都市地域부터 나타나 이지역의 不安은 높아지게 될 것으로 생각된다.

나. 經濟面

앞으로 전망되는 지속적인 高度의 經濟發展은 私經濟의 量과 質이 크게 變하게 되어 이들의 專門化와 大規模化는 政府에 對한 영향력을 크게 함과 同時에 이러한 產業體에 근무하는 勤勞者의 급증과 이들의 영향력을 크게 된다고 생각된다.

現在까지는 企業이 거의 政府에 依存하였으며 勤勞者 또한 人力의 과잉상태에 있었을 뿐만 아니라 절대다수가 代替性이 높은 單純勞動이었으므로 企業人이나 勤勞者는 政府에 대하여 약할 수 밖에 없었던 것이다.

그러나 앞으로는 이러한 條件이 크게 變化하게 되어 企業의 政府 依存도가 적어지며 勤勞者들도 人力의 상대적부족, 전문화, 양적증대는 이들의 영향력을 상대적으로 크게 하게 되는 것이다.

이러한 變化는 점차 企業 勤勞者 關係의 變化를 수반하게 되어 종래와 같이 直接的規制 強制的規制는 점차 어려워지며 따라서 보다 그들의 利害關係 要請을 國家利益과 조정 타협시켜 나가는 非強制性과 間接性을 띠게 되지 않을 수 없을 것으로 생각되며 여기서 우리는 行政人만이 아니라 私企業人이나 勤勞者들도 國家的인 次元에서 協助하는 생각, 행동을 할 수 있는 能力을 육성해 나가야 할것으로 생각된다.

다. 社會文化面

所得의 증대는 우리의 傳統的 價値觀에 비추어 教育機會의 擴大 이에 따른 教育水準의

급격한 向上 및 文化施設의 급증을 초래하게 될 것으로 생각된다.

이러한 變化는 必然的으로 都市化와 交通, 住宅, 公害, 國土利用등의 문제해결을 요청하게 되며 家族單位로 보면 核家族化, 家庭主婦의 人力化, 老人, 靑少年의 문제가 대두하며 따라서 이러한 새로운 문제해결을 위한 官民 雙方에 새로운 社會團體制度의 탄생을 수반하게 되는 것이며 對人關係는 一次團體인 家族이 機能을 未分化된 채로 擔當하던 時代와 달라 近代化되어 갈 것으로 생각되며 따라서 고도로 合理化, 世俗化, 非情誼化될 것으로 생각되는 것이다.

이러한 모든 면의 變化는 人間으로서의 平等과 配分의 公正化를 통한 社會正義의 구현을 참여를 통하여 요청하는 소리가 높아지며 政府는 이에 대처하는 준비가 마련되어야 할 것으로 생각된다.

(2) 地方行政의 課題

地方行政이 하여야 할 課題는 解放後만 보더라도 크게 變化하고 있음을 볼 수 있다.

우선 50年代에는 主로 秩序維持 政權維持라고 하는 多分히 政治, 法律의인 次元의 일이었다. 그러나 62年 부터는 經濟發展이 1次的으로 추진되자 地方行政도 이것이 1次的인 課題로 등장하였으며, 어려운 환경속에서 人口의 過半數 이상이 거주하는 農耕地域의 經濟向上에 注力하였다.

이러던 것이 72年頃부터는 보다 적극적으로 새마을운동을 통하여 農民의 所得向上에 이바지하여 왔으며 적지 않은 成果를 거두어 왔던 것이다.

앞으로 80年代를 내다보면서 地方行政이 할 課題는 새로이 都市地域의 勤勞者의 福祉向上에 關心을 갖기 시작하는 것이라고 생각된다.

그러나 그렇다고 해서 종래 注力해온 秩序維持나 經濟發展등의 課題를 등한시 해도 좋다는 것은 아니며 다만 秩序維持, 經濟發展, 所得配分등의 課題間의 比重이 變化해 가고 있음과 동시에 이들의 內容이 變化하고 있다는 것이며, 이를 個別的으로 具體化하면 다음과 같다.

