

地方化時代로의 轉換에 따른 地方行政方向

— 地方自治制 實施를 앞두고 —

A Orientation of Local Administration in the Age of Localization

韓 錫 龍

(仁川直轄市 副市長)

- I. 序
- II. 地方化 時代와 地方自治
- III. 自治制 定着을 爲한 地方行政의 役割과 方向
- IV. 結 論

I. 序

1980年代에 들어서 우리地方行政은 地方化 時代란 새로운 歷史的 轉換點을 맞고 있다. 地方과 地域住民이 主體가 되어 이끌어 나갈 地方自治와 住民福祉의 時代가 온 것이다.

이 地方化 時代란 轉換的 時期에 處하여 特히 地方自治制의 定着과 成功的인 實施를 爲해 地方行政이 어떤 役割을 擔當해야 하며, 어떠한 方向으로 나아가 할것인가를 살펴봄으로써, 다가올 本格的인 地方化 時代를 準備하는데 寄與코자 한다.

1. 地方化 時代의 必然性

60年代 以後 總力을 기울여 追求해온 國家目標은 祖國의 近代化였다. 即 빈곤 追放을 통한 후진성 탈피가 實한 實인였으며 이를 이룩하기 爲해 經濟成長에 點을 點한 國家發展 計劃이 中央經濟 部處의 技術官僚를 中心으로 樹立되었고 이들 策의 執行을 爲해 國의인 力이 기울어 졌다. 그 果 總量의 意味의 國家成長은 히 刮目할 만한 準에 論것으로 價되고 있으나, 이와 같은 經濟成長을 上目標로 하는 長政策은 다른 分野의 進性 극복에 도움을 주지 못했거나, 아니면 새로운 역기능을 배시켜 더이상 總量經濟 成長마저 害시킬 狀況에 處하게 되었으며, 이는 持續의인 國家發展의 추구란 國家理念의 觀點에서 볼때도 더이상 목과할 수 없는 實情으로, 國家發展 戰略의 再檢討란 轉換的 時點에 도달한 것이다.

즉 成長과 發展이 上目標로 된 나머지 均衡과 保全이 소홀히 되었고 技術開發에 전념한 나머지 傳統文化에 處한 自己卑下와 이탈이 자심해 졌으며 物質外形을 소중히 한 나머지 精神文化가 공허하게

되는 등의 社會的, 文化的, 分野의 問題點 들이 노출되었으며, 民間과 公共部門에서도 無分別하고 지나친, 中央中心의 劃一的施行, 公共部門의 過多 주도와 權限없는 責任만을 추궁하는 他律的 추종 풍토 만연, 施策目標의 허구와 실상의 不一致에서 오는 혼란등의, 問題가 表出되었으며, 이런 것 들은 手段을 소홀히 한, 目的만의 重視, 時間이 주는 강박觀念을 벗어나기 爲해 能率을 效率로 보는 착각, 相對의 能力을 不信하는데서 오는 委任기피 등에서 提起된 問題들이다.

특히 經濟力의 서울集中 現象, 統治力의 中央集中 現象 등으로 야기된 地域間 不均衡 問題는 總量成長의 限界를 가져 옴으로써 得보다 失이 크다는 認識에 直面하게 되었고 이를 극복하기 爲해, 地域均衡 開發, 地方自治에 基調를 둔 地方化 時代의 到來가 要求 된 것이다.

“地方化 時代”, “地方의 時代”란 스로건은 1975 年에 日本의 首都圈地方自治研究會 심포지움에서 開發哲學으로 提示된 이래 中央의 劃一성과 執權性으로 인한 弊害에서 파생되는 現代産業 社會의 諸問題 解決을 爲한 처방으로 널리 一般에게 알려 지게 되었다.¹⁾

이와 같은 地方化 時代의 到來가 갈망된 環境變化와 背景을 좀더 具體的으로 分析해 보면 첫째 工業化된 産業社會의 병폐인 大都市 集中, 公害환경오염, 資源 및 에너지 고갈, 食糧不足, 나아가

서는 人間疏外 現象 등의 諸問題를 解決하기 爲한 方案으로 모색되었다. 이런 問題들은 地域水準에서 解決하기는 너무 큰 問題처럼 보이지만, 實際로는 地方과 分離하여 解決할 수 없는 問題이다. 둘째 앞에서 언급했듯이 中央執權의 이고 下向의인 政策 決定 體制에 對한 회의, 總量中心의 國家 經濟成長 政策에 따른 地域격차의 深化, 그리고 지나친 同質性, 劃一性 追求에 따른 道德性, 귀속감, 一切感의 상실등의 問題를 解決키 爲한 새로운 접근 方法인 것이다. 셋째 成長에 따른 果實의 地域間, 階層間, 適正配分과 福祉에 對한 慾求噴出이 一般化 되었으며, 이를 充足하는 方法도 中央政府에 依해서 보다는 現地성과 適時性이 確保되는 地方政府에 依해 遂行되길 要求하게 된 點이다.

2. 地方化 時代를 맞는 地方行政의 理念과 目標

이러한 地方化 時代의 새로운 要求에 對應하여 地方行政이 指向 해야할 地方行政의 行動樣式인 理念을 定立하는 것은 매우 重要한 意味를 갖는다고 본다.²⁾

먼저 地方化 時代를 맞아, 地方行政이 追求할

1) 韓國地方行政研究院, 「地方時代를 爲한 地域開發行政體制」, (서울: 研究院, 1985), p55

John Naisbitt는 未來의 Megatrends의 하나로 中央執權에 대신한 地方分權의 時代가 될 것이라고 했다.

