

중앙-지방 간 융합구조의 성격에 관한 한일 비교연구

— 기관위임사무를 중심으로 한 실증적 연구 —

윤 재 선*

〈 목 차 〉

- I. 서 론
- II. 중앙-지방간 융합구조에 관한 제논의
- III. 융합구조의 핵심 기관위임사무에 관한 제논의
- IV. 기관위임사무제도의 운용 실태에 관한 실증 분석
- V. 결 론

중앙-지방관계에 있어서 「분권-분리」 형태인 미국의 연방제국가와 「집권-융합」 형태인 단일주권국가의 한국과 일본 어느 쪽 이던지 보조금제도는 융합구조관계의 핵심이었다. 그러나 한국과 일본의 중앙-지방관계에 있어서는 미국의 「정부간 관계」 하에서 융합구조관계에서는 찾아 볼 수 없는 제도가 있다. 그것은 곧 기관위임사무제도이다. 이 기관위임사무를 매개체로 하여 운영해온 한국과 일본의 중앙-지방간 융합구조의 성격을 비교하기 위한 것이 본 논문의 궁극적인 목적이다. 일본은 제 3의 개혁이라고까지 일컬어지는 지방분권개혁을 단행하여 기관위임사무를 폐지했다. 이 제도의 폐지의 목적이 중앙-지방간 대등한 관계를 지향하고 있다는 점에서 한국에서도 기관위임사무의 성격을 규명해 볼 필요성이 있을 것이다. 연구의 방법은 문헌연구 및 실증적 연구를 병행했다. 중앙-지방간 융합구조의 성격에 관한 한일 비교연구를 위한 이론적 모형으로서는 일본의 중앙집권현상을 분석한 무라마츠의 모형을 활용했다. 실증적 연구로서는 기관위임사무를 실제로 운용해온 한일 공무원들을 대상으로 설문조사를 실시하고 그 운용실태를 비교분석했다.

□ 주제어: 중앙-지방간 관계, 중앙-지방간 융합구조, 기관위임사무

* 한림성심대학 행정학과 교수

I. 서론

현대 행정국가의 지방자치에 있어서 자치기반을 고유설에 두고 있는 영미계의 국가이든 또는 전래설에 그 기반을 두고 있는 대륙계의 국가이든 어느 쪽이던지 중앙-지방간에는 새로운 행정수요에 대응하기 위한 상호작용은 불가피한 현상이기도 하다. 이러한 상호작용과정을 영미계 국가에서는 「정부간 관계」라고 부른다. 여기에서 말하는 「정부간 관계」라는 용어는 미국 연방제의 변천과정에서 발생된 역사적 산물로서 시대적 환경변화에 대응해 오면서 대두된 용어이다. 20세기 초반부터 현재에 이르기까지 미국연방제 변천과정의 역사적 경위는 크게 3가지의 형태로 나눌 수 있다. 즉 전통적인 2차원적 연방제, 1930-60년대까지의 협력적 연방제, 1960년대 이후의 집권적 연방제가 이에 해당한다(橫田 清, 1995: 1-11. 武智秀之, 1995: 138-139. 新藤宗幸, 1986: 17-43. 鄭世煜, 1997: 17-28).

협력적 연방제 하에서의 「정부간 관계」의 가장 뚜렷한 특징으로서 주정부는 지방정부가 연방정부에 대한 의존도가 높아짐에도 불구하고 독립된 정부로서의 지위를 유지해 왔다는 점이다. 그 수단이 보조금이었다. 집권적 연방제의 시기에 있어서 「정부간 관계」의 특징도 역시 연방정부가 조건부 보조금을 활용하여 지방정부에 대한 영향력을 행사했다는 것에 있다고 할 수 있다.

한편, 단일주권 국가인 한국과 일본이 「정부간 관계」를 취하는 개념은 지금까지 「지방제도」, 「국-지방관계」, 「중앙-지방자치단체 관계」, 「중앙-지방 관계」 등의 용어를 사용해 왔다. 다시 말하면 한국과 일본은 공통적으로 중앙정부만이 정부라는 인식하에서 국가와 국가 간의 관계만을 「정부간 관계」로 표현해 왔다. 지방의 권한과 책임은 연방정부와 비교할 수 없이 제한적이었기 때문에 영어의 local government를 번역한 「지방정부」라는 용어는 부적절 하고 지방자치단체라는 용어를 사용할 수 밖에 없었다. 더욱이 중앙정부에 대한 상대적인 개념으로서 지방자치단체라는 용어조차 일본에서는 헌법을 비롯한 제 법령에서 「지방자치단체」로 표기하고 있다. 「지방자치단체」라고 하는 용어는 집권적 또는 관료적인 통치구조를 전제로 하고 있었다. 중앙-지방간 관계의 수단으로서 국고보조금과 조직 및 인사의 관여 그리고 이것을 집행하기 위한 행정체제로서 기관위임사무가 그것이다.

이처럼 중앙-지방관계에 있어서 「분권-분리」형태인 미국의 연방제국가와 「집권-융합」형태인 단일주권국가의 한국과 일본 어느 쪽이던지 보조금제도는 융합구조관계의 핵심이었다. 그러나 한국과 일본의 중앙-지방관계에 있어서 미국의 「정부간 관계」하에서는 찾아 볼 수 없는 제도가 곧 기관위임사무제도이다.

이 기관위임사무를 매개체로 하여 운영해온 한국과 일본의 중앙-지방간 융합구조의 성격

을 비교하기 위한 것이 본 논문의 목적이다. 일본은 제 3의 개혁이라고까지 일컬어지는 최근의 분권개혁을 단행하여 기관위임사무를 폐지하고 중앙-지방간 대등한 관계를 지향하고 있다. 따라서 한일 간의 기관위임사무에 관한 역할 등을 실증적으로 비교분석해 봄으로써 융합구조의 성격을 규명할 수 있을 것이다. 아울러 이 연구는 한국의 기관위임사무의 존재가치에 관한 기초적인 자료가 될 것으로 기대된다. 연구의 방법은 문헌연구 및 실증적 연구를 병행하기로 한다. 한일 간 중앙-지방간의 융합구조의 성격을 비교하기 위해서 전후 일본의 중앙집권시스템의 현상을 분석한 무라마츠의 모형을 활용했다. 실증적 연구로서는 기관위임사무를 실제로 운용해온 한일 공무원들을 대상으로 설문조사를 실시하고 그 운용실태를 비교분석했다.

Ⅱ. 중앙-지방간 융합구조에 관한 제논의

1. 융합구조의 개념

단일 주권국가하에서 시행하는 사무는 국가적인 사무와 지방적인 사무로 대별할 수 있다. 국가적인 사무는 전 국민의 복지증진과 관련된 사무라고 볼 수 있으며 지방적인 사무는 일정한 지역에 거주하는 주민들의 복지증진과 관련된 사무를 처리하는 것을 말한다. 여기서 국가적인 사무를 처리하기 위해서는 그 국가가 지향하고자 하는 국가목표를 성공적으로 달성하기 위한 어떤 기준을 필요로 하게 된다. 이때 선택되어지는 기준을 행정이념이라고 할 수 있으며, 예컨대 형평성, 민주성, 능률성, 효과성 등이 그것이다.

중앙정부는 국내외의 환경 등을 고려해서 선택되어진 행정이념을 실현하기 위하여 지방과의 일정한 관계를 갖게 된다. 이때에 중앙에서 효과성과 능률성의 이념을 우선으로 선정하여 중앙이 지방에 비하여 상대적으로 많은 권한을 행사하는 현상을 중앙집권체제라고 말한다. 한편 중앙은 지방에 대하여 민주성의 이념을 중시하여 지방사무에 관여하지 않고 지방이 스스로 지방적인 사무를 처리해가는 방식을 지방분권체제라고 할 수 있다. 중앙과 지방간의 이러한 현상은 「집권-분권」의 논리로 설명할 수 있다.

1) 중앙집권의 논리

집권의 논리로서 행정의 통일성의 실현과 국민 전체에 대한 공평성의 확보 그리고 국가의 강력한 리더십의 발휘 등 대체적으로 국가전체의 가치를 먼저 추구하려는 논리이다. 국가적인 가치실현을 우선하는 체제로서 중앙정부의 관료들이 지방분권에 저항하는 논리이기도 하다. 이러한 논리는 복지문제에 있어서도 지역 복지보다는 국민 복지의 차원에서 국민들의 거주지와 직업 등에 관계없이 모두 동일한 수준의 행정 서비스체제의 구축을 중시한다. 필요에 따라서는 국가가 직접 리더십을 발휘해서라도 내셔널미니멈(national minimum)을 달성해야 한다는 것이다. 중앙집권의 논리는 행정의 확실성을 중시하기 때문에 민주성의 확보에 어려움이 있으며 국민의 자치의식이 희박해지면서 중앙의존심리가 증대할 수 있으므로 다원화되어가는 현대 행정수요에 효율적으로 대응할 수 없다는 부정적인 측면이 있다. 이렇게 볼 때 농촌 국가의 특징을 지닌 전체주의 국가 또는 개발도상 국가의 경우에는 집권의 메리트를 높게 평가하는 토양이 될 수 있지만 민주주의가 일정수준으로 성숙하여 도시형 국가로 이행하고 있는 현대 행정국가에 있어서 주민들은 다양한 행정서비스를 요구하고 있기 때문에 중앙집권체제로는 한계가 있다. 왜냐하면 중앙권력에 의한 일방적인 리더십보다는 자신들이 스스로 참여하여 지역의 문제를 자신들이 해결하려고 하는 의식이 강해지고 있기 때문이다. 지방자치의 계보이론으로는 독일, 프랑스, 일본, 한국 등 대륙계 국가들이 주장하는 논리이다.

