

地方自治團體의 組織人事行政의 自律性 擴大方案

Strategies for Improving the Autonomy of Local Government in Organization and
Personnel Administration

崔 信 隆

(淑明女大 行政學科 教授)

— <目 次> —

I. 序 論	IV. 自治團體의 組織人事權의 自律性
II. 直選 團體長時代 出帆의 意味	擴大를 위한 政策方向
III. 地方自治團體 組織人事權 現況分析	V. 結 論

<ABSTRACT>

For almost 40 years, Korea has maintained an unitary system of centralized government. The direct election of the chief administrators of local government held in 1995 has been expected to transform the whole picture of national politic. Nevertheless, recent surveys on the performance of the decentralized local self-governance show that this is not self-fulfilling.

The author examines several characteristics of central-local relations manifested in the Local Government Act, especially in the areas of self-organization and personnel administration. And finds the autonomous power of the chief administrators of local government in these areas is relatively weak. The main reason is that the central government is reluctant to transfer and delegate power to local government. Their recognition on the role of the chief executive administrators stands behind the needs for self-government. Also, they are afraid of excessive politicization of local administration and poor financial and administrative capacity of local government. For the elected chief administrators of local government politically responsible to the people, the degree of aotonomy should be enhanced through overcoming these psychological hindrances.

I. 序 論

우리나라는 지난 40여년 동안 국가 주도의 발전정책을 추진하는 과정에서 고도로 집권화된 국가 체제를 강화시켜 왔기 때문에 지방의 자율성이라든가 분권화와는 거리가 먼 중앙 집권의 길을 걸어 왔다. 그러나 지방의회의 구성에 이어 95년 6월 27일 지방자치단체장을 직접 선거로 선출함으로써 제도적으로는 본격적인 지방자치의 시대가 다시 개막되었다. 그러나 민선 자치단체장 출범 1년 남짓한 시점에서 이루어진 지역 주민의 요구에 부응하는 자율적인 지방 정부에 대한 업적 평가는 그 시기나 방법에 문제점이 있긴 해도 그리 긍정적이지는 못하다. 이러한 평가가 시사하는 바는 새로이 출범한 지방자치정부가 그간 이룩한 업적이 애초에 기대했던 것에 크게 못 미친다는 것이다. 물론 진정한 의미에서 본다면 이제 막 출범한 지방정부들의 업적을 평가하기에는 시기적으로 적절치 못한 점도 있지만 기본적인 제도의 정비를 위해서는 그간 지적된 문제점들을 냉정하게 돌아보고 지속적인 제도 발전을 위한 자료로 활용하여야 할 것이라는 점에서 그 의미를 찾아야 할 것이다.

지역중심의 새로운 정치행정체제가 실제로 지역주민들의 복지와 삶의 질 향상을 위해 효과적으로 기능할 수 있느냐 하는 것은 무엇보다도 이러한 영역에서 지방자치단체와 주민들이 상호작용을 통하여 그 지역의 환경과 특성에 맞는 정책을 기획하고 집행할 수 있는 권한과 책임이 부여되고 그러한 책임과 권한을 수행할 수 있는 자원과 행정능력을 갖추고 있느냐에 달려 있는 것이다.

지역적 이해관계의 존재가 분명하고 지방자치의 실시가 지역적 이익의 극대화를 통한 국가발전과의 조화를 도모하는 선의의 경쟁 체제를 말하는 것이라면 이에 걸맞는 조건들을 부여해야 할 것이다. 즉 지방행정의 목적을 제대로 달성했는지 여부에 대해 평가하기 위해서는 적절한 권한과 책임이 단체장에게 부여되어야만 한다는 것이다. 그래야만 적절한 평가를 할 수 있는 기본적 토대가 마련되는 것이다.

그러나 현실적으로 지방자치단체에게 부여된 여건과 역량은 한마디로 말한다면 지극히 열악한 상황이라고 할 수밖에 없다. 부족한 재정력, 부족한 인력이다 무엇보다도 중요한 것은 지방자치단체가 자치행정을 효과적으로 수행하기에 너무나 미미한 권한을 가지고 있다(서울 특별시, 1996 : 12-13)는 것이다. 그 이유는 우리의 지방자치가 장기간에 걸친 치밀한 연구나 준비를 거쳐서 실시된 것이 아니라 중앙정치권의 이해관계에 따라 서둘러 실시될 수밖에 없었던 상황으로 인해 종래의 중앙집권시대에 통용되던 통제 위주의 제도가 상당 부분 그대로 남아 있기 때문이라고 할 수 있다.

이 글의 목적은 지방자치단체장 직선 체제의 출범이 갖는 의미를 다각적으로 살펴보고 이러한 뜻을 구현하기에 충분한 권한과 책임이 부여되어 있는가를 제도적 측면에서 구명함으로써 선진 지방자치를 향한 쇄신 과제를 찾아 그 해결방법을 모색하는 데에 있다. 특히 지방자치단체의 자치조직권과 인사권은 지방행정 성공적 수행을 위해서 스스로 조직을 구성하고 필요한 인력을 배치할 수 있는 권능으로 기타 자치권 행사의 기초가 된다는 점에서 가장 기본적이고 핵심적인 권한이라 할 것이다. 물론 조직 인사권의 자율성 부여 범위는 중앙정부와 지방자치단체간의 기능 배분 여하에 따라 영향을 받을 수밖에 없지만 지방자치단체가 어떤 기능을 수행하느냐에 관계없이 조직과 인사에 관한 권한은 지방자치단체의 기본권적 성격을 갖는다. 따라서 지방자치단체의 조직 인사에 관한 자율성이 단체장 직선 이전과 비교해서 어느 정도 확대되었는지? 또 확대되었다면 지방자치의 이념과 현실적 필요를 어느 정도 충족시켜 주고 있는지를 살펴보고 제도적 보완책을 모색하는 노력은 매우 시의 적절한 것이라 할 것이다. 연구의 성격상 주로 문헌 연구에 의존하며, 선진지방자치라는 목표는 규범적으로 연역하였다.

II. 直選 團體長 時代 出帆의 意味

한 나라의 정치체제는 그 사회가 추구하는 가치인 정치 이념과 정부 기능 수행상의 필요성, 그리고 환경적 가능성에 의해서 결정되는 것이 일반적이다. 국가통치체제상의 중앙정부와 지방자치단체의 관계도 지속적으로 변화하는 정치, 사회, 경제적 환경에 적응하기 위해 국가가 의도적으로 결정해야 하는 중요한 체제설계문제 중의 하나인 것이다. 중앙집권과 지방분권은 흔히 양자 모두 논리적인 정당성과 체제 내적 효율성의 측면에서 서로 장단점을 갖는 상대적 개념으로 이해된다. 즉 중앙집권 체제는 중앙 정부의 기능을 강화함으로써 각 지역에 편재할 수 있는 불균형을 시정할 수 있을 뿐만 아니라 사회 제세력에 대한 효과적인 통제를 통해서 사회변혁을 보다 원활하게 추진할 수 있으며 부족한 인적, 물적 자원을 보다 효과적으로 동원·관리할 수 있다는 점에서 국가사업을 보다 효율적으로 집행할 수 있다는 이점이 있다. 한편 지방에 보다 많은 자율성을 부여할 경우 시민의 참여를 보다 용이하게 하여 중앙집권화가 초래할 수 있는 관료화를 방지하고 민주주의를 활성화시킬 뿐만 아니라 획일성을 지양하고 지역적 특수성을 존중하여 민중에 의한 통제를 가능하게 하며, 행정업무의 효과적인 배분으로 행정의 효율성을 확보할 수 있는 수단으로 인식되고 있

다. 따라서 지방자치단체에 어느 정도의 자율성을 부여할 것인가의 문제는 민주주의 이념의 실현이라는 정치적 측면에서의 시대적 당위성뿐만 아니라 지방자치의 주체인 지방자치단체가 지역실정과 주민의 요구에 맞는 효율적이고 능률적인 지방행정을 실현할 수 있는 충분조건을 갖추고 있는가에 따라 점진적으로 해결할 수밖에 없다.