John Naisbitt, 「Megatrends: Ten New Directions. Transforming Our Lives」 金鎮郁, 徐文鎬, 共譯, 第4의 물결, 圓音出版社, 1983, pp. 119-140

2) 최창호 教授는 地方行政의 좌표를 民主福祉 向上, 國土의 均衡의 發展實現, 住民들의 自治能力 向上으로 보고 있다. 최창호, 「韓國 地方行政의 再認識」, (서울 삼영사, 1983), pp67-88

또 노용희 教授는 地方行政 理念으로는 政治性, 經營性, 文化性을 들고있다. 노용희, 「韓國의 地方自治」, (서울 녹원출판사, 1987) pp474-481

또한 地方行政의 課題로 1. 社會安定과 國民和合, 2. 地方自治制 實施, 3. 地方經濟活性化, 4. 均衡있는 地域開發, 5. 行政行態의 改善을 드는 見解도 있다. 李相龍, 「國家發展과 地方公務員의 姿勢와 資質」, 地方行政 (서울: 大韓地方行政共濟會) 1987년 6月號, pp 38-42

目標을 살펴보면 첫째 住民의 行政參與를 確保하는 것이고, 둘째는 地方行政을 民主化 시키는 것이며, 셋째는 所要되는 地方財源을 最大한 確保하는 것이고, 넷째는 公營開發이나 民間委託을 통한 行政의 수비 範圍를 縮小하여 작은 政府를 指向하는 것이며, 다섯째 M.I.S(Management Information System : 정보관리체계)나 O.A(Office Automation : 사무처리자동화) 등의 管理科學 技法을 도입하여, 投資事業을 合理的으로 決定하는 것이다. 또한 마지막으로 人間性, 地域性, 創意性을 되살리기爲해 地方文化를 育成하고 行政文化를 刷新하는 것이라고 본다.

이러한 目標을 달성하기 위해 地方行政이 갖는 理念은 行政이 追求하는 一般의인 理念인 民主性, 效果性, 能率性, 合法性을 基本마당으로 하면서 地方化 時代에 要求되는 目標을 充實히 遂行하기爲해 強調되어지는 理念이 있는데 첫째 地方政治性을 들 수 있다. 이는 住民의 行政참여와 行政의 民主化를 重要目標로 삼고 있는 地方化 時代의 重要한 理念이다. 둘째 經營性을 들 수 있다. 即 地方行政은 自體財源에 依해 最大의 서비스를 供給하는 財政自立을 達成해야 하는데, 獨立採産 方式의 企業的 運營의 도입이 불가피 하다는 것을 말한다. 셋째 삶의 질에 對한 物質的 追求인 地域福祉性을 들 수 있다. 即 住民삶의 모든 分野에서 量보다 質을 追求하고 精神文化를 漸增시키려는 努力이 끊임없이 이어져야 겠다.

II. 地方化 時代와 地方自治

새롭게 展開될 地方化 時代를 맞이하여 우리 地方行政은 어떻게 對應해 나갈 것인가. 그 다양한 轉換의 慾求를 충족시켜 나가면서 地方의 自律性과

他律性을 尊重하고 地方의 個性이나 特性을 살리기爲하여, 모든 일을 지방에서 發見하고 出發하고자 하는 地方化 時代의 基本理念을 과연 어떻게 達成할 수 있을 것인가? 여기에 우리가 地方自治를 早速히 實施해야 하고, 또 成功的으로 定着시켜야만 하는 當위성이 있는 것이다.³⁾ 왜냐하면 地域의 問題를 地域住民이 地域의 責任과 負擔으로 處理하고자 하는 地方自治의 精神이야 말로 眞情한 地方化 時代에 걸맞기 때문이다.

이제 우리社會의 發展段階로 보아 中央政府가 모든 發展計劃을 專擔하고 國民의 다양한 慾求를 收斂할 수 있는 時期는 지나갔다. 成長에 따른 各種問題에 對處하여 地域間的 均衡의 發展을 期하고 階層間 보다 正義로운 配分을爲해서는 政治權力을 分權化하고, 地方自治를 實施하는 길 밖에 없다. 成長後의 政治는 分配와 福祉에의 參與가 要求되는 政治이다.⁴⁾ 이러한 政治的 課題는 地方自治라는 制度的 裝置를 통하여 흡수해 나가는 것이 무엇보다 效果의이다.

따라서 本格的으로 實施하게될 地方自治의 長期의인 設計를 發展시키려면 地方化 時代의 環境變化 要因들을 充分히 檢討하고 그에 對應하거나 혹은 그것들을 적응적으로 극복하는 方案을 마련하여야 할 것이다. 地方化 時代를 이끌고 갈 制度的 裝置로서 地方自治制度는 어떻게 設計되고 運營되어야 하는가 하는 主要基準과 德目を 檢討해 보고자 한다.

