

地方行政需要의 趨勢와 行財政運營의 改善 Trends of Public Service Needs and Improvement of Local Administration

孫 在 植
(韓國地方行政研究院 研究委員)

(目 次)

- 1. 行政과 需要供給
- 2. 地方行政需要의 趨勢
- 3. 行政需給의 間隙縮小을 爲한 行財政運營의 改善
- 4. 맺는 말

1. 行政과 需要供給

地方自治團體가 直面하고 있는 가장 根本的인 課題의 하나는 나날이 늘어가는 行政需要를 어떻게 하면 最大限으로 充足할 수 있는가 하는 것이다. 끊임없이 發生·存在하는 行政需要를 끊임없이 把握·充足하는 것이 行政의 責務인 과정이라면 이는 地方行政의 永遠한 課題가 될 수 밖에 없다. 行政서비스가 充實한가 어떤가, 行政水準이 높은가 낮은가도 窮極의으로는 行政需要의 充足도가 그 가장 基本的인 尺度가 되는 것이므로 行政의 努力의 焦點도 行政需要의 正確한 把握과 그 充足의 極大化에 두어 지지 않으면 아니되는 것이다.

一般的으로 産業의 世界에서는 需給의 過不足이 아울러 問題가 되고 특히 需要에 對한 供給過剩이나 需要不足이 자주 難問題로 提起되

지만 行政의 世界에서는 오히려 需要過多와 供給不足이 늘 主된 問題로 된다. 勿論 個別的·短期的으로 볼 때에는 過剩投資나 設備過多로 말미암아 供給過剩狀態가 惹起되는 事例가 없지 않지만 全體的·長期的으로 볼 때에는 언제나 需要에 供給이 따르지 못하는 것이 普遍的인 現象이다. 行政서비스에 對한 住民들의 期待水準은 上昇一路에 있지만 行財政能力은 언제나 이에 따르지 못하고 있기 때문이다. 住民들은 더 많은 行政서비스, 더 좋은 行政서비스를 받기를 願하지만 그 供給의 뒷받침이 되는 財源全部를 住民이 負擔할 수 없는 境遇가 大部分이기 때문이다. 여기에 行政需要充足의 能力的限界가 있다.

이와같은 現象은 規模가 작은 自治團體 뿐만 아니라 큰 自治團體의 境遇도 마찬가지다. 小規模團體는 財政收入이 적은 代身 財政需要도 적으나 大規模團體는 財政收入이 많은 代身 財政需要가 크기 때문이다. 비록 財政能力이 큰 團體라 하더라도 膨脹하는 財政需要를 充分히 備운다는 것은 거의 不可能하기 때문이기도 하다.

아무리 많은 事業을 벌리고 있는 團體라 하더라도 우리나라처럼 公共施設이 매우 不備한데

다 財政的으로 脆弱한 狀態에 있는 境遇에는 公共施設이 잘 整備되어 있으면서도 財政力이 豊富한 先進國의 地方自治團體에 比하여 行政供給이 行政需要에 크게 미치지 못할 수 밖에 없는 것이다. 行政管理的側面에서 先進國의 地方自治團體가 겪는 것보다 몇갑절의 어려움이 우리 地方自治團體에 內在되어 있는 理由는 바로 여기에 있다.

周知하는 바와 같이 近來 地方行政需要는 質量 共に 變하고 있거니와 그 量的膨脹과 質的高度化는 더욱 두드러진 現象으로 나타나고 있다. 有限한 行財政能力으로 거의 無限人에 가까운 住民慾求를 完璧하게 메운다는 것은 事實上 不可能한 일이기 때문에 行政需要와 行政供給間에는 언제나 갭이 있게 마련이지만 이와같은 갭이 크면 클수록 이 갭을 最小化하고자 하는 努力을 더욱 크게 하지 않으면 아니된다. 即 行政需要의 充足度가 낮으면 낮을수록 最小의 經費로 最大의 行政서비스를 提供할 수 있도록 行財政運營을 加一層 改善하지 않으면 아니되는 것이다. 이것은 마치 家計가 어려울수록 더 勤儉해야 하고 收入과 支出의 兩側面에 걸쳐서 더 徹底히 해야 하는 것과 같은 理致다.

本稿에서는 그와같은 觀點에서 먼저 行政需要의 增加趨勢를 그 要因別로 살펴본 뒤 그 充足度를 높이기 위한 몇가지 方策을 주로 行財政運營改善이라는 視角에서 提示해 보고자 한다.

2. 地方行政需要의 趨勢

地方行政需要에 變化를 일으키게 하는 要素는 社會的인 것도 있고 經濟的인 것도 있으며 文化的인 것도 있고 政治的인 것도 있다. 또한 이러한 要素들은 相互 波及을 하거나 關聯作用을 일으키기도 한다. 그러나 本稿에서는 論述

의 便宜上 地方行政需要의 趨勢를 量的要因과 質的인要因으로 大分하여 考察해 보고자 한다.

