

主要國 地方行政의 中立·專門化와 職業管理人制

Professional Manager System in Local Government

崔 昌 浩

(建國大學校 教授)

〈目 次〉

- I. 머리말
- II. 地方政治와 地方行政의 力學關係
- III. 各國의 地方行政 中立·專門化 推進
- IV. 各國地方政府的 職業管理人制
- V. 맺음말

I. 머리말

우리나라에 있어서 1991년은 모든 지방자치단체에 地方議會가 구성됨으로써 역사적인 地方自治의 時代가 열리는 해로 기록될 것인 바, 이제 지방자치가 실시됨으로써 우리나라의 政治·行政·經濟·社會·文化의 모든 면에 엄청난 變化가 올 것이 예상되지만, 그 중에서도 行政, 특히 地方行政에서는 행정의 政治化가 급격히 일어날 것으로 전망되고 있다.

그것은 地方議會가 구성되면 지방의원들이 집행기관에 정치력을 배경으로 막강한 于涉과 壓力을 가해올 것이고, 또한 地方自治團體長(이하 首長이라 한다)이 住民直選으로 선출될

때에 選舉公約의 이행과 人氣爲主의 정책을 무리하게 추진하려 할 것이며, 뿐만아니라 政策과 執行의 民主性 추세에 따라 住民의 보다 많은 集團民願과 住民運動이 분출하게 될 것이기 때문이다.

지금까지 중앙정부의 指示나 指導에 따라 이른바 教科書있는 行政을 수행해오던 地方行政이, 갑자기 地方自治의 時代를 맞아, 中立성과 安定성을 잃고 정치적인 압력과 '에고이즘'적인 요구에 흔들려 표류할 위험성이 있다.

오늘날 우리 사회는 지속적인 産業化로 인하여 산업과 직업과 기회가 분화·전문화·복잡화해 가고 있으며, 급속한 都市化로 인하여 주택·교통·공해·재개발 등 허다한 문제가 야기되고 있는 바, 이러한 문제를 처리·해결하는 地方行政은 날이 갈수록 專門的인 知識과 技術을 요구하고 있다. 더구나 앞으로 닥아올 尖端科學技術·高所得·高意識·情報化 時代에 있어서 지방행정은 더욱 더 높은 수준의 專門性을 필요로 하게 될 것이다.

이러한 시대에 있어서는 지방자치가 素人的인 政治人들에 의해서만 운영될 때에는 이러한 社會的·時代的인 要求에 能率的으로 대처해

- J.J. Laffont(ed.), *Aggregation and Revelation of Preferences*(Amsterdam:North-Holland), 1979.
- C.M.Tiebout, "A Pure Theory of Local Expenditures", *Journal of Political Economy*, 64(5), Oct., 1956, pp.416-424.
- J.M.Buchanan, "An Economic Theory of Clubs", *Economica*, 32(125), Feb., 1965, pp.1-14.
- J.M.Buchanan & C.J.Goetz, "Efficiency Limits of Fiscal Mobility:An Assessment of the Tiebout Model", *Journal of Public Economics*, 1(1), April, 1972, pp.25-43.
- J.Yinger, "Capitalization and the Median Voter", *American Economic Review*, 71(2), May, 1981, pp.90-103.
- W.E.Oates, "The Effects of Property Taxes and Local Public Spending on Property Values:An Emperical Study of Tax Capitalization and the Tiebout Hypothesis", *Journal of Political Economy*, 77(6), Nov./Dec., 1969, pp.957-971.
- M.Edel & E.Sclar, "Taxes, Spending, and Property Values:Supply adjustment in a Tiebout-Oates Model", *Journal of Political Economy*, 82(5), Sept./Oct., 1974, pp.941-954.
- B.W.Hamilton, "The Effects of Property Taxes and Local Public Spending on Property Values:A Theoretical Comment", *Journal of Political Economy*, 84(3), June, 1976, pp.647-659.
- R.J.Cebula, "Voting with One's Feet:A Critique of the Evidence", *Regional Science and Urban Economics*, 10(1), March, 1980, pp.91-107.
- R.Ellson, "Fiscal Impacts on Intrametropolitan Residential Location:Further Insights on the Tiebout's Hypothesis", *Public Finance Quarterly*, 8(2), April, 1980, pp.189-212.
- D.Epple & A.Zelenitz, "The Roles of Jurisdictional Competition and of Collective Choice Institutions in the Market for Local Public Goods", *American Economic Review*, 71(2), May, 1981, pp.87-92.
- D.A.Starrett, "Land Value Capitalization in Local Public Finance", *Journal of Political Economy*, 89(2), April, 1981, pp.306-327.
- R.W.Boadway and D.E.Wildasin, *The Theory of Public Goods*, (Boston:Little, Brown and Company, 1984)
- 이만우, *公共經濟學*(서울:법문사, 1989).

