

## 地方自治團體長 選舉와 地方行政

— 政策形成能力 및 行政서비스의 生産性體系的 形成 —

An Election of Local Government's Director and Local  
Administration System : Focused with Policy-Making and Public Service

李 成 福

(建國大 行政學科 教授)

〈目 次〉

I. 序 說

II. 地方自治團體의 長에 대한 選出과  
地方行政의 變化要因

III. 地方行政體制的 對應

IV. 結 語

〈ABSTRACT〉

The objective of this paper is to analyze and implicate the local autonomy and public administration system after the election of local government's director. Local administration services can improve the well-being of urban residents to the extent localities accurately reflect the preferences of citizens for tax/service packages and to the extent they provide a mean for rendering services desired by citizens which institution are difficult to provide through private provision. Local governments in Korea can affect well-beings through the efficiency and effectiveness with which they provide these services.

Local government must consider and identify some of those factors before attempting to enhance urban service productivity of any local government. The following factors must be considered if the policy is to be successful:

1) the need for political and administrative cooperation between elected chief executives, local autonomy council and career public official to supply and enhance the productivity on urban public service.

2) the requirement of using on new management techniques included as public management information system, management by objective, program evaluation technique, municipal innovation technique and cutback management for strengthening the urban public service.

3) the change of recruitment system on public servants in local government to adjust the decentralization.

4) the change of policy-making process for local government in pay attention to local conditions and environments rather than central government's control.

## I. 序 說

지방자치제의 실시가 1991년에 지방의회를 구성하게 되면서 31년만에 전개되게 되었다. 그러나 지방자치단체의 장을 주민의 직접선거로 선출하지 않았기 때문에 지방의회가 구성되었음에도 불구하고 지방행정의 변화에는 크게 영향을 주지 않았다.

1994년 3월 與·野의 합의에 따라 1995년 6월에 지방자치단체의 장을 주민이 직접적으로 선출함에 따라 행정체계의 변화가 예상되고 있다. 중앙집권체제하에서의 지방행정은 중앙정부가 결정한 정책을 지방에서 효율적으로 집행하는 것에만 관심이 집중되었다. 그 결과 지방차원에서 지역주민의 의사가 투입되는 제도가 제약되었기 때문에 행정을 집행하는 과정에서 주민과의 갈등이 발생되었다. 이와 함께 지방행정은 중앙정부의 결정된 정책을 효율적으로 집행하는 것에만 관심을 갖게 되었다. 그러나 지방자치의 실시는 지방자치단체가 지방정부의 기능으로 배분된 범위 내에서 정책을 입안, 형성, 집행 및 평가 과정을 전개하여야 할 것이다. 그러므로 중앙정부차원에서만 존재하였던 정책과정이 지방정부차원에서도 존재하게 된다. 또한 지방정부차원에서도 행정서비스의 생산성 향상이 지방자치단체의 장에 대한 정치적 및 행정적인 능력과 관련되기 때문에 서비스의 생산성을 향상시키는 것도 중요하게 제기되게 될 것이다. 그러므로 지방자치단체의 장에 대한 선출은 지방행정체제의 환경에 변화를 제기하게 한다.

지방자치단체의 장이 주민에 의하여 1995년 6월에 직접적으로 선출하게 되면 지방정부의 차원에서 地方政治와 地方行政이 분리하여 존재하게 될 것이다. 중앙집권체제하에서는 지방정치가 존재하기보다는 지방행정이 지배적인 형태를 갖고 지방의 문제를 능률성을 중심으로 해결하는 체제로 운영되었지만, 지방자치단체의 장에 대한 주민의 직접적인 선출은 능률성과 주민의 요구를 결합시키는 지방정치의 존재로 나타나게 될 것이다. 이에 따라 지방은 多元主義의 형태로서 운영하게 될 것이다. 그러므로 지방정치의 집단뿐만 아니라 지방언론, 지방의 이익집단, 지방의 자발적 시민단체 등이 지역차원에서 문제의 해결에 직·간접적으로 참여하는 형태를 갖게 될 것이다. 따라서 지방의 정치과정 및 정책과정이 존재하게 될 것이다. 특히 1991년에 구성된 지방의회는 지방의회의원이 무급 명예직으로 선출하여 구성되었으나, 1994년 3월에 개정된 지방자치법에서는 광역지방의회의원을 유급으로 변경하였기 때문에 지방의회의 의회구성에 변화가 예상되고 있다.

지방의회의원이 무급 명예직으로 구성되었던 시기에는 지방의회의원이 지역사회의 재력이 여유 있는 계층이 선출되어 구성되게 되었다. 그러므로 지역사회에서 한정된 계층의 의사를 반영할 수 있는 형태를 구성하게 되었다. 따라서 지방의회가 지역사회의 다양한 계층의 의사

를 제시하는 것이 부족한 것으로 제시되었으며, 이와 함께 지방의회가 주민의 의사를 제도적으로 집약시키는 것에는 한계를 노출시키게 되었다.

그러나, 광역지방의회의원이 有給으로 전환됨에 따라 다양한 지역주민의 의사를 제도적으로 집약시켜 지역의 문제해결에 접근하는 형태를 구성하게 될 것이다. 이러한 구성형태는 지역사회가 도시화, 산업화 등으로 형성되게 되면서 지역문제의 해결이 다양하게 요구되고 있기 때문이다. 이러한 요구를 체계적·집약적으로 해결하는 것이 필요하기 때문에 지방행정체제는 합리적인 정책문제의 해결이 더욱 필요하다. 지방행정체제는 지역차원의 문제해결에 있어서 더욱 합리적인 정책대안을 제시함으로써 다양한 하위체계들간의 이해관련의 해결을 하는데 있어서 합리성을 제고시켜야 할 것이기 때문이다.

정치집단, 언론집단 및 이익단체들은 정치적으로 자기들의 의사를 투입시켜 문제해결이 자기집단들에게 유리하게 형성시키려고 할 것이다. 그러므로 행정관료집단은 중립적인 입장에서 전문성을 제고시켜 자원의 最適配分을 도모할 수 있는 政策代案의 제시가 요구되고 필요하다.

따라서 본 연구는 지방자치단체의 장이 주민에 의하여 직접적으로 선출된 이후에 발생하게 될 지방행정체제에 대한 변화에 따른 여러가지 변수에 대하여 기술하고 地方行政體制의 대응 전략을 설명해보려고 한다.

## II. 地方自治團體의 長에 대한 選出과 地方行政의 變化要因

### 1. 中央集權體制에서 地方分權體制로 轉換

지방자치의 실시는 地方政府에 배분된 정부기능의 범위 내에서 자율적으로 문제를 처리하는 기술 및 능력을 지방정부가 보유하고 있어야 한다. 中央集權體制下에서는 중앙정부가 결정한 내용을 지방차원에서 효율적으로 집행하는 것에 관심을 갖게 되었으나 지방자치단체의 장이 선출됨과 동시에 地方分權體制의 정착은 지방정부에서도 배분된 정부기능의 범위내에서 제기되는 사회문제를 政策化하여 주민에게 제공하는 것이 요구하게 된다.