秩序維持面에서는 이에 反하는 行動을 하는 者가 成年, 貧民, 個人, 非強力犯 등이었으나 앞으로는 靑少年, 有產者, 知能化 集團, 暴力化되어가고 있어 이에 대처한 준비와 능력을 갖추고 있어야 한다는 것이며, 經濟發展에 있어서는 종래 주로 農村農業만을 주요대상으로 생각하였으나 앞으로 商工業에 대상이 전환되어 갈 것으로 생각된다. 따라서 工業團地, 工場誘致 이에 수반되는 土地利用, 交通, 通信, 環境, 公害등의 문제와 더불어 市場의 近代化 流通構造의 改編등이 고려되지 않을 수 없게 되는 것이다.

따라서 이러한 工業化에 따른 都市化는 初期에는 환영되고 추진되는 것이 누구나 바람직하다고 利點만 생각하게 되나 無計劃的으로 추진하다 보면 곧 都市化가 수반하는 폐단이 커지고 이의 사후적인 시정에 막대한 자원이 소요될 뿐만 아니라 시정자체가 어려워지는 문제까지 동반하게 되는 것이다.

끝으로 所得의 配分에 있어서는 우선 새마을 운동을 통하여 73年後 획기적으로 農村人의 소득 수입생활환경을 개선하였으며 이는 앞으로도 계속 추진되어야 하겠으나 이와 동시에 大都市의 下流階層의 福祉問題가 앞으로의 중요한 과제가 될것으로 생각된다.

더구나 앞으로 예견되는 지속적인 經濟成長은 上下位階層間의 富의 격차를 절대액면에서 더욱 크게 할것으로 예상되는데다 都市의 下位階層人은 교육수준이 높고 이러한 격차감을 더 민감하게 인지할 수 있는 社會文化的인 환경속에 集團의인 生活을 하고 있으므로 이들의 問題는 政治 社會的으로 不安을 수반할 수 있는 것이다.

따라서 經濟成長에 따라 그들의 收入 福祉도 向上되고 있다는 느낌을 가질 수 있게 함으로서 上下位階層間의 相對的인 격차감은 감소될 수 있게 하여야 할 것이 요청된다.

따라서 地方行政은 이들의 복지향상을 기할수 있는 교육, 의료, 주택, 교통, 상하수도 등의 시설에 중점적인 투자가 우선 이루어질 수 있게 정책이 決定되어야 할것 같다.

(3) 地方行政體制의 展望

上述한 앞으로의 課題를 效率的으로 해결하기 위하여 地方行政體制는 앞으로 어떠한 變化를 수반하게 되며 또한 되어야 하겠는가 하는 것을 實證的 規範的인 立場에서 고찰해 보 고져 한다.

가. 政策決定 및 企劃

첫째로 이러한 內容이 質的으로 專門化 되어가고 있어 從來와 같이 非專門人이 直觀的으로 決定을 내릴 수 있는 案件을 漸次 減少하게 되며 反對로 專門人들의 研究를 거쳐 決定하지 않을 수 없는 案件이 急增할 것으로 豫想된다.

따라서 行政內部에도 이러한 專門的 問題를 研究할 수 있는 能力的인 所持者가 있어야 하며 이들은 이러한 연구만을 專擔함과 同時에 이러한 연구를 할 수 있는 情報의 蓄積 分類가 되어 있는 資料室이 最小限度 마련되어 있어야 함과 동시에 이러한 전문 行政人이 熱誠的으로 연구할 수 있는 人的 物的인 條件의 造成이 있어야 할 것이다.

둘째, 決定者의 數도 增加하고 이들의 種類도 多元化하게 될것이 예상된다. 單純한 農業 社會에서는 行政人의 單純決定이 可能하였으며 또한 그것으로 큰 失手가 적었다. 그러나 이제는 解決하려는 問題에 專門家 利害關係人들의 參與가 날이 갈수록 要請되고 不可缺化 되어 간다고 하는 것이다. 이러한 參與의 문제는 法制上의 參與가 있던 없던 現實的인 문제로서 決定權者나 市民의 立場에서 同時에 要望되고 있음을 認知하게 되기 때문이며 이러한 現狀은 都市에서 더 要請될 것으로 生覺된다.

셋째, 앞으로의 決定은 安定性과 可變性을 동시에 지니게 된다고 하는 것이다. 人間은 누구나 自由와 私有財에 對하여 애착심을 갖게 되며 따라서 行政은 이를 保講 伸張하기 위하여 安定性 豫測性이 높은 것이 民主, 資本主義社會에서는 요청되고 있는 것이다.