그러나 지방자치는 일정한 구역과 그 구역내 주민을 기초로 하는 자치단체가 지역주민의 공공업무를 주민이 선임한 대표기관을 통하여 자주적 재원을 가지고 자신의 권한과 책임 하에 처리하는 것을 말한다. 그리고 대표기관의 구성은 자치단체장의 선거로 마무리되었다. 그렇다면 이러한 자치단체장의 선거로 본격화된 지방자치의 진정한 의미는 무엇이며 이의 성공을 보장하기 위한 전제조건은 무엇인지를 살펴보는 것은 매우 중요한 일이다. 지방자치단체장의 선거로 인해 우리의 정치행정체제가 우선적으로 분권체제로 이행해 나가면서 단체장과 지방행정 공무원과의 관계, 부단체장의 역할과 지위, 지방 관료의 성격, 지방행정의 수요와 관리 기법 등 모든 면에서의 지속적인 변화가 예상되고 있다(이성복, 1994 : 17-31). 이것은 결국 변화하는 지방행정 환경에 부합하도록 기존의 많은 법률과 제도의 정비와 개선이 지속적으로 이루어져야만 한다는 것을 의미한다. 물론 그 동안 지방 정치 시대를 앞두고 우리는 나름대로 많은 준비를 해 왔다. 지방의 행정구역 개편은 물론 중앙 정부의 조직 개편, 행정권한의 지방 이양 등 중앙정부 중심으로 운영되고 있던 국정 운영의 기본방향을 세계화, 정보화, 지방화 시대에 부응하는 자율적이고 분권적인 체제로 전환하여 변화하는 국내의 환경에 적극적으로 대응하려는 노력을 계속해 왔다(최신용, 1995:158). 그러나 이러한 사전 정비에도 불구하고 민선지방자치단체장 취임 이후 중앙 정부와 지방자치단체간, 또는 지방자치단체간, 지방자치단체와 주민간, 자치단체장과 지방의회간의 갈등과 대결양상이 표출되고 있다(정세욱, 1995). 대개 이러한 갈등양상은 지역이기주의나 정책적 시각차이에서 야기되는 것이 일반적이기는 하나 중앙정부와 지방자치단체간에는 자치권을 둘러싸고 근본적인 갈등이 표출되고 있다. 이러한 자치권을 둘러싼 갈등은 지방자치의 진정한 의미가 무엇인가에 대한 시각 차이에서 연유되는 바가 큰 만큼 민선자치단체장 시대가 주는 함의가 무엇인가를 살펴보는 것은 바람직한 자치권의 확립을 위하여 매우 중요한 일이다.

1. 自治團體長의 政治的 責任擴大

단체장의 직선이 주는 가장 중요한 의미는 종래 임명직 단체장과는 달리 행정적 합리성보다 정치적 합리성을 훨씬 더 중시할 수밖에 없다는 것이다(한국행정문제연구소, 1993:88).

민선 단체장은 주민의 직접 선거에 의해서 선출되고 그 진퇴를 주민의 정치적 신임 여부에 전적으로 의존할 수밖에 없기 때문에 지방적 이익의 실현을 위한 정치적 책임을 우선적으로 지게 된다. 중앙정부에 대한 자치단체장의 정치적 역할은 자치단체의 규모나 정치적 리더십, 자치단체의 재정력 등 여러 가지 변수의 영향을 받기 때문에 일반화하기는 어려우나 기초자치단체장까지 정당의 공천을 받도록 되어 있는 현실에서 민선 자치단체장이 당해 지방 정치의 지도자로서의 역할을 담당할 수밖에 없을 것이다. 더구나 지역사회 차원의 정책 문제를 제안하고 이를 처리하는 등의 정책적 활동까지 사회적 가치의 배분이라는 측면에서 중요한 정치적 활동이라고 본다면(김병준, 1994:9) 자치단체장의 정치적 역할은 가장 기본적인 역할이 될 것이다. 과거 임명직 자치단체장은 중앙에서 결정된 정책에 대한 행정적 책임만 지면 되었지만 주민에 의해 선출되는 자치단체장은 주민에 대한 정치적 책임을 아울러 지게 되는 것이다. 지역실정에 맞는 정책의 개발, 공약사항의 실천, 결정된 정책의 효과적 집행 등을 위하여 지방정치를 주도하며 지방의회, 주민, 또 중앙정부의 협조와 지원을 얻어내기 위해 정치적 행위를 수행해야만 한다.

또한 기능적 분업 체제인 관료 조직은 통제 권한을 분산시킬 뿐만 아니라 지역정치문제에 대한 관심보다 관료적 이익을 우선시할 수도 있기 때문에 지역내 사회적 가치 배분 문제에 무관심할 수 있다. 따라서 지방자치단체장은 이러한 관료주의를 극복하고 지역정치의 리더로서 자신의 정책적 선호와 우선 순위를 실현하기 위해 필요한 정치행위, 즉 연합세력의 형성과 대중적 지지기반의 확대, 타협과 조정, 그리고 중국적으로는 자신의 활동에 대하여 선거를 통해 심판을 받는 정치적 책임을 지지 않을 수 없다(Page, 1985:135). 따라서 자치단체장이 이처럼 확대된 정치적 책임을 완수하기 위해서는 집행기관의 효과적 운영과 통솔에 필요한 최소한의 권한은 부여되어야 하고 자치단체의 행정기구 설치와 인력배치에 관한 권능은 성공적 지방자치의 전제조건이 되는 것이다.

2. 地方政治의 活性化

자치단체장의 선출은 단 한 사람의 대표만을 선임한다는 점에서 주민 참여의 통로로서 충분치 못할 뿐만 아니라 다양한 의견의 수렴과 주민통제의 가능성이 애초부터 제한된다. 우리는 자치주민이 그의 정치적 참여를 구현할 수 있는 가장 효과적이고 합리적인 방안이라고 할 수 있는(박재창, 1991 : 64) 지방의회를 통해 집행기관의 장을 견제하도록 하고 있다. 지방자치단체장이 지방의 전체 이익을 대변한다면 지방의회는 다수의 대표자가 경쟁적 관계를 통해 부분 이익을 추구하기 때문이다. 따라서 우리와 같은 기관대립형 기관구성 양

태 하에서는 집행기관의 최고관리자로서의 직선단체장과 주민의 대의기관인 지방의회가 지방 정치의 핵심적 축으로 기능하게 된다. 자치단체장이 중앙에서 임명되던 시기의 지방의회의 역할은 단체장에 대한 통제와 견제가 주된 것이었지만 이제는 견제와 균형을 회복하여 주요 정책이나 권한 등을 둘러싸고 경쟁과 보완관계에 놓이게 됨으로써 정치적 책임도 공유하게 되는 것이다. 물론 지방정치는 지방자치단체에 부여된 정부기능의 범위 내에서 제기되는 정책문제를 결정하는 과정이며, 이 과정에는 지방의 정치체계를 구성하는 지방관료는 물론 지역 언론이나 이익집단, 기업 등도 역동적으로 참여하게 된다(이성복, 1994:21). 따라서 지방자치단체장은 지역사회 전체의 이익을 대변하는 중추로서 부분적 이익을 대표하는 지방의회와 때로는 협조적 관계에 때로는 경쟁적 관계에 놓이게 된다. 이러한 견제와 균형의 역동적 과정을 주축으로 한 지방정치의 활성화는 궁극적으로 지역주민의 의사에 기초한 자율적이고 민주적인 통제를 가능하게 함으로써 자치단체의 운영에 대해 중앙정부가 수행하고 있는 상당한 범위의 통제권을 대신할 수 있을 것이다.