3) 孫在植「現代 地方行政論」(서울 : 박영사, 1984), pp27-29

4) 韓國社會科學研究 協議會, 「韓國社會의 變化와 問題」 (서울 : 법문사, 1986), pp82-87

1. 住民에 의한 公共選擇의 機會와 範圍의 擴充

社會的 與件과 地方政府的 役割變化에 부응하여, 制度와 行態의 改革이 持續的으로 이루어져야 하는데 가장 重要한 德目은 住民에 의한 公共選擇을 保障하는 일이다. 地方政府的 住民과의 關係를 주민 本立的인 것 내지는 利用者 本立的인 것으로 發展시켜 나가기 爲해서는 무엇보다도 民主主義의 理念을 體制內에 內在化시켜야 한다.

그리고 政策 行政 過程에 對한 住民의 直接참여, 住民團體, 委員會等的 參與, 利益集團 代表의 公職任用, 利益集團에 의한 行政活動의 評價等, 住民參與를 擴大하는 것과 行政의 分權化를 推進하는 것, 肅은 疏外階層에 對한 奉仕와 人間化, 行政奉仕에 對한 住民의 選擇폭을 넓히기 爲해 行政의 獨占性을 弱화 시키는 등 여러가지 手段의 方策을 發展시켜야 한다. 그리고 公共財, 即 行政奉仕의 配分에 있어서 그 需要와 付合되는 供給영역을 同質的 性格別로 制度化하여, 영역밖의 市民에게 負擔이나 구속을 가하지 않도록 行政產出體制를 改善해 나가야 한다. 收益者 負擔, 手數料, 委託用役等의 手段을 적절히 活用하여 公共奉仕의 市場性을 強化 함으로써 公共選擇의 폭을 넓혀 나가야 할 것이다.

2. 狀況變化에 신속히 適應할 수 있는 適應的 體制確立

地方自治의 構造는 狀況變動에 신속히 適應하는 體制가 되어야 한다. 即 行政奉仕의 人間化, 個人化가 可能하도록 組織體制는 接近性이 容易하고

다양성이 부여되어야 한다. 둘째 自治團體에 對한 中央統制는 감소되어야 하고 自治團體間의 階層秩序도 檢討되어야 한다. 셋째 地方政府的 構成과 그 下位行政 單位의 構成은 劃一主義를 탈피해 나가야 한다. 狀況의 條件과 行政奉仕의 類型에도 불구하고 行政組織을 全國에 統一的으로 設置하는 우를 범하지 말아야 한다. 넷째 統合的으로 設置하는 우를 범하지 말아야 한다. 넷째 統合의 情報管理를 爲한 機構가 마련되어야 한다. 그러나 이런 統合的 情報管理 體系는 새로운 中央統制의 手段이 됨을 경계하여야 한다.

3. 內的管理 原則의 變化—人間化 價値尊重의 追求

經濟發展의 高度化와 情報化 時代가 展開되면 절대 빈곤은 사라지고 人間化의 質的 價値를 重視하는 管理原則의 變化를 불가피하게 가져온다.⁵⁾ 첫째 統合型 管理體制의 發展時代, 即 個人的 目的과 組織의 目的을 接近시켜 組織의 人間化 그리고 參與 및 信賴의 管理가 可能케 해야 한다. 둘째 情報化의 技術과 視覺 自動化 등 各種 自動化 技術을 도입하여 行政過程의 効率化를 圖謀해야 한다. 셋째는 情報의 活用을 促進하고 行政過程에 關聯者들이 參與할 機會를 넓혀야 한다. 넷째 組織內에서 人間의 成長的, 성숙적 側面을 強調하는 동기를 부여하고 組織員들이 自律規制的인 能力을 함양할 수 있는 與件을 造成하여야 한다.

5) 金重培, 「言論人이 期待하는 바람직한 地方自治」, 比較行政 (서울 地方行政研究所) 1988. 9월, pp. 37-4

Ⅲ. 自治制 定着을 爲한 地方行政의 役割과 方向

1. 地方自治制 下에서의 地方行政의 樣相

새롭게 展開될 地方自治 時代를 맞이하여, 地方行政은 어떠한 變換을 하게 될 것인가, 우선 커다란 3가지 變化를 전제로 해서 생각해 보아야 할 것이다. 첫째는 憲法機關인 地方議會가 새롭게 構成된다는 點이다. 둘째는 任命制 國家公務員이 아닌 住民에 의해 選出된 政治人이 自治團體의 長이 된다는 것이며, 셋째는 地方分權과 住民自治가 대폭적으로 擴充된다는 點이다. 이런 變化는 住民의 位置가 단순한 統治의 客체 即 國家施惠의 受惠者의 住民에서 統治의 主體인 參加型 住民으로 住民觀이 轉換된다는 것을 그 첫 出發로 하고 있다. 이러한 變換 속에서 地方行政의 양상도 官吏의 복종형에서 自治的 參與型으로 탈바꿈하게 되는 것이다.⁶⁾

2. 地方行政의 役割定向

地方行政은 物量的 成長을 선도 管理하는 役割 못지 않게 地域社會의 統合을 維持하고 適應을 促進하는 役割을 効率的으로 遂行할 수 있어야 한다. 그러기 爲해서는 상충되는 利益 들의 表出을 均衡시키고, 調和시켜야 하며, 빈부의 격차, 문화지체 등으로 인한 階層間的 격차를 완화하는데, 有能하

게 對處해야 한다.⁷⁾

地方行政은 多樣한 行政需要에 부응하는 公共서비스를 供給하고 住民의 選擇과 선호를 존중하여야 한다. 급변하는 行政需要에 對應하는 適應性도 높여야 한다. 中央政府 뿐만 아니라, 地方政府의 科學育成, 公害防止, 福祉主義 增進, 文化藝術 擴充, 여가선용 등에 關한 業務領域을 擴張해 나가야 할 것이다. 그러나 民間部門에 넘기는 것이 바람직한 업무는 과감히 民營化, 委託處理 함으로써 經濟活動의 民間主導性을 높이고 住民에 의한 選擇의 폭도 넓히며, 行政의 수비 領域도 調整해 나가야 한다.

