

# 地方行政의 變化와 階層間分業

朴 東 緒\*

<目 次>	
1. 序—研究目的, 對象 및 方法	4. 行政의 變化
2. 基本的 前提	5. 結 語
3. 事業의 變化	

## 1. 序—研究目的, 對象 및 方法

우리는 解放後 계속 中央과 地方行政機關 間에 集權과 分權의 문제를 논의 하였으며 같은 地方機關 間에는 같은 일을 중첩적으로 처리하고 있으면서 人力을 一線機關에 내러보내 주어야 한다는 논의를 많이 하여 왔으며 이와 동시에 同一 組織內에서는 階層制라고 하는 것을 설명하여 왔었다.

그러나 이들간 즉 中央과 地方, 地方機關間, 同一 組織의 上下階層間의 分業이라고 하는 用語는 최근까지 이용되지 못하였었으며 이러한 用語가 소개되기 시작한 것이 극히 최근의 일이다. 現在와 같이 이들간에 分業이 이루어지지 않고서는 一線機關에서 不足하다는 人力을 充足시킬수도 없으며 充足시켰다 하더라도 그것은 엄청난 人力의 낭비인 것이다.

그러므로 여기서는 우선 앞으로 地方行政의 變化가 어떠한지 이들간에 分業의 原則을 적용함으로써 一線機關의 人力不足도 能率的, 效果的으로 充足시키고 더 나아가 組織全體로서의 成果를 向上시켜 볼 수 있는 길을 찾아 보자는 것이 이 연구의 目的이다.

연구의 대상은 1次的으로 道·市·郡·邑·面의 商工分野를 擇하였으며 이에 대한 연구에서 尙술한 分業의 原則이 事業, 機能別로 階層間에 적용될 수 있다는 생각이 착상되어 地方行政의 改善을 위하여 새로운 제의를 해 보는 것이다.

연구의 방법은 문헌조사를 함과 동시에 道·市·郡·邑·面의 行政關係만이 아니라 有關機關인 商工會議所 및 產業別組合, 協會등을 방문 면접하였으며 또한 各道의 商工局에 질 문표를 통한 조사도 하였다.

\* 서울大學校 行政大學院 教授

## 2. 基本的 前提

우선 商工行政의 內容을 現在 道の 行政構造에 따라 商政, 工業, 輸出進興등 세가지로 나누어 이들이 10年後인 1980年代 後半에 어떻게 달라질 것인가를 業務의 종류와 양적인 면에서 검토하고자 하며 이를 平面的으로 道단을 기준으로 하지 않고 市·郡·邑·面·등을 階層的으로 검토하고자 하는 것이다. 환언하면 이러한 業務의 變化가 어느 階層에 주로 야기되며 어디서 주로 擔當하게 되며 영향을 크게 받게 되는가 하는 것을 검토하고자 하는 것이다.

이것이 끝나면 이러한 業務의 變化는 擔當者로서의 行政에 어떠한 영향을 주게 되는가를 크게 네가지 分野에 따라 검토하고자 하며 이의 內容은 企劃과 組織, 人事, 財政 및 有關機關과의 관계등인 것이다.

여기서도 道단이 아니라, 縱的, 階層的으로 市·郡·邑·面に 걸쳐서 검토하고자 하는 것이다.

전술한 바와 같은 內容의 구체적인 사항을 言及하기 전에 우선 앞으로 10年間 우리나라의 商工業이 어떠한 모습으로 變化하며 이를 관리하는 行政은 基本的으로 어떠한 變化를 할 것이며 또한 하는 것이 바람직한가 하는 것을 검토해 보고자 한다.

그렇지만 아무래도 問題의 性格上 우리의 價値判斷이 介入하지 않는 變化의 추세만을 推定, 豫測하는 것만으로는 바람직하지 않을 것으로 생각된다. 왜냐하면 社會變化는 옛날과 달리 우리 人間이 갖고 있는 知識 技術로 人爲的 計劃的으로 變化할수 있다고 생각될 정도로 우리의 操作能力이 向上되었을 뿐만 아니라 또한 人間은 누구나 계속 바람직한 社會를 形成하려는 꿈, 目標意識을 갖고 있으며 특히 우리는 近代化, 發展을 全國民이 열성적으로 갈망하고 있기 때문에 더욱 必要한 것으로 생각된다.

따라서 一巨 현재 우리가 의도적으로 造成한 商工業의 發展, 變化를 중시하지만 이것이 우리의 보다 바람직한 未來의 生活을 이룩하는데 바람직하지 못한 點이 있다든지 또는 긴요한 事項이 누락되어 있으면 이를 補完하고자 하는 것이다.

