

地方自治와 地方公務員의 未來像

Local Government and the Future Image of Local Government Officials.

朴 東 緒
(서울대학교 行政大學院 教授)

〈目 次〉

1. 序
2. 地方自治와 機能의 變化
3. 地方公務員의 未來像

1. 序

1987年 부터 점진적으로 地方自治를 실시한다고 약속이 되어 있어 현재 여러 부서에서 이에 대한 준비가 이루어지고 있으나 최종적으로 어떠한 모습을 갖추게 될 것인가 하는 것은 아직 不確實하다.

금년 가을에 있을 예산국회에서 與野間의 합의가 이루어지고 法制化되어야 할 것 같다. 따라서 현재로서는 예측이 곤란하나 그렇다고 해서 來年부터 실천에 옮겨질 모습에 대한 아무런 전제없이 이 글을 쓸 수는 없을 것 같다.

그러므로 예측하기 어렵지만 일단 地方議會가 우선 大都市와 道 또는 市·郡에 構成되는 것은 거의 확실하다고 하겠다.

그러나 현재로서는 各級自治團體長의 선출까지는 어렵지 않나 생각되며 필자 자신의 견해도 이는 第2段階로 미루는 것이 바람직하지 않나

생각된다.

여기의 第2段階의 시기는 처음부터 明示할 수도 있으나 그렇게 하지 않고 地方議會의 구성 후 이의 운영의 성과를 평가한 후 결정하는 것도 고려될 수 있을 것 같다.

그러나 그 시기는 이 글을 쓰는데 큰 문제가 되는 것 같지는 않다. 그러므로 여기서는 일단 地方議會가 구성되는 것을 전제로 地方公務員의 未來像을 언급하려고 한다.

그러므로 來年부터 민선된 의원으로 구성된 立法機關인 地方議會가 되었을 시의 各級地方行政機關에서 근무하는 地方公務員 특히 實績主義의 적용을 받는 공무원을 대상으로 하고자 한다.

제목이 未來像이라고 되어 있으므로 이를 여러가지로 풀이할 수 있겠으나 여기서는 구현될 수 있는 이상 또는 목표를 의미하고자 한다.

그러므로 이러한 이상, 바람직한 내용이 전연 포함되지 않은 것도 곤란하지만 反對로 구현될 수 없는 이상도 곤란하다고 하는 것이다.

우리가 의도적, 계획적인 노력을 하지 않아도 地方公務員의 자질, 행동이 계속 바람직한 方向으로 진전이 이루어지겠지만 여기서는 그것보다

는 보다 의도적·계획적으로 구현하려는 바람직한 자질 행동을 의미하고자 하는 것이다.

이를 연구하는데 있어서는 기존문헌도 도움이 되겠지만 이 方面의 전문인과의 면접 및 필자 자신의 체험에 많이 의존하고자 한다.

2. 地方自治와 機能의 變化

고도로 집권화된 體制에서 기능을 수행해 오던 地方行政이 앞으로 自治體制化하게 되면 여러가지 면에서 기능의 변화가 야기될 것으로 판단된다.

이를 여기서는 크게 2大分하여 하나는 地方自治機關에서 수행할 事業(policy, program)의 내용면에서 어떠한 變化가 있겠는가 하는 것과 다른 하나는 이러한 사업을 관리(manage)하는 면에서 종래와 어떠한 變化가 예상되는가 하는 것을 검토하고자 한다.

가. 事業面

(1) 事業의 종류에 있어서 地域住民의 生活需要와 관련이 깊은 사업은 점차 地方政府에서 직접 관장하게 되는 것이 많아질 것이다. 例示하면 上下水道, 道路, 交通, 住宅, 醫療, 保健, 消防 등 여러가지를 들 수 있을 것 같다.

(2) 이러한 기능외에 現在 自治行政이 이루어지고 있지 않은 狀況에서는 고려될 수 없으나 앞으로 自治行政이 本格化하면 교육, 경찰도 自治行政化가 이루어질 것으로 생각된다.

물론 교육, 경찰행정은 이것이 지니는 성격이 다르므로 확일적으로 이루어질 수 없으나 교육의 경우는 현재의 형식적인 자치가 본격화될 것이며 경찰의 경우는 일상생활과 직접 관련이 깊은 질서유지와 관련된 것은 地方政府에 이관되

어야 할 것 같다.

따라서 경찰 행정은 현재 명실 공히 一元化되어 있는데 이것이 앞으로 中央과 地方間에 二元化되어야 할 것 같다.

(3) 이러한 變化는 各地域의 성격, 수요와 관계없이 一律적으로 變化될 수 없으며 계속적으로 다양화, 분화, 도시화 되어감에 따라 各地域의 실정에 부합되게 變化되어야 할 것이다.

(4) 이와 같이 自治化됨에 따라 업무의 내용이 늘어나고 다양화됨에 따라 行政의 내용은 양적으로 팽창하게 되고 또한 질적으로 전문화되어 간다고 볼 수 있을 것 같다.

나. 管理面

(1) 우선 自治化되면 行政機關 外部로부터의 投入機能이 엄청나게 증가하며 다양해지고 이들의 영향력이 강해진다고 하는 것이다.

이러한 投入을 하는 사람으로서 종래 물론 自治化 되기 전에도 여러 生業에 종사하고 있는 住民들도 있었으며 또한 소수의 政治人들도 있었으나 自治化되면 住民들로부터도 강해지지만 특히 地方議員들 및 地方黨員들로부터의 投入이 활발해진다고 하는 것이다.

그러므로 行政人들은 이들로부터 다양한 投入을 받아 어떻게 國家發展과 地域發展에 도움이 될 수 있게 政策化하느냐에 특별한 관심과 노력을 키워야하는 것이다.

(2) 自治化되면 分權化 되므로 과거보다 政策決定을 위시한 여러 執行面에서 보다 많은 決定權을 행사하게 되는 것이다.