그러므로 지방정부에서 효율적으로 사회화되어 있는 문제를 정책으로 전환시켜 해결하는 政策管理能力가 필요하며 동시에 정책관리능력의 제고가 요청된다. 정책의 입안, 형성, 결정, 집행, 평가과정이 지방차원에서도 존재하게 되며 행정기관은 정책에 대한 입안, 형성과정에 경제적인 합리성을 강조하게 되면서 참가하게 될 것이다. 결정과정은 지방의 政治體系를 구성하고 있는 하위체계(지방자치단체의 장, 지방의회의원, 지방이익집단, 지방의 언론) 등이 動

態的으로 참여하게 되며, 이들 기관간에 價値의 배분을 協商과 妥協을 통하여 결정하는 형태가 형성하게 된다(W. Schultze, 1985).

따라서 지방행정기관의 위치와 기능의 전환이 지방분권체제하에서 필요하게 된다. 그리고 정책을 형성하는 능력이 필요하기 때문에 지역에서 발생하는 문제를 정책으로 전환시켜 전환된 정책을 효율적으로 관리하는 행정체계의 형성이 요청된다. 즉, 지방에서 公益의 차원에서 해결을 요구하는 사회문제를 합리적으로 해결할 수 있는 관리능력이 필요하며 동시에 결정된 내용을 효과적 및 효율적으로 처리할 수 있는 정책에 대한 집행능력이 필요하다고 설명할 수 있다. 중앙집권체제하에서는 지방행정관료의 정책관리능력이 낮았으나 지방분권체제하에서는 政策의 分析 및 評價技法 등을 실제로 적용하여 정책관리능력이 향상되도록 하여야 한다(이성복, 1990 : 167-199).

지방정부의 기능으로 배분된 도시계획, 지역차원에서의 중소기업에 대한 행정지원, 지역의 경제생산성을 제고시키기 위한 지원체계, 지역차원에서 처리를 요구하는 도시미관 및 도시기반시설사업 등이 지방행정기관의 정책관리로서 처리가 요구되는 업무분야 등이다. 그리고 國際化, 開放化 시대에 地方政府가 國際的 및 國內的으로 경쟁력을 제고시킬 수 있도록 지역의 자원을 최적으로 배분하여 지방정부의 競爭力을 향상시키도록 하는 것이 동시에 요구되는 사항이다. 특히 지역에 입지하고 있는 기업의 생산성제고를 위하여 기업에 技術情報를 제공하는 것도 지방정부의 중요한 역할이다. 이와 함께 장기적, 미래 지향적 및 합리적인 차원에서 지역의 경쟁력을 제고시키기 위한 사회간접자본시설의 최적배분도 지방화시대에 지방정부의 중요한 업무로서 지적되고 있다. 또한 지방에서 요구되는 업무의 성격은 中央政府 기능과 비교하여 상대적으로 효과성 및 효율성을 측정할 수 있는 업무로 형성되어 있기 때문에 정책의 產出에 대한 측정이 가능한 것이 특징으로 지적될 수 있다. 그러므로 정책의 형성과 집행과정에서 효과성 및 효율성을 측정할 수 있는 능력이 요구되고 있고, 실제적으로 인근지방정부와 행정의 생산성에 대한 비교가 가능하기 때문에 지방행정의 업무처리과정에서 행정서비스를 제고시키는 것에 관심을 가져야 할 것이다(이승중, 1993 : 128-130).<sup>1)</sup>

1) 미국지방정부의 경우 도시의 행정서비스에 대한 생산성을 평가하는 기관에 따라 다양한 기준이 있다(조선일보, 1994. 6).

평가기관	평가주제	평가항목
프렌티스홀 출판사	살기좋은 도시	생활비, 고용, 주택, 교통, 교육, 의료, 범죄, 문화예술, 오락, 기후 등 10개 항목
파이낸셜 월드誌	경영을 잘한 도시	회계공개, 예산균형, 사회간접자본, 자체평가제도 등 4개항목
세계자원 연구소	환경이 좋은 도시	대기, 식수, 교통정책, 유독가스, 에너지 사용 및 가격
포천지	사업하기 좋은 도시	지역산업, 직업훈련프로그램, 사회간접자본, 각종생산비용, 노동력의 질, 자금동원의 용이성, 연구비지출, 특허출원 등
제로 포플 레이션 그룹	어린이가 살기 좋은 도시	도시 혼잡도, 공해, 주민 교육수준, 여성정치참여 정도 등

## 2. 地方自治團體의 長과 地方行政의 公務員과의 關係의 再定立

中央集權體制하에서는 지방자치단체의 장에 대한 임명이 중앙정부에 의하여 임명되었기 때문에 일반직 행정공무원 중에서 임명되는 것이 일반적 절차였다. 지방자치단체의 장 중 장관급으로 되어 있는 서울특별시장, 차관급으로 되어 있는 5개의 직할시장 및 9개의 도지사 등은 정무직 공무원으로 임명되었지만 제3공화국부터 현재에 이르기까지 90% 이상이 직업관료인 행정공무원에서 임명되었던 경험적 사실이 있다. 그리고 기초자치단체의 경우 인구규모에 따라 1급에서 3급으로 임명하게 되어 있는 시장과 4급으로 임명하게 되어 있는 군수는 일반직 행정공무원에서 임명되는 것이 일반적이었다.<sup>2)</sup> 이들 시장 및 군수의 보직에 직업공무원이 아닌 계층이 임명된 경우는 5·16 쿠데타의 직후 이외에는 찾아보기가 어렵다.

그러므로 중앙집권체제하에서 지방자치단체의 長이 行政官僚集團에서 충원되었으므로 지방자치단체의 장과 지방행정행의 행정관료 집단간에는 동질적인 관료집단으로 존재하게 되면서 업무의 일관성, 행정업무의 처리에 있어서 동질적인 가치관의 보유 및 동질적인 직업의식을 갖고 있게 되었다. 그러나 지방자치단체의 장이 주민에 의하여 직접적으로 선출하게 되면 지방자치단체의 장은 정치인의 성격을 갖게 되는 것이기 때문에 政治人集團과 行政人集團의 관계를 형성하게 될 것이다. 물론 현대사회에 있어서 지방행정의 업무가 경영 및 관리적인 부분을 강조하기 때문에 지나치게 정치적인 성격이 강조되지 않는다고 하더라도 주민에 의하여 직접적으로 선출되었기 때문에 정치인의 성격을 내포하고 있다고 할 수 있다. 그러므로 정치인의 성격을 갖게 되는 지방자치단체의 장과 행정관료집단간의 관계는 中央集權體制하의 지방자치단체의 장과 행정관료집단간의 관계와는 다른 관계로서 형성하게 될 것이다. 즉, 중앙집권체제하에서 동질집단간에 형성되었던 관계가 정치인집단과 행정인집단들의 이질집단간에 경쟁, 협력 및 갈등체계 등의 유형이 형성하게 될 것이다. 정치인집단과 행정인집단은 정책을 보는 시각이 차이가 존재하고 있는 것으로 경험적으로 나타나고 있기 때문에 이에 대한 협조체계의 구성이 중요하다(J. D. Aberbach, et al., 1981:104).

개정된 지방자치법에 의하면 地方自治團體長의 임기는 4년으로 하고, 지방자치단체의 장은 국회의원 또는 지방의회의원과 기타 대통령령으로 정하는 직을 겸임할 수 없다. 지방자치단체

2) 지방자치단체의 장에 대한 주민의 직접적인 선출을 앞두고 기초지방자치단체의 장의 직급을 상향조정하려는 시도가 있다. 예를 들면 현재 구청장 및 시장은 2급, 혹은 3급이 보임하고 있는데 비하여 자기보다 구역이 적은 국회의원은 차관급으로 되어 있어 기초지방자치단체의 장을 상향조정하려고 하는데 이것은 작은 정부에 바람직하지 않으며, 비용부담의 증대 등이 실제적으로 나타나기 때문에 현재의 직급으로 운영되어야 할 것이다.