2) 지방분권의 논리

분권의 논리란 행정의 스피드 즉 신속성의 실현과 지역주민에 의한 종합행정 그리고 행정의 다양성의 추구에 있다. 이러한 가치를 인정하고 주민들과 가장 인접한 지방자치단체에 정책의 결정권을 맡겨서 주민참여에 의한 주민복지의 실현을 추구하고자 하는 생각이 지방분권 국가의 이미지이다. 다시 말해서 통일성·공평성에 의해 실현되는 내셔널미니멈(national minimum)보다 다양성·종합성에 의해 시빌미니멈(civil minimum) 실현에 보다 높은 가치를 두려는 논리이다. 지방자치의 계보이론으로는 영미계가 여기에 속한다. 근대 국민국가 형성 이전으로부터 존재해 온 지방공동사회의 자치가 국민국가의 형성과정에서도 일정한 자기통치와 자율성의 확보를 유지하면서 주권의 절대화를 사실상 제약해 왔던 제도이다. 따라서 이러한 형태를 띤 국가에서의 자치권은 지방공동사회의 고유권적 관념이 매우 강하다.

이러한 가치는 국가가 행정을 추진하는 데 있어서 통일성의 결핍과 지역간의 행정 격차의 표면화와 이해조정을 포함하여 국가의 강력한 리더십을 발휘할 수 없게 된다는 부정적인 요소도 있다. 이러한 제 현상을 단점으로 볼 것인가 라는 평가에 대해서는 논란이 있으나 그렇

다고 집권의 논리로 다양화 되어가는 현대사회의 행정수요를 통일성·공평성의 이념으로 대응하기에는 한계가 있음은 확실하다. 주민자치를 우선으로 한 고전적 지방자치의 이념은 전제군주에 대한 일반시민들의 대항논리였다는 점에서의 봉건주의시대의 산물이라고 볼 수 있겠다. 하지만 현대는 과학문명의 혁신적인 발전과 교통통신의 발달 그리고 사회구성원의 노령화·소자화 현상 등 종래의 지방자치의 이념으로는 대응하기에는 비효율적인 새로운 행정수요가 발생하고 있다. 단체자치와 주민자치라는 양 수레바퀴가 균형을 맞추어서 지방자치의 본질을 구현해야 한다.

3) 중앙-지방간 융합구조의 요소

다원화되어가는 현대사회의 현상에 효율적으로 대응하기 위해서는 절대 집권체제와 절대 분권체제 가운데 어느 한쪽만을 수용할 수 없는 환경으로 진입하고 있다. 중앙의 사무와 지방의 사무는 국민의 복리증진이라는 공동의 사무를 공유하고 있음으로 어느 한쪽이 일방적으로 사무를 처리할 수 없는 사무의 중첩화 현상을 보이고 있다. 중앙-지방의 사무는 중첩되어서 연동하여 처리하지 않으면 안 되는 새로운 사무가 끊임없이 양산되고 있음으로 중앙-지방간의 관계를 「집권-분권」의 논리만으로 현상을 설명하기에는 부족하다.

따라서 국가와 자치단체가 일정구역 안에서 행정기능을 수행하는데 있어 어떤 관계 하에서 업무를 담당하고 있는가에 의해서 「분리」와 「융합」으로 나누어 설명할 수 있다. 「분리」는 일정한 구역 안에서 중앙이 수행해야만 하는 행정은 중앙정부가 독자적으로 행하는 것을 말하며 지방에서 수행해야하는 사무는 지방자치단체가 독자적으로 행하는 상황을 말한다. 「융합」은 국가의 기능이라고 하더라도 지방자치단체의 구역 안에서 수행되는 사무라면 지방자치단체가 고유의 행정과 함께 그 사무를 분담하여 수행하는 상황을 말한다. 이 과정에서 국가 및 지방자치단체 간에서 일어나는 폐해로서는 지방 파견 기관, 특수법인, 부속 기관의 신설 및 증설이나 기관위임사무의 추가, 기관·직원의 필치규제(必置規制), 통지(通知)에 의한 과잉지도, 보조금 종목의 확대 등이 지적되어왔다(西尾勝, 1996:83. 坂田期雄, 1996, 1997, 1998).

무라마츠(村松)는 제 2차대전 후 일본의 중앙-지방의 관계에 대해 “기능 공유 방식을 지탱하는 법 이론으로서의 기관위임 사무와 지방 재정 관계, 그리고 인사 행정 등을 결합시키는 행정 과정의 역학이었다”고 지적하면서 이러한 관계를 중앙-지방간의 융합구조라고 불렀다. 그 중에서도 기관위임 사무, 보조금 제도, 필치규제 제도 등은 국가가 지방자치단체를 통제해온 수단이었으며, 한편에서는 국가와 지방자치단체를 묶어놓는 융합구조의 요소로 지적되

어 왔다(村松岐夫, 1991: 38-41).

2. 중앙-지방간 「집권-융합」체제하의 융합구조의 모형

중앙집권체제하에서의 중앙-지방간 관계를 분석할 수 있는 모형으로서 일본의 중앙집권체제를 분석하여 일본형 중앙-지방간 관계를 설명한 무라마츠의 모형이 유용하다. 이 모형이 한국의 중앙-지방간의 분석모형에도 유용한 이유는 다음과 같다.

첫째, 한국은 조선시대의 초강력 중앙집권적 행정시스템으로부터 서구식 자치단체가 처음으로 도입된 것은 일제 식민지시대였던 1913년의 부제와 학교조합령의 제정에 기인한다(노용희, 1988: 74). 해방 후 국토구조와 행정시스템 및 정치의식은 일본 제국주의 시대의 권위주의적 중앙집권체제가 그대로 지속되고 있다(김용서, 1998: 196-198). 둘째, 한국과 일본은 각각 패전국과 해방국의 위치에서 미군의 통치아래 각각 현대적 의미의 지방자치제도의 틀을 마련했으나 그 한계에 부딪히면서 중앙집권체제를 구축했다는 점이다. 셋째, 한국과 일본은 국가주도하에 국토종합개발계획을 수립하고 계획경제체제를 구축하여 국민적 과제를 경제성장으로 설정하였다는 점이다. 다만 한국은 남북통일과 경제발전이라는 안보논리와 성장논리에 밀려서 중단 되었다가 1991년 지방의회의 구성과 1995년 자치단체장의 주민직선에 의해서 비로소 본격적인 지방자치의 시대로 접어들었다.

이처럼 한국과 일본의 전후 중앙집권체제에는 유사성이 많기 때문에 일본의 중앙집권체제의 현상을 분석한 무라마츠의 모형은 한국의 현상을 분석하는데 있어서도 유용하다는 생각이 다. 무라마츠는 중앙-지방간 융합구조의 핵심인 기관위임사무 등을 연결고리로 하여 전개해 온 모형을 수직적 행정통제모델로 설명하고 있으며 중앙-지방간의 관계에 있어서 융합구조적인 요소 이외에 지역의 국회의원들을 동원하여 중앙과 일정한 관계를 맺고 있다는 점에 착안하여 이러한 현상을 수평적 정치경쟁모델로 분석하고 있다. 더욱이 중앙이 일방적으로 지방을 통제한다는 관점에서 벗어나서 선진지자체 등에서 보여 지는 것처럼 지방의 정책이 중앙정책에 반영되어져서 중앙과 지방의 실정에 맞는 현실적인 정책을 개발해나간다는 중앙-지방간 상호의존모델을 제시하고 있다. 이하에서는 무라마츠 이론을 좀 더 구체적으로 정리해보도록 하자.

1) 수직적 행정통제 모델

이 모델은 일본의 정치행정시스템을 하나의 거대한 국가기구로 보고 있으며 중앙-지방관계는 중추조직과 그 명을 받아 사업을 실천하는 말단조직의 관계로서 명령통제관계에 있다는 시각을 갖고 있다. 그 구체적인 예로서 기관위임사무, 보조금 행정, 낙하산 인사, 행정지도 등 중앙정부에 의한 지방통제·지배의 구도를 들고 있다. 이러한 구도하에서의 지방자치는 「3할 자치」에 머물 수밖에 없다는 주장이다.

기획은 중앙이 하고 실천은 지방이라고 하는 도식으로 접근한다면 이론으로서의 지방정치론은 현대 도시사회의 현 실태를 정확하게 설명할 수 있는 모델은 될 수 없다. 현대사회에서는 다양한 분야에서 주민생활과 직접 관련된 행정요구가 끊임없이 정치 쟁점화 되어가고 있지만 그 발상의 형태는 지역마다 다양하게 표출되고 있다. 주민 복지증진과 관련된 정책의 발상지는 오히려 지역 주민들의 다양한 행정수요(needs)를 일상적으로 접할 수 있는 지방자치단체에 있다. 국가전체를 하나의 기준으로 보고 거시적 통계를 구사하는 중앙정치보다도 미시적 통계를 활용한 지역이야말로 국가전체의 정책을 유도해 갈 수 있다는 발상의 전환이 필요하다.

실제로 1980년대 이후 환경보존, 문화, 정보, 개인프라이버시문제, 고령화 정책, 소방, 쓰레기 및 산업폐기물처리, 토사, 교통, 도로, 또는 넓은 시야에서의 지역진흥운동 등 지역에 관련된 전반적인 정책은 그 대다수가 지방의 발상이었다. 지역의 발상으로 책정된 정책을 국가차원에서 지방에 권위를 부여하는 형태로 정착해 왔다. 그런 점에서, 시민레벨에서 운영되는 지방정치는 공동정책의 산실로서의 역할을 담당하고 있다고도 할 수 있다.

2) 수평적 정치 경쟁 모델

이 모델은 지방에 대한 중앙통제는 보조금 및 기관위임사무 등을 매개로 한 관료에 의한 통제뿐만 아니라 지역 국회의원 등에 의해서도 지지되고 존속하고 있다고 주장한다. 지자체 선거에 의해서 선출된 단체장과 의원이 소속된 정당 또는 지역 국회의원을 통해 중앙정부에서 편익을 도모하는 과정을 중앙지방관계의 중요한 요소로 보고 있다. 즉, 지방은 단순히 중앙에 대해 순종하는 기관이 아니라 독자의 의사와 정책을 가진 존재라는 발상이다. 이러한 발상의 근거에는 지자체가 단순한 사업체가 아니라 정치단체이며 정책단체라는 인식이 깔려 있다. 즉, 지방자치의 「정책화」과정을 중시한다.

