

道行政 組織의 比較研究

趙錫俊
副教授

第1節 役割과 地位의 配分關係

이곳에서는 道本廳內에 있어서의 役割과 地位의 配分關係를 分析함으로써 道의 機構를 理解하고자 한다.

1. 兩道의 共通의 特徵

道本廳內의 役割과 地位의 配分關係는 첫째는 地方自治法, 同施行令, 地方自治에 關한 臨時措置法, 同施行令, 道職制, 室課職制, 委任專門規程等의 一連의 組織法規가 定하는 바에 依하고, 둘째는 日政治下에서부터 傳來하여온 오랜 傳統이 規律하는 바에 依하여 定하여져 있다. 따라서 運營上의 効果로 因한 兩道의 差異는 機構에 關한 限적이다고 볼 수 있으며 大部分 兩道에 共通되는 點이 많다.

1) 內務局과 機能局과의 關係

(1) 內務局의 公式機能

內務局은 庶務課, 地方課, 調査統計課, 財政課, 會計課等으로 構成되고 있으며 主로 다음과 같은 諸事務를 管理하고 있다.

- (가) 儀式 (나) 人事管理 (다) 文書管理 (라) 組織管理 (마) 選舉 (바) 市郡의 管理監督 (사) 統計 (아) 歲入 (자) 豈算編成과 令達 (차) 財產管理

以上에 列舉한 諸事務中에서 選舉以外의 것은 全部 管理機能에 속한 것들이다. 道本廳內에 있어서는 企劃監查와 公報의 兩機能을 除外한 모든 管理機能은 內務局에 集中되어 處理되고 있다.

또 對 市郡關係에 있어서는 內務局은 企劃과 以上諸機能을 綜合的으로 行使하여 監督에 臨하고 있다.

(2) 內務局과 上下級組織間의 機能線

內務局에 대한 좀더 깊은 理解는 中央政府, 道, 市郡等의 階序制에 있어서 機能的 監督이 어떤 組織單位들을 通하여 이루어지는가를 理解하는 것에 依하여 促進될 수 있다.

道本廳의 內部構造는 마치 中央政府를 縮少하여 놓은 것과 같으며, 市郡의 內部構造는 마치 道의 縮少版과 같다. 中央政府의 各部는 道本廳內에 自己의 機能을 繼受하여 遂行할 下部單位인 Counterpart Unit를 갖고 있으며, 道亦是 市郡內에 이와 같은 Counterpart Unit인 補助機關을 갖고 있다. 따라서 例를 들면 中央政府의 農林長官의 命을 道本廳의 農林局, 市郡의 產業課, 邑面의 產業係를 通하여 住民과 接觸이 이루어지게 되어 있다.

內務局은 中央政府의 內務部의 Counterpart 組織이며 市郡內의 內務課, 邑面의 總務係를 通하여 그 機能을 行使한다.

따라서 위에서 列舉한 內務局의 管理 및 選舉機能은 中央政府의 內務部의 比較的 詳細한 監督下에 遂行되며, 內務部가 提供한 準則, 承認, 命令, 取消 等의 權限 뿐만 아니라 內務部地方局이 行使하는 人事權, 財政權等을 通하여 거의 完全히 內務部의 掌握下에 놓여 있다.

(3) 內務局과 他機能局과의 關係

以上과 같이 內務局은 一面 內務部地方局의 細密한 監督을 받으면서 他面으로 道本廳內에 있어서는 警察局을 除外한 모든 各局에 대하여 監督統制하는 것 같이 運營되고 있다.

元來 우리나라의 地方行政機構는 日政治下에서 부터 使用되어 오던 것으로서 獨立後의 若干의 修正에도 不拘하고 그 根本的 性格에는 別로 變化를 일으키지 않고 있다. 따라서 地方自治團體를 中央政府의 縮少版으로 組織하는 方法이나, 中央政府에서 最末端까지 畏縮하는 機能線에 依한 監督方法

이나, 內務局을 둘러싼 여러가지 慣習思考方式等 은 오랜 傳統의 遺產이기 때문에 容易하게 變更되지 않는다.

現代管理論에 依하면 管理機能을 集中化하는 것은 그로 因한 專門化와 費用節約 외에도 機能部署에 대한 奉仕를 한다는 理由 때문이다. 保健社會, 農林·殖產·建設·水產(慶南에만 있음)等의 諸局은 道가 具體的으로 生產을 할 수 있는 部門을 擔當한 局들이며, 오늘날 많은 關心事が 되어 있는 所得增大事業, 地下水開發事業, 防疫, 道路等은 全部 이들 機能局들의 所得이다. 또 住民의 立場에서 보아도 가장 直接的인 利害關係에 놓이게 되는 局은 이들 機能局들이다.

그럼에도 不拘하고 內務局은 各機能局을 統制監督하는 存在로 認識되고 있다. 本調查에서 面接對象이 된 機能局의 各局長들은 거의 一律으로 「內務局 때문에 일을 할 수 없다」 또는 「內務局은 支援보다는 統制爲主だ」라고 答辯하고 있었다.

內務局이 이와 같이 各機能局을 統制하는 가장重要な手段은 人事와 豫算에 關한 그의 權限이다. 人事에 關하여 內務局은 것째로 各機能局長隸下의 道本廳內職員의 轉補에 關하여 實質的인 權限을 行使하게 된다. 換言하면 各機能局長의 立場에서 보면 自己가 願하는 人材를 局內에 集結할 수도 있고, 또 願하지 않은 人材의 配置를 拒絕할 수도 없다.

또 內務局은 市郡의 人事에 關하여도 實質的인 統制를 加하고 있다. 따라서 市長, 郡守 뿐만 아니라 그의 監督下에 있는 各課長 및 係長의 人事에 關하여서까지 關與하고 統制하고 있다. 이 結果로 道本廳의 機能局의 事業示達과 監督이 市郡의 Counter-part Unit에 대하여 充分히 渗透된다 고 볼수 있다.

內務局은 勿論 以上的 人事行政에 關하여 專斷하는 것은 아니지만 對內務部地方局關係에 있어서 그가 Counterpart Unit로서 役割하며 地方局은 地方廳에 勤務하는 高級公務員의 人事權을 掌握하고 있기 때문에, 換言하면 人事行政權限도 他機能과 같이 單純한 垂直的인 Counterpart Unit들 間의 交互作用에 依해서만 이루어지기 때문에 道管內에 서는 內務局은 人事의 專權을 行使하는 것과 같아

取扱되고 있다.

人事權이 部下監督의 手段으로서 가장 効果的인 道具로 取扱되고 있는 韓國의 行政文化속에서, 人事權을 所有하지 못한 各機能局長이 그가 달은 莫重한 開發과近代化事業의 責任에도 不拘하고 그 責任을 充分히 감당할만한 權限이 없어서 事業遂行에 莫重한 차질을 招來하고 있음은 과히 簡單하고도 남음이 있다.

內務局이 各機能局을 統制하는 데의 重要手段은 豫算編成, 配定, 令達 會計検査權이다.

財務行政分野에 關한限 內務局은 自己가 編成한 豫算을 自己가 監査하는 만큼 專斷權을 行使하는 組織과 怡似하다. 勿論 經費에 關한限 中央政府의 機能部가 그 用途를 指定하여 道의 機能局의 事業을 為하여 配定한 補助金에 關하여는 內務局은 그 額數에 關하여 發言權을 行使할 수 없지만 그 令達過程을 通하여 機能局을 統制할 수 있다.

또 內務局은 財政에 關하여도 內務部地方局의 Counterpart Unit로서 交付金財源의 獲得, 道豫算의 內務部에 依한 承認等을 為한 道廳內의 專擔部署이고, 機能局들이 內務局의 이런 活動에 期待를 걸게 되는 것에 依하여서도 各機能局을 統制하게 되는 것이다.

또 機能局의 責任者들은 豫算闘爭에 關한限 이를 內務局長의 責任으로 看做하고 自己들을 豫算闘爭에 있어서의 共同主體로서 認知하지 않음으로 因한 매우 消極的인 態度를 갖고 臨하게 된다.

內務局內에서의 各局別豫算의 編成과 配定作業은相當한 程度로 分業化되어 있어서 同局 財政課內에는 各局別專擔職員들이 있어서 機能局에 대한 統制는 專門化되어 있다.

內務局은 財政에 關해서도 市郡을 監督하게 되며 이는 主로 市郡의 豫算編成에 대한 監督과 承認, 會計監査, 市郡 基本運營計劃의 監督과 承認等을 通하여 行한다. 따라서 人事의 境遇와 마찬가지로 機能局의 立場에서 보면 市郡內의 自己의 Counterpart Unit가 管掌하는 事業의 財政面도 道의 內務局의 干涉에 依하여相當한 程度로 影響을 받게 된다.