이러한 立場에 따라 몇가지 基本的인 前提를 나열하면 다음과 같다.

(1) 앞으로 계속 高度成長을 이룩하겠으나 지난 10년과 같은 高度成長은 어려운 것으로 생각된다. 그 주된 이유는 國內의 勞動賃金の 急上昇, 先進國의 輸入制限, 資源의 獲得難等を 들 수 있을 것 같다.

(2) 이러한 高度成長은 앞으로 2次, 3次 産業인 商工業이 주요 部門을 차지하게 될 것으로 생각된다. 따라서 이 分野의 成長率은 總國民生産의 成長率보다 훨씬 높을 것으로 예상된다.

(3) 최근까지 우리나라의 商工業은 주로 大都市 및 少數의 工業園地 위주로 活動 및 成長

을 이룩하여 왔으나 앞으로는 地方의 數 많은 中小都市, 새로 건설되는 工業團地에 分散되어 活動이 이루어질 것으로 생각되며 따라서 地方에 있어서의 成長率은 더욱 높을 것이 예상된다.

(4) 이제까지의 經濟成長은 엄청난 속도로 근로자의 數的 增大를 초래하였으나 현재까지는 우선 급한대로 生産의 成長 위주, 企業家, 資本家 위주의 정책을 써 왔으므로 階層間的 所得隔差가 컸음에도 어느 정도 安定, 平和가 유지되었으나 앞으로 계속 이러한 격차가 커지는 경우 근로자의 수적 증대, 교육, 정치의식 수준의 向上은 이를 좌시 않을 가능성이 많으므로 강력한 참여의 擴大를 여러가지 方式으로 요청하게 될 것으로 생각된다.

따라서 이들의 참여를 통한 소득격차의 해소, 未來에 대한 기대를 갖도록 하는 것이 社會, 政治의 安定과 우리가 바라는 經濟成長의 궁극적인 目標도 達成하는 길이라고 생각되며 늦어도 앞으로 10年 內에는 이러한 變化가 政策上 있을 것으로 예상된다.

(5) 이러한 經濟界의 變化를 관리하는 行政의 경우 종래와 같은 強制的, 直接的인 규제 관리 대신 보다 誘因的, 間接的인 규제, 관리를 하게 될 것으로 생각되며 소위 民間의 主導性이 보다 높아질 것으로 생각되나 그렇다고 해서 行政과 經濟間的 관계가 멀어지거나 또는 소위 自由經濟體制로 전환된다고 하는 것을 의미하는 것은 아니며 양자의 관계는 계속 밀접해 질 것으로 생각된다.

이러한 變化는 특히 工業分野에서 심하게 아끼되며 政府의 적극적인 關心은 앞으로 社會間接施設이나 商業, 流通過程에 기울어지게 될 것으로 예상된다.

(6) 現在까지는, 商工行政만큼 고도의 集權性을 띤 것도 없을 정도로 거의 모든 決定을 中央의 商工部 以上の 階層에서 獨斷하여 왔으나 앞으로는 이러한 狀態의 지속이 어려울 것으로 예상된다.

실사 政治理念 및 政治體制의 根本的인 變化가 없더라도 行政管理上 현재까지와 같은 고도의 集權性은 行政의 效率性이 저하될 것으로 예상되기 때문이다.

그 주된 이유는 現在까지는 대조가 되는 農業分野와 다음과 같은 點에서 다르기 때문에 가능했던 것으로 생각된다.

첫째 相對的으로 적은 수의 基幹產業에 대한 集中投資가 이루어졌다고 하는 것.

두째 顧客(Client)의 수도 엄청나게 적을 뿐만 아니라 이들의 利害關係, 投入에 대한 關心 性向이 農民보다 엄청나게 적극적이고 높다고 하는 것이다.

세째 行政의 對象이 農業의 경우와 같이 全國性, 廣域性을 띠고 있지 않으며 少數의 大都市 工業團地에 集中되어 있다고 하는 것이다.

그러나 앞으로는 이러한 세가지 事情이 變化하게 될 것으로 예상되며 따라서 서울의 商工部에서 集權的인 管理가 어려워지며 이를 무리하게 지속하는 경우 行政의 效率性은 저하될 수 밖에 없다는 것이다.

우리는 이러한 事情의 變化를, 政府가 주도적으로 經濟發展을 이끈 先行 共產國이나 日本을 위시한 先進歐洲 諸國에서도 그 例를 찾아 볼수 있기 때문이다. 특히 共產國의 경우는 分權的 管理가 그들의 理念에 反하는데도 實利를 쫓아 分權化 시키고 있는 것을 볼 수 있기 때문이다.

