

地方分權時代に 있어서 地方公務員像

The Image of Local Government Officials in Government Decentralization Age

金 良 培
(韓國地方行政研究院長)

〈目 次〉

- I. 地方分權時代와 公務員의 自己革新
- II. 地方公務員의 새로운 役割
- III. 바람직한 地方公務員의 行政管理姿勢
- IV. 地方公務員의 育成方案
- V. 結論

I. 地方分權時代와 公務員의 自己革新

과거 국내외적으로 실로 많은 經濟社會의 變化를 경험하였고 금후 21세기를 향하는 작금에 격심한 변화가 야기되고 있다. 이러한 변화는 中央集權主義의 時代의 終末을 필연적인 것으로 하고 地方分權의 社會의 到來를 맞이하게 한다. 이렇게 맞이한 地方分權時代란 지방자치단체가 중심이 되어 自主·自律性에 기인한 個性

과 魅力이 있는 地域社會를 형성하지 않으면 안되는 시대를 의미하기 때문에 이러한 시대하에서 地方公務員에게 거는 期待·課題 그리고 體質改善은 무엇보다도 중요하다.

부연하면 社會의 質的變化가 産業社會化와 民主化의 定着을 유도함으로써 지방분권시대를 앞당기게 하였다. 따라서 이러한 시대가 요구하는 많은 것 중에서도 公務員들의 行態變化要求는 필연적이고도 당연한 것이다. 만일 지방공무원이 自己革新 努力의 未洽으로 社會의 質적 변화에 대응하지 못할 때 地方分權의 意味는 제도만으로 그칠 우려가 있다. 따라서 지방분권 시대에 있어서 지방공무원의 자기혁신은 첫째로 意識패턴의 경우 相對主義와 合理主義에 기초를 두고, 둘째로 일에 임할 때에는 責任과 自律을 중시하고, 셋째로 巨視的인 將來透視를 통해 스스로 道德的인 清潔을 이루고 그 바탕위에서 將來의 비전에 接近하는 자세를 견지할 때 이루어질 것이다.

II. 地方公務員의 새로운 役割

본질적으로 地方公務員의 役割이 과거와 비교해서 달라진 것은 아니다. 다만 지방분권화라는 外延的 條件의 變化에 따른 능동적인 대처가 요구되기 때문에 이와 관련된 否定的 要素의 變用이 필요하다는 의미에서 새로운 역할문제가 거론될 수 있는 것이다. 그것은 地域的 課題와 問題를 自主的으로 해결하는 Task Force로서의 機能으로 표현될 수 있다.

과거의 경우 지역적 과제와 문제를 해결함에 있어서 國家의 責任이 과중했으나 이제는 地方의 自己責任으로 처리해야 하고, 또한 지난날의 행정행태가 주어진 일의 執行에만 집착하였지만 이제는 스스로 찾아서 能動的으로 解決하여야 한다. 그러기 위해서는 지역적 과제와 문제의 소재를 식별해내는 專門的인 素養의 蓄積이 해결되어야 할 과제인 것이다. 이러한 안목에서 지방공무원의 새로운 역할을 조명해 보면 다음과 같다.

1. 計劃家로서의 役割

地方自治權의 守備範圍가 명백한 것은 아니지만 地方自治法 제9조에 규정된 지방자치단체의 事務範圍를 중심으로 한 개괄적인 한계설정이 가능하다면 지방공무원은 過去의 慣行的인 上部指示, 上部依存과 先例踏襲의 行政慣行에서 탈피하여 上位國家計劃과 연계된 장기안목의 合理的인 計劃을 스스로 만들어야하는 책임과 능력을 갖어야 한다. 따라서 지방공무원은 國家의 法體系, 國家計劃, 全國的인 優秀事例, 外國의

先進모델, 地方住民의 意見 등을 적절하게 여과·귀납시켜 바람직한 政策을 開發하고 體系化시키는 충실한 계획가, 그리고 地方自治團體의 存立目的을 具現하는 틀 작성의 책임자이어야 하는 것이다.