이러한 人事權과 財政權에 依한 機能局에 대하

統制는 그것이 設或 法的으로 内務局의 所管事項으로 規定되어 있다 하드라도 이 兩權限의 執行方法을 어떻게 하느냐에 따라서 機能局의 事業遂行能力에 많은 差異를 갖다 줄 수 있다. 開發事業은 그 어느 것이나 創意와 進取性을 必要로 하는데, 創意와 進取性은 開發事業推進體인 機能局職員들에 대한 否定的拘束이 적을수록 더욱 많이 發揮될 수 있는 것이다. 人事權과 財政權이 開發事業의 創意的, 進取的遂行을 위하여 單純한 下位手段으로서 誠實하게 이에 奉仕하는 式으로 行使된다면 반드시 害로운 것이라고 볼 수 없다. 換言하면 道의 人事行政과 財務行政에 關한 諸法規가 開發事業들의 成功的遂行을 為하여 融通性있게 目標에 充實하게 解釋適用된다면 人事權과 財政權을 둘러싼 諸法規는 有害한 것은 아니다.

그러나 이러한 法規들이 嚴格하게 法文句와 法

理論에 忠實하게 解釋될 것이 第一次의으로 要求되고, 開發事業의 遂行이 이런 法理論과 法文句에 맞는 限界內에 서만 그 價值를 認定 받는다면, 法知識이 元來 지녀야 할 根本位置가 전도 當하고 있는 것이다. 우리는 内務局이 그의 内部運營에 있어서 他局에 比하여 相對的으로 얼마나 많은 法知識을 必要로 하는가를 알아보기 위하여 다음과 같은 設問을 調査書에 넣었다.

「執務에 法의 知識이 가장 많이 必要하다고 생각되는 局을 하나만 골라서 表示하십시오.」

- | | | |
|----------|----------|--------|
| 0. 保健社會局 | 1. 農林局 | 2. 商工局 |
| 3. 建設局 | 4. 内務局 | 5. 殖產局 |
| 6. 水產局 | 7. 企劃管理室 | |

兩者의 應答結果가 類似함으로 이를 統合하여結果를 表示하던 다음과 같다.

表에서 보는바와 같이 内務局이 全體의 48.4%

表 1. 局別 法知識의 必要度

보기	보사국	농립국	상공국	건설국	내무국	식산국	수산국	기획실	무옹답	전수
%	9.1	4.6	2.5	7.8	48.4	0.7	0.4	14.9	11.1	100
절대치	119	61	33	102	631	10	6	195	145	1,032

로서 가장 높은 値를 나타내어 内務局業務의 遂行에는 法知識이 매우 必要한 것으로 認識되고 있다는 것을 알 수 있다. 法務官을 所屬시키고 있는 企劃監查室의 境遇보다 越等하게 法의 知識이 必要하다는 곳이 内務局인 것이다.

따라서 우리는 結論으로서 内務局은 위에 말한 人事權과 財政權을 行使함에 있어서 法의 知識을 主로 하여 行使하고 있으며, 아직도 日政治下의 内務局과 같이 法規指向性이 大端히 높은 局이라도 할 수 있다. 이것은 兩道内務局長과의 自由面接에서도 共히 「開發事業도 法을 遵守하는範圍內에서 可能하다」든가 「法規는 반드시 지켜져야 한다」는 等의 反應에 依하여서도 確認된 바이다. 内務局은 開發事業의 創意와 進取性을 法知識이라는 手段에 依하여 否定의으로 拘束하는 方向으로 人事權과 財政權을 行使하는 局이라고 할 수 있다.

以上과 같이 보면 機能局은 人事權 財政權의 兩面에서 内務局의 強力한 統制下에 드러가게 됨으로서 實質的으로 局內에서나 對市郡關係에 있어서

相當한 程度로 無力化되어 버리고 그 結果로 事業推進力이 極度로 減退되어 있는 것이다.

以上과 같은 事實은 첫째로 組織原理上 다음과 같은 모순을 道行政機構가 갖고 있다는 것을 意味한다. 即 開發事業들에 關한 公式的인 責任者는 保健社會局長, 農林局長, 殖產局長, 建設局長 水產局長(慶南에만 있음)等임에도 不拘하고 이들에게 事業遂行을 위한 充分한 權限이 주어지지 않았다는 것을 意味한다. 反面에 内務局長은 事業遂行을 위한 가장 重要한 權限을 行使하면서도 公式的으로 事業遂行에 關한 責任이 없다는 것을 意味한다. 이와 같은 權限과 責任의 不一致 現象은 終局的으로는 누구에게 責任이 있으며 누구에게 權限이 있는가를 不分明하게 만들게 된다.

둘째로 以上과 같은 事實은 内務局에 依한 所謂官弊를 낳게 된다. 換言하면 内務局의 幹部들에게 잘 보여야 한다는 思考方式을 낳게 되고, 이것이 公式的으로 許容된것 以上의 禮遇를 하여야 하는 結果를 招來한다.

셋째로 對民關係에 있어서 某內務局長의 말대로

「凡局에 資格이 있으면 付託한다」는 現象을 낳게 된다. 内務局은 人事權에 關하여 相當한 程度의 執權을行使하며, 財政에 關하여도 그의 税收入의 管掌까지 考慮하면 마자 中央政府의 財務部, 經濟企劃院, 企劃調查室, 監查院을 統合한 것과 같은 強力한 部署이다. 따라서 國會議員은 内務局에 와서 他機能局의 事業에 關하여 論議하게 되고, 新聞記者는 内務局에 와서 各種 事業에 對한 情報를 얻을려고 한다.

넷째로, 道廳內의 各局間에는 그들이 各自 享有的 威信의 程度에 있어서 差等이 있는데 内務局은 가장 높은 威信을 갖고 있다.

各局間에 存在하는 威信의 差等을 보기 위하여 우리는 調查表에서 다음과 같은 譏問을 하였다.

「道안에서는 各局間에 威信이 더 높은 局과 낮은 局이 있다고 합니다. 以下의 各局中에서 威信이 가장 높은 局부터 順次대로 番號를 記入하시오.」

0. 保健社會局 1. 農林局 2. 商工局
3. 建設局 4. 警察局 5. 内務局
6. 殖產局 7. 水產局 8. 企劃管理室
集計와 分析의 便宜 그리고 結果의 用途에 비추어 1番과 2番으로 記載된 局만을 集計하고 局가운데서는 内務局, 警察局 그리고 企劃管理室을 指했다. 그 結果는 다음과 같다.

表 2. 局의 威信局

보기	内務局	경찰국	기획관리실
%	73.1	35.0	27.8
절대치	952	456	363

表 2에서 보는 바와 같이 内務局을 1番과 2番으로 指한 사람은 全體의 73.1%로서 内務局이 斷然 그 威信에 있어서 最高位임을 알 수 있다.

内務局의 이런 높은 威信의 象徵 役割을 行하는 여러 가지의 것들을 道廳內에서 目見할 수 있다. 内務局長이 타는 自動車는 他局長의 그것보다 좋은 것을 具備하고 있다. 兩道中一個道에서 우리 는 道知事, 副知事, 内務局長만이 「세단」車를 타고 他局長들은 全部 「չ」車를 타고 있음을 보았다.

兩道 共히 内務局長室은 道知事室, 副知事室 다

같에 두고 있었다. 그리고 局長室의 크기, 内部施設과 代器에 있어서도 他局長보다 優待를 받고 있다니고 할 수도 있다.

그는 公式的으로 主務局長이며 第三人者 取扱을 받게 되고 儀式節次에 있어서도 副知事 다음가는 차급으로 看做되고 있다.

内務局이 이와 같이 強力하여 그의 威信과 地位가 높다는 것은 地方行政에 從事하는 公務員들 간에는 内務局勤務를 志願하는 度가 大端히 높다는 것을 意味한다. 内務局勤務는 公式的 非公式의 으로 그에게 주어지는 여러 가지 惠擇이 뛰어드는 것이다. 그 中에서도 特히 内務局에 勤務하면 升進의 可能성이 많아진다는가 升進度가 빨라지리라는期待를 갖는 것은 道所屬公務員間에 共通의 으로 变遷하고 있는 思考方式이다.

内務局에의 轉職志望傾向이 事實인가 아닌가를 알아 보기 위하여 本調査는 調査表에서 다음과 같은 譏問을 하였다.

「만일 補職을 바꾸게 된다면 우선 희망하는 자리는 어느 곳입니까? (機關補職을 구체적으로 적으십시오.)」

應答結果를 亦是 兩道를 統合하여 보면 다음과 같다.