地方政府는 中央政府와 協力하여 情報化社會의 基盤을 造成하고 「技術的 情報化」를 支援調整 하는데 힘써야 한다. 즉 地方政府가 保有하는 情報를 住民에게 提供, 活用토록 하여야 하며, 情報 수집 검색 流通을 支援하고, 情報機能 教育을 支援하여야 한다.⁸⁾ 地方行政은 社會 各分野에서 高度의 知的 創造力이 창출되도록 支援하고 技術的 情報化가 人間의 존엄성과 福祉를 增進 시키도록 하는 倫理와 文化를 創造하는데 앞장서고 그에 부합하는 여러 制度를 창안 發展시켜 나가야 한다.

地方政府는 民主的 價値와 人間의 행복에 付合 되도록 社會制度의 改編을 誘導하여, 工業化, 情報社會化에 수반될 병폐가 擴散되지 못하도록 措置해야 하며, 情報獨占에 의한 弱者의 억압을 막고, 人間의 自由를 신장시키며 同時에 公益을 保護할 수 있도록 公共部門의 情報를 管理해야 한다.

中央政府의 機能을 대신하여 地方政府의 役割은

6) 노용희 “地方化 時代를 맞는 地方行政의 새로운 課題” 「比較行政」(서울 地方行政研究所) 1988年 8月, pp97-107

7) 田英春 “2000年代 地方自治의 構想” 「地方行政研究」3卷 2號 (韓國地方行政研究院, 1988. 5月) pp7-8

8) 吳錫泓 “地方化 時代와 地方自治” 「地方行政」11月號 (大韓地方行政共濟會, 1987) pp37-34

持續적으로 擴大될 것이다. 地方政府는 앞으로 移管될 事務를 담당할 能力을 기르고 自律性을 擴大해 나가야 할 것이다.

3. 自治制定着을 爲한 地方行政의 方向

地方化 時代를 가장 成功的으로 이끌 수 있는 制度的 장치가 地方自治制라는 처방이 내려졌음에도 왜 自治制가 그렇게 오랫동안 中斷되어 왔으며, 地自制 實施에 對해 論難이 많았는가? 1961년 以後 實施가 中斷되어온 自治制의 實施가 유보되어온 主要因은 政治, 經濟, 社會의 諸分野에 韓國 特有的 傳統主義의 高질화된 特性과 現實의 運營與件으로, 自治意識의 결여와 地方財政의 궁핍 그리고 지방 行政 制度上的 결함을 들 수 있다.⁹⁾ 따라서 自治制의 定着을 爲해 現實的인 運營與件인 自治意識 涵養과 地方財政 擴充 및 地方行政 姿勢의 轉換을 爲해 地方行政이 어떤 努力과 方向轉換이 必要한가가 檢討되어야 할 것이다. 그러나 本稿에서는 自治意識 涵養과 自治行政을 수용할 行政體制 轉換을 中心으로 論議를 展開코자 한다.

가. 自治意識 涵養을 爲한 行政의 對應 方向

地方自治 意識이란 地域住民들이 지역적, 共同體 意識을 基盤으로 地域社會의 公共問題를 自律과 協同의 方式에 依하여 處理하고자 하는 精神이며¹⁰⁾ 自治權에 對하여 住民이 지니고 있는 政治意識¹¹⁾ 나아가서는 住民이 自治一般 또는 그 特定 問題에

對해서 지니고 있는 見解나 思考方式을 意味하기도 한다.¹²⁾ 이러한 自治意識이 重要視된 것은 自治意識의 高저가 地方自治의 發展 여하를 좌우하는 重要 變數役割을 한다고 보기 때문이다. 即 Almond와 Verba의 政治文化 分類에 依하면 自治意識, 市民 參與精神의 量과 質에 依해 前近代의 傳統社會에서 과도적 新民主社會로, 또 과도적 民主社會로 그리고 奉仕의 民主社會로 發展해 간다고 보고 있으며¹³⁾ 自治意識의 박약을 意味하는 까닭에 地方自治의 健全한 發展을 阻害한다고 본다.¹⁴⁾ 이런가답에 9 年동안 實施된 地方自治를 中斷시킨 가장 큰 理由中的 하나로 住民의 自治意識 박약이 꼽히게 됐고 지금도 이 點에 關해 우려를 표명하는 意見이 상당한 實情이다.¹⁵⁾ 또한 우리나라의 경우 地域住民의 自治意識 水準은 결코 낮지 않으면서도 그것이 단순한 關心의 水準에 이르고 있어 參與行動과 연결되지 못하는데 限界가 있다고 본다.¹⁶⁾ 따라서 自治制의 成功的 定着을 爲해 自治意識 水準의 向上과 住民參與의 增大가 地方行政의 當面한 가장 큰 關心 事項이 된 것이다. 물론 地方자치제에 關心이 있는 많은 學者들은 地方自治의 實施를 通해서 體驗的으로 自治意識이 成長할 수 있다는 意見을 提示하고 조속한 實施를 促求하고 있다.¹⁷⁾ 물론 地方自治가