3. 先進自治制度로의 轉換

또한 민선 자치시대의 출범의 진정한 의미는 단순히 중앙정부와 지방자치단체간의 권한 재배분이라는 측면보다 이를 계기로 우리나라 자치행정의 선진화를 위한 획기적인 전환점이 마련되었다는 데에 있다. 일반적으로 단체자치는 중앙정부에 의한 지방자치단체의 법적, 제도적 창설과 권한의 하향적 위임을 뜻하는 것인데 비하여 주민자치는 지역주민의 지방자치단체에 대한 정치적 참여와 민주정치의 근본원리를 상향적으로 구체화하는 과정으로 이해된다. 따라서 선진지방자치는 단순히 중앙정부와 지방자치단체간의 권력배분이라는 의미를 넘어서 정부와 시민간의 권한배분이라는 측면에서 이해되어야 한다. 종래의 지방행정이 중앙의 입장에서, 관의 입장에서 주민의 의사와는 무관하게 제반 행정서비스를 획일적으로 공급하는 공급자 시장이었다면 이제는 행정수요 자체가 양적으로 팽창할 뿐만 아니라 질적으로 복잡 다양하기 때문에 주민 편의 위주의 수요자 시장으로 변모하였다고 할 수 있다(이주희, 1994:57-86). 이러한 자치행정 하에서 고객은 곧 주민이고 행정서비스는 서비스의 질, 즉 고객의 만족도에 의해서 정치적 평가를 받지 않을 수 없는 것이다. 따라서 자치행정은 지역특성에 맞는 지역발전정책을 스스로 수립하고 주민의 욕구와 새로운 행정수요에 대응할 수 있는 체제를 갖춰야 한다. 그렇기 때문에 지나친 지방행정의 정치화를 우려하기보다는 오랫동안 굳어진 비민주적이고 타성화된 지방행정의 관행을 타파하고 지역주민의 의사에 보다 반응적인 자치단체장의 권한행사가 이루어질 수 있도록 여건조성을 해주는 것이

중요하다. 그 다음에 그러한 권한이 남용되지 않도록 제도적 장치를 갖추어 나가는 자세야말로 단체장에 대한 주민직선의 참된 의미라고 할 것이다(서울대 행정대학원 부설 한국행정문제연구소, 1993:170). 따라서 질 위주의 지방행정을 실현하기 위해서는 행정수요의 변화에 대응하여 업무영역을 재조정하고 불필요한 부서의 통폐합은 물론 주민의 선호와 욕구를 정확하고 신속하게 파악할 수 있도록 조직에 관한 의사결정권의 분권화가 요구될 뿐만 아니라(Osborne & Gaebler, 1992: 250-279), 지방공무원들의 부정적 행태를 개선하고 전문성을 강화하고 행정책임과 윤리의식을 고양시킬 수 있도록 임용과 면직 권한에 기초한 행정책임의 기본 구조를 정비할 수 있도록 자치단체장의 인사권을 확대해야 한다.

Ⅲ. 地方自治團體 組織人事權 現況分析

지방자치단체장의 정치적 책임이 확대되고 지역정치의 활성화를 통하여 고객과 주민 위주의 행정서비스를 제공하는 것이 본격적인 지방화 시대의 참된 의미라고 한다면 우선적으로 고려해야 할 것은 과연 이러한 변화에 걸맞는 실질적이고 적절한 권한이 지방자치단체에 부여되어 있는가를 살펴보는 것이 급선무일 것이다. 지방자치란 지방의 문제를 자치단체와 시민이 스스로 풀어 나가는 것으로 여기에는 문제를 풀어나갈 수 있는 수단인 자치권이 반드시 주어져야만 한다. 그러나 우리는 외형적으로 자치단체가 상당한 수준의 자율권을 누리고 있는 것처럼 생각되지만 그 속을 자세히 들여다보면 지방자치를 실시하기 전이나 크게 달라지지 않아서 형식과 내용이 일치하는 제대로 된 지방자치라고 보기 어렵다는 비판도 제기되고 있다(서울특별시, 1996 : 329). 이러한 자치권 중 가장 기본적인 것이 조직·인사권이라 할 수 있는데 자치단체장 선출이후 이러한 영역의 자치권을 둘러싼 갈등이 속출하고 있다(정세욱, 1995). 우선 조직영역에서 어느 정도의 자율성을 누리고 있는지 자치단체의 조직권에 대한 중앙정부의 관여 내지는 제약을 살펴본 후 인사권을 살펴 본다.

1. 自治組織權에 대한 制約

자치조직권은 자치단체의 관할에 속하는 사무에 관하여 조례와 규칙 등의 자치법을 만들 수 있는 자치입법권 등 제반 자치권을 수행하기 위해 필요한 조직을 만들어 관리하는 권한을 말한다. 넓은 의미에서 자치조직권이라 함은 지방자치단체의 폐치, 분할, 구역변경과 지방의회의 조직권 등도 포함하지만 일반적으로는 집행기관이나 지방의회의 기관구성등을 말

한다. 지방자치법은 제 101조로부터 111조에 걸쳐 적절한 절차와 법률적 근거에 의해 자치단체가 그 소관에 해당되는 사무의 처리를 위해 보조기관과 소속 행정기관 그리고 하부행정기관을 둘 수 있도록 규정하고 있다. 행정기구에 관한 사항은 대통령령이 정하는 범위안에서 자치단체의 조례로 정할 수 있는 권한을 부여하고 있으며 (제102조 제2항), 이외에도 지방자치단체조합을 설립할 수 있는 권한을 부여하고 있다(제149조). 그러나 내부 행정구역의 개편이나 중요 직제의 변경 그리고 지방의원의 수와 같은 중요한 사안은 거의 모두가 지방자치법이나 정부조직법 등에 의해 국가 또는 중앙정부의 소관이 되고 그렇지 않은 사안들도 대통령령이 정하는 바에 따르거나 내무부 장관이나 중앙정부의 승인을 받아야 하는 것으로 되어 있다. 이를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

1) 보조기관

(1) 부단체장 : 현행 지방자치법은 지방자치단체에 부단체장을 두도록 하고 있으나 특별시에는 3인, 광역시 및 도에는 2인, 시·군·자치구에는 1인을 두도록 하여 자치단체의 계층에 따라 그 수를 차별화하고 있다. 자세한 내용은 인사권에 대한 제약에서 살펴 보았다.

(2) 행정기구 : 현행 지방자치법은 자치단체의 가장 기본적인 사항으로 행정사무를 분장하기 위해 필요한 행정기구를 둘 때 대통령령의 범위안에서만 둘 수 있도록 함으로써 지방자치단체의 자율적 결정을 인정하지 않고 있다. 즉 지방자치법 제 102조 1항은 광역자치에 있어서는 대통령령이 정하는 범위 내에서 국·과등 하부행정조직을 당해 자치단체의 조례로 정하고 시군 및 자치구에 있어서는 대통령령이 정하는 기준에 따라서 시도지사의 승인을 얻어 당해 지방자치단체의 조례로 정한다고 규정하고 있다. 그리고 지방자치단체는 행정기구의 설치운영에 있어서 그 합리화를 도모하고 다른 지방자치단체와의 균형을 유지하여야 한다고 하여 실질적인 행정수요나 지역규모, 인구 등과는 관계없는 기준을 제시하고 있어 지역적 특성에 맞는 다양한 조직보다 다른 자치단체와의 연계나 균형을 강조하고 있어 확실성을 조장하고 있다.