表 3에 依하면 全應答者 1,299-727=572名中에 서 内務局勤務로 補職轉換을 希望한 사람의 數는 353名으로서 全體의 約 61%에 該當한다. 따라서 内務局志望傾向이 大端히 높후하다고 할 수 있다

이와 같은 높은 志望率 때문에 自然히 内務局의 制度된 數의 職位를 向한 競爭은 甚하게 되고, 그結果 公式 非公式의 選定過程이 嚴하게 되고, 終局의 으로는 内務局에만 優秀한 職員들이 集結한다는 現象을 招來한다. 反面에 機能局에는 某機能局長의 말을 빌리면 「쓰레기만 받게 된다」는 現象이 發生한다.

우리가 앞에서도 指摘한 바와 같이 各機能局은 開發事業推進의 主體이며 創意와 進取性을 高度로 要求하는데 이것은 바꿔 말하면 各機能局에 能力面에서 優秀한 人材들이 集結하여야 된다는 것을 意味한다. 反面에 内務局은 純粹하게 機能局에의 奉仕와 支援을 그의 主된 任務로 한다면 그 職員의 能力은 各機能局에 比하여 相對的으로 낮아

表 3. 希 脊 補 職

현재소속국 회망분야	내무	보사	농립	식산	건설	수 산	물 풍	화 보	기 감	회 사	기 타	무응답	계
내 부	52	15	42	65	26	13	35	18	59	18	18	353	
보 사	6	7	2	8	4	3	29	6	33	14	14	112	
교 육	—	—	—	2	2	—	2	—	—	—	—	6	
농 립	2	—	4	13	1	—	—	—	—	—	1	21	
수 산	—	—	—	—	—	—	2	—	—	—	—	2	
토목 · 건설	3	1	3	2	22	2	—	—	—	—	—	33	
상 공	—	—	1	10	—	—	—	—	—	—	—	11	
기 회	4	—	—	3	2	—	—	2	—	—	1	12	
기 타	—	4	1	6	6	—	—	1	1	2	—	21	
무 응답	63	92	61	124	132	23	14	17	41	13	13	727	
계	277	119	114	233	196	43	81	42	137	46	46	1,299	

도 된다는 것을 意味 한다.

그런데 現況은 이와 같이 必要한 能力 構造上의
진도 現象이支配하고 있어서 內務局에 優秀한 人
材가 몰리고 各機能局에는 相對的으로 劣勢한 人
材들이 配置 받고 있는 것이다.

2) 警察局과 諸機能局과의 關係

警察局은 保安, 戰鬪, 警備, 犯罪搜查, 各種 情報의 菲集, 消防等을 管掌하는 局으로서 他局과 마찬가지로 道知事 所屬下에 있다.

이와 같이 他局과 同列에 놓여 있는 部署이지만 그 任務의 特殊性 때문에 거의 他局과는 關聯 없이 運營되는 獨立된 部署이다. 그는 中央政府 內務部의 治安局의 機能上의 統制下에 完全히 들어가 있는組織이며 一線의 警察署, 支署, 派出所等에 이르는 獨立된 機能線을 通過하여 그의 運營을 한다.

警察署 支署, 派出所等은 形式的으로 郡守, 市長, 面長, 洞長等의 管轄下에 있지 않고 獨立된 官署로서 設置되어 있다. 道本廳內에 있어서 警察局이 道知事의 監督下에 있다고 하는 것은 單純한 形式上의 便宜에 依한 組織方法에 지나지 않는 느낌이 있다.

警察에 勤務하는 公務員은 그 自體가 特殊한 獨立된 職種으로 認定받고 있다. 警察公務員으로서의 獨立된 經歷體系를 갖고 있다. 이들이 입고 있는 制服이나 使用하는 言語, 態度, 文書等이 他局의 그것과는 너무나 差異가 있는 것이다.

警察局은 自身의 獨立的인 運營을 保障하기 爲

하여 管理活動에 必要한 一切의 部署까지도 自己自身이 獨立的으로 享有하고 있다. 그 例가 警察局內의 警務課와 通信課이다. 警務課는 警察의 文書節次의 獨立的 通營, 法制, 公報, 企劃, 組織,人事管理, 財務管理等을 全部 他局과는 關聯 없이 警察 스스로가 獨立的으로 움직일 수 있게 하는 部署이다. 또 通信課는 警察 自體의 獨立的인 意思傳達線을 確保하고 그를 促進하기 위하여 有線, 無線의 通信, 暗號等을 管理하는 部署이다.

警察局의 運營이 他機能局들의 그것과 比較하여 얼마나 獨立的으로 이루어지고 있는가는 다음과 같은 事實과 行態에 依하여서도 나타나고 있다. 첫째 警察局은 道廳建物의 一定하게 明確히 區劃된 部分을 自己의 專用으로 使用하고 있으며, 他局의 職員들의 通行線路와는 全然 分離되어 있다. 따라서 이들이 警察局쪽의 入口나 복도를 使用하지 않게 될 뿐만 아니라, 反對로 警察局職員이 他局들의 職員과 섞여서 通行하는 일도 없다.

둘째 警察局職員들은 警察局 對 道廳의 觀念을 갖고 있고 警察局以外의 것을 全部 統合하여 「道廳」이라 부르고 自己의 所屬機關은 道廳이 아닌 警察局이라고 생각하고 있다. 이런 行態는 反對로 警察局以外의 他局의 職員들에게서도 흔히 볼 수 있다.

세째, 慶尙南道에서는 道廳의 公式的인 機構圖表에 農村振興院 教育院等의 外廓機關은 副知事隸屬下에 놓고 있으면서도 유독 警察局만이 圖表에

서 빼어 놓고 있다.

以上과 같이 警察局은 전히 獨立된 것으로 取扱되고 있기 때문에 그의 運營節次에 있어서도 他局 및 道知事, 副知事와의 連結이 없거나 極히 적다. 全羅北道에 있어서는 道의 局長會議에는 警察局長은 參席하지 않는다고 한다.

또 어느 道에 있어서나 警應局長은 各機能局長보다 內務局長을 直接 相對하는 境遇가 많으며 書類의 審議節次는 副知事, 知事에게 直接 올라가고 橫的으로 各局과 書面協助를 하는 일이 稀少하다.

警察局의 運營은 道知事, 副知事의 立場에서 보면 그 어느 局에 比하여도 가장 多이 專決委任시켜 일하고 있다. 따라서 副知事, 知事에게로 올라오다 警察局의 書類는 그 數에 있어서 가장 적고 대개 道訓令等 規程等에 關한 것들이다.

警察局은 그의 組織網과 組織力を 通하여 專門的인 情報蒐集活動을 벌리고 있는데 이렇게 蒐集된 情報는 거의 大部分 道知事を 經由하지 않고直接 中央의 治安局에 報告된다. 다만 警察局의 判斷에 依하여 道知事에 關聯된 情報와 그가 알아야 할 情報만 道知事에게 直接 提供된다. 道知事와의 面接結果에 依하면 警察局이 주는 이런 日日情報은 그에게 매우 多은 도움을 준다고 한다.

警察局이 道知事의 決裁를 맡아야 하는 案件은 平均 一個月에 한件 程度이다. 그러나 道知事와 警察局長은 平均 一日一回以上 公的으로나 私的으로 面談하게 된다.

警察局長은 自己의 道廳內 威信을 道知事 다음가는 것으로 생각하거나 적어도 內務局長 보다는 높다고 생각하는 것 같다. 이것은 「道의 代表는 道知事와 警察局長이다」라는 思考方式이나, 局長會議에는 參席하지 않으면서 道內 機關長會議에는 參席하는 行態, 大統領地方巡視 때에 內務局長은 隨行하지 않지만 警察局長은 道知事와 함께 隨行(事實은 警護)하게 되는 事實等에서 由來하는 것으로 생각된다. 그러나 內務局이나 副知事의 立場에서 보면 韓國에서의 경찰관에 대한 傳統的인 低評價의 傳統 때문에 반드시 그의 威信을 警察局長 스스로가 評價하는 만큼 높이 評價할련지는 疑問이다.

3) 內務局과 企劃監查室의 關係

企劃監查室은 本調查에 있어서 現地調查의 進行中에 그 名稱이 企劃管理室로 되고 室長의 職級도 三級乙에서 二級乙로 昇格된 部署이다. 그러나 이部署內의 下部編制는 過去와 大同小異하며 또 이部署 創設以後의 傳統이 容易하게 急變할 것 같지 않음으로 이곳에서는 企劃監查室에 대하여 主로 論할 것이며 그 內容은 機構改編이 있은 뒤에도 大體的으로 그대로 安當한 것으로 看做하여도 좋다.