決定權이 많아지는 것은 行政人들이 크게 바라는 것이라고 하겠으나 문제는 行政이나 政府目標에 부합되어야 함과 동시에 잘못되었을 때 그에 대한 책임도 져야 하는 것이다.

더구나 決定이란 언제나 未來를 向한 것이며 未來란 豫測이 어려우며 이러한 결정에는 많은 사람들이 지대한 관심을 갖는 막대한 자원의 行方이 좌우되는 것이므로 더욱 어려워지는 것이다.

따라서 이와 같이 어려운 決定을 하려면 行政人의 決定能力의 向上이 크게 요청된다고 하겠다. 과거에 決定權이 별로 없었을 시 그저 기계적으로 집행만 할 때와는 다른 能力이 요청된다고 보아야 하기 때문이다.

(3) 事業이 확장되면 이를 담당하는 조직의 규모도 커지고 이에 소요되는 각종 자원의 양과 질이 달라진다고 보아야 할 것 같다.

따라서 대규모 조직의 관리능력 특히 이의 관리에 소요되는 자원의 동원 및 우선순위에 따른 配分 등은 중요시된다고 생각된다.

이러한 能力의 요청은 앞으로 自治化되면 對民接觸이 많은 一線機關 또는 기초자치단체의 경우 더욱 그 비중이 커질 것으로 예상된다.

다만 이러한 추세나 예측을 하면서도 걱정이 되는 것은 우리의 경우 종래 지나치게 集權化되었었고 또한 우리의 文化가 權力至上의 성격을 농후하게 지니고 있으므로 이러한 관리상의 수요에 따라 실제 合理化가 이루어질 수 있겠는가 하는 것이라고 하겠다.

(4) 自治化되면 권한이 커지고 다루는 자원의 양이 많아지므로 地方行政人들을 기쁘게 할 수도 있으나 이와 동시에 반드시 수반되는 것이 엄격한 평가와 강한 책임추궁이라고 하겠다.

이를 환언하면 고도의 책임성, 통제의 요청이라고 하겠다. 따라서 行政을 하는데 있어서 더욱 책임의 문제를 의식하고 일을 처리 해야 하는 것이다. 잘못된 경우 이제는 큰 관심을 갖고 있는 住民, 특히 議員으로부터 강한 비판, 항의,

불만, 책임추궁의 표시가 있게 되기 때문이다.

이상으로서 自治化 되는 경우 事業의 내용이 어떻게 변천하며 이에 따른 管理의 내용이 어떻게 변화하는가 하는 것을 검토하였다.

이를 요약하면 事業의 종류가 다양화, 전문화되며 따라서 양적, 질적으로 變化한다고 생각된다. 이와 동시에 管理面에서는 民, 政治人으로부터의 投入이 강해지고 決定權이 커짐과 동시에 조직규모 및 관리하는 자원의 규모도 커지나 이러한 처리에 대한 책임추궁이 강해진다고 하는 것이다.

그러므로 한마디로 결론진다면 앞으로 行政人의 能力이 크게 向上될 것이 요청된다고 생각된다. 이제부터는 단순한 기계적 집행인이 아니라 政治性을 적지 않게 띠는 有能한 行政人이 되어야 한다는 것이다.

3. 地方公務員의 未來像

여기서는 크게 두가지로 나누어 未來像을 검토하고자 한다. 하나는 未來像의 뜻이며 다른 하나는 이것이 내포하는 資質에 관한 것이다.

가. 意 義

여기서 未來像이란 앞으로 地方自治가 이루어지는 경우 現在와 다른 기능을 담당한 行政人에게 요구되는 資質의 뜻으로 파악하고자 한다.

機能이 앞으로 어떻게 變化할 것인가 하는 것은 전술하였으므로 그러한 기능을 성공적 또는 民主的이며 效率的으로 담당하는데 규범적으로 요청되는 자질을 의미하는 것으로 규정하고자 한다.

그러므로 여기의 未來像은 단순히 일정한 時點後의 자질이 아니라 地方自治化됨에 따라 外

部로부터의 投入이 활발해지며 分權化됨에 따라 보다 많은 자원을 동원하여 政策決定을 폭넓게 여러 분야에 걸쳐 하게 됨과 동시에 決定이나 結果에 대한 평가가 훨씬 엄격해진다고 하는 것을 예상하면서 이에 성공적으로 대처할 수 있는 자질, 능력은 어떠한 내용의 것이 되느냐 하는 것이다.

이와 같이 高度화된 내용의 行政을 성공적 또는 종래보다 한층 民主性和 效率性을 向上시키지 않으면 견디기 어렵게 될 것이 예상되기 때문이다. 따라서 이러한 行政能力을 갖춘 地方公務員으로서 갖추어야 할 자질이란 어떠한 것인가의 뜻으로 풀이하고자 하는 것이다.

나. 資 質

여기의 資質이란 넓은 의미로써의 가치관과 좁은 의미로써의 지식·기술·정보의 두가지로 구분하여 검토하고자 한다.

이러한 의미의 자질에 있어서 종래 문제점으로서 또는 바람직하지 못하고 따라서 시정되어야 할 것으로 일반적으로 많이 지적된 것을 들면 다음과 같다.

모든 公務員이 任命된 사람이므로 對民關係보다도 人事權者인 上官志向性을 띠 수 밖에 없으며 民主性, 公僕性에 있어서 문제를 안고 있다는 것이다.

다음은 地方行政을 경시하는 것 뿐만 아니라 公探任用이 상대적으로 적어 行政人의 質이 상대적으로 높지 못하다고 하는 것이다.

이들은 비교적 민도가 높지 못한 지역사회에서 근무하므로 인습적인 관공민비 분위기가 잔존하여 있으며 따라서 民으로부터의 奉仕에 대한 자극이 적어 종래의 인습적인 근무태도나 자질을 濫存하여 왔다고 하는 것이다.