그러나 이와 동시에 社會, 經濟의 急變은 安定性만을 唯一의 것으로 생각할 수 없게 되

어 可變性, 伸縮性을 요청하게 되었으며 우리의 경우 60年代後 開發 發展의 促進이라는 名目下에 可變性이 높아졌으며, 이에 對한 是非가 적지 않았다. 그러나 앞으로 經濟規模의 增大는 政府의 決定에 左右되는 利害關係가 크며 우리는 앞으로도 繼續 自由와 私有財의 保護에 立脚한 社會를 形成해 나갈것이 豫상되므로 지나치게 安定性 豫測性을 低下시키는 即興的인 決定 朝令暮改의인 決定을 삼가야 할 것으로 생각된다.

네째로 앞으로 行政이 消費하는 資源이 GNP에서 차지하는 比重이 날이 갈 수록 높아가며 이것이 이제는 外援이 아니고 전적으로 勤勞者의 所得에서 徵稅되는 것이므로 行政의 效果性, 能率性이 提高되는 方案이 앞으로 보다 本格化 되어야 하며 따라서 이를 제고하기 위한 管理知識 技術이 體得되어야 할 것이다.

나. 組織化

첫째로 縱的 階層間의 問題로서 中央과 地方 및 階層이 다른 地方의 여러 기관간의 縱的인 分業問題에 있어서 두가지가 指摘되어야 할것 같다. 하나는 所謂 集權과 分權의 問題로서 우리는 解放後 이것이 政治人 行政人 專門人들 간에 가장 많은 是非가 되었었다.

歷史적으로 보면 解放直後 50年代까지는 政治理念으로서의 民主主義 至上이었고 民主主義는 分權을 必須的인 것으로 생각되어 戰亂中에 地方選舉가 實施될 수 있을 程度로 重要視되었었다. 그러나 그 後 이것이 갖는 短點도 指摘되는가 하면 從來 分業은 언제나 長點만 지니고 있었던 것으로 생각되었던 것의 잘못이 認識되기 시작하여 只今は 集權 分權의 長短點이⁽¹⁹⁾ 韓國의 社會에 비추어 比較的 正確하게 理解되어가고 있는 것으로 생각된다.

이러한 意味에서 우리는 61年以來 계속 集權性을 強化하는 方向으로 地方行政을 改編하여 왔던 것이다. 그의 主된 理由는 安保上의 理由, 經濟發展을 위한 資源의 重點的인 投資, 50年代 後의 地方선거 및 分權이 지니는 短點이 過度하게 노출된 것에 對한 반성, 政治有力者들의 分權의 價値에 對한 이해부족등에 있었던 것으로 생각된다.

그러나 지난 16年間 크게 이룩한 經濟發展은 中央政府에 의한 重點投資의 필요성이 이미 적어지고 있으며 이와 동시에 繼續 社會는 分化 複雜化됨과 동시에 地域의 特殊性이 多樣化되며 國民의 참여의식이 높아가고 있는데다. 現在까지의 集權化는 經濟發展 安保上의 危機를 克服하는데 初期에는 貢獻하였으나 이제는 그러한 利點이 相對的으로 減少되면서 그것이 지니고 있는 短點이 날이갈수록 두드러져 앞으로 漸進的으로는 分權의 길이 模索되어야 할 것 같다.

이와 같은 事情은 우리와 理念을 달리하여 集權, 權力의 未分立을 내세우고 있는 非先進

(19) 朴東緒, 韓國行政論, 서울, 法文社, 1978, pp.249-52.

David O. Porter and Eugene A. Olsen, "Some Critical Issues in Government Centralization and Decentralization", Public Administration Review Vol. 36 No. 1 Jan-Feb, 1976, pp.72-84. Don Allensworth, Public Administration, Philadelphia J.B.Lippincott, 1973, p.125.

共産國에서는 地方의 自律性을 높혀가고 있는데서도 그의 不可避性을 볼 수 있는 것이다⁽²⁰⁾

따라서 于先 大都市부터 自律性을 漸進的으로 賦與하되 過去에 우리가 겪었던 分權의 短點이 再現되지 않게 體驗을 통한 敎訓을 살려야 할 것으로 생각된다. 그러므로 大都市 即 教育水準도 높고 財政自立度도 60%를 上廻하는 都市의 경우는⁽²¹⁾ 立法面의 參與가 이루어져 정책결정기관장의 決定에 參與하고 이를 統制할 수 있어야 할 것 같다.

