



## 지방의 사회조직화와 지방자치

《지방조직론: 한국지방자치의 새로운 이해》 임도빈 저. 박영사. 1997

윤 건 수

### 1. 서론 : 지방자치의 전제조건으로서 지역공동체

어떤 문제가 생겼을 때 그것을 풀어나가는 논리는 연역과 귀납 이렇게 두 가지가 있다. 연역이란 기본 가정을 세운 후 주어진 전제조건 하에서 해답을 도출해 내는 것이고, 귀납이란 여러 가지 사례를 경험적으로 끌어 모아 일반화를 추구하는 것이다. 지금까지 대한민국의 지방자치는 법과 제도를 먼저 수립하고 나중에 주민들의 삶의 방식들을 거기에 꿰어 맞추는 논리, 즉 일종의 연역적 이데올로기가 지배해 왔다. 선진국의 지방자치와 관련된 제도와 법을 모방하고 그렇게 만든 제도와 법의 틀 속에 실제의 경험들을 강제로 편입시켜 왔다. 이런 점에서 연역적 논리는 하향적이며 강제적인 성격을 갖는다. 또한 그것은 지배엘리트의 이해관계를 더욱 강화하고 권력의 불평등을 심화 하기도 한다. 일반 시민보다는 엘리트, 주민보다는 행정, 지방보다는 중앙, 일선관료보다는 고급관료들의 이해관계를 대변해 주기 쉽다.

연역적 자치의 가장 큰 문제점은 연역적으로 구성된 법과 제도가 주민의 실제 생활과 유리되어 형식적으로 존재하는 경우가 많기 때문에 많은 낭비와 혼란을 가져온다는 점과, 그로 인해 지역주민이 많은 불편을 경험한다는 점이다. 예컨대 인위적으로 그어진 행정구역 때문에 서로 이질적인 생활권에서 살고 있는 주민들을 억지로 한 개의 범 주로 취급하여 주민들이 불편을 겪는 경우가 있고, 반대로 동일한 생

윤건수는  
고려대학에서  
행정학 박사학위를  
받고, 현재  
충주산업대  
행정학과 교수로  
재직중이다.

gyounsoo@chollian.net

활권에 살고 있는 사람들을 두 개 이상의 행정구역으로 구분하여 낭비와 불편을 초래하는 경우도 생긴다. 대한민국의 지방자치가 주민자치나 생활자치가 아니라 법규와 제도 위주의 기관자치나 단체자치로 이해되는 이유가 여기에 있다.

대한민국의 지방행정은 주민들이 살고 있는 지역적 삶의 배경이나 가치관 혹은 공동체적 욕구와는 무관하게 물화된(reified) 세계에서 존재하는 경향이 있다. 관리의 편의를 위해 혹은 행정능률이라는 신화를 표방하면서 연역적이고 하향적으로 만들어졌던 법규나 제도 같은 것들이 주민의 실제 생활을 지배한다. 올바른 의미의 지방자치를 실현하려면 물화현상을 극복하고 지역공동체의 삶의 방식과 그들의 가치관을 지방행정에 반영할 수 있어야 한다. 그러기 위해서는 지방(행정)조직의 현재 모습과 현재 수행하고 있는 기능에 많은 변화가 있어야 한다.

민주주의는 제도나 이데올로기의 문제가 아니라 삶의 방식과 실천의 문제인 것처럼(백완기, 1994), 지방자치 역시 물화된 개념이나 범주에 집착하지 않고 지역이 안고 있는 현실적 고민과 이해관계를 반영할 수 있어야 한다. 지금까지 지방행정과 관련된 많은 저서와 논문들이 출간되었지만 지방행정조직이 규범의 영역과 현실의 영역 사이, 법·제도의 세계와 실제의 지역공동체 사이에서 어떤 기능을 하며 그것과 관련된 문제의식이 왜 중요한가에 대한 탐구는 거의 없었다. 이승중(1996:208)은 1990년대 중반까지 발간된 지방행정 교과서들을 평가하는 과정에서, 현행 교과서는 지방행정을 관리의 문제로 한정하기 보다는 정치적 성격을 갖는 지방자치의 문제로 넓게 해석하고 있으면서도 실제로는 자치제도의 설명에 초점을 맞추는 법적·제도적 접근을 취하고 있다라고 비판하고 있다.

임도빈 교수의 《지방조직론 : 한국지방자치의 새로운 이해》는 그러한 비판에 대한 대안을 시도했다는 점에서 의미 있는 연구서적으로 평가된다. 저자는 실제로 지방조직에서 상호작용을 주고받는 행위자의 관점에서 지방자치제를 재조명하고 있으며 결론부분에 악순환고리

로 요약되는 한국형 관료모델을 제시하고 있다. 책의 편제를 주민생활과 직결되는 최일선 행정기관, 기초자치단체, 광역자치단체, 중앙정부의 순서로 구성하고, 뒤로 갈수록 지역사회의 조직화와는 점차 거리가 멀어지기 때문에 주민의 생활과 유리된 행정의 모습을 띠게 된다는 문제의식을 제기한다. 저자가 직접적으로 언급하지는 않았지만 이 책은 한국행정의 규범적 과제인 권력으로부터의 부당한 피해를 극복하고 정치행정의 내적, 외적 민주화를 달성하는 문제(박동서, 1993; 1998)를 지방조직의 시각에서 재조명한 책이다.

