

地方自治와 行政技術

(Administrative Skills for Local Autonomy)

李 昌 洙

〈목 차〉

- I. 地方行政環境의 變化
- II. 地方自治에 있어서의 行政技術
- III. 地方行政公務員과 專門化

I. 地方行政環境의 變化

1. 地方自治와 行政의 限界

地方自治는 地域別로 地方主權을 確保하며 모든 住民이 自治權을 行使하는 過程에서 民主主義의 本質을 體得할 수 있는 效果的인 政治活動이라고 할 수 있다.

우리는 30년만에 地方自治를 復權하는 時點에서 地方自治를 위해 如何한 制度가 마련되어야 하는가에 關하여 學論하고 있지만 그 內實은 地方自治制度論보다는 運營論에 關心이 集中되고 있다는 것이 率直한 表現이다.

地方自治團體가 遂行하는 行政은 地方行政의 範疇에 속하므로, 地方行政이 國家의 與件이나 社會狀況에 의해 直·間接으로 影響을 받는 것과 같이 地方自治도 必然的으로 그 時代의 與件과 特性에 따라 많은 影響을 받게 된다.

行政은 全的으로 國家가 責任을 지고 國家의 動向에 따라 行政의 內容이 決定되는 것으로 알고 있다. 그러나 그 實態를 보면 國家는 主로 企劃, 立案, 指導를 하며 負擔金이나 補助金 등을 支出하나 그 執行은 市道나 市郡區가 責任을 지는 것이 一般的인 實狀이므로 이런 實情下에서 行政이 國民의 總意에 따라 合理的으로 適切하게 施行되기 위해서는 무엇보다도 地方行政分野에서부터 行政의 窮極의인 目的에 符合되게 運營되어야 할 것이다.

한편 地方行政의 中核인 地方自治는 그 地域 住民이 스스로의 意思와 責任으로 處理하는 地域의 政治 또는 行政을 말한다. 地域의 政治와 行政을 實施하는 方法으로서는 中央政府가 自身의 機關을 通해 實施하는 官治와 地域別로 地方自治團體가 行하는 自治로 나눌 수 있는데 中央集權의 國家에서는 官治의 傾向이 強한 反面 地方分權의 國家에서는 自治의 傾向이 強하다고 할 수 있다.

우리나라는 굳이 區分한다면 地方自治를 本格的으로 實施한다고 하더라도 官治의 特性을 많이 內包한다고 할 수 있다. 왜냐하면 우리는 오랫동안 中央集權의 體制속에 젖어 왔기 때문이며 이런 現狀 등을 감안할 때 地方行政은 環境變化의 影響을 크게 받을 수 밖에 없게 되어 있다고 하겠다.

우리나라 政治의 基底는 民主主義이어야 하며, 民主主義는 住民이 政治意思를 決定하여야 한다. 그리고 政治意思決定의 地域의 多元性이 地方自治團體의 必要性의 背景이라고 할 수 있다. 그러나 경우에 따라서는 반드시 그렇지 않고 中央依存性이 높을 수가 있다. 예컨대 國家經濟가 어려워져 地方財政이 궁핍하게 되면 이른바 「보다 적은 政府」 또는 「보다 돈 덜 쓰는 政府」를 指向하게 되고 이러한 中央의 政治바람이 地方에 그대로 投射되며 이는 地方自治團體의 政治問題가 되고 이렇게해서 形成되는 地方自治의 政治化는 地域의 政策樹立에 影響을 미치게 된다. 즉, 國家經濟의 下降은 地方財政의 어려움으로 나타나고 地方自治의 經營化가 主張된다. 이런 霧圍氣속에서는 行政서비스의 選別이나, 受益者負擔의 徹底, 그리고 民間委託의 促進等의 行政限界論의 對象인 減量經營의 施策이 舉論되게 된다. 그런데 地方行政은 地域發展과 地域住民의 幸福追求라는 公益을 達成해야 할 窮極의 責任을 遂行하기 위해서 政策의 感覺이 豊富한 經營化의 資質과 行政運營能力向上이 不可欠하며, 地域住民의 共感이 前提되어야 하고 모든 事案에 對하여 經濟性만을 判斷의 基準으로 할 수 없는 專門性이 要求된다고 할 것이다.

結論적으로 地方行政은 行政環境의 影響을 至大하게 받을 수 밖에 없으며 그 影響을 如何히 地域적으로 消化시키고 이를 위한 行政의 限界를 克服하는가 하는 것이 主要한 課題라고 할 수 있다.

어떤 行政需要에 對하여 問題가 提起되었다고 해서 對症療法的 對應으로는 根本的인 問題解決에는 어려움이 따르게 되어 있다. 福祉問題의 경우, 福祉는 現金이나 物品이나 또는 서비스를

必要한대로 無制限 供給한다고 해서 解決되는 것이 아니고 受惠를 받는 한사람 한사람의 思考와 理解의 共感으로 連繫되었을 때 비로서 참다운 福祉는 具現되는 것이다. 이 경우 사람과의 思考의 連繫는 쉽게 이루어지는 것이 아니고 複合的인 與件의 綜合을 意味하므로 行政의 限界要因이라고 할 수 있을 것이다.

行政의 限界의 몇가지 類型을 例를 들어 보면, 첫째 行政能力의 限界 內至는 制約으로 個人의 責任을 어떤 水準으로 할 것인가 하는 것이다. 흔히 行政은 住民生活全般에 責任을 지게 되어 있으므로 行政서비스는 많을수록 좋다는 風潮가 支配的이다. 그러나 受惠의 立場에 있는 住民으로서는 行政의 擴大와 함께 行政費用의 增加가 持續될 수 밖에 없게 될 것이라는 事實을 알아야 할 것이고, 한편 시빌미니엄의 水準도 훨씬 높아지게 될 것이며 窮極에 가서는 모든 問題가 政府의 責任으로 歸結되게 될 것이다. 따라서 地方自治의 主權者인 住民의 責任이라는 觀點은 稀釋되는 結果가 되고 말것이다. 結局 地方自治團體의 過剩서비스의 要因이 되는 住民要求에의 對應이 住民에 對한 好感을 갖게 할 수는 있어도 結果적으로 行政서비스의 肥大化가 招來됨을 망각해서는 안될 것이다.

둘째 行政責任의 限界를 明白히 할 必要性이 있다는 것이다. 行政守備範圍를 뚜렷하게 하지 않게 되면 앞에서 言及한바와 같이 限없는 住民欲求에 對應하지 않으면 안되게 되므로 結局 自治團體가 擔當하여야 할 本來의 責任이 소홀하게 되고 이것 역시 住民의 欲求不滿을 助長하는 結果가 되고 말기 때문이다.

세째 公共의 機能에 關하여도 住民이 責任을 分擔하여야 하겠다는 것이다. 이는 地域社會(커뮤니티)行政에는 住民의 奉仕活動의 效用이

무엇보다 重要하다는 데 있다. 즉 公共財나 公共서비스의 安易한 擴大는 住民의 一方的 意識에 의해 公共財와 서비스供給의 寡少 또는 過大의 問題가 생길 뿐만 아니라 個人間 所得分配를 變化시켜 社會的 不公正의 原因이 되며, 한편 公共事業의 企業의 努力을 疏忽히 하여 非能率이 되므로서 受益者負擔의 擴大와 公共서비스의 縮小 내지는 公共서비스의 私的化와 같은 問題가 惹起될 우려마져 있다.

이와같이 指摘된 類型의 行政限界性 以外에 福祉서비스의 膨脹과 더불어 安易한 開發事業擴大 등으로 地方行·財政上의 問題가 提起되므로서 行政能力을 弱화시키는 結果가 되기도 한다. 그리고 個人의 社會的 責任을 強調하지 않으면 地方自治團體의 責任이나 企業의 社會的 責任으로 擴大되게 됨에 따라 一般住民의 個人的 欲求로 말미암은 放漫한 行政서비스의 擴大 現狀이 招來되게 된다. 이러한 現狀들은 시빌미니멈수준의 上向形成, 個人生活優先의 觀念, 地域開發事業優先의 思潮와 같은 權威主義의 行政責任論이 抬頭되게 된다.

地方自治團體의 行政責任은 政府에 對한 것이 아니고 住民에 對한 責任이어야 하며, 그 內容은 住民의 主場에서는 地方自治團體에 對한 信託關係라고 할 수 있기 때문에 地方自治團體는 地方自治의 趣意에 따라 必要한 事業을 適當한 範圍內에서 政策化시켜 나가야 하며, 아울러 住民은 그러한 政策決定에 參與하여야 하고 그 實現을 爲해 協力하여야 할 責任이 있다고 할 수 있다.

이러한 一連의 狀況을 감안할 때 地方自治團體의 行政에서는 많은 經倫과 專門的知識이 要求되며, 特히 우리는 地方自治實施와 關聯되어 急變하는 環境에 따른 行政限界에 關한 肯定

的인 受容이 必要하므로 이를 위해 行政公務員의 努力이 絶實히 要請된다. 結局 이러한 要請들은 行政이 하나의 技術的 領域이며 行政의 專門性을 認定할 수 밖에 없을 뿐만 아니라 行政이 專門的 領域으로 더욱 發展되어야 할 것을 의미한다고 할 수 있다.