따라서 앞으로 地方自治가 이루어지면 민선된 사람들로 부터의 영향력이 강해지므로 종래의 인습적인 것은 조속히 시정되어야 할 것으로 생각된다.

이러한 취약점은 구체적으로 무엇이며 그러한 것들이 어떠한 내용으로 변천되어야 하는 것을 가치관과 지식·기술·정보로 나누어 검토하고자 한다.

(1) 價値觀

現在 地方公務員이 지니고 있는 가치관 중 바람직하지 못한 것은 사람에 따라 異見이 있을 수 있으며 이의 內容도 分類여하에 따라 다를 수 있겠으나 여기서는 근본적인 것으로서 權力觀과 共同體意識 및 時間觀에 한정해 보고자 한다.

(가) 權力觀

이것도 여러가지로 분류될 수 있겠으나 여기서는 우리의 현실에 비추어 權力至上, 權威主義, 課業보다 權力選好 등으로 나누어 보고자 한다.

① 權力至上이란 人間이 높이 평가하고 쟁취하고자 하는 諸價値 즉 權力, 富, 敎育, 性 등 여러가지 중 우리는 權力價値를 최고의 가치로 평가한다고 하는 것이다.

그런데 이와 같은 평가를 하게 되는데는 이들 가치관의 관계에 있어서 우리의 경우 오랜 歷史를 통해서 未分化性을 지니고 있었다고 하는 사실이 이를 뒷받침하고 있다고 하겠다.

여기의 未分化란 이들 가치간에 分化가 이루어져 있지 않다고 하는 것이며 따라서 서로 獨自性이 없다는 것을 의미하며 이를 현실에 적용하면 權力을 통하여 기타 가치를 쉽게 장악하는 것이 허용되고 있다는 것이다.

해방후 여러가지 극질이 많았지만 꾸준히 발

전의 길을 걸어오고 있으며 따라서 상술한 未分化 權力至上의 사정이 약간 시정되어 가는 점이 있으나 아직 기본적인 성격은 큰 진전이 없다고 하겠다.

그러므로 이와 같이 未分化, 權力至上의 社會에서는 모든 사람의 평가가 單一基準 즉, 權力을 얼마나 갖고 있는가에 따라 평가되고 있다고 하는 것이다. 따라서 官尊民卑가 당연시되는 것이며 많은 사람들이 여러가지 가치를 다양하게 추구하지 않고 權力價値에 집중하게 되는 것이다.

이러한 결과 옛날부터 政治過熱, 政爭의 심화가 야기되지 않을 수 없었다는 것이다.

이와 동시에 이러한 상황하에서는 民이 權力者인 行政人에 接近하는 것이 어려워지는 것이다. 꼭 접근의 필요성이 있는 경우 크게 두가지 유형을 볼 수 있다. 하나는 그래도 그중 소위 有力者인 공직자와의 인적 유대, 연줄이나 연고를 통해 投入할 수 있겠으나 그러한 정도의 연고도 없는 無力者는 돈으로 접근하려는 생각을 갖게 되는 것을 볼 수 있다.

② 權威主義를 들수 있다. 權力價値가 상술한 바와 같이 높이 평가되는데서 당연히 유출되겠지만 權力이 강한 上官에 약하고 權力이 적은 部下나 民에 대하여 강하거나 거만한 생각과 태도를 지니는 것을 의미한다.

各階層에 있는 行政人들이 이와 같은 태도를 上下關係에 있어서 취하므로 자연히 權力이 계속 上昇하게 되는 것이다. 이를 權力上昇現象이라고도 호칭할 수 있으며 때로는 權力逆流現象이라고 호칭을 하고 있는 것이다.

그러므로 時間이 흐름에 따라 權力은 계속 上層部에 集權, 集中하게 되는 것이라고 하겠다. 따라서 行政의 各階層間의 權力의 不均衡이 심해

지는 것이다. 따라서 中央과 地方間의 各階層은 물론 同一組織內의 계층간에도 權力의 불균형은 심해지는 것이라고 하겠다.

세째로 이와 같이 上下階層間의 權力의 不均衡이 심하고 하위층이 약하다 보니 上官의 지시가 밑으로, 일선기관으로 올수록 더 강조되어 加重化되어 本來의 취지 이상의 것으로 變質하게 되는 것이다.

예시하면 위에서는 100명 정도 동원하는 것을 의미하였는데 밑에서는 그것이 200명 이상의 사람을 동원하여 피로하는 결과를 낳게 하는 현상을 의미한다.

네째로 이와 같이 階層間의 權力이 不均衡이 되니까 下意上達이 어려워지며 참여가 어려워지는 것이다. 따라서 건설적인 좋은 의견도 반영이 되지 못함에 따라 위로부터 일단 잘못되거나 부적절한 지시가 내려지는 경우 그것이 수정이 될 수 없으며 따라서 일은 잘못되는 것이다.

이러한 이유로 인하여 行政은 形式主義化하고 一線機關의 직원과 대상이 되는 住民의 불만을 키지는 것이라고 하겠다.

③ 課業보다 權力을 더 선호하는 태도를 취하게 되는 것이다. 이 양자의 관계에 있어서 바람직한 것은 과업을 수행하는 것이 일차이고 權力은 그의 수단시되어야 하는데 우리의 경우 그것이 역의 관계라고 하는 것이다.

이러한 課業과 權力관계에서 연유하는 문제점을 들면 다음과 같다.

첫째로 信念이나 理念보다도 權力이 우선시된다고 하는 것이다. 따라서 어떠한 職位를 맡기 전에 주장하던 신념이나 이념이 일단 직위를 맡은 후 그것을 유지하기 위하여 평상시 주장해 오던 신념이나 이념과 어긋나는 일을 그대로 감행한다는 것이다. 따라서 평상시 그를 잘 알던

사람을 크게 실망시키는 것이다.

