

地方自治行政組織의 理念과 構造

Doctrine and Structure of Local Autonomy Administration

尹 在 豊

(서울시립대 교수·행정학)

目 次

- I. 머리말
- II. 地方自治行政組織의 理念
- III. 組織構造의 意味와 構成要素
- IV. 地方自治行政組織의 構造
- V. 맺는말

I. 머리말

작년말에 國會에서 地方自治法 8차 개정안이 통과됨으로써 오랫동안 地方自治制의 실시를 눈앞에 두게 되었다. 地方自治制의 실시가 地方行政에 부여하는 의미는 무엇보다도 地方에서의 行政方式이 官治行政中心으로 부터 分權과 住民의 참여에 의한 自治行政으로 변모한다는 점이다.

이러한 變化는 行政의 理念으로 부터 制度와 組織, 그리고 組織의 管理方法에 이르기까지 실로 광범위하고 획기적인 변화를 일으키게 될 것이다. 이 글에서는 地方自治行政下에서의 行政組織이 지향할 기본적인 理念을 살펴보고 그러한 理念을 구현하기 위하여 어떠한 組織構造가 바람직한가를 組織의 원리적

입장에서 모색하고자한다.

民主的 理想을 지향하는 地方自治는 역시 民主的이며 效率的인 自治行政組織을 통해서 그 機能과 활동을 실현하는 것이다. 또한 모든 行政的 機能과 활동은 行政組織構造를 통해서 수행되는 것이다. 그러한 점에서 地方自治行政組織의 構造를 모색하고 설계하는 일은 매우 중요한 일이다. 여기에서는 그러한 중요한 일의 한 단편적 시도를 하는데 목적이 있다.

II. 地方自治行政組織의 理念

組織의 理念이란 組織이 지향할 價値, 規範 및 指針을 포함하는 넓은 의미로 쓰인다. 組織은 우연하게 존재하는 것이 아니라 그것이 지향할 價値와 規範 등이 정당하고 적합한 경우에 존재 의의를 갖는 것이다. 그러나 組織의 理念은 그 자체가 價値的 성격을 지니므로 어디까지나 상황의 제약을 받는다. 그것은 組織의 類型과 그것이 놓여 있는 時空間 등에 따라 상대성을 띄는 理念을 추구하게 되는 것이다.

여기에서 우리는 地方自治下の 韓國의 地方行政組織이 앞으로 지향해야 할 가장 기본이 되는 理念을 民主性과 效率性으로 규정하고자 한다. 地方自治行政이란 본질적으로 地方政府次元에서의 民主主義的 統治를 의미한다.⁽¹⁾ 따라서 民主性의 理念은 地方自治行政의 가장 기본적인 요건이 되는 것이다.

한편, 地方自治行政組織은 주어진 價値와 規範과 目標를 效果의이며 能率의으로 달성하므로써 그 존재 의의가 있는 것이다. 그것은 行政組織이 추구해야 할 기본적 價値에 해당한다. 두가지 理念이 함축하는 뜻과 내용을 좀 더 깊이 살펴보면 다음과 같다.

1. 民主性

地方自治行政組織의 民主性이란 무엇인가를 정의하기 위해서는 먼저 民主主義라는 개념부터 규정하는 것이 순서일 것 같다. 民主主義란 원래 “民衆에 의한 政府 또는 民衆에 의한 政治”를 뜻하는 “demos”와 政府나 權力을 뜻하는 “kratos”라는 그리스語에서 비롯하는 것이지만, 그것이 지니는 뜻을 간단히 규정할 수 없는 복잡함과 어려움을 지닌 개념인 것이다. 그러나 여러가지의 개념정의를 살펴보면 대체로 다음과 같은 세 가지 次元으로 나누어 볼 수 있다.⁽²⁾

(1) 조창현, 지방자치의 이론과 실제

(서울: 東亞日報社, 1990), P. 30

(2) 이러한 입장에서 정의하는 것은 M. Rejai, Democracy: The Contemporary Theories (New York: Atherton Press, 1967), PP. 23~42; 金河龍·韓培浩, 政治學(서울: 日新社, 1975), 86~90面; 李範俊·辛承權, 政治學(서울: 博英社, 1986), 253~58面 참조.

첫째, 規範的(normative) 次元이다. 여기에서는 民主主義를 인간이 추구하고 달성해야 할 價値나 理想 혹은 目標로서 보는 것이다. “主權在民”, “不可讓의 權利”(inalienable rights), “一般意志”(general will), “自명한 權利”(self-evident rights), “絕對自由”, 그리고 共同善·天賦人權·自由·平等·博愛·人間尊重 등이 이에 속한다.

行政學者 D. Waldo는 「民主主義란 단순한 역사적인 우연이 아니며 특정한 價値의 실현에 目標를 두고 있다고 할 수 있다. 그렇다면 특정한 價値란 무엇인가. 그것은 보편적으로 자유와 平等을 의미한다. 다시 말하면 그것은 인간의 價値나 尊嚴性 등으로 불리운다」⁽³⁾고 말한다.

위와 같은 規範的 차원에서의 정의는 인간이 실현해야 할 價値나 理想을 제시하지만, 그것은 抽象的·先驗的 次元에 머물러 있는 나머지 經驗的인 節次나 手段들을 언급하지 않는 비현실적인 것이며 또한 目的價値만을 강조하므로 수단은 善하든 惡하든 상관없을 수도 있다는 논리에 빠질 수 있는 것이다.

둘째, 經驗的(empirical) 次元이다. 여기에서는 參與(participation), 反應性(responsiveness), 選舉에 의한 政府構成, 競爭的 政治構造, 國民에 대한 責任과 國民에 대한 統制 등 經驗的 관찰과 記述이 가능한 현실적인 節次·過程·手段과 方法·制度 및 行動類型과 關係해서 民主主義를 정의하는 것이다. 이 입장에 있는 학자로는 Durbin, Schumpeter, Friedrich, Dahl 및 Lipset 등이 있다. 구체적으로 몇 가

(3) Dwight Waldo, The Enterprise of Public Administration(Novato: Chandler & Sharp Publishers, 1980), P. 86.

지 예를 소개하면 Carl J. Friedrich는 民主主義를 立憲主義와 동일시하며,⁽⁴⁾ Seymour M. Lipset은 “民主主義란 政治指導者를 정규적으로 바꿀 수 있는 法的 機會가 부여되는 政治制度”⁽⁵⁾라고 규정한다.