## 2. 한국의 지방조직 연구에 대한 저자의 문제의식

### 1) 한국의 현실에 대한 경험적 연구

저자의 첫번째 문제의식은 한국의 행정학이 안고 있는 일반적 고민과 맥을 같이한다. 행정학계에서 이루어진 그 동안의 연구업적이나 학문적 성숙도를 판단해 볼 때 이제는 외국이론을 단순히 모방하거나 적용하는 단계를 지나 한국의 특수성을 탐구할 시기가 되었다(참고: 이종범, 1977; 박통희, 1996; 이승중, 1996). 하지만 국내에서 많은 연구업적이 축적되었음에도 불구하고 우리나라의 지방행정 관련 연구는 여전히 외국의 제도와 법을 소개하는 수준에 머물고 있다고 저자는 비판한다. 최근 지방자치를 부활하면서 지방행정과 관련된 많은 교과서들이 출간되었지만 주로 규범적 차원에서 외국의 제도와 이론을 소개하고 분석하는 데 관심을 가졌고 한국의 지방현실에 대한 분석은 거의 이루어지지 않았다고 한다. 한국의 지방자치 현실을 서술하는 경우에도 외국의 이론 혹은 외국의 자치제도의 시각에서 한국의 지방자치를 조명하고 있을 뿐이라고 하였다(7~8쪽).

이 책이 가지고 있는 커다란 장점 중의 하나는 실무의 경험이 없고 대학의 강단에서 교육에 종사하는 사람이라고는 믿어지지 않을 정도로 우리나라의 사례를 충실히 소개하고 있다는 점이다. 경험적인 연구를 진행하는 과정에서 저자는 단순히 문헌조사나 통계조사를 활용

한 것이 아니라, 실제 현장에서 일하는 공무원들과의 심층면접을 통해 연구결론을 유도하려고 하였다. 면접 등과 같은 질적인 연구방법을 통해 나온 성과가 많지 않은 우리 학계의 분위기를 생각해 볼 때 이 책은 방법론적으로도 상당히 의미를 가지고 있다.

실제로 이 책은 다른 연구에서는 잘 다루어지지 않은 지방의 현실을 잘 조망하고 있다. 예컨대 읍·면·동의 행정에 대한 분석에서 동장과 파출소장의 관계, 동정자문협의회나 통장협의회와 같은 각종 협의회의 구성 문제, 농협과 면장과의 관계 등은 다른 서적에서는 찾아보기 힘든 것들이다. 기초자치단체와 광역자치단체를 다루는 과정에서도 정당과 단체장 간의 관계, 언론이나 시민단체와의 관계, 단체장·부단체장·비서실·간부회의 등의 역할과 위상, 특별 지방행정기관의 사례로 소개한 경찰서의 문제 등은 단순히 외국의 이론만 갖고는 관찰하기 힘든 주제들이다. 행정학이 태동된 이후 많은 연구업적들이 축적되고 있으나 아직도 학자들이 제대로 인용하지 않고 있는 학계의 현실을 비추어 볼 때(김병섭, 1995), 이 책을 집필하는 데 인용하였던 157개의 참고문헌 중 109개의 문헌이 한국에서 이루어진 연구업적이라는 점만 봐도 우리의 현실에 대한 저자의 관심을 알 수 있다.

## 2) 조직론의 시각에서 지방자치를 재조명

저자의 두 번째 문제의식은 지방의 문제를 조직론의 시각에서 접근해 보자는 점이다. 이것은 저자가 조직이론을 전공한 학자라서라기보다는 기존의 규범적이고 법규해석적인 시각을 탈피하고 실제의 행위주체들에 대한 분석을 토대로 지방의 문제를 이해하자는 의도에서 비롯되었다고 볼 수 있다. 분야별로 한국의 현실을 다룬 업적들이 있기는 하지만 조직론의 관점에서 한국의 지방을 분석한 저서는 없다는 문제의식을 저자는 분명히 밝히고 있다.<sup>1)</sup>

저자는 조직이라는 것이 자연적인 상태에서 선형적으로 존재하는 것이 아니고 인간의 상호작용에 의해 구성되는 사회적 산물이라고 정의한다. 그리고 지방조직을 '자치단체 내에서 공공의 사무를 처리하기

위하여 행위자들이 서로 상호작용하는 유형화된 행위구조와 과정'이라고 한다(3쪽). 저자는 Crozier 학파의 전통을 이어받아 상호작용과 체계 그리고 전략 등의 개념을 조직을 설명하는 핵심 개념으로 부각시킨다. 자신의 불확실성을 줄여 나가기 위한 전략적인 동기를 가지고 타인과 교류하는 것이 상호작용이며, 조직활동의 결과로 생겨나는 일련의 규제들의 총합은 체계다. 어떤 행위자가 주어진 제약조건 하에서 자신에게 닥친 불확실성을 제거하기 위하여 자원과 수단을 활용하여 궁극적 목적을 달성하고자 하는 일반적인 성향은 전략이라고 말할 수 있다(19~20쪽). 인간은 불확실성을 줄이면서 자신의 운신의 폭을 최대한 확장하려는 속성을 가진 존재이며, 상대방과의 게임을 통해 무엇인가 얻는 것이 있거나 잃을 것을 방지하려는 동기를 가진 존재라고 이해된다.

이러한 가정을 염두에 두었을 때 지방조직은 우리가 통상적으로 이해하는 공식적인 지방행정기관이 아니라 그것을 둘러싸고 있는 행위자들의 시각에서 이해해야 한다. 시·군·구청이나 읍·면·동보다는 그 안에서 일하는 공무원들의 전략적 상호작용을 통해 지방조직을 조망해야 한다. 그런데 지방에서 일하는 공무원의 범주에는 광역이나 기초자치단체 등의 전통적인 집행기관뿐만 아니라 직속기관(소방기관, 교육훈련기관, 보건진료기관, 시험연구기관, 중소기업지도기관), 사업소, 출장소, 합의제 행정기관까지를 모두 포함한다. 행위를 중심으로 조직현상을 바라볼 때 정치와 행정을 구분하는 이원적 시각은 부자연스럽기 때문에 지방의회와 지방정치도 지방조직의 분석대상에 포함된다. 또한 행위를 통한 상호작용이 전제가 되기 때문에 이들과 상호작용하는 각 부처의 산하기관, 국가의 특별행정기관, 교육청, 지방공기업, 민간운동단체 등도 지방조직의 분석대상에 포함시키고 있다. 종래에 다른 연구에서 다루어졌던 연구대상보다 외연의 폭을 확대하여 연구할 수 있다는 점은 확실히 이 책이 가지고 있는 커다란 장점에 속한다.