와의 균형 속에서 행정의 效率的 執行을 도모하는, 정치와 행정의 均衡的인 개념이다.⁴⁾

즉, 美國에서는 도로보수·상하수도·주택·복지시설·재개발·마약치료 등 지방정부의 서비스공급 확대에 따른 막대한 소요재원에 비해 주민의 조세저항 등 정부지출 감소가 심화됨에 따라, 이를 극복하기 위한 지방정부의 減量管理(cutback management) 지향과 아울러 고학력·고가격 공무원의 채용, 전문직의 확대 행정관리기법의 개발, 공무원 전문가협회의 구성 등을 통한 지방행정의 중립·안정화 및 전문화가 추진되고 있고, 英國에서는 정치성에 대응하는 효율성에 대한 인식에 바탕을 둔 의회(실제에 있어서는 분과위원회)와 행정부서 간의 접촉 및 의견교환의 촉진, 공무원으로의 전문가 충원, 컴퓨터위원회의 설치 및 행정관리기법의 개발, 공무원에 대한 전문성훈련 등이 추진되고 있으며, 獨逸에서는 지방행정이 과거의 高權行政으로부터 서비스행정으로 변질됨에 따라 공직자출신 의원의 증가, 지방공무원으로의 전문가 충원, 행정관리기법의 개발, 공무원에 대한 전문성훈련 등이 진행되고 있고, 日本에서는 공직자출신 의원 및 수장의 증가, 의원 및 수장의 다선화 경향, 행정관리기법의 개발, 지방공무원에 대한 전문화훈련 등을 통하여 지방행정의 중립·안정화와 전문화가 도모되고 있는 것이다.

Ⅲ. 各國의 地方行政 中立·專門化 推進

이상과 같은 지방정치와 지방행정의 力學關係 속에서 각국의 지방정부가 지방행정의 中立·安定化와 專門化를 추진하고 있는 상황을 고찰해보면 다음과 같다.

1. 美國

미국에서는 일찌기 20세기 초에 그때까지의 民選市長 및 다수의 民選議員이 지역의 政治와 行政의 양쪽을 모두 좌우하는 것이 非能率·非經濟的이었고, 그러한 체제의 糞포를 그대로 방치함으로써 심한 市政腐敗를 가져왔다는 인식 아래 市政改革運動이 전개되어, 市政府에 行政(경영관리)의 전문가인 市管理人(city manager)을 두고, 그를 市政執行의 中核으로 하여 市政運營을 효율적으로 행함과 동시에 黨派에 기울음이 없이 공정·공평하게 수행하도록 한 바 있었다. 그러기 위해서 市管理人에게는 행정의 전문가로서의 技術的 則面 뿐만 아니라, 公共責任者로서의 社會的 責任感과 職業的 倫理意識을 높은 수준으로 구비할 것을 요구하였다.⁵⁾

그후 심각한 經濟大恐慌을 거쳐 ‘오일쇼크’ 등의 資源難과 住民의 租稅抵抗 등 정치·사회

4) M.Laffin, Professionalism and Policy: The Role of Professions in The Central-Local Government Relationship(Brookfield: Gower, 1986), pp. 22-23.

5) City Manager 제도의 추진 母體인 International City Management Association에서는 ‘City Manager 倫理綱領’을 제정하여 그것에 위반하는 市管理人을 동協會에서 除名시킴으로써 결국 그가 그職을 잃게 하여, 市管理人이 사회에서 존경받는 직이 되도록 해오고 있다(加藤富子(李炳述역), 自治時代의 市長, 議員, 住民의 役割과 展望, (서울: 新友印刷, 1991), p.260.

적 어려움을 겪으면서도 주택·상하수도·복지 시설·재개발·지역경제개발 등 막대한 公共서비스 需要의 확대에 부응하여, 제한된 財源으로 良質의 公共서비스를 도모하기 위하여 지방행정 의 中立·安定化와 專門化가 꾸준히 추진되어 왔다.

지방정부조직형태에 있어서 行政의 能率性과 事業의 經營性을 제고하기 위하여 市管理人制 또는 首席行政官(chief administrative officer) 制를 채택하고, 지방공무원의 정원에서 專門職을 확대하며, 공무원의 채용에 있어 學歷과 經歷 등 資格要件을 강화하고, 全國的인 공무원 專門家協會를 구성하여 정보제공 및 전문성훈련을 도모하며, 새로운 行政管理技法의 개발, 서비스 供給方式의 다양화, 情報電算시스템의 개발 등 技術革新을 추진해 오고 있는 것이다.⁶⁾

이러한 지방행정 의 中立·安定化와 專門化 추진의 여러 조치 중 그것을 위한 대표적인 制度的 裝置로서는 역시 市管理人制와 首席行政官制를 들 수 있겠다.⁷⁾

이 두 제도는 모두 시관리인 또는 수석행정관에게 行政執行의 총괄권과 部署別 행정의 지도·감독권, 公務員의 임면권, 豫算案 편성권과 議案 제출권을 부여하여 지방정부의 行政을 中立의 그리고 專門의으로 처리하게 하고 있는 것이다.⁸⁾

이 중 市管理人은 議會에 의하여 선출되어 의회에 소속되는 데 비하여, 首席行政官은 市長에 의하여 임명되어 시장에 소속되는데, 수석행

정관을 시장이 독자적으로 임명하는 경우도 있고, 의회의 동의를 얻어 임명하는 경우도 있으며, 또한 그 임명은 시장이 하되 그 해임은 의회에 의해서만 가능한 경우도 있어 한결같지 아니하다.⁹⁾

2. 英國

영국에서는 지방정부를 議會 중심의 統合型으로 구성하여 의회가 의결기능과 집행기능을 통합적으로 수행하기 때문에 지방행정은 본질적으로 政治와 분리될 수 없었던 데다가, 근래에 경제적 불황으로 인하여 減縮의 선포가 일고, 사회가 과거의 동질사회로부터 분절사회로 변모해감에 따라 合意의 도출이 어려워지며, 정치적으로 보수·노동당의 경쟁과 정권교체로 民營化와 統制化가 반복 교차됨에 따라 지방행정 的 政治化가 촉진되어 왔다.¹⁰⁾

이러한 지방행정 的 政治化에 대응하는 행정 的 能率化의 필요성이 증대하게 되어, 지방행정에 있어서의 中立化·安定化 및 專門化를 확보하기 위한 노력이 다방면으로 전개되어오고 있다.