그러나 이러한 經驗的인 立場에서의 民主主義의 정의는 현실을 중요시하나 인간이 달성할 目的價値나 理想을 설명치 않는 것이 문제이다.

세째, 規範的·經驗的 次元을 綜合하는 立場이다. 이것은 規範的·經驗的 定義를 綜合하는 것으로 價値·目標 및 理想과 더불어 經驗的 現實과 過程을 중요시하는 立場이다. Lindsay, Barker, Dewey, Downs, Sartori 등이 여기에 속한다. 예컨대 Ernest Barker에 의하면 民主主義란 “人格의 發展”을 최고의 價値理念으로 내세우며, 그것을 발견하기 위해서 개인들 사이에 허용되는 自由로운 論爭과 討論 방법을 그 주된 원리로 하고 있다는 것이다.⁽⁶⁾ 또한 盧隆熙 교수는 地方自治行政에 있어서 「民主主義란 근세의 思想的 기반인 人格性의 원리가 뒷받침하고 있다. 그것은 行爲의 自己主體性, 行爲의 自己決定性, 行爲結果에 대한 自己責任性이 그것이다. 地方自治란 人

格性의 원리의 政治的 表現이라고 할 수 있다.»⁽⁷⁾고 정의 함으로써 規範的·經驗的 次元을 綜合하는 立場에 있음을 알 수 있다.

위에서 보는 바와 같이 民主主義는 多의적 개념이다. 地方自治行政組織의 民主性도 多의적 개념일 수 밖에 없다. 그러나 여기에서는 規範的·經驗的 次元을 綜合하여 그 의미를 규정할 수 있다. 즉 地方自治行政組織의 民主性이란 그 組織이 地方住民의 公益, 福祉, 人間的 尊嚴性, 自由 및 衡平을 실현하기 위하여 住民의 신임과 지지에 따라 구성되고 그러한 組織은 住民의 統制를 받으며 住民의 요구와 기대에 따라 政策을 決定·執行하고 그 결과에 대하여 責任을 지고 봉사하는 構造 및 體制의 특성이라고 할 수 있다.

이러한 특성을 지닌 地方行政組織은 그 規範的 目標를 住民의 公益, 福祉, 人間的 尊嚴性, 自由 및 衡平에 두며 그 過程과 方法에 있어서 自治的인 組織權, 分權化, 自率的이며 裁量的인 機能, 그리고 權力의 平等化 등을 강조한다.

2. 效率性

어떤 集團이나 組織을 막론하고 그것이 效率性을 추구하는 하나의 體制라는 점에서 공통성을 갖는다. 地方自治行政組織도 效率性을 지녀야 한다. 여기서 말하는 效率性이라는 용어는 效果性(effectiveness)과 能率性(efficiency)의 개념을 합친 것이다.

組織의 效果性이란 두 가지 模型을 통해서

(4) Carl J. Friedrich, Constitutional Government and Democracy: Theory and Practice in Europe and America (rev. ed.) (Boston: Ginn, 1973).

(5) Seymour M. Lipset, Political Man: The Social Bases of Politics (Garden City: Doubleday, 1960), P. 27.

(6) Ernest Barker, Reflections on Government (London: Oxford University Press, 1942), PP. 3 ~ 4; 李克燾, 政治學 (第3全訂版) (서울: 法文社, 1986), 459~60面.

(7) 盧隆熙, 韓國의 地方自治 (서울: 綠苑出版社, 1987), P. 15.

이해할 수 있다. 그 하나는 目標模型(goal model)이며 또 하나는 體制模型(Systems model)이다.⁽⁸⁾ 目標模型에서의 組織의 效果性이란 組織이 산출하고자 의도하는 目標의 달성 정도(degree of goal attainment)를 말한다. 組織이란 특정한 目標을 달성하기 위해서 의도적으로 만들어진 일종의 機能的·合理的 體制이다. 따라서 組織은 자신이 설정하고 추구하는 目標을 최고도로 달성하고자 하는 것이며 그것은 당연한 이치이다. 전통적으로 組織의 效果性의 정의 및 측정 기준으로 가장 많이 이용되는 것이 바로 이 目標模型이다. 組織의 業績이라는 말도 組織의 效果性을 징표하는 개념이다.

體制模型은 組織을 하나의 體制로서 보고 그 體制의 機能的 要件(functional imperatives)을 수행하는 能力을 組織의 效果性으로 파악하는 것이다. 즉 組織體制的 環境變化에 대한 適應, 目標의 달성, 下位構成要素들의 統合, 生存 및 類型維持, 環境의 속성을 정확히 인지하고 해석하며 組織體制를 制度化하는 能力, 環境으로부터 資源의 투입을 확보하고 받아 들이며 組織體의 生産物등을 組織의 效果性이라 한다.

이 중에 특히 環境으로부터 資源을 획득하고 投入하는 能力 등을 組織의 效果性이라고 규정하는 것이 體制資源模型(System resource model)이다. 組織은 그 體制의 장기

적인 生存과 成長을 위해서 계속적으로 外部 環境으로부터 象徴的·人的·物的 資源을 획득하고 보충해야 한다. 거기에는 組織의 政策과 事業에 대한 公共의 지지, 필요한 刷新의 채택, 새로운 인재의 지속적인 충원과 지식의 도입, 豫算과 物資의 확보 등이 포함된다.

다음으로 能率性은 組織에의 投入에 대한 產出의 比率을 의미한다. 말하자면, 組織이 그 기능을 수행하는데 최소의 물적·인적 수단을 투입하여 최대한의 결과나 便益을 얻는 것을 말한다. 그러므로 組織의 能率性이 높으면 높을수록 組織의 產出目標의 달성을 용이하게 촉진하게 된다. 그러한 의미에서 두 가지 개념을 하나로 묶어 效率性으로 표현하는 것을 무방하다 할 것이다.

이러한 效率性은 機械的 官僚制組織과 行政의 狀況條件에 신축성있게 대응하는 有機的 組織化의 방법을 통해서 실현될 수 있을 것이다.

이상과 같은 民主성과 效率性의 理念은 상충하는 경우가 많다. 하나의 價値로서의 民主성을 지나치게 강조하면서 手段으로서 效率성을 소홀히 하게 되면 오히려 價値의 실현이 어려워며 반대로 手段的 價値인 效率성을 지나치게 강조하다 보면 行政의 價値와 수단이 뒤집혀 방향을 잃게 되는 것이다. 그러므로 두 가지 理念은 항상 적합하게 조화를 이루어야 할 것이다. 그러한 조화를 이루는 방법의 하나는 行政組織構造를 설계할 때 그 組織이 당면한 狀況條件을 충분히 고려하여 반영해야 한다는 것이다. 모든 行政機能은 결국 그 組織構造를 통해서 이루어지기 때문이다.