2. 地方自治의 政治와 行政

地方自治는 地域의 發展과 地域住民의 幸福을 追求하기 위한 地域住民間의 活動으로 이루어진다고 할 수 있다. 地方自治는 地域內에서 必要한 일들을 住民 스스로 그들의 責任으로 解決해 나감을 基本으로 하는 것이므로 住民間의 諒解와 合意가 이루어져야 하는 것이다. 이러한 過程에는 政治가 생기게 마련이다. 이를 地方의 政治라고 하고, 國家를 經營하는 統治의 次元의 人間關係를 다루는 國家의 政治와 區分된다.

政治를 크게 나누면, ① 다른 사람을 包含한 共同의 意思를 決定하는데 如何한 秩序를 確立할 것인가 하는 것과 ② 여러 사람을 위해 어떤 決定을 내릴 것인가 하는 두가지 側面으로 나눌 수 있다.

統治나 自治의 制度와 그 現實에 關한 內容은 前者인 ①의 範疇로부터 생기는 것이고, 政策決定의 理論이나 方法에 關한 문제들은 後者인 ②의 範疇로부터 생기게 된다.

政治란 그 內面을 보게 되면, 서로 주고 받으면서 妥協해 가는 人間的過程이나 普遍妥當性있는 結論을 導出한다는 意味에서 技術的 問題이며, 政治는 客觀的 基礎를 가진 社會와 人間에 關한 構造的인 問題이면서도 다른 側面에서는 人間이 主體가 되어 勞力하는 바에 의해 지탱되는 것이라고 할 수 있다.

政治와 密接한 行政은 法的인 意味로는 國家나 地方自治團體의 政治의 所産인 立法作用에 依해 形成된 公의 意思를 執行하는 活動을 意味하지만 一般의으로는 政府나 地方自治團體의 執行機關으로서의 活動을 말한다.

그러나 이러한 活動은 크게 보면 政治와 區分되지 아니한다. 굳이 政治와 區分하는 狹義의 概念으로 보면 行政官廳으로서의 組織的 活動을 意味하게 되며, 行政은 政府의 權力的作用을 除外하고 公共서비스를 提供하는 것이지만 公共의 名分으로 住民을 規制할 수 있는 社會의 力動關係와 연계되어 있기 때문이다.

政治와 行政의 有機的인 相關性은 地方自治에 至大한 影響을 미친다. 地方自治團體의 基本的인 業務活動이 政治的 所産이며, 이를 客觀的인 立場에서 執行하는 行政에서는 政治的 結論의 執行擔當者로서 政治性的 維持와 아울러 客觀性的 確保, 住民의 說得과 參與의 調和 그리고 政策이 지니고 있는 所定의 目標達成을 위해 如何히 活路를 開拓해 나갈 것인가 하는 것이 行政이 負擔하고 있는 課題이다. 그러나 이는 매우 어려운 일이므로 그런 意味에서 行政은 比重큰 技術이 될 수 밖에 없다.

그런 意味에서 地方自治의 特性으로써, 地方自治의 企業化와 經營化, 그리고 政治化의 課題가 생기게 된다고 하겠다

가. 企業化되는 地方自治

地方自治團體의 行政서비스의 適正供給은 地方自治의 結果에 따라 달라질 수 있지만 低廉한 行政서비스의 提供은 地域社會에서 指向하는 重要課題中의 하나이며 最大의 行政目標임에 틀림없다. 특히 行政서비스의 效率化는 行政의 經濟성과 能率性的 追求라는 立場에서 볼때 地方自治團體의 企業성과 連結되게 된다.

行政서비스의 效率化를 追求한다고 해서 企業의 減量經營의 原理가 그대로 導入되어서는 안되며, 더욱이 地方自治制가 지니는 民主化와 福祉化의 基本的 體質이 蠶食될 可能性을 無視해서는 안될 것이다.

勿論 地方財政이 어렵게 되면 財政收支의 均衡을 맞추기 위해 地域開發優先의 財政運營으로 轉換하거나, 受益者負擔의 徹底, 企業會計制의 擴大, 地方緣故債의 增加, 公社나 第3 Sector의 增大, 그리고 地方財政의 受益指向의 施策을 強化하는 등의 措置가 이루어지게 되는데 이러한 措置는 一時的인 것이어야 하며 그렇지 못할 때는 非住民性의 誤謬를 낳게 할 우려가 있다.

한편 地方財政의 企業化를 통해 福祉化의 目的을 達成하는 福祉指向의 精神基盤을 確立할 수도 있다. 예컨대 都市地域서비스의 경우는 福祉施策經費를 一般會計에서 주로 充當하고 住民負擔이나 社會團體나 企業의 參與도가 낮은 경우 非福祉型財政이라고 指摘하기도 한다. 따라서 地方自治의 企業化와 社會化(別稱 福祉化)의 調和를 위해 高度의 行政技術이 要求된다고 할 수 있다.

나. 經營化에 따른 地方自治

地方自治團體가 行政서비스를 提供하는 團體라는 立場에서 보면 地方自治團體도 充分한 經營體임에 틀림없다. 地方自治團體가 企業經營的 發想과 制度를 導入 하므로써 地方自治行政을 技術管理的 現狀으로 把握되기도 한다.

地方自治에 있어서의 經營化는 자칫 나나치게 되면 두가지 함정에 빠질 우려가 있다.

첫째 政治的 立場에서 볼 때 非政治化를 招來할 危險이 있고, 둘째 財政의 側面에서 보면 非社會化를 야기시키게 되므로써 앞에서 指摘한

反住民性의 特性이 우려되기도 한다. 勿論 逆으로 徹底한 經營의 構造는 政黨政治와 연계되었을 때 오히려 當該 地域社會가 政治的으로 보다 큰 影響을 받게 될 우려도 없지 않다.

地方自治의 經營化를 위해 그리고 行政事務管理改善을 위해 컴퓨터 시스템을 導入하거나 第3섹타와 같은 經營의 理念이 徹底히 導入되므로서 效果를 거둘 수 있으나 한편으로 이러한 行政運營에는 比지니스의 特性으로 變質되므로서 住民福祉를 追求하는 地方自治에 있어서는 무엇 때문에 누구를 위해 經營化를 하는 것인가 하는 疑問이 提起될 우려마저 있다. 다시 말해서 地方自治團體가 아무리 財政上 어려움이 있다고 하더라도 地方自治團體는 經營體가 아니고 統治體로서 獨自의인 政策決定과 執行이 保障되어야 하기 때문이다. 이런 意味에서 地方自治의 經營에는 經營의 特性과 地域統治의 特性의 調和라는 어려운 課題가 胎頭된다고 하겠다.

다. 政治化의 核으로서의 地方自治

地方自治團體는 性格上 中央政府의 行政機關이 아니다. 機關委任事務를 處理하는 地方行政機關이기도 하지만 固有事務를 執行하는 一種의 政治機關이기도 하다. 따라서 各自治團體別로 住民이나 利害集團의 意見對立이나 政策에 關한 競爭이 不可避하며, 나름대로의 政策이 없는 地方自治團體는 地方自治의 存在意義를 喪失한 것과 같다고 할 수 있다.

勿論 地方自治의 本質은 純粹한 意味의 政治라고만은 할 수 없으며 더욱이 地方自治團體를 政治團體라고 하기 보다는 行政團體라고 하는 것이 바람직하다. 왜냐하면 地方自治團體가 統治機關의 一種이고 政治性이 強하다고 하더라도 權力指向的인 中央政治와 같을 수는 없으며, 地方自治에 中央政爭의 餘波가 미쳐서도

안된다. 따라서 行政이 利權化나 獵官化의 對象이 되지 않기 위해서도 地方行政機關의 非政黨化가 되어야 한다는 主張이 強하게 일어나고 있음을 잊어서는 안될 것이다.

不遠에 있을 우리나라 地方議會議員選舉와 地方自治團體長의 選舉에 있어서 政黨關與에 關한 是非가 많았던 것도 이와같은 地方自治의 政治性 때문이었다. 우리는 政黨政治가 未熟한 段階에 있고 官僚制가 定着段階에 접어드는 정도의 상황이고 地方政黨이 뿌리내릴 土壤이 마련되어 있지 않은 狀態에서 廣域自治團體地方議員의 政黨公薦制의 導入에는 많은 施行錯誤가 豫想되기도 한다.

특히 政策의 政治的要求와 職業官僚의 法規執行慣行과의 摩擦을 비롯해서 政治人인 自治團體長의 統率方針과 專門官僚와의 不調和, 그리고 地域과 無關한 中央政爭으로 말미암은 地方行政과의 不便함등은 우리에게는 큰 課題로 抬頭될 것임에 틀림없다.

분명한 것은 地方自治行政은 會社事業과 같은 점이 있어서 市長은 社長이고 事務員이며 住民은 株主이고 地方議會議員은 理事로 比喩될 수 있을 것이다. 따라서 事業을 하는데 損失을 좋아하고 휴지조각으로 바뀌지는 證券을 갖기를 바라는 株主가 될 사람이 없다. 이런 原理에 의해 不當한 稅金을 내거나 住民으로부터 버림받는 地方自治團體를 등한히 하는 住民이 있을 리 없을 것이다.