### 3) 지방조직을 둘러싼 행위자들의 권력적 상호작용

위의 두 번째 내용과 관련된 또다른 문제의식은 지방조직과 관련된 행위자들의 상호작용을 어떤 시각에서 바라볼 것인가 하는 질문이다. 저자는 이에 대해 전략적 행동의 관점에서 상호작용을 분석할 필요가 있다는 주장을 한다. 저자가 직간접적으로 언급하고 있는 바와 같이 전략적 상호작용이란 권력관계의 다른 표현이다.

권력관계에 대한 저자의 관심은 세 가지 내용으로 가시화되었다. 첫째는 지금까지 권력을 가지지 않았을 것이라고 생각되었던 하급기관은 상급기관에 대해, 그리고 일선공무원들은 고위공무원들에 대해 어느 정도의 영향력을 행사했다는 사실이다. 김태룡(1994:236)이 지적한 대로 한국의 지방정부에서 권한기능이나 계층별 권한배분구조가 획일적으로 집권화된 것은 아니다. 광역이나 기초자치단체는 내무부에 대해, 지방공무원들은 단체장에 대해 자신에게 닥친 불확실성을 전략적으로 관리하는 과정에서 무조건 일방적으로 끌려다니지만은 않았다. 저자는 그 예로 공무원들이 보여주는 개혁에 대한 저항이나 복지부동 등의 행태, 불필요한 조직의 남설과 조직의 팽창 등을 들고 있다.

둘째는 지역의 지배엘리트에 대한 분석이다. 지방정치에 새로운 연구과제로서 지역의 지배블록에 대한 연구가 필요하지만 아직까지는 제대로 된 연구가 부족하다(노대명, 1998:26~28). 이승중(1996:206)은 시민사회가 지배층과 피지배층으로 계층화되어 있는 현 구도하에서 시민의 참여만을 강조할 때에는 지방자치의 목적에 비추어 볼 때 한계가 있다고 하면서, “... 지방행정론 교과서는 지방정부와 지배이익 간의 관계에 대한 본격적인 논의의 장을 열어야 한다”는 지적을 하고 있다. 실제로 저자는 지방조직론의 연구대상이 갖는 외연의 폭을 확대하면서 읍·면 지역의 농협조합장과 파출소장이 지역 내에서 행사하는 실제적 권력이 자치단체가 아닌 읍장이나 면장의 그것에 비해 결코 작지는 않다는 분석을 하고 있다. 또한 기초자치단체의 지배엘리트들은 중앙과의 정치적 연계를 맺고 있거나 경제적·사회문화적

엘리트 단체와의 지배블록을 형성하고 있다는 자료를 제시하고 있다. 이들은 각자 책임지고 있는 기관의 업무집행권과 정보를 독점하면서 동시에 다른 엘리트들과 이를 공유하여 자원으로 활용하면서 지배력을 유지한다. 광역의 경우 관여하고 있는 지역엘리트의 성격과 범위가 다양해지는 하지만 이들 역시 지역언론 그리고 단체장과 철의 삼각관계를 형성하면서 진정한 의미의 주민요구 수렴과는 거리가 먼 행동을 보인다고 한다.<sup>2)</sup>

셋째는 관료제적 복제현상이다. 저자는 대한민국의 행정계층과 자치계층이 독특한 조직적 특성을 발전시키지 못하고 매우 유사해지는 계층간 동질화 현상을 띠게 된다고 하였다. 각 계층마다 이루어지는 행위자간의 관계는 계서제 형태로 운영되며 중앙정부-광역자치단체-기초자치단체-읍·면·동-통·리-반으로 이어지는 계층간의 관계의 내용도 각 단계마다 유사하다. 저자는 이것을 관료제적 복제현상으로 지적하였다.<sup>3)</sup> 이와 같은 이유는 권력이 최고책임자에게 독점되고 행정직 위주의 통제가 고유영역을 주장하는 전문직 담당자에 대한 통제보다 상대적으로 쉽기 때문이다. 그래서 일반행정의 비중이 다른 전문분야의 업무 비중보다 크며, 단체장이나 간부직원이 부하직원에게 갖는 유일한 동기부여원인 승진이라는 수단을 통해 조직이 팽창하는 기현상이 나타나기도 한다.<sup>4)</sup> 상위계층에서 하위계층에 명령하고 요구하는 내용이 많기 때문에 하급행정기관으로 갈수록 업무가 폭주하고 이 결과 현장행정과는 거리가 먼 탁상행정의 관습이 제도화한다고 저자는 말한다.

#### 4) 지방자치의 전제조건으로서의 지역의 사회조직화

위에서 언급한 문제의식들 가운데 한국의 현실에 대한 연구가 필요하다는 것은 저자의 경험적 문제의식이다. 지방자치를 이해할 때 조직론적인 관점, 특히 행위체계의 관점과 권력적 상호작용의 시각에서 바라봐야 한다는 것은 이론적인 문제의식이다. 하지만 저자는 연구를 수행하는 데 필요한 이상의 두 가지 문제의식에 앞서 규범적인 질문

을 한 가지 던지고 있다. 그것은 저자가 연구를 수행하게 된 근본적인 동기와 밀접한 관련이 있다.

지방자치의 활성화라는 문제와 관련하여 볼 때 지역공동체의 사회조직화가 미흡하다는 점을 아무리 강조해도 지나치지 않다. ... 효율성만 생각하여 인위적으로 구획되어 대단위로 설정된 일부 직할시·시·구·도 등에서는 구성원간에 구조화된 상호작용이 이루어지지 않기 때문에 지방자치단체에서 공직을 담당하는 행위자와 일반 주민과의 괴리현상이 불가피하게 일어난다. ... 상급단체일수록 인구가 많고 지리적으로 넓기 때문에 직접 상호작용을 통한 사회조직의 성격은 약해진다(384~385쪽).