둘째, 이와 같이 權力에 끌리다 보니 正當性이나 合法性을 경시하게 되는 것이다. 우리는 무슨 일을 하던 어떠한 직책을 맡고 있던 合法性은 물론 더 중요시되어야 할 것이 正當性인데 이러한 것이 權力의 장악 유지를 위하여 뒤로 물리는 것이다.

세째, 이와 같이 權力者의 正當性이 높지 못하게 되니 國民들로부터 不信을 사게 되며 따라서 이에 저항하게 되니 힘을 가진 사람으로서 압제를 이용하게 되는 것이다(유신체제).

네째, 이와 같이 일보다 權力을 우선시하는 생각은 行政人의 轉補에도 반영되어 빈번한 전보가 이루어지게 되고 어떠한 직위를 맡던 과업 수행에 정성을 다하려고 하는 것보다 權力이 큰 직위로 가기 위한 수단으로 보게 되는 것이다.

이와 같이 하여 조속히 승진예정 직위에 轉補되려는 생각에 따라 여러모로 움직이게 되는 것을 일반적으로 볼 수 있는 것이다. 따라서 이와 같은 이유로 자주 異質의인 직위로 轉補하다보니 專門化가 될 수 없는 것이다.

이상으로 權力觀과 관련된 문제점을 제시하였는데 앞으로 自治行政을 담당할 行政人들의 경우 특히 이상과 같은 잘못된 非民主的 權力觀이 조속히 시정되어야 할 것 같다.

따라서 바람직한 것은, 우선 첫째로 權力은 他價値와 같은 위치에 있는 것으로 보아야지 종래와 같이 至上시키고 이를 통하여 致富할 수 있거나 모든 住民의 위에 군림한다고 생각해서는 안된다고 하는 것이다.

그러므로 조속히 우리는 公職私有나 官尊民卑의인 생각과 이에 따른 行動을 해서는 안된다고 하는 것이다.

둘째로 上下關係에 있어서 權威主義的인 관계

를 가져서는 안되는 것이다. 權力者에 지나치게 비굴한 태도를 취해서도 안되며 또한 部下라고 해서 지나치게 위압적인 태도를 취하거나 또는 盲從을 기대해서는 안되는 것이며 결국 그와 같은 태도는 自身과 그가 속하고 있는 조직의 성과를 저하시킨다고 하는 것을 의식할 필요가 있다고 생각 된다.

따라서 上官이라 하더라도 部下로서 忠言을 할 필요가 있을 때는 수용성이 높을 수 있는 方法으로 의사전달을 하여야 하며 部下에 대하여는 上官을 지나치게 두려워 하지 말고 하의상달할 수 있는 上下關係가 형성될 수 있게 寬容성을 지녀야 하는 것이다.

셋째로 公職者는 그들이 지니고 있는 權力이 目的이 아니고 일을 하기 위한 手段으로 보아야 하는 것이다. 왜냐하면 行政機能을 수행하다 보면 權力의 지원이 필요하기 때문에 行政人에게 權力이 부여되어 있는 것이기 때문이다.

그러므로 이러한 의미를 지니고 있는 權力의 유지 또는 강화를 위하여 國家發展에 어긋나는 일, 평상시의 생각에 反하는 일, 正當性이나 合法性이 취약한 일이라고 하는 것을 알면서도 감행하여서는 안되는 것이라고 하겠다.

(나) 共同體意識

① 1次集團의 중시이다.

우리 人間은 누구나 個人으로서의 存在와 共同體의 一員으로서의 연대의식, 공동체의식을 갖고 있다고 생각된다.

그런데 우리의 경우 문제는 종래의 歷史的인 이유 때문에 個人으로서의 의식이 상대적으로 약하고 따라서 集團의식이 강하나 그 집단의 단위가 다분히 1次集團 위주로 되어 있다는 것이다.

여기의 1次集團에는 여러가지가 내포되며 흔히 가족, 씨족과 같은 혈연집단, 동창, 동향

과 같은 것을 지칭하나 우리의 경우 이들 중에서도 가족, 혈연집단이나 관계를 특히 중요시하고 있다는 것이다.

② 현실적으로 우리는 國民·民族單位로 國家를 形成하여 國家間에 치열한 경쟁을 전개하고 있는데 우리의 실제 행동은 다분히 1次集團의 영역을 벗어나고 있지 못하여 統合의 어려움을 겪고 있는 것이다.

더구나 都市化, 産業化는 社會構造의 分化和 自律性を 요청하고 있는데 國民·民族, 職場과 같은 1次集團보다 규모가 큰 단위의 共同體의 구성원으로서의 연대의식이 약하므로 統合의 어려움을 겪게 되는 것이다.

따라서 1次集團의 이익보다 큰 集團의 이익간의 利害關係가 相反되는 경우 또는 양자간에 갈등이 야기되는 경우 1次集團의 이익을 앞세우게 되므로 國家發展이 지장을 받게 되는 것이라고 하겠다.

③ 이와 같이 1次集團 위주의 강한 집단 의식을 규범적으로 강요받고 있으므로 個人主義를 옹호하거나 심지어 利己主義와 혼동하여 백안시하는 경우가 적지 않다고 하는 것이다.

이와 동시에 이러한 1次集團員으로서의 강한 규범적 의식을 강요받다 보니 人間의 本性이라고 볼 수 있는 利己性 自體를 利己主義와 혼동하여 절대 무시하는 것을 흔히 볼 수 있으며 따라서 利益의 추구는 바람직하지 못한 것으로 생각하게 되는 것이다.

따라서 정치·행정과정에서 住民의 利益追求가 바람직하지 못한 것으로 간주되고 있어 産業社會에 있어서의 民主政治·行政過程이 어려움을 겪고 있는 것이며, 民에 의한 投入이 어려워지는 것이라고 하겠다.