다른 하나는 大統領부터 始作하여 里長에 이르기까지 너무 많은 階層을 갖고 있으며 階層間의 分業이 이루어지고 있지 못하다는 것이다.

우리와 같이 적은 國土에 교통 통신이 발달한 나라에서 現在와 全然달랐던 朝鮮時代의 階層을 그대로 가지고 있음은 엄청난 非能率을 招來하고 있다는 것이다.

따라서 이의 해결책의 하나는 道부터 里까지의 4階層中 한 階層을 行政單位로서 없애고 여기의 人力을 他機關에 돌림으로서 一線機關의 人力不足도 緩和하는 方案을 생각할 수 있는데 이것이 管理上은 가장 바람직하나 너무 過激하다고 하면 기능, 事業別로 階層間의 分業을 하는 것이 생각 될수 있다.

현재는 中央部處에서 일이 始作되면 道 以下の 모든 行政階層을 거쳐서 일이 이루어지게 되어있어 道 以下の 기관은 道를 複寫한 組織 人力을 가질려고 하나 이것이 不可能하므로 邑面에 이르러서는 엄청난 人力不足이 惹起되며 하나의 係가 道の 몇개의 局課의 일 中央部處의 몇개의 部處에서 시키는 일을 處理하여야 한다는 문제가 發生하게 되는 것이다.

따라서 假令 例示를 하면 農業關係 業務는 對象이 數많은 農民이며 組織도 되어 있지 않으므로 邑面 一線機關에서 主로 擔當하는 대신 道에서는 別로 할 일이 없는가 하면 상공업 무는 현재 中央에서 거의다 直接處理하고 있음으로 道에서 조차 別로 할 일이 없는 것이다.

따라서 商工業務는 市, 郡, 邑, 面보다 道 中心으로 담당케 하고 農業業務는 道보다 邑面 中心으로 擔當케 하며 階層間의 分業을 劃一的으로 하지 말고 업무의 성격 對象人의 性格등을 감안하여 개별사업별로 하자는 것이다.

셋째 이와 같은 일이 進行되면 現在의 行政區域은 變化를 하게 되는데 재편성의 原則은 廣域化를 경제, 교통 생활의 便益中心으로 이루어져야 하며 지나친 過大都市化는 계속 抑制되고 全國의 均衡적인 發展이 이룩될 수 있고 각 행정구역간의 경제적, 문화생활조건의 均等化가 이룩될 수 있어야 할 것이다.

네째, 橫的分業으로서 內務部 傘下의 一般 지방관서와 中央의 各部處 直屬의 特別地方官

(20) Michael Frolic, "Decision-Making in Soviet Cities", American Political Science Review Vol. 66, No. 1, March 1972, pp. 38-39, 50-51.

(21) 柳漢辰, 「外國의 地方財政自立度」, 地方行政 1977年 7月, p. 33.

金武然, 「우리나라 地方財政自立度の 現況과 課題」, 地方行政 1977年 7月, p. 21. 自立度 60%이며 先進國의 水準과 同一, 後藤一郎編著 各國의 地方自治制度, 東京, 敬文堂, 1973年 pp. 152-160.

署間의 관계는 繼續變化가 있을 것이 예상되나 문제는 현재 이 양자간의 분업 분화의 原則이 분명치 않다고 하는 것이다. 따라서 우선 急한 것은 分業의 原則이 合理的인 것으로 定立되어야 하겠는데 고려되어야 할 것은 專門性, 對象人 또는 地域의 범위 限定性, 他業務와의 유기적관련성 內務部의 영향력의 必要與否등이 고려되어 決定이 된후 이러한 원칙에 비추어 앞으로 계속 再編될 것으로 생각되며 方向은 전문화에 따라 계속 分化의 길을 걸으려는 힘이 作用할 것으로 생각되나 再考되어야 할 것은 내무부의 영향력이 주는 도움 및 일반관서내에 있는 여러 他業務와의 協調없이 分化만 하는 것이 행정의 成果를 實質적으로 向上시킬 수 있느냐 하는 문제인 것이다.

다섯째 지방기관내에 存在하는 企劃部署와 內務局 또는 課間的 分업관계가 그간 頻繁한 變化를 겪어 왔는데 아직도 變化의 可能性은 있으며 오랜 慣習 때문에 아직 企劃部署가 管理的인 面에서 하여야 할 機能을 다 할 수 있게 되어 있지 않으나 앞으로 繼續 제 기능을 할 수 있는 方向으로 變化되어야 하고 또한 行政成果의 向上을 위해서는 그와같이 되지 않을 수 없을 것으로 生覺된다.