위의 인용문에 표현된 것과 같이 저자의 궁극적인 질문은 지역공동체 내에서 구성원들간의 실질적 상호작용이 이루어지는 사회조직의 성격을 전제로 우리나라의 지방자치가 이루어져야 한다는 점이다. 주민간의 공동체의식과 상호작용을 전제로 행정이 수행되어야 하지만 우리나라의 행정구역은 인위적으로 그어진 것이 많아 사회집합의 성격을 강하게 보이고 특히 도시지역의 경우에는 사회범주의 특성을<sup>5)</sup> 가진다고(11~12쪽) 저자는 보고 있다.

서평의 서론에서도 지적한 바와 같이 우리나라에서는 제도와 현실의 격차를 좁히지 않은 상태에서 지방자치가 운영되고, 그 결과 주민의 실생활과 유리된 채 행정이 운영된다. 지역주민과 지방공무원의 참여가 배제된 채 하향적으로 만들어진 제도의 틀 속에서 역설적으로 지역의 문제를 해결해 나가고 지방의 행정을 다루어야 한다. 저자는 지방(행정)조직이 제도와 현실 간의 틈을 더 벌리게 할 수도 있고 더 좁힐 수도 있는 일종의 매개변수 역할을 한다는 시사점을 제시한다. 따라서 지방행정조직이 과거처럼 법과 제도를 기반으로 하향적인 형태로만 운영된다면 자치의 본질과는 더욱 멀어지게 되지만, 경험적이고 귀납적인 방식으로 지방행정조직을 운영하고 지역공동체의 삶과 가치관을 투영시킬 수 있다면 진정한 의미에서의 주민자치를 실현시



킬 수 있다는 잠정적인 결론을 저자의 연구를 통해 얻어낼 수 있다.

실제로 저자는 이동이 잦고 주거공간에 대한 역사적 전통이 희박한 도시지역의 동은 사회조직의 성격이 약하고 공식적인 자치조직도 없기 때문에 장차 사라질 것이라는 예측을 하고 있다(65~67쪽). 이와는 반대로 읍·면 지역은 사회조직의 성격은 갖추었지만 공식적인 자치조직이 존재하지 않기 때문에 공직자나 권력을 가진 사람에 의해 혹은 그들을 위한 행정만이 존재하기 때문에 장기적으로는 그 위상이 감소될 수밖에 없다고 한다(95쪽).

### 3. 이 책이 안고 있는 두 가지 부담

이 책은 1990년대 중반까지의 대한민국 지방행정의 현주소를 세밀하고 정확하게 서술하고 있다. 정치학자가 이 책을 읽는다면 지역엘리트의 구성과 영향력, 정치와 행정의 관계, 정당과 관료제와의 관계 등에 대한 질문거리들을 만들어 낼 수 있다. 사회학자는 지역사회의 지배적인 행위구조, 지역사회의 조직화, 공동체 등의 개념을 염두에 두고 이 책을 읽을 수 있을 것이다. 행정학자는 이 책을 읽고 중앙과 지방의 관계, 행정과 국민의 관계, 일반행정기관과 특별행정기관과의 관계, 관료제의 개혁 등에 대한 통찰력을 기대할 수도 있다. 장기적인 관점에서 보면 이 책은 행정사의 한 부분을 차지하고 있을 것이다. 이 책이 여러 가지 각도에서 읽혀질 수 있는 이유는 그만큼 풍부한 사례와 경험을 담고 있기 때문이다.

여러 가지 장점들에도 불구하고 이 책이 완결된 연구결과라고 평가하기에는 몇 가지 부담이 따른다. 이러한 부담감은 연구가 갖고 있는 일종의 제약조건이며 앞으로의 연구를 위한 제언이기도 하다. 그것은 또한 연구자 혼자 해결해야 할 성질의 것이 아니라 지방의 문제 혹은 조직의 문제에 관심을 가진 학자들이 함께 풀어 나가야 할 숙제이다. 크게 연구의 결과를 어떻게 이론적으로 일반화시킬 것인가의 문제와, 이 연구결과를 토대로 어떠한 처방책을 제시할 수 있을 것인가의 문

제로 요약할 수 있다. 앞의 주제는 분석과 종합과의 관계에서 나타나  
는 문제이며 뒤의 주제는 설명과 예측간의 관계에서 나타나는 문제다.

### 1) 연구의 결과를 어떻게 일반화시킬 것인가?

연구결과의 일반화 문제는 쉽게 결정될 성질의 것이 아니다. 특히 경험적인 분석을 기초로 한 연구는 더욱 그렇다. 분석의 대상이 되는 경험적 현실을 토대로 다른 지역이나 다른 공간에의 경험을 설명할 수 있어야 하고, 또한 시대를 초월하여 보편성을 가져야 한다. 구체적으로 외국의 학자가 이 글을 읽은 후, 이 책에서 제시한 틀을 토대로 자신이 살고 있는 지역을 설명할 수 있어야 하고, 10년이나 20년 후의 학생이나 후배학자가 이 글을 읽고 역시 똑같은 시각에서 그 당시의 시대상황을 조망할 수 있어야 한다. 따라서 일반화의 문제는 필연적으로 저자가 제시한 틀(*framework*)의 적합성과 관련된다.<sup>6)</sup> 저자는 이 책에서 크게 두 가지 이론을 부각시키고 있다. 하나는 Crozier 학파의 전략적 행위와 관련된 것이며 다른 하나는 연구의 결론을 토대로 저자가 제시한 한국행정의 모순모델이다. 이론의 적합성 여부를 판단하기 위해서는 전략적 행위의 이론이 현실을 분석하는 과정에서 어느 정도의 타당성을 지니고 있는가, 그리고 그 이론이 결론에서 제시한 모순모형과 어느 정도의 일관성을 가지고 있는가, 이 두 가지 차원의 사색이 필요하다.