企劃監查室의 公式的인 機能은 道政의 企劃調整基本運營計劃과 審查分析 會議監查를 除外한 監查, 中長期計劃의樹立, 評價, 調整, 稅務監察, 國家非常計劃等이다.

以上的 機能을 遂行하기 위하여 企劃係, 審查分析係, 監查係, 查稅係等을 두고 있다(改編後에는 擔當官制度가 導入되었다)

室長은 各局長以上으로 構成되는 企劃調整委員會의 幹事이며 全北의 경우에 總人力 23名이고 이人力의 大部分이 企劃係에 配置되어 있고, 他係는 2~5名 程度밖에 없다.

人力의 大部分이 企劃係에 集中配置되어 있다는 것은 企劃係의 業務量이 가장 많다는 것을 意味하는데, 이 業務量의 大部分이 中央政府에서 訪問하는 官吏 政治人們을 위한 各種 Briefing chart 的作成에 動員되고 있으며 一年中에도 빈번히 이들은 道廳內에서 가장 多忙한 公務員들로 認識되어 있다.

以上과 같은 事實은 企劃監查室이 元來 그에게 賦課된 道政의 企劃監查, 基本運營計劃과 審查分析, 中長期計劃의樹立, 評價, 調整의 重要한 任務를 遂行하고 있지 못하다는 것을 意味한다.

企劃監查室이 中長期計劃을樹立, 評價, 調整하지 못하는 主된 理由는 그의 能力보다도 또 道自體의 責任보다도 中央政府의 責任과 韓國行政全般의 運營方式 때문이라고 할 수 있다. 韓國行政은 매우 集權的으로 處理되는 行政이며, 따라서 重要한 權限은 거의 全部 中央政府가 掌握하고 있다.

이와같이 中央政府에 集權化된 權限은 다시 各部別로 分散되어 있으며, 各部도 여러가지 外部影響力의 作用 때문에 一貫된 政策을 執行하지 못하고 있다. 따라서 中央政府의 政策이나 事業과

豫算의豫測이一年以上의將來를明確하게豫測할수있는性質의것들이아니며,一年中에도數次變更을招來하는일이많다.

그리하여大部分의事業에關하여그施策이나豫算에關하여中央政府에全의으로依存하고있는道에있어서는中期以上의期間에亘하는計劃이作成될수없는것이다.

以上과같은狀況下에서는企劃監查室은年間計劃이나마充實하게樹立하고調整하고評價하는作業을擔當遂行할수있어야되는데이機能마저다음과같은理由에依하여전혀行使하지못하고있는것이다.

基本運營計劃의作成은豫算의編成과遊離하여생각할수는없는데後者の機能은現在까지,內係局財政課의所管으로되어있다.道豫算의性格上中央政府의豫算主務部處와의緊密한接觸이必要한데內務局은이를內務部地方局을相對豆行하지만企劃監查室은전혀이런機能을所有하고있지못하다.事實道廳內의各部署는中央政府와市郡等에 대하여自己의Counterpart Unit를連結하는機能係를通하여그權限을行使하고있음은前示한바와같은데,유독企劃管理室단은이런線이없어서마치아래위로머리와手足이잘린部署와같다.

더우기市郡의基本運營計劃와審查分析은前示한바와같이內務局地方課의所管이다.換言하면企劃監查室이管掌하는基本運營計劃과審查分析은道本廳의것에限한다.

道本廳의境遇에있어서도그의豫算의構成比가거의絕對的으로中央政府에低存하고있고道費가極히적은데다,이런豫算의거의全部가市郡을通하여事業化되기때문에道本廳만의basic運營計劃과審查分析이란別로그意義가없게되고市郡의그것과統合의으로考慮되어야하는것이다.

以上과같은狀況下에서는企劃監查室은basic運營計劃과審查分析의局機能에關하여道廳內部의各局이樹立한또는스스로審查分析한것을하나의書類로서統合整理하여企劃調整委員會,副知事,知事等에게提供하는機能밖에行使못하게되어,그自身이積極적으로事業의削除,追加,

規模의變更執行方法의變更등을主導하지는못한다.차제이런意味에서企劃監查室의主된機能은他部署들이決定作成의主體로서決定權限을行使한뒤에이를文書上으로하나로羅列提示하는書記的機能이라고할수있다.

審查分析에關하여더욱追加의으로論及하여야되는것은會計検査는內務局會計課에서行하고있으며따라서金錢의使用에關聯된實質의審查分析機能은內務局에서行하여지고있다고볼수있다.企劃監查室이行하는것은事業의進度로서이를別途로行한다고하나會計検査와分離된審查分析은그意義가많이喪失되는것이다.더우기各局이스스로審查分析한資料를하나로모아서統合整理하는機能밖에行使하지못하고있는것이다.

우리는여기에서組織理論에비추어서一般原理에逆行하고있는行政方法을發見할수있다.即各局은basic運營計劃을스스로樹立하고그의執行結果에대해서도스스로審查分析한다는矛盾을發見할수있다.類似한事實은內務局會計課은豫算令達,出納,經理等을맡고있으면서同時에會計検査까지맡고있는것이다.이와같은事態下에서는審查分析이나會計検査等의統制機能이제대로效果적으로行使된理萬無하며,統制機能이有名無實하면그結果로統制받아야할事業計劃樹立이나豫算의令達이나金錢出納關係가不美하거나,輕率하게取及되는事態가發生하는것이다.

以上과같이道廳內에서의統制機能不在의狀態속에서이Gap을活用하여企劃監查室은監查機能을比較的有用하게使用하고있는것같다.여기에監查機能이라함은內部綜合監查,地方綜合監查,公務員의非違暗行監查等을말하는데監查係나調查係의職員數는2~5名에限定되어있고,內部監查,地方監查等에비하여公務員의非違監查가더욱그實効를얻고있는것으로생각된다.그리나非違監查의機能이比較的그機能을發揮한다고하는것은道知事が마치自己의側人參謀와같이特別히信任하는 사람을이자리에配置하고,어떤事作이發生하였을때에調查係職員들에게그調查를委任하는慣例를通하여서만이루

어지고 있다.

以上 綜合的으로 보면 企劃監査室은 그 公式的 機能의 論理的 要求에도 不拘하고 內務局의 財政課, 地方課, 會計課等과 아무런 關聯이 없이 運營되고 있다.

그리고 企劃監査室은 그 公式的 機能의 莫重한 重要性에도 不拘하고 單純한 書記的 機能을 行하는 部署로 전락되어 있다. 따라서 監査員에 從事하는 若干名의 人員을 除外하고는 그 士氣가 極度로 低下되어 있고 他部署로 轉補될 것을 希望하고 있다. 企劃監査室은 道廳內의 地位構造에 있어서 모든 局 다음에 있는 低位置를 차지하고 있다. 새로운 改編에 低하여 企劃管理室長은 各 局長보다 職級이 높은 二級乙 公務員으로 昇格되었으나 內務局과의 公式機能의 調整이 없거나 監査機能의大幅的인 強化가 없는限 單純한 職級格上만으로는 以上的 事態가 크게 改善될 것 같지 않다.

4) 諸機能局間의 關係

道廳에는 內務局과 警察局外에 保健社會局, 農林局, 殖產局, 建設局, 水產局(慶南에만 있음) 等의 諸機能局이 있다. 이를 諸局은 前示한 바와 같이 開發 및 近代化事業의 主管部署들이며, 이러한 諸事業의 發案, 計劃, 財源, 執行方法等에 關하여 각己 中央政府의 關聯部處와 連結되고 아래로는 市郡의 機能課와 垂直的으로 連結되는 機能線을 通過하여 運營되고 있다.

따라서 運營에 있어서의 全般的인 特徵은 各局마다 道廳내에 있어서는 自治의이며 獨立의으로 그 權限을 行使하게 된다. 各機能局은相互 連結하여 行政의 調整과 統合을 期하는 公式的인 機能은 第一次的으로는 副知事와 知事에게 주어져 있다.

第二次的으로는前述한 바와 같은 內務局의 財政權, 人事權을 通한 構의인 統制과 調整機能을 通過하여 統合되어진다.

第三次의으로는 每日 아침 열리는 局長會議와 其他 定期的으로 열리는 委員會 特히 企劃調整委員會를 通過하여 各機能局間의 行動統一과 協調가 이루어진다.

機能局間에 公式的으로 文書에 依하여 定式化된相互協調를 하는 일은 거의 없으며, 이런 協調의

必要性이 提起될 때마다 電話 또는 直接 面談에 依한 人間의 接觸의 方法이 使用되는데 이것이 第四의 方法에 屬한다.

以上의 몇가지 手段에 依한 橫的 調整方法의 使用에도 不拘하고 大部分의 業務는 獨立의으로 處理되고 있어서 各自間에 相互 連結이 不足하다고 할 수 있다.