9) 盧隆熙, 「韓國의 地方自治」, (서울 녹원출판사, 1987), pp 27-41

10) 金學魯, 「地方自治와 自治意識」, 「比較行政」(地方行政 研究所) 1985. 6月 pp15

11) Susan E. Howel "Political Information: The Effect of System and Individual Characters" Comparative Studies, Vol8, No4, 1976

12) 內務部, 「地方自治白書」 1958. p25

13) G. A. Almond and S. Verba, The Civic Culture: Attitudes and Democracy Infivation (princeton: princeton univ press, 1963) pp 17-20

14) 盧隆熙, 「韓國의 地方自治」, (서울 녹원출판사, 1987) pp32-34

15) 盧隆熙, 「地方自治意識에 關한 實態報告」, 1965, 1966

16) 金學魯, 「住民參與에 對한 住民과 公務員의 態度」 社會調查 研究 第3卷 (釜山大學校 社會科學 研究所) 1984, pp1-27

17) 金光洙, 「地方自治 意識의 涵養을 爲한 行政의 對應」 「2000年을 向한 地方行政 發展方向」(韓國地方行政研究院)

知識을 土臺로 하는 것이 아니라 現實的인 制度 運營이고 制度運營은 다분히 教育訓練的 效果를 지니고 있기 때문에 일응 타당한 面이 있다. 그러나 自治意識이 滿足스럽지 못한 狀態에서 自治制를 實施할 경우, 따르게 될 試行錯誤나 副作用을 最少化 하기 爲하여 또 自治制를 實施한다고 하더라도, 하루 아침에 自治意識이 고양되는 것이 아닌 만큼 그 成功的인 定着을 위해서라도 自治意識의 持續的인 涵養能力은 必要하다고 본다.

이와 같이 住民의 自治意識, 政治能力을 上昇시키는 일은 住民의 自體의 努力만으로는 어려운 것이며, 政府와 住民間에 相互調和的인 努力이 이루어져야 한다고 본다. 물론 政府도 過去와 같이 民을 계몽, 선도의 對象으로만 認識하는 對民우위 意識과 行政萬能主義를 과감히 청산하고 住民에 對한 案内者로서 支援役割을 하는 相互調和的 關係를 이룩하여야 한다. 이런 觀點에서 地方行政이 住民의 自治意識 涵養에 寄與할 수 있는 方案은 첫째 住民과 地域에 關聯된 公共問題에 對한 誠實한 情報提供이 制度化 되어야 한다. 오늘날처럼 복잡하고 專門化되어 있는 政治構造下에서 政府의 情報提供없이 住民들의 公共問題에 對한 理解의 水準이란 事實上 극히 制限의 일 수 밖에 없다. 따라서 住民參與가 요식 行爲로 끝나버리지 않고, 住民으로 하여금 決定過程에 意味있게 參與할 수 있게 爲해서는 必要한 情報가 誠實히 提供되어지고 住民의 慾求가 경청되어지고 진지하게 받아들여져야 한다. 最近의 研究報告에 依하면 우리나라 公務員들의 경우 住民參與, 對民奉仕와 같은 根本問題에 對해서는 호의적이면서도 그 實踐을 위해 要求되는 情報提供이나 住民要求에 對한 對應姿勢는 기밀누설과 行政能率 低下를 理由로 全般的으로 否定的인 態度를 보이고 있는 것으로 나타나고 있다.¹⁸⁾ 이와

같은 경향은 傳統的인 속성과 官僚主導 經濟成長以後 形成된 官僚의 行政文化에서 參與의 行政文化로 移行해 가는 과도기적 現象으로, 公職社會 內部的 民主化 推進으로 극복해야 할 課題라 본다. 둘째는 地域社會에 對한 住民意識의 鼓吹를 爲한 各種 연수, 教育, 캠페인, 전시회를 갖는 方法이다. 即 地域社會問題 解決을 爲해 公청회 聽聞會 등을 가져 處理하는 관행을 定立함으로써 自治意識 育成에 도움을 준다는 것이다. 셋째 市民들이 행정에 參與할 수 있는 機會를 擴大한다. 即 各種 諮問會議, 自願活動 등을 통하여 住民이 地域일을 解決한다는 態度를 갖게 한다는 것이다. 넷째 集團主義의 要素를 強調하여 住民들이 集團的으로 地域社會問題에 關心을 가지도록 訓練시킨다. 即 地域內의 Communication을 活性化 시키고 Massmedia와 住民關係를 再定立하여 地域社會의 다원화된 利益集團을 活性化 시켜 意思가 社會化되고 利益集團을 통해 集團化 됨으로써 地域問題 解決에 參與하였다는 認識을 갖게 하는 것이다. 다섯째 地方유적과 향토자료를 發掘保存하여 住民의 귀속감과 연대의식을 鼓吹시킨다.