가. 量的인要因에 依한 地方行政需要變化

量的側面에서 地方行政需要를 늘어 나게 하는 要因의 첫째는 人口의 增加다. 두말할 나위도 없이 地方自治團體는 사람을 爲해서 存立한다. 사람을 爲한 사람의 組織이 바로 地方自治團體라고도 할 수 있다. 住民에게 奉仕하기 위해서 一定한 區域과 權能을 갖춘 法人組織이 다름아닌 地方自治團體인 까닭에 사람이 그 行政的 需要者가 됨은 多言을 要하지 않는다. 따라서 行政需要의 크기는 人口規模의 大小에 依하여 左右되며 人口가 늘어 나면 行政需要도 커지게 되는 것이다. 行政需要의 가장 基本的인 因子가 되는 住民의 數는 勿論 地方自治團體에 따라 差異가 있지만 全體的으로는 꾸준히 增加되어 왔다. 그동안 家族計劃事業의 推進으로 人口增加率自体는 적지 않게 鈍化되었으나 增加勢는 如前히 繼續되어 왔으며 國土開發研究院資料에 의하면 1980년에 3,810萬名이던 것이 1990년에는 4,412萬名으로, 다시 2000년에는 4,935萬名으로 增加되리라 展望되고 있다.

이와같은 人口增加는 行政需要者가 그만큼 늘어나는 것을 意味한다.

지금도 生活關聯公共施設과 人口數는 서로 甚한 不均衡狀態에 있어 마치 定員을 크게 超過한 버스나 콩나물시루教室과 같은 樣相을 나타내고 있는 곳이 많이 있지만 人口가 앞으로 繼續 이와같은 趨勢로 增加한다면 公共投資가 이에 제대로 따르지 않는 境遇 定員超過狀態는 더욱 激化될 것이다. 即 施設不足狀態가 더욱 深化된다는 말이다. 어쨌든 이와같은 人口의 增加는 上水道給水서비스를 비롯하여 汚物取去, 道

路建設, 保健醫療서비스, 下水道施設, 住宅供給과 學校教育에 이르기까지 거의 모든 行政서비스에 增幅을 要求하게 됨은 두말할 나위도 없다.

行政需要를 增加시키는 둘째 要因은 人口의 高令化와 核家族化現象이다.

醫學의 發展과 生活條件의 改善은 發病率의 減少와 治病率의 向上, 그리고 體力의 增進으로 人間의 壽命을 繼續 늘어나게 하고 있다. 1980년에 66才이던 平均壽命이 2000년에는 72才로 늘어날 것 같고 이에 따라 65才 以上の 老人人口가 全體의 3.8%에서 6.2%로 增加할 것으로 展望하고 있다.¹⁾

一般的으로 老人이 되면 心身の 老衰와 이에 따른 所得의 減少로 말미암아 어쩔 수 없이 社會的弱者로 轉落하게 되는데 從來에는 이들 老人이 家族制度 가운데서 扶養되어 왔으나 最近에는 核家族化에 依한 世帶分離現象에 따라서 老人生活이 漸次 孤立되어 가고 있다. 따라서 老人의 保護를 社會的으로 行할 必要性이 크게 增大되고 있으며 國家와 地方自治團體가 보다 큰 關心을 가져야 할 重要한 課題로 登場하고 있다.

우리나라의 老人福祉行政은 生活保護의 側面에서 65才 以上の 老衰者로서 扶養義務者가 없거나 있어도 扶養能力이 없는 境遇만을 對象으로 生計保護, 醫療保護와 喪葬保護를 實施하고 있고 養老施設도 設置·運營하고 있으나 아직 매우 未洽한 狀態에 있다. 그러나 우리 社會도 小家族主義의 單世帶로 移行함에 따라 老人夫婦만의 世帶가 많이 늘어날 것이 豫想되므로 老人福祉서비스를 새로운 行政需要로 크게 重視하여야 하리라 생각한다.

우리 社會의 未來像을 想定하는데 도움을 준 先進國, 特히 老人福祉가 잘 되어 있는 英國의 境遇를 보면 호텔못지 않은 養老院에 娛樂室, 讀書室, 特殊浴室, 現代式食堂과 花園등을 갖추고 舉動이 不自由한 老人들을 細心하게 보살피 주고 있을뿐 더러 居宅扶助의 境遇에는 老人世帶에 定期的으로 訪問하여 쇼핑의 代行, 책 또는 雜誌類의 貸與, 便紙代書, 食事提供, 小破修理, 라디오와 T.V의 無料貸與, 特別休日पुर로 提供, 財産의 保護管理, 法律에 關한 助力을 하고 있으며 이밖에도 老人을 爲한 集團居住地를 提供하고 老人을 爲한 클럽活動등을 벌리고 있는바 이러한 老人福祉서비스는 漸次 우리에게도 반드시 必要하게 되리라 생각한다.

行政需要를 늘어 나게 하는 세째 要因은 自動車의 增加다.

그동안 自動車台數는 可謂 爆發的 增加의 樣相을 보여 왔다. 1960년에 31,339台이던 自動車が 1970년에는 128,298台로 늘고 1980년에는 527,729台로, 다시 1985년에는 無慮 1,113,430台로 크게 늘어났다. 特히 自家用自動車는 1960년의 6,488台中서 1985년의 880,082台中서 엄청나게 增加하였고 한편 버스와 貨物自動車도 그간 많이 늘어나 버스는 1960년의 4,195台中서 1985년에 128,309台中서, 貨物自動車는 14,014台中서 412,739台中서 各各 增加하였다.²⁾ 그리고 이와같은 增加趨勢는 앞으로도 變함이 없을 것으로 展望된다.

