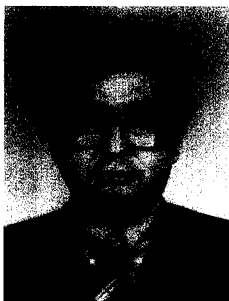


지방자치행정의 발전방향



김 일 태
(金日泰)

서울시립대학교
도시행정학과 교수

I. 지방자치행정 발전의 기본방향

작년 7월 민선단체장의 취임과 제4대 지방의회의 출범으로 우리의 지방자치는 바야흐로 지방경영시대에 들어서게 되었다. 사실 지금까지는 중앙부처가 새로운 법령을 제정하고 기본정책을 수립하며, 각 지방자치단체는 법령과 지침을 기계적이고 획일적으로 집행하는 능력만 있으면 충분하였다. 그러나 앞으로는 지방자치제가 정착되어 행정에 대한 주민의 통제가 강화되고, 세계화의 물결이 자치단체에 직접적으로 타격을 가하는 때가 오게 되면, 그간 국가라는 우산아래서 보호를 받아왔던 지방정부가 이제는 스스로 그 압력과 타격에 대처해 나가지 않을 수 없게 되었다. 그렇게 되면 지금까지 처럼 행정권한의 이양부족 등을 이유로 국가에 그 책임을 전가시킬 수 없게 되며, 지방정부 스스로가 자치행정을 통해 기민하고 적절하게 대응해서 주

민의 이익을 지켜나가지 않으면 안되게 되었다. 이제 지방정부는 중앙부처의 법령을 그대로 집행하는 ‘자치단체’가 아니라, 지역경영의 주체로서 ‘자치행정’을 펼쳐 나감으로서 지역사회의 발전방향을 연구하고 정책을 준비·실행해 나가지 않으면 안된다.

지방자치제는 민주주의 또는 주민주의를 실현하기 위한 “주민의, 주민에 의한, 주민을 위한 지방정치이자 자치행정”이라고 할 수 있다. 따라서 지방자치행정은 다음과 같은 3가지의 본질과 지향성을 갖는 것으로 볼 수 있다.

우선 자치행정이 ‘주민의(of) 행정’이라고 하는 것은 모든 자치단체의 모든 행정과 시책이 중앙부처의 법령이나 시책을 각 지역단위에서 그대로 실행하는 것이 아니라, 국가적 필요성과는 별도로 그 지역의 특성과 주민의 욕구에 맞도록 주민들 스스로가 정책을 결정하고 그를 집행해 가는 ‘자율행정’

이어야 함을 뜻한다. 그리고 이는 주민주권을 지향할 수 있도록 단체자치적 요소보다는 주민자치적 요소가 강한 주민주의에 입각한 민주행정이어야 함을 뜻한다. 다음으로 ‘주민에 의한(by) 행정’ 이라함은 지방정부의 모든 행정과 정책과정에 주민참가가 이루어지는 ‘참여행정’이어야 함을 뜻한다. 정책결정 단계에서의 주민의사 반영은 물론 정책집행에서 주민의 협조를 얻는 것, 그리고 정책의 평가단계에서도 주민의 참가가 이루어지도록 하는 ‘주민과 더불어 이루어가는 행정’이어야 한다. 마지막으로 ‘주민을 위한(for) 행정’ 이라는 것은 모든 행정과 시책이 주민본위로 이루어지는 ‘민본행정’이어야 함을 의미한다. 즉 항상 주민의 입장에서 사고하고 행동하며, 궁극적으로는 주민만족, 더 나아가서는 주민감동의 서비스를 제공하는 행정이 되도록 해야 함을 뜻하는 것이다.

이렇게 본다면 지방정부 자치행정의 바람직한 방향이

란 ‘자율행정’, ‘참여행정’, ‘민본행정’의 세가지 모습으로 나타나도록 하는 것이다. 따라서 이 글에서는 지방자치행정이 이러한 방향으로 나아가기 위해, 지방정부가 어떠한 전략적 노력을 해야 하는가를 생각해 보기로 한다.