이런 霧圍氣속에서 政黨의 黨利黨略에 對한 競爭이 끼어 든다고 할 때 그 結果는 어떻게 될 것인가는 自明하다고 할 수 있다. 그러나 우리가 地方自治의 發展을 圖謀하면서 着過해서는 안 될 것은 地方自治團體는 中央政府와 對等한 관계에 있어야 할 地方政府라고 할 때 地方

自治團體는 나름대로 團體로서의 힘과 組織된 意見이 있어야 한다는 것이다.

勿論 集團의 힘, 組織된 意見은 바로 政黨의 機能을 통해서 凝集되기가 容易한 것이다. 더욱이 國民의 政治意識이 높아지고 中央政黨이 地方活動을 基盤으로 中央進出이 可能해 진다면 地方政治의 中央隸屬의 政黨化는 避할 수 없게 될 것이다.

이토록 地方自治와 政治와의 關係는 相關性的의 設定에 있어 매우 어려움이 있다. 地方自治의 바탕은 바로 住民의 意思를 集約해야 하는 政治性을 바탕으로 하면서 中央政治로부터 汚染되지 않는 別途의 領域을 確保하여야 하기 때문이다. 우리의 地方自治團體의 現實은 ① 오랜 中央依存的 性向에서 脫皮하지 못하고 있는 狀態에서 아직도 地方自治團體 스스로 하나의 政策目標을 定하고 이를 實現시키기 위한 計劃的인 活動시스템이 未成熟하며, ② 아직껏 行政公務員이 政策立案과 執行過程에서 外部壓力을 調整하며 適當히 回避 하면서 自己防禦를 于先으로 해온 慣習에 젖어 있는 狀態이고, ③ 地方自治에 있어서 政治化的 核心이 되는 住民이 主權者로서 公共政策形成에 積極的으로 參加할 수 있는 시스템이 充分치 못한 狀況이며, ④ 地方行政의 經營化라는 立場에서 보아도 住民需要를 科學的으로 選別하여 推進하는 經營시스템이 不確實한 상황에서 急變하는 與件에 따라 高度의 技術水準을 要求해 오고 있으므로 우리에게 있어서 地方行政의 專門化는 끝없이 追求되어야 할 課題라고 할 수 있다.

우리는 地方自治의 새로운 開幕을 앞두고 새술은 새부대에 담는다는 속담이 새삼스럽게 떠오른다. 새로운 時代의 展開에 앞서 새로운 課題에는 새로운 視覺을 가지고 臨해야 된다.

물론 새로운 視覺은 반드시 새 課題에만 適用되는 것이 아니고, 既往에 學論되었던 問題는 말할 것 없고 오랫동안 問題가 되어온 構造的인 問題까지 새롭게 照明해 볼 必要가 있다고 하겠다.

地方自治團體가 行政을 遂行함에 어떤 政策을 如何히 立案하고, 立案된 內容을 어떤 方式으로 效率的으로 執行할 것이며, 또 住民에게 提供해야 할 行政서비스와 그리고 그 서비스에는 어떤 價値를 賦與할 것인가 하는 문제는 行政에 相當한 哲學과 高度의 識見과 많은 經驗이 要求된다.

그래서 이를 行政技術이라고 하기도 한다. 또 이 技術은 行政與件의 變化에 따라 그 內容과 水準이 달라지게 되어 있다. 따라서 地方自治 行政이 指向하는 核心인 政治의 水準과 經營의 水準의 相關性을 如何히 調和시킬 것인가 하는 것은 高度의 技術일 수 밖에 없다고 할 수 있다.

II. 地方自治에 있어서의 行政技術

1. 政治化와 經營化의 調和

地方自治의 核心的 要素인 地方自治의 政治性과 經營性的의 比重이 높고 낮음의 程度는 나라마다, 또는 時代에 따라 다를 수 있으나 이는 그 나라 地方自治의 特性을 나타내는 바로미터가 될 수 있다.

地方自治團體가 單純한 行政事務를 處理하는 團體가 아니고 一種의 統治團體이며 行政서비스의 價値를 效率的으로 配分한다는 것은 그것이 單純한 事務執行만이 아니고, 어떤 類型의 서비스를 어느 程度 供給할 것인가 하는 價値配分

이라는 政治的 判斷이 先行되어야 하는 根本的인 課題를 안고 있다. 따라서 地方自治는 政治化와 經營化라는 두가지 目標의 相互作用을 考慮하지 않을 수 없다.

예컨대 地方行政의 經營의 立場에서 重要한 問題가 되는 것은 行政서비스를 選擇함에 있어 階層에 따라 地域住民이 要求하는 것을 어떻게 選別할 것인가 하는 것으로서, 여기에는 價値配分에 따르는 對立이 不可避하다고 할 수 있다.

그리고 이 價値配分에는 政黨이 그 役割을 하여야 하며 그렇게 될 때 비로서 住民은 제대로 參加機能을 遂行할 수 있게 되는 것이다. 그러함에도 불구하고 政黨이 明確한 政策을 가지고 地方自治의 方向을 잡아 주지 못하고 政黨이 黨利黨略에 따라 行動하거나, 住民의 경우에도 公益形成의 側面보다는 오히려 個人이나, 일부 集團 또는 地域의 利害에 따라 活動하는 傾向이 높아져 간다는 것이다.

다시 말해서 地方自治의 政治化에 있어 가장 重要한 對象이 되는 住民參加가 如意치 못하므로서 眞正한 住民意思가 集約되지 못하고 政黨化에 지나지 않게 되거나, 地方自治의 經營化에 있어서도 그 核心이 되는 行政서비스를 科學的으로 對應하지 못하여 行政코스트를 節減시키는데 焦點을 맞추려 하는 등 地方自治 本質에 비추어 歪曲될 憂慮마저 있다는 것이다.

實은 地方自治의 政治化에 依해서 政策價値의 優先順位가 決定될 수 있으며, 여기에 經營化에 依한 融合이 이루어져 理想的이라 할 수 있다.

그리고 地方自治의 政治化와 經營化는 地方自治의 歷史와 함께 그 振幅은 달라지게 되어 있다. 政治로부터의 影響을 極少化시키기 위하여 보다 적은 政府를 표방하며 管理技術을 強調할 수도 있고, 住民參加가 地域開發事業에 미치

는 政治的 作用이 強調되면서 보다 큰 政治가 표방되기도 하는 등 行政環境의 變化에 따라 地方自治의 政治와 經營의 限界는 달라지게 될 수 밖에 없다.

이와같은 行政管理技術의 次元과 公共政策의 價値選擇을 위한 시스템의 開發은 地方自治의 性格糾明을 위해 緊要한 課題라고 할 수 있다. 그러나 이 價値의 選別은 앞으로 民選의 長과 官僚集團과의 사이에서 專決될 수 있는 性質의 것이 아니고 住民이 政策決定에 廣範圍하게 參加하는 過程에서 이루어 진다고 할 수 있다.

結果적으로 地方自治는 統治體로서의 政治機能과 經濟體로서의 서비스機能을 함께 지니고 있다고 하겠다. 그리고 地方自治의 政治化와 經濟化의 두가지 脈絡을 統合하는 方便은 高度의 技術性이 要求되며, 따라서 이를 行政技術이라고 할 수 있다는 것이다.

2. 地方行政與件變化와 行政技術의 意味

行政技術에 關하여는 앞에서 여러차례 言及한 바 있으나 行政技術이란 意味를 깊고 넘어가야 할 필요가 있겠다.

地方自治는 풀뿌리 民主主義라고 한다. 이 意味는 民主主義의 原理를 쉽게 理解할 수 있다는 點에서 地域民主主義論이 強調되는 原論의 根據라고 할 수 있다. 우리는 本格的인 地方自治制를 實施하려는 계제이므로 現在로서는 地域民主主義論이 모든 것을 뒤엎는 霧圍氣속에 있으나 머지 않아 住民參加論이 活發히 強調될 것이다. 그러나 住民參加論은 어떻게 보면 너무나 原論의인 當然한 歸結이므로 쉽게 看過될 素地마저 없지 않다. 왜냐하면 住民參加의 原理와 必要性에 關하여는 異見이 있을 수 없기 때문이

地方自治와 行政技術

(Administrative Skills for Local Autonomy)

李 昌 洙

〈목 차〉

- I. 地方行政環境의 變化
- II. 地方自治에 있어서의 行政技術
- III. 地方行政公務員과 專門化

I. 地方行政環境의 變化

1. 地方自治와 行政의 限界

地方自治는 地域別로 地方主權을 確保하며 모든 住民이 自治權을 行使하는 過程에서 民主主義의 本質을 體得할 수 있는 效果的인 政治活動이라고 할 수 있다.

우리는 30년만에 地方自治를 復權하는 時點에서 地方自治를 위해 如何한 制度가 마련되어야 하는가에 關하여 學論하고 있지만 그 內實은 地方自治制度論보다는 運營論에 關心이 集中되고 있다는 것이 率直한 表現이다.