5) 昇進의 經路

地方行政에 從事하는 公務員들이 어떤 補職經路를 通하여 어떤 職位에 오르기를 願하고, 그런 經路가 定型化되어 있는 것이 아닌가 하는 假定 때문에 本調查에 있어서는 係長以上の 公務員의 그 동안의 補職順序를 把握하였고 이를 다시 定型化하고 하였으나 이런 順序上의 定形을 圖表化하여 찾아내지 못하였다.

그럼에도 不拘하고 以上과 같은 現象은 事實일 것이라는 우리의 所信에는 變함이 없다.

첫째 道廳 및 市, 郡廳의 公務員의 身分構造에 있어서 上位 管理職은 이를 國家公務員으로 하고 있고 地方公務員은 下位職에 配置함으로서 後者가 前者の 身分上의 監督을 받게 하고 있다. 따라서 國家公務員이 地方公務員보다 身分上 높이 評價되고 있으며 設或 職級이나 擔當事務가 같은 遇構라도 地方公務員의 身分을 가진 者는 國家公務員이 되기를 希望하여 이를 榮光으로 생각하고 自己의 昇進經路를 開拓하기 위한手段으로 생각하고 있다.

둘째 前示한 바와 같이 技術職을 例外한 他職種에 있는 人們들은 內務局의 機能線을 타고 自己의 經歷을 發展시키는 것이 有利하다고 생각하고 있다. 그리고 財經職과 行政職의 區分을 現行制度에 依한 他律의in拘束으로 認定하고 兩職種間을 同一人이 빈번히 往來하게 하고 있다.

市郡의 內務課, 道의 內務局, 內務部 地方局의 勤務가 機能局이나 課에의 轉補보다 높이 評價되고 있으니, 機能局에 配置받는 것은 內務局課를 跳躍으로 하여 昇進 發今에 依하여 配置받거나 將次 內務局課에 轉補 받기 위한手段같이 생각된다. 市長, 郡守, 副知事等의 系線系統의 指揮官이 되기 위해서도 반드시 內務局課의 系統을 거치는 것이 必要한 것으로 되어 있다.

道의 内務局內에서 가장 要職으로 取扱되는 課長은 地方課長이며 係長은 行政課長이다. 따라서 地方課長職에 있는 者는 機能局長이나 郡守의 有力한 候補이며 行政係長職에 있는 者는 課長의 有力한 候補가 된다고 할 수 있다.

6) 새로운 開發部署와 그 地位

前示한 여러 機能局들은 全部 開發事業의 主體들이나 여기에서는 特히 綜合的인 開發을 그任務로 하여 特別히 設置된 部署에 關하여 論及하고자 한다.

全羅北道에는 殖產局所屬下에 開發部가 設置되어 있고, 慶尙南道에는 内務局地方課 所屬으로 開發係가 設置되어 있다.

開發課의 公式機能은 다음과 같다.

農漁民所得增大 特別事業計劃의 調整 및 總括

農漁民所得增大 特別事業의 調查分析

農漁民所得增大 特別事業市場性 및 收益性의
調查研究

農漁家所得推計

開發係의 公式機能은 다음과 같다.

道民所得分析

示範地域開發事業

島嶼僻地 行政強化

其他 地域開發에 關한 事項

開發課는 殖產局의 主務課이며 또 道로서는 그의 使命을 大端히 重視하기 때문에 全羅北道内에서는 가장 優秀하다고 認定되는 젊은 (平均 30歲) 大學出身者 11名으로 構成시켜 놓고 있다.

그리고 同課는 그의 業務量의 大部分을 國費 및 融資事業으로서의 農漁民所得增大事業의 總括에 臨하고 있다. 그리고 全羅北道는 70會計年度에 21億원의 道費事業을 갖고 있어서 이 部分의 事業에 對하여도 同與하고 있다.

開發課는 本調部에 있어서의 現地調查當時까지 6個月間의 運營 經驗 밖에 없는 新設 部署이다. 따라서 同課內에서의 作業節次나 方式이 아직 定型化되어 있지 않을뿐 아니라, 局內 he課와 he局과의 交互方法과 節次에 있어서도 定型化된 것이 없었다.

그러나 다음과 같은 事實이 問題點으로 提起될 수 있다.

첫째 道의 最高管理層은 이 部署에 莫重한 使命을 賦與하고 있고 이를 人事配置에 까지反映하였는데도 不拘하고 同課의 業務에 密接한 關聯이 있는 he課의 課長들 中에는 同課가 「無用之物」이니 「屋上屋」이니 品評會, 競進大會, 資料綜合을 하는 過程의 部署라고 그 地位를 낮게 評價하고 있는 사람들이 있었다. 그리고 自己들의 立場에서 보면 開發課는 疎外된 存在라는 評도 있었다.

둘째 開發課는 그의 課長이 長期的인 眼目으로 將來를豫測하고 構想하는 vision을 缺하고 있다. 이것은 内務局長의 말대로 全羅道에 「綜合的인 長期計劃이 없다」는 사실이나 「道全體로서 體系의으로 생각하는 사람이 없다」는 事實에 基因한다고 볼 수 있으나, 反面에 開發課長의 存在氣義가 이러한 長期計劃의 構想과 體系의 생각을 하기 위해서 있는 것이라고 볼 수도 있다. 後者の 立場을 取하는 境遇 同課의 指導者가 하루速히 將來에 대한 地域開發의 vision을 갖지 않는다면 同課는 앞으로도 繼續하여 그 地位를 낮게 評價받을 것이다.

셋째 開發課는 機能局의 各課中에서는 가장 그機能이 여러개의 he課 또는 室과 關聯된 課이다. 예를 들면 農林局의 農產課, 農地造成課, 山林課, 滯產課 같은 殖產局內의 商工課, 水產課, 種業課, 建設局의 地域計劃課, 企劃監查室 内務局의 調查統計課 等이 이와 같은 關聯室課이다. 따라서 開發課의 威信과 地位가 얇은 現在와 같은 狀況속에서는 課長相互間의 線에서 協調가 直接 이루워지는 일은 없으며 局長線以上에 올라가서 局長相互間 또는 副知事 知事의 規定에 依하여 調整된다. 質의in 解決의 調整의 가장 効果의手段인 韓國의 行國文化 속에서 he課와 同科에 있거나 보다 얕은 威信과 地位를 가진 開發部署가 自己스스로의 權能에 依해서는 거의 그機能을行使할 수 없을 것으로 判斷된다. 따라서 現在의 程度나마 그機能이 維持되는 것은 知事 副知事等의 積極的인 關心表明과 大統領의所得增大事業에 대한 至大的 關心때문이라 생각된다. 換言하면 이러한 最高管理者들의 關心表明이 減少되거나 欲을 경우에는 이 部署는 完全히有名無實한 組織이 되거나 he部署에 吸收統合되어 없어지게 될 것이다.

넷째 開發課는 現在까지 主로 두가지 機能即 農漁民 所得增大事業等에 關하여 行하고 있다. 그는 우선 關聯課로부터의 資料의 蒐集과 分析에 相當한 時間을 바치고 있다. 資料를 提出하는 課의 立場에서 보면 같은 道廳內에서 꼭 같은 資料를企劃監查室에도 내고 開發課에도 提出하게 되는 것이다. 다음으로 開發課는 所得增大事業에 關하여 現地에 出張하여 確認하고, 督勵하고 監查하는 機能에도 相當한 時間을 바치고 있다. 이와 種類의 監查와 統制의 機能은 企劃監查室에서도 行하고 있다.前述한 關聯課長의 「屋上屋」이라는 表現은 企劃監查室과의 業務의 重複現象을 指摘한 表現이었다.

다섯째 開發課와 中長期計劃, 審查分析, 監查等을 公式的으로 管掌하는 企劃監事室과는 實際 運營節次에 있어서 何等의 接觸이 없이 運營되고 있다. 機能의 相互 密着의 關聯性에도 不拘하고 이와 같이 相互 無關의 으로 運營된다는 것은 매우 遺憾스러운 일이다. 비슷한 事實은 建設局內의 地域計劃課와 開發課와의 關聯에 있어서도 찾아 볼 수 있다. 地域計劃課는 建設部門의 地域計劃業務의 Counterpart Unit이며 따라서 現在까지 物理的側面의 計劃에 限定되어 있고 그나마 建設部가 國土開發綜合計劃을 確定시켜 놓지 못하고 있는 狀況下에 있다. 그럼에도 不拘하고 地域開發業務의 性格에 비추어 當然히 物理的 計劃을 감안하지 않을 수 없는 것이다. 韓國行政의 水準이 保健, 社會, 教育等까지 包括한 計劃이 되기에는 아직 遠遠하다 하드라도 地域經濟를 發展시키는 計劃과 地域의 物理的 計劃과는 매우 密接한 關聯이 있다는 것은 明白하다. 그점에도 不拘하고 이兩者는 相互無關으로 運營되고 있다. 開發課長은 「地域計劃課의 關聯이 모호하다」고 하여 相互關聯性에 對한 明白한 概念조차 갖고 있지 못하다.