컴퓨터위원회를 설치하고 MBO, OM, OR, CPA, PERT 등의 관리기법을 개발하며, 지방공무원에 전문화훈련을 실시하고, 지방공무원에 기술자, 회계사, 법률가, 기획가를 많이 충원하

6) C.Press and K.VerBurg, *op. cit.*, pp.325-354.

7) G.E.Berkley and D.M.Fox, 80,000 Government: The Politics of Subnational America (Boston: Allyn and Bacon, 1978), pp.165-166.

8) 加藤富子, 前掲書, p.259.

9) R.O.Loveradge, "The City Manager in Legislative Politics," in I.Gerzog (ed.), Readings on State and Local Government (Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1970), pp. 271-288.

10) G. Stoker, The Politics of Local Government (New York: Macmillan, 1988), pp. 15-18. J.Gyford (ed.), Changing Politics of Local Government (London: Unwin & Hyman, 1983), pp. 1-35.

며, 지방공무원의 학력을 향상시키고 자격증 취득자 수를 늘리는 것 등이 그 예가 되며¹¹⁾, 특히 의회의 각 위원회 및 각 행정부서의 업무를 통합·조정하는 首度行政官(chief executive)의 직위를 설정하여 그로 하여금 정치와 행정 사이의 연계를 확보하면서 행정의 專門化를 도모하도록 하고 있다.

首度行政官制는 1974년에 채택된 제도로서, 수석행정관은 특정 부서의 행정을 담당함이 없이 각 부서행정을 조정·통제하면서 의회의 집행기능을 실질적으로 총괄하는 행정수반이다. 즉 그는 직원의 최고관리자로서 직원에 대한 지도·감독권을 가지며, 각 부서의 장들로 구성된 행정간부회(management team)의 지도자이고, 의회에 대하여 정책전반에 관한 조언을 행하며, 執行府의 내부관계 및 대외관계를 원활히 하는 것이다.¹²⁾

그러기 때문에 영국 지방정부에 있어서 首度行政官을 공무원의 首長이요, 각 부서의 指導者요, 정책결정의 案內者요, 정책집행의 責任者요, 조직의 再檢討者요, 조직 내·외 우호관계의 調整者라고 한다.¹³⁾

그러나 이러한 수석행정관의 실제 위상은 지방정부의 규모와 계층, 그리고 도시·농촌지역에 따라서 구체적으로는 다소 달라지고 있다.

3. 獨逸

독일에서는 원래부터 지방행정의 비정치적 官僚的 전통이 깊고 특히 기초자치단체인 Gemeinde의 非政黨化의 경향이 짙었다. 그러나 차츰 민주정치의 경험과정을 통하여 주요 사안의 추진이 주민의 욕구나 희망만으로는 불가능하고 정책과정에서 政黨的 戰略이 필요함을 인식함에 따라 지방자치에 있어서 政黨政治의 필요성을 인식되게 되었다. 그러나 의화와 집행기관 양쪽이 모두 고도한 政治化나 과도한 官僚化를 원치 않기 때문에 양자간의 원활한 의사소통을 통하여 정치화와 관료화를 조화하도록 공동노력하는 경향이 나타났다.¹⁴⁾

이러한 의회와 집행기관 사이를 架橋하여 양자간의 협조관계를 형성·촉진하는 제도적 장치로서 Gemeindedirektor(시관리인), Beigeordnete(부시장 또는 시장조역)를 두고 있다.¹⁵⁾

Gemeindedirektor제는 제2차대전 후 英國의 점령하에 있던 Niedersachsen州와 Nordrhein-Westfalen州 등 주로 北獨逸 지방에서 채택되고 있는 제도로서, 英國에 종래부터 있던 town clerk(시서기)를 모델로 한 것인데, 그러나 실제

11) T. Byrne, Local Government in Britain(London : Penguin, 1987). pp. 182-184.

H. Elock, Local Government : Politician, Professionals and the Public Local Authorities(London : Methuen, 1982). pp. 228-246.

12) A.Alexander, Local Government in Britain since Reorganization(London : George Allen & Unwin, 1982), pp. 72-74.

加藤富子, 前掲書, pp. 275-276.

13) G.Stewart, Local Government : The Conditions of Local Choice(London : George Allen & Unwin, 1983), pp. 78-80.

14) 韓國地方自治學會, 前掲書, pp. 159-160.

15) A.B. Gunlicks, Local Government in German Federal System(Durham : Duke University Press, 1986), pp. 79-81.

로 그 지위와 기능은 오히려 美國의 city manager에 가깝다고 할 수 있는 제도이다. 즉 지방정부조직형태를 이른바 統合型으로 하여 지방의회가 의결권과 집행권을 가지고 있는데, 의회에 의하여 선출되는 Gemeindedirektor가 행정관리를 총괄집행하고, 법률상의 Gemeinde 代表權을 가지며, 의회 및 의회위원회의 결정사안을 준비하며, 행정조직권과 직원지휘권을 갖고 있다.