2. 地域社會의 Organizer로서의 役割

지역문제의 해결은 궁극적으로 歸屬意識과 共同理解를 바탕으로 한 社會的 統合에 얼마나 接近하고 있느냐에 따라 그 효율성이 좌우된다. 따라서 지역사회의 Organizer로서의 역할은 住民과의 關係에서 보면 一方通行的 指針示達 및 行動樣式의 부여가 아니라 그들로부터 多樣的 理解의 소리를 듣는 交互的 努力으로 파악되어야 한다. 일방적으로 行政의 原因과 結果를 알려주는 것만으로 충분할 수 없으며 주민의 입장에서 예컨대 自治團體의 存在理由를 알 수 있게 하는 물, 연료, 교통, 오물 등과 관련한 解決課題의 導出과 可視的인 解決의 努力을 통해 지역사회 연대, 주민의 단합, 장애에 대한 낙관과 희망을 심어주는 役割을, 그리고 지역주민을 설득하여 자발적으로 조직성원으로 활동케하는 役割을 地方公務員은 담당하여야 한다.

3. 地域內 問題解決의 專門家로서의 役割

地方行政의 領域이 어떻게 한정지어지든간에 지역내에서 제기된 문제는 지역내에서 調整되고 解決되는 것이 바람직하다. 그런데 行政需要의 量的變化는 공무원의 수 조정을 통해서 해결될 수 있으나 質的變化에 대한 對應은 그렇게 간단치 않다. 예를 들면 노사문제, 공해문제, 교통문

제 등 최근에 연이어 제기되는 문제는(그 업무가 國家業務나 地方業務나 하는 것을 구분한 다음 解決해 나가려는 姿勢는 온당치 않음) 專門家的 素養을 가져야만 풀 수 있을 뿐만 아니라 당해지역 住民의 相談役으로서 지방자치단체의 주민을 가교할 수 있는 能力을 가지고 있어야만 해결할 수 있는 것이다. 따라서 이웃 住民들이 어려운 문제에 봉착해 있을 때 專門家的 素養과 住民과의 對話能力을 갖고 있는 지방공무원을 찾아와서 항상 相談할 수 있는 雰囲気를 지방공무원 스스로 성숙시킨다면 그것만으로도 그의 役割이나 지방자치 意義의 절반 가량은 成就되었다고 해도 과언이 아닐 것이다.

4. 改革의 發案者로서의 役割

지방자치의 큰틀이 각종법규와 제도로 틀어 짜여졌다고 해서 地方自治의 必要充分條件이 성취된 것은 아닐 것이다. 國家와의 관계에서, 住民과의 관계에서, 또 全體의인 眼目이나 事案에 따른 특수한 관계에서, 그리고 根本的인 代案과 對策이나 일시적인 대응적 措置에서 앞으로 부단히 개혁하고 발전시켜야 할 숙명을 안고 있는 것이 우리의 地方自治의 現實이다. 예컨대 地方行政의 守備範圍안에 있는 각종 기능을 民間部門으로 전환시킬 수 있는 가능성과 효율성, 그리고 이에 따른 財政負擔의 減少效果 등을 검토하여 제도운영의 합리화를 기하는 등 改革의 發案者로서의 役割을 하여야 한다.

Ⅲ. 바람직한 地方公務員의 行政管理 姿勢

지방자치와 관련하여 制度的 側面 못지 않게 중요한 부분이 人的 側面이다. 理想的인 制度가 바로 地方自治의 成功과 正比例하지 못한 것은 제도가 살아있는 有機體로서의 機能을 다할 수 있도록 제도를 구성하는 사람(地方公務員)들이 그 役割에 상응하는 眼目과 理解를 갖고 있지 않기 때문이다. 따라서 장차 지방공무원들이 갖추어야 할 行政管理의 姿勢가 어떠한가에 따라서 地方行政運營이 圓滑해지고 또한 地方自治의 成功을 약속받게 된다. 이와 관련하여 지방공무원의 행정관리 자세를 다음과 같이 생각할 수 있다.

첫째, 地方公務員의 視角은 항상 住民을 향해 있어야 하며 對話의 門을 열어 놓아야 한다.