이상으로서 行政人을 포함한 우리 國民이 갖

고 있는 共同體意識을 분석하였는데 앞으로 우리가 自治化되어 여러사람이 보다 적극적으로 정치·행정과정에 참여하게 됨에 따라 이들의 요망, 이해관계를 근접 통합할 책임을 지고 있는 行政人이 바람직한 共同體意識을 지닐 필요성은 크다고 하겠다.

이러한 바람직한 共同體意識으로서 들 수 있는 것을 지적한다면 다음과 같다.

첫째로 조속히 一次集團위주의 공동체 의식을 완화하고 보다 큰 집단의 일원으로서의 의식을 높여야 하겠다는 것이다. 이와 같이 되므로 國家利益이 직장, 지역보다 우선하고 또한 직장, 지역이익이 가족이나 혈연단체의 이익보다 우선시되고 이에 따른 行動이 수반될 수 있어야 하겠다는 것이다.

둘째로 우리는 이러한 共同體意識을 가짐과 동시에 個人主義나 人間의 本性인 利己性에 대한 옳은 평가와 이들의 順機能을 정당하게 이해하고 인정할 수 있어야 하는 것이다.

셋째로 이상과 같은 이해에 입각해서 이에 요청되는 것은 私益과 公益間의 關係에 대한 옳은 이해라고 하는 것이다.

이를 보다 구체화하면 行政人의 決定에서 고려해야 할 公益이란 언제나 私益과 동떨어진 것이 아니라고 하는 것이며 가급적 多數人의 利益이 증진될 수 있음과 동시에 國民全體의 이익에도 도움이 될 수 있는 것으로 이해하여야 한다는 것이다.

(다) 時間觀

① 우리의 경우 時間을 보거나 대하는 태도에 있어서 조급하거나 단기·근시안적이라고 하는 것이다.

그러므로 일을 지나치게 서둘게 되며 시행착오가 빈번히 야기되고 자원의 낭비가 커진다고

하는 것이다. 따라서 이러한 行動은 칼나주의, 전시주의(행정), 또는 속된 표현으로 한탕주의라는 말로 표현되고 있으며 비판을 받고 있다.

② 이러한 時間觀은 다분히 政治, 行政, 社會 組織內의 不安性에 기인하고 있으므로 正直과 信用을 중요시하지 않게 되는 것이다.

물론 이러한 것은 여기의 時間觀에만 기인하는 것이 아니고 有力者들에 의한 壓制에도 기인한다고 생각된다.

이와 같이 장기적인 안목에서 생각할 수 있는 여유가 없으므로 그때 그때의 단기적인 利益, 生存의 문제만 생각하다 보니 거짓이 많게 되고 따라서 對人關係에서 不信이 싹트게 된다고 생각된다.

이러한 바람직하지 못한 時間觀을 우리는 불식하고 보다 장기적인 안목에서 나 個人, 내가 속하고 있는 조직, 國家의 이익이 무엇인가 하는 것을 생각할 수 있어야겠다는 것이다.

이와 동시에 보다 현명한 生活態度는 對人關係에 있어서 성실과 정직으로써 신용을 얻는 길이라고 하는 생각과 이에 따른 行動을 하는 것이라고 하겠다.

(2) 知識, 技術 및 情報

앞으로 급속도로 產業化, 都市化되고 自治化됨에 따라 地方行政의 기능이 다양화되고 따라서 질적으로 고도화, 전문화 됨과 동시에 양적으로 확대됨으로 이를 담당하는 行政人의 전문성은 고도로 요청된다고 하겠다.

그러나 유감인 것은 현재 우리나라의 地方行政人의 전문성의 정도가 낮다고 하는 것이다.

이의 단적인 예로서 대단히 광범한 종류의 직위에 보직을 받을 수 있는 行政職列에 속하는 사람이 너무나 많고 이들이 현재도 地方行政을 압도적으로 지배하고 있으며 계속 이들의 수가 증

가하고 있다는 것이다.

그러나 전술한바와 같은 우리社會의 變化, 이에 따른 行政需要의 變化는 이러한 전문성이 높지 못한 行政職列人보다도 各種의 기타 직렬의 전문인이 더 필요한 것이다. 왜냐하면 새로이 늘어나는 地方行政은 주로 自然科學의 지식을 요청하고 있기 때문이다.

그런데 아직도 우리나라의 地方行政에서는 이러한 專門性을 지닌 사람이 우대를 받지 못하고 있으며 오히려 特定分野만 알고 있어 이해의 폭이 좁다는 평가를 함으로서 人事上의 응분의 대접을 받고 있지 못하다고 하는 것이다.

이상으로서 앞으로 우리나라의 地方行政이 自治化됨에 따라 變하는 行政機能을 成功的으로 수행하는데 요청되는 資質을 가치관과 지식·기술·정보면에서 검토하였다.

기본적으로 自治行政이 되면 무엇보다도 요청되는 것이 民主化와 專門化를 통한 效率化라고 할 수 있겠다. 이러한 요청을 이룩하려면 무엇보다도 우선 權力觀의 民主化, 近代化가 요청되며 이와 동시에 1次集團보다 큰 집단의 일원으로서의 연대의식, 공동체의식 즉 직장, 지역, 국민, 민족의 일원으로서의 공동체의식의 함양이 시급하다고 생각된다.

이러한 가치관의 변화와 더불어 장기적인 안목에서 對民關係에 있어서의 信賴性을 중시하면서 民利民福에 도움이 되는 일을 合理的으로 처리하는데 전력을 다 할 것이 기대되고 있는 것이다.

물론 이러한 가치관, 태도의 변화만으로 소기의 목표가 달성되는 것은 아니며 이와 더불어, 지식, 기술의 전문화 및 축적이 요청되는 것이라고 하겠다.