이와같은 自動車의 急速한 增加는 必然的으로 路面交通의 混雜과 澁滯, 駐車難과 大氣汚染 등을 惹起시켜 道路行政과 公害行政의 需要를 크게 增加시키거나와 特히 우리나라는 道路占有率이 낮고 駐車空間이 너무나 不足하기 때

1) 韓國人口保健研究院, 「2000年을 向한 國家長期發展構想」(人口部門), 1983. 12.

2) 交通新報社資料, 1986.

문에 道路의 新設·擴張과 駐車場의 建設은 매우 時急한 課題로 되어 있다. 우리나라의 道路는 그 建設과 管理의 主体에 따라 高速道路, 一般国道, 特別市 및 直轄市道, 地方道, 市道, 郡道 등으로 区分하고 있는바 이가운데 가장 落後되어 있는 것이 地方道와 市·郡道이며 先進國에 比하면 道路의 量이나 質에 있어서 比較가 안될만큼 뒤져 있다. 道路의 整備는 말할 것도 없이 經濟와 文化의 發達에 密接한 關係를 가지고 있고 特히 現代國家에 있어서 道路는 大量의 自動車交通에 対応할 수 있도록 相當한 路幅과 堅固한 構造를 가지지 않으면 아니 되나 우리나라의 道路는 이러한 點에 있어서도 缺陷이 적지 않다. 道路는 地域間 均衡開發이나 地方中心都市와 農村背後地域間의 接近度向上, 그리고 社會福祉施設의 廣域의 利用體系의 確立이라는 見地에서도 大端히 重要하므로 今後 道路網의 擴充과 鋪裝에 더욱 힘을 기울이지 않으면 아니되리라 생각한다. 이와 아울러 自動車排氣가스에 의한 大氣汚染이 尤甚하므로 이를 防止하기 위하여 主要都市의 自動車檢査場에 排氣가스測定器를 設置해서 測定한다든가 煤煙發生車輛을 徹底히 団速하는 등 보다 強力한 措置를 取할 必要가 있다. 한편 路面交通需要를 줄이고 乘車難을 解消하기 위하여 서울과 釜山등 巨大都市에서는 地下鉄과 같은 非公害性, 安全性 및 快適性을 띤 大量高速交通手段의 建設을 繼續 推進할 必要가 있으며 交通混雜地域에 道路와 駐車空間을 充分히 確保하기 위하여 都市再開發事業을 擴大 實施함과 아울러 곳곳에 平面的 및 立体的駐車空間을 크게 늘릴 必要가 있을 것이다.

行政需要를 增大시키는 넷째 要因은 産業化와 都市의 過密化 및 過大化의 進行이다.

工場의 增加와 人口의 都市集中은 上下水道,

道路, 交通機關, 學校 등 都市公共施設의 不足狀態를 加一層 深化시키고 都市生活環境을 더욱 惡化시키는 作用을 한다. 따라서 公共施設을 擴充하고 環境整備를 實施하는데 그만큼 더 많은 財政投資를 必要로 하게 되는 것이다. 國土開發研究院의 資料에 依하면 都市人口는 1980年에 2,543萬名으로서 全體人口의 62.4%를 차지하였던 것이 1990年에는 3,373萬名(76.5%)으로 增加하고 다시 2000年에는 4,070萬名(82.5%)으로 늘어나리라 展望되며 6大都市의 人口도 1980年의 1,589萬名(62.4%)에서 1990年의 2,025萬名(60.0%)과 2000年의 2,289萬名(56.2%)으로 增加되리라 豫想하고 있으므로 都市行政需要는 今後 繼續 膨脹되리라 생각한다.

都市의 過密化現象이나 모타리제이손을 豫想하지 못한 日本植民統治時代의 都市計劃事業은 오늘날에 와서 슬한 問題를 惹起시키고 있으며 그 가운데서도 새로운 社會經濟的機能에 適合하지 못한 都市 構造와 不良하기 이룬데 없는 生活環境은 時急하고도 幅넓은 改善을 必要로 하고 있다. 특히 不良住宅地와 商街, 交通混雜地區와 老朽産業施設 그리고 不適當한 立地에 있는 商工業施設 등은 再開發方式에 依해서 地區別로 根本的 改造를 推進하지 않으면 아니될 狀態에 있다. 한편 人口와 産業의 都市集中에 따라서 大氣와 水質의 汚染등 公害가 深刻한 問題로 擡頭되었는바 이를 防止하기 위하여는 汚染發生源에 對한 防止裝置 또는 施設을 完備시킴과 아울러 巡察監視와 統制活動을 強化하고 公共下水道의 整備擴充, 工場密集地域의 工場排水專用汚水處理場의 設置와 公共下水終末處理場의 充分한 設置 등이 이루어져야 할 것이다. 이 모두가 莫大한 財政需要를 形成함은 두말할 것도 없다.