의 장은 재임 중 당해 지방자치단체와 영리를 목적으로 하는 거래를 하거나 당해 지방자치단체와 관계 있는 영리사업에 종사할 수 없다. 지방자치단체의 장은 당해 지방자치단체를 대표하고, 그 사무를 통할한다. 그리고, 시·도와 시·군 및 자치구에서 시행하는 국가사무는 법령에 다른 규정이 없는 한 시·도지사나 시장·군수 및 자치구의 구청장에게 위임하여 행하여진다. 지방자치단체의 장은 당해 지방자치단체의 사무와 법령에 의하여 그 지방자치단체의 장에게 위임된 사무를 관리하고 집행한다. 또한 일부업무에 대하여 권한의 일부를 위임할 수 있으며 그 규정은 地方自治法에 의하면 다음과 같다.

지방자치법 제95조에 의하면 지방자치단체의 장은 條例가 정하는 바에 의하여 그 권한에 속하는 사무의 일부를 보조기관, 소속 행정기관 또는 하부행정기관에 위임할 수 있다. 그리고 지방자치단체의 장은 條例가 정하는 바에 의하여 그 권한에 속하는 사무의 일부를 관할 지방자치단체나 공공단체 또는 그 기관(사업소, 출장소를 포함한다)에 위임 또는 위탁할 수 있다.

한편으로 지방자치단체의 장은 조례가 정하는 바에 의하여 그 권한에 속하는 사무의 일부를 법인 또는 단체에 위탁할 수 있다. 이 경우 법인 또는 단체에 위탁하는 사무가 주민의 권리의무와 직접 관계되는 때에는 법령의 근거가 있는 경우에 한한다.

지방자치법 제96조에 의하면 지방자치단체의 장은 소속직원을 지휘·감독하고 법령과 조례규칙이 정하는 바에 의하여 그 임면, 교육훈련, 복무, 징계 등에 관한 사항을 처리한다. 따라서 지방자치단체의 장은 소속공무원에 대한 充員, 能力發展 및 士氣向上 등에 관한 소속공무원의 업무를 담당하여야 한다.

실제적으로 지방자치단체의 장은 의전권, 주민의 의사를 도시행정에 반영하는 업무, 중앙정부와의 관계에서 재정보조를 획득하는 업무, 도시행정의 생산성을 제고시키는 관리전략 및 都市政府에서 발생하는 동태적인 政治過程을 해결·조정하는 능력 등에 관심을 갖고 업무를 추진하여야 할 것이다. 그리고 지방자치단체의 장에 대한 정치적인 신임이 주민의 의사에 의하여 결정되기 때문에 주민이 원하는 행정의 업무처리에 관심을 갖고 행정을 운영하게 될 것이다. 또한 지방자치단체의 장은 행정관리업무의 효율성을 제고시키는 관리전략에 관심을 갖고 행정의 생산성제고 및 혁신의 도입 등에 관심을 갖게 될 것이다. 이에 따라 도시행정의 의사처리과정에서 民主性과 能率性을 조화시키도록 노력을 해야 할 것이다(King and Pierre, et al., 1990:2-3).

지방자치단체의 장이 주민에게 선출되면 이들의 정치적, 행정적 및 관리적인 능력이 주민에 의하여 결정되기 때문에 지방자치단체의 장은 주민의 의견과 行政의 能率性을 調和시키는 것에 더욱 관심을 갖고 지방행정의 운영을 도모하려고 할 것이다.

中央集權體制하에서 중앙정부에 의한 지방자치단체의 장에 대한 임명이 되는 시기에는 지방자치단체의 장이 중앙정부의 의도에 의존하는 형태를 보유하게 되었다. 이 시기에 중앙정부에 의한 지방자치단체의 장에 대한 임명은 공무원의 보직관리 및 승진의 기회 등을 제공하는 것에 우선을 두고 임명하였으며, 지방자치단체의 장은 한 지역에서 근무기간이 2년을 경과하지 못하게 되었다. 따라서 지방자치단체의 장이 자기의 임기동안 체계적 및 일반적으로 행정업무 및 특정정책을 수행하는 것에는 한계를 내포하게 되었다.

그러나 지방자치단체의 장이 주민에 의하여 선출하게 되면 이들은 임기가 법에 의하여 4년을 보장받도록 되어 있다. 지방의회에 의한 지방자치단체의 장에 대한 不信任權이 인정받지 못하고 있기 때문에 형사사건 등에 의한 경우를 제외하고는 임기가 보장되어 있다. 따라서 제도적으로 보장된 임기의 범위 내에서 지방행정을 합리적으로 운영하려고 할 것이다.

지방자치단체의 장에 대한 행정관리적인 능력은 주민에 의한 정치적 불신임과 관련되어 있기 때문에 지방자치단체의 장은 지방행정의 서비스 제공에 있어서 능률성, 효율성을 제고하려고 노력하게 될 것이다. 이와 함께 지방행정의 서비스산출이 중앙행정에 비하여 계량적인 수치로 비교가 가능하기 때문에 지방행정의 서비스에 대한 측정을 위한 지표 등이 개발되어 지방행정의 관리능력에 대한 비교·평가가 가능한 분권체제가 출현할 가능성이 높다. 그러므로 중앙집권체제와 비교하여 지방행정의 서비스에 대한 산출을 산정하는 서비스 성과에 대한 관심이 증가하게 될 것이다.

지방자치단체의 장이 주민의 선거로 선출된 경우 지방자치단체의 장과 행정전문관료간에는 행정업무 및 민원의 처리를 둘러싸고 새로운 관계가 설정될 것이다. 그리고 주민에 의하여 선출된 지방자치단체의 장이 행정업무를 합리적으로 처리하기 위하여는 行政公務員에 대한 임명 및 재배치 등이 요구된다. 그러나 지방행정의 전문관료의 사기 및 직무만족 등을 제고시키기 위하여는 이들의 근무환경을 개선시켜야 하는 과제가 제기된다. 중앙집권체제 하에서는 지방공무원의 타 시·도와의 전출, 중앙과의 人事交流 등을 통한 근무환경의 변화를 통하여 행정공무원에 대한 인력관리를 도모하였지만, 지방자치시대는 상대적으로 이러한 기회가 적기 때문에 공무원의 인력관리가 중요한 과제로 제기된다. 또한 中央集權體制하에서는 公務員 勞動組合이 인정되지 않았으나 지방자치제도하에서는 지방행정관료들이 자기들의 직무에 전념하고, 자기들의 신분보장을 위하여 公務員 勞動組合의 설립을 희망하게 될 것이다.

그러므로 行政官僚集團은 부기관장이 자기집단내에서 임명되기를 기대하고 있으며, 지방자치단체의 장은 행정을 원활하게 운영하고 공무원을 통제하는 입장에서 임명하려고 할 것이다. 이와 함께 선거에 의하여 선출된 지방자치기관의 장은 하부행정기구의 구성원을 자기의 임기

동안 행정을 원활하게 수행하려는 입장에서 인사권을 행사하려고 할 것이다. 특히 일부직위에 대하여는 별정직으로 정하여 업관계 등을 통한 임명으로 행정의 전문성을 확보하고 동시에 지방자치단체의 장이 행정관료집단을 통제하려고 할 것이다. 따라서 都市政治單位에서 정치인집단과 행정인집단간에 행정업무의 효율성 확대 및 관리능력의 향상 등을 놓고 지역의 성격에 따라 다양한 관계가 설정될 것이다.