이것도 94년 3월 16일 이전 중앙 정부가 시도의 행정기구를 정하도록 한 것에 대해 지나친 간섭이라는 비판이 집중되자 그 범위 안에서 시도의 조례로 정하도록 개정하여 외견상 상당한 자율성을 부여한 것으로 평가되기도 하지만(고건, 1994:19) 실질적으로는 대통령령이 지나치게 세부적인 규제를 가하고 있어 시도가 그 지역의 특성과 행정수요에 맞는 행정기구를 설치할 수 있는 재량의 여지가 거의 없는 형편이다. 한 예로 서울시 본청은 국,실,과 설치범위가 16개 실국 및 79개 과 이내로 해야 한다고 대통령령으로 규정하고 있다. 물

론 과단위 이상의 보조기관의 설치 및 폐지, 3급이상의 직속기관의 설치 및 폐지, 3급이상의 사업소 출장소의 설치 및 폐지, 합의제 행정기관의 설치는 행정권한의 위임 및 위탁에 의한 규정에 의거 원처리권자인 내무부장관이 지방자치단체장에게 위임처리하고 있지만 자치단체장이 실질적으로 행사할 수 있는 권한은 계단위의 보조기관의 설치 및 폐지, 4급 이하의 직속기관의 설치 및 폐지, 4급이하의 사업소 출장소의 설치 및 폐지, 자문기관의 설치에 국한된다(권해수, 1994:140-141). 이는 일본 동경도의 조직권이 지사에게 부여되어 있는 것과는 대조적이다. 그럼에도 불구하고 시도지사가 임명한 정무부시장이나 부지사가 담당할 직무분장에 대하여서까지 내무부가 관여하여 그들은 의전과 대 시·도의회에 관한 사무 등 몇 개의 사무만 담당할 수 있을 뿐 그 이외의 사무에 대하여는 결재권이 없다고 간섭하고 있는 실정이다(정세욱, 1995:20).

지방자치단체의 모든 행정기능과 활동은 지방행정조직을 통해 수행된다는 점에서 행정기관은 해당 의회가 조례로 정하는 것이 최소한의 자치라고 할 것이며 중앙정부의 불필요한 간섭을 배제하고 자치의 이념에 충실한 것이라는 관점에서 보면 이러한 현실은 자치권에 대한 상당한 제약이라고 하지 않을 수 없다. 더구나 시군구의 경우 상급자치단체인 시도의 승인을 얻도록 하고 있는 것은 시군구 의회의 견제 기능을 무력화시킬 수 있다는 점에서 문제라 할 것이다.

2) 소속 행정기관

지방자치단체는 소관 사무의 처리를 위해서 소속행정기관을 설치할 수 있다. 먼저 지방자치법 제 104조에는 자치단체는 소관사무의 범위안에서 소방기관, 교육훈련기관, 보건진료기관, 시험연구기관 및 중소기업지도기관 등을 직속기관으로 설치할 수 있도록 하고 있다. 그러나 이들을 설치할 때에는 대통령령 또는 대통령령이 정하는 바에 의하여 당해 자치단체의 조례가 정하는 바에 의하여 설치할 수 있도록 규정하였으나 조례에 의하는 경우에는 내무부 장관의 승인을 받아야 하며(지방자치법 시행령 제41조) 이때 내무부장관은 승인 이전에 관계 중앙행정기관의 장과 협의하도록 하여 중앙정부의 의사를 우선시키고 있는 것이다. 이는 지방자치단체의 자율성을 침해하는 것일 뿐만 아니라 조례에 의하는 경우 당연히 지방의회의 동의나 승인에 의하도록 하면 되는 것임에도 불구하고 내무부의 승인을 또 다시 받도록 하고 있는 것은 지방자치의 본질을 훼손하고 행정자원을 낭비하여 비용을 증대시키는 불요불급한 규정이라 할 것이다. 사업소, 출장소 등의 소속 행정기관을 설치함에 있어서도 마찬가지이다. 모두 조례로 정하도록 되어 있으나 그 이전에 대통령령에 의해 기속

되게 되어 있다(지방자치법, 제104, 105, 106조). 다만 사업소를 설치할 때 자치사무만을 수행하는 경우에는 조례로서 사업소를 설치할 수 있으나 자치사무의 범위가 지극히 제한되어 있는 현실에 비추어 보면 실질적인 자율성 확대와는 거리가 있으며 더군다나 공무원 정수에 관한 범위안에서만 가능하도록 제한하고 있어 실제 업무의 확대에 따른 탄력적 대응이라는 관점에서 보면 유명무실한 권한이라 보여진다.

3) 하부행정기관

읍면동과 같은 하부행정기관의 행정기구를 구성하는 일 같은 것도 예외가 되지 않는다. 모두 상급 자치단체인 시도의 승인을 얻도록 하고 있다. 물론 우리나라는 지방자치단체의 계층제를 인정하고 지방자치단체는 법령이나 상급자치단체의 조례에 위반하여 그 사무를 처리할 수 없도록 하고 있으나 지역 중심의 다양한 행정수요를 효과적으로 처리하기 위해서는 기본적인 자치조직권은 기초자치단체에 있어서도 필수적인 권한이라 할 것이다. 이러한 규정은 과거 중앙집권시대의 자치구가 아닌 구와 읍면동의 행정기구를 당해 자치단체의 규칙에 의하여 정하게 하고 시도지사의 승인을 얻도록 하던 수직적 통제지향의 유물이 그대로 존속되고 있는 것으로 전국적으로 획일화된 중앙정부의 시책을 기계적으로 집행하던 과거와는 달리 자치시대에는 부합되지 않는다.

2. 自治人事權에 대한 制約

우리나라 지방공무원의 인사관리는 지방공무원법을 기본으로 하며, 동법은 지방공무원제도의 골격으로 모든 자치단체에 동일하게 적용된다. 이외에도 지방자치법, 공무원교육훈련법 등의 개별법률과 행정명령에 의해 자치단체의 인사행정은 이루어진다. 법형식상 지방공무원제는 국가공무원제와 별개로 하고 있으나 내용상으로는 근본적 차이점이 없으며 공무원 임용절차, 공직체계, 공무원에 대한 처우, 인사기관의 유형 및 권한에 대해서도 상당히 상세한 부분까지 중앙에서 법령으로 규정하고 있어 마치 단일 조직처럼 관리되어 왔던 것이 사실이다(오성호, 1994:119). 지방자치법을 중심으로 살펴본다.

1) 공무원의 정원

민선자치단체장이 자기 책임하에 효율적인 행정기능을 수행하기 위해서는 효과적 인력의 활용이 필수적이다. 인사권은 지방자치단체 운영의 기본권이라고 할 수 있다. 먼저 이러한

인사권 중 가장 중요한 공무원의 정수에 관한 규정을 보면 지방자치법 제 103조 제 1항에 지방자치단체는 당해 지방자치단체의 경비로써 부담하는 지방공무원을 두되 그 정원은 대통령령이 정한 기준에 따라 당해 자치단체의 조례로 정한다고 규정하고 있다. 이는 지방자치 실시 이전 내무부령이 정한 기준에 따라 당해 지방자치단체의 규칙으로 정해 오던 것을 자치의 실시에 따라 바꾼 것이다. 비록 내무부령에서 대통령령으로 그 수준을 상향하기는 했으나 중앙정부 수준에서 관여할 수 있는 길을 열어 놓은 것은 자치단체마다 행정수요가 확대되고 있는 현실이나 그 경비의 부담 주체가 당해 자치단체라는 점에서 부당한 것이라고 하겠다. 특히 광역자치단체의 정원책정사무에서 4급 이상의 정원책정과 초과 정원책정에 대한 권한은 내무부장관이 장악하고 5급 이하의 정원책정 권한만을 자치단체장에게 부여한 것은 상위 직급의 정원에 대한 통제 기능을 중앙정부가 가짐으로써 직급 인플레이를 방지하고 인사행정의 합리성을 확보하고자 하는 의도라고 볼 수 있지만 인사의 자율성을 위축시키고 자치단체장의 지도력을 약화시키는 것임에는 틀림없다.