(7) 商工行政이 이상과 같은 이유로 分權化되는 경우 어느 線, 階層에 分權化가 되며 階層間的 관계는 어떻게 되느냐 하는 것이 문제가 되는데 크게 다음의 몇 가지를 생각할 수 있겠다.

하나는 가장 革新的이기는 하나 道·市·郡·邑·面의 3大階層中 하나를 行政單位에서 廢止함과 동시에 里도 이와 아울러 고려하는 것이다.

이와 같이 하는 경우 行政區域은 自動的으로 再編을 보게 되는 것이다. 이와 같은 變化는 北韓에서는 오래 전에 했으나 그들의 경우는 主要 理由가 政治的인 데 있었던 것 같다.

우리의 경우는 政治的인 것 보다 行政의 合理化를 위한 것이며 그 이유는 交通 通信이 朝鮮王朝時에 비하여 엄청나게 발전하고 있는데 階層의 數는 그대로이며 따라서 階層間的 分業이 이루어지고 있지 않기 때문이다. 따라서 같은 일을 여러 階層에서 중첩적으로 처리하고 있어 行政의 效率性이 저하되고 있기 때문이다.

그러나 이러한 變化는 큰 變化이며 行政上의 一種의 革命이라고 할 수 있으므로 선거 직후나 後日 新首都의 移轉이 이루어지면 그때 하는 것이 가능할 것으로 생각된다.

이와 같이 하여 二階層이 되면 현재 1次 地方行政의 階層名이 道가 된다면 道에 크게 分權 委任하고 2次 地方官署의 名인 市·郡·邑·面中의 하나에 部分的으로 委任 分權化하는 것이다. 이러한 革新的인 變化가 전제되지 않고 현재대로 三階層을 유지한다면 商工行政의 경우는 주로 道가 擔當하고 部分的으로 市郡 특히 市가 擔當하게 되고 邑面의 경우는 거의 委任되지 않아야 할 것이다.

이러한 이유는 農業關係業務와 商工業務가 전술한 바와 같이 다르다고 하는 데 있음과 동시에 階層間에 分業을 하여야 한다는 데 있는 것이다.

이와 같이 階層間的 分業을 하는 데 있어서, 商工業務는 1次 地方官署인 道가 道の 全域을 직접 많은 일의 경우 관장한다는 點에서, 農業業務는 1線官署인 邑面이 직접 많은 업무를 관장하는 것과 區別되는 것이다.

(8) 이러한 商工行政의 分權 委任은 地方行政의 變化를 수반하게 되며 따라서 企劃機能의 擴大, 行政組織의 分化, 擴大, 行政人力의 專門化, 量的增大, 보다 많은 有關機關의 증대, 다양화를 예상할 수 있다.

### 3. 事業의 變化

#### 가. 內容一種類와 量

##### (1) 商 政

### ① 市場의 現代化

앞으로 流通過程, 市場의 現代化, 大型化가 큰 課題로 대두됨으로써 날이 갈수록 높아지는 消費者保護와 보조를 따르게 될 것이며 일의 성격상 大都市의 경우 더 증대될 것으로 생각되므로 市·邑이 郡·面보다 이를 중요시하게 되고 業務量이 더욱 증대될 것으로 생각된다.

### ② 燃料의 轉換(煉炭으로 부터 gas, 油類, 電氣)

현재까지는 燃料로서 煉炭이 主宗을 이루었고 따라서 이의 大量的供給 備蓄에 수반되는 업무, 값의 統制, 質의 檢證등 어려운 문제가 많았으나, 부존자원의 不足과 生活水準의 向上은 보다 熱量이 높고 便利한 gas, 油類, 電氣에 보다 많이 依存하게 되므로 이의 補給, 安全管理등이 새로운 業務로 등장하게 되며 모든 地方官署가 이를 관장하게 되나 특히 一線 機關인 市郡, 邑面의 경우 主要業務化하게 될 것으로 생각된다.

그러나 부유층이 많은 市·邑의 경우, 우선적으로 이를 관리하는 업무가 증대할 것으로 생각되나 安全業務는 行政機關이 直接 관장하는 것보다 專門人을 고용하고 있는 民間團體(電氣安全公社, 熱管理協會, 高壓 gas協會)등이 1次的으로 관장하게 될 것으로 생각된다.