地方自治團體가 遂行하는 行政은 地方行政의 範疇에 속하므로, 地方行政이 國家의 與件이나 社會狀況에 의해 直·間接으로 影響을 받는 것과 같이 地方自治도 必然的으로 그 時代의 與件과 特性에 따라 많은 影響을 받게 된다.

行政은 全的으로 國家가 責任을 지고 國家의 動向에 따라 行政의 內容이 決定되는 것으로 알고 있다. 그러나 그 實態를 보면 國家는 主로 企劃, 立案, 指導를 하며 負擔金이나 補助金 등을 支出하나 그 執行은 市道나 市郡區가 責任을 지는 것이 一般的인 實狀이므로 이런 實情下에서 行政이 國民의 總意에 따라 合理的으로 適切하게 施行되기 위해서는 무엇보다도 地方行政分野에서부터 行政의 窮極의인 目的에 符合되게 運營되어야 할 것이다.

한편 地方行政의 中核인 地方自治는 그 地域 住民이 스스로의 意思와 責任으로 處理하는 地域의 政治 또는 行政을 말한다. 地域의 政治와 行政을 實施하는 方法으로서는 中央政府가 自身의 機關을 通해 實施하는 官治와 地域別로 地方自治團體가 行하는 自治로 나눌 수 있는데 中央集權의 國家에서는 官治의 傾向이 強한 反面 地方分權의 國家에서는 自治의 傾向이 強하다고 할 수 있다.

우리나라는 굳이 區分한다면 地方自治를 本格的으로 實施한다고 하더라도 官治의 特性을 많이 內包한다고 할 수 있다. 왜냐하면 우리는 오랫동안 中央集權의 體制속에 젖어 왔기 때문이며 이런 現狀 등을 감안할 때 地方行政은 環境變化의 影響을 크게 받을 수 밖에 없게 되어 있다고 하겠다.

우리나라 政治의 基底는 民主主義이어야 하며, 民主主義는 住民이 政治意思를 決定하여야 한다. 그리고 政治意思決定의 地域의 多元性이 地方自治團體의 必要性的 背景이라고 할 수 있다. 그러나 경우에 따라서는 반드시 그렇지 않고 中央依存性이 높을 수가 있다. 예컨대 國家經濟가 어려워져 地方財政이 궁핍하게 되면 이른바 「보다 적은 政府」 또는 「보다 돈 덜 쓰는 政府」를 指向하게 되고 이러한 中央의 政治바람이 地方에 그대로 投射되며 이는 地方自治團體의 政治問題가 되고 이렇게해서 形成되는 地方自治의 政治化는 地域의 政策樹立에 影響을 미치게 된다. 즉, 國家經濟의 下降은 地方財政의 어려움으로 나타나고 地方自治의 經營化가 主張된다. 이런 霧圍氣속에서는 行政서비스의 選別이나, 受益者負擔의 徹底, 그리고 民間委託의 促進等의 行政限界論의 對象인 減量經營의 施策이 擧論되게 된다. 그런데 地方行政은 地域發展과 地域住民의 幸福追求라는 公益을 達成해야 할 窮極의인 責任을 遂行하기 위해서 政策的 感覺이 豊富한 經營化의 資質과 行政運營能力向上이 不可欠하며, 地域住民의 共感이 前提되어야 하고 모든 事案에 對하여 經濟性만을 判斷의 基準으로 할 수 없는 專門性이 要求된다고 할 것이다.

結論의으로 地方行政은 行政環境의 影響을 至大하게 받을 수 밖에 없으며 그 影響을 如何히 地域의으로 消化시키고 이를 위한 行政의 限界를 克服하는가 하는 것이 主要한 課題라고 할 수 있다.

어떤 行政需要에 對하여 問題가 提起되었다고 해서 對症療法的 對應으로는 根本的인 問題解決에는 어려움이 따르게 되어 있다. 福祉問題의 경우, 福祉는 現金이나 物品이나 또는 서비스를

必要한대로 無制限 供給한다고 해서 解決되는 것이 아니고 受惠를 받는 한사람 한사람의 思考와 理解의 共感으로 連繫되었을 때 비로서 참다운 福祉는 具現되는 것이다. 이 경우 사람과의 思考의 連繫는 쉽게 이루어지는 것이 아니고 複合的인 與件의 綜合을 意味하므로 行政의 限界要因이라고 할 수 있을 것이다.

行政의 限界의 몇가지 類型을 例를 들어 보면, 첫째 行政能力의 限界 內至는 制約으로 個人의 責任을 어떤 水準으로 할 것인가 하는 것이다. 흔히 行政은 住民生活全般에 責任을 지게 되어 있으므로 行政서비스는 많을수록 좋다는 風潮가 支配的이다. 그러나 受惠의 立場에 있는 住民으로서는 行政의 擴大와 함께 行政費用의 增加가 持續될 수 밖에 없게 될 것이라는 事實을 알아야 할 것이고, 한편 시빌미니엄의 水準도 훨씬 높아지게 될 것이며 窮極에 가서는 모든 問題가 政府의 責任으로 歸結되게 될 것이다. 따라서 地方自治의 主權者인 住民의 責任이라는 觀點은 稀釋되는 結果가 되고 말것이다. 結局 地方自治團體의 過剩서비스의 要因이 되는 住民要求에의 對應이 住民에 對한 好感을 갖게 할 수는 있어도 結果的으로 行政서비스의 肥大化가 招來됨을 망각해서는 안될 것이다.

둘째 行政責任의 限界를 明白히 할 必要性이 있다는 것이다. 行政守備範圍를 뚜렷하게 하지 않게 되면 앞에서 言及한바와 같이 限없는 住民欲求에 對應하지 않으면 안되게 되므로 結局 自治團體가 擔當하여야 할 本來의 責任이 소홀하게 되고 이것 역시 住民의 欲求不滿을 助長하는 結果가 되고 말기 때문이다.

세계 公共의 機能에 關하여도 住民이 責任을 分擔하여야 하겠다는 것이다. 이는 地域社會(커뮤니티)行政에는 住民의 奉仕活動의 效用이

무엇보다 重要하다는 데 있다. 즉 公共財나 公共서비스의 安易한 擴大는 住民의 一方的 意識에 의해 公共財와 서비스供給의 寡少 또는 過大의 問題가 생길 뿐만 아니라 個人間 所得分配를 變化시켜 社會的 不公正의 原因이 되며, 한편 公共事業의 企業의 努力을 疏忽히 하여 非能率이 되므로서 受益者負擔의 擴大와 公共서비스의 縮小 내지는 公共서비스의 私的化와 같은 問題가 惹起될 우려마져 있다.

이와같이 指摘된 類型의 行政限界性 以外에 福祉서비스의 膨脹과 더불어 安易한 開發事業擴大 등으로 地方行·財政上의 問題가 提起되므로서 行政能力을 弱화시키는 結果가 되기도 한다. 그리고 個人의 社會的 責任을 強調하지 않으면 地方自治團體의 責任이나 企業의 社會的 責任으로 擴大되게 됨에 따라 一般住民의 個人的 欲求로 말미암은 放漫한 行政서비스의 擴大 現狀이 招來되게 된다. 이러한 現狀들은 시빌미니멈수준의 上向形成, 個人生活優先의 觀念, 地域開發事業優先의 思潮와 같은 權威主義의 行政責任論이 抬頭되게 된다.

地方自治團體의 行政責任은 政府에 對한 것이 아니고 住民에 對한 責任이어야 하며, 그 內容은 住民의 主場에서는 地方自治團體에 對한 信託關係라고 할 수 있기 때문에 地方自治團體는 地方自治의 趣意에 따라 必要한 事業을 適當한 範圍內에서 政策化시켜 나가야 하며, 아울러 住民은 그러한 政策決定에 參與하여야 하고 그 實現을 爲해 協力하여야 할 責任이 있다고 할 수 있다.

이러한 一連의 狀況을 감안할 때 地方自治團體의 行政에서는 많은 經倫과 專門的知識이 要求되며, 特히 우리는 地方自治實施와 關聯되어 急變하는 環境에 따른 行政限界에 關한 肯定

的인 受容이 必要하므로 이를 위해 行政公務員의 努力이 絶實히 要請된다. 結局 이러한 要請들은 行政이 하나의 技術的 領域이며 行政의 專門性을 認定할 수 밖에 없을 뿐만 아니라 行政이 專門的 領域으로 더욱 發展되어야 할 것을 의미한다고 할 수 있다.

2. 地方自治의 政治와 行政

地方自治는 地域의 發展과 地域住民의 幸福을 追求하기 위한 地域住民間의 活動으로 이루어진다고 할 수 있다. 地方自治는 地域內에서 必要한 일들을 住民 스스로 그들의 責任으로 解決해 나감을 基本으로 하는 것이므로 住民間의 諒解와 合意가 이루어져야 하는 것이다. 이러한 過程에는 政治가 생기게 마련이다. 이를 地方의 政治라고 하고, 國家를 經營하는 統治의 次元의 人間關係를 다루는 國家의 政治와 區分된다.