우선 첫 번째 질문과 관련하여 저자가 강조한 전략의 개념을 다시 한번 살펴볼 필요가 있다. 저자는 전략을 어떤 행위자가 주어진 제약 조건 하에서 불확실성을 제거하기 위하여 자원과 수단을 활용하여 궁극적 목적을 달성하려는 행위로 규정한다. 따라서 엄밀한 의미에서의 전략적 행위를 설명하려면 행위자의 성격, 제약조건の内容, 불확실성의 내용, 사용할 수 있는 자원과 수단의 성격, 행위자의 궁극적인 목적 등을 확인할 수 있어야 한다. 조직개편과정을 이해당사자들의 정치적 게임이라고 볼 경우(참고: 김상목 외, 1996) 게임의 구체적인 내용이나 전략이 분명히 제시되어야 한다. 하지만 이 책에는 불확실

성, 자원과 수단, 행위자의 목적 등의 내용이 분명히 드러나지는 않는다. 포괄적이고 추상적인 수준에서 자신의 권력이나 영향력을 뺏기지 않거나 혹은 힘을 확대하겠다는 행위자의 동기가 전략적 행위의 전반적인 내용을 구성하고 있다. 물론 저자는 행위라는 개념보다는 상호작용, 조직이라는 개념보다는 체계라는 개념을 선호하기 때문에 이러한 내용들은 상대적으로 규정될 수밖에 없다.<sup>7)</sup> 하지만 저자가 강조하는 체계의 관점에서 볼 때 행위자들이 수행하는 전략의 내용이 자치단체 수준별로 서로 엇비슷하다면 굳이 전략이라는 개념을 사용하지 않고도 분석이 가능한 일일 것이다.<sup>8)</sup> 어떻게 보면 이 책은 이론적 전제와 개념들을 토대로 경험적 현실을 분석했다기보다는 현실에 대한 생각을 정리하거나 분석을 끝낸 후에 사후적으로 관련 이론을 다시 정리한 책이다.

전략적 접근의 애매성은 필연적으로 저자가 제시하는 모형의 애매성을 가져올 수밖에 없다. 새로운 모형이란 기존의 이론에서는 생략되었던 부분을 새로 추가하고 잘못된 부분을 수정하거나, 기존의 이론체계에서는 없던 것을 다시 만들어낼 때 의미가 있다.<sup>9)</sup> 저자는 우리나라의 지방조직에 두 개의 악순환 고리가 존재한다고 한다. 첫 번째 악순환고리는 고위층과 대주민(직접적인 상호작용이 없는 넓은 의미의 주민) 사이에 형성되는 것으로서 진정한 의미의 상호작용이 존재하지 않기 때문에 상징조직에 의해 피상적인 관계만 이루어진다. 두 번째 악순환고리는 하위층과 소주민(직접 행정기관과 접촉하는 주민) 사이에 유지되는 것으로서 탁상행정식의 수동적 행정과 비리 등의 특징을 보인다. 이상 두 가지 고리는 서로 평행선을 달리면서 각기 다른 세계로 존재하며, 여기에서 나타나는 괴리를 막아 주며 합리화 기능을 하는 것이 바로 계서화된 행정조직이다. 또한 중간직들은 실제의 주민을 위해 일하는 것이 아니라 고위층을 만족시키는 정책안들만 만들기 때문에, 한국의 행정은 일부 고위층의 지배력 유지를 위해서 자체의 모순을 재생산하고 확대하는 메커니즘이라고 저자는 결론짓는다.<sup>10)</sup>

이와 같은 저자의 모델이 이론적으로 애매한 이유는 책의 서두에서 언급한 전략적 접근법과 결론 부분의 모델과의 관계에 대한 설명이 결여되었기 때문이다. 예컨대 결론의 모델에서는 중요한 행위자로 하위층, 중위층, 고위층을 구분하여 설명하였지만 실제의 분석과정에서는 그들을 명확하게 구분하지 않은 상태에서 논의를 전개시켰다.<sup>11)</sup> 그리고 두 개의 악순환 고리가 서로 떨어진 채로 존재하지만 그 이유는 무엇인지, 고위층에서 나타나는 악순환의 내용이 상징적이고 언어적이라고 했는데 그것의 구체적인 내용은 무엇인지 등에 대한 설명이 부족하다. 저자의 모델이 경험적 연구에 대한 잠정적인 결론이 될 수는 있지만 이론적 일반화가 될 수 없는 이유가 바로 여기에 있다. 특히 이런 모형을 통해 앞으로 어떠한 연구가 가능하며, 어떤 질문들을 만들어 낼 수 있는지 혹은 지방조직에 대해 어떠한 가설이 가능한지에 대해 저자는 크게 언급하고 있지 않다. 어떻게 보면 이것은 저자가 그런 부분에 관심을 갖지 않아서라기보다는 저자의 개념틀이 안고 있는 근본적인 취약점에서 비롯되는 것일 수 있다.

## 2) 어떠한 처방책을 제시할 수 있을 것인가?

이론과 현실이 일대일로 대응되는 것은 아니지만 이론의 혼란은 처방의 혼란을 초래하며 이론의 부재는 대안의 부재를 가져온다. 이 책도 이론보다는 현실에 훨씬 큰 비중을 두고 있다. 이론에 대한 관심이 많고 이론을 통해 연구를 진행하는 사람들이 본다면 이 책은 자신의 이론을 검증하는 데 좋은 길잡이 역할을 할 것이다. 반대로 현실에 정통한 사람이 이 책을 본다면 자신이 알고 있는 현상을 잘 정리하고 요약하여 종합이 잘 된 책이라고 볼 수 있다. 책의 독자를 여러 계층으로 나눌 때, 이 책은 현실경험이 부족한 대학생이나 대학원생 혹은 학계에 몸담고 있는 연구자들에게 유익한 자료집이 되어 주며 그것을 통해 많은 통찰력을 얻을 수도 있다. 하지만 실무에 종사하는 지방공무원들에게도 그 정도의 통찰력을 제공해 줄 수 있을 것인가?