II. 자율행정으로서의 자치행정 발전방향

세계화와 지방화가 원심력과 구심력으로 동시에 작용하는 ‘Glocalization의 시대’에 있어서, 각 지방정부는 국가에 의존하지 않고 직접 자기책임하에 지역의 고유한 산물이나 문화를 개발하여 국제경쟁에 나서야 하고, 한편으로는 각 지방간의 경쟁에서도 살아 남을 수 있어야 한다. 이는 종래와 같은 전국적으로 획일적인 처방으로는 해결할 수 없는 것이어서 지난 날의 타성에서 과감히 벗어나 보다 적극적이고 탄력적인 발상과 대응이 요청되는 바, 그러기 위해서는 무엇

보다도 각 지방정부의 정책형성 능력이 중요한 관건이 될 것이다. 따라서 지금까지 주로 국가나 도(道)에 의해 결정된 정책을 단순히 집행만 해오던 지방정부가 개성 있는 지역발전을 위한 종합계획과 선진정책을 수립함으로써, 적극적인 지역경영의 주체로서 필요한 정책형성능력을 배양해 나가기 위해서는 다음과 같은 노력이 필요하다.

1. 기획조정기능의 보강

지방정부의 자치행정이 명실공히 자율행정으로서 제 기능을 다하도록 하자면, 기존의 국가 및 상급단체와의 연계를 강조하는 종적이고 경직적인 행정체제를 행정기관내의 타부서와의 연계를 강화하는 ‘주민지향적 행정체제’로 바꿀 수 있도록 기획조정 기능을 보강하는 작업이 우선되어야 한다. 현재 지방정부의 기획조정을 담당하는 부서로는 총무국 또는 내무국내에 기획과나 기획예

산과의 기획계 정도가 고작
이어서, 실질적으로 지방정부
의 기획조정 기능은 매우 미
미한 실정이다.

따라서 현재의 기획과(계)
를 확대·개편하여 독립부서
형인 ‘기획조정실’로 하되,
실장 아래에는 정책담당관,
예산담당관, 정보담당관, 공
보담당관을 두도록 한다. 그
리고 ‘정책담당관실’에서는
지역의 장기발전계획은 물론
각종 새로운 시책개발을 담
당하도록 하고, ‘예산담당관
실’은 예산편성은 물론 각
부서별 시책의 조정업무를
맡도록 한다. 또한 정보화시
대에 대비해 ‘정보담당관실’
에서는 각종 지역정보 및 행
정정보 시스템의 구축·관리
는 물론 정보공개 및 각종
여론조사·수집업무 등을 담
당토록 한다. 마지막으로 ‘공
보담당관실’에서는 각종 홍
보활동과 더불어 상급 및 인
접자치단체 그리고 세계의
각 지방정부들과의 연락사무,
광역행정, 국제협력업무 등을
담당토록 한다.

2. 지역정보 관리체제의 구축

합리적인 정책형성을 위한
필수적인 전제의 하나로 종
합정보 관리체제인 지역정보
시스템(regional information
system)를 구축하도록 한다.
이러한 지역정보시스템은 주
민, 지역사회, 광역지역에 관
한 실태와 행정체제의 전반
에 관한 ‘현상정보’는 물론
이고 주민의 의식·욕구·만
족도 등의 ‘규범정보’가 포
함되는 포괄적이고 통합적인
것이어야 한다. 뿐만 아니라
이러한 정보관리체계 내에는
특정한 행정서비스나 공공시
설의 운영에 관한 상세한 지
역경영정보체계를 하위시스
템으로 구축하여 지역정책을
결정하기 위한 지원체제가
확립되도록 해야 한다. 예를
들어 지리정보체계(GIS), 데
이터관리시스템(MDS), 의사
결정지원시스템(DSS), 전문
가시스템(ES) 등이 그것이
다. 그리고 더 나아가 이러한
정보관리체제의 구축에 관련
된 조직체제, 자료수집·분
석, 정보의 관리·이용 등 3

가지 차원에서의 다각적인
노력이 필요하게 된다. 이러
한 업무는 새롭게 보강될 기
획조정실의 정보담당관실에
서 담당하도록 해야 한다.

3. 기획인력의 확보

지방자치행정을 ‘관리형’
에서 ‘창조형’으로 전환하기
위한 정책형성 능력을 향상
시키기 위해서는 청내에서
기획요원을 양성하고, 더 나
아가 민간부문에서 기획에
필요한 자원을 동원하려는
노력이 필요하다.