政治를 크게 나누면, ① 다른 사람을 包含한 共同의 意思를 決定하는데 如何한 秩序를 確立할 것인가 하는 것과 ② 여러 사람을 위해 어떤 決定을 내릴 것인가 하는 두가지 側面으로 나눌 수 있다.

統治나 自治의 制度와 그 現實에 關한 內容은 前者인 ①의 範疇로부터 생기는 것이고, 政策決定의 理論이나 方法에 關한 문제들은 後者인 ②의 範疇로부터 생기게 된다.

政治란 그 內面을 보게 되면, 서로 주고 받으면서 妥協해 가는 人間的過程이나 普遍妥當性있는 結論을 導出한다는 意味에서 技術的 問題이며, 政治는 客觀的 基礎를 가진 社會와 人間에 關한 構造的인 問題이면서도 다른 側面에서는 人間이 主體가 되어 勞力하는 바에 의해 지탱되는 것이라고 할 수 있다.

政治와 密接한 行政은 法的인 意味로는 國家나 地方自治團體의 政治의 所産인 立法作用에 依해 形成된 公의 意思를 執行하는 活動을 意味하지만 一般의 으로는 政府나 地方自治團體의 執行機關으로서의 活動을 말한다.

그러나 이러한 活動은 크게 보면 政治와 區分되지 아니한다. 굳이 政治와 區分하는 狹義의 概念으로 보면 行政官廳으로서의 組織的 活動을 意味하게 되며, 行政은 政府의 權力的作用을 除外하고 公共서비스를 提供하는 것이지만 公共의 名分으로 住民을 規制할 수 있는 社會의 力動關係와 연계되어 있기 때문이다.

政治와 行政의 有機的인 相關性은 地方自治에 至大한 影響을 미친다. 地方自治團體의 基本的인 業務活動이 政治的 所産이며, 이를 客觀的인 立場에서 執行하는 行政에서는 政治的 結論의 執行擔當者로서 政治性的 維持와 아울러 客觀性的 確保, 住民의 說得과 參與의 調和 그리고 政策이 지니고 있는 所定의 目標達成을 위해 如何히 活路를 開拓해 나갈 것인가 하는 것이 行政이 負擔하고 있는 課題이다. 그러나 이는 매우 어려운 일이므로 그런 意味에서 行政은 比重큰 技術이 될 수 밖에 없다.

그런 意味에서 地方自治의 特性으로써, 地方自治의 企業化와 經營化, 그리고 政治化의 課題가 생기게 된다고 하겠다

가. 企業化되는 地方自治

地方自治團體의 行政서비스의 適正供給은 地方自治의 結果에 따라 달라질 수 있지만 低廉한 行政서비스의 提供은 地域社會에서 指向하는 重要課題中의 하나이며 最大의 行政目標임에 틀림없다. 특히 行政서비스의 效率化는 行政의 經濟성과 能率性的 追求라는 立場에서 볼때 地方自治團體의 企業성과 連結되게 된다.

行政서비스의 效率化를 追求한다고 해서 企業의 減量經營의 原理가 그대로 導入되어서는 안되며, 더욱이 地方自治制가 지니는 民主化와 福祉化의 基本的 體質이 蠶食될 可能性을 無視해서는 안될 것이다.

勿論 地方財政이 어렵게 되면 財政收支의 均衡을 맞추기 위해 地域開發優先의 財政運營으로 轉換하거나, 受益者負擔의 徹底, 企業會計制의 擴大, 地方緣故債의 增加, 公社나 第3 세타의 增大, 그리고 地方財政의 受益指向의 施策을 強化하는 등의 措置가 이루어지게 되는데 이러한 措置는 一時的인 것이어야 하며 그렇지 못할 때는 非住民性의 誤謬를 낳게 할 우려가 있다.

한편 地方財政의 企業化를 통해 福祉化의 目的을 達成하는 福祉指向의 精神基盤을 確立할 수도 있다. 예컨대 都市地域서비스의 경우는 福祉施策經費를 一般會計에서 주로 充當하고 住民負擔이나 社會團體나 企業의 參與도가 낮은 경우 非福祉型財政이라고 指摘하기도 한다. 따라서 地方自治의 企業化와 社會化(別稱 福祉化)의 調和를 위해 高度의 行政技術이 要求된다고 할 수 있다.

나. 經營化에 따른 地方自治

地方自治團體가 行政서비스를 提供하는 團體라는 立場에서 보면 地方自治團體도 充分한 經營體임에 틀림없다. 地方自治團體가 企業經營的 發想과 制度를 導入 하므로써 地方自治行政을 技術管理的 現狀으로 把握되기도 한다.

地方自治에 있어서의 經營化는 자칫 나나치게 되면 두가지 함정에 빠질 우려가 있다.

첫째 政治的 立場에서 볼 때 非政治化를 招來할 危險이 있고, 둘째 財政의 側面에서 보면 非社會化를 야기시키게 되므로써 앞에서 指摘한

反住民性의 特性이 우려되기도 한다. 勿論 逆으로 徹底한 經營의 構造는 政黨政治와 연계되었을 때 오히려 當該 地域社會가 政治的으로 보다 큰 影響을 받게 될 우려도 없지 않다.

地方自治의 經營化를 위해 그리고 行政事務管理改善을 위해 컴퓨터 시스템을 導入하거나 第3섹타와 같은 經營의 理念이 徹底히 導入되므로서 效果를 거둘 수 있으나 한편으로 이러한 行政運營에는 비지니스의 特性으로 變質되므로서 住民福祉를 追求하는 地方自治에 있어서는 무엇 때문에 누구를 위해 經營化를 하는 것인가 하는 疑問이 提起될 우려마저 있다. 다시 말해서 地方自治團體가 아무리 財政上 어려움이 있다고 하더라도 地方自治團體는 經營體가 아니고 統治體로서 獨自의인 政策決定과 執行이 保障되어야 하기 때문이다. 이런 意味에서 地方自治의 經營에는 經營의 特性과 地域統治의 特性의 調和라는 어려운 課題가 胎頭된다고 하겠다.

다. 政治化의 核으로서의 地方自治

地方自治團體는 性格上 中央政府의 行政機關이 아니다. 機關委任事務를 處理하는 地方行政機關이기도 하지만 固有事務를 執行하는 一種의 政治機關이기도 하다. 따라서 各自治團體別로 住民이나 利害集團의 意見對立이나 政策에 關한 競爭이 不可避하며, 나름대로의 政策이 없는 地方自治團體는 地方自治의 存在意義를 喪失한 것과 같다고 할 수 있다.

勿論 地方自治의 本質은 純粹한 意味의 政治라고만은 할 수 없으며 더욱이 地方自治團體를 政治團體라고 하기 보다는 行政團體라고 하는 것이 바람직하다. 왜냐하면 地方自治團體가 統治機關의 一種이고 政治性이 強하다고 하더라도 權力指向的인 中央政治와 같을 수는 없으며, 地方自治에 中央政爭의 餘波가 미쳐서도

안된다. 따라서 行政이 利權化나 獵官化의 對象이 되지 않기 위해서도 地方行政機關의 非政黨化가 되어야 한다는 主張이 強하게 일어나고 있음을 잊어서는 안될 것이다.

不遠에 있을 우리나라 地方議會議員選舉와 地方自治團體長의 選舉에 있어서 政黨關與에 關한 是非가 많았던 것도 이와같은 地方自治의 政治性 때문이었다. 우리는 政黨政治가 未熟한 段階에 있고 官僚制가 定着段階에 접어드는 정도의 상황이고 地方政黨이 뿌리내릴 土壤이 마련되어 있지 않은 狀態에서 廣域自治團體地方議員의 政黨公薦制의 導入에는 많은 施行錯誤가 豫想되기도 한다.

특히 政策의 政治的要求와 職業官僚의 法規執行慣行과의 摩擦을 비롯해서 政治人인 自治團體長의 統率方針과 專門官僚와의 不調和, 그리고 地域과 無關한 中央政爭으로 말미암은 地方行政과의 不便함등은 우리에게는 큰 課題로 抬頭될 것임에 틀림없다.

분명한 것은 地方自治行政은 會社事業과 같은 점이 있어서 市長은 社長이고 事務員이며 住民은 株主이고 地方議會議員은 理事로 比喩될 수 있을 것이다. 따라서 事業을 하는데 損失을 좋아하고 휴지조각으로 바뀌지는 證券을 갖기를 바라는 株主가 될 사람이 없다. 이런 原理에 의해 不當한 稅金을 내거나 住民으로부터 버림받는 地方自治團體를 등한히 하는 住民이 있을 리 없을 것이다.

이런 霧圍氣속에서 政黨의 黨利黨略에 對한 競爭이 끼어 든다고 할 때 그 結果는 어떻게 될 것인가는 自明하다고 할 수 있다. 그러나 우리가 地方自治의 發展을 圖謀하면서 着過해서는 안 될 것은 地方自治團體는 中央政府와 對等한 관계에 있어야 할 地方政府라고 할 때 地方

自治團體는 나름대로 團體로서의 힘과 組織된 意見이 있어야 한다는 것이다.