또한 정원의 기준도 행정기구 설치 기준과 마찬가지로 실제 행정업무나 인구와는 관계없이 다른 단체와의 비교를 기초로 책정되었기 때문에(오성호, 1994:120) 객관성을 결하고 있다. 실제로 이러한 비교에 입각하여 실시되고 있는 총정원제하에서는 지역적 특수성과 필요에 따라 그때그때 정원을 늘릴 수 없다. 기능직 공무원을 한 명 늘리려 해도 총정원을 넘는 부분에 대해서는 내무부장관의 승인을 얻어야만 하도록 되어 있어(서울특별시, 1996:329) 자치단체의 정원 결정에 관한 자율성이 침해받고 있는 것이다.

2) 국가공무원의 배치

현행 지방자치법에 의하면 지방자치단체에는 법률이 정하는 바에 의하여 국가공무원을 둘 수 있으며(제 103조 제 4항), 5급 이상의 국가공무원은 당해 지방자치단체장의 제청으로 소속 장관을 거쳐 대통령이 임명하고, 6급 이하의 국가공무원은 당해 지방자치단체장의 제청으로 소속 장관이 임명하도록 규정하고 있어(제 103조 제 5항), 지방자치단체에 국가공무원을 배치할 수 있는 근거를 마련하고 있다. 지방자치단체에 근무하는 공무원의 이원적 배치구조는 첫째, 지방자치의 과도적 성격으로 인하여 지방자치단체의 업무가 국가위임사무와 지방고유사무로 구성되는 이중구조로 되어 있기 때문에 국가정책과의 일관성을 유지하기 위하여 국가위임사무는 국가공무원이 처리하도록 한다는 점과 둘째, 지방자치의 실시에 대비하기 위하여 지방행정능력을 축적, 발전시킬 수 있는 기반을 조성한다는 명분하에 진행되어 왔다(하 태권, 1995:1065). 또한 국가위임사무와 지방고유사무의 엄격한 구별이 때

우 곤란할 뿐만 아니라 실제로는 이들 사무가 혼합 처리되어 왔으며, 현재의 국가공무원제도와 지방공무원제도가 법형식상 별개로 되어 있을 뿐 근본성격이나 내용은 동일하다는 점도 이원적 배치구조를 촉진시키는데 기여하여 왔다.

비록 국가공무원의 지방자치단체 배치를 법률로 규정하고 자치단체장의 제청권을 인정함으로써 자치단체장의 인사권을 존중하여 주고 있으나 실제로 국가공무원의 지방자치단체 배치는 대통령령인 “지방자치단체의 기구와 정원에 관한 규정”에서 지방자치단체에 두는 국가공무원 수와 보직을 정하는 등 중앙정부에 의하여 일반적으로 결정되어 왔기 때문에 자기 기관의 자율적 선임이라는 자치행정의 기본원리와도 부합되지 않으며 차별적 보직관리 및 국가공무원의 고위직 독점으로 인하여 지방공무원의 승진기회를 제약함으로써 지방공무원의 전문성을 저하시키고 능력발전을 저해하여 사기를 저하시키고 있다는 비판을 받아왔다. 예를 들면 서울시의 국장급인 2,3급 공무원 14명은 국가공무원이며 이들에 대한 전보, 직위해제, 정직, 휴직, 복직 등 임용권은 모두 내무부장관이 행사하고 있다. 따라서 이러한 비판을 인식한 중앙정부는 시도에 배치되어 있는 일반직 국가공무원을 97년 1월1일까지 연차적으로 지방직으로 전환할 계획을 추진하고 있다. 그러나 한편으로는 시도의 기획관리실장을 비롯하여 예산담당관 등 광역자치단체의 핵심부서에는 계속하여 국가공무원을 들 방침으로 있어(하태권, 1995:1066) 인사의 자율성 부여와는 역행하고 있다. 이들에 대한 인사권이 중앙정부에 있는 한 지방자치단체의 자치권은 심각한 위협을 받을 수밖에 없는 것이다.

3) 부단체장의 임명권

지방자치단체의 부단체장은 당해 지방자치단체장을 보좌하며, 사무를 총괄하고, 소속 직원을 지휘감독할 뿐만 아니라 지방자치단체장의 유고시 그 직무를 대리하는 최고보조기관이다. 특히 광역자치단체의 부단체장은 지방자치의 소용돌이속에서 지방행정의 지나친 정치화를 방지하고 행정의 안정성과 전문성 및 능률성을 확보해야 한다. 또한 그는 중앙정부와 지방자치단체간의 조정자로서 국가정책의 전국적 통일성을 유지하고 국가정책을 지역적으로 집행하며 동시에 독자적인 지역개발사업을 추진하여야 한다. 다른 한편 부단체장은 단체장이 정책의지를 실현하도록 적극적으로 보조하면서 인사행정의 정실화, 업관화를 방지하는 역할을 수행하여야 한다(서울대 행정대학원 부설 한국행정연구소, 1993:191-192).

이러한 맥락에서 현행 지방자치법에서는 광역자치단체의 부단체장 임무의 복잡성과 이중성을 고려하여 광역자치단체에는 둘 수 있는 부단체장 역시 국가공무원과 지방공무원으로

이원화하고 있다. 즉 대통령이 정하는 바에 의하여 서울시에는 3인 이하의 부시장을, 광역시와 도에는 2인 이하의 부시장 부지사를 둘 수 있도록 하고 있다(지방자치법 제 101조 제 1항). 서울시와 광역시의 부시장은 정무직 또는 일반직 국가공무원으로 보하되, 부시장이나 부지사를 2인 이상 두는 경우에는 1인만 대통령이 정하는 바에 의하여 정무직 또는 별정직 지방공무원으로 보하도록 되어 있으며 그 자격기준은 당해 자치단체의 조례로써 정하도록 되어 있다.(지방자치법 제 101조 2항). 따라서 서울특별시의 경우에는 3명의 부시장 중 1명만 지방공무원으로 충원되며 2명은 국가공무원이 임명되도록 되어 있어 지방공무원의 승진기회에 대한 제약은 물론 단체장의 인사권에 대한 심각한 제약이 아닐 수 없다. 부단체장이 2명 이상일 경우에는 정무직 또는 일반직 국가공무원, 정무직 또는 별정직 지방공무원의 순으로 자치단체장의 직무를 대리하도록 되어 있어(지방자치법 시행령 제 39조 2항) 국가공무원에 우선권을 부여하고 있다.

또 국가공무원으로 보하는 광역자치단체의 부단체장은 단체장의 제청으로 내무부 장관을 거쳐 대통령이 임명되되 제청된 자에게 법적 결격사유가 없는 한 30일 이내에 임명절차를 종료하도록 함으로써 (지방자치법 제 101조 제 3항) 실질적인 제청권을 부여하고 있으나 임명권을 대통령이 행사함으로써 지방자치단체의 자율성은 그만큼 제약될 수밖에 없다. 이는 자치단체의 행정기능 수행과 관련하여 중앙정부의 영향력을 지속시키기 위한 고려가 아니라면 지방자치 정치에 있어서 있을지도 모르는 여야관계에 대한 우려에서 나온 발상이라 하지 않을 수 없다. 그것은 부단체장 임명과 관련된 기초자치단체장의 권한은 현직 자치단체장의 임기 만료일인 98년 6월 30일 이후에는 더욱 확대하여 제청권이 아니라 직접 임명할 수 있도록 하고 있으나 광역자치단체장의 권한은 이 이후에도 여전히 제청에 머물도록 되어 있어 광역자치단체의 부단체장에 대해서는 중앙정부가 정치적 영향력을 확보하려는 의도로 해석할 수밖에 없는 것이다. 이는 기초자치단체장에 대한 정당 공천을 배제하려는 움직임이 구체화되고 있는 데서도 미루어 짐작할 수 있다.