1) 청내 기획요원의 확보 와 훈련

기획조정부서의 인재와 조
직을 육성하기 위해 다음과
같은 노력이 필요하다. 우선
인재는 업무의 집행과정을
통해 육성되는 것이므로, 과
감하게 젊은 직원들에게 어
려운 일을 맡겨 스스로 해결
케 하는 능력을 기르도록 하
며, 인사이동을 통하여 타부
서와 교류하도록 하되, 청사
내의 전 직원이 폭넓은 관심

을 갖도록 해야 한다. 다음으로 청내의 모든 정보는 가능한 전원이 공유할 수 있도록 하되, 반드시 목표설정과 방법을 확인하도록 한다. 또한 기획업무마다 책임을 지는 소그룹 편성방법을 활용하되, 생기넘치는 즐거운 분위기의 부서를 만들도록 한다. 마지막으로 특정 국·과(局·課)의 직원이 자신의 부서는 물론 관련분야의 부서에서 이루어지는 정책결정 과정에도 참여할 수 있도록 해야 하는데, 이를 통해 공무원이 자신들의 담당과 소속을 넘어서 자치단체 행정전반에 대한 건설적인 비판과 제언을 하게 함으로써 합리적 정책형성이 가능해진다.

2) 정책조사연구팀의 활용

국제화, 정보화, 고복지화 등의 사회환경변화에 종합적

이고 적극적으로 대응하기 위한 다양하고 새로운 행정과제를 단기간에 개발하기 위해서는, 기존의 기획부서와는 별도로 각 부서를 초월한 정책입안조직인 'Project Team'을 구성하는 것도 고려해야 한다. 각 국·과로부터의 추천이나 청내직원들을 대상으로 공개모집에 의해 선발하여 단체장이 임명하는 임기 1년정도의 위원회를 구성하도록 하는데, 이 팀내에는 다시 테마별로 여러개의 '정책연구회'를 구성하여 창의적인 정책을 구상하도록 한다. 그런 후 각 분과별 연구회의 결과를 프로젝트팀에서 실천가능성 등에 대한 평가를 하고 그 결과를 기획조정회의나 의회에 보고하도록 한다. 최근들어 일본의 각 자치단체에서는 이러한 프로젝트팀을 구성하거나, 직원의

'정책과제연구'에 대한 지원금 지급, '정책콩쿠르', '아이디어올림픽대회' 등을 통해 개성있는 정책개발에 앞장서고 있다¹⁾.

3) 민간부문의 전문인력 활용

그간 관공민비의 풍조는 많이 사라졌지만, 아직도 법령, 통첩, 선례를 중시하는 자치단체 직원들의 발상법은 그다지 변하지 않았다. 자치단체 직원만이 지역개발의 전문가였던 시대는 이미 끝났다. 주민들 중에도 재무, 세무, 인사, 컴퓨터, 토목, 건축, 도시계획, 환경, 문화에 이르기까지 모든 분야에 걸쳐 관련된 전문가들이 있다.

따라서 민간부문의 전문경영인을 자치단체의 장이나 중간관리자로 영입하는 방식과 더불어, 새로운 기술이 필

1) '수비'에서 '공략'으로 그리고 '창조'의 행정을 구호로 내건 일본의 각 자치단체는 다음과 같은 아이디어 창출에 의한 각 지역특성 살리기를 시도하고 있다. i) 유료복지의 새로운 패턴을 개막한 '무사시노 시 복지공사', ii) 지방박람회 선구자가 된 '고베 Portpia', iii) 도야마현의 도가촌의 '세계연극제', iv) 가나가와현의 '정보공개시행조례' 등이 대표적인 예이다. 또한 자치단체의 '정책콩쿠르'에 나타난 독특한 시책들로는 '일만명 시민집회', '즉시처리과', '일요시민상담실', '밤의 시민다이얼', '홍보문서배포', '전문서비스원제도', '숲이 우거진 도시환경을 만드는 조례', '자연환경보전조례', '시가지관광조례' 등이 있다.

요한 행정부문에 주민들의 자원봉사인력을 활용하는 방안도 강구해야 한다.

첨단기술시대에는 행정담당자들 가운데 고도의 기술을 이해할 수 있는 전문가가 적으며, 전례가 없는 기술을 도입할 수 있는 제도도 미약한 상태이다. 특히 기술영역의 행정직원은 2~3년마다 인사이동이 있어, 전문성을 제고하는데 어려움이 있다. 따라서 기업에서의 프로전문인 전문지식과 기능을 갖춘 주민들을 ‘자문위원’이나 ‘심의위원’의 형태로 참여시켜 관련사업과 기술에 대한 협력·조언을 얻을 수 있도록 한다. 앞으로 주 2일 휴무제가 정착되면 전문직 주민들은 자신의 직장에서 활용되지 않는 능력을 토·일요일을 이용해 다른 조직이나 지역사회에서 활용할 수 있기를 원할 것이기 때문이다.