그렇다고 해서 수직적 행정 통제모델에는 전혀 설명력이 없고 수평적 정치 경쟁모델이야말로 가장 적합한 중앙-지방관계의 이상적 설명모델이냐고 하면 반드시 그렇지는 않다. 현실

행정은 수직적 행정 통제모델이 주장하고 있는 「행정적 측면」과 수평적 정치 경쟁모델이 주장하고 있는 「정치적 측면」의 양면성이 맞물려 있기 때문에 지방정부의 운영에 있어서도 두 모델에서 설명하려고 하는 통제성과 자율성이 서로 어울려 다양한 정책전개가 이루어지고 있다고 할 수 있다. 다만, 전후 일본의 지방정치가 정치적 혼란 과정을 거치면서 지자체의 정치적 요소가 행정적 요소를 뛰어 넘는 새로운 형태로 작용하기 시작했다. 지방자치단체에 의한 독자적인 공동정책의 형성이 각각의 지방정치의 성과로서 혼재화되어 왔다는 주장이다.

3) 상호 의존 관계 모델

이 모델은 중앙-지방관계에 있어서 중앙정부가 일방적으로 우위의 위치에서 지방정부를 지도·통제한다고 하는 관점으로부터 벗어나 있다. 즉, 지방정부에서 형성된 정책이나 아이디어 및 전략이 중앙정부의 정책형성에도 일정한 영향력을 가진다고 하는 의미에서 서로 의존관계에 있다는 점에 착안하고 있다. 무라마츠는 중앙레벨의 정치와 지방정치는 상호 연동하여 중앙-지방간 실질적인 관계로 규정하고 있다. 그 연동의 성격은 행정관계에서 설명되는 부분과 정당의 활동이나 선거에서 설명되어야 할 부분이 있다. 지방에서부터 끓어오르는 압력활동과 지자체간의 경쟁관계가 중앙-지방관계를 규정하고 있으며 이러한 현상은 점점 더 확대되어 가고 있다고 주장한다. 이 상호의존 모델의 성립은 80년대 후반 이후 일본의 중앙-지방간의 특징이기도 하다(村松岐夫, 1985: 72).

Ⅲ. 융합구조의 핵심 기관위임사무에 관한 제논의

1. 기관위임사무의 유래

기관위임사무는 일본에서는 이미 폐지된 제도이지만 한국에서는 아직도 중앙-지방간 융합구조의 한 요소로서 그 기능을 수행하고 있다. 그렇다면 현재의 기관위임 사무는 어디에서 유래하는가. 기관위임사무에 관한 개념과 유래는 꽤 다의적이며 이에 대한 학설도 일치하지 않지만 이 제도에 관한 근거는 일본의 메이지시대까지 거슬러 올라간다.

기관위임 사무가 법률상의 제도로서 정해진 것은 1887년의 시제(市制)·정촌제(町村制)에 기인하고 있다(辻山幸宣, 1999: 1-15, 95). 이 제도는 지방자치단체의 집행기관 특히 지사 및 시정촌장을 국가의 기관으로 하고 여기에 국정의 사무를 위임하여 집행시키는 통치

체제이다. 메이지시대에 구시제·정촌제하의 지방제도에 있어서 자치단체장이었던 시정촌장을 국가의 지휘 감독하에 두는 방식으로 제도화한 것이다.

전전의 부현지사는 국가가 임명하는 관리였기 때문에 부현을 국가의 일선기관으로 통치해 왔다. 즉, 부현제하의 지사는 내무대신에 의해 임명되는 국가의 기관이었기 때문에 기관위임 사무제도를 필요로 하지 않았다. 하지만 전후 지방자치제도하에서의 도도부현은 완전자치체로 되어 지사 선출제도가 공선제로 변경됨으로써 자치단체에 대한 중앙통제의 거점을 잃어버릴 것을 염려함과 동시에 지방에 대한 불신감이 강하게 작용했다. 따라서 국가의 지도·감독권의 확보가 필요했기 때문에 도도부현을 포함한 각 레벨의 자치단체장을 국가 기관으로 위치시키고 국가의 사무집행을 위임하는 시스템으로 이 제도가 확대되었다(成田頼明, 1997: 136-137).

이 제도와 관련하여 전전의 부현제 및 시제·정촌제에서 구축되어온 「집권-융합」구조가 전후에까지 계속 존속하고 있다는 「전전-전후 연속론」과 (辻清明, 1969. 赤木須留喜, 1978) 전후의 기관위임사무는 전전과는 그 성격이 다르다는 「전전-전후 단절론」과의 논쟁은 아직도 계속되고 있다(長浜正壽, 1952. 村松岐夫, 1992: 22-34)

지방분권추진위원회에서는 이 제도에 관하여 주민의 대표기관인 자치단체장을 중앙정부의 일선기관으로서 정착시켜온 국가-지방자치단체간 중앙집권적 융합구조의 상징적인 존재로 지적하고 있다(地方分權推進委員會, 1996: 1-II). 이 제도는 국정의 사무처리를 위해 자치단체의 행정기구를 차용한 것으로서 전후 일본의 국가-지방자치단체 간 관계는 이 제도의 존재를 전제로 전개되어 왔다(白勝博行, 1997: 43).

한국의 경우 일본의 기관위임사무제도에서 그 유래를 찾을 수 있다. 기관위임사무의 유래를 되돌아 볼 때 일제식민지 시대의 조선총독부 지방관 관제(지방관 관제 제5조-6조)에 기인한다. 해방 후 지방자치법의 제정 당시 몇 개의 규정에 의해 기관위임 사무제도가 법제화되어서 운영되어 오고 있다.

2. 한국의 기관위임사무제도의 현상

1) 기관위임사무의 법적근거

지방행정사무는 법적 관점에서 보면 자치사무와 위임사무로 대별할 수 있다. 위임사무는 다시 단체위임사무와 기관위임사무로 구분하고 있다. 이렇게 볼 때 지방자치단체가 수행하는 사무는 크게 나누어 고유사무인 자치사무와 단체위임사무 그리고 기관위임사무가 그것이다.

여기서 검토하고자 하는 기관위임사무는 지방자치단체의 장이 국가 또는 다른 자치단체장으로부터 위임받아 처리하는 사무를 말하며 법 개념이나 실정법규의 운영에 있어서 단체사무와는 구분하고 있다. 따라서 지방자치단체가 그 사무를 처리하기 위해서는 당연히 법률에 의한 수권이 필요한데 그 근거는 지방자치법에 명기되어있다.

지방 자치법에는 「시·도와 시·군 및 자치구에서 시행하는 국가사무는 법령에 다른 규정이 없는 한 시·도지사 및 시장군수 및 자치구의 구청장에 위임하여 행한다」(제93조) 「지방자치단체의 장은 당해 지방자치단체의 사무와 법령에 의하여 그 지방자치단체의 장에게 위임된 사무를 관리하고 집행한다」(제94조) 「지방자치단체의 장은 조례 또는 규칙이 정하는 바에 의하여 그 권한에 속하는 사무의 일부를 보조기관, 소속 행정 기관 또는 하부행정기관에 위임할 수 있다」(제95조)라고 하는 규정에 의하여 기관위임사무에 관한 근거를 갖추고 있다. 기관위임사무는 자치단체장이라고 하는 「기관」에 위임하는 사무라고 하지만 실제로는 그 지자체의 오랜 보좌기관에 의해 처리되는 것이며 실질적으로는 「지자체」에 위임되는 것과 같다. 기관위임사무의 처리는 지자체의 자치권을 제약하는 결과를 가져오고 있어 지자체 기관은 위임자의 집행기관이라고 하는 성격과 지자체의 사무를 처리하는 기관이라고 하는 이중적 성격이 결부된 부유 상태의 위치에 있다. 그러나 현실적으로는 이러한 기관 위임 사무가 지자체의 사무 중에서 큰 비중을 차지하고 있다.

2) 기관위임사무의 현상

한국의 경우도 일본과 같이 기관위임사무의 비율이 매우 높기 때문에 분권의 축으로 보았을 경우 지방자치가 매우 제약되어 있음을 알 수 있다. 이와 같이 위임사무가 많은 이유는 지방적 이해를 가지는 사무라고 하더라도 개별 법률로 국가 사무화하여 지방자치단체에 그 처리를 맡겼기 때문이다. 또 기관위임사무의 경우 법령상 개별 위임 규정에 의해 위임하는 것이 아니라 법적 근거 없이 중앙정부의 자의적인 판단으로 위임해 온 관행이 누적된 결과이기도 하다.

지난 1994년 총무처 조사에 따르면 광역자치단체의 경우 위임사무의 비중은 1/3, 기초인 경우는 1/2을 차지하고 있다. 법령에 따른 조사에서 국가 전체사무 가운데 중앙정부가 처리하는 사무가 70%, 시군자치구의 사무가 16% 정도라고 보고 기초자치단체의 사무는 자치사무와 단체사무를 합하여 9%에 불과한 것으로 나타났다. 시군구사무 가운데 기관위임사무는 40%정도에 이르며 그 가운데 절반은 시도위임사무이고 나머지 절반은 국가위임사무이다. 이처럼 기관위임사무가 증가하는 이유는 중앙정부와 지방정부간의 사무배분방식이 중앙정부

의 사무를 우선하여 확정하고 그 나머지를 광역자치사무로 그 나머지를 기초자치사무로 하는 하향식을 채택하여 역할 분담이 이루어져 왔기 때문이라고 지적하고 있다.

3) 문제점

행정학의 관점에서 본 기관위임사무의 역기능은 ①지방자치단체를 국가의 하급 기관으로 전락시킨다. ②지방자치단체에 대한 광범위하고 강력한 통제의 중요한 통로가 된다. ③국가와 지방자치단체 사이의 행정적 책임의 소재를 불분명하게 한다. ④민중 통제의 배제를 가져온다. ⑤지방적 특수성과 배분적 균형이 희생된다는 등의 제 문제로 지적되고 있다(金南辰, 1994).