어떤 특정의 범에 의해 주민의 의사를 해결하도록 한 行政節次의 명문규정이 있건 없건간에 시책의 입안과 집행의 각 단계에서 住民을 意識하고 그 理解關係의 輕重과 合理的인 調整方案을 염두에 두는 업무추진의 자세가 일상화 되어야 한다.

둘째, 「大過 없이」라는 無事安逸의 姿勢는 排除되어야 한다.

전직이 되었을 때 大過없이 지내서 기쁘다는 人事가 아니라 이러이러한 일은 시행착오가 있었으나 그럴 수 밖에 없었다는 責任있는 姿勢가 필요하다. 사회가 급변하고 민주화의 물결이 밀려드는 오늘날 責任만을 강조하는 行政遂行은 당해 지방공무원의 입장에서 볼 때 社會的 非難의 표적이 될 수도 있다. 그러나

「大過 없이」만 되뇌이다보면 地方行政의 앞날은 어떻게 되며, 住民의 全體의 利益은 어떻게 될 것인가. 그러한 일련의 公職 弊圍氣를 막기 위해서는 下級者에 대한 대외의 부당한 非難을 방호해 줄 수 있는 강력한 上位者의 리더십이 전제되어야 함은 물론이다.

세째, 官僚의 機密主義에서 脫皮해야 한다.

지방행정 업무흐름은 理解調整의 흐름을 뜻하기도 한다. 일시적인 機密主義는 일시적으로 현실을 호도할 수 있을지 모르지만 결국 地方住民의 結束을 瓦解시켜 더 큰 이해대립을 유발하게 된다. 따라서 住民의 信賴를 구축하고 주민과 유리되지 않는, 그리고 행정의 올바른 궤적을 가능케 하고 住民意思의 收斂이 가능토록 하는 公開行政의 推進姿勢가 확립되어야 한다.

네째, 住民과 對話할 수 있는 專門知識을 가져야 한다.

지난날 지방업무에 대한 國家의 關與가 합리화된 이유 중의 하나가 地方公務員의 專門知識 缺如에 있었다. 地方都市의 교통문제, 오염문제, 노사문제, 도시계획문제, 세정문제 등 懸案들과 관련해서 주민이나 지방의회와 對話하고 說得할 수 있는 專門知識의 蓄積이 가장 화급한 과제이다. 이를 타개하기 위한 人事運營의 合理化, 在職中の 教育 등과같은 노력뿐 아니라 지방공무원 個個人이 스스로 能力을 開發하는 노력이 있어야 한다.

다섯째, 住民이 自己責任을 다하도록 說得할 수 있어야 한다.

地方自治만 하면 모든 것이 해결된다는 식의 幻想이 과거 地方自治의 陷沒을 자초했던 것이다. 따라서 지방공무원은 住民이 지방자치단체의 成員으로서 納稅도 하고 投票도 하고 愛鄉運

動에도 참여할 수 있도록 하는 리더십을 발휘해야 한다. 이것은 지방공무원 스스로 지방자치단체의 직원으로서의 矜持와 責任意識이 體質化되었을 때 可能한 것이다.

여섯째, 女性의 參與와 協力을 擴大할 수 있어야 한다.

여성의 참여확대는 지방행정에 있어 生活行政 部門에 대한 당면 需要의 急増과 관련된다. 당장의 生活不便을 解消해 나가지 못할때 지방자치 실시의 의의는 현실적으로 그 만큼 상쇄될 것으로 본다면 男性만에 의해 연출된 행정에 女性의 참여를 통해 生活環境의 質을 높여 나갈 수 있도록 하는 것은 매우 중요하다. 따라서 지방공무원은 지역내의 불편한 生活與件을 발굴해 내어 地方團體와 女性들이 共同參與하여 개선할 수 있도록 하여야 할 것이다.