따라서 차후 지방정부는 각종 시책을 수립함에 있어 행정만의 발상이나 타 자치단체를 흉내내는 것만이 아닌, 널리 주민의 지혜를 결

집하고 경우에 따라서는 주민에게 비용과 노력을 부담시키는 방안까지 강구해야 할 것이다.

Ⅲ. 참여행정으로서의 자치행정 발전방향

행정수요가 복잡·다양하고 하드한 것에서 소프트한 것으로 이행됨에 따라 지방정부는 주민의 입장에서 생각하고 기획하며, 실천하고 조정하는 능력이 더욱 필요해 진다. 그리고 주민감시에 한정된 재원과 조직, 인재를 어떻게 보다 유기적으로 묶고 움직여 새로운 행정과제에 대응할 것인가 하는 것에 자치행정의 성패가 달려 있다. 지방정부가 이러한 주민참여를 성공적으로 이끌어 내기 위한 참여의 기반조성을 위해 다음과 같은 노력이 필요하다.

1. 행정정보 공개제도의 채택

성공적인 주민참여는 행정

과 주민 사이의 정보교환시스템(정보공개와 feed-back system)이 어떻게 되어 있느냐에 달려 있다. 그 중에서도 특히 정보의 공개는 주민참여의 선결조건이므로 ‘행정정보공개제도’의 확립이 필요하다. 이를 위해 우선 지방의회는 ‘행정정보공개조례’를 제정하고, 집행부는 ‘공문서관’을 설치하여 기존의 보관위주의 문서관리 체제를 열람과 이용위주의 관리체제로 전환한다. 특히, 장차 정보화시대에 대비해 ‘행정정보센터’를 수립하여 각종 행정자료들을 Data Base화하고, 이들을 가정이나 Community Center에서 쉽게 열람할 수 있도록 해야 한다. 그리고 그를 토대로 각종 쌍방향 통신매체를 통해 주민들의 각종 민원이나 지역정책과 행정에 대한 의견을 수렴토록 하므로써, 행정과 주민간의 정보교환 시스템을 확립하도록 해야 한다.

2. 주민참여 통로의 확대

민주적인 정책결정은 자치단체장과 주민과의 대화나 집회, 주민조직으로부터의 요망청취, 주민단체와의 정기적인 협의, 시청·군청·구청, 양케이트조사, 각종 위원회나 심의회의 자문, 시의원의 활동 등에 주민참여의 확대를 꾀하므로써 가능하다. 그럼에도 불구하고 지방정부의 경우에는 주민들의 의견, 요망, 고충, 정책아이디어를 즉시 받아들이고 반영시키는 장소와 통로가 정비되어 있지 못한 것이 현실인 만큼, 이러한 통로를 재점검·보강하여 적극적으로 활용하도록 해야 한다. 이러한 주민참여 통로의 개선방안에 대해서는 많은 아이디어가 나와 있으므로, 문제는 그를 활용할 자세와 의지가 어떠한가에 달

려있다. 이와 관련된 모범사례를 소개하면 일본의 가가와시의 ‘주민총대회제도’를 들 수 있는데, 이 시(市)는 이 제도를 통해 시정을 공개하여 주민과 함께 정책을 형성해 감으로서 주민들로부터 시정의 신뢰성을 확보하고 있다²⁾.

3. 주민의 자질향상 운동의 전개

주민참여를 활성화하기 위해 행정정보의 공개와 참여통로의 정비도 중요하지만 보다 근본적인 대책은 주민의 자질향상 운동이 전제되지 않으면, 지방민주주의는 중우정치적 타협과 무계획으로 인한 행·재정적 비용 증대가 초래될 것이다. 고도산업사회로의 진입에 따라 정치에 무관심하게 되고, 지나

치게 이기주의적인 성향이 팽배하면서 비참여층의 주민이 늘어나게 될 것인바, 지방정부는 각종 주민참여나 사회교육 프로그램을 통해 이러한 무관심층을 행정의 참여층으로 확대해 가려는 노력이 필요하다.

참여는 참여에 필요한 자질을 발달시키고 참여할 수 있도록 적극적으로 참여의사를 갖게 되기 때문에 어떠한 형태로든 참여의 경험을 갖도록 하는 것이 중요하고, ‘생애 학습운동’과 같은 주민교육을 통해 향토애와 향토의 긍지 재확인 및 자주적·주체적 지역사회건설의 동기를 유발하지 않으면 안된다.

