

## 충청남도 자치행정의 효과성 증대방향

최 창 희  
(崔昌喜)

공주대학교  
사회교육과 교수



### I. 서 론

#### II. 자치시대의 효과성과 민본행정

#### III. 자치행정 효과성의 개념적 논의

#### IV. 충청남도 지방자치행정의 효과성 증대방향

### V. 결 론

### I. 서 론

행정이 존재하는 궁극적 이유는 주민에게 있다

는 명제는 행정이 오로지 주민을 위하여 존재하기 때문에 성립하는 이유가 된다. 모든 행정행위에 있어서 이것은 본질적인 선의(善意)이고 이 본질적 선의의 실현은 궁극적 이념의 기반이 된다.

충청남도 자치행정에서의 도민봉사는 그 중심적 이념이다. 도민봉사의 이념은 도민의 입장에서 도민이 바라는 가치와 이익의 실현을 그 내용으로 삼고자 한다. 그런 뜻에서 충청남도의 자치행정은 충남도민을 중심개념으로 놓고 행정서비스를 펼쳐야 한다. 이는 결국 인간중심의 행정을 말하는 것이다. 인간의 존엄성을 보다 충실히 실현시키고 인간의 행복감을 실질적으로 보장하는 것은 바로 지방자치행정의 이상이기 때문이다(최병학, 1997, pp.155~156).<sup>1)</sup>

충청남도의 자치행정은 도민중심의 행정으로서, 이는 충남도민과 충남도정 간의 상호관계에서 성립한다. 따라서 도민은 단순한 행정의 대상 또는 객체에 머물지 않는다. 도민들은 최소한의 발안권

1) 그러므로 인간의 존엄성을 지고(至高)한 가치로 여기고 이를 주민 및 행정당국 모두가 존중하며 이끌고 나가기 위한 제도적 보장책을 마련하려는 노력이 지방자치 행정의 핵심이 된다.

(發案權)과 선택권을 행사하는 고객 또는 소비자의 지위에 있게 된다. 나아가서 도민은 발안권과 결정권을 행사하는 결정자 또는 주체의 위치에 있기도 하다.

이러한 측면에서 민주이념은 지방자치행정의 중요한 규범적 기준이 된다. 그 본질적 내용은 충남도정과 도민간의 상호주관성(intersubjectivity)에 있다. 이 때 상호주관성(=間主觀性)이란 서로를 단순히 객관적으로 '분석'(analysis)하는 것이 아니라 서로 주관적으로 '이해'(comprehensiveness)하는 것을 말한다. 달리 말하여 상대방을 이해관계로 대하는 것이 아니라 따뜻하게 인간적 교감(交感)으로 만나는 것이다.

따라서 지방자치행정의 본질은 충남도민과 자치단체 간의 상호작용이고, 그것의 초점은 충남도민의 마음과 충남도정이 펼치는 자치행정의 효과성으로 나타난다. 결국 충남도정이 충남도민을 위해 실질적으로 이룩한 실천적 성과는 자치행정의 효과성으로서 이는 지방민주주의의 중요한 이념적 좌표가 아닐 수 없다. 그런 점에서 자치행정이 진정으로 충남도민을 위한 행정이라면 충남도정은 마땅히 충청남도 지역사회에서 사회적 약자계층을 우선적으로 보호해야 할 것이다.

그러므로 도민만족 행정서비스의 성공적 제공이 자치행정의 효과성을 결정하는 요체라면, 그것

을 뒷받침하는 체제(제도)가 우선인가, 아니면 자치행정을 담당하는 공직자들의 의식이나 행태의 변화가 우선인가를 심도있게 고려해야 한다.<sup>2)</sup>

이 글에서는 21세기를 목전에 둔 현시점에서, 지방자치시대의 효과성 문제를 먼저 검토해 보고, 이어서 자치행정 효과성의 개념구조에 대한 논의를 펴본 다음, 앞으로 충청남도가 나가야 할 자치행정의 효과성 증대방향을 순차적으로 살펴보기로 한다.

## II. 자치시대의 효과성과 민본행정

### 1. 효과성의 소재

원래 행정수행에 있어서 효과성(effectiveness)이 갖는 개념구조는 행정의 목표달성도(the degree of goal-attainment)라는 최종산출물로서의 의미를 담고 있다. 그러나 분명한 것은, 행정의 효과성 평가는 행정관청의 입장에서만 이루어질 수 없는 성질의 것이며, 오히려 주민의 입장이 강조된 양자간의 통합적 관련구조 속에서 파악되어야 할 것이라는 사실이다.

따라서 이러한 문제인식은 효과성의 개념이 행정조직에 있어서의 '목표달성·최종산출·업적·평가·만족·성공' 등의 하위의 개념요소를 가지고 있음에도 불구하고, 그것은 관-민간의 유기적인 상호작용이나 상호관계 속에서 파악되어야 할

2) 의식개선 우선론자들은, 행정이란 기본적으로 서비스제공 위주의 활동이므로 여기에서는 사람 요소가 그 핵심이기 때문에 의식이 먼저 변해야 한다는 입장에 선다. 그러나 우리의 현실에서는 체제(제도)개혁을 우선하는 것이 바람직하다는 점도 강조되고 있는데, 그 이유는 의식이란 점진적으로 개혁되는 것이지만, 체제는 권한있는 기관에 의해 당장이라도 개혁될 수 있기 때문이다.

문제임에 틀림없다. 이러한 문제에 대한 중요한 논거는 행정의 목표개념 자체가 행정기관의 전유물이 될 수 없다는데 있기 때문이다.

물론, 기본적으로 행정과정은 주민과의 관련 속에서 존재하고 또한 그러한 전제에 입각해 있을 때만이 그것의 정당성을 확보할 수 있다는 점에서 문제의 중요성을 재확인할 수 있다. 결국 이것은 행정의 목표개념이나 효과성의 의미가 주민의 요구에 과연 어느 정도 부응하였는가 라는 대응성(responsiveness)의 개념과도 긴밀한 관련을 맺고 있다고 말할 수 있다.<sup>3)</sup>

그렇다면 지방자치시대의 효과성 문제를 논의하는데 있어서 기본적으로 중요한 몇 가지의 전제조건을 상정할 수 있다. 그것은 첫째로 단순한 양적 산출이 아닌 질적 산출의 비중이 신장되어야 한다는 점과 둘째로는 행정기관 성과만의 차원이 아닌 사회적 효과, 즉 '민본(民本)지향적 효과'에 입각해야만 한다는 점 등 최소한 이 두가지의 전제는 충분히 고려되지 않으면 안된다는 점이다.