(8) A. Etzioni, "Two Approches to Organizational Analysis" Administrative Science Quarterly, vol. 5 (1960) PP. 257~278. Richard H. Hall, Organizations: Structure and Process (Englewood Cliffs, N. J.: 1982) PP. 269~306 참조.

Ⅲ. 組織構造의 意味와 構成要素

1. 組織構造의 意味

組織은 단순히 우발적으로 또는 그것을 구성하는 구성원들의 감정이나 욕구에 따라서만 行動하는 것이 아니라 그것들과는 따로 이미 확립되고 組織化된 일정한 양식과 관계에 따라 行動하는 하나의 實體이다. 이런 경우 우리는 간단히 말해서 「組織을 구성하는 부분들간에 확립된 關係의 類型」(The Established Pattern of Action)이라고 할 수 있다.⁽⁹⁾ 그것을 다른 말로 바꾸어 말하면 組織의 일정한 기능을 수행하기 위해 확립된 役割 및 行爲의 體系라고 할 수도 있고 組織의 일정한 機能 수행을 위해서 확립된 비교적 장기적인 반복적 行爲의 類型이라고 말할 수도 있다.

組織의 構造는 組織 속의 集團과 個人들 사이에 權力이 어떻게 배분되고 組織內의 개 개인의 行動에 대하여 누가 統制權을 행사하는가를 결정하며, 組織內에서의 意思決定이 이루어지는 흐름과 방식을 결정한다. 또한 그것은 組織內의 과업의 할당과 작업의 배열방식을 결정하며 組織에 속하는 구성원들이 자신의 일에 대하여 어느 정도의 자율권과 재량권을 가질 수 있는가도 결정한다. Peter Blau가 組織의 構造에 대하여 말하기를 그것은 「組織構成員의 역할관계에 영향을 미치는 社會的 地位를 구성원에게 배분함을 의미한

다」⁽¹⁰⁾고 말한 것은 組織構造란 그 구성원들에게 그 지위와 역할에 따르는 權力 혹은 權限을 배분하는 기능을 수행하는 것으로 이해한 것으로 볼 수 있다.

組織은 그 構造를 통해서 그의 產出物을 생산하고 目的을 달성하며 組織을 구성하는 개인들과 그 개인들의 관계와 그러한 개인들에 의해서 이루어지는 활동과 역할의 관계를 규제하도록 설계된다. 또한 組織의 구조는 그 效率性을 높이기 위해서 組織의 역사와 規模, 技術과 環境 등이 빛어낼 수 있는 우발적 사고들에 대처할 수 있도록 설계되는 것이다. 그것은 組織內의 權力의 배분이나 活動의 배열 혹은 작업과정에 대한 統制의 체계를 확립하는 組織의 構造가 일종의 機能的 合理性에 바탕을 두고 있음을 의미한다.

2. 組織構造의 構成要素

우리는 위에서 組織構造란 組織을 구성하는 부분들간의 확립된 行動關係(혹은 역할관계)의 유형(Pattern)을 의미한다고 보았다. 그런데 그러한 관계를 형성하는 데는 몇가지 요소가 관련된다. 그 중 가장 기본을 이루는 것은 複雜性(組織의 分化에 관련되는 개념)·公式化 및 集權化 혹은 分權化이다. 이들을 간단히 설명하면 다음과 같다.

(1) 複雜性(Complexity) (分化): 組織의 複雜性이란 組織 안에 존재하는 分化의 정도

(9) Fremont kast and James E. Rosenzweig, Organization and Management (N. J.: McGraw-Hill, 1974), P. 207.

(10) Peter Blau, "Interdependence and Hierachy in Organization", Social Science Reserch vol, I, NO. 1 (April, 1972) P. 12

(degree of differentiation)를 말한다. 分化的 정도가 높으면 組織은 복잡성이 높은 것이며, 分化的 정도가 높지 않으면 복잡성이 낮은 것이다. 分化란 하나의 體制로서의 組織이 여러 下位體制나 部分體制로 나누어지는 현상을 말한다. 分化를 통해서 組織은 權限과 과업을 할당하고 배분하게 된다. 따라서 組織의 複雜性, 즉 分化的 정도는 組織의 構造를 형성하는 중요한 요소의 하나가 된다.

組織의 分化現象은 세가지 측면에서 살펴볼 수 있다. 첫째로 水平的 分化(horizontal differentiation), 둘째는 垂直的 혹은 階層的 分化(Vertical or hierachical differentiation), 셋째는 空間的 分散(spatial dispersion)이다.

水平的 分化란 組織을 구성하는 單位 안에서 주로 職務의 성질에 따라서 橫的으로 分化하는 현상을 말한다. 行政組織에서 불 때 機能이나 目的 등에 따라 橫的으로 동일한 수준의 部署를 편성하는 현상(部省制)이나 系線과 幕僚組織을 설치하는 현상에서 그 예를 찾을 수 있다.

垂直的 혹은 階層的 分化란 組織 속에 몇 개의 垂直的 階層을 만들고 階層에 따라 다른 權限과 責任을 부여하는 현상을 말한다. 이것은 組織 속의 階層制(hierarchy)에서 뚜렷하게 볼 수 있다. 垂直的·階層的 分化를 통해서 組織은 명령·복종 및 지휘감독의 체계, 상하의 意思傳達體系를 확립한다. 階層이 높을수록 많은 權限과 責任이 배분된다. 垂直的 分化는 組織의 높이를 결정하는 요소이기도 하다. 階層을 몇으로 설정하느냐에 따라 높이의 高低가 결정된다.

水平的 分化和 垂直的 分化的는 서로 상반되는 관계에 있다고 할 수 있다. 水平的 分化的

폭을 넓게 하면 상대적으로 垂直的 分化構造는 낮아지며 반대로 垂直的 構造를 높게 하면 水平的 分化構造의 폭은 좁아지게 되기 때문이다.

空間的 分散이란 組織을 구성하는 人員이나 시설 등이 地域的으로 분산되는 것을 말한다. 그것은 水平的 分散일 수도 있고 垂直的 分散일 수도 있다. 水平的 分散은 地域的으로 分散되는 組織이 水平的으로 동등한 수준에 있는데 비해 垂直的 分散은 일종의 階層的 分化構造를 이루는 경우를 말한다. 이 경우는 특히 中央行政機關과 그 機關의 一線 機關間的 관계에서 엿볼 수 있다.