특히 이러한 노력은 주민들의 가치관이나 행정에 대한 태도를 바꾸므로써 각종 지역문제가 과다하게 행정수요로 귀착되는 것을 사전에

2) 가가가와(掛川)시는 매년 4월(회계년도 개시) 시민대표 420명으로 구성되는 시민총회중앙집회를 열어 시장으로부터 해당년도의 시정방침과 시예산 등의 설명을 듣고, 전년도 시민의 의견·요망·고충·아이디어의 해결 및 처리상황을 수록한 ‘시장·구청 교류수첩’이 배부된다. 그리고 10월에는 시장과 간부가 십수명씩 참가하는 이동시청 형태의 시민총대지구집회가 시내의 16개 국민학교를 중심으로 집회장으로 하여 순회한다. 이 때 청취된 시민의 요망과 의견은 정확하게 기록·정리되어 교류수첩의 기초가 된다. 이경우 시의회의원은 이 집회의 입회인이나 고문과 같은 역할을 담당하고, 시장은 시정의 총지휘자이자 정책프로듀서로서 그리고 시민총대회는 주민과위의 중심인물이 된다.

방지하는 ‘초월적 해결방식(transcendental solution)’에 의한 행정수요관리’의 중요한 전략으로도 사용될 수 있다³⁾. 행정수요의 관리는 시정부가 공공서비스의 공급범위 즉 행정의 책임범위를 결정하는 단계에 주민들이 참여하여 양자의 합의하에 이루어지는 것인 만큼, 행정의 파트너로서의 주민의 자질은 이의 성공에 중요한 관건이 된다.

4. 주민운동의 지원

주민운동은 적극적인 주민참여의 한 형태로서, 지방행정청이나 지방의회가 제 기능을 발휘하지 못하는데 대한 질책이자 강력한 주민요

구의 발로이기도 하다. 따라서 각 지방정부는 이러한 주민운동을 억제하거나 회피하려고만 하지 않고 이들을 적당히 촉진하고 적극적으로 활용하기만 한다면, 참여행정의 활성화를 위한 능동적인 전략으로써 시정발전의 촉진자를 배양할 수 있을 것이다.

따라서 지방정부는 장차 그간 정부의 정당성을 확보하기 위한 수단으로 존재하던 ‘관변단체(QANGO)’들을 과감히 정리하고, 행정침투와 주민동원을 목적으로 사용했던 ‘반사회’를 자발적인 주민자치조직으로 활동할 수 있도록 유도하여 적극적인 지원을 해 주어야 한다. 특히 앞으로의 주민운동은 과거의 운동형이나 요구형

참가보다는 ‘정책지향형 참가’의 형태로 나타날 것인바, 이러한 주민들의 지혜와 아이디어를 행정과정에 어떻게 투입할 수 있는냐에 자치행정의 성패가 달려 있다고 하겠다.

Ⅳ. 민본행정으로서의 자치행정 발전방향

지방행정은 종합행정, 생활행정, 봉사행정, 현장행정의 성격을 띠므로, 이를 주민과 밀착된 가두관료제(street bureaucracy)라고 할 수 있다. 일반적으로 관청이 봉사적이라고 생각할 때에 주민들은 제공되는 공공서비스에 만족하게 되며, 어려운 행정과제에 대해 협력이라는 응답이

3) 행정수요의 관리란 자치행정에서 행정의 주민에 대한 정치적·재정적 책임을 다하기 위해, 지금까지의 행정방식을 재검토하고 발상의 전환을 꾀하자는 데에서 출발한다. 우리가 다시 생각해 봐야 할 것은 ① 행정수요의 증대에 대응하여, 행정서비스의 공급능력을 신장시키는 것만이 책임을 완수하는 것이라는 사고방식, ②공공부문에 의한 서비스공급만이 공공성을 달성할 수 있다는 사고방식, ③공공서비스의 산출(생산 또는 공급)만으로 서비스전달의 책임을 다했다고 간주하는 사고방식 등이다. 여기에서 ①에서 탈피해야 한다는 것은 행정의 책임범위를 분명히 확정하기 위해 반드시 행정서비스로 공급하지 않아도 될 것은 시민과 협의하여 행정수요로 귀착되지 않도록 한다는 것으로, 이를 ‘행정수요의 관리’라고 하고 ‘민영화’나 ‘초월적 해결방식’이 이의 기법이 된다. 다음으로 행정수요를 줄여가는 전략을 말한다. 그리고 ②에서 탈피한다는 것은 시장메카니즘과 참여메카니즘을 활용한 ‘서비스공급방식의 다원화’를 의미하며, ③에서 탈피한다는 것은 민본효과를 중시하는 ‘주민만족도의 관리’를 의미한다.