나. 自治制 受容을 爲한 行政體制的 轉換

自治制가 實施됨으로써 地方行政의 環境은 커다란 變化를 가져온다. 即 地方議會가 構成되고 地方自治 團體長이 選舉에 依해 選出되며, 住民의 行政參與가 팽창된다는 點이다. 이와같은 環境變化를 受用키 爲해서는 行政體制 自體의 轉換이 불가피하다. 議會와 執行機關인 地方自治團體의 長

18) 金學魯, 「住民參與에 對한 住民과 公務員의 態度」, pp9

과의 關係定立, 執行機關 內部에서 政治家인 長과 職業公務員인 補助機關과의 事務配分 問題, 自治團體間的 相互階層 問題를 中心으로 地方行政의 體制轉換 方向을 모색해 보고자 한다.

1) 地方議會와 執行機關과의 關係定立

지금까지 地方行政 行態는 地方議會 役割을 擔當하는 上級機關과 수직적 事務關係만 形成됐을뿐 住民들과의 一般의으로 制度化된 意識收斂 過程은 없었다. 그러나 地方議회가 構成됨으로서 議決機能과 執行機能이 相互견제와 調和를 이루면서 自主的으로 機能을 遂行할 수 있는 關係가 定立되도록 하여야 한다. 兩機關이 極限의으로 對立하게 될때는 自治團體의 機能이 圓滑히 遂行될 수 없으며 議會나 長이 어느 일방이라도 職務를 이행 않거나 독단으로 遂行할 경우 兩機關의 意思를 效果의으로 調整 할 수 있는 方案도 講究 해야 한다. 兩者間의 關係定立을 爲해 重點이 되는 事項을 檢討해 보면, 첫째 長에 對한 不信任 議決權과 議會에 對하여 解散權을 認定할 것인가 하는 點이다. 이 制度는 日本에서 採擇하고 있으나 事實上 執行權에 對한 議會의 과도한 개입내지 議會에 對한 長의 예측을 초래할 原因이었던 것을 감안하여 신중한 檢討가 必要하다고 본다. 둘째로 自治團體長에게 一般의인 再議要求權 또는 拒否權을 認定하여 地方政府의 安定을 圖謀할 必要가 있다고 본다. 세째로 長의 一般의인 專決處分을 認定함이 合理的이라고 본다.

2) 自治團體長과 補助機關과의 權限配分

現在 地方行政 機關의 長과 補助機關은 모두 職業公務員으로 補하여지고 있다. 그러나 本格的인

地方自治가 實施될 경우 長은 住民의 選舉에 依해 選出되어지는 政治人이고, 補助機關은 職業公務員 身分이다. 따라서 現在는 長과 補助機關間的 權限配分은 能率性和 專門性を 고려하여 이루어 졌으나 政治的으로 選出된 長과 職業公務員間的 關係設定은 行政處理 權限의 配分으로 再定立 되어 한다. 이러한 行政處理 權限을 配分하는 基準은 첫째 地方行政의 專門性を 確保하는 것이다. 둘째는 民主性의 向上이고, 세째는 능률성 提高要請이다.¹⁹⁾ 이러한 基準을 充足시킬수 있도록 長과 補助機關과의 權限配分이 合理的으로 이루어져야 한다. 또한 權限配分은 長의 選任方法이 重要變數가 되는데 첫째 長을 選舉制에 依하여 選任하는 경우 民主性은 確保된 狀態이므로, 行政의 繼續性和 專門性を 確保하기 爲하여 現行 副市長, 副知事, 副郡守, 副廳長의 機能을 補強하여 一般行政事務를 統轄處理 도록 하여야 한다.

階層別 執行事務를 具體的으로 살펴보면, 長의 경우 自治團體를 代表하며, 次期選舉를 通하여 住民에게 責任을 지며 大單位 地域開發計劃 等 比較的 政治的 性格이 강한 事務에만 擔當케 하고 人事權의 경우도 政治性이 약간 있다고 보는 市 局長級 以上 等 上位職과 長과 進退를 같이하는 비서직 等 別定職 公務員에 대해서만 行使토록 한다. 副市長 (副知事, 副郡守)은 專門職 公務員 또는 職業公務員으로 補하되 一定한 資格要件을 條例나 法令으로 定하고, 職業公務員으로 할 경우 議會同意를 얻도록 하고, 專門職으로 할 경우 議會에서 選出도록 하며, 權限事項을 열거식으로 條例에 規程하는데 주로 一般行政 事務를 執行하고 所屬公務員의 任

19) 李成福, "執行機關의 階層別 行政處理 權限의 配分 調整" 『地方自治의 發展戰略』, (韓國地方行政研究院, 1986), pp253-281

命提請權, 組織編成權을 갖도록 하여 實質的인 行政執行과 指揮監督을 擔當하도록 한다. 둘째 長을 任命할 경우는 民主性을 補強키 위해 副市長의 特別 行政委員會나 行政管理官을 議會에서 選任運營하되 專門性이 강한 分野를 擔當토록 하는 것이 바람직하다.²⁰⁾ 長의 機能은 自治團體를 代表하고 比較的 政治性이 많은 事務를 遂行하며 人事權은 局長級 以上 上位職에 對한 任命權을 갖는다. 그리고 課稅, 都市計劃, 環境保全, 文化藝術, 財產管理 等 特殊分野는 特別 委員會나 行政管理官으로 하여금 專擔시킨다. 行政管理官은 事務處理에 있어 議會에 責任을 지도록 한다.