특히, 관청성과의 영역이라는 개념이 능률성을 목적으로부터 수단을 가치중립적으로 소거한 상태에서 제한된 자원과 중립적 수단을 사용하여 단순한 산출의 극대화를 말하는 논리였다면, 그것은 다분히 관주도적 발상일 뿐이다. 그것은 한국행정의 비적응적인 권위주의적·형식주의적·집단이기주의적 행동양식의 당연한 결과일 수 있으며, 관존민비적이며 관료중심적인 한국행정의 단면일 수 있다.

이러한 측면에서 지방자치행정의 효과성 문제에 대한 깊은 논의가 개진되어야 할 것이며, 그것은 '민-관 간의 관계설정'과 관련하여 고찰되어야 할 성질의 것이 아닐 수 없다. 이러한 기본입장에서 자치행정의 효과성 문제에 접근해 보는 것은 최근들어 더욱 필요한 논의의 내용이 될 수 있다.

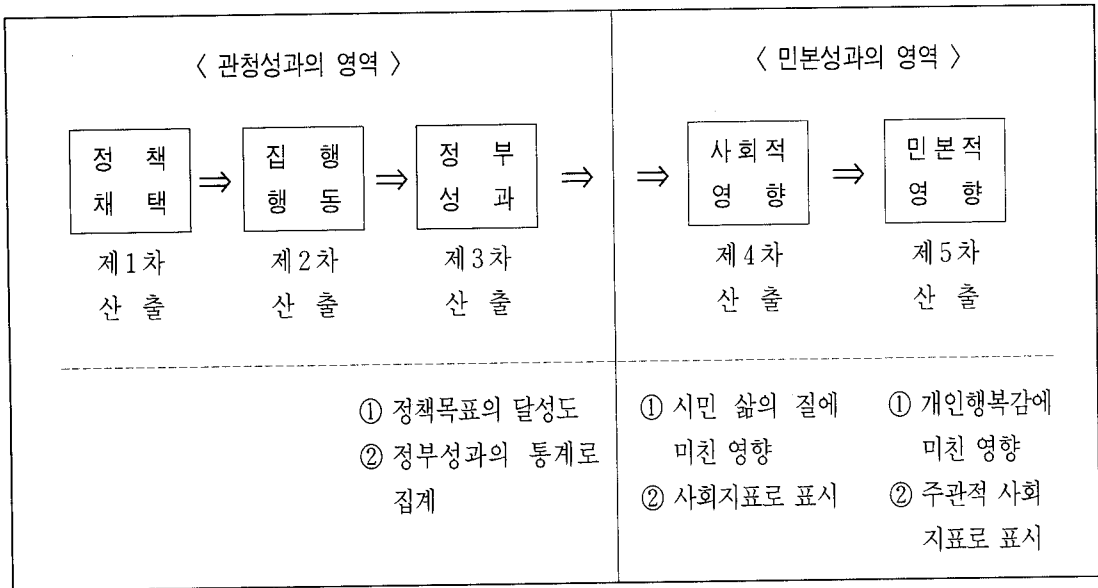
## 2. 자치행정의 효과성과 민본행정

행정의 효과성 개념은 적어도 지방자치시대의 한국행정의 실질적 국면에 적용될 충분한 논리적 근거와 타당성이 있으며, 그러한 까닭에 최근들어 새로운 차원에서 깊은 논의가 되고 있는 '민본행정'(People-Centered Administration)의 개념 등과 관련시켜 논의될 필요가 있다(허 범, 1988, p.104).

즉, 관청성과의 영역에 해당하는 정책목표의 달성도를 단순한 정부성과의 통계로 집계하여 파악하는 방식에 비해서, 민본성과의 영역에 해당하는 사회지표(social indicator)로 제시되는 시민의 삶의 질에 미친 영향이나 주관적 사회지표로 표시되는 개인행복에 미친 영향을 통해서 파악하는 방식과는 근본적으로 행정의 효과성에 대한 기본전제가 다르다는 것이다.

그렇다면 여기에서 행정의 효과성은 단순한 행정의 수단적 개념이 아닌 이른바 목적적 개념으로서, 그것은 정태적인 것이 아니며 오히려 동태적인 개념으로 봐야 할 타당한 이유가 있음을 발견하게 된다.

3) 이러한 의미에서 대응성의 개념은 '주민의 욕구를 만족시켜 주는 능력' 내지는 '정부(행정)와 주민의 관계'에 두어진다.



〈그림 1〉 정책효과성의 차원

이러한 까닭에 효과성 개념이 어느 정도 가치 함축적이고 가치판단적인 개념일 수밖에 없는 것도 현대행정이 단순한 '집행적 기능'만이 아니라는 점에서, 그것은 또 다시 논의될 부분이 아닐 수 없다.<sup>4)</sup>

그러나 한가지 더 고려해야 할 것은 '민본'의 개념이 곧 '민주'의 개념 자체는 아니라는 사실이다. 그럼에도 불구하고 민주주의를 전제로 한 오늘날 행정국가에 있어서 민의 개념과 위상정립은 중대한 시대적 과제로 등장하고 있다. 즉, 민과 관이

더불어 하는 행정과 인본적 효과를 중요시하는 행정, 정책수용성을 확보하는 행정과 민-관의 공동주체성(intersubjectivity)을 추구하는 행정 등과 관련하여, 앞으로 자치시대의 행정의 효과성 문제와 관련하여 충분한 검토가 있어야 하겠다.

### III. 자치행정 효과성의 개념적 논의

#### 1. 논의의 핵심

행정활동을 하나의 '문제해결활동'(an activity for problem-solving)이라고 볼 때, 그의 조직에 내

4) 현대의 행정은 환경적 요구에의 기민한 대처를 위한 예컨대 주도력·기업가적 정신·관리능력·거시적 국가목표의 달성능력 등을 보유해야 하며, 따라서 보다 양질의 행정서비스를 위해서 공공조직의 요구보다도 주민요구에 대한 대응성이 더욱 강조되고 있다는 사실은 바로 행정의 효과성이 어떻게 개념화되어야 하는가에 대한 조건과 방법을 잘 시사하고 있다.

재하는 근본적인 문제로서 두가지를 들 수 있다.