행정법학적 관점으로는 ①행정 조직법정주의를 무너뜨리고 있다. ②권한과 책임의 분리를 가져온다. ③수입자는 고유사무만큼의 책임을 느끼지 않는다. ④법상의 권한자와 실제상의 권한 행사자의 분리에 의한 행정적 혼란이 생기는 등이 제 문제점으로서 지적되고 있다. 이러한 이유로 「기관위임사무는 지방자치의 본래의 취지와는 거리가 먼 것」이라고 평가되고 있다(金南辰, 1994. 金道燕, 1996).

2. 일본에서의 종래 기관위임사무제도

1) 폐지전의 기관위임사무제도

기관위임사무는 지사나 시정촌장이 법령에 의해 국가기관의 자격으로서 국가사무를 집행하는 제도였다. 종래의 기관위임사무에 관한 법률규정으로는 일본 자치법 제148조 1항이 이에 해당한다. 이 조항에 의하면 「보통지방자치단체의 장은 당해 보통지방자치단체의 사무 및 법률 또는 이에 따른 정령에 의하여 그 권한에 속하는 국가, 다른 지방자치단체, 기타 공공단체의 사무관리 및 이를 집행한다」고 규정하고 있다(大橋洋一, 1999. 坂本忠次, 1997. 辻山幸宣, 1987, 1997. 白藤博行, 1976).

지방분권추진위원회에서는 이 제도에 관하여 주민의 대표기관인 자치단체장을 중앙정부의 일선기관으로서 정착시켜온 국가-지방자치단체 간 중앙집권적 융합구조의 상징적인 존재로 지적하고 있다(地方分權推進委員會 第1次勸告, 1996: 1-II).

기관위임사무는 시정촌 업무의 3-4할을 점하고 있으며, 도도부현에서는 7-8할 정도를 점하고 있었지만 실무현장에서는 자치단체의 고유사무로 흡수되어 그 구별에 관한 실효성은 거

의 없었다고 지적하고 있다(今里滋, 1995: 204). 따라서 종래의 기관위임사무에 관한 수량을 정확히 파악한다는 것조차 용이하지 않다.

일본 지방자치법 별표에 근거하여 이를 정리해보면 <표 1>에서 보는 바와 같이 1952년의 지방자치법 별표 창설당시에는 별표 제3(도도부현관계)에서 160항목, 별표 제4(시정촌관계)에서 96항목을 합하여 256항목이었다. 그 후 1995년 현재에는 별표 제3에서 379항목, 별표 제4에서 182항목으로 합하여 561항목으로까지 늘어났다(地方分權推進委員會中間報告, 1996: I-1).

<표 1> 기관위임사무의 항목수(법률단위)의 추이(지방자치법별표에 기재한 것)

	1952년 별표창설시	1962년 자치개정후	1974년 자치개정후	1991년 자치개정후	1994년 자치개정후	1995년 7월1일
별표제3 (도부현)	160	283	365	256	383	379
별표제4 (정촌)	96	125	157	178	183	182
합계	256	408	522	534	566	561

주) 上記와는 별도로, 『行政事務の簡素合理化及び整理に關する法律』(1983年法律第83호)에 의해 14항목이, 『地方公共團體の執行機關が國家の機關として行する事務の整理及び合理化に關する法律』(1986年法律第109호)에 의해 11항목이, 『許可, 認可等の整理及び合理化に關する法律』(1994年法律第97호)에 의해 4항목이, 각각 폐지되었다(중간보고관계자료).

이러한 증가원인은 1960년대 이후의 일본경제의 경의적인 고도성장기에 공업개발, 지역개발, 도시정비 등, 국내의 공공부문에서의 행정기능의 확장과 관련하여 기관위임사무의 항목수도 동시에 급증해 왔다(新藤宗幸, 1996:43-44).

특히, 1952년 별표 창설 시부터 1974년까지의 사이에 기관위임사무의 항목수는 도도부현관계에 관해서는 155항목으로부터 365항목으로 2.4배로, 또 시정촌 관계에서는 96항목에서 157항목으로 1.6배로 증가해 왔다(地方自治研修協會, 1979:14). 그 후 사회보장제도의 확립, 도시계획, 환경보전 등 공해문제, 토지이용규제, 소비자행정 등, 주민생활과 관련 깊은 행정 분야에 있어서 새로운 입법 절차에 의해 기관위임사무의 증가를 부추겨왔다(新藤宗幸, 1999:45-61). 행정기능의 확대에 따라 증가된 국정사무는 그 집행에 있어서 국가에서 지방으로 재원의 증가를 수반하지 않는 기관위임사무라는 형태로 지방자치단체에 의존해 왔기 때문에 국가는 지방자치단체에 재정적인 지원으로서 특정보조금을 확대하여 통제해왔다.

2) 문제점

이처럼 기관위임사무의 집행에 대하여 지사는 국가의 주무대신의, 시정촌장은 국가의 기관으로서 상급기관인 지사의 지휘감독을 각각 받게 됨으로써, 1996년의 지방자치법 개정까지는 자치단체의 의회나 감사위원회에 의한 감사기능까지도 제한받아 왔다. 이 제도의 기본적인 문제점은 지역주민이 선출한 자치단체장을 국가의 하급기관으로 운영함으로써 국가-지방 자치단체간의 관계를 상하종속 관계로 유지해 왔다는 점이다. 이에 대하여 오히려 『국가와 지방자치단체의 관계에서 본래 동일 행정조직내부에서 포괄적인 지휘감독이론인 행정관청이론의 지배였다』는 점을 지적하고 있다(大橋洋一, 1999:260). 기관위임사무는 원래 국가의 사무를 법령을 근거로 하여 정령에 의해 자치단체의 수장에 대하여 위임한 것이기 때문에 사무의 내용은 국가에 의해 지정되어 원칙적으로 자치단체장에게는 재량권이 없다.

즉, 기관위임사무는 국가의 지휘하에서 집행되어 주민은 물론 지방의회의 조례제정권, 의결권도 제약받아왔고 이 사무집행이 국가의 법률에 위반하는 경우 그 주무대신은 도도부현지사에게, 도도부현지사는 시정촌장에게 그 처분을 취소 또는 정지시킬 수 있는 권한을 가지고 있었던 것이다(지방자치법 제151-1). 예를 들면 호적사무, 보건소사무, 도시계획사무, 생활보호사무, 공해대책사무 등 폭넓은 분야에 걸쳐서 소위 3할 자치의 실체를 형성하고 국가-지방자치단체의 관계를 사실상 상하관계로 위치시켰다(宮本憲一, 1986:123-133. 鳴海正泰, 1996: 131-132).

일본의 행정사무체계는 자치사무와 위임사무로 구분되고 위임사무는 다시 단체위임사무와 기관위임사무로 구분되어 있었다. 이중에 기관위임사무의 처리방식인 포괄적 지휘감독 행정시스템이 자치사무나 단체사무까지도 기관위임사무와 동일한 사무처리 방식으로 운영되어 왔다는 것이다. 따라서 지방자치단체의 공무원은 어느 사무가 단체위임사무이고 어느 사무가 기관위임사무인지 그다지 의식하지 않은 채 업무를 수행해 왔다. 이 사무는 국가에 의한 중앙집권형 통치적 사고방식이 자치단체 직원에게까지 널리 침투해 버렸던 것이다. 이와 같이 기관위임사무의 존재는 전후 일본 지방자치의 운영에 있어서 큰 장애요인이 되었다.

지방분권추진위원회의 중간보고에서도 기관위임사무제도의 문제점에 관하여 지방자치단체의 집행기관 특히 지사 및 시정촌장을 국가기관으로 하고 여기에 국가의 사무를 위임하여 집행해온 제도로 지적하고 있다. 또 이 제도는 주민이 선출한 지사나 시정촌장을 국가의 하부기관으로 위치시켜서 국가의 사무를 위임하고 집행시키는 장치이기 때문에 다음과 같은 여러 폐해가 발생했다고 지적하고 있다(地方分權推進委員會中間報告, 1996: 第2章II-(3)).

첫째, 주무대신이 포괄적이고 권력적인 지휘감독권을 갖게 됨으로써 국가와 지방자치단체를 상하·주종관계로 두고 있다. 둘째, 지사·시정촌장에게 지방자치단체의 대표자로서의 역

할과 국가의 지방행정기관으로서의 역할 등 이중의 역할을 부여하여 지방자치단체의 대표자로서 역할에 충실할 수 없다. 셋째, 국가와 지방자치단체 사이에 행정책임 소재가 불명확함으로써 주민에게 이해되기 어려울 뿐만 아니라 지역의 행정에 대한 주민의 의향을 충분히 반영시킬 수가 없는 장치로 되어있다. 넷째, 기관위임사무의 집행에 대하여 국가가 일반적인 지휘감독권으로 세밀한 관여를 행함으로써 지방자치단체는 지역의 실정에 맞는 판단을 할 여지가 좁다. 뿐만 아니라 국가와의 관계에서 보고, 협의, 신청, 인허가, 승인 등의 사무를 부담하게 되어 막대한 시간과 코스트의 낭비를 부추기고 있다. 다섯째, 기관위임사무제도에 의해 도도부현 지사가 각 성청에 대신하여 시정촌장을 폭넓게 지휘 감독하는 결과 국가·도도부현·시정촌간에 상하주종관계에 의한 경직적인 행정시스템이 전국에 걸쳐서 획일적으로 구축되어 지역의 종합행정수행에 방해가 되어 왔으며, 이 제도를 상하 주종관계의 핵심으로 규정하고 있다. 이렇게 볼 때 이 제도는 헌법이 보장하는 지방자치를 침해하는 반지방자치적인 제도로써 비판받아야 할 충분한 이유가 있었다. 이 제도는 지방분권추진위원회 권고 및 지방분권 추진계획, 지방분권의 추진을 시도하기 위한 관계 법률의 정비 등에 관한 법률로서 제정된 「지방분권 일괄법」에 의해 폐지되었다.