### ③ 計量業務

産業化는 계속적으로 計量器의 이용을 擴大, 多元化시키고 있어 이의 業務量이 양, 질적으로 變化하게 된다. 여기서 질적이라고 하는 것은 현재 計量業務라고 하는 경우 주로 小賣店에서의 길이, 무게의 測定器具만을 생각하게 되나 그것은 극히 초보적인 간단한 것이며 一般市民의 日常生活과 직접 관계되지 않은 여러가지 計量器가 產業界에서 많이 이용, 생산되고 있는 것이다. 계속 分化 專門化 되어가고 있는 計量業務는 行政人이 직접 관장하기 힘들며 따라서 앞으로는 民間團體인 計量士協會가 관장하는 것이 바람직할 것으로 생각된다. 그러나 그때까지는 一線機關인 邑面이 1次 擔當者가 될 것으로 생각된다.

### ④ 物價團束

物價團束과 같은 直接的 強制的인 規制業務는 앞으로 점차 감소될 것으로 생각되며 이것 보다는 中央에서의 需給 調節과 같은 간접적, 유인적인 方法으로 변할 것으로 생각된다.

따라서 현재 이러한 일을 주로 擔當하고 있는 市·郡·邑·面의 업무가 점차 감소될 것으로 예견된다.

## (2) 工業

課名이 工業으로 되어 있어 모든 工業은 여기서 관장하는 것 같으나 課間의 균형상 다음에言及될 輸出振興課와 分擔되고 있는 것 같다. 따라서 여기서는 현재 工業課가 맡고 있는 업무를 中心으로 앞으로의 變化를 重點的으로 다루려고 한다.

### ① 各種 工產品의 品質檢査 및 管理

當分間은 앞으로 地方工業의 擴大 發展에 따라 이의 업무가 증대할 것으로 예상된다. 그

러나 이것이 後日 軌道에 오르게 되면 自體的 自律的으로 이루어지게 되어 行政의 直接介入은 工產品의 生産量과 比例하지 않을 것으로 생각되며 이의 擔當機關은 業務의 성격상 道와 市郡이 되겠으나 主要 擔當者는 道가 되어야 할 것이다.

#### ② 企業體 登錄, 申告 및 許可

工場 登錄法 施行後 이 업무를 道·市·郡이 擔當하고 있는데 앞으로 地方工業의 양적 증가는 이 업무의 증가를 수반할 것이다.

#### ③ 技能工의 養成

최근까지 우리나라의 企業主는 그들이 고용할 技能工을 양성한다고 하기 보다는 公共機關이나 他企業이 양성해 놓은 것을 고용(Scout)하는 데 그치고 있었다. 따라서 産業化에 따라 극심한 技能工의 不足을 노출시키고 있는 것이다.

물론 技能工의 不足은 이 외에도 이들에 대한 社會的 評價가 높지 못한 것, 低賃金등에도 원인이 있으나 이러한 문제의 해결이 요청되고 있어, 앞으로는 公共機關 보다는 私企業에서 직접 양성에 임하여야 하며 이를 위한 分擔金의 징수, 補助金의 지원등이 行政上 있게 될 것이며 이러한 업무는 道와 市郡이 擔當하게 되겠으나 주로 道가 擔當하여야 할 것으로 생각된다.

#### ④ 資源開發

資源으로서는 地下資源, 水資源, 電源등을 들 수 있으며 이들의 開發 重要性은 앞으로 더욱 커질 것으로 생각된다. 이들의 업무가 성격상 地方에서 전적으로 관장할 수 있는 것은 아니지만 과거보다는 보다 많이 참여 관련하게 될 것으로 생각되며 主要 擔當機關은 道와 市郡이 될 것으로 생각된다.

#### ⑤ 特許業務

産業化는 이의 重要性이 고조되며 이미 中央政府에서도 이러한 추세에 따라 과거에 가장 천대 받았던 特許業務의 向上을 위하여 廳化하였으며 이에 따라 地方行政에서도 영향을 받게 될 것으로 생각되며 道와 市郡이 주관하게 될 것이다.

#### ⑥ 公害防止業務

工業化로 인한 公害防止 業務가 앞으로 급증할 것으로 예상되는데 이것을 工業課에서 관장하게 될 것인지 또는 保社系統에서 다루게 되려는지 모르겠다.

#### ⑦ 電化事業

지난 몇년간 크게 투자되었던 農村電化事業은 이제 거의 100% 이룩되고 있어 앞으로 이의 業務는 감소하고 없어지게 될 것이다.