IV. 自治團體의 組織人事權의 自律性擴大를 위한 政策方向

1. 自律性 制約要因

위에서 살펴본 것처럼 지방자치단체의 자율권은 상당한 수준 제한되어 있음을 알 수 있다. 그 동안의 지방자치법 개정을 통해 나타난 특색중의 하나는 자치단체의 자율권에 대한

중앙의 통제를 강화시키고 지방의로의 권한위임에 인색하였다는 것을 들 수 있다. 이러한 원인은 과거 60년대 자치실시의 경험을 통해 급속한 자치권의 확대가 초래하는 부정적 영향을 최소화하기 위한 점진적 권한이양의 기본구도를 가지고 있기 때문이기도 하겠지만 무엇보다도 중요한 것은 이러한 지방자치에 대한 중앙정부 또는 권력계층의 인식에서 연유하는 바가 크다고 할 것이다.

1) 자치단체장의 역할에 대한 인식

자치단체장은 법률적으로 대내외적으로 자치단체를 대표하는 지위를 지님과 동시에 자치단체내의 기관인 집행기관의 장으로서의 지위를 가진다. 집행기관의 장으로서 단체장은 독립적 위치에 있는 지방의회와의 적절한 관계를 유지하면서 자치단체의 사무, 즉 자치사무와 단체위임사무를 통할 집행하는 것 외에 국가의 일선 행정기관으로서의 지위를 함께 갖는다. 지방자치단체를 독립된 정치적 지지 기반을 가지고 자치사무를 독자적으로 수행하는 “지방정부”로 인식하기 보다는 수직적 통제관계에 있는 중앙정부의 일선행정기관으로 인식하다 보면 중앙정부의 통제나 간섭을 당연한 것으로 생각하게 되고 지방의 자율성은 자연스럽게 위축되게 되는 것이다.

우리나라의 지방자치는 지역의 주민이 자치정부를 수립하여 스스로 주민자치를 실시해 온 영국이나 미국과는 달리 국가가 일선 지방행정기관에 자치단체로서의 자격을 부여하여 일정한 사무를 자치적으로 처리케 하는 단체자치의 형태를 취하고 있다. 이러한 단체 자치는 중앙 정부에 의한 지방정부의 법적·제도적 창설과 권한의 하향적 위임을 뜻한다. 따라서 중앙정부에 의하여 토대와 제도적 장치가 마련되고 있는 지방자치단체는 자신의 기능적 실체를 스스로 결정할 수 없기 때문에 국가의 지방행정과 자치단체의 운영이 명확히 분리되지 않는 것이다(박재창, 1991:64). 국가가 그 사무를 처리하기 위하여 일선의 지방행정기관을 따로 설치하는 것도 아니고 자치단체가 자치사무로 인정된 사무를 가지고 독립해 나가는 것이 아니기 때문에 국가의 지방행정과 자치단체의 운영이 별개로 운영되지 않는다. 자치단체라는 하나의 기관에 의하여 자치단체사무와 국가사무가 동시에 수행되는 중복형 하에서 자치단체에 의한 국가사무의 수행은 대부분 기관위임의 형식을 빌어 수행되는데 이러한 기관위임사무에 관한 한 자치단체는 자치체라기 보다는 국가의 행정기관으로서의 성격을 지니게 되고 단체장 역시 지방행정기관의 장으로서의 지위를 지니게 되는 것이다. 우리의 경우 지방자치단체의 업무중 많은 부분이 국가위임사무이기 때문에 중앙정부 입장에서 볼 때 업무처리를 위한 상호협조나 수평적 관계가 아니라 지시나 통제 위주의 대상으

로 인식을 하게 되고, 이러한 인식이 자치단체의 여타 기능 분야에서도 가부장적 개입을 당연시하게 되어 자율성 자체를 축소시키게 되는 것이다.

2) 지방행정의 정치화에 대한 우려

직선 단체장은 정치적 책임을 주민에게 져야 한다. 이러한 정치적 선출은 또한 중앙정당의 공천에 의해 이루어지기 때문에 중앙정치권과의 연계가 불가피한 실정이다. 또한 막대한 선거 자금이 사용되는 경우 이러한 선거자금의 동원 및 재선거금 마련 등을 위한 이권 개입, 권한남용, 지방공무원의 무분별한 동원 등도 쉽게 예상된다. 아울러 차기 선거를 의식한 불필요한 인기위주의 선심성 사업시행이나 인력낭비 등으로 인한 과도한 예산지출의 가능성은 물론 법령, 조례, 규칙에 의하여 공정해야 할 인사행정이 단체장의 정치적 영향력 행사에 따라 좌우됨에 따라 일관성과 공정성이 상실될 우려가 있기 때문에 행정적 합리성을 확보하기 위해서는 지방행정의 지나친 정치화를 중앙정부가 견제해야 한다는 것도 작용한 것으로 볼 수 있다. 실제로 지난 6·27선거에서 15개 시·도지사 중 여당 5개 지역을 제외하고는 모두 야당과 무소속이 선출되었다. 그리고 광역단체장의 상당수는 행정관리의 경험이 없는 정치인 출신들이 차지하였다. 또한 선거에 의해 주기적으로 선출되는 단체장 개인은 이러한 정치성과 직위의 순환성 때문에 자치단체의 전체적인 업무를 효과적으로 파악하고 통솔하기 곤란한 것이 사실이다(한국행정문제연구소, 1993 : 185). 따라서 지나친 정치화나 행정능력의 부족을 보완하기 위하여 국가공무원을 자치단체에 임명하는 등 중앙정부의 개입이 불가피하다고 인식하게 된다.

3) 지방자치단체의 능력에 대한 불신

지방의 자율성을 논의할 때 중시되는 자원으로 지방의 경제력, 인력 뿐만 아니라 정보, 정치적 지원, 시간 등을 들 수 있다. 그러나 무엇보다도 중요한 것은 행정기능 및 업무를 담당하는 지방행정체제를 중심으로 살펴보면 조직 구조, 인사, 재정제도 등 지방행정 능력이 자율권 확대의 전제조건이 된다는 것을 부인할 수는 없다. 특히 지방의 재정력과 공무원들의 정책결정능력이 가장 중요한 요인이 될 것이다.

우리나라의 지방공무원은 전문화의 정도가 낮고 우수한 인력들이 부족하여 업무능력의 증대가 이루어지지 않고 있다는 인식도 자율권에 대한 제약 요인으로 작용한다. 우수한 전문 인력을 확보한다 하더라도 전문적 교육이나 훈련기회의 제한 등도 지방정부의 행정능력 발전을 제약하고 취약한 재정기반과 함께 자치단체에 대한 자율성 확대에 장애가 되고 있

는 것이다(최신용, 1993:134-135). 중앙집권화된 체제에서 지방의 모든 정책과 계획이 중앙 정부에 의해서 형성되고 지방은 집행에만 관심을 두어 왔기 때문에 지금까지 지방공무원들이 정책분석이나 수행에 대한 전문지식도 대체로 낮았던 것도 사실이다. 따라서 급속한 자율권의 부여는 무분별한 조직 팽창과 과중한 재정부담을 가중시킬 가능성이 크다고 본다.