그러나 일본의 국가-지방자치단체간의 관계는 시대적 과제에 따라서 기관위임사무를 중핵으로 하여 상호협조·대립해 가면서 국가 우위의 집권적 융합구조를 형성하고 근대화를 완성해 왔던 긍정적 측면에서의 검토의 필요성을 남기고 있다.

IV. 기관위임사무제도의 운용 실태에 관한 실증 분석

1. 기관위임사무에 관한 한·일 공무원의 인식비교

1) 조사 설계

기관위임사무에 관한 한국과 일본 지방공무원들의 인식조사는 한국의 경우, 기초자치단체의 5급 이하 공무원들을 대상으로 하였다. 표본조사는 경기도의 1개 시와 1개 군, 강원도의 1개 시와 1개 군 그리고 서울특별시의 2개 구 등 2개의 일반시와 2개의 군 그리고 2개의 자치구 등을 대상을 선정하였다. 설문조사는 2004년 7월 5일부터 8월 6일까지 약 1개월 동안 1개 자치단체 당 120부씩 전체 720부를 배포하여 431부를 회수(60%)하였다. 회수된 설문지 중 응답이 불성실하거나 기본 인적사항을 응답하지 않아 분석이 불가능한 14부를 제외한 417부를 최종적으로 분석에 사용하여 유효응답률은 57.9%로서 비교적 높은 수준을 유

지하였다.

일본 공무원들을 대상으로 한 자료조사는 오이타현 내 현청 및 1개 중핵시, 2개의 일반시, 3개의 정을 선정하여 조사하였다. 설문조사는 조사실시를 위한 설문자료 준비 및 배포, 회수 그리고 자료 분석까지는 약 2개월(1999년 8월 20일-1999년 10월 15일)이 소요되었다. 설문지의 배포는 오이타현(大分縣): 100명, 오이타시(大分市): 100명, 벳부시(別付市) 및 히타시(日田): 각각 50명, 미에町(三重町), 오야마町(大山町), 유후인町(湯布院町): 각각 50명으로서 합계 450명에게 배포하여, 총 411부(91%)가 회수되어 분석에 사용되었다.

2) 인식비교분석

(1) 기관위임사무의 의한 업무부담

기관위임사무란 국가 또는 자치단체로부터 자치단체의 장에게 위임된 사무를 말하며, 국가의 하위기관으로서의 지위에서 행하는 병사, 선거, 주민등록, 경찰, 지적, 통계, 경제정책, 각종 인허가사무, 인구조사 사무 등을 들 수 있다. <표 2>는 지방자치단체의 공무원들이 느끼는 기관위임사무에 관한 업무의 부담정도를 조사한 결과이다.

먼저, 일본 공무원들의 경우 업무수행에 있어서 기관위임사무에 대해 약 13% 정도가 매우 많은 부담을 느끼며, 약 30% 정도는 약간 부담이 된다고 응답하여 전체 응답공무원의 43% 정도가 기관위임사무로 인해 업무부담을 느끼는 것으로 조사되었다. 반면, 부담이 없다고 응답한 공무원은 약 24% 정도이다.

자치계층별 기관위임사무에 관한 업무부담은 현청과 시정촌의 공무원들의 인식에는 다소의 차이를 보인다. 현청 공무원의 경우 약 39% 정도가 부담이 없거나 전혀 부담이 없는 것으로 응답한 반면, 부담이 있다는 응답은 약 23% 정도로서 낮게 나타났다. 그러나 중핵시의 경우 1/2이 넘는 약 51%의 공무원들이 기관위임사무에 의한 업무부담을 느낀다고 응답하였으며, 부담이 없다는 응답은 약 17%정도에 불과하였다. 이와 같은 기관위임사무에 의한 부담을 느끼는 정도는 일반시와 정촌에서도 높게 나타났다. 일반시의 경우도 38%가 부담이 된다고 응답하였고, 정촌 직원의 경우는 약 55% 정도가 부담을 느끼는 것으로 조사되었다. 이러한 현상은 일반시보다 정촌의 직원이 기관위임사무에 대하여 상대적으로 더 부담이 되고 있는 것을 알 수 있으며, 주민과 밀접한 거리에서 행정을 수행하고 있는 기초자치단체(시정촌)로 내려갈수록 기관위임사무의 부담이 더 큰 것을 확인할 수 있다.

〈표 2〉 기관위임사무의 업무부담정도

(단위: 빈도%)

구 분	매우 부담	약간 부담	보통	없음	전혀 없음	합 계	
일본	현	6(7.06)	14(16.47)	32(37.65)	27(31.76)	6(7.06)	85(21.14)
	중핵시	13(13.98)	35(37.63)	29(31.18)	15(16.13)	1(1.08)	93(23.13)
	일반시	15(15.00)	23(23.00)	37(37.00)	21(21.00)	4(4.00)	100(24.88)
	정촌	20(16.13)	48(38.71)	4(27.42)	18(14.52)	4(3.23)	124(30.85)
	계	54(13.43)	120(29.85)	132(32.84)	81(20.15)	15(3.73)	402(100.0)
한국	일반시	20(13.70)	56(38.36)	55(37.67)	14(9.59)	1(0.68)	146(35.01)
	자치구	45(33.58)	40(29.85)	49(36.57)	0(0.00)	0(0.00)	134(32.13)
	군	21(15.33)	60(43.80)	51(37.23)	5(3.65)	0(0.00)	137(32.85)
	계	86(20.62)	156(37.41)	155(37.17)	19(4.56)	1(0.24)	417(100.0)

* 일본의 경우 전체 응답자(411명) 중 무응답 9명(중핵시: 2명, 정촌: 7명)을 제외한 402명을 대상으로 한 분석결과임.

한국의 경우는 일본에 비해 기관위임사무에 대한 자치단체의 부담이 더 큰 것으로 조사되었다. 한국 공무원들을 대상으로 한 조사에서 응답자의 약 58% 정도가 기관위임사무에 의해 업무 부담이 있거나 매우 많다고 응답하여 일본 공무원에 비해 약 20%나 더 높게 나타났다. 반면, 업무 부담이 없다는 응답은 약 5% 정도로서 일본의 약 24%보다 매우 낮다. 따라서 한국의 지방자치단체 공무원들이 일본 지자체 공무원들에 비해 기관위임사무에 대한 업무 부담을 훨씬 더 느끼는 것으로 평가할 수 있다. 자치계층별로는 일반시 공무원의 약 52%와 자치구 공무원의 약 62% 그리고 군 공무원의 약 59% 정도가 기관위임사무에 의한 업무 부담을 느낀다고 응답하여 군과 자치구에서 위임사무의 부담이 더 큰 것을 알 수 있다.

(2) 사무관련 법률 고려

〈표-3〉은 지방자치단체의 공무원들이 사무(기관위임사무, 단체위임사무, 자치사무)를 수행함에 있어서 법률상의 분류를 고려하는 정도에 관한 조사결과이다. 지방자치단체의 업무에 있어서 관련 법률의 고려에 대한 한국과 일본의 인식차이는 매우 큰 것으로 조사되었다.

먼저, 일본의 경우 사무에 있어서 관련 법률을 고려하거나 또는 항상 고려한다고 응답한 비율은 약 36% 정도이며, 약 23% 정도는 고려하지 않는다고 응답하였다. 자치계층별로는 기초지자체(시정촌) 공무원들이 현청 공무원들에 비해 업무와 관련된 법률을 더 고려하는 것으로 조사되었다. 현청 공무원들의 경우 약 28% 정도가 사무에 있어서 관련 법률을 고려하

거나 또는 항상 고려한다고 응답하였으나, 중핵시는 약 37%, 일반시는 약 39% 그리고 정촌은 약 38% 등으로서 기초자치단체들일수록 사무에 있어서 관련 법률을 고려하는 비율이 더 높다.

〈표 3〉 사무에 있어 관련 법률의 고려정도

(단위: 빈도, %)

구 분		항상 고려	고려함	보통	고려 안함	전혀 안함	합 계
일본	현	4(4.71)	20(23.53)	40(47.06)	21(24.71)	0(0.00)	85(21.04)
	중핵시	6(6.38)	29(30.85)	40(42.55)	19(20.21)	0(0.00)	94(23.27)
	일반시	19(19.00)	20(20.00)	38(38.00)	22(22.00)	1(1.00)	100(24.75)
	정촌	14(11.20)	34(27.20)	47(37.60)	30(24.00)	0(0.00)	125(30.94)
	계	43(10.64)	103(25.50)	165(40.84)	92(22.77)	1(0.25)	404(100.0)
한국	일반시	31(21.23)	72(49.32)	41(28.08)	2(1.37)	0(0.00)	146(35.01)
	자치구	36(26.87)	34(25.37)	27(20.15)	5(3.73)	32(23.88)	134(32.13)
	군	40(29.20)	88(64.23)	8(5.84)	1(0.73)	0(0.00)	137(32.85)
	계	107(25.66)	194(46.52)	76(18.23)	8(1.92)	32(7.67)	417(100.0)

* 일본의 경우 전체 응답자(411명) 중 무응답 7명(중핵시: 1명, 정촌: 6명)을 제외한 404명을 대상으로 한 결과임.

반면, 한국의 경우는 일본에 비해 지방자치단체 공무원들이 업무수행에 있어서 관련 법률을 고려한다는 응답비율이 훨씬 더 높게 나타났다. 한국 지방자치단체 공무원들을 대상으로 조사한 결과를 보면, 전체 응답자의 약 72% 정도가 업무에 있어 관련 법률을 고려하거나 또는 항상 고려한다고 응답하여 일본 공무원들에 비해 훨씬 높은 수준이다. 반면, 고려하지 않는다는 비율은 약 9% 정도로 낮게 나타났다. 자치계층별로는 자치구에 비해 일반시와 군에 근무하는 공무원들의 관련 법률 고려정도가 더 높은 것으로 조사되었다. 자치구 공무원들의 경우 약 52% 정도가 업무시 관련 법률을 고려하거나 또는 항상 고려한다고 응답한 반면, 일반시의 경우는 약 70% 그리고 군은 약 93% 정도로서 매우 높다. 이러한 결과로 볼 때, 일본의 자치단체에 비해 한국의 자치단체들은 업무수행에 있어서 자유재량이 부족한 것을 알 수 있으며, 한국 내에서도 시·군과 같은 지방 중소도시나 농어촌 지역의 경우가 상급단체의 지시나 법률로부터 제한이 많은 것으로 평가할 수 있다.