(2) 公式化(formalization): 組織을 구성하는 여러 단위나 個人의 지위, 역할 및 權限이 명시적으로 성문화되고 업무수행에 관한 規則과 절차가 公式的으로 정해지고 標準化 내지 定型化되는 현상을 公式化라 한다.

현실의 組織構造는 公式化가 매우 높은 경우와 낮은 경우를 생각할 수 있다. 公式化가 높은 組織은 정해진 規則과 標準화된 운영절차에 따라서 組織의 部門들이 명백하게 기계적으로 관계를 이루어 작동하게 된다. 그러나 公式化가 낮은 組織은 일이 생길 때마다 組織의 구성원들이 자유재량과 直觀的 판단에 따라 有機的으로 일을 처리해야 한다.

위와 같은 公式化는 組織의 構造와 매우 밀접한 관계를 갖는다. 公式化가 높은 경우는 일종의 機械的 組織構造를 갖게 되며 公式化가 낮은 경우는 느슨하고 때로는 산만한 組織構造를 갖게 되기 때문이다.

(3) 集權化와 分權化: 이것은 組織에 영향

을 미치는 意思決定權의 소재(locus)에 관련된 요소이다. 集權化란 組織의 意思決定權이 組織을 구성하는 上位層에 비교적 집중되어 있는 현상을 말한다. 여기서 말하는 意思決定權이란 組織內의 지위에 고유한 公式的 權限을 통해서 이루어지는 決定에만 한정해서 쓰는 개념이다. 이와 반대로 組織의 意思決定權이 상대적으로 組織의 下位層에 분산되어 있는 경우는 分權化(decentralization)라고 정의된다.

集權化와 分權化는 역시 組織의 構造 및 權力構造를 이해하고 설명하는 중요한 변수가 되는 것이다.

IV. 地方自治行政組織의 構造

위에 설명한 組織構造의 의미와 그 構成要素는 어디까지나 組織의 일반적인 構造의 내용에 관련되는 사항이다. 여기에서는 위와 같은 일반적인 개념과 내용을 地方自治行政組織이라는 보다 특정한 상황에 적용하여 바람직한 地方自治行政組織構造를 설계하는데 고려할 일들이 무엇인가를 살펴보고자 한다. 地方自治行政組織도 하나의 構造를 지닌다는 점에서 그 構成要素를 分化, 公式性 및 分權의 세가지로 한정하고 그것들을 地方自治行政組織의 理念을 나타내는 民主性 및 效率性과 관련시켜 설명하고자 한다.

1. 分化

地方自治行政組織의 構造를 설계함에 있어서 첫째로 고려할 사항은 역시 組織의 分化를 어떤 모습으로 해야 할 것인가에 관한 것

이다. 分化는 水平的, 垂直的 分化和 空間的 分散의 측면에서 살펴볼 수 있다.

(1) 水平的 分化: 명실상부한 地方自治가 실시되어 中央政府의 官治的 地方行政으로 부터 地方自治의 行政으로 변모하는 경우 地方政府는 현재 보다 훨씬 많은 새로운 行政機能을 맡게 된 것이다. 그러한 機能들이 어떠한 것인지는 광범위한 經驗的 研究를 통해서 밝혀야 할 일이다. 다만 한 조사에 의하면 그러한 것을 상당히 체계적으로 제시하여 주고 있다. 地域의 經濟開發, 社會福祉, 文化藝術 및 教育分野에 地方行政機關이 더 맡아야 할 기능이 크게 확대되기를 요망하는 것이 현실이라 할 수 있다(표: 1참조).⁽¹¹⁾ 이러한 機能의 확대와 보장은 地域社會의 產業化와 經濟發展, 社會福祉 및 文化의 發展을 위한 당연한 현상이라 할 수 있다. 따라서 이러한 機能을 실현하기 위한 行政的 對應은 우선 水平的인 機能的 組織分化로 나타나야 한다. 地域

(표:1) 확대강화되어야 할 지방정부기능

기능 별	필요성	주요기능
지역경제개발	○ 기본생활요건을 향유하지 못한 계층을 위한 경제개발 행정의 비중증대로 지방자치단체의 참	○ 지방산업의 육성·지원·사후관리 ○ 농지 및 산지개발 ○ 농촌소득증대 사업-농업기계화, 경

(11) 金壽鏞, “地方自治實施에 따른 地方行政組織改善方案” 지방행정연수(내무부지방행정 연수원 1990, 1~2) 제 20호, PP. 24~25.

	<p>여가 불가피 함</p> <p>○ 중앙정부에 일임하는 경우 행정대상의 지역적 분산과 지역사회 회 차이로 효율적인 기획과 집행이 곤란함</p>	<p>제작물 및 특작물 재배, 축산개발</p> <p>○ 농축산물 가 공유통시설의 육성·지원</p> <p>○ 지방도로의 개발</p> <p>○ 도시의 가로 공간 및 녹지공간의 개발</p>		<p>하기 위해 지방문화육성</p>	<p>사의 지원</p> <p>○ 지방예술단의 육성</p> <p>○ 지방문예진흥기금 조성</p> <p>○ 지역예술인의 창작환경 개선</p>
사 회 복 지	<p>○ 사회문제의 복잡화에 따른 국가의 사회복지기능의 복잡·다양화로 획일적인 기획과 집행이 곤란함</p> <p>○ 구호적 사회복지기능의 지역적 특수성으로 탄력적인 운용이 요구됨</p> <p>- 구호 대상지역 및 대상인등이 한정적임</p>	<p>○ 민간사회복지기관 및 시설에 대한 지원</p> <p>○ 사회복지시설의 확충</p> <p>○ 영세민을 위한 재활사업 - 직업훈련, 직장알선</p> <p>○ 청소년 선도를 위한 환경개선 및 개발사업</p>	교 육 관 계	<p>○ 교육행정의 지나친 중앙집권화를 방지함</p> <p>○ 교육정책과 학교행정간의 괴리현상을 방지함.</p> <p>○ 지방교육행정의 자율성 확보를 통한 교육자치제의 마련함</p>	<p>○ 교육내용의 결정과 교육실천에 관한 기능</p> <p>- 각급학교의 설치·폐지 및 그 운용의 지도·감독(대학 교 제외)</p> <p>- 학생생활지도</p> <p>- 각급학교를 설치·운영하는 학교법인과 기타법인에 대한 지도·감독(재정감독 포함)</p> <p>- 육영 또는 교화단체의 설립·해산 및 그 운영의 지도·감독</p>
문 화 예 술	<p>○ 중앙과 지방간의 문화적 격차를 해소</p>	<p>○ 각종 문화시설의 확충</p> <p>○ 향토문화행</p>			

		- 초·중등학교원의 인사 관리 - 청소년 단체의 설립·해산 및 그 운영의 지도·감독
--	--	---

의 開發, 福祉 및 文化發展을 위해서 훨씬 더 다양하고 專門的인 行政組織이 설치되고 발전되어야 한다. 地域住民 가까운 곳에 다양하고 전문적인 開發, 福祉, 文化, 行政組織을 설치 하므로써 中央集權的인 官治行政組織보다 훨씬더 地方의 發展에 적절하고 住民의 욕구를 잘 충족시키는 行政上의 決定과 서비스가 제공될 수 있는 것이다. 그것은 行政의 民主化에 공헌하는 결과를 가져온다.