나. 質的要因에 依한 地方行政需要變化

上述한 바와 같은 量的要因에 依한 地方行政需要의 變化以外에 質的側面에서 일어나는 地方行政需要의 變化를 살펴보면 社會經濟의 發展에 따른 個人의 所得 및 生活水準의 向上, 餘暇의 增大, 教育水準의 向上, 그리고 福祉國家의 建設 등이 그 主要한 要因이 될 것으로 생각한다.

첫째, 個人의 所得 및 生活水準의 向上으로 公的慾求를 包含한 住民慾求가 多樣化 및 高度化하게 될 것이다.

道路의 境遇를 例로 들면 道路의 新設·擴張 뿐만 아니라 堅固한 全面鋪裝과 餘裕있는 넓이의 步道設置, 自動車專用道路와 步行者專用道路의 增設과 立体交叉路의 擴大, 街路燈의 擴充과 照度向上, 街路樹의 樹種改良, 交叉路와 橫斷地點의 交通標識完備, 美觀을 害치는 陸橋의 撤去와 地下道의 增設, 路邊의 小規模綠地 또는 休息場所의 設置, 버스待期場所의 遮陽幕과 벤취設置, 駐車空間의 充分한 確保 등 公共施設整備에 關한 住民의 期待水準이 높아지게 될 것이다. 이 가운데 街路燈을 例로 들어 더 具體적으로 살펴 보면 街路燈은 交通事故의 防止, 運轉者와 步行者의 視力保護, 犯罪豫防, 都市美觀과 市民情緒 등을 爲하여 그 燈數도 늘려야겠지만 그 照度도 크게 높여야겠다고 생각하게 될 것이다. 日沒後에 交通事故와 犯罪가 많이 發生하는 것은 不適切한 街路照明과 關聯이 되므로 市民의 安全과 便利를 爲해서나 街路의 價値 또는 利用度를 增進하기 위해서 街路照明은 매우 重要한 役割을 한다고 생각한다.

上水道의 境遇를 例로 들면 洗濯 및 沐浴回数의 增加와 花壇 및 庭園에의 給水 등으로 家庭

用의 물 使用量이 늘뿐만 아니라 街路清掃, 水泳場, 噴水와 公共建物用 등 公共用과 商業用 및 工業用 등도 增加하게 될 것이고 또한 水質도 酸素浴解度, 溫度, 硬度, 塩度 등에서 보다 衛生的이고 맛이 좋아지기를 期待하게 될 것이다.

汚物收去의 境遇에는 汚物廢棄量도 많아지겠지만 收去頻度도 잦아지기를 願할 것이고 收去方法도 改善되기를 期待할 것이며 埋立地와의 運搬距離는 더욱 멀어지게 될 것이다.

둘째, 余暇의 增大로 레크리에이션施設에 對한 需要를 增大시킬 것이다.

工業化의 進展과 科學技術의 發達은 高度의 大衆消費時代를 낳게 되고 이 大衆의 登場은 大衆의 余暇를 發生시키므로 레크리에이션活動은 우리 生活에 있어서 더욱더 큰 比重을 차지해 가고 있다. 家電製品의 普及은 家事勞動을 經減하고 主婦의 하루의 生活에서 余暇가 차지하는 比率를 조금씩 增加시키고 있고 또한 産業에 있어서의 技術革新은 總人口에 對한 就業者의 比率를 低下시키거나 長時間勞動의 職場比率를 낮추게 하며 이에 따라 全體로서의 勞動時間이 短縮되므로 相對的으로 余暇時間이 늘어나게 된다. 現在의 週當 6日에 1日 9時間의 勞動時間이 週當 5日에 1日 8時間으로 短縮될 날이 우리나라에도 반드시 다가 오게 될 것이다. 한편 現代社會의 頭腦勞動의 增加나 勞動의 細分化에 따르는 單調로움은 人間의 精神的疲勞를 높이고 人間을 機械化하고 勞動에 있어서의 滿足感을 減少시키고 있으므로 國民의 保健, 休養 및 情緒生活의 向上을 爲하여 레크리에이션 施設의 重要性이 크게 淸로조업되고 있으며 現代人의 餘暇活動의 패턴도 본다는가 듣는다는 消極的 受動的인 레저 消費方式으로 부터 “한다”는 積極的 能動的인 레저 消費方式으로 變하고

있다. 따라서 住民의 余暇時間에 多樣性있고 安全하며 肉體的으로 魅力을 주는 레크리에이션을 混雜하지 않은 가운데 多數의 一般住民들이 즐길 수 있도록 하는 것은 地方自治團體의 行政서비스 가운데 漸漸 큰 자리를 차지해 가고 있다고 할 수 있다.