그의 임기는 Gemeinde에 따라 6~12년이고, 그 임기중에는 파면되지 않으며, 그에 대한 정계권은 그를 산출한 지방의회에 있지 않고 그 자치단체에 대한 상급 감독기관인 州政府에 있다.¹⁶⁾

Beigeordnete제는 Bayern, Badenwürttemberg 州 등 주로 南獨逸 지역에서 채택되고 있는 제도로써, 지방의회가 의원 중에서 2~10명의 Beigordnete를 선출하여 이들이 각 행정부서를 하나씩 담당하여 지방행정을 수행하면서 자치단체의 首長을 법적으로 대리할 수 있도록 하는 제도이다. 이들 Beigeordnete는 이사회제가 채택

되어 있는 지역에서는 이사회 의 구성원이 되며, 지방의회에 자문도 행한다.¹⁷⁾

4. 日本

일본에서는 지방정부조직형태로 이른바 對立型을 채택하고, 수장을 주민이 直選하도록 하고 있는 바, 그 수장에 行政 專門家가 당선된다는 보장이 없기 때문에 수장을 항시 보좌하는 복수의 副首長 및 수장의 감독을 받으면서 집행의 독자성을 보장받는 會計機關 그리고 독립적인 行政委員會를 두어 행정의 中立·安定性과 專門性を 보장하고 있다.¹⁸⁾

지방자치단체의 副首長인 都·道·府·縣의 副知事와 市·町·村의 助役은 수장을 補佐하여 수장과 함께 자치단체의 重要 政策을 결정하고 집행하며, 직원을 監督하고, 수장을 代理하는 직위로서, 지방자치단체의 最高判斷機關의 역할, 行政全般의 총괄·조정자의 역할, 의회·주민등과의 관계에서의 潤滑유의 역할을 수행한다. 副知事와 助役은 수장에 의하여 의회의 동의를 얻어 任命되며, 1~3명으로 구성되는 바, 그 任期는 4년이지만 임기 중에도 해임될 수 있다.

부지사와의 조역의 임명에 있어 특별한 資格要件은 없으나, 대체로 자치단체의 총무부장·재정과장·지방과장 등 간부급과, 자치성 출신의 官僚가 임명되고 있어서 지방행정의 中立·安定性과 專門性에 크게 기여하고 있다고 하겠다.¹⁹⁾

지방자치단체의 會計機關인 都·道·府·縣

16) R.C.McDermott, "The Functions of Local Levels of Government in West Germany and Their Internal Organizations," in A.B.Gunlicks(ed.), Local Government Reform and Reorganization(Port Washington: Kennikat Press, 1981), pp.198-200. 張支浩, 西獨逸地方自治論(서울: 大旺社, 1987), pp.127-129, 131. 趙昌鉉, 獨逸聯邦共和國의 地方自治(서울: 漢陽大學校 地方自治研究所, 1989), pp.42, 45. 加藤富子, 前掲書, pp.276-277.

17) A.B.Gunlicks, Local Government in German Federal System(Durham: Duke University Press, 1986), pp. 73, 81.

張志浩, 前掲書, pp.129, 136.

趙昌鉉, 前掲書, pp. 56, 61, 66, 68.

18) 韓國地方自治學會, 前掲書, p. 244.

19) 加藤富子, 前掲書, pp. 346-357.

의 出納長과 市·町·村의 收入役은 수장에 의하여 의회의 동의를 얻어 任命되며, 1~2명으로 구성되는 바(市·町·村 중에는 이를 두지 않고 있는 경우도 있음), 그 任期는 4년이다. 出納長과 收入役은 그 직무의 성질상 수장이나 부지사 또는 조역과 일정한 親族關係에 있는 자는 이에 취임할 수 없으며, 취임 후 그런 관계가 성립할 때에는 당연히 실직된다.²⁰⁾

지방자치단체의 行政委員會로는, 모든 자치단체에 人事위원회, 教育위원회, 選舉위원회 및 監督위원 등이 있고, 都·道·府·縣에 公安위원회, 勞動위원회, 收用위원회, 漁業調整위원회, 內水面漁場管理위원회가 있으며, 市·町·村에 農業위원회, 固定資産評價위원회가 있다. 이들 위원회는 해당 전문분야의 行政을 複數黨員의 合議에 의하여 政派中立의 首長으로부터 어느 정도 獨立하여 수행한다. 그 委員은 일정한 資格要件을 갖춘 자 중에서 수장에 의하여 의회의 동의를 얻어 임명되기도 하고, 주민에 의하여 直選되기도 한다. 위원은 일정한 임기를 가지고 의사에 반하여 파면되지 아니하며, 직무 집행의 독립성을 보장받는다. 그는 兼職禁止 등의 제한을 받으며, 주민의 解職請求의 대상이 되는 경우가 많다.²¹⁾

일본의 住民直選의 首長制 하에서도 지방행정 의 安定性·專門性 유지에 실제로 큰 도움을 주고 있는 것으로 多選首長의 출현과 官僚出身 수장의 보편화를 들 수 있을 것 같다. 수장의 多選化현상과 官僚出身 수장의 증가현상을 그 자체가 많은 逆機能을 가지고 있기도 하지만,

수장이 지방행정에 精通하기 때문에 행정의 安定性과 專門化에는 큰 보탬이 되고 있다고 볼 수 있기 때문이다.²²⁾

IV. 各國 地方政府의 職業管理人制

1. 職業管理人制의 採擇背景

선진민주국가들에 있어서는 전술한 바와 같이 20세기에 들어와서 市政改革運動, 行政管理의 能率性, 行政의 專門化要請에의 對應 등을 위하여 지방정부에 職業的인 管理人 또는 首度行政官 등을 두어, 그로 하여금 각종의 政治的 能力과 影響力으로부터 독립하여 公共서비스의 能率的 執行과 行政의 全般的 調整을 책임지고 수행하도록 하는 경향이 늘어나고 있다.²³⁾

즉, 美國에 있어서의 city manager제, chief administrative officer제, 英國에서의 chief executive 제, 獨逸의 Gemeindedirektor제, Beigeordnete제, 日本의 副知事·助役制, 獨立的의 會計機關制, 行政委員會制 등이 모두 그러한 것들이다.