그러나 地方의 發展과 住民의 욕구충족을 위해서 行政組織의 水平的 機能分화를 너무 심하게 하는것은 지양해야 한다. 그것은 組織의 機能의 合理性을 결하고 組織의 낭비와 非效率性을 증가시킬 우려가 있다. 그러므로 水平的인 機能의 組織文化를 위해서는 무엇보다도 合理的인 組織編成의 원리에 입각해야 한다. 組織설치의 기준인 目的, 절차, 수혜자 및 지리적 조건 등을 명백하게 밝혀 반드시 機能의 合理性을 충족시킬 경우에 組織을 分化하거나 확대해야 한다. 그리고 地方行政組織 속에 다양한 機能의 組織들이 水平的으로 分化된 경우는 그것들을 有機的으로 연결하고 調整하는 機構와 메카니즘을 발전시켜야 한다. 그것은 순수한 地方自治行政 組織構造內部에 있어서 뿐만 아니라 地方自治行政組織과 地方에 설치된 國家行政組織인 中

中央政府의 一線機關과의 관계에 있어서도 그렇다.

地方自治行政組織과 地方에 설치된 國家의 一線機關은 모두 地方에 존재하며 地方에서 이루어지는 行政이라는 점에서 공통성을 갖는다. 만약 이들이 分化가 심하여 별개의 體制로서 작용하거나 機能上의 마찰이나 중복이 존재하는 경우는 國家行政體制의 결함이 아닐수 없다. 그러므로 순수한 地方自治行政을 전제로 생각 한다면 國家가 地方에 설치한 行政組織은 문자 그대로 地方行政組織에 統合되어야 한다. 다만 機能의 성질상 도저히 그것이 불가능한 경우는 一線機關으로 존치시키되 해당지역의 地方自治行政機構와 有機的인 協力體制를 갖도록 調整機構를 두는 組織形態를 갖는 것이 바람직할 것이다.

또한 地方의 새로운 行政需要에 대응하여 위와같이 새로운 組織을 分化하거나 증설하는 것이 바람직하지만 반면에 行政需要가 적거나 地方政府가 맡지 않아도 될 機能을 수행하는 行政組織을 발견하여 그것을 폐지하거나 적절한 民間機構에 넘기는 것도 地方自治行政組織의 效率性을 위해서 바람직한 일이다. 한 分析資料에 의하면 앞으로 地方行政機關에 行政需要가 증가할 것으로 예상되는 분야는 社會, 保健, 環境, 都市問題, 電算, 民願 등의 순으로 나타났고, 감소할 것으로 예상되는 분야는 1차 産業, 一般行政, 民防衛, 國民運動 등의 순서라고 한다.⁽¹²⁾ 地方自治行政組織은 地域社會의 行政需要에 대응하는

(12) 문치상, “지방행정조직의 내부직제개편이 시급하다” 지방자치(현대사회연구소) 1990. 5., P. 49.

組織構造를 편성하여 그 組織을 통해서 적절한 機能을 수행하는 것이 民主的이지만 오히려 모든 需要를 다 수용하므로써 過重한 부담을 지게되면 行政의 效率性이 감소되어 궁극적으로 地域社會의 욕구를 적절히 실현하지 못하는 결과를 초래하게 된다. 필자의 생각으로는 地方自治團體가 수행하고 있는 청소업무같은 機能은 民間에 委託하는 것이 바람직하며 새마을 運動業務도 民間의 社會運動機構에 넘겨야 할 것으로 생각된다. 그리고 住民들이 自願奉仕組織을 결성하며 단순한 行政서비스 機能은 이들 奉仕者들이 무보수로 담당한다면 行政의 效率性을 향상시키고 自治行政의 價値를 훨씬더 고양하게 될 것이다.

(2) 垂直的 分化: 地方自治行政組織構造에 있어서 垂直的 分化는 첫째, 中央政府와 地方政府間의 機能分化를 전제로 이루어지는 組織의 分化 둘째, 地方自治團體의 階層構造 셋째, 地方自治行政組織 內部的 階層構造로 나누어 설명할 수 있다.

먼저 中央政府와 地方政府間의 機能分化는 여러가지 원칙과 기준에 따라 정할 수 있다. 그러나 대체로 다음과 같은 원칙과 기준을 제시하는 것이 일반적이다.⁽¹³⁾

(1) 법과 질서유지 및 국방·외교 기능은 공공재적 성질과 영향의 광역성을 고려하여 중앙정부가 맡아야 한다.

(2) 광역성을 갖는 대규모 사회간접자본의 건설은 중앙정부가 담당해야 한다.

(3) 사회복지기능은 중앙정부와 지방정부가 나누어서 맡는다.

(4) 교육기능도 중앙정부와 지방정부가 나누어서 담당한다.

위의 사항을 고려하여 주로 지방정부가 담당하여야 할 기능만을 나열해 볼 수 있다.