美國에서는 國際市管理協會(The International City Management Association)가 發展시킨 基準에 따라 人口 100名당 적어도 1에이커의 公園과 레크리에이션 空間이 必要하다고 생각되고 있다. 이 協會가 人口 10萬名의 都市에 必要하다고 勸告한 施設의 數와 形態를 보면 近隣運動場 20個에 平均 各 5에이커, 놀이터 4個에 各 25에이커, 兒童公園 2個에 各 40에이커, 競技場 1個에 20에이커, 골프場 1個에 120에이커, 近隣公園 6個에 各 15에이커, 大規模 休養公園 2個에 各 120에이커, 保留地 1個에 250에이커로 基準을 定한바 있다.³⁾ 勿論 이는 國土面積이나 都市區域이 狹小한 우리나라의 實情에 適合하지 않은 점이 있으나 將來의 레크리에이션需要에 對한 展望과 이의 充足計劃을 樹立하는데 參考가 될 수 있을 것으로 생각한다.

셋째, 教育水準의 繼續的인 向上으로 行政서비스에 對한 期待水準이 크게 上昇할 것이다.

教育水準의 向上은 무엇보다도 文化行政需要의 增大를 招來하게 될 것이다. 鄉土文化 또는 地方文化活動의 振作과 地方藝術活動의 振興, 그리고 地方藝術活動의 支援 등에 보다 많은 힘을 기울이게 될 것이고 博物館과 圖書館의 增設·擴張과 그 內的充實을 期하는데 더욱 關心을 갖게 될 것이며 文化財, 民俗資料와 史跡 등의 保存, 民俗藝術의 育成, 地方文化院 등 文

化團體의 支援, 文化會館, 藝術會館 등의 設置·運營, 交響樂團, 舞踊團 또는 藝術團의 運營 등 文化行政에 對한 要求가 늘어나게 될 것이다.

地方自治行政의 最先進國인 英國의 境遇를 보면 어느 都市나 大概 博物館과 圖書館이 있으며 매우 充實하게 運營되고 있다. 예를 들면 人口 7萬의 小都市인 글로스타(Gloucester)市만 하더라도 市에서 設立·管理하고 있는 아담한 3個의 博物館과 1個의 美術館이 있는데 1694年에 設立된 것도 있고 1860年에 設立된 것도 있다. 글로스타의 考古學, 地理學과 博物學的 有價物品, 各時期의 家具, 衣裳, 風俗, 陶磁器, 鎗器, 銀, 藝術品 등이 蒐集·保存되고 있으며 無料로 이들을 觀覽시키고 있다. 現代美術館에서의 展示會는 1年을 通하여 一定한 間隔으로 定期的으로 開催하고 있고 民俗博物館은 16世紀初에 지은 2個의 建物로 되어 있는데 古代의 紀念物과 글로스타市의 歷史, 貿易, 工藝 그리고 工藝 및 農水產業 등을 보여 주는 여러가지 蒐集物을 所藏하고 있다.

地方自治團體에서 運營하고 있는 圖書館은 大概 住民의 便宜를 圖謀하기 爲하여 各住宅地區에 골고루 設置되어 있을 뿐만 아니라 農村의 境遇 郵便으로 圖書를 貸與하는 制度를 利用하고 있고 貸出이나 郵送은 全的으로 無料로 하고 있다. 圖書館의 全國的인 協力體制가 잘 되어 있어 住民이 希望하는 圖書가 當該圖書館에 없는 境遇에도 다른 地方自治團體나 中央圖書館에 있는 책이면 相互協助體制에 依해서 얼마든지 貸與받을 수 있게 되어 있다. 글로스타市에는 1個의 中央圖書館과 일곱개의 支館, 그리고 어린이圖書館등 여덟개의 圖書館이 있고 그 開館時間도 저녁 8時까지로 하여 職場과 學校에서 돌아오는 市民의 便宜를 圖謀하고 있는데 圖書

3) International City Manager's Association, Municipal Recreation Administration, 2nd ed., 1945, p. 79.

와 함께 1萬數千種의 事實資料, 文書와 記錄物이 있고 縮寫필름과 寫眞 및 그림의 複寫서비스도 提供하고 있으며 레코드판도 代與하고 있다.

우리나라의 地方自治團體도 이와같은 充實한 博物館 및 圖書館서비스가 반드시 必要하게 되리라 생각한다.

셋째로 福祉國家建設이 本格化段階에 접어들게 되면 個人的 福利를 增進하기 爲한 事務가 크게 늘어 나게 될 것이다. 個人的 健康管理, 教育, 住宅과 老人, 兒童, 身體障礙者 등 生活力이 弱한 住民의 福祉에 關한 서비스가 이에 該當한다.

福祉水準이 比較的 높은 英國의 境遇, 住民이 地方自治團體로 부터 받는 서비스는 「搖籃에서 墓地에 이르기까지」라는 말이 表現하듯이 胎兒期로부터 死後에 이르기까지 거의 빈틈없이 提供되고 있는데 地方自治團體가 行하고 있는 福祉行政을 그 受益者인 住民의 쪽에서 그 成長期에 따라 대강 살펴보면 다음과 같다.