〈表 1〉 政治集團과 行政集團과의 關係模型

모형 \ 성격	논 조	승 리 자	갈등해결	형 태	영 향
공식법적모형	통합	정치인	지시	권위	변화성
마을생존모형	통합	정치인·행정인	협상	상호조절	관리
기능적모형	통합	정치인·행정인	협상	전문적	이익의 지배
상대적모형	통합	없음	권력	갈등	변화성
행정국가모형	통합	시민에 대한 봉사	포기	전문적	안정성

피터스(Peters)에 의하면 정치인과 전문행정인간의 관계는 5가지 형태로 구분된다. 공식법적 모형(formal model), 마을생존 모형(village life model), 기능적 모형(functional model), 상대적 모형(adversarial model), 행정국가 모형(administrative state model) 등이 있다. 앞으로 지방자치단체장의 주민에 의한 선출은 지방정부의 정치인집단과 행정관료집단간의 관계의 형성이 도시정부의 정치적 환경에 따라 설정될 것이다(表 1 參照, B. G. Peters, 1985:221-232).

### 3. 副機關長의 地位 및 役割에 對한 變化

地方自治制가 실시되면서 정치적으로 선출된 지방자치단체의 장에 대하여 지방행정관료집단은 지방자치단체의 부기관장을 관료집단이 차지하게 됨으로서 지방행정관료들의 입장을 대변하게 될 것이다.<sup>3)</sup>

3) 내무부는 1994년 1월 31일 민선단체장 선거에 대비하여 모든 업무의 결정·집행권이 단체장 위주로 되어 있는 현행의 기능배분체계를 부단체장 이하 보조기관에 대폭 위임하도록 하는 것을 내용으로 하는 지방자치단체 조직관리지침을 마련하였다. 이 지침에 의하면 단체장은 주요 정책사항 위주로 결재하고 실무적인 사항은 부단체장 이하 보조기관에 위임, 전결토록 하여 권한과 책임의 분담한계를 명확히 하려고 함으로서 민선 단체장의 행정업무에 관한 부담을 감소시키려고 하고 있다. 그러나 실제적으로 부단체장의 업무범위를 확대시키려는 의도이기 때문에 지방자치단체의 장이 선출된 이후에 갈등이 발생할 가능성이 높다.



중앙집권체제하에서 행정관료집단은 기관장을 행정관료가 차지하고 있었으므로 행정관료집단의 사기와 근무태도를 향상시키는 것에 크게 도움을 주고 있었다. 그러나 지방분권체제하에서 자치단체장을 주민이 직접선거로 선출함에 따라 행정관료집단이 기관장의 위치로 상승하는 것이 제약됨으로서 이들의 근무의욕을 저하시키는 요인으로 작용하게 될 것이다. 그러므로 지방행정의 관료집단은 부기관장의 지위를 지방분권이전에 기관장의 지위로 하여줄 것을 계속 요구하였다. 그러나 부기관장의 지위에 대한 논쟁은 계속하여 제기될 것이다. 副機關長의 지위를 상향시키는 것은 지방정부의 부담을 증대시키게 될 것이며, 지방자치단체의 행정공무원의 직급을 상향시켜 지방자치시대에 요구되는 지방정부의 비용을 절감하려는 가치에 대한 부작용으로 제기될 가능성이 높다. 반면에 지방행정단체의 직급에 대한 상향은 지방행정공무원의 근무의욕과 士氣를 향상시킬 수 있는 것에 긍정적으로 작용하게 될 것이다. 부기관장을 주민선거에 의하여 선출된 자치단체의 장이 행정공무원 중에서 임명하게 되어 있다. 그러나 지방분권의 초기단계에서는 지방자치단체의 장이 행정공무원 중에서 임명하도록 할 것이나 점차적으로 지방자치단체의 장이 자기의 책임범위안에서 임명하려고 할 것이다. 즉 행정관료, 행정전문가 집단, 민간기업의 경영계층, 그리고 정치인 집단 중에서 자기의 임기기간내에 행정 전문경영을 중요시하고 지방자치단체장에 대한 행정능력을 보좌하려는 관점에서 부기관장을 임명하려고 할 것이다.

주민선거로 선출된 지방자치단체의 장은 정치적인 지위, 행정적인 지위, 의전적인 지위 등에 관심을 갖고 지방행정을 관리·운영하려고 할 것이다. 반면에 부기관장은 행정관리적인 측면에서 지방자치단체의 장을 보좌하면서 행정관료집단을 통제하려고 할 것이다. 그리고 부기관장은 행정관료집단과 지방자치단체의 장을 연결시키고 행정을 전문적인 입장에서 처리하면서 자치단체의 장과의 役割과 機能을 분담하면서 정립하려고 할 것이다. 부기관장의 임명, 지위, 기능 및 역할 등은 지방자치정착되는 과정에서 갈등을 경험하면서 부기관장의 지위, 기능 및 역할에 지방정부의 성격과 지방자치단체의 장에 대한 위치와 함께 설정되게 될 것이다.

개정된 지방자치법 제101조에 의하면 ‘특별시와 직할시에 부시장, 도에 부지사를 두되, 그 직급은 대통령령으로 정한다’라고 규정되고 있다. 그리고 시에 부시장, 군에 부군수, 자치구에 부구청장을 두되, 일반직 지방공무원으로 보하며, 그 직급은 대통령령으로 정한다. 그리고 광역지방자치단체의 부기관장은 2인을 둘 수 있으며, 이 경우 국가직에 지방직 1인을 추가하도록 되어 있다. 그리고 기초지방자치단체의 부기관장은 일반직 지방공무원으로 보하게 되어 있다. 시·도의 부시장과 부지사는 시·도지사의 제청으로 내무부장관을 거쳐, 대통령이 임명하

고, 시의 부시장과 부군수 및 부구청장은 당해 지방자치단체의 장이 임명하도록 되어 있어 지방자치의 본질과 위배된다는 논쟁이 제기되고 있다. 시·도의 부시장과 부지사, 시의 부시장, 부군수, 부구청장의 지위에 대하여는 당해 지방자치단체의 장을 보좌하여 사무를 총괄하고, 소속직원을 지휘·감독한다. 또한, 지방자치단체의 장이 사고가 있을 때에는 당해 시·도의 부시장과 부지사, 시의 부시장, 부군수, 부구청장이 그 직무를 대리한다고 규정되어 있다. 그러므로 지방자치제하에서 부기관장의 위치 및 기능이 중요하다.

#### 4. 地方行政官僚의 性格變化

지방자치단체의 장이 주민에 의하여 선출하게 됨으로써 지방행정의 行政官僚들의 昇進의 기회가 제약되게 될 것이다. 중앙집권제하에서 행정관료들이 지방자치단체의 장에 대한 승진을 위하여 행정기관에서 봉사함으로써 근무태도와 근무성적을 향상시킬 수 있었다. 앞으로 지방자치단체의 장이 주민에 의하여 선출되게 되면 지방행정관료집단이 승진에 대한 기회가 제약됨으로써 상대적으로 이들 지방행정의 관료들에 대한 보수 및 근무환경의 개선을 통한 보상적인 측면이 근무의욕과 근무에 대한 자세를 변경시키기 위해서 필요하다(이성복, 1993a : 397).