副市長의 기능은 職業公務員 中에 一定資格을 두어 議會의 동의를 얻어 任命하고 長을 보좌하여 行政을 總括하는 任務를 띠며 内部委任專決로 業務를 處理하고 市長에 對해 責任을 진다. 原則的으로 住民에 依해 選出되는 長과 職業公務員인 補助機關間的 行政權限의 配分은 政治性, 地域性, 民主性이 강한 業務는 長이 處理토록 法律 또는 條例에 열거 處理하며, 副機關長은 專門的이며, 組織內的인 事務 等 一般行政을 總括責任진다. 물론 副機關長의 權限事項도 條例에 열거 明示된다.

3) 行政構造 및 階層間 關係定立

現行 自治團體間 階層構造는 市道와 市郡區로 이루어 졌는데 法律上 相互對等한 地位를 갖고 있으나 傳統的인 權威主義 文化背景과 官僚의 政治 行政行態 影響으로 對等한 相互協力 關係가 不進한 實情으로 相互協力を 促進시키기 爲해 地方自治團

體 組合을 設置하고, 大都市 爲主의 行政協議會를 構成하며 市道別 地域經濟協議會를 構成하고 運營하고 있으나 큰 成果를 보지 못하고 있는 實情이다.

自治團體間에 協力關係를 이루면서 自治行政의 目的을 達成하려면, 첫째 道와 市郡間 市와 自治區間 機能配分이 明確히 이루어 져야하며, 權限과 責任을 明確히 해야 한다. 둘째는 市郡區에 對한 市道の 指導監督은 廣域의 機能을 遂行하거나, 補完的, 調整의 機能을 遂行하는 限度內에서만 可能하도록 制度化 할 必要가 있다. 세째는 地方 公務員에 對한 教育訓練을 體系있게 實施하여 能力을 向上시키고, 有能한 人材確保를 爲한 方案을 마련해야 한다. 네째 自治團體에 對한 中央統制는 必要한 最少한도에 그치도록 해야하고 統制方法도 權力的 統制에서 情報提供, 指導 等 非權力的 統制로 轉換해야 한다. 다섯째 自治團體間 共同處理 및 協力關係가 要求될 때를 對備하여 適切한 協力方式을 規定하여 活用하는 것이 바람직하다.²¹⁾

다. 自治住民으로서의 意識轉換을 爲한 施策

地方自治는 地域住民들이 選舉를 통해 地方自治 團體의 長을 選出하거나, 地方議會 議員을 選出하는 것에 국한하지 않고 住民이 直接 폭넓게 行政에 參與하는 것을 理想으로 하고 있다. 即 地域의 行政에 直接參與 함으로서 主人된 意識을 갖게 되는 것이다. 물론 지금까지 住民參與를 誘導키위한 公式, 非公式의 많은 制度가 推進되어 왔으나, 參與하는 住民이나 그것을 받아들이는 公務員이나 지역 形式의이며 依次的인 節次程度로 處理해온

20) 鄭世煜, 「地方行政學」, [서울 法文社] pp378-380

21) 鄭世煜, “地方自治團體 相互間的 關係” [地方自治의 發展戰略] (韓國地方行政研究院, 1986) pp60-69

병폐가 없지 않았다. 이제 地方自治制의 實施로 改善될 것으로 보나, 自治制 實施 以後에도, 住民 參與는 重要한 地方行政의 理念인 것이다.

1) 住民參與의 實態와 限界

우리나라의 住民參與는 行政機關의 必要에 따라 運營되어 왔고, 行政과 住民의 關係도 수직관계로 運營되고 있다는 評價가 一般的이다.²²⁾ 또한 住民 運動은 參與的 運動이라기 보다 對症療法的인 저항운동이 大部分이며 參與가 制度化되지 못하고 名目的인 贊反의 水準을 넘지 못하고 있고 處理過程別로 볼때에도 立案 決定過程 보다도 運營過程에서 住民의 理解와 協力을 얻기위한 方便으로 參與가 利用되는 事例가 많은 實情이다. 물론 市政 諮問委員會, 公開聽聞會, 班常會, 기타 各種 行政 委員會, 等과 같은 公式的 參與 制度가 運營되고 있고 機關長의 訪問對話, 設問調查, 市民運動, 매스미디어를 통한 參與가 최근에 이르러 過去와는 比較가 안될 程度로 擴大되고 있는 것도 事實이다.

住民參與는 行政에 對한 重要한 統制手段이 될 뿐만 아니라, 地方行政이 存在하는, 正當性을 賦與하는 等의 有用한 制度이다. 그러나, 그 運營에 限界가 있어 자칫 逆機能을 招來할 수 있다. 現實的 與件에서 住民參與가 안고 있는 그 限界나 逆機能을 살펴보면, 첫째 利益集團의 영향력이 지나치게 클 때 公益과 거리가 먼 自己利益에 附合되는 決定이나 行政이 이루어질 可能性이 있다. 둘째 參與한 住民의 現在性 때문에 長期計劃的이며 未來指向的인

視角을 갖지 못한 理由로 住民參與가 無用化될 可能性이 있다. 세계 公式的인 參與制度에 政府와 가까운, 人士 위주로 人選되고 參與機會가 소수의 自然人에게 偏重되어질 우려가 많다.²³⁾ 따라서 底所得, 소외계층에 對한 參與와 意見收斂을 爲해서는 제로섬게임적 方案도 檢討되어야 한다.