慶尙南道에서는 아직도 內務局內에서 開發事務를 다루고 있으나, 全北의 경우와 그 運營이 類似하며, 더우기 係의 地位밖에 없기 때문에 디 한層弱體이다.

7) 顧客의 種類와 局의 地位

道轉의 立場에서 보면 道轉以外에서 찾아오는 가장 重要한 顧客은 國會議員과 記者的 두가지 部

類의 사람들인 것 같다. 이중에 國會議員은 반드시 壓力行使를 위해서만 道와 接觸하는 것이 아니라 때로는 反對로 道의 利益을 為하여 對中央政府 그리고 國會內의 鬥爭도 하여 준다. 例를 慶南의 경우에 党政協議會가 있어서 이것이豫算審議時期에는 서울의 호텔房에서 道最高管理層과 一部局長等이 出身國會議員에게豫算鬭爭을 부탁하는 機能을 하고 있는 것이다. 또 全羅北道의 境遇에는 全州工業團地에의 入住企業의 誘致를 둘러 싸고 서울의 有力人士들을 通한 壓力を 行使하였다고 하는데 이들 人士들 가운데는 出身國會議員도 있을 것이다.

國會議員이 請託 또는 壓力行使를 하는 경우에는 그는 다시 業者の 請託에 依한 경우가 많을 것으로 생각된다. 따라서 各機能局別로 存在하는 業者の 類에 屬한 利害關係者の 道廳에의出入은 그리 많은 것 같지 않다. 各局長과의 面接에서 明白히 業者를 重要한 訪問客으로 舉示한 사람은 殖產局長과 水產局長 뿐이다.

國會議員의 各局 接觸은 大體적으로 內務局, 建設局, 警察局에 集中的으로 많은 것 같다.

다음으로 新聞記者는 公報室과 內務局이 主된 接觸部署이다. 그리고 全北의 경우에는 道知事에 依한 新聞記者禮遇가 特別히 重點으로 取扱되고 있고 또 教授團도 議論의 對象이 되어 있다.

利益團體로서의 各種 協會나 聯合會 그리고 外廉準行政團體의 訪問을 重要한 分類의 하나로 舉示한 局은 慶南의 水產局長과 全北의 農村局長 뿐이다.

道廳에 있어서의 對顧客關係의 全般的 特色은 直接的인 利害關係者(例, 業者, 利益團體)의 接觸과 國會議員, 新聞記者, 教授團體特定利益보다는 多利益의 代表者와 接觸하는 것이 많으며, 이런 接觸도 地位構造에 있어서 比較的 높은 자리에 있는 內務局과 警察局, 그리고 道의 權限內에서 하는 事業으로 그 數가 가장 많은 建設局에 偏重되어 있다.

2. 兩道의 差異

兩道의 機構가 極히 類似한 點이 全般的 特色이다. 그럼에도 不拘하고 다음과 같은 差異點을 發

見할 수 있었다. 특히 이런 差異點은 運營上에서 나타나는 機構의 差異이며 公式機構는 거의 꼭 같다.

첫째 企劃監查室은 全北에서는 現知事 부임以後에 그 地位가 上昇하였다는 것이 道內의 衆論이며, 慶南에서는 現知事下에서 同室의 地位가 많이 降低되었다 한다.

둘째 全北에서는 現地調查當時殖產局이 그의 内部地位에 있어서 慶南의 그것에 比하여 높은 것으로 判斷되었다.

셋째 全北의 경우에 最高管理層과 一部 局長에게는相當한 能動性, 積極性, 및 活氣를 찾아 볼 수 있었으나, 이런 雾團氣는 課長級 以下의 層에 내려오면 그것이 侵透되어 있지 않는 傳統固守的, 靜態的, 安逸的인 雾團氣가 支配하고 있었다. 反面에 慶南에서는 最高管理層부터 中間管理層에 이르기까지 全北의 生氣와 活氣를 찾아 볼 수 없었다.

II. 財政資源 割當

1) 開發事業의 全體豫算에 대한 百分率

慶尙南道

FY 70의 慶尙南道의 總豫算規模는 18,208 백만 원이다. 이것의 歲出面을 經濟性質別로 보면 다음과 같다.

投資費 12,726백만원 …… 70%

社會福利費 730백만원 …… 4%

經常的經費 4,752백만원 …… 26%

이 중에서 投資費를 다시 重點投資事業에 關하여 보면 다음과 같다.

① 農漁民所得增大 特別事業에 總 規模 2,045 백만원 중 國費 101 백만원, 地方費 101 백만원

② 農業用水開發事業에 總規模 988 백만원 중 國費 439 백만원, 地方費 249 백만원

③ 食糧增產事業에 總規模 1,023 백만원 중 國費 187 백만원, 地方費 280 백만원

④ 高速道路團地開發事業에 總規模 406 백만원 중 國費 48 백만원, 地方費 76 백만원

⑤ 취약지對策事業에 總規模 478 백만원 중 國費 102 백만원, 地方費 154 백만원

⑥ 耕地整理事業에 總規模 255 백만원 중 國費 89 백만원을 割當하고 있다.

全羅北道

全羅北道는 같은 FY 70의 豫算總規模 10,399 백만원이다. 이의 歲出面에 關하여 經濟性質別로 보면 다음과 같다.

產業經濟費(所得增大事業)	42%
公益事業費	19%
一般財產造成費	4%
以上投資費	65%
社會福利費	6%
經常的經費	29%

投資費를 다시 重點事業別로 보면 다음과 같다.

① 農漁民所得增大特別事業에 262 백만원

② 農業用水開發事業에 297 백만원

③ 食糧增產事業에 501 백만원

④ 地域開發事業에 694 백만원

⑤ 耕地整理, 農路改設, 東津江流域開發等 農業生產基盤造成에 292 백만원

⑥ 大單位造林과 砂防 綠地造成等 山林資源 造成事業에 342 백만원

⑦ 河川, 道路整備等 一般建設事業에 1,151 백만원

⑧ 都市建設事業과 裡里 工業團地造成에 1,095 백만원을 割當하고 있다.

2) 財源別 構成

FY 70의 歲入財源의 構成을 보면 다음과 같다.

	慶 南	全 北
地方稅	8%	10%
稅外收入	28%	20%
地方交付稅	33%	37%
補助金	29%	31%
地方債	2%	2%

위중에 地方稅, 稅外收入, 地方債만이 自體財源이며 나머지는 依存財源인데 全北은 68% 慶南 62%의 依存度를 보이고 있다.

III. 知事의 權限

1) 知事의 背景과 Orientation

慶南知事 K 氏는 大學校의 法科를 나온 後에 人學院의 研究生活을 거쳐서 大學教授生活을 하다가 第三共和國의 出帆과 그 時點을 비슷하게 하여 全羅南道副知事로 있다가 忠北知事로 數年間 勤務後에 慶南知事로 發令받은 사람이다.

이에 대하여 全北知事 L 氏는 師範大學을 卒業한 以後 記者生活로投身하여 政治部 記者生活을 하여 某有力紙의 政治部長을 지냈으며 大統領의 東南亞巡訪과 訪美時에 隨行하였고, 內務部 企劃管理室長으로 被任된 後에 現任地인 全北의 知事로 被任된 사람이다.

以上과 같이 많은 差를 보여준 두 사람의 知事의 그 行動性向이 여타한가를 知事로서의 投割遂行을 通하여 나타난 바를 現地調查에서 發見할 수 있었던 點을 中心으로 記述하고자 한다.

L 氏는 新聞記者를 對하는 態度에 있어서 매우 積極的이다. 新聞과의 面談回數도 높리고 聽外에 서의 座席을 마련하는 것도 많아진 것으로 생각된다. 또 放送을 活用하는 態度도 前知事에게서 본 수 없는 道政quiz, 道政에 關한 寸劇 知事が 每日 放送프로에 出演하는 일등은 類例가 없는 일이다.

또 全北管內는 野黨人士의 發言權이 比較的 強한 곳인데, 이들과의 意思疏通을 為한 接觸, 禮遇를 위한 訪問等을 自然스럽게 展開해 나감으로서 오히려 野的 力勢을 自己의 支持勢力化乃至 中立化시키는데 成功하고 있다.

道內의 人事方針에 있어서는 簡은 사람, 大學出身, 有能한 사람을 哈사람 보다 優先하여 昇進시키는 方針을 擇하고 있다.