그러므로 현재의 지방행정기관의 인사체계에 대한 변환이 필요하다. 이와 함께 중앙집권제하에서는 지방행정관료들이 시·도간 혹은 동일한 시·도내에서 시·군·자치구간에 근무지 이동을 통하여 근무환경과 근무태도를 변화시킴으로써 행정에 근무하도록 하는 것이 긍정적으로 작용되었다. 그러나 지방자치단체의 장이 선출되게 되면 상대적으로 근무지의 이동이 법규상에서 허용되어 있지만 실제적으로 적게 나타날 것이다. 그러므로 지방의 行政官僚들의 조직내에서의 行態도 변화가 발생하게 될 것이다.

또한, 지방행정관료들의 충원에서 변화가 발생하게 된다. 현재의 지방공무원제도는 1급에서 9급으로 구성되어 있으며, 5급, 7급, 9급 등이 시험을 통하여 충원되고 있다. 9급은 고등학교졸업대상자, 7급은 전문대학교졸업대상자, 5급은 대학졸업대상자를 중심으로 충원하는 제도를 갖고 있었다. 그러나 현재에 실제적으로 7급의 합격자는 95% 이상이 대학졸업자이며, 9급 시험을 통하여 충원된 인력도 50%를 상회하는 정도로 대학졸업자로서 충원되고 있다.<sup>4)</sup> 지방정부 행정공무원의 대부분이 6급이하로 구성되어 있어 이들에 대한 지방분권화에서의 근

4) 서울시가 1994년 4월에 실시한 제1회 지방공무원 시험에서 일반행정직의 필기의 경우 및 서류전형시험을 통과한 합격자 632명 중 전문대졸 이상 고학력자가 73.4%에 도달하고 있다. 그러나 기능직의 경우 고졸 이하 합격자가 전체의 80.6%인 반면 대졸 및 전문대졸자는 각각 4.0%, 15.4%로 비교적 낮은 것으로 집계되고 있다.

무의욕의 향상 및 사기양양 등이 중요한 과제로 제기된다.<sup>5)</sup> 그리고 특별시의 경우 부시장은 차관급, 특별시의 기획관리실장 및 2개 본부장은 1급, 국장은 2급 및 3급으로 보하고 있으며, 과장은 4급으로 보하고 있다. 직할시와 도는 부시장 및 부지사 2급, 기획관리실장 3급 그리고 국장 4급으로 보하고 있다. 지방자치단체는 시청의 경우에는 국장이 4급, 과장이 5급으로 보하고 있으며, 군청의 경우에는 과장이 5급으로 보하고 있다.

그러므로 5급인 行政考試를 통한 인력을 지방행정기관에 충원하는 경우 이들이 昇進할 수 있는 기회 및 보직이 제한되어 있기 때문에 행정고시를 통한 지방행정기관의 인력충원에 제약이 존재하게 될 것이다. 또한 중앙집권체제하에서는 행정고시의 합격자를 통하여 충원된 인력이 지방행정기관에 근무하게 되는 경우 도지사, 시장 등에 승진하는 기회에 매력을 갖고 지방행정기관을 지원하는 경향이 증대하였으나 앞으로 도지사 및 시장 등과 같은 지방자치단체의 장에 대한 승진기회가 없기 때문에 지방행정기관에서 인력의 체계적 확보를 위한 人力政策에도 변화가 제기되게 될 것이다.

따라서 7급 및 9급 시험을 통하여 합격된 人力을 효율적으로 관리하는 체계가 지방정부차원에서 형성되어야 할 것이다. 그리고 현재 공무원인사법에 규정되어 있는 공무원의 최저승진기간이 앞으로는 실제로 실행되는데 한계가 있기 때문에 공무원의 승진기간에 대한 실제적인 규정의 적용이 요구된다. 따라서 공무원의 승진기간을 적용시키면서 전문적인 행정관료가 충원될 수 있는 제도의 정비가 필요하다.<sup>6)</sup> 이와 함께 중앙집권체제하에서는 행정고시에 대한 시험관리는 중앙정부의 총무처, 7급 및 9급 공무원에 대한 시험관리는 시·도 등 광역지방자치단체가 담당하였다. 그러나 지방분권체제하에서 이들에 대한 충원체계에 변화가 제기되게 될 것이며, 특히 기초자치단체에서도 자გი지역의 지역환경에 적응하는 전문행정인력을 자체적으로 충원하려고 할 것이다.

또한 지방행정기관의 인력을 효과적으로 관리하기 위하여는 현재에 지방공무원법에 규정되어 있는 충원, 교육, 승진 및 인력자원의 배분 등이 실제에 맞게 조정하여야 할 것이다. 그리

5) 지방행정을 담당하는 공무원 숫자는 1993년을 기준으로 271,088명으로 국가직(14,551명)과 지방직(256,537명)으로 구성되어 있다. 일반직공무원을 직급별로 살펴보면 1급(72명), 1~2급(15명), 2급(25명), 2~3급(49명), 3급(220명), 4급(1,736명), 4~5급(113명), 5급(10,533명), 5~6급(1,245명), 6급(34,042명), 7급(46,322명), 8급(44,134명), 9급(22,938명)으로 구성되어 있다.

6) 지방행정공무원의 사기향상을 위하여 1994년 2월 1일부터 9급에만 적용하도록 되어 있는 특별승진제도를 일반적으로 8급(기능직 9급)까지 확대 실시하여 8년 근속시 7급(기능직 8등급)으로 자동승진토록 하는 제도를 도입하고 있다. 따라서 지방행정공무원 3,134명이 승진되는 혜택을 받았다. 실제적으로 地方公務員法에서 규정하고 있는 8급에서 7급으로 승진기한은 2년으로 되어 있으나 실제적으로 승진하는 기한은 8년 이상으로 되어 있다.

고 지방행정의 수요가 중앙집권체제와 비교하여 볼 때 國際化, 開放化, 産業化, 情報化, 技術化의 진전으로 변화된 형태가 발생하게 될 것이다. 따라서 지방행정의 전문화된 수요에 적용할 수 있는 行政人力을 확보하는 체계를 정비시켜야 할 것이다. 특히 지방행정관료도 앞으로는 일반적인 행정서비스를 제공할 수 있는 일반행정인력을 양성하는 것보다는 전문화된 행정수요에 적용할 수 있는 전문화 및 기능화된 行政人力을 충원하도록 교육과 승진이 이루어지도록 하여야 한다. 즉 지방정부차원에서 기능별로 전문화된 인력이 양성되도록 하여야 하며 적극적인 행정인력의 充員도 실시하여야 한다.