2. 自律性擴大를 위한 政策方向

지방자치단체가 업무수행에 필요한 기본적 조직권이나 인사권을 행사하지 못한다면 그 지방자치는 이미 자치로서의 의미를 상실하게 된다. 지금 이 시점에서 우리가 선진 지방자치를 착근시키기 위해서는 지방자치를 실시하는 진정한 의미를 잘 인식하고 여기에 부응하는 체제를 갖춰 나가야 할 것이다. 흔히 지방자치는 지방정부의 기본 성격을 관료적 정부로부터 기업가적 정부로 변화시키는 것으로 이해된다. 요즈음 흔히 바람직한 지방정부의 전형처럼 운위되는 경영기법의 도입이라는 것도 알고 보면 지금까지의 대응성이 떨어지고 비효율적인 운영에서 기업가처럼 고객의 만족을 가장 중시하는 대응행정, 생산적 지방행정을 말하는 것에 다름아니다. 지방행정도 서비스 산업의 하나라는 인식이 있기 때문에 주민의 욕구를 정확하게 파악하여 시의적절하게 이를 공급해주는 행정, 주민의 요구가 없더라도 자치단체스스로가 변화하는 행정환경과 수요에 적극적으로 대응해 나가는 책임행정체제를 확립하기 위해서는 지금처럼 조직·인사권 등을 중앙정부가 쥐고 있어서는 안될 것이다.

특히 급속한 정보화나 주민들의 정치의식의 변화 등으로 행정환경 자체가 급변하고 행정 수요도 예상하기 어렵고 질적으로도 고도의 전문성을 요하는 업무가 급속히 확대되고 있는 현실을 직시한다면 행정조직도 이러한 변화에 신속하게 대응할 수 있도록 조직이나 공무원의 수나 배치를 탄력적으로 운영할 수 있어야 한다. 이러한 조직·인사권의 자율성을 확대하기 위해서는 먼저 지방자치단체장의 역할에 대한 중앙정부 당국자나 정치인들의 인식의 전환이 선행되어야 한다. 지방자치단체를 하부조직처럼 여겨온 권위주의적 의식을 탈피하여 수직적 분업체제에 입각한 하나의 정부라는 시각을 가져야 한다. 자치권의 확대가 중앙정부의 권한이나 조직을 축소시켜 불이익을 당하는 것처럼 생각해서는 안된다. 또 지방에서는 지방으로의 권한이양은 고도의 정치적 행위이니 만큼 이를 잘 인식하고 집단적 노력을 적극적으로 기울여야 한다. 이러한 전제를 달고 앞에서 지적된 문제점을 중심으로 구체적인 정책대안을 살펴보면 다음과 같다.

첫째 중앙정부와 지방자치단체간 갈등의 원인이 되고 있는 자치조직권과 관련해서는 실질적인 권한을 자치단체에 부여해야 한다. 재선을 목표로 하는 자치단체장에게는 한정된 지방자치단체의 예산으로 효율적인 조직 운영을 도모해야 할 압력이 가해 질 뿐만 아니라 지방의회의 동의나 승인을 받도록 하면 방만한 조직운영을 충분히 견제할 수 있기 때문에 중앙정부의 자치조직에 관한 간여는 최소화해야 한다. 국가적 이유로 반드시 필요한 조직은 법률로 정하고 그외의 조직은 지방자치단체가 자율적으로 정하도록 해야 한다. 지금처럼 서울시의 중간 관리자인 과장 자리 하나를 신설하기 위해서도 내무부장관의 승인을 받아야 하는 상태에서는 행정수요와 환경변화에 신속하게 대응할 수 있는 효율적인 자치행정을 수행할 수 없을 것이다. 물론 많은 기능영역에서 위임전결의 방법에 의해서 업무를 처리할 수 있다고 생각할지도 모르나 위임전결이란 것이 사무처리시 내부위임에 불과하고 위임권자의 입법적 의사에 의하여 위임사무의 회수 또는 직접 수행이 가능하며 중요한 사항에 대해서는 위임자에게 보고하도록 되어 있기 때문에 실효성을 확보하기 어렵다. 따라서 단기적으로는 행정기구와 관련한 대통령령을 개정하여 지나치게 세부적으로 규정된 사항을 지방의 다양성과 행정수요를 감안하여 행정기구를 설치할 수 있도록 자율성을 확대하여야 한다. 중앙정부의 기구는 국회가 정부조직법을 제정하여 정하는 것처럼 지방자치단체의 행정기구도 해당 자치단체가 조례로 정하는 것이 원칙이다. 지방자치단체가 자치단체의 특성을 살리면서 조직의 생산성을 제고하고 비용을 절감하기 위해 필요하다고 인정하는 경우 중앙정부의 간섭없이 조례로 직속기관, 사업소, 출장소 등 소속기관을 설치할 수 있어야 한다. 3급 이상의 소속기관은 중앙정부의 승인이 필요하고 4급 이하의 자율에 맡겨도 된다는 데에는 그 어떤 논리적 타당성이 없다. 따라서 지방자치단체장의 권한에 속하는 사무를 분장하기 위해 장기적으로는 법률이 정한 기준과 한도내에서 조례로 행정기구를 설치할 수 있도록 해야 할 것이다(최병대, 1995:113).

둘째 인사권과 관련하여 지방자치단체에 국가공무원을 둘 수 있도록 하고 있는데 이러한 이중구조속에서 보직체계마저 차별화되어 있어 국가공무원의 소속 기관에 대한 충성심을 약화시키고 지방공무원의 사기를 저하시키는 요인이 되고 있다. 특히 자치단체에 소속되어 있는 3급 이상 국가직 공무원의 경우 자치단체장이 지휘감독하고 있음에도 불구하고 이들의 전보, 직위해제, 정직, 복직 등 임용권은 제청권만 행사하고 임용권 그 자체는 내무부장관이 행사하는 것은 자치인사권에 대한 심각한 위협이라 할 것이다. 자치단체장이 지휘, 감독하는 공무원에 대한 임용권은 자치단체장이 행사할 수 있어야 한다. 따라서 특별히 필요한 경우를 제외하고는 지방자치단체에 두는 공무원은 지방공무원으로 일원화하여야 한다.

특히 광역자치단체의 핵심 실국장 및 과장을 계속 국가직으로 유지하려는 중앙정부의 계획은 즉시 철회되어야 한다. 이는 자치단체장의 정치적 책임은 바로 이들 간부에 대한 인사권을 통해 확보할 수 있기 때문에 이들에 대한 임용권을 자치단체장에게 되돌려 주는 것이 지방자치의 이념에 부합할 뿐만 아니라 현실적으로 자치단체장의 책임을 물을 수 있는 토대가 된다. 그리고 중앙정부와 지방정부의 원활한 의사소통을 위한 인사교류는 필요하다면 중앙정부가 지방자치단체장의 동의를 얻어 국가공무원을 파견할 수 있도록 법을 개정해야 할 것이다(최병대, 1995:114).

셋째 당해 지방자치단체의 비용부담으로 두는 지방공무원의 정수도 대통령령이 정한 기준에 의할 것이 아니라 법률로 최소한의 정원관리 기준을 제시하고 이에 따라 당해 지방의회의 조례로 정하도록 해야 한다. 새로운 지방행정체제를 재편성할 때 지금의 총정원제를 폐지하고 각 자치단체의 재정력과 행정량에 따른 인건비 총액 한도제를 실시하여 그 한도 내에서 각 단체의 실정에 맞는 조직과 인력을 자율 관리하도록 하거나 인구 대비 상한선을 정하는 방법도 고려해 볼만하다.