### (3) 輸出振興

#### ① 輸出入業務

輸出入의 持續的인 高度成長은 앞으로 地方行政의 참여를 증대시키게 될 것으로 생각된다

다. 이의 主要擔當機關은 道와 市郡이 될 것으로 생각된다.

## ② 中小企業의 育成, 支援

이에 地方의 特化産業, 새마을工場, 家內手工業등이 포함되며 종래의 大企業 위주의 産業政策이 中小企業과의 系列化를 모색하게 되므로 이들의 數는 계속 증대할 것으로 생각되며 이의 업무를 商工部가 集權的으로 처리하는 것은 특히 어려워지므로 地方의 道·市·郡이 관장케 될 것으로 생각된다.

## ③ 地方工團, 工場誘致

初期에 이의 數가 적었을 당시는 商工部가 직접 관장하였으나 앞으로 이의 數의 增大는 道·市·郡에서 관장하게 될 것으로 생각된다.

## ④ 觀光民藝品の 開發

觀光業의 성장과 이에 따르는 土產品, 民藝品の 開發도 적극화 되겠으나 이의 종류는 다양하고 大體로 中小企業, 家內工業의 성격을 띠고 있어 地方에서 현재도 관장하고 지원하고 있으나 앞으로 양적 증대를 보이게 되며 주로 道·市·郡에서 관장하게 될 것이다.

### 나. 階層別(道·市·郡·邑·面)

여기서는 우선 商工行政의 現況을 階層別로 검토하고 앞으로 階層間의 바람직한 分業을 논하려고 한다.

#### (1) 現況

商工行政은 놀랄 정도로 商工部에 集權化되어 있는 것이 가장 큰 特色이라고 할 수 있겠다. 물론 우리나라의 모든 行政이 中央政府에 集權化 되어 있다는 것은 周知의 事實이나 商工行政만큼 集權化되어 있는 것이 또 없을 정도로 그 中에서도 가장 심하다고 하는 것이다.

이의 이유는 여러가지 있을 수 있을 것 같다.

첫째, 우선 資源은 적은데 基幹産業에 集中 投資하여야 할 必然性 때문에 分權이 어려우며 初期에는 바람직하지도 못하다는 것.

둘째, 國土가 적고 産業化의 程度가 보잘것 없었기 때문에 管理上 큰 잘못없이 中央에서 集權的 管理가 가능했다고 하는 것.

셋째, 從來 人口의 절대다수가 農業에 종사하고 있었으며 이들을 관장하는 것이 地方行政이라고 생각되어 왔으므로 地方行政은 1次産業이 主任務이고 2次, 3次 産業은 그들의 主要任務라고 생각되지 않았다고 하는 것.

네째, 商工人의 數, 특히 企業人의 數가 他分野에 비교하면 相對的으로 적을 뿐만 아니라 비교적 그들의 利害關係의 傳達이 활발하고 組織化되어 있다고 하는 것이다.

그러나 이제는 상술한 사정이 크게 變化되어가고 있다는 것이다. 이제는 政府에서 直接 工業에 集中投資를 하지 않아도 私企業이 할 수 있게 되었으며 이들 企業의 數, 특히 앞으로 증시될 3次 産業 商工人의 數도 증가하고 있어 集權的 管理가 어려워지며 또한 이들 企

業이 大都市 특히 商工部가 있는 首都에 있게 되지 않고 各地方에 分散시키고 있어 首都에 있는 商工部에서 계속 集權的 行政을 한다고 하는 것은 금후 계속 어려움에 봉착하게 된다고 하는 것이다.

또 다른 하나의 特色은 비단 商工行政에 한정된 것은 아니고 모든 部門의 地方行政에 共通的인 것이기는 하나 道·市·郡·邑·面間의 分業性이 전혀 없으며 그대로 階層에 따라 내려 오면서 같은 기능을 복사하여 처리하고 있다는 것이다.

이를 확인하면 道는 中央部處에서 하는 일을 받아 전부 처리하는 것으로 되어 있으며 이를 다시 市郡에서 받아 처리하고 또한 邑·面이 이에 따르고 있다는 것이다. 따라서 3階層間에 거의 같은 기능을 分業性없이 복사하고 있다는 것이다.

## (2) 展望—變化의 方向

商工分野는 앞으로 業務量이 증대 할 것으로 예상되는데 이를 현재와 같이 地方行政의 3階層이 分業을 이루지 않고 똑 같은 일을 반복 처리하여서는 效率的인 처리가 기대될 수 없으며 현재와 같은 人力不足의 심한 현상과 一線行政의 不實化, 形式化를 면할 길이 없다고 생각된다.