이러한 직업관리인제가 채택되고 있는 이유는

22) 久世公堯, 地方自治法(東京:學陽堂書, 1975), p.172

23) S.Humes and E.Martin, The Structure of Local Government : A Comparative Survey of 81 Countries (The Hague : International Union of Local Authorities, 1969), pp. 158-160.

S.Humes and E.Martin, The Structure of Local Government Throughout the World(The Hague : International Union of Local Authorities, 1961), pp. 158-160.

20) 韓國地方自治學會, 前掲書, pp.235, 243.

21) 鈴木正明等, 圖解 地方自治法(東京:良友普及會, 1985), pp. 110-122.

나라에 따라, 자치단체에 따라 다르지만, 이를 대체로 다음과 같이 네가지로 요약할 수 있을 것 같다.²⁴⁾

첫째로, 市長과 議員의 非常勸을 가능케 한다. 선진민주국가의 지방자치단체에 있어서 議員들은 물론이고, 市長도 본래의 직업을 가지고 있는 경우가 많은데, 그것은 거기에 바로 이러한 職業的인 專門管理인이 市行政을 맡아 처리하고있기 때문에 가능한 것이다. 이 경우 市長과 議員은 많은 시간을 住民과 접촉하여 住民의 의사와 반응을 청취할 수 있는 것이다.

둘째로, 強市長制의 경우 市長의 業務가 過重하여 이를 시장 한사람의 힘으로 감당하기 어려운데, 직업관리인이 시장의 업무 중 주로 管理的·經營的 業務를 담당하여 이를 전문적으로 처리함으로써 시장을 도와줄 수 있다. 따라서 市長은 주로 政治的인 업무를, 職業管理인은 주로 行政的인 업무를 처리함으로써 政治와 行政의 분화와 균형을 도모할 수 있게 되는 것이다. 이러한 分業은 '절대적 권력의 절대적 부패'를 막는 데에도 기여할 수 있다고 하겠다.

셋째로, 大都市의 경영에 있어서 전문관리인제는 절대적으로 필요하다. 대도시에 있어서는 都市計劃, 福祉 등 대응·처리하여야 할 문제들이 엄청나게 많을 뿐만 아니라, 그 대응·처리에 있어서 고도의 專門化와 技術性을 필요로 하는 바 政治人인 議員이나 市長 누구도 이를 감당해 낼 수 없기 때문에 이 분야의 專門家인 職業的 管理인을 두지 않을 수 없는 것이다.

넷째로, 市長의 選任方法을 任命制로 하지 않고 選舉制로 하는 경우 職業的 管理인을 필요로 한다. 선거에 의하여 당선된 市長이 行政的

專門家이라는 보장이 없을 뿐만 아니라, 유권자의 票를 의식하여 人氣위주의 행정, 展示的인 행정, 政治的 配慮우선의 행정을 펴 나감으로써 浪費와 非能率 그리고 不公正한 자치운영을 초래하게 되고 결과적으로 地域發展을 저해하게 되기 쉬운데 이에 專門的인 직업관리인의 中立的인 행정을 필요로 하게 되는 것이다.

이상의 논의와 더불어 오늘날과 같이 다양하고 복잡한 公共서비스를 공급해야 하는 地方政府에 있어서, 의회의원이나 수장이 모두 民選된 경우, 그들이 모두 행정에는 素人일 뿐만 아니라 政治的인 일에만 관심을 가지고 있어서, 효율적인 公共서비스의 供給에 한계가 있기 때문에 그 公共서비스의 專門家인 職業的 管理인을 필요로 하게 되어, 오늘날 많은 나라의 지방정부에서 專業管理人制를 채택하고 있다고 하겠다.²⁵⁾

2. 地方政府形態와 職業管理人

직업관리인제는 해당 지방정부의 정부조직형태 여하에 따라 그 채택배경 및 제도내용이 다르다. 이하에서 이를 이른바 統合型 지방정부조직의 경우와 對立型 지방정부조직의 경우로 나누어 살펴보기로 한다.

가. 統合型政府形態와 職業管理人

지방정부조직을 이른바 統合型(機關一元型)으로 하고 있는 나라의 職業管理人制를 살펴보면 다음과 같다.

영국에 있어서는 地方議會가 그 分科委員會를 통하여 行政業務를 처리함에 있어서 그 委員

24) 加藤富子, 前掲書, pp.262-264.

25) 韓國地方自治學會, 前掲書, pp.251-252.

(議員)들의 素人性으로 인하여 能率的인 經營을 도모할 수 없으므로 이에 관리·경영의 專門家인 chief executive를 고용하여 그로 하여금 전문적인 시야에서 여러 행정부서의 업무처리를 지휘·조정하도록 하고 있다.