IV. 地方公務員의 育成方案

전술한 바 있는 地方公務員의 새로운 役割, 그리고 바람직한 行政管理姿勢를 적극적으로 수용하기 위하여는 地方分權時代가 요구하는 풍부한 資格을 갖춘 地方公務員이 育成되어야 한다. 여기서 지방분권시대가 요구하는 관리자로서의 地方公務員은 積極的이고 勤勉해서 자기 생각을 가지고 회의에서도 활발히 發言을 하며, 上級者에게도 자신의 의견을 잘 알리고 部署內의 業務方式을 여러각도로 연구하여 개선하며 下級者에 대해서도 필요한 경우 質책을 하는 사람으로 보는 것이 일반적이다. 또한 이러한 管理者에게 필요한 資質은 법률·조례 등을

방패로 삼아 시대의 변화에 消極的으로 對應해 가는 姿勢를 철저히 排擊할 수 있는 능력, 각자 맡은바 業務를 關聯團體와 마찰없이 잘 解決해 가는 능력, 識見·視野·計劃·涉外能力을 갖춘 하급자가 있다면 적극적으로 도와주고 上級者를 대신하여 언제라도 일을 遂行할 수 있는 능력, 住民들간의 意見對立·理解對立 또는 組織내의 하급자간·상급자간의 意見對立을 調整할 수 있는 能力 등이 있음을 우리는 알고 있다.

풍부한 資質을 갖춘 地方公務員의 育成은 지방분권시대에 있어서의 地方行政運營의 効率性을 극대화 시킬 수 있다는 점에서 중요하다. 단지 여기서 고려하여야 할 것은 地方行政의 專門化要請이라는 지방행정환경의 변화에 부응한 專門行政家의 育成이어야 한다는 것이다. 지방분권시대에 필요한 전문행정가의 육성과 관련한 방안을 이하에서 제시하고자 한다.

첫째, 專門行政分野를 담당할 專門家의 外部任用이 있어야 한다.

현재 지방공무원들의 能力水準을 그리 높이 평가할 수는 없다. 다량의 도시·환경·교통·노동분야의 행정요구를 地方單位에서 責任性있게 수행할 地方公務員이 없기 때문이다. 따라서 20년 후의 전문행정인의 육성 그리고 기존공무원들에 대한 자극의 일환으로 外部에서 새로운 專門行政家를 영입하는 것이 필요하다. 이를 위하여 地方5級公採의 實施라든지 契約職公務員制의 擴大適用이 요구된다.

둘째, 專門化를 위한 行政機能의 再配分이 있어야 한다.

地方行政環境의 變化는 지방행정기능의 다양화를 야기하기 때문에 專門行政家에 의한 행정기능의 원활한 수행을 위해서는 지방행정의 守備範圍가 再調整되어야 하고 그 機能도 또한

再調整되어야 한다. 작금에 행정수요의 정확한 판단도 없이, 그리고 지역별 특성에 대한 고려도 없이 행정기구의 일률적인 확대가 있어 왔고, 이에 따라 전문행정가의 확보·육성은 어려움에 봉착해 있다. 따라서 오늘날 都市化·産業化趨勢의 加速化, 地方自治制의 實施, 住民意識 및 生活水準의 向上과 같은 지방행정여건의 변화에 따라 지방행정기능의 民間委託을 통한 守備範圍의 調整이라든지 도시행정기능·환경보호기능의 보강을 위한 機構擴大라고 하는 조치를 강구해야 할 것이다.

세째, 專門教育의 擴大가 있어야 한다.

현재 지방공무원들의 교육은 基本教育, 職務教育 등 다양하게 이루어지고 있지만 대부분의 교육은 素養教育 중심으로 이루어지고 있지 전문교육이라고 하기에는 무리가 있다. 여기서 專門教育中心의 訓練이 있기 위해서는 地方公務員教育院의 運營體制에 대한 대목적인 改編이 있어야 한다. 말하자면 전남교육원은 稅務分野 專門教育院, 부산교육원은 都市計劃專門教育院, 경기도교육원은 環境分野專門教育院 등과 같이 15개 市道 公務員教育院을 모두 特화된 專門教育院化 하고, 이에 따라 교육원의 講師陣을 專門教授級으로 充員해야 할 것이다.

네째, 職位分類構造의 再檢討가 있어야 한다.