勿論 集團의 힘, 組織된 意見은 바로 政黨의 機能을 통해서 凝集되기가 容易한 것이다. 더욱이 國民의 政治意識이 높아지고 中央政黨이 地方活動을 基盤으로 中央進出이 可能해 진다면 地方政治의 中央隸屬의 政黨化는 避할 수 없게 될 것이다.

이토록 地方自治와 政治와의 關係는 相關性的의 設定에 있어 매우 어려움이 있다. 地方自治의 바탕은 바로 住民의 意思를 集約해야 하는 政治性을 바탕으로 하면서 中央政治로부터 汚染되지 않는 別途의 領域을 確保하여야 하기 때문이다. 우리의 地方自治團體의 現實은 ① 오랜 中央依存的 性向에서 脫皮하지 못하고 있는 狀態에서 아직도 地方自治團體 스스로 하나의 政策目標을 定하고 이를 實現시키기 위한 計劃的인 活動시스템이 未成熟하며, ② 아직껏 行政公務員이 政策立案과 執行過程에서 外部壓力을 調整하며 適當히 回避 하면서 自己防禦를 于先으로 해온 慣習에 젖어 있는 狀態이고, ③ 地方自治에 있어서 政治化的 核心이 되는 住民이 主權者로서 公共政策形成에 積極的으로 參加할 수 있는 시스템이 充分치 못한 狀況이며, ④ 地方行政의 經營化라는 立場에서 보아도 住民需要를 科學的으로 選別하여 推進하는 經營시스템이 不確實한 상황에서 急變하는 與件에 따라 高度의 技術水準을 要求해 오고 있으므로 우리에게 있어서 地方行政의 專門化는 끝없이 追求되어야 할 課題라고 할 수 있다.

우리는 地方自治의 새로운 開幕을 앞두고 새술은 새부대에 담는다는 속담이 새삼스럽게 떠오른다. 새로운 時代의 展開에 앞서 새로운 課題에는 새로운 視覺을 가지고 臨해야 된다.

물론 새로운 視覺은 반드시 새 課題에만 適用되는 것이 아니고, 既往에 學論되었던 問題는 말할 것 없고 오랫동안 問題가 되어온 構造的인 問題까지 새롭게 照明해 볼 必要가 있다고 하겠다.

地方自治團體가 行政을 遂行함에 어떤 政策을 如何히 立案하고, 立案된 內容을 어떤 方式으로 效率的으로 執行할 것이며, 또 住民에게 提供해야 할 行政서비스와 그리고 그 서비스에는 어떤 價値를 賦與할 것인가 하는 문제는 行政에 相當한 哲學과 高度의 識見과 많은 經驗이 要求된다.

그래서 이를 行政技術이라고 하기도 한다. 또 이 技術은 行政與件의 變化에 따라 그 內容과 水準이 달라지게 되어 있다. 따라서 地方自治 行政이 指向하는 核心인 政治의 水準과 經營의 水準의 相關性을 如何히 調和시킬 것인가 하는 것은 高度의 技術일 수 밖에 없다고 할 수 있다.

II. 地方自治에 있어서의 行政技術

1. 政治化와 經營化의 調和

地方自治의 核心的 要素인 地方自治의 政治性과 經營性的의 比重이 높고 낮음의 程度는 나라마다, 또는 時代에 따라 다를 수 있으나 이는 그 나라 地方自治의 特性을 나타내는 바로미터가 될 수 있다.

地方自治團體가 單純한 行政事務를 處理하는 團體가 아니고 一種의 統治團體이며 行政서비스의 價値를 效率的으로 配分한다는 것은 그것이 單純한 事務執行만이 아니고, 어떤 類型의 서비스를 어느 程度 供給할 것인가 하는 價値配分

이라는 政治的 判斷이 先行되어야 하는 根本的인 課題를 안고 있다. 따라서 地方自治는 政治化와 經營化라는 두가지 目標의 相互作用을 考慮하지 않을 수 없다.

예컨대 地方行政의 經營의 立場에서 重要한 問題가 되는 것은 行政서비스를 選擇함에 있어 階層에 따라 地域住民이 要求하는 것을 어떻게 選別할 것인가 하는 것으로서, 여기에는 價値配分에 따르는 對立이 不可避하다고 할 수 있다.

그리고 이 價値配分에는 政黨이 그 役割을 하여야 하며 그렇게 될 때 비로서 住民은 제대로 參加機能을 遂行할 수 있게 되는 것이다. 그리함에도 불구하고 政黨이 明確한 政策을 가지고 地方自治의 方向을 잡아 주지 못하고 政黨이 黨利黨略에 따라 行動하거나, 住民의 경우에도 公益形成의 側面보다는 오히려 個人이나, 일부 集團 또는 地域의 利害에 따라 活動하는 傾向이 높아져 간다는 것이다.

다시 말해서 地方自治의 政治化에 있어 가장 重要한 對象이 되는 住民參加가 如意치 못하므로서 眞正한 住民意思가 集約되지 못하고 政黨化에 지나지 않게 되거나, 地方自治의 經營化에 있어서도 그 核心이 되는 行政서비스를 科學的으로 對應하지 못하여 行政코스트를 節減시키는데 焦點을 맞추려 하는 등 地方自治 本質에 비추어 歪曲될 憂慮마저 있다는 것이다.

實은 地方自治의 政治化에 依해서 政策價値의 優先順位가 決定될 수 있으며, 여기에 經營化에 依한 融合이 이루어져 理想的이라 할 수 있다.

그리고 地方自治의 政治化와 經營化는 地方自治의 歷史와 함께 그 振幅은 달라지게 되어 있다. 政治로부터의 影響을 極少化시키기 위하여 보다 적은 政府를 표방하며 管理技術을 強調할 수도 있고, 住民參加가 地域開發事業에 미치

는 政治的 作用이 強調되면서 보다 큰 政治가 표방되기도 하는 등 行政環境의 變化에 따라 地方自治의 政治와 經營의 限界는 달라지게 될 수 밖에 없다.

이와같은 行政管理技術의 次元과 公共政策의 價値選擇을 위한 시스템의 開發은 地方自治의 性格糾明을 위해 緊要한 課題라고 할 수 있다. 그러나 이 價値의 選別은 앞으로 民選의 長과 官僚集團과의 사이에서 專決될 수 있는 性質의 것이 아니고 住民이 政策決定에 廣範圍하게 參加하는 過程에서 이루어 진다고 할 수 있다.

結果적으로 地方自治는 統治體로서의 政治機能과 經濟體로서의 서비스機能을 함께 지니고 있다고 하겠다. 그리고 地方自治의 政治化와 經濟化의 두가지 脈絡을 統合하는 方便은 高度의 技術性이 要求되며, 따라서 이를 行政技術이라고 할 수 있다는 것이다.

2. 地方行政與件變化와 行政技術의 意味

行政技術에 關하여는 앞에서 여러차례 言及한 바 있으나 行政技術이란 意味를 깊고 넓어가야 할 필요가 있겠다.

地方自治는 풀뿌리 民主主義라고 한다. 이 意味는 民主主義의 原理를 쉽게 理解할 수 있다는 點에서 地域民主主義論이 強調되는 原論의 根據라고 할 수 있다. 우리는 本格的인 地方自治制를 實施하려는 계제이므로 現在로서는 地域民主主義論이 모든 것을 뒤엎는 霧圍氣속에 있으나 머지 않아 住民參加論이 活發히 強調될 것이다. 그러나 住民參加論은 어떻게 보면 너무나 原論의인 當然한 歸結이므로 쉽게 看過될 素地마저 없지 않다. 왜냐하면 住民參加의 原理와 必要性에 關하여는 異見이 있을 수 없기 때문이

增稅 또는 稅新設 또는 國家나 他機關으로부터의 支援金을 增大 시키는데에 關心을 돌리고 있는 實情인 바, 이런 狀態에서는 地方財政의 健全化는 當分간은 어려울 것으로 豫見된다. 왜냐하면 國家財政의 限界와 地方財政需要的 增大性向은 그리 쉽게 變해질수 없기 때문이며, 어떤 方法으로든지 地方財政規模의 擴大는 分明히 錦上添花임에 틀림없기 때문이다. 그러므로 地方財政을 健全하게 擴充하는 일에는 地方財政에 關한 住民과의 合意와 效率의 運營이 併行되어야 할 것이고 이 또한 쉬운 일이 아니다.

더욱이 地方自治의 本質의인 課題는 自治權의 強化에 있는 것이지 依存財源에 依한 事業遂行을 하면서 結果의으로 國家 隸屬增大 현상을 目的으로 하지 않는다.

따라서 自治權의 強化를 爲하여는 自治의 量의 擴大보다는 自治의 質을 높여 나가야 하는 것이다. 따라서 國家로부터의 예측에서 脫피하려면 地方自治團體 스스로가 事業을 計劃하고 政策을 開發하여 自主的으로 執行할 수 있어야 할 것이다. 이렇게 되기 위해서는 行政擔當者는 많은 地域의 資料가 必要하며 그 地域의 特性이 反映되어야 하고 政策立案能力과 管理技術 그리고 많은 經驗에 依한 行政哲學이 具備되어 있을 때 비로서 可能할 수 있는 것이다. 이러한 要素들은 어느 한사람의 아이디어에 의해서 左之右之 될 수 없는 地方自治時代의 새로운 行政技術임에 틀림없다.