獨逸의 一部州(주로 북부지방)에서는 역사의 결권과 집행권을 동시에 가지고 있는 地方議會가 선임하는 임기 6~12년의 Gemeindedirektor가 행정업무를 총괄하면서 의회의 의안을 준비하고, 대외적으로 수장을 대리하고 있다.

나. 對立型政府形態와 職業管理人

지방정부조직을 이른바 對立型(機關二元型)으로 하고 있는 곳에서의 職業管理人制는 다음과 같이 다양하다.

미국에 있어서는 弱首長의 경우와 強首長의 경우로 나누어 볼 수 있는데, 弱首長의 경우는 수장은 거의 儀禮的인 존재이고 의회가 고용한 행정전문가인 city manager가 행정부서장의 임면, 예산의 편성·관리, 행정의 지휘·감독 등 행정처리의 총괄적 책임을 지고 있고,²⁶⁾ 強首長의 경우는 집행기관의 장인 首長의 업무가 과다하기 때문에 그 밑에 Chief Administrative Officer를 두어, 수장은 의회 및 주민과의 관계 등 주로 政治的인 업무만을 관장하고 行政的인 업무는 Chief Administrative Officer에게 일임하여 분업화를 도모하고 있다.²⁷⁾

獨逸의 一部州와 日本에서는 強首長制하에서 수장을 보필하는 副首長을 두어 그로 하여금 수장의 대리, 직원의 지도·감독 또는 직접적인

행정담당을 행하도록 하고 있다. 즉 獨逸의 남부 지방에서는 강수장 밑에 2~10명의 Beigeordnete를 두어 그들로 하여금 각 행정부서를 담당하여 업무를 처리하면서 의회 및 의원에게 자문하도록 하고 있고, 日本에서는 역시 강수장 밑에 1~3명의 副知事 또는 助役을 두어 그들로 하여금 수장과 일체가 되어 정책결정 및 집행을 행하고, 직원은 지도·감독하며 수장을 대리하도록 하고 있다.

3. 職業管理人의 機能

이상과 같이 각국은 行政專門化의 수요에 대응하여 지방정부에 행정전문화의 中樞的 職位를 두고 있는 바, 그 名稱은 나라에 따라, 지방에 따라 다르지만, 이들은 대체로 의회와 수장간의 관계에 있어서 運轉의 역할을 하면서 행정업무 처리의 총괄적 책임을 지고 있다.

직업적 관리인의 역할이 의회-수장간 관계의 원활화에 치우치는가, 행정업무의 전문적 처리에 치우치는가에 따라, 그들의 지위가 政治的指導者, 政治的 行政家, 行政的 指揮者, 行政的 技術者 등으로 그 유형이 나누어질 수 있기는 하겠지만,²⁸⁾ 이들이 수행하는 기능을 정리하면 대체로 다음과 같다고 할 수 있겠다.²⁹⁾

◎關係維持的 機能(정치적 기능)

- 내·외 우호관계의 유지

26) 崔昌浩, 地方自治制度論(서울: 三英社, 1990), p.479

27) 上掲書, p.481.

28) D.N.Ammons and C. Newell, City Executives(김충환 등역, 지방 자치시대의 도시행정가) (서울: 청년출, 1989). p. 57.

29) M.A.Nepburn, Local Government in Georgia(Athens : Carl Vinson Institute of Government, 1986), pp.81-85.

C.R.Adrian, op.cit., pp.251-252.

- 의회 지원 · 자문
- 의회 참석 · 보고
- 의회 의결사안 준비
- 예산 · 결산안 제출 · 보고
- 수장에 자문 · 대안제시
- 수장의 대리
- 의회에 거부권 행사

◎ 執行的 機能(행정적 기능)

- 공무원의 임면
- 각 행정부서 활동의 지도 · 감독
- 서류통제 · 정보확보
- 행정의 총괄적 책임
- 행정적 대표

그러기에 직업관리인의 역할을 관현악단의 지휘자의 역할에 비유할 수 있다고 한다. 즉 관리인은 교향악 단원들이 갖가지 애로를 토로하고, 무대 준비요원들이 음악대를 준비하고, 지나친 냉 · 난방이 청중들을 괴롭히고, 연주회 후원자가 무리하게 연주 프로그램의 변경을 요구하는 등의 혼란 속에서 여러가지 악기들이 조화를 이루어 순서와 속도를 맞추어서 하나의 훌륭한 멜로디를 연주할 수 있도록 노력하는 악단의 지휘자와 같은 것이다. 그는 각 악기들이 각각으로서는 소음이라고 할 수 밖에 없는 소리들이 전체로서는 한편의 아름다운 음악이 될 수 있도록, 각 부분의 종합 이상의 어떤 진정한 전체를 창출해 내는 창조자라고 할 수 있는 것이다.³⁰⁾

4. 職業管理人的 選任方法

이상과 같은 중요한 기능을 수행하는 職業管

理人을 선임하는 방법은 어떠한가?

직업관리인의 선임방법도 역시 나라에 따라, 지방에 따라 매우 다양하나, 이를 大別하면 대체로 議會에 의하여 선출되는 방법과, 首長에 의하여 임명되는 방법으로 나눌 수 있다.

가. 議會에 의한 選任制

직업관리인을 의회에서 선출하는 예로는 영국의 Chief Executive, 미국의 City Manager, 독일의 Gemeindefaktor와 Beigeordnete 등을 들 수 있다.