(3) 기관위임사무에 대한 견해

〈표 4〉는 기관위임사무를 바라보는 지방자치단체 공무원들의 인식을 조사한 결과이다. 기관위임사무에 대한 인식은 첫째, 전국적인 행정의 통일성의 확보를 위한 제도. 둘째, 지방의 특성을 무시하고 전국을 획일화하려는 제도. 셋째, 중앙정부에 의한 지방자치단체를 통제하려는 제도. 넷째, 지방자치단체에 대한 업무지도 및 기타 등으로 구분하였다.

기관위임사무에 대해 한국과 일본에서 전국적인 행정의 통일성의 확보를 위한 제도라는 인식이 가장 높게 나타났다. 일본 지자체 공무원들의 경우 약 42%와 한국 지방자치단체 공무원들은 약 44% 정도가 기관위임사무는 행정의 통일성 확보를 위한 제도라고 응답하여 비슷한 수준에서 가장 높았다. 그 다음으로는 일본의 경우는 지방의 특성을 무시하고 전국을 획일화하려는 제도라는 응답이 약 32%로 높게 나타난 데 반해, 한국의 경우는 중앙정부에 의한 지방자치단체를 통제하려는 제도가 약 26%로 높게 나타나 다소의 차이를 보인다. 한편, 한국의 경우 기관위임사무가 지방자치단체에 대한 업무지도 및 기타 등의 역할을 하는 것으로 인식하는 비율이 약 16%로서 일본의 약 4%에 비해 매우 높게 나타났다. 이러한 결과로 보면, 일본 지자체 공무원들의 경우는 기관위임사무에 대해 일반적으로 부정적인 견해가 약간 높은데 반해, 한국의 경우는 다소 긍정적인 평가를 하는 것으로 이해된다.

〈표 4〉 기관위임사무에 대한 견해

(단위: 빈도%)

구 분		행정의 통일성	지방행정 획일화	중앙의 통제수단	업무지도 및 기타	합 계
일 본	현	30(43.48)	18(26.09)	16(23.19)	5(7.25)	69(25.18)
	중핵시	27(51.92)	10(19.23)	13(25.00)	2(3.85)	52(18.98)
	일반시	32(43.24)	24(32.43)	16(21.62)	2(2.70)	74(27.01)
	정촌	26(32.91)	37(46.84)	15(18.99)	1(1.27)	79(28.83)
	계	115(41.97)	89(32.48)	60(21.90)	10(3.65)	274(100.0)
한 국	일반시	67(45.89)	22(15.07)	36(24.66)	21(14.38)	146(35.01)
	자치구	48(35.82)	11(8.21)	45(33.58)	30(22.39)	134(32.13)
	군	68(49.54)	24(17.52)	28(20.44)	17(12.41)	137(32.85)
	계	183(43.88)	57(13.67)	109(26.14)	68(16.31)	417(100.0)

* 일본의 경우 무응답 11명(중핵시: 3명, 일반시: 3명, 정촌: 5명)과 특수응답 126명(특별하게 생각해보지 않음)을 제외한 분석자료 임.

(4) 기관위임사무 폐지 후 중앙의 관여

〈표 5〉는 일본의 지자체 공무원들만을 대상으로 한 지방분권추진위원회의 지방분권추진일괄법 권고에 따른 기관위임사무가 폐지된다면, 그 이후의 중앙정부의 관여의 정도에 대한 인식을 조사한 것이다. 조사범주는 첫째, 큰 변화와 함께 지방의 자립성이 크게 향상된다. 둘째, 통달 등의 기타의 수단을 통해서 관여한다. 셋째, 지자체에 관한 업무의 관여는 변화가 없을 것이다. 넷째, 기관위임사무가 부활할 것이다. 다섯째, 기타 등으로 구분하였으며 조사 결과는 다음과 같다.

기관 위임사무의 폐지 이후에도 지자체에 대한 중앙정부의 관여는 계속될 것이라는 응답이 매우 높게 나타났다. 지자체 공무원 응답자의 약 40%가 기관위임사무 이외의 기타수단을 통해서 중앙정부가 관여할 것으로 인식하고 있으며, 약 34%는 기관위임사무가 폐지되더라도 중앙정부의 지자체에 대한 관여에는 변화가 없을 것으로 보고 있다. 반면, 기관위임사무가 폐지되면 지방자치의 변화는 물론 지방자치단체의 자립성이 매우 높아질 것이라는 응답은 약 19%에 불과하다.

〈표 5〉 기관위임사무 폐지이후 중앙정부의 관여 정도

(단위: 빈도, %)

구 분	자립성 향상	다른수단 으로통제	계속적 업무관여	기관위임사무 부활	기타	합 계	
일 본	현	18(21.69)	33(39.76)	25(30.12)	2(2.41)	5(6.02)	83(21.07)
	중핵시	19(20.65)	31(33.70)	38(41.30)	3(3.26)	1(1.09)	92(23.35)
	일반시	16(16.67)	38(39.58)	36(37.50)	2(2.08)	4(4.17)	96(24.37)
	정촌	23(18.70)	58(47.15)	37(30.08)	2(1.63)	3(2.44)	123(31.22)
계	76(19.29)	160(40.60)	136(34.52)	9(2.28)	13(3.30)	394(100.0)	

* 전체 응답자(411 명) 중 무응답 17명(현: 2명, 중핵시: 3명, 일반시: 4명, 정촌: 8명)을 제외한 394명을 대상으로 한 결과임.

지자체의 계층별로도 큰 차이가 없어 기관위임사무가 폐지되었더라도 현(약 70%)과 시정촌(중핵시: 약 75%, 일반시: 약 77%, 정: 약 77%) 모두가 중앙정부는 기타수단을 통하여 관여하거나 또는 예전과 변함없이 계속 관여할 것이라고 예상하고 있다. 시정촌 직원이 현청 직원에 비해 그 정도가 다소 높게 나타났으나 큰 의미 있는 차이는 아니다. 이처럼 기관위임사무의 폐지가 중앙의 지자체에 대한 관여를 줄일 것이라는 기대에는 대부분의 지방자치단체 구성원들은 부정적인 견해를 가지고 있는 것으로 나타났다.

2. 기관위임사무제도에 관한 평가

지금까지 많은 연구자들이 전후 일본의 기관위임 사무제도에 대해 “지방자치제도를 이용해서 국가의 사무를 처리하는 교묘한 집권적 행정 방식”이라고 비판해 왔다(杉村章三郎, 1965: 171). 지방분권추진위원회의 중간보고에서도 전후 일본의 기관위임 사무제도는 주민의 선거로 뽑힌 지사나 시정촌장을 국가의 하부기관으로 보고 국가의 사무를 위임하며 집행시키는 기구로 중앙집권체제의 상징이었다고 지적하고 있다. 지방분권추진위원회의 ‘중간보고’에서는 기관위임사무제도에 대해 다음과 같이 평가하고 있다(地方分權委員會『中間報告』, 1996:第2章 II (1)-(2)).

기관위임 사무제도는 지방자치단체의 집행기관, 특히 지사 및 시정촌장을 국가의 기관으로 삼고 거기에 국가의 사무를 위임하여 집행시키는 기구이며, 메이지시대의 구시제·정촌제하의 지방제도에서 지자체인 시정촌장을 국가의 지휘감독 아래에 두기 위해 제도화된 것이었다. 구부현제하의 지사는 내무대신에 의해 임명되는 국가기관이었기 때문에 이러한 제도의 필요가 없었으나 전후의 지방자치제도의 발족에 따라 도도부현이 완전히 지자체가 되고 지사가 공선제가 됨에 따라 도도부현에도 확대되었으며 현재에서는 지방자치법 발표에 법률 단위로 열거되어 있다.¹⁶⁾ (……) 기관위임 사무의 집행에 대해 지사는 주무대신의, 시정촌장은 국가 기관으로서의 지사의 지휘감독을 받도록 되어 있고, 지방자치단체의 의회나 감사위원회에 의한 감시기능이 제한되는 등 기관위임사무제도는 우리나라의 중앙집권형 행정시스템의 핵심부분을 이루는 제도가 되어 있다.

이상의 평가에 나타난 것과 같이 명확한 것은 전후 일본의 중앙-지방자치단체의 관계를 「상하·주종 관계」로 보고 기관위임사무제도를 그 상징으로 파악하고 있는 점이다.

다만 전전(戰前)의 시제·정촌제하 지방제도하에서 지자체였던 시정촌의 장을 국가의 지휘감독하에 두는 방식과 전후에 ‘완전 지자체’가 된 수장 공선제하의 기관위임사무제도와의 관계를 어떻게 정리하느냐에 따라서 전후 중앙-지방간의 융합구조의 성격을 파악할 수 있을 것이다. 위의 두 가지 논점은 전후 일본의 중앙-지방자치단체의 관계에 있어서 통설적으로 “전후 일본에서는 진정한 지방자치는 존재하지 않았다”거나, “일본은 특이한 중앙집권국가이다”라고 인식을 갖게 하는 논쟁의 근거가 되어 왔다(村松岐雄, 1991: 36, 45).

일본의 국가-지방자치단체 관계에 있어서 전전·전후 연속론자는 기관위임사무는 전전 국

16) 항목수 561개(그 중에서 도도부현 379개, 시정촌 182) 항목으로 이루어져있다. 이것은 도도부현이 시행하는 허인가의 80%, 시정촌의 허인가의 30-40%를 차지한다.