첫째로 出生前인 胎兒期에는 妊婦에 對한 榮養食品의 提供, 無料診療 및 無料助産, 家庭訪問을 통한 妊婦와 胎兒의 健康指導 등을 받고, 둘째로 出生後에는 分娩手當, 養育手當(이 두가지는 國家가 提供), 牛乳無料給食, 無料診療 등을 받으며 滿5才에 이르러 國民學校에 入學하게 되면 完全無償教育을 받게 된다. 通學버스, 牛乳, 中食(實費의 一部를 學父母가 負擔), 책, 노트, 筆記用具, 장난감 등을 提供받고 滿15才 以上이 된 뒤 돈이 없는 學生은(滿15才까지는 無償教育) 國家와 地方自治團體로 부터 獎學金を 支給받는데 이 獎學金에는 비단 學費뿐만 아니라 生活費까지 包含되므로 入學試驗에만 合格하면 高等學校는 勿論 大學까지도 自費負擔없이 履修할 수 있게 되어 있다. 셋째로 學校를 卒

業하게 되면 大概의 境遇 就職이 되며 失職時에도 失業手當 등에 依하여 最低生活은 保障받고 있고 無住宅者에게는 地方自治團體가 所有管理(全住宅의 4分の 1以上)하는 住宅을 廉價로 賃貸해 주거나 個人住宅을 賃貸하는 境遇 그 賃貸料를 政府에서 支給해 주고 있으며, 넷째로 老年期에 들어서면 養老院, 年金(國家가 提供) 慰安行事, 給食奉仕, 家庭訪問奉仕 등을 通하여 그들의 福祉를 圖謀하고 있고 死後에는 墓地 및 火葬場 등 施設을 通하여 서비스를 提供한다.

한가지 特異한 것은 家庭助力制度인데 이는 患者가 있는 집, 特히 主婦가 疾病으로 家事에 困難을 받고 있는 집이나 扶養者가 없는 老人의 집에 地方自治團體의 家庭助力員(home help organizer)이 가서 一般的인 家庭管理, 調理, 쇼핑, 어린이나 老人의 特別保護를 해주는 制度다. 家庭助力員에는 未亡人이나 子息이 다 成長하여 時間이 많은 婦人이 採用되는데 家庭, 公衆衛生, 救急, 育兒, 兒童心理學 등에 關하여 一定期間 講習을 받은 뒤 任務에 當한다. 이 밖에도 救急서비스의 一種으로 危急患者가 發生할 境遇, 緊急電話番號인 999를 돌려 앰블런스를 呼出하면 警察的組織과 裝備를 갖춘 앰블런스·스테이션에서 即刻 앰블런스를 出動시켜 無料로 病院까지 輸送해 주는 制度도 있다.

福祉國家를 指向하고 있는 우리나라에서도 앞으로 이와같은 社會福祉行政需要가 크게 늘어 나라라 豫想한다.

3. 行政需給의 間隙縮小를 爲한 行財政運營의 改善

前述한 바와같이 地方行政需要는 量的으로 크

게 늘어날 뿐만 아니라 質的으로 더욱 多樣化와 高度化의 趨勢를 나타낼 것이므로 이에 對應하는 地方自治團體의 行財政運營도 加一層 改善 向上되지 않으면 아니된다. 무릇 行政需要가 增大되면 으레히 行政供給의 增大를 생각하게 되고 따라서 이를 爲한 財政收入의 保障을 強調하게 되지만 限定된 負擔能力을 考慮한다면 이와같은 單純한 公式만으로는 결코 問題가 다 解決되지 않는다는 것을 알게 된다. 이제까지는 行政需要가 늘어나면 주로 財政의 支援을 要求하거나 豫算打승을 하는데 그치는 傾向이 없지 않았으나 어차피 全體의으로 裕足한 財源確保를 期한다는 것은 不可能한 일이므로 收入擴大努力은 繼續하되 이와 아울러 諸般政策의 再檢討와 組織, 機能, 人事, 財務, 事務管理 등을 網羅한 보다 幅넓은 見地에서 問題解決努力을 기울일 必要가 있다. 예를 들면 行政需要增大 그 自體를 鈍化시킬 수는 없는가, 行政供給側面에서 보다 더 經費를 줄이고 效率를 높일수는 없는가, 供給主體間的 機能分擔을 再調整할 餘地는 없는가 등의 問題를 研究하여 改善을 試圖하는 時가 그것이다.

따라서 本稿에서는 財政需要膨脹에 對應한 財政收入增大의 絕對的인 必要性和 可能性을 強調하는 한편으로 地方自治團體의 行財政運營改善을 通하여 行政供給의 減을 줄일 수 있는 方策을 多角的으로 提示 또는 論述해 보고자 한다.

가. 行政供給側面의 改善

增加一路에 있는 行政需要를 보다 많이 充足하기 爲하여는 무엇보다도 行政供給에 必要한 財源을 最大限 確保하는 同時에 最小의 經費로 最大의 需要充足을 期할 수 있는 經濟的인 供給體制를 確立하지 않으면 아니 된다. 即 人件費

의 節約, 서어비스供給의 效率性向上, 民間力量의 活用, 受益者負擔의 徹底 등 行政經費의 節減을 爲한 間斷없는 努力을 기울여야 한다는 것이다.