한가지는 조직이 그 자신의 목적을 어느 정도 성취하였는가를 아는 방법에 관한 것으로써, 조직의 성과를 측정할 방법에 관한 문제이다. 다른 또 하나는 장래를 위한 조직의 적합성을 어떻게 평가할 것인가의 문제로써(Thompson, 1987, p.86), 이것은 장래의 조직의 생존과 정당성의 확보와 직접적으로 관련되는 문제이다. 이는 달리 말하여, '조직이 어떻게 문제를 해결할 때 현재는 물론 장래에도 생존할 수 있고 환경으로부터 정당성도 획득할 수 있느냐 하는 것'이다.

결국, 이와 같은 두 가지 문제에 대한 해결활동이 조직의 목적달성과 생존의 관건이라고 말할 수 있을 것이다.

흔히 조직의 문제해결활동의 질을 평가하는 기준(또는 조직활동의 성과를 측정하는 지표)으로서 능률성(efficiency)이나 효과성(effectiveness)이 논의된다. 즉, 비용과 효과의 측면에서 최소의 비용으로 최대의 효과를 거두려고 하는 것이다. 이 때 일반적으로 조직의 성과를 측정하는 방법으로서의 '극대화의 원리'(principle of maximization)에 입각한 능률성 평가(efficiency test)가 사용되거나, 혹은 조직의 목표달성도에 입각한 효과성 평가의 방법이 사용된다(Hall, 1991, pp.244~245).<sup>5)</sup>

이것은 바꾸어 말하여 문제해결의 준거로서 능률성이 논의되고, 이 때 문제해결의 결과가 능률적이고, 효과적이었다면 합리적인 문제해결이라고

평가된다는 것이다. 특히, 정책실무자들일 수록 이러한 관리기법적 성향(administrative-technical orientation)은 더욱 강하다. 이것이 한국행정의 지도이념으로서, 그리고 한국적 행정의 평가준거의 근간이 되었던 것도 사실이다.

그런데, 능률성을 평가하기 위해서는 비용과 효과가 시장가격(market price)으로 계산이 가능하여야 한다. 만일, 이러한 계산이 불가능한 경우는 어떠한가 하겠는가?

흔히 공공조직의 산출물은 시장가격이기 보다는 독점가격(monopoly price)의 성격이 강하다. 이러한 경우에 이것을 시장가격으로 환산하는 것은 가능하겠는가?

또한 조직의 목표가 애매모호(ambiguous)하여, 조직내에서 목표에 대한 다양한 해석이 존재하는 경우에 효과성의 평가는 가능한가? 이 때 효과성은 누구의 관점에서 본 효과성인가? 사실상 공공조직의 내부에서 보면 능률적이고 효과적인 사업도 외부적 시각에서 보면 아주 비효율적이고, 비능률적일 수 있다(vice versa).<sup>6)</sup>

이러한 상황에서 기존의 능률성이나 효과성 평가가 가능한가의 문제는 대단히 복잡하다. 그러므로 이러한 일련의 질문들에 대한 답변을 구해볼 필요가 크다 하겠다.

이 때 기본적으로 논의의 토대가 되는 것은 민간부문의 조직과 비교하여 본 공공부문의 상대적 특수성이다.

5) 즉, 경제적 합리성의 기준을 적용하여 결과를 분석·평가한다는 것이다.

## 2. 조직평가의 기본요건

행정의 문제해결활동이나 이에 따른 의사결정의 문제는 환경과 깊은 함수관계를 갖고 존재한다. 의사결정이 환경 속에서 발생하는 문제의 해결활동이라고 본다면, 환경의 속성은 조직의 문제해결활동에 그만큼 중요한 변수가 될 것이다.

그런데 능률성과 효과성은 과업환경의 안정성(stability of task environment)을 전제로 한다. 그것은 이질적(heterogeneous)이고 불안정적인 과업환경을 가진 조직일 수록 분화될 가능성이 크고, 또 조직에 대한 환경적 요구가 다양할 수록 과업목표나 그 방법도 다양할 것이기 때문이다. 또한 이러한 다양성이 커질 수록 조직목표도 다양해지고, 그만큼 능률성이나 효과성도 확인하기 어려울 것이기 때문이다(김영평, 1983, pp.123~143). 그러한 현상은 민간부문과 비교하여 볼 때 공공부문에서 더욱 그러하다.

흔히 조직의 생존논리에는 두가지가 존재한다. '능률성의 논리'(logic of efficiency)와 '정당성의 논리'(logic of legitimacy)가 바로 그것이다. 전자의 논리는 조직이 그가 처해 있는 여건 속에서 능률성을 최대한으로 추구함으로써 그의 목표를 달성하고자 한다는 것이고, 후자의 논리는 조직은 이러한 능률적 행동만으로 사회로부터 지원을 받고 목표를 수행하는 것은 아니며 오히려 관련있는

사회부문들과 선린관계를 유지함으로써 그의 생존을 유지한다는 것이다.

따라서 목표달성의 평가가 용이한 조직은 보다 '능률성의 논리'에 입각하여 의존하는 성향이 강하다고 할 수 있는데, 예를 들면 기업조직 등은 대표적인 예가 된다.

반면에 조직이 비가시적인 목표를 가짐으로써 그 최종산출물이나 효과성에 대한 평가가 어려운 조직은 '정당성의 논리'에 입각하여 생존하는 성향이 강하다. 특히, 대학조직이나 공공역역에 속하는 행정조직들은 이러한 성향이 강하다.

왜냐하면 공공부문에서의 이러한 특성은 환경의 불확실성 및 복잡성과 관련이 크기 때문이다. 공공조직이 환경에 적응하려고 하는 경우, 관련집단의 요구 및 잠재력이나 이러한 요구의 상충형태, 그리고 이것이 조직의 활동을 제약하는 방법 등을 미리 예측하거나 평가하기란 어렵다. 이는 달리 말하여, 이는 공공부문에서 의사결정문제가 사회적으로 구성되며 유지되고 또한 변화된다는 것 때문이다. 그런 까닭에 거기에서 조직효과성의 평가기준도 조직내부적 기준에 입각한다기 보다는 오히려 조직외부적 기준에 입각하여 평가되는 경향이 높아진다.<sup>7)</sup>

그런데 조직의 목표와 조직의 능률성 내지는 효과성을 관련짓는 논의들은 흔히 다음과 같은 몇

6) 예를 들어 핵에너지 개발에 반대하는 집단에서 수행하는 효과성 평가와 핵에너지 개발집단에서 수행하는 효과성 평가는 아주 상반될 것이다. 더우기 환경이 불확실하거나 조직환경 내에 상충되는 이해집단이 다양하게 존재하는 경우, 조직이 명확한 내부적 목표를 설정하는 것은 실질적으로 불가능하다.