### 5. 地方行政의 需要變化

지방행정에 요구하는 행정수요의 성격이 변화되고 있으며 국제화, 개방화, 정보화에 적용할 수 있는 행정수요가 지방행정체제에도 나타나고 있다. 따라서 전통적으로 지방행정의 수요로써 지적되고 있는 업무이외에 새로운 행정 수요들이 급격하게 증가되고 있어 이에 적용할 수 있는 지방행정기관의 조직구조에 대한 변화가 나타나게 될 것이다. 중앙집권체제하에서 지방행정기관의 조직은 지역의 환경 및 성격에 의하여 구성되었기보다는 중앙정부의 지시에 의하여 전국이 획일적으로 구성하게 되었다. 이에 따라 지방행정이 지역의 요구에 적절하게 적용하지 못하였으며 행정의 서비스에 대한 효율성의 제고에 있어서 문제를 제기시키게 되었다. 또한 기초지방자치단체인 시·군의 행정조직은 농업의 생산성제고를 위한 농업행정중심으로 조직이 구성하게 되었다. 그러나 농업이 국민총생산에 기여하는 G.N.P.의 비율이 7% 정도이며, 농업인구가 전국인구에서 차지하는 비율이 15% 이하를 차지하고 있음에도 불구하고 농업중심으로 기초지방자치단체의 조직이 구성하게 되었다. 그러므로 도시화, 산업화, 정보화, 개방화, 국제화에 따라 변화하는 地方行政體制의 조직이 탄력적으로 구성하는데 한계를 보여주고 있다.

지방자치단체의 장에 대한 주민의 직접적인 선출은 지방자치단체의 장이 행정체제의 생산성에 커다란 관심을 갖고 있고 동시에 행정조직의 효율성에도 관심을 갖고 지방행정을 운영할 것이 예상되므로 지방행정의 조직은 지역의 성격에 맞고 지방행정의 효율성을 확보할 수 있도록 조직이 구조될 것이 예측되고 있다(이성복, 1993b : 956). 이와 함께 지역주민의 의사를 효율적으로 처리하기 위하여는 조직의 개편과 함께 전문적인 인력을 확보하는 것에 커다란 관심을 갖게 될 것이다. 지역의 지방행정조직이 지역의 특징 및 성격에 맞게 개편하는데 고려하여야 하는 변수로서는 지방행정의 수요가 변화된 부분, 지방행정차원에서의 生産性에 대한 고려, 지역주민의 의사를 반영할 수 있는 체계의 확립 등이 실제적으로 필요하다.

행정수요로서는 국제화, 개방화에 따른 지역경제의 생산성을 제고시키기 위하여 지역에 입지하고 있는 중소기업에 대한 기술 및 해외 시장정보 등을 제공하여 주어야 지역의 생산성을 제고시킬 수 있다. 大企業 등은 자체적으로 기술정보 및 기술혁신 등을 도모할 수 있지만 中 小企業은 자체적으로 技術革新 등을 담당하기가 어렵다. 그러므로 지방정부는 지역에 입지하고 있는 중소기업에 대하여 산학협동을 통한 기술개발을 도모하고 동시에 이들 기업에 대한 市場情報의 제공 등을 통하여 기업의 生産性이 확보되어 지역경제에 기여하도록 하고 동시에 지역의 인구를 적정하게 유지시킬 수 있다(R. J. Bennett and Günter Krebs, 1991:97-99).

地域經濟의 生産性 확보를 위하여 지방정부의 중요한 역할로 제기되는 것은 지역에 입지하고 있는 중소기업이 필요한 기술인력이 확보되도록 정부차원에서 기술인력에 대한 교육, 훈련 등을 담당하는 경향이 새롭게 나타나고 있다. 또한 지역에 기업이 유리하게 입지하도록 세제 및 재정 지원을 획득하게 하도록 지원하는 체제로 변화를 하여야 할 것이다. 그러므로 國際化, 開放化에 따른 지방행정체제는 전통적인 조직 및 기능과는 변화된 조직과 기능을 요구하고 있기 때문에 이를 적용시키는 것이 지방분권체제하의 중요한 과제로 제기되고 있다. 이와 함께 지방행정조직의 운영에 있어서 효율성과 능률성이 확보될 수 있도록 조직의 개편이 실제적으로 요구된다.

## 6. 行政管理技法의 登場

地方政府의 출현은 지방차원에서 증가하는 행정수요에 대응하기 위한 財政資源의 확보에 한계가 제기됨으로써 행정의 減縮管理(cutback management)를 통한 예산의 절감과 지방행정의 효율성을 확보하려고 노력하게 될 것이다. 中央集權體制하에서 지방행정의 減縮管理 등을 통한 자율적인 관리는 집행하기가 곤란하였으나 지방자치의 실시는 지방정부가 자율적으로 행정서비스의 생산성을 제고시키기 위하여 변화하는 환경에 적응하면서 행정체제의 구조적 및 기능적 감축을 통한 행정의 효율성을 확보하기 위한 노력을 전개하려고 할 것이다. 行政需要의 증대에 따른 행정서비스의 공급을 제공하기 위하여는 증가되는 행정수요에 대응하는 행정서비스의 공급이 요구되며, 이러한 요구를 수용하기 위하여는 재정자원이 필연적으로 요구되게 된다. 따라서 행정서비스를 효율적으로 제공하기 위하여는 財政資源의 확보가 용이하지 않기 때문에 행정기구 및 감축을 통한 행정서비스의 대응에 노력하게 될 것이다.

이와 함께 도시행정의 서비스를 민간부문에 위탁하는 民間化方法의 도입, 공공과 민간이 협력하는 제3섹터의 도입 및 실시, 行政情報體系의 도입을 통한 행정서비스의 개선이 실제적으

로 중앙집권체제보다 더욱 더 증가하게 될 것이다. 동시에 지방자치단체의 장은 지방정부차원에서 受益事業에도 더욱 관심을 갖고 지방행정의 업무개선을 통한 지방재정의 재원확보에도 관심을 갖게 될 것이다.

1990년대에 들어와서 일부 지방자치단체에서 재정상황을 개선하기 위하여 민간화의 도입, 제3섹터의 도입을 통한 공공부분과 민간부분의 협력체제의 구축, 行政情報 電算體系의 도입을 통한 행정사무의 개선 등을 도모하였다. 지방자치단체의 장에 대한 주민선출을 통하여는 이러한 제도적인 개선이 더욱 확대될 가능성을 갖고 있으며, 지방행정의 운영에도 커다란 개선의 효과가 발생하게 될 것이다.

행정의 제도 및 기능의 개편인 行政改革은 행정조직의 내·외에서 반발 등을 발생시킬 가능성이 높아 중앙집권체제하에서는 중앙정부에 의하여 임명된 지방자치단체의 장에 의하여는 실행가능성이 매우 낮은 경험을 갖고 있다. 그러나 지방자치단체의 장이 주민에 의하여 선출되는 시기에는 주민에 의하여 선출된 지방자치단체의 장이 지역주민의 지지 및 輿論의 동원을 배경으로 행정제도 및 기능에 대한 축소 및 개편 등을 실행하기가 상대적으로 유리하다. 행정관료의 저항 등이 行政改革過程에서 발생하지만 주민의 지지에 의하여 행정개혁이 실시되는 것이 외국의 경험적인 사례에서도 발생하고 있다. 그러므로 지방자치단체의 장이 주민에 의하여 선출된 경우에는 행정제도에 대한 구조적 및 기능적 개편이 전개될 것이다.

따라서 지방행정조직 및 기능은 변화하는 행정수요에 적응하면서 행정의 효율성 및 능률성을 확보하는 입장에서 조직 및 구조가 지역의 환경에 적응하도록 변화가 될 것이다. 중앙집권체제하에서는 지방행정구조가 일률적으로 형성되었기 때문에 지방의 행정수요에 적응하는 것에는 한계로 직면하게 되었다. 그러므로 중앙집권체제하와는 상이하게 지역에 따라 지방행정조직 및 구조가 형성되게 될 것이다.