따라서 이상의 상공업무가 階層間에 어떻게 分業되어야 하겠는가 하는 것을 우선 原則부터 제시하고자 한다.

첫째, 우선 1次的으로 道가 가급적 中央에서 앞으로 이양 받을 商工業務를 直接 관장하도록 한다.

둘째, 市郡이 2次的으로 한정된 일을 관장하게 되는데 그치고 邑·面의 경우는 극히 少量의 서기적 임무에 한정토록 한다.

세째, 이들간의 分業의 原則은 ① 業務가 專門 技術性을 고도로 띠수록 道가 직접 관장하도록 하며 이에 反하여 단순 서기적인 일일수록 市·郡·邑·面이 한다. ② 業務의 성격상 廣域性을 띠수록 道가 직접 관장하고 限地性을 띠는 경우 市郡이 관장한다. ③ 行政의 고객수가 全道的으로 少數일수록 道가 직접 관장하도록하고 多數일수록 市郡이 관장하도록 한다.

네째, 따라서 商工行政은 道가 직접 주로 하되 市郡은 補助的으로 限定된 업무만을 관장함으로써 2階層間의 分業으로 그치도록 하고 邑面은 민원중 비전문적, 서기업무만 담당케 한다.

앞으로 진술한 바와 같이 地方行政의 階層이 현재의 3階層으로 부터 2階層化하면 自然히 상술한 分業이 구현될 것으로 생각되며 이러한 점에서 農業關係業務와 다르다고 생각된다.

다섯째 主要商工業務를 道와 市郡間의 分業을 상술한 原則에 따라 한다면 다음과 같이 分類할 수 있을 것 같다.



階層間의 分擔(數字는 決定의 優先順位임)

業務名	階層			業務名	階層		
	道	市	郡		道	市	郡
市場의 現代化	2	1	1	特許	1	2	2
燃料의 轉換	2	1	1	公害	2	1	1
計量	2	1	1	輸出入業務	1	2	2
品質檢査	1	2	2	中小企業育成	1	2	2
企業體登錄	2	1	1	工團·工場誘致	1	2	2
技能工養成	1	2	2	觀光民藝品開發	1	2	2
資源開發	1	2	2				

#### 4. 行政의 變化

上述한 바와 같은 行政業務를 擔當할 行政管理面의 變化를 企劃 및 組織, 人事, 財政, 有關機關等 4大分野로 나누어 검토하고 各分野에서 各各 道·市·郡·邑·面의 階層別로 어떻게 變化하여야 겠는가 하는 것을 검토하고자 한다.

##### 가. 企劃 및 組織

商工行政은 너무나 종래 中央에서 集權的으로 처리하고 地方行政은 農業關係만 처리하는 것으로 되어 오다 道에 商工局이 최근에 뉘늦게 창설되었으나 他局에 비하면 人員數나 豫算은 보잘것없이 적으며 그나마도 活用이 되고 있지 못한 것이 實情인것 같다.(忠南道の 商工局職員數 38人)

道の 경우 現在 組織 自體보다 道와 中央部處間의 權限關係가 문제시 되어야 할 것 같다. 現在로서는 局으로 3個課를 갖고 있으나 스스로 決定할수 있는 것이 거의 없이 中央부처의 手足的 役割만 하고 있음으로 앞으로의 改善은 이들에게 최소한도 다음과 같은 權限上의 變化가 있어야 할 것 같다.

첫째, 中小企業(새마을工場 포함) 特別稅金 融資時 知事의 추천을 받도록 할 것.

둘째, 土產品 觀光民藝品 開發을 위한 零細企業 稅金을 信用貸出케 할 것.

셋째, 섬유공업 시설 설치 許可를 知事에게 委任하여 許可와 登錄業務를 一元化시킬 것.

네째, 슈퍼마켓 및 연쇄점의 指定을 市郡에 委任하는 것 등을 들 수 있겠다.

이러한 個別的인 事項 以外에 基本的인 方向은 앞으로 全國的인 調整을 特別히 할 必要가 있는 것을 除外하고 地域的인 성격을 띤 것은 대담하게 道知事에게 委任하는 것이라고 생각된다.

다음 市郡의 경우는 商工行政의 성격상 郡보다 市가 더 業務量이 증가할 것으로 예상되며 또한 전술한 바와 같이 商工行政의 一次責任은 道가 가급적 지고 다음 市郡에서 二次的 責任을 지고 擔當하는 것으로 그치고 邑·面은 서기적인 일 以外에 擔當시키지 않는다는 의미에서 우선적으로 市는 現在의 係로부터 商工課의 신설이 조속히 이루어져야 할 것 같다.