이와 같은 자질을 갖추게 될 때에 地方行政人

은 환경으로부터의 投入의 증대를 수용할수 있으며 이를 근거로 보다 합리적인 자원관리 및 정책결정을 하고 이의 결과에 대한 평가를 받아 지속적으로 地方行政의 발전을 기함으로서 地方民의 복지증진과 국가발전에 이바지할 수 있게 되는 것으로 믿어진다.

다. 形成方案

상술한 바와 같은 바람직한 行政人像을 形成하려면 그의 方案으로서 크게 2大分하여 行政을 둘러싼 환경적인 면과 行政自體內部面으로 나누어 검토하여야 할 것 같다. 왜냐하면 行政人의 바람직한 자질은 行政內部面에서의 노력만으로 이룩될 수 없다고 판단되기 때문이다.

(1) 環境面

行政組織을 둘러싸고 있는 환경을 여러가지로 분류할 수 있겠으나 여기서는 政治, 經濟, 社會面으로 나누어 중요하다고 생각되는 몇가지만 중점적으로 검토하고자 한다.

(가) 民의 참여 적극화

바람직한 行政人像을 형성하는데 중요한 것은 民의 정치참여의 기회가 증가함과 동시에 선출된 政治人의 能力 및 資質이 높고 이들에 의한 行政人에 대한 통제가 民主的, 效率的으로 이루어질 수 있어야 하는 것이다.

왜냐 하면 行政人의 행동에 영향을 크게 줄 수 있는 것으로서 우리는 선거 및 선출된 政治人에 의한 통제를 생각할 수 있기 때문이다.

이와 같이 非行政人의 참여 통제를 통하여 우리는 行政人의 權力獨占을 규제하므로써 行政人의 행동을 보다 民主化시키고 보다 바람직한 權力觀을 가질 수 있게 할 수 있는 첩경이라고 생각되기 때문이다.

여기서 선출된 行政人의 자질을 언급하였는데

이것이 현재 우리가 아직 바람직한 수준으로 해결을 하고 있지 못한 영역이라고 생각된다. 政治人이 行政人에 대하여 政策指導를 할 수 있으면 자질면에서 우수하여야 하는데 그러하지 못한 점이 있다고 판단되고 있기 때문이다.

물론 여기의 자질이란 行政人의 前歷이나 專門性을 기준으로 하여서는 안되는 것이다. 왜냐하면 政治人과 行政人은 國政을 담당하고 이의 발전에 이바지하는 영역이 다르기 때문이다.

그런데도 불구하고 政治人의 자질에 관하여 걱정을 표명하게 되는 근본이유는 그간 여야 정치인의 충원에 있어서 문체가 많았다고 하는 것이다. 우선 그간 政治安定을 이룩하지 못하였으므로 政治人의 생애가 不安性을 고도로 지니고 있어 有能人의 참여 주저와 또한 특히 野黨人으로서의 生活에 있어서 어려움이 많았으므로 充員上의 어려움이 많았다고 하는 것이다.

이러한 우리의 특수사정과 더불어 일반적으로 정도상의 차이는 있지만 政治人으로서의 출마나 당선후의 신분유지에 적지 않은 돈이 소요되고 있어 자연히 충원의 문을 좁히고 있다는 것이다.

이러한 문제는 우리가 앞으로 계속 개선하려고 꾸준히 노력하여야 할 사항이라고 해석된다. 이와같이 하므로써 民意에 따라 선출된 政治人에 의한 行政統制가 적극화되어야 하며 이는 앞으로 地方自治가 실시되면 어느정도 성과를 거둘 수 있을 것으로 판단된다.

(나) 잘못된 行政에 대한 救濟를 쉽게 싸게 할 수 있게 할 것.

行政도 사람이 하는 것이므로 아무리 여러 절차를 밟고 시간을 들여 신중성있게 한다 하더라도 실수, 착오는 언제나 있을 수 있는 것이라고 하겠다.

이러한 잘못이 있을 시에 언제나 피해를 본 仕

민이 어렵지 않게 돈을 많이 들이지 않고 구제의 길에 접근할 수 있어야 行政人들의 行動이 바랍직해질 수 있는 것이다.

현재와 같이 억울한 일을 당해도 호소할 길이 용이하지 않거나 길이 있어도 시간과 돈이 엄청나게 소요되어서는 실제 구제를 받기 힘든 것이다.

이러한 구제가 성과를 거두려면 앞으로 신설될 議會에서 의원들이 적극적인 관심을 갖고 처리해 주어야 하는 것이다.

현재는 中央의 國會에 청원 진정이 있으나 성과가 보잘것없으며 行政各機關에 民願室이 있으나 行政機關에서 잘못된 것을 自體內에서 해결이나 구제조치를 취할 것을 기대한다고 하는 것은 처음부터 제약이 있다고 하는 것이다.

그러므로 이러한 구제가 성과를 거두려면 기본적으로 行政機關과 權力分立을 하고 있는 立法機關이나 司法機關에서 관심을 갖고 쉽게 싸게 구제받을 수 있는 길이 마련되어 있어야 하는 것이다.

이러한 점에서 앞으로 地方議會가 신설되면 새로이 國會議員보다 많은 수(약 2倍)의 地方議員이 선출될 것이 기대되며 이들에게 접근은 보다 용이할 것이 예상되므로 보다 성의있게 지역 주민의 權益을 위한 노력을 할 것이 기대되기 때문이다.

(다) 民間主導經濟體制化와 私經濟力의 強化
우리는 西歐의 民主化過程에서 볼 수 있는 바와같이 行政人이 진정으로 公僕으로서 國利民福을 위하여 일을 할 것을 확보하려면 그저 힘이 약한 자가 말로만 부르짖어서는 그의 성과를 기대할 수 없는 것이라고 하겠다.