가지 기본전제를 바탕으로 삼고 출발하고 있다.

첫째, 공공조직의 문제해결활동의 성과를 능률성이나 효과성이라는 준거에서 평가할 때, 그 조직의 목표가 명확하고 변동이 없어야 한다는 것이 전제된다.

둘째, 능률성이나 효과성을 측정하려면, 성취하고자 하는 목표가 분명하고 뚜렷하여야 하는 것 이외에도 조직의 경우에는 참여하는 부서간의 합의(consent)가 전제되어야 한다. 하나의 능률성이나 효과성으로 조직의 운영을 측정하려면 최상위의 목표가 하위목표로 나뉘어지고 '목표-수단간의 연쇄고리'(linkage of goal-means)가 일관성 있게 체계적으로 이루어져야 한다. 물론, 하위목표들간에는 상충관계가 없어야 하고, 한 목표의 성취가 다른 목표의 능률성이나 효과성을 감소시키지 말아야 한다는 것도 함께 강조되고 있다(Perrow, 1983, pp.688~699).

셋째, 조직의 목표는 일정기간 지속되어야 한다. 정책의 시행기간동안 시간에 따라 목표변동(goal shift)이 있게 된다면, 정책의 종결시에 그 정책의 능률성이나 효과성은 고려하기 어려워진다. 이는 마치 하나의 정책이나 사업에 여러가지 운영목표가 존재하는 것과 같으며, 이러한 경우 어느 시점의 목표에 입각하여 효과성이나 능률성을 평가하

기란 쉽지 않은 일이다.

넷째, 이와 같은 전제들은 특히 '합리적인 의사결정자'를 가정한다(윤재풍, 1977, pp.118~121). 일단 목표가 확인되면 그것을 달성하기 위한 최선의 관리전략(best management strategies)을 기획하는 것은 가능하다. 따라서 이러한 관점에서 조직의 효과성을 측정하는 것은 결국, 목표를 어느 정도 달성하였는가를 평가하기 위한 척도를 개발하는 것이다.

또한 조직내에는 '다양한 목표'(multiplicity of goal)가 존재한다. 이는 공식적으로 정당화되거나 공식화된 목표 속에서도 존재한다(Hannan and Freeman, 1977, pp.929~964).<sup>8)</sup> 이러한 경우 한 조직내에는 다양한 능률성과 효과성이 존재하게 되는데, 어느 목표에 의해서 조직 전체의 능률성이나 효과성을 계산·평가할 것인가는 쉽지 않을 뿐더러, 이러한 다양한 능률성이나 효과성을 통합하는 방법도 각 부서간의 갈등을 불러일으킬 소지가 다분하다.

#### Ⅳ. 충청남도 지방자치행정의 효과성 증대 방향

##### 1. 책임행정의 확립

앞으로 충남도정이 지향해야 하는 바는 여러가

7) 앞서 논의되었듯이 공공부문의 조직의 경우에 상호의존적 환경 속에서 존재하기 때문에 단일의 목표를 설정하기는 불가능하고, 오히려 다양한 환경적 요구들을 조직 속으로 내면화시키는 과정에서 상충적인 다양한 목표가 존재하거나, 목표 자체가 아주 애매 모호해지는 경향이 강하다.

8) 하난과 프리먼(Hannan and Freeman)에 의하면, 모든 공공기관이나 부서에든 수많은 목표가 존재하고 있으며, 미국의 예를 들면 교육부·복지부(HEW)·상무부 등을 보면 상상을 초월할 정도로 한 조직내 수많은 목표가 존재한다는 것이다.

지로 설명될 수 있으나, 그 중에서 행정책임은 실로 중요하다. 일반적으로 행정책임(administrative responsibility)은 행정기관이나 공직자들이 충남도민의 기대와 희망, 공익 및 법령 등이 규정하는 기준에 따라 행동할 의무를 지는 것을 지칭한다.

행정책임이라는 말은 그것이 적용되는 내용과 형식에 따라 법적·도덕적 책임, 반응적(응답적)-직무상의 책임, 객관적·주관적 책임, 외재적-내재적 책임, 변명적(辯明的)·수난적(受難的) 책임 등등으로 분류된다. 최근들어 행정책임의 경향은 객관적·외재적인 법적 책임과 직무상의 책임은 물론, 주관적·내재적인 도덕적 책임과 반응적 책임에 이르기까지 그 범위가 넓게 포괄되는 경향을 띠고 있다. 여기서 행정책임이란 행정기관이나 공직자들이 어떠한 행동기준에 따라 행동할 의무를 지는 것이라고 규정한다면, 과연 그러한 기준은 무엇인가에 대한 문제가 제기된다.

어쨌든 그동안 학자들의 견해들을 종합해 보면, 공익(public interest), 행정행위를 규정하는 법규, 충남도민과 의회(지방의회 포함) 및 이익단체의 요구와 희망, 공직자의 행위를 규율하는 윤리규정 및 전문적 기준 등으로 집약되고 있다.

행정책임은 그 책임주체인 공직자가 주체적 책임감과 자기규율에 의해 실행하는 것이 가장 이상적이다. 그러나 현실적으로 공직자들이 책임감과 자기규율이 있다 하더라도 법적·도덕적인 행동기

준에 완전히 부합하는 행위를 하고 있는가를 판단하는 것은 책임주체인 공직자 스스로 하는 것이 아니라 궁극적으로 주민들이 하는 것이며, 의회와 사법부 및 상급기관이 행하는 것이다.<sup>9)</sup>

따라서 이것이 제대로 이루어지지 않을 때, 행정통제(administrative control)가 수반된다. 결국 공직자가 공익·법·주민의 기대·직업윤리·전문적 기준 등의 행동기준에 따라 행위를 하고 있는가를 주민·의회·사법부 및 상급기관이 비판적으로 검토(혹은 문책)하고 시정하도록 하는 조치가 있게 된다.

그렇다면 행정통제는 어디로부터 근원하여 어떻게 행하여지는가?

첫째, 민선자치행정에 있어 주인은 주민이다. 그러므로 주민은 공무원에게 행정의 사명과 임무를 부여한다. 충청남도 공직자들은 충남도민들로부터 행정임무를 수임한 자이다. 따라서 이들은 도민에 대한 진정한 봉사자가 되어야 하며, 도민의 공복(公僕 : public servant)으로 맡은 바 소임을 다해야 한다.<sup>10)</sup>

둘째, 공직자들은 도민의 이익과 요구를 소명(召命 : calling)으로 받아들이고, 거기에 반응하는 행동(응답적 행동)을 해야 한다. 공직자들은 성실하게 응답적 행동을 해야 한다. 그러한 응답적 행위가 도민이 요구하는 기준에 도달한다면 행정책임을 다한 것으로 평가될 수 있다.