全國의 市가 一齊히 商工課를 갖기 힘들면 市의 人口, 個人所得을 기준으로 하여 年次的

으로 商工課를 갖도록 하여야 하며 이러한 點에서 忠南의 경우는 天安市가 1次的으로 요청되고 있다.

郡의 경우는 두가지가 시정되어야 할 것 같다. 하나는 商工係의 新設이고 다른 하나는 農業課로 부터 殖産課로 이관하는 문제인 것이다.

이것도 全國을 一齊히 하기 힘들면 人口와 個人所得을 기준으로 하여 年次的으로 시정되어야 할 것 같다.

#### 나. 人 事

人事에 있어서는 크게 人員의 數, 이들의 職種(別) 및 質 등 세가지로 나누어 생각할 수 있겠다. 최근까지 우리나라의 行政은 財政과 機構의 改編만 重要한 것으로 잘못 생각하고 人力 人事의 문제는 너무나 경시 천대되어 왔었다.

이러한 잘못이 최근에 시정되려는 움직임이 있으나 앞으로 상당한 注力이 있기 전에는 시정이 어려울 것 같다.

우선 道の 경우는 人員의 數보다 職列 및 質의 문제가 더 급한 것 같다. 卽 商工行政을 관장하는데 있어서는 經營, 自然科學을 이해하는 우수한 人力이 必要한데 現在 그러하지 못하다고 하는 것이며 市郡의 경우 우선 人員數는 商工課, 商工係가 앞으로 新設되고 階層間的 分業이 이루어지면 一旦 해결되는 것으로 보겠으나 문제는 여기의 경우도 道の 경우와 같이 職列(經營과 自然科學)과 質의 문제인 것이다.

邑面의 경우는 商工行政의 경우 原則적으로 擔當시키지 않는 것으로 하고 있어 現在로서는 人事上 特別히 고려될 必要가 없을 것 같다.

이상의 논의에서 강조되어야 할 것은 앞으로 增員될 人力의 專門性和 質의 문제이며 特別히 經營, 自然科學의 專攻者를 充員하는 것이다.

이러한 人力의 充員은 地力政府가 單獨적으로 하는데 制約이 많을 것으로 생각되며 따라서 汎政府的인 改革이 있어야 하며 이들의 任用方法의 效率化, 簡素化, 昇進의 特別配慮 報酬 기타 處遇上의 向上등이 수반되어야 할 것 같다. 그렇지 않으면 行政은 또 形式化되고 말기 때문이다.

#### 다. 財 政

行政을 하는데 資源으로서의 人力도 빈약하였지만 財政의 경우 더욱 빈약함을 면하지 못하고 있음을 볼 수 있다. 우선 商工部門이 道政, 市郡行政에서 차지하고 豫算의 比重을 보면 다음과 같다.

忠南道の 경우 1978年度 道の 豫算이 437億원이며 市郡은 約 638億이나 되며 양자를 합하면 1,075億이 되고 있다.

이中 商工部門을 보면 道가 5,226萬원 밖에 되지 않으며 市郡은 13,150萬원으로 되어 있어 合計 18,377萬원에 不過하다.

이 적은 돈 中 事業費는 16,385萬원이며 이의 內譯을 보면 얼마나 빈약한가 하는 것을 알수 있겠다.

豫 算 概 要

○總 括

(單位：千圓)

區 分	計	道 費	市 郡 費	融 資	備 考
計	183,774	52,268	1,506		
經 常 費	19,916	10,349	9,567		
事 業 費	163,858	41,919	121,939		

○事業費

(單位：千圓)

事 業 別	事 業 費				備 考
	計	道 費	市 郡 費	融 資	
計	163,858	41,917	121,939		
夏 季 貯 炭	100,000		100,000		
工 產 品 質 管 理	2,439	2,439			
技 能 工 養 成	25,400	13,000	12,400		
工 場 誘 致	4,000	4,000			
觀 光 民 藝 品 開 發	22,709	14,370	8,339		
工 場  새  마을 運 動	4,800	4,800			
計 量 秩 序 確 立	1,200		1,200		
其 他	3,310	3,310			

이와 같이 적은 額數中에서 夏季貯炭, 技能工養成, 觀光民藝品開發등을 除外하면 나머지는 보잘 것 없게 되는 것을 알수 있다.

앞으로 商工行政이 道·市·郡으로 대폭이양되면 豫算額도 증가할 것이 예상되나 또 한편 政府가 이方面에 직접 투자하는 것은 상대적으로 감소되고 代身 私企業이 직접 투자하게 되며 정부는 補助 代身 融資를 주요 수단으로 바꿔 나갈 것으로 예상되고 있다.