나오게 된다. 따라서 지방정부의 주민들과 밀착하여 그들에게 최선의 서비스를 제공하고 그들로부터 도움을 받으려는 자세가 필요한 바, 그러자면 다음과 같은 노력들이 필요하게 된다.

1. 주민교류 센터의 설치

주민생활과 밀착된 봉사행정체제의 구축은 종합봉사창구로서 ‘주민교류센터(communitiy center)’를 설치함으로써 시작된다. 따라서 지방정부는 장차 행정전산화의 발달로 점차 폐지될 동사무소를 이러한 커뮤니티센터로 활용하는 방안을 검토해 보아야 한다. 또한 이 센터는 주민들의 교류장소이자, 행정홍보와 주민여론의 수집창구인만큼 이곳에 반드시 ‘시·군민간담회’의 사무국을 두고, 여기에서 수렴된 의견을

시정이나 군정에 반영토록 한다.

2. 민원봉사체제의 개선

공공서비스의 종합상사인 지방정부가 주민들에게 최대의 서비스를 제공하려 한다면 다음과 같은 민원봉사체제의 개선이 이루어져야 한다. 우선 이동생활권(moving neighborhood)의 거점인 시장, 지하철역이나 대규모 아파트단지내에 ‘행정서비스창구’를 개설하여, 각종 민원서비스의 제공과 주민의견수렴, 시정홍보 및 관광안내 등의 업무를 담당하도록 한다. 이와 더불어 ‘이동(순회)민원실’이나 각종 ‘고발센터(예: 소비자보호센터 및 환경고발센터)’를 확충해 나간다. 다음으로 민원에 대한 적극적인 홍보활동과 더불어 능동적인 여론수렴방식(민의수렴

기동반 등)을 통해 소외된 잠재욕구를 발굴해 내도록 하며, 민원처리 후에는 반드시 그 결과에 대한 만족도를 확인할 수 있도록 ‘민원 만족도 조사’를 실시하도록 한다.

3. 옴부즈만(Ombusman) 제도의 도입

지방정부는 부당한 행정처분, 재량행위, 행정지도 등에 의해 주민의 개별적 이익이 침해되는 것을 방지하기 위해, 주민으로부터 고충을 접수하며 해당 사안에 관련한 행정부서에 대한 조사권과 의견표명권을 갖는 옴부즈만 제도를 도입하도록 한다. 독립적인 제3의 기관으로서의 시민옴부즈만은 1년간의 활동현황과 실적에 대한 연차 보고서를 작성하여 의회의원과 단체장에게 보고하도록 한다⁴⁾. 우리나라의 선도적인

- 4) 얼마전 “행정규제 및 민원사무기본법”의 제정과 더불어 중앙정부차원의 옴부즈만제도인 ‘국민고충처리위원회’가 만들어졌다. 이 위원회에 접수된 전체사건의 43.5%가 지방자치단체가 피신청기관임을 감안할 때, 고충민원의 중앙집중을 해소하고 지방자치단체차원에서 행정감사와 주민의 고충을 신속한 절차에 의해 처리해 줄 수 있는 시민옴부즈만제도의 설치가 논의되고 있다. 수년전 일본에서는 중앙정부차원의 옴부즈만제도가 없는데도 불구하고, 가와사키시 등의 일부자치단체에서 시민옴부즈만제도를 도입하여 운영하고 있다.

지방정부가 우선적으로 도입해야 할 제도를 두가지만 들라면 ‘행정정보 공개제도’와 이 ‘옴부즈만제도’일 것이다.

4. 커뮤니티 행정의 전개

커뮤니티란 “서로의 개성을 존중하고, 자주성과 책임을 자각한 주민이 함께 공동목표를 가지고, 행동하는 자율적이고 개방적인 연대감이 있는 집단”이라고 할 수 있는데, 주민들이 쾌적하고 안전한 생활환경속에서 건강하고 문화적인 생활을 영위하기 위해서는 일상생활의 장인 지역사회 생활환경 정비와 더불어 주민 스스로가 지역적인 연대감에 의거한 근린생활을 영위하려는 커뮤니티 형성의 노력이 요구된다⁵⁾. 이러한 활동은 커뮤니티의 주체인 주민 스스로 연대

해서 추진하는 것이 중요하며, 한편으로 교통안전, 방범·방재의 견지에서 필요한 생활환경의 개선 및 가까운 사회복지시설·보호시설 등의 충실이나 일상의 문화·체육·레크리에이션 등에 필요한 시설의 정비에 대해서는 행정의 일정한 역할이 필요하게 된다.