9) 바로 이 점에서 행정책임의 확보를 위한 행정통제의 문제가 수반된다.

10) 여기에서 봉사자 혹은 공복인 행정인은 주민의 공익과 요구를 실현해야 할 책임을 부담하게 된다.



어떻든 현재 우리의 시급하고 중요한 과제 중의 하나가 자치행정체제의 구축에는 이견이 없다. 사회적 문제해결에 중추역할을 담당하는 자치행정의 실현은 민선시대가 도래한 오늘날 더욱 중요하다. 그런 점에서 충청남도 자치행정체제를 구현하기 위한 방법 중에서 행정책임의 확보 및 제고의 과제는 실로 중요하다.

## 2. 공익의 추구

고래로부터 정치·행정을 위해서는 그의 목적·가치·윤리·이념을 구체화하고자 노력하여 왔다. 그 대표적인 것이 질서·정의·평등·공평성·공익·인간화·복지·민주화 등이라 할 수 있다. 공익(public interest) 또한 행정의 중요한 이념가치이며 규범적 기준의 하나이다. 이는 동양의 전통적 정치·행정사상에서 나타나는 ‘천하위공(天下爲公)’이라는 말이나, 현재 각국헌법 및 공무원윤리 규정 속에 나타나는 “공무원은 공공의 이익을 위해 봉사해야 한다”는 표현에서 어렵지 않게 공익의 가치를 알 수 있다.

그렇지만 지방자치시대에는 공익을 어떻게 인식해야 하는가? 예컨대 공익을 공공의 이익(=公益), 개인의 이익(=私益)을 초월하는 사회의 공동이익이라고 단순하게 정의하면, 사실 동어반복(同語反復)에 지나지 않는다.

그런데도 공익개념을 정의한 많은 학자들은 한

결같이 그것을 명백히 정의하기 보다는 자신의 판단에 따라 정한 기준을 적용하여 기존의 공익 개념을 분류하고 거기에 약간의 논평을 가하거나 문제를 제기하는 정도에 그치고 있는 경우가 흔하다. 그러나 과연 공익이 정책결정과 어떻게 관련되며, 실제로 어떻게 결정되느냐 하는 것은 매우 중요한 문제이다.

어떻든 지방자치시대에 있어서 공익의 개념이 대단히 중요한만큼, 여기에 담겨진 함의(含意: implications)에 대해서는 잘 검토할 필요가 있다.

첫째, 행정의 존재가치와 규범적 기준이다. 원래 사적 행정과는 달리 공공행정이 존재하는 목적은 무엇보다도 공공봉사에 있다. 즉 공익을 위해 행정이 존재하는 것이다. 그것이 아니라면 행정의 존재가치는 무의미하다. 따라서 공익은 행정이 존재할 가치 내지는 정당성을 부여한다. 또한 공익 개념은 행정이 당연히 수행해야 할 중요한 규범적 기준을 확립한다.<sup>11)</sup>

이미 공공행정이라는 말 속에는 공공성·공익성이 내재되어 있기 때문이다.

둘째, 의사결정의 판단기준이다. 공직자들은 무수한 의사결정과 재량행위를 해야 할 상황에 직면한다. 그러한 의사결정과 재량행위의 빈도와 범위가 공직자들에게 엄청나게 증가하고 있는 것이 현실이다. 이러한 결정상황에서 공직자가 고려해야 할 가장 중요한 기준은 궁극적으로 공익개념으로

11) 예컨대, 행정으로 하여금 자기체제의 내부지향보다는 외부지향을 촉구하는 것으로서, 주민·고객·여론에의 반응과 책임성 및 봉사지향성을 요구하는 것이다.

환원되어야 한다는 것이다.

셋째, 행정의 정당성이다. 공직자가 결정하고 집행하는 일이 정당성(legitimacy)을 가지는 것인가, 그렇지 않은가를 판단하는 가장 중요한 가치 기준은 역시 공익이라고 볼 수 있다. 그러므로 이러한 공익개념은 행정활동에 정당성을 부여하는 준거기준(準據基準)으로 제시된다.

넷째, 행정결과의 평가기준이다. 행정의 결과가 잘 되었느냐의 여부는 그 행정역할의 의도와 목적에 따라 그리고 장소와 시기에 따라 여러가지 기준을 적용·평가할 수 있다. 그러나 기본적으로 민주행정에 있어서 가장 궁극적인 행정의 평가기준은 공익의 실현 여부에서 구하게 된다.

### 3. 행정윤리의 확보

행정윤리를 논하기에 앞서 윤리(ethic)란 인간 행동의 선(善: good), 악(惡: bad), 정(正: right), 사(邪: wrong)를 판단하는 기준을 뜻한다. 요컨대 윤리란 인간이 사악한 행동을 멀리하고 선하고 올바른 행동을 하는 것을 말하는 것이며, 이는 도덕적 행위를 함축하는 하나의 직업윤리(ethos)의 필요성을 일깨워 준다.

따라서 행정윤리(administrative ethic)란 행정을 담당하는 공직자가 지키고 실행해야 할 선하고 올바른 행위이다. 왈도(D. Waldo)는 “행정윤리란 자신이나 특정집단에 보다는 더욱 포괄적인 일반대중의 이익을 위해 봉사하는 것이며, 공공의 비윤리성(public immorality)은 일반대중의 이익에 반하여 개인이나 특정집단의 이익을 도모하는 행

위이다”라고 지적한 바 있다.

여기에서 행정윤리의 특징을 잘 살펴볼 필요가 있다.

첫째는 규범적이라는 점이다. 이것은 하나의 존재(Sein)로서의 공직자의 행위가 아니라 당연히 그렇게 해야만 하는 당위(Sollen)에 관한 문제이다.

둘째는 가치적이고 평가적이라는 점이다. 그것은 무엇이 좋으며, 무엇이 올바른 것인가에 관한 가치판단과 그것의 추구를 내포한다.

셋째는 공공행정의 특수한 맥락 속에서 이해하고 실행해야 할 개념이다. 즉 행정윤리란 상황제약성을 가지는 개념이라는 점이다.