이와같이 地域을 個性있게 發展시켜가기 위해서는 地域規模나 發展段階와 地域特性 등 여러 가지 條件에 맞고 地方自治團體政策에 符合되는 適正技術을 開發해 나갈 수밖에 없다고 하겠다.

3. 地方自治團體公務員이 갖추어야 할 行政技術

行政分野에 오랫동안 從事하고 나름대로 經驗을 가진 公務員을 行政技術者라고 한다. 이들은 앞에서 言及한 바와 같이 오랜 經驗만이 아니라 많은 現實的 資料를 갖고 地域을 爲해 조정할 수 있는 企劃力, 管理力, 統合力 등의 資質을 함께 갖추고 있다고 보기 때문이다.

더욱이 地方自治團體의 行政技術은 國家行政에서 要求하는 技術과 달라야 할 것이다.

첫째, 地方自治團體의 環境條件와 政策課題에 맞는 技術이어야 한다. 地域保存은 말할 것 없거니와 地域開發이나 振興은 결코 새로운 始作이 아니고 그 地域의 地理와 氣像의 條件을 비롯해서 風習, 방언 各種傳統놀이 등 文化的 條件과 地域이 保有하고 있는 資源과 아울러 그 地域資源으로 潛在하고 있는 可能性을 찾아내서 最大限으로 適用할 수 있어야 한다.

地方自治團體에 屬해있는 公務員은 自己가 맡고 있는 事務處理를 함에 있어 반드시 앞에서 言及한 要素들을 고루 活用할 수 있어야 하며 이러한 行政技術의 開發은 不斷한 教育과 더불어 地域資源의 不斷한 點檢과 함께 그들이 參與하고 있는 地域에 對한 無限한 愛着을 지녀야 하는 것이다. 以上과 같은 地方行政公務員의 役割은 아무나 할 수 있는 일이 아니고 매우 重要한 技術임에 틀림없다. 흔히 이런 程度의 技術은 地域間의 交流를 통해 轉授 받을 수 있는 것으로 誤解되기도 하나 地域間交流의 本質이 學習에 있다가 보다 自他間의 共通性과 異質性을 識別하기 위한 것이라고 볼 때 行政技術의 向上은 그리 쉽지 않음을 부언하고자 한다.

둘째, 地方自治團體의 自律性を 維持하고 增進시키기 위한 技術이어야 한다. 이제껏 中央의 指示와 統制에 익숙해 있는 地方自治團體의 公務員에게는 아직도 自力이 極히 劣惡한 形便이며 모든 業務는 法規나 前例에 의한 틀에 잡힌 형태로 執行해 왔다고 할 수 있다.

中央의 提示나 法規에 따라 行政을 遂行하려면 必然적으로 劃一的인 基準에 따르게 되므로 그런 政策은 地域적으로 반드시 適合하다고 할 수 없다. 따라서 地方自治團體의 公務員은 地域課題를 迅速하고 敏感하게 찾아 낼 수 있는 技術이 必要한 것이다.

세째, 地方自治團體에서는 모든 課題를 住民의 立場에서 住民으로 하여금 輿論을 形成시키고 住民參加가 活發하게 될 수 있도록 하는 技術이어야 한다. 가장 理想的인 것은 地域의 問題는 地域住民 스스로 찾아 解決하는 것이 바람직하다. 地方自治團體行政의 守備範圍를 감안할 때 無制限의 行政的 對應에는 限界가 있을 것이고 이는 오히려 地方自治의 本質에도 어긋나는 結果가 豫想되기 때문이다.

地域課題는 地域住民이 스스로 解決하려는 努力이 先行된 후에 地方自治團體가 公共政策으로 對應하는 것이 마땅하다 할 것이다. 이 過程에서 住民輿論의 수렴과 事務內容의 公開는 매우 重要하며 地方自治團體에서의 情報公開가 매우 큰 意味가 있고 技術성이 要求되듯이 地方自治團體公務員의 行政技術로서 큰 意味가 있는 것이다.

이 以外에도 業務와 關聯된 專門知識과 技術은 簡單히 說明할 수 없도록 複雜하고 多様하다고 하겠으나 地方自治下에서 行政遂行上 要求되는 技術성에 關하여 論及 하는 것으로 代하고자 한다.

行政技術은 行政을 어떻게 定義할 것인가에 따라 다르게 解釋할 수 있다. 一般적으로 地方自治團體의 行政은 自治團體의 政治的 責任과 住民의 公共責任이 適切히 配分融화되어야 하는데 이는 그 關係를 이어주는 役割을 擔當하는 公務員의 活動에 依해서 決定되게 된다. 이런 業務를 擔當하는 公務員은 該當業務에 專門성이 있어야 하며, 함께 政治的 中立이 要求되는 것이다. 地方自治團體公務員은 政治機關의 立場에서 하는 것이 아니고 政治家와 다른 獨自的인 知識과 뚜렷한 主觀을 가지고 政治家를 補佐하거나 補助하는 立場이 되어야 한다. 이러한 姿勢는 民願人이나 行政서비스 需要者에게도 마찬가지이며 이러한 關係는 政治人이나 民願人이나 公務員 등이 各己의 立場에서 獨自성이 認定된 相互關係의 維持와 尊重이 前提되어야 할 것이다.

地方自治團體公務員의 獨自的인 知識과 主觀은 政策立案의 경우에 極히 必要한 要素로서 이러한 能力이 없으면 그 政策은 實質的인 것이 못되며 實踐性도 問題가 된다. 即 政策의 執行段階에서 어떤 일이 생기며 또 생기지 않던가를 아는 知識, 計劃된 政策을 執行하려 하는데 어떤 문제에 생길 수 있겠는가 하는 데에 關한 知識, 또는 政策執行에 따라 豫想되는 制約과 障礙가 무엇인가 하는 것을 아는 知識 등이 있어야 한다는 것이다. 行政公務員은 많은 政策을 推進하면서 蓄積된 職務上의 知識은 새로운 政策立案에 필수불가결한 要素이다. 따라서 이는 行政技術의 核心이며, 흔히 立法過程에서 政府提出 法案이 立法의 中心이 되는 根源이기도 하다.

한편 行政公務員이 政策實施에 必要한 獨自的인 主觀이 바로 公務員이 勤務하여야 할 職責이 되는 것이며 이 職責이 바로 行政組織이 될

수 있는 것이라고 할 수 있다.

예를 들어 政治家인 首長은 一般的으로 어떤 個別的인 問題로부터 政策의 發想을 하게 되고, 또 前任者와 다른 政策으로 轉換을 試圖하고자 하는 것이 普通이다. 이러한 現狀은 政策의 安定性을 해칠 우려가 있다. 그리고 政治家는 短期的인 成果를 바라는 경향이 많으므로 行政上의 施行錯誤가 우려된다. 따라서 專門家로서의 行政公務員이 政治와 科學의 均衡과 調和를 實現시키지 않을 수 없게 된다.

그러므로 行政公務員에게 要求되는 獨自의 主觀으로는 合法性과 豫測可能性, 公平性과 合理性의 確保를 意味할 수 있다. 公平性을 들어 보면 公共性은 利益과 負擔의 公平한 配分, 競合되는 利益間의 公平한 調整과 統合을 이루는 것이고 不公平한 行政은 住民의 不滿의 要因이며 地方自治에 對한 信賴感의 低下要因이 되는 것이므로 行政公務員이 公平性을 維持하도록 寄與하는 일은 바로 地方自治가 要求하는 行政技術이라고 할 수 있다.

Ⅲ. 地方行政公務員과 專門化

1. 政治家의 役割과 行政家의 役割

政治와 行政과의 關係가 매우 중요하며 이 두 概念의 相互關係는 各已 分野別로 構成되어 있는 構成員間의 能力과 影響力間의 均衡의 問題일 뿐만 아니라 서로 어떤 影響을 주는가 하는 本質의 問題인 것이다. 政治家가 어떤 일을 할 수 있으며 行政公務員이 어떠한 姿勢를 取하는가 하는 것은 쉽게 斷定지을 수 없는 것이다. 理想的으로 보면 政治家와 行政官은 能力面

이나 姿勢面에서 각기 달라야 하며 그러면서도 適切히 調和되어야 하며 傳統的으로 區分된 各已의 領域을 침범하여서는 안된다.

그러나 政治家와 行政官이 各已의 貢獻度나 影響力은 政府의 上層部를 對象으로 評價되는 것이 아니라 政治시스템 全般과 關聯하여 이루어지는 것이므로 政治家와 行政家와의 關係는 진밀할 수 밖에 없다.

政治家와 行政官과의 關係를 表現하는 몇가지 說明가운데 議員立法의 比重이 줄어든다 하는 것으로 行政의 專門性을 強調하고 있으나 이로써 政黨의 政策形成權能이 行政官에게 넘어온 것이 아니고 逆說의인 表現이 될지 모르지만 行政官이 個人的으로는 政策立案에 影響力을 行使할 수 있을지 모르지만 集團(組織)에 의해 影響을 行使할 수 없음을 간과해서는 안될 것이다.