저자는 연구의 결론으로 우선 앞으로의 지방자치단체 구역을 사회

조직의 특성을 갖는 적정규모로 개편해야 한다고 한다. 광역자치단체는 기초자치단체를 보완하고 도와주는 부차적인 의미만 가져야 하며, 현재 주민과 중앙과의 사이에 존재하는 5개의 행정계층과 2개의 자치계층을 줄일 필요가 있다는 처방책을 제시하고 있다. 그 밖에 불필요한 조직과 기관을 축소하고 일반직 공무원이 실·국장에 보임되는 비율을 낮추고 특히 무엇보다 하급기관의 업무폭주를 가져오는 규제 위주의 행정행태를 개선할 필요가 있다고 주장한다.

책의 전반적인 흐름에 비추어 보았을 때 이런 식의 연구결론과 처방책은 자연스러운 것이다. 하지만 그러한 것들이 실무진들을 설득시킬 수 있을 만큼 강력한 것이라고 보기는 힘들다. 예컨대 기초와 광역자치단체는 서로 평가하는 지표도 다르고 업무의 우선순위도 달라질 수 있지만(이창원 외, 1998), 이 책에서는 그러한 것들을 무차별적으로 취급하였다. 특히 권력의 격차가 존재할 때 약자편에서 있는 하위직공무원들이나 하급기관의 앞으로의 전략적 행위에 어떤 시사점을 제공해 줄 수 있을 것인지는 의문이다. 또한 저자가 말했던 한국행정의 악순환 고리를 끊어버리기에는 대안의 내용이 너무 포괄적이다.

또한 이러한 대안들이 저자가 궁극적으로 제시했던 질문에 대한 해답인가 하는 점은 한 번 짚고 넘어갈 필요가 있다. 저자가 말한 대로라면 예컨대 행정계층을 줄이거나 자치계층을 줄이는 작업이 효과가 있으려면 지역의 사회조직화가 전제되거나 혹은 병행되어야 한다.<sup>12)</sup> 앞서서도 언급했지만 사회조직도 없고 공식적인 자치조직도 없는 동지역의 경우, 그리고 사회조직은 존재하지만 공식적인 자치조직은 없는 읍·면지역의 경우에는 저자 나름대로 구체적인 대안을 제시하고 있다. 하지만 도시화의 속도가 빠르며 사회조직화의 수준이 낮고 공식적인 자치조직은 존재하는 대부분의 기초와 광역지역의 경우에는 어떤 식의 관리가 필요한지에 대한 논의는 많이 생략되어 있다. 저자의 의도를 살리기 위해서는 계층을 축소하거나 하위층에 권한을 위임하는 식의 대내적 관리 못지 않게, 지역주민의 사회조직화 수준을 늘릴 수 있도록 행정이 도와주는 방안도 가능한 대안이다. 사회조직화

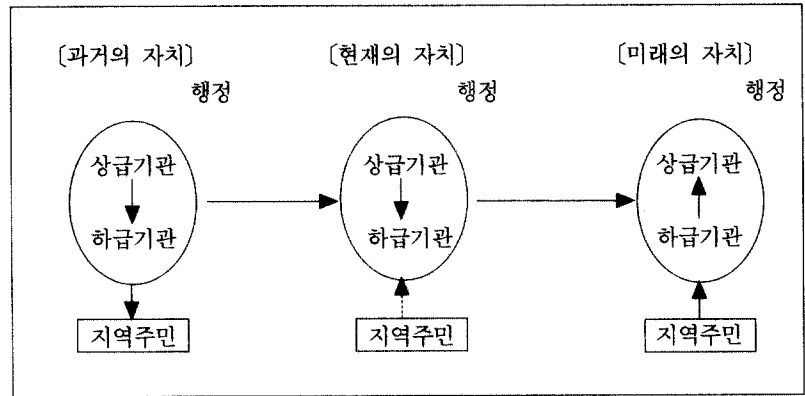
의 수준에 따라 지방조직 내부의 상호작용 패턴이 달라질 수 있고 그렇다면 대안의 내용도 차별성을 가질 수 있다는 의미다.

#### 4. 결론을 대신하여 : 이 책에 대한 종합적인 평가

이 책은 이론서라기보다는 저자가 발로 뛰어다니며 현장에서 얻은 자료를 토대로 1990년대의 한국의 지방자치가 안고 있는 고민을 분석한 것이다. 이 책은 좋은 책이 가져야 할 조건인 연구의 독창성과 자료의 최신성(유민봉, 1996)을 모두 갖추고 있다. 그리고 지방행정에 대한 내용을 백화점식으로 나열한 교과서라기보다는 치열한 문제의식을 담고 있는 전문 연구서라고 보는 것이 타당하다.<sup>13)</sup> 저자는 지방조직의 관점에서 치밀하고 논리적으로 한국의 지방자치 현실을 분석하고 있다.

아래의 그림은 이와 같은 저자의 문제의식을 그림으로 표현해 본 것이다. 과거의 지방자치는 행정이 주민을 규제하고 행정 내부에서는 상급기관이 하급기관을 규제하는 패러다임이다. 이러한 상황에서는 중앙정부가 광역자치단체를 통제·감독하고, 광역자치단체는 자신들이 당해 왔던 것과 똑같은 방식으로 기초자치단체를 규제하며, 생활권과 밀접한 관련이 있어야 할 기초자치단체는 반대로 주민의 성격을 하향적으로 규정하고 주민의 의사를 지배한다. 이것은 엄격한 의미에서 자치라기보다는 권위적이고 통치 지향적인 행정의 틀이다. 미래의 지방자치 혹은 바람직한 자치는 이와는 반대로 지역주민의 의견이 행정에 반영되고 행정 내부에서는 하급기관의 의사가 최대한 존중되는 패러다임이다. 주민이 거주하는 생활권과 실생활을 토대로 행정의 성격과 역할이 규정된다.