그러므로 공직윤리란 공직자가 자연인으로서가 아니라 어디까지나 공인(公人)으로서 구체적으로 그가 담당하는 행정업무수행과 관련해서 요구되는 문제이며, 공직자는 그가 속하는 행정상황과 관련하여 좋고 올바른 행동을 수행할 의무를 가진다.

여기에서 충청남도의 자치도정이라는 차원에서 공직자의 행정윤리가 요구되는 이유를 분별있게 검토해야 할 필요가 있다.

첫째, 충청남도 공직자들은 충남도민 전체를 위한 공공봉사자이다. 따라서 이들은 공복(public servant)으로 특별하게 지켜야 할 올바르고 선한 행동규범이 있어야만 한다는 점이다.

둘째, 충청남도 공직자들은 지역사회와 충남도민에게 영향을 미치는 막대한 가치분배적 결정권과 구체적인 집행권한을 가지고 있다. 이렇게 중요한 직무권한과 영향력을 가진 공직자들에게는 특별히 실행해야 할 도덕적 행동규범이 부과되어

야 한다는 점이다.

셋째, 충청남도 공직자들의 행위는 한 사회의 윤리적 모범(ethical model)이 되어야 한다는 점이다. 사실 공직사회는 어떠한 집단보다 영향력이 크다. 따라서 이들이 윤리적 행위를 모범으로 보여줄 때만이 사회 전체의 윤리확립에 기여할 수 있다는 점이다.<sup>12)</sup>

이처럼 행정윤리는 물론, 행정책임과 공익의 문제는 충청남도 민선자치도정에 있어서 매우 중요한 의미를 지닌다. 이들은 충남도민의 밝은 미래를 위해 오늘도 땀흘리고 있는 공직자들의 정신세계를 이끌어가는 중요한 역할을 수행하기 때문이다.

#### 4. 공개행정의 추구

지방자치시대의 공개행정은 그야말로 지방민주주의(local democracy)의 초석이라고 할 수 있으며, 성공적인 지방자치행정의 필수적인 요건이 아닐 수 없다.

이미 매디슨(Madison)이 “지식은 힘”이라고 주장한 것처럼 충청도민들이 정책결정과정에 참여하기를 권장한다면, 정부업무에 관한 내용이 사십없이 공개되어야 한다. 책임있는 행정체제 수립을 위하여 의사전달은 행정당국으로부터 흘러나오기도 하지만, 무엇보다 충청도민으로부터 도정당국으로 흘러 들어가야 한다.

지방자치단체의 업적을 개선하려는 노력을 지원하기 위해, 그리고 지방자치단체의 비효율성에 대한 비판을 가하기 위해서는 주민의 자발적인 행정참여에 의존해야 한다. 그런 뜻에서 행정의 대응성은 주민들에게 행정정보가 공개되었을 때만이 가능하다.<sup>13)</sup>

더욱이 모든 주민은 정보접근권, 즉 「알권리」(access right)를 가지고 있다는 원칙적 측면 뿐만 아니라 행정에 대한 주민의 신뢰를 회복하기 위하여 투명행정을 표방하는 측면과 환경, 소비자문제 등을 중심으로 알권리의 확립에 대한 요구를 적극적으로 충족시켜 준다는 측면에서 정보공개는 속히 제도화되어야 한다.

일상생활 차원에서 행정의 효과에 대하여 주민이 가지는 관심은 그가 행정으로부터 영향을 받은 민본적 효과의 크기 뿐만 아니라, 민본적 효과의 사회적 배분에서 그것이 차지하는 위상이다. 그러므로 지방자치행정은 민본효과의 산출 뿐만 아니라, 그것의 공정한 사회적 배분에 치중하지 않을 수 없다. 이러한 까닭은 공정성이 지방자치행정의 중요한 이념이기 때문이다.

결국 충청도정 수행과정에서의 공정성은 자치행정의 효과성의 사회적 배분에 대한 충청도민의 주관적 평가로 나타난다고 봐야 한다. 따라서 자치행정의 공정성은 이러한 주관적 평가와 관련된 민본효과의 공익성 강화, 행정절차의 적정성 확보,

12) 이러한 점에서 「이중의 도덕수준」(dual standard of morality)을 말한 피프너와 프레스터스의 견해를 참조할 필요가 있다.

13) 민주행정은 소위 ‘유리병 속의 행정’(administration in a glass bowl) 즉, 공개행정이어야 한다.

그리고 최저계층 이익의 우선적 보장 등을 그의 주요내용으로 포함시켜야 한다.

### 5. 봉사행정의 구현

자치행정의 이념으로서 봉사성은 충남도정이 공공서비스 제공과 공익성 확보에 대하여 충남도민들에게 책임을 다해야 함을 의미한다. 충남도정은 도민에게 양질의 공적 서비스를 제공함으로써 공공적 책임을 다하는 것이 기본원칙이기 때문이다. 따라서 자치행정의 발전을 위해서는 행정정보의 공개와 분권화를 통하여 도민에 대한 봉사행정을 펼쳐야 하겠다.<sup>14)</sup>

한편, 오늘날 공직자는 세계화·지방화·정보화의 추세에 발맞추어 공인·공복으로서의 사회적 모범(social modeling)을 실천해야 한다. 그렇게 되기 위해서는 자발적인 근무의욕을 가지고 공정하고 효율적으로 행정활동을 수행해야 한다. 사기 앙양제도·고충상담제도·청백리(淸白吏)상 시상·제안제도 등의 확대 실시를 비롯한 공직자들의 미담·가화사례 발굴 등을 충분히 고려해야 한다.

특히, 고객중심적 자치행정문화를 위해서는 충남도민에게 봉사해야 한다는 점이 중요한 대민관계의 부분을 이룬다. 자치행정이 「열린행정」을 강조하는 이유도 바로 이 때문이다. 이를 위해서는 먼저 지방공직자 스스로 공익·인간존중·인본정

신·공동선·주권재민·평등과 자유·실질적 합리성·사회적 형평성·정의 등 규범가치를 재인식하고 자성적인(reflexive) 마음가짐과 태도로 노력해야 한다.

또한 주민참여를 쓸모있게 확대해야 한다. 여기서 주민참여란 자치도정의 정책결정과 집행에 영향을 받게 되는 충남도민들이 그 결정과정에 참여함을 의미한다. 이를 통해 충남도정의 정책결정과 집행과정에 민주적 투입기능이 강화되며 그 과정에서 견제와 통제기능을 수행하게 된다.