그러므로 權力者인 行政人에 대하여 민의 힘이 강해져야 한다는 것이 가장 중요한 것의 하

나라고 할 수 있겠다.

이와 같이 될 수 있는 방법의 하나로서 地方自治와 선거의 빈번한 실시를 앞서 들었다. 그러나 이러한 선거만이 아니라 地域住民이 個人 또는 集團으로서 行政人과 접하게 되는 경우 이들의 힘이 강할 수 있어야 하는 것이다.

그러나 현재까지 우리의 경우 여러가지 이유로 민이 官에 대하여 힘을 강하게 발휘할 수 없었던 것이다. 이의 주된 이유는 인습적인 官尊民卑도 있지만 지난날의 經濟發展이 官主導로 이루어졌으며 따라서 官에 크게 依存하게 되어 민이 官으로부터 獨立性을 지닐 수 없었던 것이다.

이러한 현상을 흔히 政經密着이라고도 하며 官僚經濟體制라고도 호칭하는 것이다. 따라서 양자는 공생의 긴밀한 관계를 갖게 되는 것이다. 따라서 민이 官에 대하여 강한 영향력을 미칠 수 없으며 그들의 의도에 반하는 일을 할 수 없게 되는 것이다.

이러한 결과는 막대한 자원이 낭비되고 不正이 그칠 사이 없게 되며 따라서 官側에서는 權力型不正이 經濟人側에서는 不實企業이 주기적으로 발생하게 되는 것이다.

그럴 때마다 막대한 外資는 낭비되고 따라서 그의 액수는 급증하게 되며 동시에 결국은 一般國民이 이의 손실을 부담하게 되는 것이다.

이러한 엄청난 구조적인 잘못을 근본적으로 시정하는 길은 이제라도 과거를 청산하고 民間主導體制로 名實共히 전환함으로써 私經濟力을 강화하는 것이라고 하겠는데 그것이 지난 10년이 상 구두로만 부르짖어지고 있으며 실천에 옮겨지는 것이 지지부진하다고 하는 것이다.

왜냐하면 政經人들의 기득권익이 엄청나게 크기 때문에 그것을 自發적으로 시정한다고 하는 것은 일반적으로 기대할 수 없기 때문이다. 이의

시정 역시 엄청난 民의 政治的 壓力이 이들에게 가해져야 하는데 이것이 아직 여의치 못하다고 하는 것이다.

(라) 住民의 政治意識向上

이와 같이 어려운 여건하에 우리가 놓여 있지만 그래도 民의 影響력을 향상시킬 수 있으려면 民의 民主敎育向上과 매스컴의 기능, 民의 集團化등을 주요 요인으로 들 수 있을 것 같다.

우선 民의 民主敎育을 들 수 있는데 우리의 경우 다행인 것은 대단히 높은 교육열로 인하여 놀라운 속도로 교육이 양, 질적으로 향상되고 있다고 하는 것이다. 다만 유감인 것은 질적인 면에서 얼마나 民主性을 지니고 있는냐 하는 것인데 아직 向上시켜야 할 여지는 많다고 생각된다.

다음 문제는 매스컴도 양적으로 교육과 같이 크게 신장하고 있으나 질적인 면에서 民主性이 문제시 되고 있다는 것이다. 더구나 70年代 이후 계속 음으로 양으로 中立性을 저하시키고 있으며 내용도 非社會的, 非政治的인 것에 기울어지고 있어 住民의 社會 및 政治意識을 높히는데 지장을 주고 있는 것이며 최근 적지 않은 정치 사회문제화되고 있는 것도 이에 기인하고 있다고 하겠다.

세째로 이러한 교육이나 매스컴의 질적인 문제와 더불어 또 하나 어렵게하고 있는 것은 地域民의 集團化를 여러가지 방법으로 어렵게 하고 있다는 것이다.

住民의 힘을 강하게 하는 중요한 方法의 하나가 集團化하여 이들의 代表가 行政人이나 政治人과 교섭을 하는 것인데 우리의 경우 과거의 잘못된 非民主的, 權威主義的인 생각으로 인하여 集團化 自體를 못마땅하게 간주하고 이를 방해하고 있다는 것이다.

이러한 風土下에서는 약한 住民이 우선 集團化를 이룩할 수 없으며 집단화가 되지 못하니 힘을 발휘할 수 없는 것이다. 그런데 이들의 교육 수준은 급속히 높아지고 이에 따라 이들의 民主奉仕에 대한 기대는 엄청나게 높아지고 있다는 것이다.

따라서 이러한 양자간의 괴리로 인한 불만이 누적되다 보니 폭행으로 감각스럽게 탈바꿈을 하게 되는 것이다. 이러한 요망이 수시로 표현되고 權力者에게 어렵지 않게 전달되고 해결이 되고 있다면 이러한 불상사는 야기되지 않을 수 있는 것이다.

(2) 行政內部面

바람직한 未來像을 갖춘 地方行政人을 확보하기 위한 方案으로서 行政環境面을 검토하였는데 이의 비중이 크지만 이것만으로 이룩될 수 없는 것이며 따라서 여기서는 行政內部面 주로 人事 行政面에서 몇가지 중요하다고 생각되는 것을 검토하려고 한다.

(가) 公採者의 增加

현재 우리나라에서 실시하고 있는 시험의 타당성, 신뢰성 등 문제가 있지만 그래도 公採者가 質적으로 우수하다는 평가를 받고 있다고 생각된다.

그러므로 이의 數的 增大를 우선 기하는 것이 요망된다. 왜냐하면 종래 내부승진자의 比率이 너무 높았기 때문이다. 특히 5級公採가 地方公務員의 경우에도 있었으면 한다.

시초에는 반발이 많을 것으로 예상되므로 소수로 시작함과 동시에 현재 行政高試를 합격하여 國家公務員級으로 任命되어야 할 사람을 地方公務員級으로 「格下」시켜 임명하는 것도 지양되어야 할 것이다.