가의 지방 통치 수단으로 기능해 온 기구 그 자체와 다름없다고 주장한다. 한편, 단절론자는 전후의 기관위임사무제도는 전전과 다른 성격을 지닌다고 주장한다. 그런데 기관위임사무제도에 관한 통설적 인식은 다음과 같은 의식을 내포하고 있다.

1) 전전-전후 연속론

우선 전전과 다른 단체장 공선 체제하에서 전전·전후 기관위임사무의 역할과 성격을 어떻게 규정하느냐라는 문제의식이다. 이러한 문제의식은 일본의 중앙-지방자치단체간의 관계에 대해 전전·전후 연속론과 단절론의 논의로 나타나 있다. 연속론이란 전후에 지방자치법이 제정되었다고 해도 실제로는 지자체 행정 사무의 대부분은 여전히 국가 사무이고, 전전의 시정촌장에 대한 기관위임사무의 방식이 전후에는 도도부현 지사에도 확대 적용되는 등 전전의 권위주의적인 지방 통치의 요소가 전후에까지 잔존되었음을 강조하는 견해이다(辻清明, 1969).

연속론의 입장에서는 점령군 주도하에서 이루어진 전후 개혁의 결과(제 2차 지방자치 제도의 개혁)에 대해서도 기능면에서는 중앙에 대한 지방의 일방적 의존관계(dependencies)가 되었으므로 이것을 형식적 「분권-융합」시스템론이라고 주장한다. 츠지(辻清明)·아카기(赤木須留喜)로 대표되는 이러한 주장은 일본에서 자유주의 체제를 구상하는 사람들의 지지를 받아 다수의견이 되어 있다(赤木須留喜, 1978; 佐藤竺, 1964). 지방분권추진위원회의 중간보고에서의 평가에는 전전·전후 연속론의 입장에서 있으며 이 연구에서 설문 조사한 공무원의 과반수도(61%) 전전·전후의 연속성으로 의식하고 있다. 무라마츠는 이와 같은 츠지 이후의 통념적 견해를 「전전·전후 연속론=수직적 행정 통제 모델」이라고 규정했다(村松岐夫, 1991: 36, 42-47).

2) 전전-전후 단절론

한편, 「전전·전후 단절론」은 1947년 5월 3일에 신 헌법이 발표됨에 따라 전후 지방자치 제도가 변화함과 동시에 중앙-지방자치단체간 관계의 구조 전환을 강조하는 견해이며 전전과 전후는 분명히 단절되었다고 보는 입장이다. 이 입장을 지지하는 나가하마(長浜政壽)는 지방자치에 대해 근대라는 기준보다도 현대의 중앙-지방간의 구도 전체를 폭넓게 관찰하고 새로운 시대를 보려고 했다(長浜政壽, 1952: 126-127).

나가하마는 현대 국가의 중앙-지방자치단체간의 관계는 이미 ‘분권-분리’ 시스템에 의해서

는 기능할 수 없다고 주장하면서 현대 지방자치의 문제는 민주주의 체제하에서 보다 중앙집권적인가, 아니면 보다 지방분권적인 것인가 라는 분권화의 정도의 문제라고 지적한다. 무라마츠는 나가하마의 이러한 「국가와 사회와의 자동화(自同化) 단계」 이론을 평가하고 전후의 새로운 시대를 강조한 부분에 주목하면서 「전전·전후 단절론=수평적 정치경쟁 모델」이라고 규정했다(長浜政壽, 1952: 126).

요컨대 전전·전후 단절론은 미국 점령군의 주도하에 진행된 전후의 「수동적 분권개혁」에 의해 포괄적 민주주의를 채용한 것을 표면에 부각시켜서 더욱 강조하고 있다는 점에 주목할 필요가 있다. 여기서 말하는 민주주의의 채용이란 천황 주권으로부터 국민 주권에의 전환, 국회가 유일 최고의 입법 기관이 되는 등 중앙의 정치구조가 전환된 점과 동시에 지방에서는 주민선거제도에 의해서 단체장과 의회를 구성하는 유일 최고의 수단이 된 것을 의미한다. 한편, 전전·전후 연속론의 입장은 점령군에 의한 ‘수동적 분권개혁’에 대한 반동으로서 일본 정부 관료들의 주도하에 수행된 ‘능동적 집권개혁’에 의해서 개별 행정의 집권화가 이루어졌다고 주장한다. 그리고 기관위임사무는 바로 그 수단이었다는 것이다.

3) 기관위임사무의 성격

중앙-지방자치단체간의 관계를 「상하관계」로 보고 그 핵심적 요인으로서 기관위임사무로 인식하고 있느냐 그렇지 않느냐의 여부에 의해서 이 제도의 성격을 가늠할 수 있을 것이다. 예컨대, 기관위임사무의 역할에 대해 관계 부처에서는 “국가와 지방공공단체 등이 하나의 목적을 향해 공동으로 실시하는 행정 분야에 있어서 필요 불가결한 기구이다”라고 주장하는 데에 대하여 지방분권추진위원회의 한 사람이었던 나리타(成田頼明)는 “적당하지 않다”고 반박한다(成田頼明, 1996: 7-8). 즉 지방분권이란 “국가와 지방자치단체의 행정의 권한과 책임이 진정한 의미로 대등한 관계가 되어야 비로소 성립되는 것이며 상하·주종의 중앙집권적 행정 시스템이 온존한 상태에서는 도저히 이루어질 수 없다”고 지적한다.

지방분권추진위원회의 중간보고에서도 이 제도에 대해 부정적으로 평가하는 입장에서 있고 국가가 지방공공 단체를 통치하는 수단으로 활용되어 온 것을 인정하고 있다. 나아가 이 제도가 중앙-지방자치단체간의 상하·주종 관계를 상징한다고 지적하고 있다(『地方分權推進委員會中間報告』, 1996: 第2章 II-(3)).

이러한 견해는 대체로 기존의 일본 지방자치론에 관한 전전·전후의 연속론에 입각한다고 볼 수 있다. 더욱이 지금까지 잔존하고 있는 관존민비(官尊民卑)의 분위기나 주민의 지방자치에 대한 무관심, 또 이른바 중앙 관료의 지방 불신, 이들과 밀접한 관계를 가지면서 존재한

다고 여겨지는 지방의 중앙의존심리 등 시민이나 중앙-지방간 관계에 있어서 관료의 행정행태 차원에서도 연속론이라는 주장이 제기되고 있다(村松岐雄, 1991: 47).

전후 일본의 중앙-지방간 관계에 대한 무라마츠의 분석모형과 기관위임사무에 대한 중간보고의 평가 그리고 본 연구에서 공무원들을 대상으로 실시한 설문조사 등을 종합해 볼 때 일본의 중앙-지방관계는 협조적 융합구조의 전 단계로서 과도기적 성격을 지닌 관치적 융합구조(집권-융합)였다고 볼 수 있다.

하지만 일본의 많은 연구자들이 전후 중앙-지방간 융합구조 체제하에서의 일본에는 진정한 지방자치기 없었다고 논하고 있는 점에 대하여 「자치의 개념이 매우 법적이다」고 지적하고 있는 무라마츠의 주장에도 주목할 필요가 있다. 지방자치단체가 독자적인 정책의사를 가지고 그것이 지역주민의 지지를 얻고 있는 한 중앙-지방관계의 융합구조하에서도 자치는 불가능하지 않으며 중앙-지방 관계의 네트워크는 지방정부측의 의지에 달려 있다는 것이다. 이것을 움직이는 원동력은 지방자치의 내적 과정이라고 주장하고 있다

전후 일본형 「집권-융합」 구조하에서의 기관위임사무의 성격은 중앙이 지방을 통제하기 위한 수단이 되기도 했지만 근대화라는 시대적 과제를 달성하기 위한 중앙-지방간의 협조적 수단이기도 했다. 일본형 중앙-지방간 관계모형을 구축해 온 것이다. 그 매개체였던 기관위임사무를 폐지함으로써 상호 대등한 관계에서의 협조적 융합구조(분권-융합)로 진행하고 있다.

향후 연구의 과제는 기관 위임사무를 매개체로 하여 운영해 온 「집권-융합」체제하에서 일본적 현상을 분석한 무라마츠의 수평적 정치경쟁모델에 관한 평가에 관한 것이다. 다시 말해서 기관위임사무를 매개체로 한 전후의 일본형 융합구조와 「분권-분리」 체제하에서 보조금을 매개체로 한 미국의 협동적 연방제하의 중앙-지방관계의 현상을 가리키는 협조적 융합구조와 같은 맥락에서 분석할 수 있겠는가 라는 점이다.

한편, 한국의 중앙-지방간의 관계는 일본보다 집권수준이 매우 높은 융합구조(집권-융합) 체제를 유지하고 있다. 기관위임사무에 관한 한일 공무원들의 인식조사에서 그 근거를 다음과 같이 찾을 수 있다. 한일 공무원들을 대상으로 기관위임사무의 제 인식에 관한 설문조사 결과 다음과 같은 특징을 발견할 수 있다.

첫째, 기관위임사무에 대한 업무 부담에 있어서 한국의 공무원들이 일본의 공무원들보다 훨씬 많은 부담을 가지고 업무를 수행하고 있다는 점이다. 중앙-지방간 상하관계의 의식이 일본에 비해서 상대적으로 높게 나타났다.

둘째, 업무를 추진함에 있어서 한국의 공무원들이 일본 공무원들에 비하여 사무에 관한 관련 법률을 매우 강하게 의식하고 있다는 점이다. 한국의 공무원들보다 일본의 공무원들이 상대적으로 보다 자율적인 판단에 의한 사무처리를 하고 있음을 확인할 수 있다.

셋째, 기관위임사무의 역할에 관하여는 한일 공무원들은 행정의 통일성 확보라 공통된 인

식을 갖고 있다는 것이다. 중앙집권체제하에서 지방공무원들의 중앙의존심리가 작용하고 있는 것으로 보인다.