이상과 같은 사정으로 앞으로 分權化됨에 따라 豫算이 증가하겠으나 과거에 政府가 직접 많이 투자하던 때를 연상할 수는 없으며 대신 業者가 증가할 것으로 예상된다.

道の 豫算이 현재 市郡 豫算에 비하여 상대적으로 적으나 앞으로 道가 1次的인 責任을 지고 나가게 된다면 現在보다 많은 比率을 道가 차지하여야 되며 市郡의 경우는 우선 課·係가 分化되면 이에 수반하여 豫算도 증가할 것이 예상된다.

라. 有關機關

商工分野의 有關機關으로서 우선 첫째로 中央의 商工部와 動資部를 들 수 있는데 이들의 경우 급한 것은 地方行政 특히 道에 分權化시켜 나가야 한다는 것.

두째 이 分野에는 他分野에 비하여 特別地方官署가 적으나 特別히 그 事業을 강조한다거

나 또는 特別한 專門性을 요청하지 않는 한 앞으로 增設을 지양할 뿐만 아니라 기존의 것도 加급적 재평가하여 一般地方官署에 統合케 하는 것이 요청된다.

더구나 商工分野는 전술한 바와 같이 현재까지 거의 地方官署를 상대로 하지 않고 직접 다루어 왔으므로 이러한 관습에 따라 과거에 特別地方官署가 신설되었었다고 하면 앞으로 一般地方官署가 보다 活用된다는 새로운 觀點에서 再評價되어야 한다는 것이다.

세째로 商工會議所를 위시한 數많은 利益團體가 있는데 현재까지는 地方官署에 決定權, 財政이 적었으므로 이들이 地方官署에 1次的인 利害關係의 傳達를 하려하지 않고 이들도 서울에 있는 中央의 本部和 수직적으로 利益團體의 기능을 수행하여 왔다고 一般적으로 그의 特色을 지적할 수 있을 것 같다.

그러나 앞으로 地方官署가 보다 많은 決定權, 豫算額을 갖게 되면 이들은 그들의 利害關係에 예민한 集團이므로 자연히 地方官署와 보다 긴밀한 유대관계를 갖게 될 것으로 전망된다.

네째 現在도 중요하나 앞으로 급속도로 重要性이 높아 갈 것으로 예상되는 電氣, gas, 油類 등의 安全業務와 計量業務를 현재 政府가 직접 관장하는 것도 있으나 앞으로는 有關機關인 電氣安全公社, 熱管理協會, 高壓 gas協會, 計量士協會 등이 전담하게 되고 政府는 이들을 감독하는 관계로 轉換되어 갈 것으로 생각된다.

## 5. 結 語

行政의 業務量이 증가함에 따라 行政人力, 機構, 豫算이 擴大되는 것은 不可避하다고 생각되나 地方行政의 경우 우리나라에서는 엄청난 業務量의 증가에 比하면 상대적으로 人力의 증원이 수반되지 않았었다.

그러나 一線機關인 모든 市郡이나 邑面에 人力을 증원한다는 것은 엄청난 人力의 증원을 必要로 하게 되는 것이며 낭비를 초래하게 되는 것이다.

따라서 여기서는 이러한 낭비를 없애면서 人力不足現象을 극복할 수 있는 方案을 제시한 것인데, 종래의 階層數의 감축도 생각될 수 있으며 또한 이것이 언젠고 이룩되어야 할 과제이긴 하지만 우선 지나치게 큰 變化를 수반하여야 함으로 現實적으로 가까운 時日內에 實踐에 옮겨지는데 어려움이 있다고 생각되는 경우, 그것보다는 훨씬 적은 규모의 變化를 수반 하면서 상술한 바와 같은 目標을 달성할 수 있을 것으로 생각되는 것이 여기의 事業別 階層間의 分業인 것이다.

즉 事業別로 特定階層이 主要擔當者로서 일을 처리함으로써 現在와 같이 여러 階層이 다 똑 같이 擔當하는데서 오는 낭비를 배제해 보자는데 焦點이 있는 것이다.

이러한 商工行政의 경우는 우선 道가 1次 專擔機關으로서 이에 인하면서 市郡이 2次的으로 이를 지원하는 階層間의 分業이 이루어지고, 邑面이 또 같은 일을 반복하는 것은 앞으로 지양하여야겠다는 點에서 農業行政과 판이하게 다른 點이 있다고 생각된다.