아울러 분권화를 통하여 도민들은 자신들의 이해와 밀접히 관련되는 정책이나 행정적 문제에 대하여 보다 현실적인 관심을 갖게 되고, 참여와 접근을 용이하게 하여 충남도정이 도민의 요구와 여망에 더 적절하고 반응적인 결정과 집행을 하도록 촉진한다. 한편으로 공공재와 공공서비스의 결정과 공급체계를 단일의 중앙집권적인 권력중심체제가 아닌 분권화된 다양한 결정중심체, 즉 분산된 행정기관에 의해 수행하는 것은 바로 민선자치행정체제의 몫이다.

이처럼 발전지향적 자치행정문화는 착실한 자치행정의 수행을 통해 1차적으로 달성될 수 있다. 특히 고객중심적 행정은 매우 중요한 것이며, 이는 「공적 만남」(public encounter)인 대민관계에서 충남도정은 먼저 고객인 충남도민의 입장을 이해하고 그들과 맺어진 상호주관성 속에서 도민들에

14) 민주주의의 이념에서 볼 때, 충남도정은 주민 혹은 공공에 대한 봉사를 요구한다. 그러나 무엇보다도 조직의 원리·규칙 및 상관에 봉사할 것을 내부적으로 요구한다.

게 양질의 행정서비스를 제공하기 위해 혼신의 노력을 기울여야 한다(Rogers, 1970, pp.14~37).<sup>15)</sup>

## 6. 전문가적 행정의 모색

현대행정에 대한 시대적 변화는 관료제의 역할이 단순한 집행·관리의 차원에서 벗어나 더욱 광범위한 정책결정기능까지 담당하게 되었으며, 동시에 전문기술성이 더없이 요구되는 추세에 있다. 이러한 추세에 비추어 현대행정의 전문직업화는 오히려 행정의 역할을 더욱 책임있고 행정의 자율성을 내재화시킬 수 있는 대안적 논의의 대상으로 나타나고 있는 것이다.

당연하게도 현대사회 속의 대부분의 직종은 전문직업주의(professionalism)에 입각하여 일정한 변모를 보이고 있으며, 공직 또한 그러한 경향과 무관할 수만은 없다는 주장이 논의되어 왔다. 즉, 전문직업주의는 행정인에게 민주적인 의사결정규칙을 제공하는 전문직업적 규범과 기준을 통해서 그들의 법적·도덕적 책임성을 제고할 수 있으며, 무엇보다도 관료제적 병리현상(bureaucratic pathology)을 치유할 수 있는 교정수단을 제공할 수 있다는 측면과 함께 정치가 집단과 과학자 집단간의 이해와 협력을 모색할 수 있음은 물론, 관료제내부의 동기유발에 있어서 중요한 원천으로 작용할 개연성이 적잖게 높다는 것이다(최병학, 1989, pp.7~8).

그렇다면 행정의 전문직업화란 무엇을 의미하는가? 그것은 한마디로 공무원 집단이 전문직업화의 방향으로 중요한 특징들을 변화시켜 나가는 동태적인 과정을 의미한다(Snizek, 1972, p.109 ; 이창기, 1990, pp.77~82).

진정한 민주행정을 이루기 위해서는 전문행정가들이 사회적 신뢰와 자율성을 획득해야 할 필요가 있으며, 행정수행의 질은 유능한 행정가의 역할에 의존하고 있다는 점을 고려한다면 전문직업화는 하나의 시대적 요청으로 강조되고 있다.

즉, 책임있는 행정가란 전문기술적 지식을 가지면서 주민의 감정에 민감한 행정가이어야 함과 같이, 전문직업성은 공직수행을 자율적으로 규제하는 전문직업적 규범과 이념에 따라 직무를 수행하는 과정에서 명예와 성실성을 발견하려는 것과 같은 쓸모있는 정신적인 특성이 될 수 있다는 것이다(Friedrich and Mason, 1940, p.40 ; 이영창, 1989, pp.62~63).

그러므로 이제는 과거의 전문가 역할의 관료제화로부터 오히려 전문가 역할의 민주화로 탈바꿈시키는 것이 21세기를 지향하는 지방자치행정의 요구에 부응할 수 있다는 것이며, 특히 합리적인 지식체계야말로 전문가적 인식의 원천이 되고 있음이 다음과 같이 제시되고 있다.

15) 칼 로저스는 그의 「만남의 집단」(Encounter Group)에서 상대방과의 직접적인 대면관계를 통해 깊은 상호교감을 나눌 수 있음을 전하고 있다.

〈표 1〉 전문가 역할의 관료제화와 민주화

전문가 역할의 관료제화	전문가 역할의 민주화
· 정치적 압력에 따른 규정화와 이것의 기계적 집행	· 형평성·공정성을 위한 규정변화와 새로운 규정설정
· 소수 권력고객에 좋은 서비스 실시	· 모든 고객들에 평등한 서비스 실시
· 고객욕구의 정의(규정)	· 고객욕구의 정의(규정)에의 조력
· 계층제의 권위와 통제에의 굴종	· 재량과 전문적 자율성을 위한 노력
· 정책결정자와 기업엘리트(corporate elite)의 만족에 바탕을 둔 전문가의 업적평가	· 공익과 광범위한 소비자(consumer)의 만족의 촉진에 근거한 전문가 업적평가
· 고위관리자의 실제적 욕구를 만족시키기 위한 한정된 지식의 적용	· 공공의 편익을 위한 광범위한 연구활동과 그 결과의 실제적 적용
· 정보의 축적과 비밀의 유지	· 정보의 공유화와 공개
· 종합적 계획(comprehensive planning)의 우선성	· 거래적 계획(transactive planning)의 우선성
· 전문가와 고객간 수직적 관계설정	· 전문가와 고객간의 대화와 상호학습
· 제한적 책임의 윤리성 강조	· 사회적 책임의 윤리성 강조

자료 : 전종섭, "전문가 역할과 윤리적 책임 : 한국의 민주적 행정의 창조를 위한 제방안," 한국행정학회(편), 민주사회의 성숙을 위한 공공행정, 서울:고시원, 1988, p.460.

## V. 결 론

이제는 지방행정도 행정서비스 산업의 하나로 간주되는 시대이기 때문에 행정의 고객인 충남도민이 최대로 만족하는 양질의 행정서비스를 공급하는데 정성을 쏟아야 할 것이다. 이러한 도민만족서비스는 서비스의 질 만족을 최고의 이념으로 삼아야 할 것이며, 특히 이것이 자치행정의 효과성으로 구체화된다는 점에서 매우 중요하다 하겠다.