넷째, 기관위임사무 폐지 이후의 중앙-지방관계에 있어서 일본 공무원들은 기타의 다른 방법으로 지방자치단체에 대한 중앙의 관여는 지속될 것으로 인식하고 있다. 중앙집권체제하에서의 장기간에 걸쳐서 유지되어온 중앙-지방간의 불신의 고리는 제도의 폐지만으로 일순간에 기존의 제 문제점들이 해결되지 않는다는 점을 확인할 수 있다.

V. 결론

역사의 전개 과정에서 나타날 수 있는 중앙-지방자치단체간의 관계 유형은 다양한 결정 변수에 의해 창출되기 때문에 이상적인 모델은 있을 수 없다. 그럼에도 불구하고 각국의 지방 자치에 관한 경험의 연구를 통해 다양한 모델을 만들어내는 것은 후발 지자체의 시행착오를 줄이기 위함이다. 일본은 전후 반세기에 걸쳐 중앙집권적 시스템의 장점을 활용해서 시대적 과제에 대응하면서 일본형 중앙-지방자치단체간의 관계 유형을 구축해 왔다. 전쟁 직후부터 일본적 유형을 구축하고자 의도한 것은 아니지만 반세기를 지나 보면 어느새 갈수록 일본의 독자적인 유형이 되면서 정착했다.

전후 일본의 중앙-지방자치단체간의 관계는 기관위임사무를 전제로 한 융합구조를 특징으로 삼는 일본의 독자적인 정부간관계가 형성되어 왔으나, 지금까지 많은 학자들에 의해 기관 위임사무는 중앙집권 시스템의 상징으로 인식되고 있으며 이 제도에 대한 비판이 끊이지 않았다. 한편 지방분권추진위원회의 중간보고에서는 전후 시스템에 대해 폐해도 있었으나 근대화의 완성에는 어느 정도의 역할을 수행해 왔다고 긍정적으로 평가하면서도 새로운 정부간 관계를 구축하기 위해 이 제도를 폐지하기에 이르렀다.

이와 같이 기관위임사무에 대해서는 전후 일본의 근대화 과정에 대한 긍정적 역할과 부정적 역할을 수행했다고 상반된 평가를 받고 있다. 따라서 일본의 중앙-지방자치단체의 관계의 성격을 이해하기 위해서는 수많은 비판을 받아 온 기관위임사무제도와 이것에 상징되는 중앙-지방자치단체의 융합구조에 관한 새로운 인식이 필요하다. 왜냐하면 기관위임사무제도는 전전의 메이지시대부터 일본의 중앙-지방자치단체간의 관계에 중요한 역할을 수행한 제도이기 때문이다.

전전과 전후의 제도적 차이를 지적하면 전전에는 국가가 임명한 지사에 국가의 사무를 위임해 왔지만, 전후에는 주민이 직접 선출한 지방자치단체의 장을 국가의 하부기관으로 삼고

사무를 위임해 왔다는 데에 있다. 따라서 기관위임사무에 관한 논의에 있어서 전전과 전후의 연속론과 단절론의 논쟁은 오늘날까지도 계속되고 있다.

기관위임사무가 국가가 지방자치단체를 통제할 수단이었다고 하는 점에서는 전전과 전후의 연속성에 의문의 여지는 없을 것이다. 한편 그 성격에 대해서 보면 전후의 기관위임사무가 단지 통제의 수단일 뿐이었다고는 말할 수 없다. 기관위임사무의 폐해가 인식되고, 이 제도의 폐지가 계속 주장되어 왔음에도 불구하고 어느 시점까지 그 사무가 계속 증가해 온 점에서도 확인되듯이 이 제도가 필요했던 시대적 배경이 있었다.

바꾸어 말하면 기관위임사무의 성격이 국가가 지방자치단체를 통제하기 위한 수단이었다고 하는 점에서는 전전과 전후의 연속성이 있지만, 전후의 시대적 과제에 의해 그 성격이 변화한 것이다. 그러나 왜 지금 이 제도가 폐지되었는가 하면 '중간보고'에서도 지적하고 있듯이 그 역할을 마쳤기 때문이다. 이렇게 보면 기관위임사무제도는 시대적 과제를 달성하기 위한 수단으로 활용되어온 과도기적 제도로서의 성격을 가지고 있다.

「집권-융합」형 중앙집권체제하에서의 지방자치를 실시하는 경우에는 지자체나 그 기관에 대하여 국가사무를 위임하는 것을 완전히 없앨 수 없다. 다양한 현대 행정수요에 대응하기 위해서는 중앙-지방간의 융합구조는 불가피한 것이다. 한국의 경우 기관위임사무는 지방자치를 전제로 하여 운영되어온 제도가 아니라 관치행정의 유물로서 기능해 온 측면이 강하다고 볼 수 있다. 따라서 지방분권을 지향하는 오늘에 있어서 한국적 상황에 맞는 기관위임사무에 대한 새로운 논의와 함께 한국형 중앙-지방간 모형을 구축해야하는 시점에 와 있다.

【참고문헌】

- 姜東鎭. (1980). 『日帝의韓國侵略政策史』. 한길사.
- 金南辰. (1994). 『行政法Ⅱ』. 서울: 法文社.
- 金道燕. (1996). 『行政法論(下)』. 서울: 法文社.
- 김병준. (1997). 『政府間 關係의 理論』, 鄭世煜 編著, 『政府間關係 - 理論과 實際』, 法文社.
- 김재훈. (1999). “중앙행정권한의 지방이양촉진등에 관한 법률”의 제정배경과 의의. 『地方行政』. 서울: 대한지방행정공제회.
- 김용서. (1998). 日本の行政システムと國土構造. 矢田俊文·朴仁浩編. 『國土構造の日韓比較研究』. 福岡: 아시아太平洋センター.
- 盧隆熙. (1988). 『韓國의 地方自治』. 서울: 綠苑出版社.
- 朴欽火編. (1998). 『最新行政法講義(下)』. 서울: 法文社.
- 內務部. (1966). 『韓國地方行政史』. 서울: 大韓地方行政協會.
- 오희환. (1999). 중앙 지방간 향후 기능적관계의 전망과 과제. 『지방행정』. 서울: 지방자치 연구소.
- 韓國地方自治研究院編著. (1991). 『오늘의 地方自治』. 서울: 韓國自治新聞社.
- 赤木須留喜. (1978). 『行政責任の研究』. 東京: 岩波書店.
- 赤木須留喜. (1978). 『行政責任の研究』. 東京: 岩波書店.
- 今里 滋. (1998). 日本の行政システムと國土構造. 矢田俊文·朴仁浩編. 『國土構造の日韓比較研究』. 福岡: 아시아太平洋センター.
- 大橋洋一. (1999). 『對話型行政法學の創造』. 東京: 弘文堂.
- 辻清明. (1969). 『新版 日本官僚制の研究』. 東京: 東京大學出版會.
- 坂田期雄. (1997). 『動き出した地方分權』. 東京: 新日本法規.
- 坂田期雄. (1998). 『分權と地方行革』. 東京: 時事通信社.
- 坂田期雄. (1996). 『地方分權のシナリオ』. 東京: ぎょうせい.
- 坂本忠次. (1977). 機關委任事務と財政改革. 日本地方自治學會編. 『機關委任事務と地方自治』. 東京: 勁文堂.
- 佐藤竺. (1964). 日本官僚制の問題点. 青木和夫 編. 『組織の社會學』. 東京: 有斐閣.
- 新藤宗幸. (1996). 『地方分權を考える: NHK人間大學』. 東京: 日本放送出版協會.
- 新藤宗幸. (1999). 『地方分權』. 東京: 岩波書店.
- 辻清明. (1969). 『新版 日本官僚制の研究』. 東京: 東京大學出版會.
- 辻山幸宣. (1987). 機關委任事務の概念の變容と新たな展開. 新藤宗幸編. 『自治體の政府間關係』. 東京: 學陽書房.

- 辻山幸宣. (1987). 機關委任事務廢止の意味. 日本自治學會編. 『自治體の政府間關係』. 東京: 學陽書房.
- 辻山幸宣. (1999). 國・自治體關係の改革—行政的側面. 『ジュリスト』. No.116:1-15,96.
- 鳴海正泰. (1996). 『現代日本の地方自治と地方財政』. 東京: 公人社.
- 長浜正壽. (1952). 『地方自治』. 東京: 岩波書店.
- 長浜政壽. (1952). 『地方自治』. 東京: 岩波書店.
- 成田頼明. (1996). 機關委任事務の廢止とこれに伴う諸問題(下). 『自治研究』: 第72卷7号.
- 成田頼明. (1997). 機關委任事務の廢止とこれに伴う諸問題. 『地方分權への道程』. 東京: 良書普及會.
- 西尾勝. (1996). 『行政學』. 東京: 有斐閣.
- 武智秀之. (1995). 福祉國家の政府間關係. 社會保障研究所編. 『美國の社會政策と福祉國家の政府間關係』. 東京: 東京大學出版會.
- 白勝博行. (1997). 機關委任事務の法論と地方自治. 日本自治學會編. 『機關委任事務と地方自治』. 東京: 敬文堂.
- 原田尚彦. (1976). 機關委任事務の再検討. 『自治研修』. 東京: 地方自治研修協會.
- 宮本憲一. (1986). 『地方自治の歴史と展望』. 東京: 自治体研究社.
- 村松岐夫. (1991). 『地方自治』. 東京: 東京大學出版會.
- 村松岐夫. (1985). 『地方自治』. 東京: 東京大學出版會.
- 横田 清. (1997). 『美國の自治・分權・參加の發展』. 東京: 敬文堂.
- 地方自治研修協會. (1979). 『國と地方の新しい關係—その基本的な考え方と方向づけ』. 東京: 地方自治研修協會.
- 地方分權推進委員會. (1996). 『中間報告』. 東京: ぎょうせい.
- 地方分權推進委員會. (1996). 『第1次勸告』. 東京: ぎょうせい.