직여도 앞으로 10年을 構想하면서 全北의 發展을 생각하고 있다고 하며, 매우 率直하게 自己의 缺點까지도 公開하여 批判을 받을려는 態度를 갖고 있다.

K 知事은 慶南의 前知事 L 氏에 比하여 言論人을 直接 가까이 향하는 努力を 하지 않는 것 같으며, 記者를 相對하는 業務가 部下에게 많이 委任된 것 같다. 慶南出身의 國會議員은 大部分 與黨議員이기 때문에 特別히 野黨人을 만날 생각은 할 필요가 없는 것으로 생각하고 있으며, 道內의 人事方針에 있어서는 陽地와 陰地間은 골고루 交流

配置한으로서 不滿을 없애고公正을 期한다는 方針을 갖고 있다.

K 知事도 매우 率直하며 道運營에 있어서도 部下들이 自己에게 自由로이 接觸할 수 있는 期會를 끊려고 自己 스스로가 努力한다. 放送을 特別히 積極 活用하는 일은 없고, 民의 參與와 勤員은 오히려 그가 創案하여 倘願指導者(自然部落單位에 設置되어 있다)의 組織을 通하여 行하려고 한다. 調查者가 이들과의 面接에서 얻은 結論은 L 氏는 일을 벌리려는 사람, K는 他人이 벌리놓은 일을收拾하려는 사람 對道民關係에 있어서 L 氏는 政治的 勤員力を 行使하는데 有能한 사람, K 氏는 行政的, 靜的, 秩序整然한 組織力에 依存코자 하는 사람, L 氏는 狀況을 有利하게 自己目標로 向하여 改造코자 하는 사람, K 氏는 狀況에 適應함으로서 目標를 達成코자 하는 사람으로 看做할 수 있다.

2) 公式構造를 變更시키는 權限

公式構造를 規律하고 있는 現行法規는 地方自治法, 同施行令, 地方自治에 關한 臨時措置法, 同施行令, 道職制, 室課職制, 道事務分掌規程인바, 道의 局級까지는 道知事의 公式權限밖에 屬하고 그가 規則으로 制定할 수 있는 道職別, 室課職制, 道事務分掌規程等에 依하여 課級以下에 關하여서만 公式權限으로서 變更을 할 수 있다. 그러나 課級의 變更은 實際運營面에서는 內務部의 承認을 얻어야 하며, 그가 거의 自由롭게 變更시킬 수 있는 것은 係의 增設, 廢止, 統合等이라고 할 수 있다.

3) 財政權, 政策形式의 執行의 權限

兩道의 自體歲入은 前示한 바와 같이 慶南이 38% 全北이 32%인바 이 金額도 實際로는 中央政府가 指示하는 事業에 대한 補助負擔金과 經常費를 充當할 수 없을 程度의 적은 金額이다.

따라서 道知事が 自己의 創案에 依하여 開發事業을 選定 執行할 수 있는 範圍는 그 規模나 數에 있어서 極히 制限되어 있다. 換言하면 大部分의 重要事業의 選定과 政策은 中央政府의 各部에서 이루어진다. 中央政府가 그 政策이나 事業選定機能을 行使함에 있어서도 道의 意見을 事前에 充分히 聽聞하거나 道의 財政其他 實情을 充分히 감안

하여 行한다고 볼 수 있다.

왜냐하면 첫째 國庫補助에 대한 道의 負擔率을 中央政府의 部가 策定함에 있어서 他部가 여전 事業을 始作함에 있어서 어느 程度의 財政的 負擔을 道에 시킨다는 中央各部間의 橫的인 情報交流가 없이 獨自의으로 策定하고 있기 때문에 各部事業을 받는 道의 立場에서 보면 自己의 負擔能力으로到底히 감당할 수 없다는 事態가 發生하고 있다.

둘째 道에 있어서의 支配의 意見은 많은 事業이 그 地域의 特殊與件을 充分히 考慮하여 選定되었다고 볼 수 없다고 볼 수 없다고 보고 있다. 그럼에도 不拘하고 이전 開發事業들을 道가 擔當遂行하는 것은 中央政府에 對한 道의 權力的, 人事, 財政의 依存關係 뿐만 아니라 「주는 돈은 우선 받아 놓고 보자」는 豫算確保에 關한 支配의 思考方式 때문이다. 그 結果로 中央政府가 指示한 事業이 名目上으로는 다 道가 遂行하고 있으나 그內容을 보면 規模의 縮少, 時限의 長期化, 途中拋棄等으로 因한 事業의 事實上 失敗 對民公約의 違反推進, 主體의 士氣의 低下等을 가져온다고 볼 수 있다.

세째 道의 各機能局의 局長 때로는 課長까지도 中央政府의 關係部에서 召集하는 會議에 年間 最少 數回는 參席하게 되는데, 이런 會議가 主로 指示事項만 받고 돌아오는 會議이지, 真正으로 意見交換과 參與를 為한 會議로 運營되고 있지 않다. 같은 行態가 道가 市郡의 關係 實務者를 불러서 開催하는 各種會議에서도 꼭 같이 볼 수 있다.

따라서 政策形成이라는 見地에서 보면 道는 전혀 關與하고 있지 않으며, 道의 機能은 마치 執行에 限定되어 있고 道의 權限이란 執行方法上의 裁量權을行使하는데 지나지 않는다.

또 道가 이와같이 自己의 機能을 認知하고 있기 때문에 前示한 바와 같이 道自體의 中長期計劃, 綜合開發計劃을 作成하려는 努力を 하지 않게되고 設或 作成되어 있어도 實務遂行에 있어서는 一個의 休紙로서 取扱되고 마는 것이다.

道가 真正으로 自己가 願하는 方向으로 그의 特殊條件에 따른 開發을 願한다면 中央政府의 政策形成過程 특히 各部의 事業計劃樹立에 關與할 수 있어야 하는데 이런 影響力의行使는 첫째 道가

自己로서의 政策代案을 가져야 하며 이런 代案으로서는 綜合的 長期의 道의 開發計劃을 活用하여야 한다. 둘째 局長 副知事等의 經歷公務員보다 道知事와 같은 政治的 人物이 中央政府 各郡의 政策形成過程에 參與하고 自己 影響力を 行使하는 것이 더 效果의 일 것이다.

4) 知事와 中央各部와의 關係

前示한 바와 같이 知事が 自寛의 役割을 中央各部의 政策의 忠實한 執行에 限定되는 것으로 생각하고 있는 狀態속에는, 그가 서울에 와서 接觸하는範圍나 그 内容이 限定되고 指示만 받고 禮訪을 하는 程度에 그치게 될 것이다.

그의 身分上의 權力關係를 보면 第一次의 으로 그의 忠誠을 表示하여야 하는 對象은 大統領이지만 中央各部 가운데서는 內務部라고 할 수 있다. 따라서 知事は 서울에 오면 內務部長次官과 面談하게 되는 것은 必須의이라고 할 수 있다. 그러나 內務部長次官以外의 他部의 長次官을 어느 程度 널리 만나는가 그리고 國會議員等 政治人을 道의 目標實現을 위하여 얼마나 廣範圍하게 만나는가는 그가 自己의 役割을 여떻게 認知하는가에 달려 있다고 할 수 있다.

K 知事は 1分期에 1回程度 서울에 上京하여 內務部以外에 그때 그때의 必要에 따라서 農林部, 保社部, 建設部, 經濟企劃院等을 訪問하며 長次官이나 實務者를 만난다고 한다. 그러나 共和黨의 中央黨舍나 新聞社에 들리는 일은 없다고 한다. 그리고 蔚山地域에 入住한 企業의 企業主들을 訪問하여 그들의 影響力を 動員하는 일은 없다고 한다.

L 知事도 極히 類似한 行態를 나타내고 있으나 그는 各部長官의 接觸을 過去의 記者時節의 舊面에 依하여 더욱 效果의 으로 行할 수 있는 것으로 생각된다. 그리고 K 知事와 다른 것은 서울에 居住하는 財閥도 積極的으로 禮訪하여 工業團地 入住를 請託, 勸誘하고 때로는 政治權力を 動員하여 壓力を 動員하여 壓力を 加하기도 한다.

5) 中央各部의 一線機關에 對한 權限

道知事은 中央各部가 道管內에 設置하여 놓은 一線官署에 關한 權限이 原則의 으로 아무 것도 없다. 그는 다만 非公式의 影響力を行使할 수 있을 뿐이다. 특히 農村振興院과 같이 公式機構上

自己의 所屬下에 있는 一線官署에 대해서는 公式的으로도 그에게 監督의 責任을 賦與해 놓았으나豫算, 人事, 事業等이 거의 獨立的으로 運營되고 있다. 道와의 協調를 期하기 위하여 農村振興院室을 道廳建物內에 마련하여 놓았으나 大部分 이 房은 빼어있고, 振興院長은 他處에 있는 振興院建物에서 執務하고 있었다.