지방공무원의 職位分類는 새로운 지방행정환경의 변화에 적합한 전문영역의 직렬형성이 이루어지지 않고 地方行政機能과 機構에 연계된 職位分類構造를 갖고 있지도 못하다. 지방행정의 專門化에 副應하고 地域實情과 地方行政機能에 副應하는 공직분류구조의 개편이 있어야 한다. 非常勤職 公務員制의 정착을 위한 名譽職 公務員을 신설하고, 技術職群·職列의 新設

(보건직군에서 환경직군의 분리, 환경직렬의 신설, 도시계획직렬의 신설등)과 行政職群의 細分化 등이 새삼 강조되어야 할 것이다.

다섯째, 專門性 提高를 위한 人事制度의 改善이 있어야 한다.

전보 승진 인사관리의 측면에서 볼 때 頻繁한 轉補, 人事에 유리한 行政職으로의 轉職, 多段階 水平移動後 昇進 등과 같은 문제는 과감히 整備되어야 할 문제이다. 무엇보다도 綜合行政人과 分野別 專門行政人을 구분하여 당해직렬에서 轉補와 昇進을 시키는 體制를 構築하는 것이 중요하다. 이것은 轉補制限 期間의 延長과 職位마다 달리하는 轉補期間의 適用, 垂直的 昇進人事의 確行 등의 조치가 동시에 이루어져야 그 실효를 거두게 된다. 특히 수직적 승진인사의 원활한 이행을 위하여 職位上의 補制度를 導入하는 것이 검토되어야 한다.

여섯째, 專門行政家の 育成을 위한 處遇改善이 있어야 한다.

직위분류구조의 개편과 함께 수행되는 分野別 轉補·昇進體系의 構築으로 말미암아 昇進등 人事上의 不利益을 받는 공무원이 발생하게 될 것이다. 예를들면 民防衛分野, 會計分野 등에서 불이익이 야기될 것인바, 이들에게는 불이익을 보전할 수 있도록 報酬面에서의 補完이 요구되는 것이다. 따라서 職務의 質과 量을 고려한 報酬體系를 確立하여 閑職 또는 專門職公務員을 優待하고 手當 등의 新設을 통하여 보전하여야 한다. 그리고 장기근속자에게 유리한 號俸間 昇級體系로 再調整하는 것도 중요하다.

V. 結 論

過去 中央集權的 時代에 지방자치단체에게 부과되었던 모든 役割과 그 역할을 수행한 地方公務員들의 노고는 매우 중요한 것이었고 그 결과 많은 地域社會發展을 이룩하였다. 그러나 社會의 質的變化가 가시화되었기 때문에 지방공무원이 지녀야 할 役割과 行政管理의 姿勢는 새롭게 定立되어야 한다는 점에서 지방공무원에게 새롭게 부여된 역할로서 計劃家로서의 役割, 地域社會의 Organizer로서의 役割, 地域內問題 解決의 專門家로서의 役割, 改革의 發案者로서의 役割들을 강조하였고, 住民과의 對話重視, 無事安逸姿勢 排除, 官僚의 機密主義 脫皮, 專門知識의 所有, 住民說得能力의 含養, 女性의 參與와 協力誘導 등을 제시하였다.

상술된 役割과 行政管理姿勢를 장차 많은 지방공무원들이 지방분권하에서 정확히 認識하고 이의 實踐에 실천수범하면 할수록 地方自治의 活性化는 조기에 이룰 수 있다. 그러기 위해서는 地方公務員制度에 대한 획기적인 발상의 轉換이 있어야 할 것이다. 즉, 地方行政의 專門化 要請에 부응하도록 기존체제의 변화를 과감하게 이루어야 한다. 專門家の 採用과 育成, 行政機能의 再配分, 專門教育의 擴大, 職位分類 構造의 再檢討, 人事制度의 改善 및 處遇改善 등과 같은 제도개선이 이루어져야 한다.

장차 地方公務員들이 이상에서 제시된 여러 要素들을 정확히 認識하고 이행할때 시대의 변화에 부응한 地方行政의 遂行이 가능하고 이에 따른 올바른 地方公務員像이 그려질 것이다. 또 그러한 강한 意志와 熱情을 가지고 「바쁘

게 뛰는 地方公務員에게 지역주민의 말 없는
激勵와 期待」가 모아질 것으로 확신한다.