(1) 人力管理의 合理化

一般的으로 行政需要가 增大하면 할수록 서어비스要員을 더 많이 必要로 하게 되는데 이들을 모두 常勤職으로 補充하기로 한다면 人件費負擔이 엄청나게 增加하게 될 것이다. 現在 常勤職으로 되어 있는 職種이나 今後 新設될 것이 豫想되는 職種가운데는 常勤職員으로 補充할 必要가 없거나 어려운 것이 많이 있다고 생각한다. 예를 들면 一部 醫務職이라던가 清掃員, 養老院이나 孤兒院 등의 一部 從事員, 그리고 앞으로 提供될 것으로 豫想되는 家庭訪問을 通한 保健, 老人福祉, 兒童福祉 등에 關한 서어비스는 非常勤職員으로 充當할 수 있을 것이다.

定員管理에 있어서는 이와같은 非常勤職員制의 採擇 以外에도 比較的인 人力管理에 嚴格한 私企業의 類似業務組織의 境遇를 參酌한다든가 年中 가장 덜바쁜 時期를 基準으로 定員을 策定하고 業務가 輻輳하는 時期에는 他部署로 부터 應援을 받든가 아르바이트나 臨時職員採用으로 메우는 方法으로 調節할 수 있을 것이다. 또한 小課·小係制에서 大課·大係制로 轉換해서 되도록 流動性和 彈力性을 갖도록 하는 同時에 各部署間的 時期別 繁閑에 따르는 應援體制를 確立할 必要가 있다.

한편 行政서어비스의 高度化와 技術化의 要請에 副應하고 行政의 能率性和 生産性을 높이기 爲하여 公務員들을 適材適所의 原則에 充實하도록 補任하고 同一人의 同一分野에 長期間 勤務하도록 함으로써 地方行政의 專門化가 이루어질 수 있게 해야 한다. 우리나라 地方人事

管理의 通弊의 하나는 頻繁한 橫的人事交流로 專門化가 어렵게 되어 있다는 事實이다. 中央各部處의 行政이 高度로 專門化되어 있는데 比하여 地方自治團體의 行政이 그러하지 못한 것은 組織의 分化和 人材의 確保라는 面에서 差異가 있기 때문이기도 하지만 지나치게 낮은 水平的 移動으로 한分野에 精通하기가 어렵게 되어 있기 때문이라는 것도 否認할 수 없다. 勿論 綜合行政家를 育成하기 爲해서는 幅넓은 行政經驗을 갖게 할 必要도 있겠지만 모든 地方自治團體 公務員이 다 綜合行政家가 될수도, 또 될 必要도 없으므로 長期人事政策에 立脚하여 各行政分野制로 훌륭한 專門行政人을 養成·活用할 수 있도록 해야 한다. 그러자면 굳이 各局課係를 等級化하여 同一職級內에서 一定한 段階로 轉輔되어야 昇進할 수 있다는 固定觀念을 하루속히 拂拭하고 모든 部署에서 垂直的으로 昇進할 수 있는 새로운 人事慣例를 確立하지 않으면 안된다.

住民에게 높은 質의 行政서비스를 값싸게 提供하기 爲해서 뿐만 아니라 中央에의 權限集中과 地方自治團體에 對한 強한 統制監督에서 벗어나기 爲해서도 專門化의 要請은 切實하며 따라서 專門化를 促進할 수 있는 人事管理는 매우 重要하다고 생각한다. 이것은 곧 行政需要의 充足도를 높이는 길이 되기도 하고 行政供給費用을 줄이는 方案이 되기도 한다. 先進國의 地方自治團體의 幹部가 同一分野에서 數十年間 勤務하고 同一局長職에서 10年乃至 20年間 服務함으로써 그 分野의 大家가 된 例를 許多히 볼 수 있는 것은 參考에 값한다고 생각한다. 地方自治團體에 對한 中央各部處의 過度한 干與는 그것이 指示와 報告要求의 形態가 되었건, 監査와 調査의 形態가 되었건 그 自體가 事務를

增加시켜 行政의 供給費用을 增大시키게 되므로 地方公務員의 專門的知識과 技術이 向上된다면 이와같은 바람직하지 못한 現象은 사라지게 할 수 있을 것이다.

(2) 民間力량의 最大限活用

無限性을 지니는 行政需要를 有限性을 가지는 行政供給能力으로 滿足할만큼 充足한다는 것은 至難한 일이므로 需要充足過程에 可及的 民間의 에너지를 最大限 動員해야 한다. 民間資本이 많이 蓄積되어 있는 美國에서는 完全計劃都市라고 할 수 있는 自給自足的인 模範都市를 民間不動產會社가 自己計劃과 設計와 資本投入으로 建設한 일이 적지 않은데 取得目的을 公開하지 않은채 新都市建設用지를 隱密히 買收한 다음 有能한 都市計劃專門家들을 參與시켜 都市設計를 하고 各種公共施設과 住宅을 建設하며 建設한 다음에는 分讓을 通하여 投下資本을 回收한다고 한다. 이밖에도 都市開發 또는 再開發事業에 民間디벨로퍼를 積極的으로 參與케 하고 있는 現象을 많이 볼 수 있다.