英國의 Chief Executive는 議會중심의 統合型 지방정부조직 하에서 의회 소속의 관리인인 이상, 그가 의회에 의하여 선출되는 것은 당연하다. 이 직위에는 오늘날 專門家가 많이 충원되고 있는데, 대체로 法律家가 약 80%, 그 외에 會計士 15%, 技術者 3%, 企劃專門家 2%를 차지하고 있으며, 다른 지방정부에서 이미 근무한 경력을 가진 자가 상당수에 이르고 있다.³¹⁾

美國의 City Manager도 議會優位型 지방정부조직 하에서 의회 소속의 관리인인 이상, 그가 의회에 의하여 선출되는 것이 당연하다. 이 직위에 과거 1971년에는 석사 이상의 학력을 가진 자가 27% 정도였는데, 1981년에는 그것이 51% 정도로 증가하고 있는 점으로 보아, 미국 지방정부 공무원의 학력향상 경향을 실증할 수 있다.³²⁾

北獨逸 지방의 Gemeindefaktor도 議會중심의 지방정부조직 하에서 의회에 의하여 선출되는 예이고, 南獨逸 지방의 Beigeordnete는 強首

31) H.Elock, *op. cit.*, p.96.
A.Alexander, *op. cit.*, pp.101-102.
32) 韓國地方自治學會, 前掲書, p.141.

30) D.N.Ammons, *op. cit.*, pp.2-3.

長型 지방정부조직 하에서 수장 소속인데 그를 의회가 선출하는 예이다.³³⁾

나. 首長에 의한 任命制

직업관리인을 자치단체의 首長이 任命하는 예로는 미국의 Chief Administrative Officer 와 일본의 副知事 및 助役을 들 수 있다.

美國의 Chief Administrative Officer는 強首長型 지방정부조직 하에서 수장 소속의 관리자인만큼, 그가 수장에 의하여 임명되는 것이 당연하다. 그러나 구체적으로 수장에 의하여 임명되는 내용 및 절차는 일정하지 아니한 바, 首長 단독으로 그를 임명하는 경우가 있는가 하면, 수장이 議會의 동의를 얻어 임명하는 경우도 있고, 또한 수장이 그를 임명하되 그 解任은 議會의 전속적 권한으로 되어 있는 경우도 있는 것이다. 그들의 任期는 일반적으로 정해져 있지 않다.

日本の 都·道·府·縣의 副知事와 市·町·村의 助役은 首長이 議會의 同意를 얻어 임명하는 예이다. 그들의 任期는 4년이지만, 그 임기 중에라도 解任이 가능하게 되어 있으며, 또한 住民들에 의한 解職請求의 대상이 된 경우에는 일정한 절차를 거쳐 해임되기도 하는 것이다. 부지사 와 조역의 定數는 1~3명이다. 일본의 부지사 와 조역은 독일의 Beigeordnete와 같이 強首長型 지방정부조직 하에서 수장 소속의 부단체장이지만, 議會의 同意를 얻어 首長에 의하여 임명되는 점에서 議會에 의하여 선출되는 Beigeordnete와 다르다.

V. 맺음말

오늘날 선진민주국가의 지방정부에 있어서는 나날이 증대해 가는 公共서비스 需要에 제한된 財源으로 대응하여 良質의 서비스를 공급하기 위하여 行政의 中立·安定化와 專門化를 역점적으로 추진하고 있는 바, 그 추진을 정리하여 보면 機能的 對應과 構造的 土台로 대별할 수 있겠다.

◎機能的 對應

- 서비스供給方式의 다양화
- 새 行政管理技法의 개발
- 地方公務員의 專門化訓練

◎精進的 土台

- 機構-職業管理人制
- 公務員定員-專門職 확대
- 公務員充員-學歷, 經歷 등 資格要件 強化
- 公務員 專門家協會의 구성

이러한 지방행정 的中立·安定化와 專門化의 여러가지 추진방법 중에서도 그 추진의 중추가 되는 것은 機構面에 있어서의 職業管理人制인 바, 직업관리인은 그 名稱도 나라에 따라 다양하고, 그 機能도, 先任方法도 그 나라와 지방의 사정에 따라 다양하다.

그러나 그 직업관리인의 名稱은 대체로 Manager, Officer, Director, 副團體長 등으로 불리우며, 그 機能은 行政全般에 관한 실질적인 總括責任者로서 議會 및 首長과의 관계를 원활히 하면서 각 행정부서의 행정업무의 수행을 종합적으로 조정·통제하고 있고, 그 選任은 통합형 내지 의회우위형 지방정부조직 하에서는

33) A.B.Gunlicks, Local Government in German Federal System(Durham : Duke University Press, 1986), pp. 76-77.

의회에 의하여 선출되고, 강수장형 지방정부조직 하에서는 수장에 의하여 임명되는 경향이 있다고 하겠다.