어떻든 그 내용으로는 서비스의 공간만족, 시간

만족, 비용만족, 정보만족, 자세만족을 지향해야 할 것이다(이주희, 1994, pp.60~66 참조).

첫째는 「행정서비스 공간」의 만족이다.

주민의 공간만족은 공공기관이 제공하는 서비스 공간이 주민들을 만족시키는 생활공간으로 형성될 때 달성되며, 그 지역에 살고 싶은 마음이 생기는 것도 공간만족의 결과이다. 예컨대 기업은 사회간접자본이 충분한 곳에 입지하고자 하며, 교통이 편리하고 공업용수가 충분하고, 노동력을 쉽게 구할 수 있는 자치단체에 매력을 느끼게 될 것

이다. 그러므로 각급 행정기관에 들어서 서비스를 받는 충남도민들은 행정기관이 어둡고 권위적인 공간으로 꾸며져 있는 것을 싫어하는 것이며, 친절이 넘쳐 흐르는 관공서에서 양질의 편안한 행정 서비스를 기대하는 것이다.

둘째는 「행정서비스 시간」의 만족이다.

충남도민이 만족하는 행정서비스의 질은 우선 시간만족에서부터 출발하는 것이며, 따라서 질 좋은 행정서비스를 제공받는 시간이 빠르면 빠를수록 도민은 만족하게 되는 것이다. 시간을 아끼기 위하여 기업과 같이 행정기관에서도 시테크, 초관리운동을 전개하고 있듯이, 충남도민에 대한 시간만족 행정서비스는 다른 나라와의 경쟁에서 이길 수 있는 여건을 보장해 주는 것이므로 이는 체제와 의식의 개혁을 통해 최대한 보장하여야 한다.

셋째는 「행정서비스 비용의 만족」이다.

비용만족은 최소의 행정서비스 비용으로 최대의 만족을 얻는 것을 말하며, 이것이 경영마인드의 중요한 실천전략이 아닐 수 없다. 예컨대 공무원 보수가 행정서비스의 대가이고 기관운영비도 행정서비스 비용인 바, 여기에 쓸데없는 비용이 많이 섞여 있다면 충남도민들은 행정서비스를 받아도 비용만족을 할 수 없게 된다. 따라서 조직을 쇄신하여 비용을 줄이거나 또는 같은 비용으로 최대의 행정서비스를 공급한다면 고객서비스 비용을 만족시켜 줄 것이다.

넷째는 「행정서비스 정보의 만족」이다.

정보 만족은 정보화시대에 충남도민의 알권리를 충족해 주는 것으로, 정보의 양과 질을 보장하

는 것이기 때문에 참으로 중요하게 인식되고 있다. 특히 지방행정의 성패 여부는 정보화시대에 어떻게 부응하느냐에 달려있으므로, 충남도민이 행정기관에 대하여 요구하는 자료를 제 때에 제공할 수 있어야만이 충남도민이 만족하게 될 것이다.

다섯째는 「행정서비스 자세의 만족」이다.

충남도민이 관청에 들어가면 이를 대하는 공무원의 서비스 자세에 따라 기분이 좌우되므로, 그들의 태도가 친절하고 성심성의껏 도와주려는 자세가 보이면 민원처리가 약간 더디어도 이해하려고 할 것이다. 공무원들은 충남도민이 관청을 찾아가거나 전화를 걸거나 간에 한결같이 친절해야 할 것이며, 따라서 행정서비스 자세와 정신을 확립함으로써 충남도민이 만족토록 해야 하며, 이것이 바로 눈높이 서비스로서 충남도민이 만족하는 서비스라고 할 수 있다. **열린충남**

## 참 고 문 헌

- 김영평, “능률성의 행정학과 가외성의 행정학-문 제상황과 합리성의 기준”, 사회과학논집, 제11집, 고려대학교 정경대학, 1983.
- 박정택, 공익의 정치행정론, 서울:대영문화사, 1991.
- 윤재풍, 조직학원론, 서울:박영사, 1977.
- 이영창(역), 행정철학, 서울:대영문화사, 1989.
- 이주희, 주민만족 행정서비스 혁명, 서울:도서출판 무한, 1994.
- 이준방, 한국 행정윤리의 실태와 확보방안에 관한 연구, 경희대학교대학원 박사학위논문, 1985.
- 이창기, 도시계획관료의 대응적 태도에 관한 연구, 서울대학교대학원 박사학위논문, 1990.
- 전종섭, “전문가역할과 윤리적 책임-한국의 민주 적 행정의 창조를 위한 제방안”, 한국행정 학회(편), 민주사회의 성숙을 위한 공공행 정, 서울:고시원, 1988.
- 최병학, “직업주의와 조직문화-경험적 분석과 논 의”, 국제문화연구, 제6집, 청주대학교 국 제문제연구소, 1989. 3.
- \_\_\_\_\_, 인본·경영행정의 기본이념과 추진전략-자 치충남도정의 지도원리, 충청남도, 1997.
- 허 범, “새로운 공공행정의 모색-민본행정의 이념 과 과제”, 민주사회의 성숙을 위한 공공행 정-제1차 국제학술대회 발표논문집, 한국 행정학회, 1988.
- Banfield Edward and Meyerson Martin, *Politics, Planning, and Public Interest*, Glencoe : The Free Press, 1955.
- Friedrich Carl J. and Mason Edward S., *Public Policy*, Cambridge : Harvard Univ. Press, 1940.
- M. Benditt Theodore, “The Public Interst”, *Philosophy & Public Affairs*, Vol.2, No.3 1983.
- Hannan Michael T. and Freeman John H., “The Population Ecology of Organi- zations”, *American Journal of Sociology*, 82, Mar. 1977.
- Hall Richard H., *Organizations : Structure, Processes, and Outcoms*, 4th ed., Englewood Cliffs, New Jersey : Prentice-Hall, International Inc., 1991.
- Rogers Carl, *Carl Rogers on Encounter Groups*, New York : Harper & Row, 1970.
- Parrow Charles, “The Analysis of Goals in Complex Organizations”, *American Socio- logical Review*, Vol.26, No.6, Dec. 1968.
- Snizek William E., “Hall’s Professionalism Scale- An Empirical Reassessmnt”, *A.S.R.*, Vol.37, No.1, 1972.
- Thompson James D., *Organizations in Action*, New York : McGraw-Hill Book Co., 1987.
- Waldo, Dwight, “Reflections on Public Morality”, *Administration and Society*, Vol.6, No.3, 1974.