지방자치법에 의하면 지방자치단체의 장은 소속행정기구와 소속행정기관을 설치할 수 있다. 지방자치단체의 행정사무를 분장하기 위하여 필요한 행정기구를 두되 시·도에 있어서는 대통령령이 정하는 범위안에서 당해 지방자치단체의 조례로 정하고, 시·군 및 자치구에 있어서는 시·도지사의 승인을 얻어 당해 지방자치단체의 조례로 정하도록 하고 있다. 현재에는 전국의 도시에 확일적으로 행정기구가 설치되었으나, 도시정부의 환경 및 도시적 성격에 따라 행정기구가 지역의 특성에 맞게 설치되어 운영되어야 할 것이다.

소속행정기관으로는 직속기관, 사업소, 출장소 및 합의제 행정기관을 설치 운영할 수 있다. 지방자치법 제104조에 의하면 지방자치단체는 그 소관사무의 범위 안에서 필요한 때에는 대통령령 또는 당해 지방자치단체의 조례가 정하는 바에 의하여 소방기관, 교육훈련기관, 보건

진료기관, 시험연구기관 및 중소기업지도기관 등을 직속기관으로 설치할 수 있다. 그리고 직속기관을 지방자치단체의 조례로 설치하고자 할 때에는 내무부장관의 승인을 얻어야 한다. 이 경우 내무부장관은 미리 관계 중앙행정기관의 장과 협의를 하여야 한다.

사업소의 설치가 지방자치단체의 특정업무를 효율적으로 수행하기 위하여 필요한 때에는 대통령령이 정하는 바에 의하여 지방자치단체의 조례로 사업소를 설치할 수 있다. 또한 지방자치단체는 원거리 주민의 편의와 특정지역의 개발 촉진을 위하여 필요한 때에는 대통령령이 정하는 바에 의하여 당해 지방자치단체의 條例로 출장소를 설치할 수 있다.

그리고 지방자치단체는 그 소관사무의 일부를 독립하여 수행할 필요가 있는 때에는 법령 또는 당해 지방자치단체의 조례가 정하는 바에 의하여 合議制 행정기관을 설치할 수 있다. 지방자치단체의 행정사무를 분장하기 위하여 필요한 행정기구를 두되, 시·도에 있어서는 대통령령이 정하는 범위안에서 당해 지방자치단체의 조례로 정하고, 시·군 및 자치구에 있어서는 시·도지사의 승인을 얻어 당해 지방자치단체의 조례로 정하도록 되어 있어 지방정부에 대한 중앙정부의 통제외도를 갖고 있다. 따라서 새로운 기관의 설치에 있어서 중앙정부의 통제는 중앙과 지방정부간에 갈등을 유발시킬 변수로서 작용하게 될 것이다.

### III. 地方行政體制의 對應

#### 1. 地方分權과 地方行政의 關係

1995년 6월에 예정된 지방자치단체의 장에 대한 주민의 직접선출은 지방행정에 여러가지 변화를 제기하게 될 것이기 때문에 이에 적응하는 체제를 구성하는 것이 요구된다.

##### 1) 政策過程의 形成

지방의 政治集團과 行政官僚集團간에 役割分擔의 관계를 설정하여야 할 것이다. 地方行政官僚集團은 지방의 정치집단에 대응하여 지역의 문제를 전문적인 입장에서 정리하여 정책문제에 합리적으로 대응하여야 할 것이다. 지역의 문제에 대하여 도시화, 산업화, 정보화, 기술화 및 국제화에 따라 제기되는 행정수요는 전문적 및 기능적인 차원에서 문제의 해결을 요구하고 있다. 그러므로 행정관료집단은 전문적인 의견과 기술을 더욱 필요로 할 것이다. 정책과정에서 행정관료집단은 제기되는 문제의 해결방안으로서 傳門的·技術的인 입장에서 合理的인 政策代案을 제기하도록 하여야 할 것이다.

그러므로 지방차원에서의 정책결정과정의 등장하게 될 것이며 정책입안과정에서 정책분석 및 평가의 역할은 행정관료집단이 중요하게 담당하게 될 것이다. 따라서 행정관료집단의 정책분석 및 평가에 대한 이해와 실제적으로 정책문제를 해결할 수 있도록 충원, 교육, 훈련 등을 통한 행정관리능력의 제고가 요청된다.

## 2) 行政서비스의 生産性

지방정부의 행정서비스는 生産性을 강조하는 경향이 증가할 것이다. 주민들은 주민의 적은 세금으로 더욱 질이 높은 행정서비스를 제공받기를 원하게 될 것이기 때문에 지방자치단체의 장은 행정서비스의 생산성을 제고시키는 방안에 대하여 관심을 갖게 될 것이다. 그러므로 행정관리기법 등을 개선하게 될 것이며 지방정부들간에 행정서비스를 제고시키는 전략 등을 경쟁하게 될 것이다(E. B. Sharp, 1990 : 8-13). 이에 따라 행정관리의 개선을 위한 기법 및 전략 등이 새롭게 등장하게 될 것이며 행정의 서비스 개선을 위한 관리기법의 도입이 중앙집권체제하에서처럼 일률적으로 도입되는 것이 아니고, 지방자치단체의 장의 의사 및 견해에 따라 도입이 순서적으로 결정하게 될 것이다. 특히 지방자치단체의 장에 대한 정치적, 행정적인 능력이 지방자치단체의 장이 지방행정의 수요를 합리적으로 처리할 수 있는 능력과 일치되기 때문에 地方自治團體의 행정서비스 능력을 제고시키는 것이 중요한 관리전략으로 제기된다.

지역의 주민들은 자기들이 제공받는 행정서비스를 인근지역과 비교하여 결정하기 때문에 자기들이 제공받는 행정서비스의 질을 측정하려고 할 것이다. 따라서 지방행정단위에서 서비스를 질적으로 측정 받도록 하는 것이 아주 중요하게 작용되며, 지방자치단체의 장이 주민에게 계속하여 정치적 및 행정적인 신임을 획득하기 위하여는 행정서비스의 質적인 개선을 위하여 관심을 집중시키게 될 것이다(G. W. Downs and P. D. Larkey, 1986 : 8).

그리고 지역사회에서 제기되는 行政需要가 지역의 경제력을 제고시키며 동시에 지역주민의 소득향상을 도모하는 문제에 관심을 갖게 될 것이다. 국제화, 개방화, 도시화 시대에 요구되는 행정수요는 지역의 자원을 公共과 民間部分이 합동으로 이용하여 개발시키는 문제이기 때문에 행정기관이 합리적으로 자원의 최적배분을 달성하는 것이 중요하게 제기될 것이다. 지역의 경제력을 국내뿐만 아니라 국제적으로 제고시키기 위하여는 지역의 문제해결을 합리적 및 최적으로 접근하는 것에 가치의 우선을 배분하여야 할 것이다.

그러므로 분권시대에 지방행정은 지역의 자원을 장기적, 합리적, 미래지향적인 입장에서 접근하여 지역의 생산성을 제고시키며, 동시에 행정서비스의 개선이 발생하도록 하는 것을 행정관리 및 경영의 중요한 우선권으로 설정하여야 한다.