(1) 지역기반시설의 확충: 지역개발, 도로, 하수도, 상수도, 하천관리 등

(2) 보건위생 및 환경미화: 주택, 오물수거, 공해, 공원 건설유지 관리, 방역, 병원유지 및 운영

(3) 사회복지: 불우민 구제, 재해구호, 교육행정

(4) 보호적 업무: 경찰, 소방, 소비자보호, 근로자보호

(5) 경제적 활동: 토지개발, 증산지원, 부업육성 및 유치, 시장관리, 관광, 운수 및 부대시설, 항만, 부두관리, 공항관리, 버스 터미널 관리 등

(6) 재정: 지방세 및 세외수입확보

(7) 문화적 행정: 박물관, 도서관, 예술 공연장 등

이러한 機能의 分化에 따라 地方政府는 그 機能을 담당할 組織을 설치하게 되는 것이다. 이러한 組織들 중 地域開發, 福祉 및 文化發展을 담당하는 行政組織이 강화되고 새로 증설되는 것은 地方自治의 맥락에서 볼 때 당연한 것이다. 그리고 순수한 地方自治行政을 발전시키기 위해서는 地方行政機關에 근무할 公務員 選拔 權限을 전적으로 地方政府에 부

(13) 金甫炫·金庸來, 地方行政의 理論과 實際(서울: 法文社, 1957) PP. 392~393 참조. 韓國行政學會, 2000年代의 政府機能의 變化에 따른 政府組織 및 人力需給模型(1987. 8) PP. 60~62참조.

여해야 한다. 官治行政下의 우리나라 地方行政에서는 國家公務員과 地方公務員을 엄격히 구분하여 國家公務員이 고위직을 차지하고 地方公務員은 下位職을 차지하는 制度를 유지하고 있다. 그리고 下位 地方公務員을 제외한 대부분의 公務員을 中央政府에서 선발하고 있다. 地方自治行政이 명실상부하게 실현되도록 하기 위해서는 地方政府의 人事權과 機能이 강화됨은 물론 그러한 權限 機能을 담당할 人事機關이 강화되어야 할 것이다. 또한 地方自治를 발전시키기 위해서는 地方政府가 그 地方의 財政問題에 대하여 中央政府보다 상대적으로 더 큰 裁量權과 自律權을 가져야 한다. 그것은 租稅 및 公共投資에 대한 決定과 執行에 있어서 그렇다. 따라서 이러한 機能을 담당할 地方政府의 財務行政機關의 강화 및 확대가 당연히 요청된다. 모든 行政에 있어서 人事와 財政이 중요하듯이 地方自治行政에 있어서도 그것은 매우 중요한 사항인 것이다. 그리고 中央政府와 地方政府間의 機能配分에서 우리가 시급히 생각할 점은 警察과 消防行政組織을 어떻게 할 것인가이다. 우리나라의 경우는 현재까지 警察은 전적으로 國家警察이며 따라서 組織도 國家警察行政組織으로 이루어져 있다. 國家警察은 全國的인 治安의 유지에 기여할 수 있는 장점이 있으나 그것을 中央政府에 맡겨 지나치게 강력해지는 경우에는 소위 警察國家를 초래하여 오히려 住民의 안전보다는 住民을 탄압하는 組織으로 변모할 수 있다. 그러므로 地方自治가 발전된 많은 英美의 國家들에서는 警察業務와 組織을 自治團體化하고 있는 실정이다. 예컨대, 英國의 대부분의 自治團體는 독자적으로 警察組織을 가지고 있으며 警

察을 地方公務員으로 임명한다. 美國의 경우도 聯邦警察과 州警察이 있으나 自治團體는 독자적인 警察을 가지고 있는 것이다. 團體自治가 발달된 프랑스의 경우도 警察은 國家警察과 自治警察의 二元的 組織으로 이루어진다. 우리나라의 경우도 명실상부한 地方自治行政을 실시하고자 한다면 國家警察組織의 一元的 構造보다는 地方警察行政組織構造를 독자적으로 가지면서 兩組織이 유기적인 관계를 갖도록함으로써 警察行政의 民主성과

警察行政組織과 마찬가지로 消防行政組織도 地方自治行政組織으로 하는 것이 地方自治가 발달된 國家들의 일반적인 경향이다. 우리나라는 현재 消防業務를 國家業務로 하고 있다. 그러나 사실상 그 業務의 성질은 地方的 性格을 띠는 것이며 消防業務를 위해 쓰는 經費의 일부는 市·郡의 地方稅인 消防共同施設稅에 의존하고 있다. 따라서 消防行政業務와 그 組織을 地方自治行政組織으로 하는 것은 당연하며 어려움이 없는 것으로 생각된다.

地方自治行政組織의 垂直的 分化에 있어서 또 하나의 중요한 사항은 自治團體의 階層構造의 문제이다. 우리나라의 地方自治法에 의하면 地方自治團體는 서울 特別市, 直轄市 및 道 등의 廣域自治團體와 그 廣域自治團體 밑에 基礎自治團體로서 서울 特別市와 直轄市の 區, 道の 市郡으로 한다고 규정하고 있다(第2條). 이러한 自治團體 안에는 그 地方의 自治行政을 담당하는 行政組織이 설치된다. 廣域自治團體와 基礎的自治團體間에는 먼저 각기 담당할 行政機能을 機能的 合理性에 따라 配分하고 그러한 機能을 기준으로 組織編制를 갖추어야 할 것이다. 그렇게 함으로써 行

政의 民主性과 效率性을 확보할 수 있을 것이다. 道와 市郡間의 機能配分에 있어서 참고할 기준을 소개하면 廣域的 行政機能과 連絡·調整的 機能·巨視的인 政策 및 企劃機能은 道가 담당하고 구체적인 地域開發, 福祉 및 文化行政등은 市郡이 맡는 것이 합리적인 것이다.

끝으로 地方自治行政組織 內部的 垂直的인 階層構造의 측면에서 볼 때 현재 서울特別市와 直轄市 및 道 등의 廣域自治團體는 局·課·係의 三層構造로 이루어지고 있으며 市郡은 課·係 등의 二層構造로 구성되어 있다. 이러한 階層構造는 그대로 존속하는 것이 무방하다고 생각한다. 廣域自治行政組織은 규모가 상대적으로 크기 때문에 垂直的인 階層이 市郡自治行政組織보다 많은 것은 機能的인 合理性이 있다고 할 수 있다. 그러나 組織內部的인 階層制는 命令體系를 확립하고 組織의 秩序를 유지하며 적절한 통솔범위를 확립하는데 공헌하고 日常的인 行政業務를 처리하는데 기여하기는 하지만 非民主的인 속성을 지닌 것이며 變動하는 行政狀況이 有機的이며 신축성있게 적응하고 組織이 당면한 긴급한 問題解決에 장애요인이 되는 경우가 많다. 앞으로의 地方自治行政은 住民의 다양한 욕구와 變化하는 動態的인 行政狀況이 제기하는 수많은 問題에 부딪칠 것이다. 이러한 상황에 대응하여 地方自治行政機關이 효율적으로 問題를 해결해 가는 體制가 되기 위해서는 垂直的인 階層制 組織外에 여러가지 형태의 프로젝트 팀(Project team)이나 매트릭스(matrix)組織을 끊임없이 개발해 나아가야 할 것이다.