다. 資源의 動員과 配分

첫째로 內務部산하의 約13萬名의 人員에 對한 人力計劃이 樹立되어야 하겠으며 現在는 이것이 없기 때문에 階層間, 職級間, 職列間의 人事에 있어서 여러가지 不合理한 것이 是正되지 못하고 있는 것이다.

둘째, 이와 같은 人力計劃이 樹立되면 이에 따라 우선 3級 4級 5級 技能職에 對한 公採가 職列別로 豫定된 數에 따라 이루어짐과 同時에 계속 公採의 比率이 上向되어야 할 것이다.

셋째, 이들의 任用試驗의 內容도 專門化에 따라 變化되어야 겠으나 任用된 후의 能力發展에 있어서는 專門化의 길이 더욱 促進되어야 할 것이다.

넷째, 昇進의 기준이 經歷보다 계속 업적의 比重을 높임과 동시에 그들의 勤務地에 따른 差別을 감소하고 轉補도 中央과 地方의 여러 階層間的 循環이 이루어짐으로써 이들의 能力發展이 圖謀되어야 할 것이다.

다섯째, 歲入에 있어서 自體收入이 차지하는 比重이 높아지도록 되어야 한다. 그렇다고 해서 반드시 自立度가 80%, 90% 以上 되어야 한다는 것은 아니며 最小限度 60%는 上廻되어야 할 것이다. 그러나 이와 동시에 考慮되어야 할 것은 自體收入이 이와 같이 되어도 補助金을 얻기 위한 努力으로 막상 住民의 宿願事業에 對한 投資가 이루어지지 못하는 일이 있어서는 안될 것이다.

여섯째, 地方機關間的 財政上의 不均衡이 額數面만이 아니라 自立度라는 面에서도 너무나 심하므로 이의 是正을 위한 努力이 있어야 할 것이다. 우리와 같이 集權化되어 있고 同質性을 지닌 社會에서 特別한 이유없이 地域間的 差가 甚하다고 하는 것은 特定都市의 肥

大化만 招來하게 된다고 하는 것이며, 따라서 地域間的 貧富의 隔差를 크게 한다고 생각되기 때문이다.

일곱째, 資源으로서 情報管理에 劃期的인 改編이 있어야 할 것 같다. 여기의 情報은 內部的으로 行政業務와 關係에 있어 相互間的 交流가 더 活潑히 이루어져야 하며 特히 市民의 輿論 意見 期待가 行政組織이라고 하는 官僚組織外的 「루트」를 通하여 계속 正確하게 行政機關에 傳達되도록 하여야 責任있는 行政이 이루어질 수 있으며 地方民의 政治的支持를 獲得할 수 있기 때문이다.

여덟째, 資源의 分配에 있어서 一般行政費의 比率를 계속 抑制하다 보니 行政人들의 처우 이들이 勤務하는 官署의 施設, 裝備가 相對的으로 劣等하게 되는데도 勤務時間은 엄청나게 法定時間을 초과하고 있어 이들의 근무의욕과 社會的 評價를 低下시키고 있음을 볼 수 있다.

아홉째, 이러한 現象은 이미 技術系에 두드러지게 나타나고 있으며 앞으로 계속 産業化 都市化하게 되면 새로 增加하는 職位는 주로 技術系가 되어야 하는데 現在 이들에 對한 人事政策으로서의 앞으로의 변화에 대처해 나갈 수 없을 것으로 생각된다.

라. 統 制

內部統制와 外部統制를 생각할 수 있는데 前者의 경우 지나치게 量的인 것에 치우치는 感이 있으며 따라서 앞으로 質的인 面의 評價가 어렵지만 이를 위한 能力을 繼續 開發하면서 質的인 面의 評價가 疎忽히 되지 않도록 할 것이 要請된다. 外部統制에 있어서는 安保에 관련된 極히 限定된 分野를 除外하고 우선 地方行政에 관한 情報가 外部의 專門家, 利害關係人, 市民에게 正確하고 迅速하게 傳達될 수 있게 하여야 하며 다음은 이러한 情報에 接한 市民들의 參與가 勸獎되고 參與할 수 있는 制度的인 裝置가 있어야 地方行政을 活成化할 수 있으며 發展의 速度를 加速化할 수 있기 때문이다.