## 2. 地方行政體制的 戰略

지방자치단체의 장이 주민에 의하여 선출된 이후 지방행정이 변화된 환경에 적응하기 위하여는 地方行政公務員制度的 개선, 地方行政에 있어서 政策 및 企劃能力的 提高, 行政서비스의 生産性的 提高를 위한 전략이 실제적으로 요구된다.

### 1) 行政官僚集團의 役割定立 및 行政公務員制度的 改善

지방정부차원의 정책과정체계가 설정되도록 하여야 한다. 지방차원에서 정책과정이 형성되면서 행정관료집단이 전문가적인 입장에서 업무를 처리하기 위하여는 행정관료집단의 전문성이 확보되도록 지방행정인력의 충원과정을 변화시켜야 한다. 그리고 충원된 지방행정인력이 전문가적인 위치에서 행정업무를 처리하도록 제도적인 정비가 요구된다. 행정공무원의 직급체계, 충원체계, 승진체계, 보직관리 등에 있어서 지방분권체제하에서 지방행정인력의 전문성이 확보되도록 하여야 한다. 따라서 행정인이 중앙집권체제처럼 행정수요의 모든 부분을 담당하는 일반행정가의 형태에서 전문행정가의 형태로 충원되도록 인력자원의 배분에도 지방행정이 적극적인 관심을 가져야 한다.

그리고 지방정부차원에서도 장기적, 미래지향적인 업무를 처리하는 능력이 요구되기 때문에 전문적인 능력을 갖춘 人力의 充員과 이에 대한 合理的인 배분이 가능하도록 하여야 한다. 따라서 중앙집권체제하에서처럼 지방행정공무원이 지방자치단체의 장에 대한 승진기회가 제약되기 때문에 지방행정 공무원이 전문적 및 직업적인 입장에서 업무를 처리할 수 있도록 근무환경을 설정하는 것이 중요하다. 地方分權體制하에서는 행정인의 성격이 전문적 및 직업적인 서비스인력으로 정착되도록 유도하는 것이 지방자치제도의 정착을 위하여 요구되며 이를 위하여 地方行政公務員法の 전면적인 개편도 요구된다.

### 2) 政策 및 企劃管理能力的 提高 戰略

지방정부차원에서도 정책형성능력이 확보될 수 있도록 전문연구기관의 설치 및 운영이 요구된다. 현재에도 서울특별시의 서울시정연구원을 비롯하여, 부산의 동남개발연구원, 전남의 전남발전연구원, 경남개발연구원, 충북경제연구소 등이 설치되어 지방정부차원에서의 정책형성 및 기획능력을 제고시키고 있다. 그러나 地方分權體制에 있어서는 지방정부의 행정수요를 적극적으로 해결하기 위하여는 지방정부차원의 전문적인 연구기관을 이용할 수 있도록 하여야 한다.

이와 함께 지방행정관료의 기획능력도 제고시켜 지방차원에서 자원의 배분을 최적화시켜

해결하는 체계의 형성이 동원되도록 하여야 하며 이를 위하여는 자격 및 능력을 갖춘 인력을 特別任用과 傭官제를 통하여 전문인력의 積極的 充員도 고려되어야 한다.

### 3) 行政서비스의 提高 戰略

지방행정의 업무처리에 있어서 성과가 가시적으로 발생하여 측정이 가능하도록 하여야 할 것이다. 지방행정의 업무 및 기능이 중앙정부와 비교하여 처리의 계산이 가능한 업무 등으로 구성되어 있으므로 지방행정의 서비스제공에 있어서 생산성이 향상되도록 하여야 한다.

지방자치단체의 장에 대한 주민의 지지가 행정처리과정에서의 生産性의 제고가 밀접하게 관련되어 있으므로 주민의 입장에서 적은 세금으로 양질의 행정서비스를 제공받을 수 있도록 행정체계가 형성되어야 한다. 그러므로 지방분권하에서 지방행정체계가 양질의 행정서비스를 제공할 수 있도록 지방행정의 조직 및 구조 등이 地方政府가 입지하고 있는 주위의 환경에 적응하도록 구성될 수 있도록 지방정부의 재량을 허락하여야 한다. 이와 함께 행정서비스의 개선을 위한 여러 가지 관리기법 등이 지방행정에 도입될 수 있도록 하여야 한다.

그리고 지방정부의 행정서비스가 인근의 지방정부와 비교·측정될 수 있도록 하여 지방정부 간의 행정서비스제공에 대한 경쟁을 통하여 生産性을 제고시키면서 동시에 관리능력이 향상되도록 하여야 한다.

## IV. 結 語

지방자치단체의 장이 주민에 의하여 직접적으로 선출되면 지방행정은 중앙정부와의 관계에서 역할의 변화, 지방차원에서의 정책관리능력의 제고, 지방행정의 생산성제고 등이 실제적으로 요구되며 동시에 이에 地方行政體制가 대응하도록 하여야 한다.

지방정부차원에서 지방정치가 형성하게 되며, 이에 지방정치는 도시사회로 구성된 한국사회에 있어서 都市政治를 동태적으로 구성하게 된다. 도시정치가 존재하게 되면서 地方行政機關은 多元化된 정치체계의 구성분자로서 역할과 기능이 정립되도록 하여야 한다.

그러므로 주민에 의하여 선출된 지방자치단체의 장 및 지방의회의원들인 정치인집단과 행정인집단인 행정관료사이에서 새로운 관계 등이 형성될 것이다. 따라서 지방행정이 地方政治體系에서 역할 및 기능을 유지하기 위하여는 전문적 및 기능적인 입장에서 정책에 대한 분석능력, 정책에 대한 장기적인 기획능력 및 행정서비스의 효율적인 관리능력 등이 실제적으로 요구된다.

따라서 지방자치단체의 장이 주민에 의하여 선출하게 되면 전문직업인으로서 행정관료집단을 충원시키는 공무원 인사제도의 개편과 함께 지방행정의 서비스를 제공하는데 있어서 생산성을 제고시키는 전략 등이 실제적으로 요구된다. 특히 地方行政公務員制度의 개선이 필요하다.

### 參 考 文 獻

- 李成福(1990), “지방공무원의 정책관리능력의 향상에 관한 연구,” 「한국행정학보」, 제24권 제1호:167-199.
- \_\_\_\_\_ (1993a), 도시행정론, 법문사.
- \_\_\_\_\_ (1993b), “지방정부의 발전방향에 관한 연구:지방의회의원 구성과 자치단체장의 주민 선출을 중심으로,” 「한국행정학보」, 제27권 제3호:955-978.
- 李勝鍾(1993), 地方政府의 公共서비스配分, 한국지방행정연구원 연구보고서.
- Aberbach, J. D., Putnam, R. D. and Rockman, B. A.(1981), *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Bennett, R. J. and Krebs, Günter(1991), *Local Economic Development: Public-Private Partnership Initiatives in Britain and Germany*, London:Belhaven Press.
- Downs, G. W. and Larkey, P. D.(1986), *The Search for Government Efficiency*, New York: Random House.
- King, D. S. and Pierre, J.(1990), Introduction, in D. S. King and J. Pierre (eds.), *Challenges to Local Government*, London: Sage.
- Peters, B. G.(1988), *Comparing Public Bureaucracies*, London: The University of Alabama Press.
- Schultze, W.(1985), *Urban Politics: A Political Economy Approach*, Englewood Cliffs, N. J.: Prentice-Hall.
- Sharp, E. B.(1990), *Urban Politics and Administration: From Service Delivery to Economic Development*, White Plains, N.Y.: Longman.