(3) 空間的 分散: 地方自治行政地域이 넓

은 경우, 山間地域, 도서(섬)가 많은 地域, 交通이 불편한 경우는 行政組織과 시설을 여러 地域에 分散하므로써 行政公務員들의 對民 접촉과 서서비스를 촉진하고 住民이 地方自治行政組織을 용이하게 접근하고 이용하게 되는 것이다. 될 수 있는대로 住民이 가까운 곳에 行政組織과 시설을 둠으로써 行政의 民主性과 效率性을 향상시키게 된다. 美國의 地方自治團體에서 이용하는 街頭官僚制(Street level bureaucracy)나 “小市廳”(little city halls)制度같은 組織形態를 예로 들 수 있다.

2. 公式性

어느 組織이나 마찬가지로 地方自治行政組織도 그 地位, 役割 및 責任이 분명하게 公式的으로 규정되어야 한다. 中央政府와 地方政府의 組織들 사이에, 그리고 地方政府內의 組織들간에는 그 權限, 責任, 機能 및 役割關係가 公式的으로 成文化되어야 한다. 그렇게 함으로써 組織과 組織間의 關係가 분명해지고 객관적이며 可視的인 定型을 확립하게 된다.

그러나 組織의 公式性을 높이는 경우에는 組織이 硬直性을 초래하여 원래 公式性이 의도하는 결과가 아닌 逆機能을 초래할 수도 있다. 예를 들면 組織間에 협조가 잘 이루어지지 않고 割據主義에 빠지는 현상이 일어날 수 있으며 組織의 중극적인 目標보다는 組織活動의 手段인 成文化된 公式的인 規則의 준수에 지나치게 집착하는 일종의 目標轉換의 현상이 발생할 수도 있다.

그러므로 組織의 公式性을 부여함으로써 그 構造를 객관화·가시화시키되 組織이 담당하는 機能, 組織의 規模, 組織의 環境, 組織이

이용하는 技術등의 조건에 따라서 組織의 公式性を 부여하는 정도를 달리하는 것이 組織의 效率性を 제고하거나 유지하는데 도움을 줄 것이다. 예컨대, 警察이나 消防과 같이 法에 따라 엄격하게 執行하고 規制하는 일을 담당하는 行政組織은 그 公式성이 높아야 할 것이다. 그러나 社會福祉 및 對民奉仕組織은 오히려 유연한 公式성을 갖는 것이 바람직할 것이다. 그리고 組織의 규모가 작은 경우보다는 그것이 큰 경우는 公式성을 높여야 한다. 그런 점에서 보면 市郡區등의 基礎自治團體의 行政組織보다는 廣域自治團體의 行政組織이, 廣域自治團體의 行政組織보다는 中央政府 行政組織의 公式성이 높아야 하는 것이다. 일반적으로 組織의 규모가 크다는 것은 그 組織을 구성하는 인원수가 많음을 의미하며 인원수가 많은 組織은 非人間的이며 일반적인 公式的規則을 통해서 효율적으로 管理할 수 있기 때문이다. 또한 組織을 둘러싼 政治, 經濟 및 社會的 環境이 복잡하고 불확실하며 動態의 일 경우는 組織의 公式성을 낮추어야 組織이 伸縮性있게 그러한 環境에 잘 適應할 수 있게 될 것이다. 그러나, 環境이 安定되고 확실성이 높을 경우는 組織의 公式성을 높이므로써 오히려 效率성을 유지할 것이다. 그리고 公式성은 組織이 이용하는 技術이 어떤 것인가에 따라 부여되는 정도가 달라져야 한다. 가령 組織이 그저 日常的인 技術을 이용하여 機能을 수행하는 경우는 定型的이고 표준화된 公式성을 높여야 할 것이다. 예컨대 주민 등록발급이나 호적사무같은 것이 그것이다. 그러나 組織이 계속적으로 변화하는 非日常的 技術을 다루는 경우에는 公式성을 낮추므로써 융통성과 창의성을 발휘하는데 도움을

줄 것이다. 예컨대 公害나 情報·通信 및 研究業務를 담당하는 組織이 그러한 경우에 해당한다.

3. 分權化

分權化는 역시 地方自治行政組織構造를 구성하는 하나의 요소이다. 分權化는 中央政府가 가지고 있는 政治的 혹은 行政的 決定權을 地方政府에 부여함으로써 이루어지는 地方分權과 地方政府의 上位機關보다 下位機關이 보다 많은 決定權을 갖는 地方政府內에서의 分權化, 그리고 地方政府의 특정한 組織 안에서 상대적으로 下位階層에서 보다 많은 決定權을 행사하는 組織內의 分權化로 나누어 생각할 수 있다. 이러한 分權化를 통해서 地方自治行政組織은 문자 그대로 自治的인 決定權(예를 들면 自治立法權, 自治組織權, 自治財政權)을 갖게 되는 것이다. 또 다른면에서 보면 이러한 分權化는 政治的 혹은 行政的 決定權을 國民(地方住民)의 가장 근접한 지역에 있는 行政機關에 부여함을 의미한다. 그렇게 함으로써 地方住民에게 자신들의 이해와 밀접히 관련되는 政策이나 行政에 대하여 용이하게 관심을 표명하도록 하고 官僚들로 하여금 國民의 요구와 희망에 적합한 政策決定을 하도록 촉진한다는 점에서 民主的 理念을 강력하게 함축하고 있는 것이다.⁽¹⁴⁾

(14) 分權化가 갖는 民主的 성격에 대하여는 Dennis A. Rondinelli, "Government Decentralization in Comparative Perspective: Theory and Practice in Developing Countries", *International Review of Administrative Science*, vol. X1. NO. 2, 1981, PP. 137~39. Jong S. Jun, →

그러나 地方自治行政組織構造를 설계할때 무조건 分權化를 적용하는것은 좋지 않다. 그것은 組織의 狀況條件, 즉 組織이 담당하는 機能, 組織의 規模, 環境, 그리고 組織이 이용하는 技術에 따라서 상대적으로 다르게 적용하는 것이 組織의 效率性を 확보하고 유지하는데 도움이 되기 때문이다.