하지만 현재의 자치는, 행정 내부의 관행과 제도는 과거의 것을 답습하고 있는 상태에서 지역주민의 의지가 행정에 약간만(이것을 그림에서는 실선이 아니라 점선으로 표시하였다) 반영되는 상태다. 이와 같은 상황에서는 현재 운영되고 있는 행정기관이 앞으로 불필요하게 되



거나 혹은 존재하더라도 지역주민의 이해관계와는 동떨어진 상태로 운영될 것이라는 가설이 가능하다. 이 책의 내용은 과거의 자치에서 현재의 자치로 진행하는 상황(즉, 첫번째 화살표)을 전제로 한다. 저자의 관심은 지방자치가 본격화되고 비록 많은 부분이 바뀌어 가고 있지만 여전히 과거의 틀을 벗어나지 못하는 현상,<sup>14)</sup> 즉 통치엘리트의 이해관계를 대변하는 위로부터의 행정을 지방의 시각에서 밝히는 데 있다.

하지만 이 책은 이론적 일반화와 처방책의 제시라는 측면에서 몇 가지 부담을 안고 있는 것도 사실이다. 그리고 이론보다는 현실지향적이기 때문에 책의 내용과 관련된 자료를 계속 수정해 나가야 하는(즉 자료를 update하는) 부담도 있다. 이러한 부담을 극복하고 이 책이 학계에 더 많은 공헌을 하기 위해서는 현재의 자치에서 미래의 자치로 가는 과정(두번째 화살표)에 대한 연구 혹은 첫 번째와 두 번째 화살표간의 연결과정에 대한 연구가 필요하다고 본다. 그러기 위해서는 지방조직을 체계의 관점에서 보고, 특히 체계 내의 행위자들의 전략적 상호작용을 강조하는 저자의 입장을 세련화해야 한다. 그리고 그러한 개념들을 저자가 주장한 한국의 행정모델과 연결시키는 과정에서 후속 연구의 길잡이 역할을 할 수 있는 연구가설이나 질문들을 구체적으로 제시할 필요가 있다.

## ■ 주

- 1) 저자는 이에 대한 예외로 권력균등이란 가설을 중심으로 한국의 행정조직을 다룬 조석준의 《한국행정조직론》(1994)을 들고 있다. 《한국행정조직론》은 서두에 권력에 대한 간단한 이론을 소개하고 그것을 토대로 대통령, 행정각부, 중앙과 지방, 국민과 행정 등의 권력관계를 다룬 후 조직개혁에 대한 내용을 결론 부분에 제시했다는 점에서 임도빈의 《지방조직론》과 거의 흡사한 구조를 띠고 있으며 이 책의 모태가 되었다고도 볼 수 있다. 저자 역시 서문에서 조석준 교수로부터 많은 지적 유산을 물려받았다고 언급하고 있다.
- 2) 이와 관련하여 몇 가지 흥미로운 연구들이 있다. 노대명(1998)은 지역구 국회의원과 지방의회 의원, 단체장과 경찰서장 등의 고위관료, 자본가와 이익단체, 친권력단체들이 지방의 지배블록을 구성하고 있으며, 미국과는 달리 민간이 아니라 공공부문을 중심으로 지배블록의 주된 네트워크가 형성되고 있다는 연구결과를 제시하였다. 이것은 비록 선출직 단체장이 임명되었다 할지라도 정치과정이나 정책결정과정에서 여전히 엘리트들에 의해 지배당하고 있는 것을 의미한다(김순은, 1988; 정영태, 1988). 특히 우리나라의 경우에는 그 동안 정당들이 정치적 이해관계를 추구하는 과정에서 사용한 여러 가지 정략들 때문에 지방자치가 오히려 강압적이고 계층화된 모습을 유지했었다(유재원, 1994).
- 3) 지방의원과 주민과의 관계는 국회의원과 주민과의 관계와 유사하며, 지방의회 내에서 의원들간의 상호작용과 집행부와의 관계도 국회와 중앙정부 간의 관계와 유사한 현상도 저자는 일종의 복제현상으로 보고 있다.
- 4) 관료제적 복제현상과 권력적 상호작용이 밀접한 관련이 있다는 점은 저자가 이미 다른 논문에서 분석한 조직자율권의 논의(임도빈, 1997)를 통해서도 확인할 수 있다. 저자는 공무원들의 유일한 동기가 승진이기 때문에 관료체제에서는 자신들의 신분에 변동이 생길 우려가 있는 개혁안에 대해서는 강하게 저항한다고 하였다. 내무부에서 해당 자치단체에 조직자율권을 부여해도 관료체제가 강하게 저항한다면 실질적인 조직을 감량하는 일은 불가능하다. 내무부, 단체장, 그리고 익명의 관료체제라는 3자게임 상황에서 단체장의 조직자율권을 저해하는 근본 요인은 바로 관료체제(혹은 관료의 행태)라고 볼 수 있다.
- 5) 저자는 같은 시간에 같은 장소에 있는 사람들의 집합을 사회집합으로, 통계적으로 나누어진 단순한 분류체계(예, 성 연령 등)를 사회범주로 각각 정의하고 있다. 사회집합과 사회범주는 행위자들간의 실제적인 상호작용이 없다는 점에서 사회조직과 구분된다.
- 6) 물론 저자가 서문에서도 밝혔듯이 이 책의 궁극적 목적은 한국의 현실을 경험적으로 확인해 보는 것이지 이론을 소개하거나 개발하는 것은 아니다. 하지만 연구의 완성도를 위해서는 이론 부분과 현실 영역의 균형감각이 필요하고 그런 의도에서 저자의 이론적 토대와 결론을 확인해 볼 가치가 있다.
- 7) 저자가 읍·면장의 행위가 아니라 이들과 파출소장과의 관계, 기초자치단체장의 행위가 아니라 이들과 기초의원 혹은 정당과의 관계, 광역의회의 행위가 아니라 이들과 집행부 혹은 단체장과의 관계를 염두에 둔 것은 바로 이런 이유에서일 것이다.
- 8) 2장의 반·동·통, 리·읍·면에 대한 분석, 3장의 기초자치단체에 대한 분석, 4장의 광역 자치단