따라서 지방정부는 주민과의 대화를 통해 주민들의 적극적이고 창조적인 커뮤니티 활동을 유도하고, 주민들의 주체성을 손상시키지 않는 범위내에서 지역실정에 적합하게 보완·지원하려는 노력을 아끼지 않아야 한다. 커뮤니티행정 차원에서 지방정부에서 지원해야 할 사업으로는 커뮤니티형성 추진사업, 커뮤니티 집회시설 건설, 주민단체의 활동에 대한 지원, 커뮤니티지도자의 육성, 방재

훈련의 추진사업, 커뮤니티대학의 운영, 커뮤니티계획 형성에 대한 지원, 커뮤니티뉴스발행, 녹화사업이나 방범활동의 원조, 지구별 스포츠대회 지원 등을 들 수 있다. 다만 커뮤니티시설의 관리와 운영비 조달의 역할분담에 관해 주민과 행정간의 충분한 논의와 합의가 이루어질 수 있도록 해야 한다. 이 때에 행정은 돈이 없다고 해서 마땅히 지원해야 할 일들을 포기해서는 안된다. ‘생활행정’의 아이디어는 가정주부들로부터 나오는 것처럼, 소프트한 행정시책의 상당부분은 공무원과 주민들의 창의적인 발상으로 해결할 수 있는 것이 많기 때문이다. 그런 만큼 차후 커뮤니티행정은 주민이 알기 쉽고, 협력하기 쉬운 것부터 먼저 전개하는 것이 중요하다.

5) 참고로 일본 三鷹市の 기본계획속에 포함되어 있는 “- 교류하는 생활도시 새로운 커뮤니티의 창조를 추구하며 -”라는 커뮤니티시책에서 표방하고 있는 기본목표를 살펴보면 다음과 같다. i) 주민과 주민의 교류를 기점으로, ii) 생활의식과 행동에 뿌리내린 생활권을 중심으로 복지생활을 주민이 주체로 추진하며, iii) 주체적 참가를 위한 체제와 회로형성을 기초로 한 행동에 의해 생활환경을 정비하고, iv) 종합적으로 주민의 지역에 대한 관심을 양성해서 주민 한사람 한사람의 인간성 회복과 개화를 지향하고 생명의 번영을 실현하기 위한 것이다.

5. 지속적인 행정개혁의 추진

지방정부는 행정운영에 기업경영마인드를 도입하고 보다 주민에게 접근하는 주민 만족 지향의 민본행정을 펼쳐나가기 위해, 끊임없는 자기개신의 노력을 통해 명실상부한 자치행정체제를 구축해 나가지 않으면 안된다. 그러자면 각 지방정부는 각 부처의 공무원, 지방의원, 행정전문가, 주민단체의 대표 등으로 구성되는 ‘행정개혁 추진기구’를 상설화하고, 자체 및 외부의 행정진단을 통해 지속적인 개혁을 추진해 나가야 한다.

이를 위해 ‘행정서비스 전달의 성과측정 시스템’의 도입을 통해, 서비스 전달체제의 문제점을 발견해 내고 이를 개선해 나가도록 한다. 각 행정서비스별로 전달의 성과를 측정할 수 있는 지표를 개발하고, 그를 통해 서비스 전달체제의 성과를 능률성, 효과성, 대응성, 형평성 등으로 구분하여 측정한다. 그리

고 측정결과를 분석하여 서비스 전달체제에 어떠한 문제가 있는가를 발견하고 이를 개선하는 행정개혁 조치를 취하도록 한다. 예를 들어 특정 서비스에 대한 성과측정의 결과 능률성과 형평성에 문제가 있다면, 이는 서비스 전달체제(행정기관)의 조직운영과 서비스 공급결정을 위한 정책결정 과정에 주민참여가 충분히 이루어지지 않고 있음을 알 수 있다. 따라서 각 지방정부는 그 서비스 전달기관의 경영진단을 통해 생산성 제고방안을 마련하고, 서비스 관련정책의 결정과정을 보다 민주화하고 합리화하려는 노력을 해야 한다.

V. 맺는 말

이제 우리는 세계화(globalization)와 지방화(localization)가 동시에 진행되고 있는 시대속에 있다. 이 시대에 우리의 도시정부들은 각각 지역의 개성있는 발전을 위한 장기계획을 수립하고, 사

회간접자본을 확충하며, 경쟁력있는 산업과 단체를 적극 육성하고, 다른 나라의 자치단체와의 교류와 협력을 활발히 하여야만 생존할 수 있게 되어 있다.