이러한 직업관리인제가 채택되어 점차로 확대

되어 온 배경은 都市化의 진전에 따라 도시행정의 영역이 팽대되고 그것이 질적으로 전문·기술화해 음에 따라 그 행정의 효율적 수행을 위해 행정의 경영관리에 관한 專門化 力量이

<表1>

지방정부조직형태		명칭	권한	총원
綜 合 型		(영)Chief Executive (의회 소속)	<ul style="list-style-type: none"> • 의회에 집행책임짐 • 부서간 갈등 조정 • 조직 재검토 • 내외 우호관계 유지 	의회에서 선출
		(독)Gemeindedirektor (의회 소속)	<ul style="list-style-type: none"> • 행정 총괄책임 • 자치단체의 행정적 대표 • 부서 지도·감독 • 수장 대리 • 의회에 의안준비 	의회에서 선출 임기 6~12년 (임기중불파면) 징계는 주정부 관장
對立型	弱首長型	(美)City Manager (의회 소속)	<ul style="list-style-type: none"> • 행정 총괄책임 • 공무원의 임면 • 예산안결산의 제출·보고 • 의회 참석·보고 	의회에서 선출
	強首長型	(美)Chief Administrative Officer (수장 소속)	<ul style="list-style-type: none"> • 부서장 임면 • 부서활동 지도·감독 • 수장에 대한제시 • 수장에 자문 	방법 다양: • 수장이 단독 임명 • 수장이 의회동의언어 임명 • 수장이 임명하되, 해임은 의회 전권
		(독)Beigeordnete (수장 소속)	<ul style="list-style-type: none"> • 정원 : 2~10명 • 부서별 행정담당 • 수장의 법적 대리인 • 의회에 자문 	의회가 의원 중에서 선출 정원 : 2~10명 임기 : 8년
		(일)副知事, 助役 (수장 소속)	<ul style="list-style-type: none"> • 수장과 일체가 되어 정책결정·집행 • 수장대리 • 직원감독 	수장이 의회동의 언어 임명 정원 : 1~3명 임기 : 4년(임기내해임가능) 주민의 해직청구가능

필요해졌고, 선거에 의해 선출된 의원과 수장의 정치적 흥정에 의한 의사결정이 자칫하면 행정의 기본이념인 공평성과 효율성을 저해하기 쉽기 때문에 公平·中立의 力量이 필요해졌다는 데 있다고 하겠다.³⁴⁾

선진민주국가의 지방정부에서 채택·확대되어 오고 있는 전문적 직업관린인제의 名稱과 機能 및 選任方法 등을 정리하여 보면 대체로 <표 1>과 같다.

선진민주국가들의 지방정부에 있어서 이들 職業管理人이 行政의 中立·安定化와 專門化에 기여하는 바가 매우 컸기 때문에 많은 후진·후발국가들의 지방정부에 있어서도 이러한 직업관린인 제도를 모방·도입하려는 경향이 늘어나고 있는 바, 우리나라에 있어서도 앞으로 民選의 議會議員과 自治團體長에 의하여 지방정부가 운영되는 경우에 지방행정의 中立의·安定的의 그리고 專門的·效率的 遂行의 문제가 지방자치의 중대한 과제로 될 것이기 때문에 선진민주국가들에서 채택·합의되어 오고 있는 이러한 제도의 도입 여부에 관한 많은 研究가 필요해질 것으로 보인다.

<참고문헌>

張志浩, 西獨地方自治論, 서울:大旺社, 1987.

趙昌鉉, 獨逸聯邦共和國의 地方自治, 서울:漢陽大學校 地方自治研究所, 1989.

崔昌浩, 地方自治制度論, 서울:三英社, 1990.

韓國地方自治學會, 地方自治制下에서의 地方行政專門化에 관한 研究, 水原:京畿道, 1990.

加藤富子(李炳述역), 自治時代의 市長, 議員, 住民의 役割과 展望, 서울:新友印刷, 1991.

久世公堯, 地方自治法, 東京:學陽書房, 1975

鈴木正明, 圖解 地方自治法, 東京:良友 普及會, 1985.

Adrian, C.R., State and Local Government, New York: McGraw-Hill, 1976.

Alexander, A., Local Government in Britain since Reorganization, London: George Allen & Unwin, 1982.

Ammons, D.N and C.Newell, City Executives, 김충환 등 역, 지방자치시대의 도시행정가, 서울:청년쿨, 1989.

Berkley, G.E. and D.M.Fox, 80,000 Governments: The Politics of Subnational America, Boston: Allyn and Bacon, 1978.

Byrne, T., Local Government in Britain, London: Penguin, 1987.

Elock, H., Local Government: Politician, Professionals and the Public Local Authorities, London: Methuen, 1982.

Gunlicks, A.B., Local Government in the German Federal System, Durham: Duke University Press, 1986.

Gyford, J. (ed.), Changing Politics of Local Government, London: Unwin &

34) 加藤富子, 前掲書, pp.277-279.

- Hyman, 1983.
- Hepburn, M.A., Local Government in Georgia, Athens : Carl Vision Institute of Government, 1986.
- Humes, S. and E. Martin, The Structure of Local Government : A Comparative Study of 81 Countries, The Hague : International Union of Local Authorities, 1969.
- Humes, S. and E. Martin, The Structure of Local Government throughout the World, The Hague : International Union of Local Authorities, 1961.
- Laffin, M., Professionalism and Policy : the Role of Professions in the Central-Local Government Relationship, Brookfield : Gower, 1986.
- Press, C. and K.VerBurg, State and Community Government in the Federal System, New York : John Wiley and Sons, 1983.
- Steward, G., Local Government : The Conditions of Local Choice, London : George Allen & Unwin, 1983.
- Stoker, G., The Politics of Local Government, New York : Macmillan, 1988.
- Loveradge, R.O., "The City Manager in Legislative Politics." in I. Gerzog(ed.), Readings on State and Local Government, Englewood Cliffs : Prentice-Hall, 1970.
- McDermott, R.C., "The Fundctions of Local Levels of Government in West Germany and their International Organizations," in A.B. Gunlicks(ed.), Local Government Reform and Reorganization, Port Washington : Kennikat Press, 1981.