2) 住民參與를 活性化 시키기 爲한 行政方向

첫째 公務員들의 住民參與에 對한 認識轉換이 先行되어야 한다. 즉 住民參與는 行政을 推進하는데 必要한 節次가 아니라, 行政을 遂行하는 目的의 正當性의 根據로 認識轉換이 있어야 한다. 現在 運營되고 있는 수 많은 住民參與 制度가 形式的이고 의례적인 節次로 轉落된 가장 큰 原因중의 하나가 公務員들의 形式的 處理姿勢 그 때문이라는 것을 깊이 反省해야 한다. 住民參與에 對한 正確한 認識과 民主的 價値觀을 가지고 개방적으로 業務를 處理하는 姿勢가 確立되어야 한다. 둘째 地方行政 構造와 機能이 보다 더 公開的이어야 하고 參與制度나 組織도 擴大되어야 한다. 參與機會가 아무리 많을지라도 情報에 接할 수 없으면 參與는 不可能하기 때문에 情報의 量과 質은 住民參與의 效果를 좌우하는 要因이다. 또한 住民이 參與할 경로를 다양화, 制度化 하여야 한다. 세계 住民들에 對한 꾸준한 訓練으로 參與에 對한 認識을 轉換 시켜야 한다. “行政은 公務員이나 하는 것이지 귀찮게 오라가라 하느냐, 意見을 提示 해보아야 반영도 되지 않을 것이 뻔한데 무엇하러 時間, 돈, 들여가며

22) 崔昌浩, 「韓國地方行政의 再認識」, (서울: 三英社, 1983), p316

23) 金東勳, “地方自治와 住民參與의 活性化 方案”, 「地方自治의 發展戰略」(韓國地方行政研究院, 1986), pp 352-356

參與하느냐” 하는 생각이 바뀔수 있도록 與件形成을 하여야 한다. 卽 行政에 依存하거나 施惠를 입을 수동적 姿勢에서 地方行政의 主人으로서 認識을 갖도록 하여야 한다. 主人된 立場에서 行政에 關心과 열성을 갖게하고 住民들의 組織을 強化 育成시켜, 集團으로서의 公共的 意思를 形成할 수 있도록 하여야 한다. 네째 地方圈 輿論과 言論이 恒時 살아있게 하기 爲한 輿論形成 매체의 健全한 育成 支援이 必要하다. 다섯째 地域特性에 맞는 住民參與 메카니즘을 부단히 研究開發하여 住民參與의 成果를 提高시켜 나가야 한다.²⁴⁾

IV. 結 論

이제까지 우리 地方行政은 中央政府의 劃一的 指針이나 政策을 充實히 執行하는 下級機關 機能에 치우쳐 왔다. 그러나 中央經濟官僚 主導의 經濟成長政策이 地域間 不均衡을 招來하여 지나친 權力集中과 總量成長 위주의 國家發展의 限界를 노출함으로써 새로운 國家發展 理念으로 地方化 時代가 주창되었다. 地域間 均衡發展과 첨단 産業의 育成, 高度의 情報社會를 建設하여 住民自治와 住民福祉를 實現할 地方化 時代의 堦원은 地方自治制의 定着으로만이 可能하다 할 것이며,

따라서 地方自治의 成功的 定着을 爲해 地方行政은 自治意識을 涵養하고 行政 스스로의 受容態

勢를 갖추며, 住民參與를 活性化하는 등 제한 努力을 다 기울여나가야 할 것이다. 이러한 모든 努力들은 公務員과 住民의 自己省察과 意識轉換이 가장 基本的인 出發點임을 감안할 때 부단한 인내와 誠意를 가지고 地方自治에 對한 訓練에 關心을 기울임으로써 住民의 自律의이고 자발적인 參與意識 鼓吹와 住民에 奉仕하는 公僕으로서 信賴받는 公職者像이 確立될 수 있으리라고 본다.

※ 참고문헌

- 1) 孫鳳淑 「韓國 地方自治 研究」 三英社, 1985
- 2) 孫在植 「現代 地方行政論」 全訂版, 博英社, 1984
- 3) 金甫炫의 1 「地方行政의 理論과 實際」 法文社, 1981
- 4) 崔昌浩 「韓國 地方行政의 再認識」 三英社, 1983
- 5) 盧隆熙 「韓國의 地方自治」 綠苑出版社, 1987
- 6) 韓垣澤 「都市 및 地方行政論」 法文社, 1984
- 7) 「2000年代를 向한 地方行政 發展方向」 韓國地方行政 研究院, 1986
- 8) 「地方自治의 發展 戰略」
- 9) 「2000年을 向한 地方行政座標」

24) Center for New Democratic Processes는 成功的인 住民參與가 이루어 지기 爲해서 要求되는 6가지 基準을 提示하였다.

① 參與者는 住民의 代表者, ② 効果的인 意思決定, ③ 公正한 節次, ④ 效果가 費用을 相殺해야함, ⑤ 융통성, ⑥ 建議는 수용 可能性이 높아야 함