道內에 駐在하는 各一線機關長 및 準行政機關이나 國營企業體의 一線機關長까지 網羅한 機關長會議가 兩道에 設置되어 있으나, 慶南의 경우에는 이것이 모이지 않은지 一年이 되었다고 하며 一部幹部의 말에 依하면 모였을 때가 機關間協調가 더 잘 되었다는 意見을 表明하고 있다.

道知事은 이들 機關에 對하여 非公式의인 影響力 밖에 行使할 수 없으므로 自己가 召集權者이며 議長인 機關長會議는 더욱 活用되어야 할 것이다.

6) 道知事의 各機能局에 대한 權限

道廳內에 있어서의 上下的 權限配分關係는 他官署에서와 마찬가지로 專決 規程에 依하여 規律되고 있으나 實際 運營過程에 있어서 極히 빈번히 일어나는 慢例의 業務만이 專決規程에 依하여 副知事以下 各局長에게 委任되고 있다.

그리고 各機能局의 事業에 關한限前示한 바와 같이 거의 全部가 政策 및 때로는 執行方法에 이르기까지 中央政府의 各部에서 示達되는 것이기 때문에 事業에 關하여 各局을 統制하는 道知事의 權限도 極히 制限된 것이라고 할 수 있다.

人事權에 있어서는 그가 內務部에 上申, 建議하는 影響力を 通하여 局長들의 人事에 關與할 수 있으나 實質的인 決定이나 公式的인 決定이 內務部地方局에서 이루어진다. 反面에 各課長의 人事에 關하여는 表面的인 決定은 道知事が 公式的인 決定은 內務部地方局이 行한다고 할 수 있다.

財政에 關하여는 自體歲入의 部分에 限定하여 이의 配分關係에 대하여 影響力を 行使할 수 있으나 自體歲入의 小規模性과 經常費의 充當 및 經常費의 定型的 性格때문에 그 權限이 크다고 볼 수 없다.

IV. 統合活動

1) 知事와 郡守, 市場

知事, 市長, 郡守等이 中央政府의 代表者라고 하는 것은 다음과 같은 意義를 갖고 있다. 이들은 그地域에서 中央政府의 代表者를 代表하는 것으로 住民들에 依하여 認知하고 있다. 某郡守가 「郡守가 잘못하면 地方民은 朴大統領이 잘못 한줄 안다」고 한 말이 端的으로 이를 表示한다. 또 「郡守는 住民들의 精神的支柱」라는 表現도 같은 뜻으로 解釋된다. 이와 같이 道知事, 郡守, 市長等은 그地域에 關한 總責任者로 認知되면서도 이들을 그地域內의 政府, 準政府權關인 一線機關에 대한 監督權이 없는 것이다.

兩道에 있어서 上의 事實은 共通的으로 適用된다. 反面 兩道의 道知事의 리이더십의 型은相當한 差異가 있다. 兩者가 道行政의 業績에 差異가 있다면 그것은 機構나 財政보다도 道知事의 리이더십의 行使方法의 差異에서 나오는 것으로 생각된다. 이 리이더십의 性向이 어떻게 다른가는 이미 道知事의 背景과 性向의 項目에서 取扱하였다.

2) 局長의 統合活動

全羅北道が 慶尙南道에 比하여 局長들의 平均年齡이 양으며, 日政時 官僚出身은 없었다. 反面에 慶尙南道에는 日政時 官僚出身의 局長들이 要職에 있었으며, 이들은 日政時 行政方法에 대한 향수를 班常會의 組織을 通하여 表現하고 있었다.

慶南의 局長中에는 警察局長을 除外하면 經濟新聞을 읽고 있는 사람이 없었으며 反面에 全北의 局長들 가운데는 經濟新聞을 읽고 있는 사람이 더 많았다.

人事에 있어서 사람을 評價하는 基準에 있어서도 慶南의 局長들은當時의 保社局長을 除外하고 全南先任과 經歷을 第一次의인 것으로 舉示하는데 대하여 全北에서는 大部分의 局長이 能力과 業績을 第1次基準으로 들고 있었다.

兩道의 業績差異는 知事의 리이더십 以外에도 局長級의 以上과 같은 性向의 差異에서도 오는 것이라고 생각된다.

3) 地方民의 參與

地方民中 學者, 記者, 教授等이 行政에 어떻게 關與하는가는 이미 前示하였다. 이곳에서는 一般住民속에 박혀있는 一般指導者들의 參與問題를 取

极하기로 한다.

前示한 바와 같이 道知事, 郡守, 市長等은 그地域의 大統領代表者로 看做되고 있는데, 官은 높은 곳에 있고 住民은 낮은 곳에 있어서 住民은 官에 依하여 統治 當하는 立場에 있는 것이 마치 當然한 것 같이 官과 民의 兩者에 依하여 받아드려지고 있는 것 같다. 그리고 이때의 官은 마치 아버지가 子息을 對할 때와 같이 惠澤을 베푸는 存在로서 認識되고 民은 高度의 依他心을 갖고 있으며, 同時に 官은 强要 또는 某警察局長의 말대로 「시골에서는 떡살을 잡고 이끌어」가는 것이 아버지로서의 官도 當然視하고 子息으로서의 民도 많은 不平을 提起하지 않는 것이다. 또 對民關係는 그렇다고 全的으로 强要에 依해서만은 指導하기 困難하니 啓蒙을 하여야 된다는 것이 더 많이 아는 아버지의 責任으로 認識되고 있다.

以上 一般住民을 對하여 官의 支配의in 態度는 ① 各種의 惠澤의 提供 ② 强要 ③ 啓蒙과 說得의 세 가지에 依存하고 있다고 할 수 있다. 그러나 官의 이런 態度는 都市化의 進行과 함께 都市地域이나 準都市地域에서는 많은 修正을 점차적으로 强要當하고 있고, 이 點에서 特히 慶尙南道는 釜山市, 서울, 大邱等과의 意思疎通의 發達, 日本地域과의 「매스콤」 및 億胞關係에 依한 意思疎通의 促進 때문에 民이 官보다 農業技術, 特히 特用經濟作物이나 畜產, 果樹等의 栽培에 있어서 앞선知識을 갖고 있으며 따라서 强要와 啓蒙의 兩者가 다 效果의으로 侵透될 수 없는 地域이라고 할 수 있다. 새로운 「아이디어」와 開發事業의 着手와 成功化에 있어서 慶南은 自然이 官의 補助等의 手法을 支配의으로 使用할 수 밖에 없는 곳이며, 따

라서 民이 官보다 앞서고 官은 民을 따라가는 機能을 하는 行政과 같이 느껴진다. 反面에 全北은 以上的 세 가지 手段을 그 比重에 있어서 골고루 使用할 수 있고, 따라서 官이 民을 이끌고 가는 것과 같은 느낌이 많다.

一般住民속에 侵透하기 위하여 既存의 里長, 里洞 開發委員會外에 慶南에서는 自願指導者를 自然部落單位로 任命한 組織을 活用하고 있다. 이들은 各部落의 輿論形成者이며 同時に 老年層은 아닌 사람으로서 遂行政의 部落侵透에 도움을 주고 있다. 例를 들면 農村婦女子의 分만돕기 運動에 있어서 自然部落의 主婦로서 이 運動에 責任을 진 사람은 橫的으로 自然指導者와 連結되어 그의 도움을 받게 되어 있는 것이다.

全北에서는 道知事が 全州市內의 野黨人士들에게 歲拜를 가며, 이들을 차주만나고, 農村地域에 가서는 佛儒系統의 指導者와 接觸하고 이 方面의 모임에 參加한다, 即 鄉校나 敬老堂을 訪問하는 것을 知事은 매우 重要視하고 있다. 上과 類似한 行態는 우리가 訪問한 J郡의 J郡守에게서도 볼 수 있었다.

以上 各各 慶南과 全北의 地域의in 社會構造의 差異에서 오는 對民關係를 取扱方法의 差를 볼 수 있으나, 自願指導者에 依한 方法이나, 老年有志를 通한 方法이나 다 같이 이는 Cooptation의手段에 屬하며 窮極의으로는 一般住民으로 하여금 官의 指導에 協調케 하기 위하여 土着力을 官側에 融和 시켜 불려는 努力이라 할 수 있다. 따라서 道가 管掌하는 重要事業의 計劃과 重要한 執行方法에 對하여 이들이 真正으로 參與하기 위한 것도 아니고 參與하지도 못한다.