넷째, 부단체장 임명과 관련해서는 단기적으로는 현재처럼 국가공무원과 지방공무원으로 하되 서울특별시에는 정무직 지방공무원으로 보하는 부시장을 2인으로 늘리고, 기타 광역자치단체에는 정무직 지방공무원으로 보하는 부시장, 부지사 1인을 두되, 대통령이 임명권을 행사하는 것보다 자치단체장이 당해 지방의회의 동의를 얻어 임명하도록 하는 것이 바람직하다. 그리고 장기적으로는 모든 부단체장도 지방직화해야 할 것이다.

다섯째, 정치적 임명직의 범위를 확대해야 한다. 지방자치단체의 장은 당해 지방자치단체의 통할대표자로서 고유사무와 위임사무를 관리집행하고 주민의 편의와 복리증진을 위하여 적극적으로 노력하여야 한다. 이를 위하여 지방자치단체장에게는 지방공무원의 채용, 승진 및 전보에 관한 광범위한 권한이 부여되고 있다. 그러나 대부분의 지방공무원들은 일반직 및 기능직 공무원들이기 때문에 채용조건과 절차가 법령에 의하여 엄격히 규정되어 있을 뿐만 아니라 신분보장이 매우 강력하다.

직선단체장이 주민의 의사에 따라 정책을 개발하고 그 정책을 효과적으로 추진하기 위해서는 단체장과 정책의지를 같이하고 단체장의 정책개발과 집행을 보좌하며 그 정책의 집행 결과에 대한 책임을 공유하는 인력이 필요하다. 이러한 정치적 임용은 단체장의 정책의지를 반영할 수 있는 상위직급에서 이루어져야 하고 직선단체장에게는 이들의 임면에 대한 광범위한 재량권이 부여되어야 한다. 그러나 상위직에 국가공무원이 임용되고 있기 때문에 단체장의 정책의지의 실현이 제약받을 수밖에 없다. 또한 우리나라의 경우에는 실적주의가

아직도 제대로 확립되지 못하고 있으며 업관주의에 대한 과거의 부정적 경험과 지방공무원들의 반발 때문에 인사권자가 재량껏 임명할 수 있는 정치적 임명직의 범위를 가능한 한 억제하여 왔다. 그러나 이제는 단체장의 정보 입수 및 판단과 관련하여 비서실의 강화와 정책막료 등을 별정직화하여 단체장의 업무과약 및 정책형성과 집행, 여론수렴 등을 보좌할 수 있도록 기획관리업무나 홍보 등 일부 국과장도 정치적으로 임용이 가능하도록 그 범위를 확대해야 할 것이다. 그리고 이들은 단체장과 진퇴를 함께 하도록 함으로써 직업공무원과는 별도의 인사체제에 의해 운영하여야 할 것이다.

마지막으로 첨언할 것은 위에서 지적된 지방행정의 개혁과제를 어떻게 추진할 것인가 하는 추진주체의 문제인데 지금까지 우리는 중앙정부 단독으로 중앙의 관점에서 국가와 지방자치단체간의 권한배분 문제를 접근해 왔던 것이 사실이다. 따라서 앞으로는 조직 인사권만이 아니라 국가와 지방자치단체간의 모든 기능배분문제와 지방행정의 개혁과제에 대해 체계적으로 연구하고 협의할 중앙정부와 지방자치단체 연합 공동의 국가기능조정위원회나 지방행정개혁위원회 같은 상설 조직을 설치하여 중앙정부와 지방자치단체간의 갈등을 근본적으로 해결할 수 있는 방안을 모색해야 할 것이다.

V. 結 論

중앙정부와 지방정부간의 권한배분의 문제는 정치적 민주주의의 실현을 위한 지방자치제의 이념성 당위성과 지역주민의 의사에 대한 지방행정의 대응성 증대라는 현실적 필요에 비추어 볼 때 앞으로도 상당 수준 분권화되어야 한다. 그리고 정치적인 측면에서 자의적인 국가권력으로부터 지방의 자율성을 확보한다는 것은 이러한 지방권력에 대한 통제자가 중앙정부가 아니라 가장 근거리에서 통제할 수 있는 주민이라는 데에 기초하고 있다.

특히 조직인사권은 지방행정에 제기되는 환경, 주택, 보건, 교통 등 다양하고 질적으로 복잡한 행정수요 해결을 위한 기본적 자치권이라는 점에서 지금보다 훨씬 더 자율화되어야 한다. 그것은 지방사회의 구조가 분화되고 개인의 가치관 등이 다양해짐으로써 지역의 정책문제해결에는 고도의 전문지식이 필요하고 사회적 계층이나 지역간 합의를 도출하기가 점점 더 어려워지고 있기 때문이다. 실제로 지역사회에서 문제가 되는 여러 사회문제 해결에 집권화된 체제는 경직성으로 말미암아 주민들의 요구를 충족시키지 못하고 있으며 오히려 지역에 기반을 못하고 있으며 오히려 지역에 기반을 둔 자치단체가 그 책임을 효과적으

로 수행하고 있다. 따라서 중앙정부는 이러한 자율적인 지방정부와의 상호협조체제를 형성하기 위한 지속적 제도개혁에 관심을 가져야만 할 것이고, 지방자치단체들도 스스로 중앙 의존성에서 벗어나 조직혁신이나 인사제도의 합리화를 통하여 지방정부의 자치능력을 배양해 나가야 할 것이다.

參 考 文 獻

- 고 건, “지방자치에 대응하는 지방정부의 쇄신과제”, 하계지역학술대회발표논문, 한국행정학회, 1994.
- 권해수, “지방자치단체장의 조직·인사권 확립방향”, 「규제연구」, 95. 여름호, 1995.
- 김병준, “민선자치단체장의 역할 : 전망”, 「지방행정연구」, 제9권 제1호, 1994.
- 박재창, “지방의회의 기능과 구성준거”, 「지방자치연구」, 제3권 제1호, 1991.
- 서울대 행정대학원 부설 한국행정문제연구소, “지방행정 장기발전에 관한 연구”, 1993.
- 서울특별시, 자치서울 1년 : 새로운 출발을 위하여(민선 1년 백서), 1996.
- 오성호, “지방자치단체 인사관리의 자치권 확대”, 한국행정학회 하계지역학술대회 발표논문집, 1994.
- 오희환, “지방행정기능배분의 이론적 접근체계”, 「지방행정연구」, 제6권 제2호, 한국지방행정연구원, 1991.
- 이성복, “지방자치단체장 선거와 지방행정”, 「지방행정연구」, 제9권 제1호, 1994.
- 이주희, “주민만족 행정서비스 혁명”, 도서출판 무한, 1994.
- 정세욱, “중앙정부와 지방자치단체간의 갈등조정과 정책과제”, 국회도서관 입법조사분석실, 제1회 정책세미나 발표논문, 1995.
- 최병대, “지방자치발전을 위한 지방자치법 개정방향”, 「규제연구」, 제4권 제2호, 1995.
- 최신용, “정보사회와 중앙 및 지방간의 권력관계 변화”, 박재창의 공저, 「정보사회와 정치과정」, 서울, 비봉출판사, 1993.
- 최신용, “지방화시대의 사회복지행정기능 재배분”, 「규제연구」, 제4권 제2호, 1995.
- 하태권, “광역지방자치단체장의 인사권 확대에 관한 연구”, 「한국행정학보」, 제29권 제 3호, 1995.
- Bernard Rosen, *Holding Government Bureaucracies Accountable*, N. Y. : Praeger, 1982.
- David Osborne & Ted Gaebler, *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Reading, Mass.:Addison Wesley.
- Edward C. Page, *Political Authority and Bureaucratic Power*, Knoxville;The Univ. of Tennessee Press, 1985.