체에 대한 분석의 결과가 서로 엇비슷해 보이는 이유는 서평의 앞부분에서 지적한 바와 같이 저자가 지적한 대로 한국의 관료조직이 복제현상을 보이고 있기 때문이기도 하지만, 저자가 이론의 틀로 도입한 '전략'의 내용과 접근법이 너무 포괄적이었기 때문이기도 하다.

- 9) 물론 이러한 주장은 서평자의 편견에서 비롯된 것일 수도 있다.
- 10) 이러한 결론은 박동서(1993; 1998)가 제기한 한국 행정의 근본문제, 조석준의 분석(1994)이 시사하고 있는 한국 행정조직의 문제점과 어느 정도 유사하다.
- 11) 물론 책 안에는 이들의 행위와 전략이 어떻게 틀린지 그리고 상호작용의 과정에서 이들이 자신의 자원과 수단을 어떻게 활용하는지에 대한 내용들이 에피소드나 사례의 형태로 소개되어 있음을 부인할 수 없다.
- 12) 만약 이러한 것들이 아니라면 폐지에 따른 제약조건들을 언급하거나, 여러 대안들을 비교평가하는 방안을 마련하면 처방력을 가질 수 있다고 본다(참고: 홍준현, 1998).
- 13) 물론 교과서로 사용할 수도 있다. 하지만 교과서가 갖추고 있는 일반적인 내용들, 예컨대 다양한 이론을 균형 있게 소개하고 그 이론들을 체계적이고 일관성 있게 소개하는 것(참고: 박통희, 1996)과는 거리가 멀다. 오히려 하나의 관점에서 한국행정의 특수성을 설명하고 있기 때문에 교과서보다는 전문연구서로서의 가치가 크다고 본다.
- 14) 저자의 연구와 유사한 결론을 제시한 다른 연구들은 거의 대부분 이와 같은 이유를 지방조직의 시각이 아니라 중앙정부의 의지에서 찾고 있다. 예컨대 김병준(1996)은 자치시대 1년을 평가해 본 결과 중앙정부의 보이지 않는 권력적 통제경향이 오히려 심화되었다는 사실을 지적하고 있다. 그리고 그와 같은 이유는 자치단체의 자치역량에 대해 신뢰를 보이지 않는 중앙정부의 소극적 태도에서 연유한다고 보았다.

## ■ 참고문헌

- 김병섭. 1995. 한국행정조직 실증연구의 분석. 《한국행정학보》 29(4):1413~1440.
- 김병준. 1996. 지방자치 의지 없는 중앙정부. 《지방자치》 7월호:48~51.
- 김상목·이성복. 1996. 정부조직개편과정에 대한 분석. 《한국행정학보》 30(4):73~89.
- 김순은. 1998. 부산광역시의 정치권력구조—1995년 선출직단체장 이후를 중심으로. 《정치비평》 4:60~70.
- 김태룡. 1994. 한국지방정부의 권한배분 구조. 《한국행정학보》 28(1):223~239.
- 노대명. 1998. IMF시대 지방자치, 지방권력 그리고 노동. 《정치비평》 4:12~35.
- 박동서. 1993. 한국 행정의 과제와 행정학의 재정향. 《한국행정학보》 26(4):1429~1435.
- 박동서. 1998. 한국 행정의 연구와 개혁-궤도수정. 《한국행정학보》 32(1):1~10.
- 박통희. 1996. 한국 행정학의 '조직론' 교과서에 대한 평론: 적실성 제고를 위한 요건을 중심으로. 《한국행정학보》 30(4):189~201.

- 백완기. 1994. 《민주주의 문화론》. 서울: 나남출판.
- 유민봉. 1996. 한국의 '인사행정론' 교과서에 대한 평론: 구조·내용의 진단과 대안모색. 《한국행정학보》 30(3):187~197.
- 유재원. 1994. 지방자치의 정치-정당의 역할을 중심으로. 《한국행정학보》 28(2):499~523.
- 이승중. 1996. 한국의 '지방행정론' 교과서에 대한 평론: 새로운 내용체계의 모색. 《한국행정학보》 30(3):199~210.
- 이종범. 1977. 행정학의 토착화에 대한 논거. 《한국행정학보》 11:198~223.
- 이창원·최창현·권해수. 1998. 지방자치단체의 조직효과성 평가에 관한 연구 — 계층분석절차 기법을 이용한 평가지표의 개발 및 적용. 《한국행정학보》 32(1):129~145.
- 임도빈. 1997. 《지방조직론 — 한국지방자치의 새로운 이해》. 서울: 박영사.
- 임도빈. 1997. 지방자치단체의 조직자율권에 대한 비판적 고찰. 《한국행정학보》 31(3):57~71.
- 정영태. 1998. 인천의 권력구조와 정치과정. 《정치비평》 4:71~105.
- 조석준. 1979. 《한국행정학》. 서울: 박영사.
- 조석준. 1994. 《한국행정조직론》. 서울: 법문사.
- 홍준현. 1998. 지방행정 계층구조 개편방안. 《한국행정연구》 7(1):25~50.