(나) 專門性的 向上

우선 신규임용할 때부터 專門性이 높은 사람을 임용토록 계획적인 노력을 하여야 할 것 같다. 이와 같이 하기 위하여 현재 國家公務員의 경우와 같이 行政職列을 4개의 職類로 나누어 신규 임용함과 아울러 보다 많은 技術職의 임용과 이들에 대한 우대가 있어야겠다는 것이다.

이와 같이 하기 위하여 보다 기본적인 고려를 할 것은 現在의 地方行政職을 약식으로 직무분석 평가를 해서라도 현재 事務系로 되어 있는 것을 技術系로 전환시키는 일이 진행되었으면 한다. 왜냐하면 현재의 職位分類는 다분히 종래의 農業社會를 기반으로 하고 있는데 현재 우리는 엄청나게 産業化, 都市化 되고 있기 때문이다.

(다) 行動志向性的 檢證

우리가 종래 실시하고 있는 각종 시험의 대부분은 學的能力만 검증하고 있어 근무에 있어서 중요한 行動志向性에 큰 영향을 주는 가치관, 성격에 대한 검증이 거의 이루어지지 않았다.

그런데 전술한 바와 같이 바람직한 未來像에는 對民奉仕性이 중요시되어야 하므로 이의 검증을 위한 의도적인 노력이나 시도가 있어야겠다는 것이다.

이를 위하여 현재와 같이 면접시험을 형식화하지 말고 상술한 내용을 보다 적극적, 효율적으로 검증하기 위한 수단으로서 이용할 수 있으면 한다.

(라) 訓練의 效率化

5·16후 훈련을 강조하여 막대한 자원을 투입하여 왔다. 이제 4半世紀나 지났으며 行政人의 자질도 과거와 여러가지 면에서 달라졌으므로 종래와 같이 강제적, 획일적, 대량적인 것은 지양하였으면 한다.

따라서 앞으로는 장기훈련의 초점을 다음과 같은 특색을 지닌 훈련으로 전환했으면 하는 것

이다.

즉, 중견간부중에서 자발적으로 지원을 받아 이들중 장래성이 있거나 투자가치가 있다고 판단되는 少數人을 선발하여 훈련을 시키므로서 이들은 스스로 自他가 인정하는 에리트시되고 따라서 自負心과 흥미, 강한 의욕을 갖고 훈련에 임하도록 하는 것이다.

이와 같이 하려면 훈련의 내용도 획일화하지 말고 피훈련자의 개별적인 훈련수요를 조사하여 이를 훈련기간 중 충족이나 보완할 수 있게 하였으면 한다. 그리고 또한 이와 동시에 民主性을 높이기 위하여 훈련기간 중 民間人과 같이 훈련을 받거나 이들과 대등한 입장에서 토의할 수 있는 기회를 갖도록 하는 것이라고 하겠다.

이와 같은 훈련을 성공적으로 마친 少數人에게는 人事上의 우대가 이루어졌으면 한다. 이와 같이 하는 경우 훈련의 성과는 더욱 높을 수 있기 때문이다.

(마) 轉補와 專門性

종래 우리나라의 地方行政에서는 전문성이 거의 존중되지 않았으므로 轉補는 거의 인습적으로 各職位의 權限의 輕重, 役得의 多過를 기준으로 이루어졌었다.

따라서 行政人은 계속 전문성, 적성과 관계없이 權限이나 役得이 보다 큰 자리로 전보하려고 하며 조속한 승진의 일차후보직위에 가려고 부단히 노력하고 있음을 보아 왔다.

이러한 결과 行政人의 전문성은 경시될 수밖에 없으며 行政人은 職位의 짐직을 일을 하는 기회로 생각하지 않고 보다 큰 權限이나 役得이 있는 자리 또는 승진예정직위로 가기 위한 수단시하였던 것이다.

그러므로 현재 및 앞으로 요청되는 專門性的의 向上을 위하여 轉補를 하는데 있어서 과거와 달

리 專門性에 대한 배려가 있었으면 하는 것이다. 이의 具體的인 方法을 제시한다면 道, 郡의 下部組織을 기능의 종류에 따라 몇 개로 나누어 同一한 職位群 또는 局課內에서 전보가 이루어 지도록 하는 것이다.

이의 성공을 기하기 위하여 앞으로는 승진예 정직위를 현재와 같이 한정하지 말고 어디서 일을 하거나 經歷과 能力만 있으면 곧바로 上位職으로 승진할 수 있게 하는 것이라고 하겠다.

(바) 賞罰의 分明化 및 公正化

韓國人은 강한 성취의욕과 권력지향성이 강하므로 人事에 있어서 상벌이 분명하고 이의 평가가 공정하게 이루어지기만 하면 엄청나게 동기 부여가 된다고 판단되며 우리는 이러한 예를 수 없이 많이 보아왔다.

그런데 현실이 이것과 다른 경우가 있는 것은

한국인이 부지런하지 않아서 그러한 것이 아니고 人事에 있어서의 상벌이 잘못되어 있기 때문인 것으로 판단된다.

그러므로 앞으로 우리는 상벌의 기준평가에 있어서 公正하도록 노력함과 동시에 실적에 따른 상벌이 分明히 되도록 하였으면 한다.

이상으로서 形成方案을 크게 두가지로 나누어 검토하였는데 地方行政人의 자질 및 이에 따른 행동을 바람직한 것으로, 效率적으로 전환시키는데 있어서 큰 比重을 차지할 것은 환경면에서의 政治, 經濟, 社會面의 變化 및 與件의 조성이라고 하겠다.

비록 이러한 전환이 어렵지만 이것의 시정없이 行政內部面에서의 노력만으로는 한계가 있으며 이를 벗어나기 어렵다고 하는 것을 인식해야 할 것 같다.