먼저 組織의 機能的 측면에서 볼때 外交·國防과 같은 國家存立에 필요한 機能은 中央政府組織이, 地方의 綜合開發, 治山治水 및 道路와 같은 機能은 廣域自治團體 行政組織이, 許可, 認可 및 衛生規制와 같은 機能은 市郡區등의 基礎自治團體에서 決定權을 갖는 것이 機能的인 면에서 合理的인 것이다. 따라서 中央政府가 맡아서 수행할 機能을 地方政府에 分權해서도 안되며 市郡單位의 自治行政組織에서 決定權을 가져야할 것을 道에서 행하는 것도 비합리적이다. 分權이나 集權이냐의 기준은 무엇보다도 行政機能의 성질에 따라 결정할 일이다.

다음으로 分權化 혹은 集權化를 결정하는 기준은 組織의 規模이다. 組織의 規模가 큰 경우에는 높은 分權化構造를 가져야한다. 말하자면 道の 規模가 클수록 그것이 작은 道보다 상대적으로 市郡에 대한 分權化정도가 높아야 한다. 그래야만 더 적절한 政策決定과

執行을 가능케하는 것이다. 그것은 地方自治行政의 組織內部에서도 마찬가지이다. 서울特別市나 直轄市 및 道の 局課나 市郡區의 課 組織이 다른 局이나 課보다 상대적으로 規模가 큰 경우에는 그에 상응하는 높은 分權化構造를 가져야 하며 그렇지 않은 경우는 分權化정도를 상대적으로 낮추어 集權化되어야 한다.

또한 組織의 分權化構造를 촉진하는 변수의 하나는 組織을 둘러싼 環境의 성격이다. 組織의 環境이 安定되고 確實하며 同質적인 경우의 組織構造는 높은 集權性を 가질수 있다. 그러한 環境下에서는 上部 組織 및 組織內의 上位階層에서 관례와 法에 따라 쉽게 決定을 해도 되기 때문이다. 그러나 環境이 不確實하고 不安定하며 力動的이고 복잡하며 異質적인 경우는 分權化構造를 가져야한다. 그렇게 함으로써 상대적으로 下部組織과 단위들이 有機적이고 융통성과 적응성을 가지고 각자 當면問題를 效率적으로 해결하도록 촉진하는 것이다.

끝으로 組織의 分權化構造를 결정하는 변수로서는 組織이 이용하는 技術을 고려해야 한다. 가령 어떤 地方自治行政組織이 自動적이고 標準化가 높은 日當의 技術을 적용하여 行政活動을 수행하는 경우는 상대적으로 集權的 組織構造를 갖는 것이 무방하다. 왜냐하면 組織의 下位構成員이나 단위에 의견을 묻지않아도 그야말로 기계적인 決定을 내리고 執行할 수 있기 때문이다. 그러나 組織이 비 반복적이거나 표준화되어 있지 않은 非日當의 技術을 적용하는 경우는 集權化보다는 分權化構造를 갖는 것이 바람직할 것이다. 그렇게 함으로써 行政의 效率性を 더욱 높일수

"Decentralization and Local Administration: A Step Toward Democratic Governance in Korea", *Political Studies Review* (The Journal of the Association of Korean Political Scientists in North America), vol. I, 1985, PP. 58~59. 安秉永, "集權과 分權의 動學—이데올로기의·組織理論의 接近" 自由民主主義를 위한 辯論(서울: 전예원, 1987), PP. 106~7 참조.

있기 때문이다.

V. 맺는말

위에서 우리는 地方自治行政組織의 理念과 그 組織構造의 실제에 관하여 살펴보았다. 地方自治行政組織의 理念을 民主性과 效率性에 두고, 그 두 理念을 組織構造에 반영하는 방법은 산만하기는 하지만 광범위하게 살펴보았다. 특히 이 글에서는 理念的인 측면과 組織理論的 측면에서 地方行政組織構造의 실제를 위해서 유의할 점들에 관한 의견을 제시해 보려고 한 것이다. 본문에서 볼수 있는 바와 같이 地方自治行政組織이 지향할 가장 기본이 되는 理念은 民主性에 있음은 말할 필요도 없지만 行政의 수단적측면에서 볼때 效率性의 理念 또한 그에 못지않게 중요한 理念이다. 이 두가지 理念중 어느 한쪽이 절대적으로 중요한 것이 아니라 상호보완적으로 중요한 價値를 지닌것이다. 또한 組織構造를 설계함에 있어서도 어떤 한가지 變數나 기준만을 가지고 판단할것이 아니라 여러가지 狀況條件을 고려하여 分化, 公式性 및 分權構造를 결정해야 할 것이다. 그렇게 함으로써 융통성과 적응성을 가지고 地方自治行政組織이 지향하는 民主性과 效率性을 보다 더 잘 달성할 수 있기 때문이다.

參考文獻

1. 金甫炫·金庸來, 地方行政의 理論과 實際 (서울: 法文社, 1967).
2. 金壽鎮, “地方自治實施에 따른 地方行政組織改善方案” 지방행정연수 제20호 (내무부지방행정연수원, 1990)
3. 金河龍·韓培浩, 政治學(서울: 日新社, 1975)
4. 盧隆熙, 韓國의 地方自治(서울: 綠苑出版社, 1987).
5. 문치상, “지방행정조직의 내부직제개편이 시급하다” 지방자치, 1990. 5(현대사회연구소)
6. 安秉永, “集權과 分權의 動學—이데올로기의·組織理論的 接近” 自由民主主義를 위한 辯論(서울: 전예원, 1987).
7. 李範俊·辛承權, 政治學(서울: 博英社, 1986)
8. 조창현, 지방자치의 이론과 실제(서울: 東亞日報社, 1990)
9. 韓國行政學會, 2000년대의 政府機能의 變化에 따른 政府組織 및 人力需給模型 (1987).
10. A. Etzioni, “Two Approaches to Organizational Analysis” Administrative Science Quarterly vol. 5 (1960).
- 11) Hall, Richard H. Organizations: Structure and Process (Englewood Cliffs., N. J.: 1982).
- 12) Jun, Jong S. “Decentralization and Local Administration: A step Toward Democratic Governance in Korea”, Political Studies Review (The Journal of the Association of Korean Political Scientists in North America) vol. I (1985).
- 13) Kast, Fremont, and James E. Rosenzweig, Organization and Management (N. J.: McGraw-Hill, 1974).
- 14) Rondinelli, Dennis A. “Government Decentralization in Comparative Perspec-

tive: Theory and Practice in Developing Countries”, International Review of Administrative Science, vol. X1, No. 2 (1981).

15) Waldo, Dwight. The Enterprise of Public Administration . (Novato: Chandler & Sharp, 1980).