傳統的으로 政治와 行政과 關係는 目的과 手段의 關係라고 할 수 있다. 政治를 통해서 政治의 意思가 決定되고 이 意思가 制度的인 過程을 거치므로서 適正하게 設定된 公的權力이 되며, 行政은 行政外에서 決定한 政治의 決定을 實行하는 것이다. 이런 意味에서 行政의 科學性을 形成하게 하는 原因이 된다.

科學이란 주어진 一連의 政治의 目的을 達成하기 위한 效率의인 手段이라고 할 수 있다. 그러나 政治와 行政을 區劃하는 基準을 客觀적으로 提示하기는 어려운 것이다. 다만 政治가 行政을 區劃하는 하나의 方便으로 政治를 選舉에 依해 選出된 職員과 行政擔當者와 이들을 選出하거나 그에 따른 影響을 미치게 하는 사람들의 活動을 政治라고 하고 行政은 地方行政官이나 그들을 助言하는 者들의 活動을 意味할 수도 있다. 어쨌든 政治의 意思는 政黨이나 利益

集團이나 이들의 合作에 依해 形成되지만 行政은 一定한 規則에 따라 公共政策으로 受容하고 特殊階層에의 利益을 調整하는 등의 過程을 거친다. 結局 政治는 變動可能性이 높고 不確實의 일 수 있으나 行政은 安定과 루틴化가 된 分野로서 現實의인 特性을 지니고 있다고 할 수 있다.

이와같은 政治와 行政의 相互關係를 前提로 單純히 政治家와 行政家의 役割을 區分하는 것은 매우 어려운 일이다. 예컨대 어떤 政策이 立案되고 執行되는 過程을 ①政策形成 ②利害의 調整 ③個別的 地域의 要求의 受容 ④政治責任과 行政裁量의 均衡維持 ⑤執行의 段階를 거치게 되는 것으로 區劃 할 때 一般의으로는 ①과 ②는 政治家가 責任을 지며, 行政官은 政治的 決定過程에서 不足함을 補佐하는 것이고, ③의 경우는 政治家가 特定地域에 影響을 行使하려는 立場이 되고 行政官은 公平성과 劃一性이라는 條件을 根據로 政治家의 影響力에서 客觀性을 지키려는 立場이 되며, ④는 政治家와 行政官間에 利害對立이 不加避한 段階이며, ⑤는 兩側의 意見이 調整된 結果의 施行과 아울러 그 結果의 一次的 責任은 行政官이 지게된다. 이러한 相互關係를 이루어 볼 때 政治家와 有能한 行政官과 의 實質의인 協力이 必要하다. 그러나 行政官의 立場에서 보면 議員이나 政治的首長의 侍女가 될 수 밖에 없으므로 行政이 政治의으로 中立하기 위해서는 技術의 行政, 다시말해서 行政의 專門化가 強調될 수 밖에 없다.

2. 地方行政公務員에 있어서의 專門化

政治家는 行政시스템의 最終의인 統制者가 된다. 地方行政의 政治化는 選出된 議員 뿐만

아니라, 政治的으로 選出된 首長과의 關係에 依해서 鮮明해진다. 이들은 職業公務員에 對하여 系統的이고 直接的인 權限을 行使할 수 있으나 人員, 時間, 行政經驗 등의 組織管理에서 未洽하다고 보고 政策의 最終決定權限이 있음을 強調한다. 이러한 狀況에서 行政官에 있어서의 公平성은 行政官의 生命이며, 이러한 役割을 通해서 漸次로 行政의 劃一성과 專門的 裁量의 範圍를 定立하는등 行政官의 位相을 착실하게 잡아가게 된다. 行政官은 公平한 規則과 行政手續을 通해서 政治家의 特殊性을 克服할 수 있어야 하며 그런 意味에서 行政技術로서의 專門性이 確保되어야 한다.

行政의 專門化를 위해 行政官은 제네랄리스트로서의 獨自性이 保障되고 스페셜리스트로서의 業務上의 技術性이 確保되어야 한다. 그리고 專門性的 確保를 위해 行政機關間의 業務配分과 그 職務를 遂行함에 따른 責任體系가 確立되어야 하며 科學的 行政의 기틀을 不斷히 造成해 나가야 할 것이다.

3. 제네랄리스트와 스페셜리스트 行政官

現代行政은 多樣한 特定の 專門家를 必要로 한다. 그리고 이들은 專門的 權威에 따라 權利를 要求하고 또 享受하기도 한다. 이들은 行政의 分業과 知識의 專門化를 갖추게 되며 어느모로 보면 利益集團과의 깊숙한 관계도 맺는 不作用도 있을 수 있음을 간과해서는 안된다. 특히 行政專門人을 區分하는 제네랄리스트는 行政官으로서의 다른 職種の 사람이 갖출 수 없는 特性이 要求된다. 이는 國家마다 다를 수 밖에 없는데 일반적으로 제네랄리스트 行政官은 公務에 對한 信念, 態度, 倫理論 등에 걸쳐 強한 傳統을

갖고 이를 體得하게 한다. 그리고 제네랄리스트는 該當機關의 慣習과 엄한 規律에 依해 保護를 받기도 한다. 제네랄리스트는 機關長의 對外的인 行爲와 不作爲에 對해 全責任을 지게 되는데 이러한 理由는 政治的인 首長의 役割에 있어 決定的인 뒷받침을 해주는 位置에 있기 때문이다.

한편 제네랄리스트 行政官은 機關長을 보필하기 위해, 保有하고 있는 行政技術을 客觀的인 立場에서 最善을 다해 活用하기 위해, 政策助言家로서의 솔직성과 誠實性을 가지고 業務에 臨하되 어떤 政策立案을 위해 充分한 檢討를 거쳐 選別한 후에는 철저한 침묵이 要求된다. 그렇다고 高級行政官은 不得已 個人的인 見解를 이야기할 수 밖에 없는 경우가 있을 수 있다.

이때에 高級行政官은 政治的인 음치가 되어서는 안되며 自己利益이 아닌 地域社會에 獻身的인 立場에서 그리고 行政目的에 副應하는 結緣한 立場으로 個人的인 意見을 當然히 陳述하여야 할 것이다. 이런 意味에서 제네랄리스트 行政官은 나뉠대로의 獨立性과 從屬性이 함께 갖추어져야 한다. 그리고 제네랄리스트인 行政官의 政治的인 任務와 管理的인 任務는 部下에 對하여 行政機關의 管理者로 생각하게 하기 보다는 上司에 對한 政策助言者로 行勢하는 傾向이 있으나 두 任務를 함께 遂行하여야 할 것이며 이를 위해 充分한 訓練이 있어야 하겠다. 즉 제네랄리스트로서의 行政官은 行政的인 連續性, 一慣性, 그리고 公平性의 維持를 위해 政治家와 다른 固有의 責任이 있음을 強調하고자 하는 것이다.

한편 行政機能 가운데 高度의 專門的인 知識을 要求하는 스페셜리스트는 專門的인 技術 自體가 絶對的인 領域이 있으므로 이들 스페셜리스트는 客觀的인 立場에서 所管業務에 臨하여야 하며

그렇다고 技術에 관하여 고집쟁이가 되어서는 안된다.

行政官은 그들 나뉠대로의 行政倫理를 갖어야 하며 不條理한 政治的인 壓力에는 抵抗하는 能力을 가져야 한다. 官僚制 內部的인 自己規律을 통해 政治的인 介入에 抵抗하는 것은 行政官 自身에게도 큰 意味가 있다.

地方自治를 實施하는 段階에 中央의 政治的인 餘波가 클 것으로 展望되는 가운데 中央의 指示나 上司의 指示에 길들여진 地方自治團體公務員이 自己의 位置와 役割에 관한 뚜렷한 認識과 더불어 제네랄리스트로서의 行政技術에 關하여 새삼스럽게 吟味하면서, 한편 行政技術習得을 위해 最善을 다하여야 할 것이다.

끝으로 規在의 地方自治團體公務員은 自己가 오랜 公務員經驗에 依해 쌓인 經驗을 行政技術로 認識하지 못하고 自己의 行政에 對한 力量이 歲月이 흐름에 따라 누구라도 얻을 수 있는 程度의 것이라고 自己卑下에 젖고 있는 것은 아닌지, 아니면 自滿에 빠져 虛張聲勢를 하는 權力主義에 표본은 아닌지, 또 近者의 行政不信風潮에 휘말려 스스로의 權威을 벗어던지고 있는 것은 아닌지, 反省하면서 나뉠대로 自身의 行政哲學이 어떤것 인가를 깊이 되새겨 보아야 할 것으로 思料된다.

〈參考文獻〉

- Administrative Theories & Politics by Poterself. (George Allen & Lorvin, 1977)

- 組織のなかの人間(東京 創元社 번역 岡部康三 The organization Men by William Whyte.
- 地方自治の經營 (高寄昇三, 學陽書房, 1989)
- 現代地方自治の 機能と役割(本田 弘, きょう也り 1990)
- 自治體學報(良書普及會 1987)
- 地域政治の社會學(間場 壽一編, 世界思想社)
- 現代の地方自治(牛嶋正著 有斐閣 ブックス)