앞으로 각 지방정부는 지방자치라는 제도를 최대한 활용하여 자율적 발전을 선택한다는 실리지향적 태도를 갖추어야 한다. 중앙정부로부터 주어지는 각종 제도나 자금을 충분히 활용하고, 자치단체간 경쟁원리에 입각해 지역건설에 있어서 공공시설의 정비에 충실을 기하므로써 구체적이고 실질적인 자치발전을 유도해 나가도록 해야 한다. 그러자면 우선 지방정부의 자치행정은 지역이 가진 온갖 에너지를 십분 활용하여, 지역에서 해야 할 일을 보다 독창적이고 단호하게 실행할 수 있는 의지와 노력이 담겨진 자율행정이 되도록 해야 한다.

다음으로 지방정부가 어떠한 위치에 있는가, 그리고 어떠한 정책이 필요하고 긴급한 것인가를 주민과 상의하

여 주민과 함께 만들어 나가는 참여행정이 되도록 해야 한다. 또한 지방정부의 자치행정은 지역사회의 디자인너로서 지역과 주민을 도시행정의 출발점으로 삼는 민본행정의 자세를 견지하지 않으면 안된다. 현대의 지방자치단체는 통치단체로서의 정치적 기능을 수행하는 권력주체라기 보다는 주민과 지역사회로부터의 요구를 최대한 충족시키는 경영단체로서의 서비스기능을 발휘하기를 요청받고 있다. 따라서 지방정부는 행정기능을 보다 효율적으로 운용하기 위해 행정기술의 향상, 관리부문의 축소에 의한 조직개선, 경영의 합리화, 민간활력의 이용 및 광역협력체제의 개선 등 다양한 방식을 통해 거듭나는 자치정부가 되어야 한다.



참 고 문 헌

- 강천석 외, 지방경영시대, 조선일보사, 1995.
- 경기도 지방공무원교육원, 都道府縣의 행정개혁, 1986.
- 김일태, “자치시대 도시정부의 행정책임과 도시관리전략,” 도시문제, 제28권 제297호, 대한 지방행정공제회, 1993.
- , “자치시대의 지방행정개혁추진기반조성에 관한 연구,” 지방자치시대의 정치와 행정, 의춘(김동훈교수) 화갑기념논문집 간행위원회, 1993.
- , “도시개발정보체계의 발전방안 연구,” 도시문제, 제27권 제285호, 대한지방행정공제회, 1992.
- , 도시공공서비스전달체제 평가모형정립에 관한 연구, 서울대학교 대학원 박사학위논문, 1992.

- , “2000년대를 향한 부천시 행정발전전략,” 인간도시 부천: 21세기를 향한 새로운 전개, 성심여대 사회과학연구소, 1990.
- 내무부 지방행정연수원, 일본 지방자치단체의 특수시책: 아이디어 99선, 1995.
- , 지방자치단체의 정책형성방법, 1995.
- , 최근의 일본 지방자치현장, 1994.
- 윤주명, “도시공공서비스 공급에 대한 공공생산이론적 접근,” 지방자치시대의 도시행정, 서울: 나남출판사, 1992.
- 이시재 외, 주민생활과 지방자치, 서울: 형성사, 1991.
- 이주희, 주민만족행정서비스, 서울: 무한출판사, 1994.
- 서울 21세기연구센터, 서울 21세기 구상: 도시행정부문, 1994.
- 최창호, “국제화와 지방화시

- 대,” 지방자치의 자율
화와 국제화: 세미나
기조발표논문, 한국
지방자치학회제주지
회, 1994.
- 하종근, 지방자치단체의 경
영, 서울: 형성출판
사, 1993.
- 한국지방행정연구원, 현대지
방자치의 기능과 역
할, 1991.
- 細川護熙・岩國哲人, 김재환
(역), 지방의 논리,
서울: 민지사, 1992.
- David Osborne & Ted
Gabler, 삼성경제연
구소(역), 정부혁신의
길, 서울: 삼성경제연
구 소, 1994.
- 岸本重陳(편), 市民生活 と
自治體責任, 東京: 學
陽書房, 1989.
- 牛嶋 正, 現代の 地方自治 -
財政力 と 行政能力,
東京: 有斐閣, 1990.
- Hatry, Harry P. et al,
“How Effective Are
Your Community
Services?,” *Proce-
dure for Monitoring
the Effectiveness of
Municipal Services*,
Washington D.C.:
The Urban Institute
Publication Office,
1977.
- Ostrom, Vincent, *Compar-
ing Urban Service
Delivery System*,
Sage Publishers Inc.,
1977.