우리나라에서도 民間部門이 繼續 成長하고 있으므로 地方自治團體가 擔當하고 있는 事業 가운데 民間企業이 代行할 수 있는 領域이 점차 擴大될 것이다. 有料道路, 터널, 橋梁 등의 建設·管理, 大型有料駐車施設, 有料養老院의 設置運營, 團地庶民住宅의 建設供給과 이와 關聯한 幼稚園, 國民學校, 어린이놀이터, 老人亭 등의 設置運營, 都市가스의 供給 有料公園, 有料博物館, 社會福祉施設, 勤勞者會館, 文化會館, 藝術會館, 有料體育施設 등의 設置運營 등 企業 또는 個人이 擔當할 수 있는 事業이 적지 않다고 생각한다. 이 가운데 住民이 利用 또는 不利用에 對한 選擇의 餘地가 있는 施設은 그 料金を 市場機構에 맡겨도 될 것이나 選擇의 餘地가 없

는 生活關聯必須施設은 그 料金を 規制하여 住民에게 不當한 負擔이 지워지지 않도록 해야 한다.

一般的으로 地域의 需要는 住民이 參與하는 參與의 메카니즘에 依하여 充足되는 것이 바람직하거나 이러한 것에는 幼兒院, 어린이놀이터, 老人亭과 地域集會施設 등이 있으며 이와같은 施設은 地方自治團體와 地域住民이 分擔하여 建設하거나 地域住民의 全額負擔下에 建設하고 그 管理를 地域 住民責任下에 行하게 하되 與件에 따라서는 地方自治團體에서 一部補助를 하게 할 수도 있을 것이다. 이와같이 그 利用에 局地性이 강한 施設은 住民參與方式에 依하여 建設·運營하는 것이 좋을 것이며 이를 爲한 一定한 住民協同組織이 形成되어야 할 것이다. 이를 두고 새마을運動方式의 擴大適用에 依한 住民需要의 官民共同充足이라고도 말할 수 있을 것이다.

한편 個人과 私企業이 지니는 財力을 全部 私的慾求를 채우는데 投入하지 않고 그 一部를 社會에 還元하는 雰圍氣를 造成하여 公共圖書館의 建設寄贈, 市立博物館에 所藏할 寶物 등 文化財의 寄贈, 文化藝術會館의 建設寄贈, 樹木의 寄贈, 公衆이 利用할 수 있는 綠園의 設置·開放, 地域集會施設의 建設費支援, 塵介埋立場의 提供, 身體障礙者施設의 設置運營 등을 勸獎하는 것도 좋을 것이다. 特히 財閥 등 高所得層이 最低邊層의 福利를 爲한 施設을 提供한다면 所得階層間의 違和感을 解消 또는 緩和할 수 있다는 또다른 效果도 期待할 수 있을 것이다.

民間力量을 活用하는데 있어서 빼놓을 수 없는 重要한 方式의 하나는 行政서어비스의 民間委託이다. 우리나라에서도 釜山直轄市에서 糞尿收去를 釜山衛生公社에 代行시키고 있고 京畿道에서 道立病院을 民間에 委託經營케 한 일이

있는 등 地方行政의 民間委託事例가 없지 않으나 그 例는 稀貴한 狀態에 있다.

民間委託方式은 行政코스트를 輕減함으로써 限定된 財源으로 되도록 많은 需要充足을 期한다는데 그 主眼이 있으나 行財政運營의 效率化와 民間部門의 活用이라는 側面에서도 그 意義가 있다. 높은 코스트를 낮춘다는 點에서는 確實히 長點이 있다는 것이 많은 事例에서 立證되었 으며 이것은 많은 赤字運營을 繼續하던 直營病院이 民間에 委託되면서 黑字로 바뀐 것만 보아도 알 수 있다.

民間委託의 目的은 조금이라도 經費가 적게 드는 方式으로 行政서어비스를 提供함으로써 여기에서 節約되는 財源으로 더 많은 行政서어비스를 提供한다는데 있다. 民間委託의 境遇가 經費가 적게 들고 官廳直營의 境遇가 經費가 더 드는 理由는 業務體制의 效率性이나 勞動生産性에 差異가 있기 때문인데 特히 單純하고도 劃一的이며 比較的 서어비스량이 많고 機動性과 特殊性 그리고 專門性을 띤 서어비스의 境遇 民間委託이 더욱 效率性과 經濟性을 發揮할 수 있다. 그러나 民間委託은 코스트面에 置重한 나머지 서어비스 그 自體를 疎忽히 한다든가, 不當한 代價를 要求한다든가, 關聯되는 餘他的 直營業務와 綜合性을 缺하게 된다든가 하는 缺陷이 發生할 수 있다. 따라서 委託機關인 地方自治團體에서 受託機關에 對한 監督을 徹底히 하여야 하겠으며 委託契約期間을 짧게 하여 서어비스의 良否에 따라 更新與否를 決定한다든가, 中途解約條項을 둔다든가, 料金引上要求에 對應해서 한 業者에 獨占시키지 않고 둘乃至 세 業者에게 委託하여 競爭시킨다든가 하는 措置가 必要할 것이다.

民間委託對象業務의 範圍는 무엇보다도 住民

福祉增進을 그 存立目的으로 하는 地方自治團體의 本質에 背馳되지 않는 限度內에 局限하도록 하여야 할 것이다. 그렇지 않고 萬一 大部分의 自治行政서비스를 民間에 委託하고 그 監督만을 地方自治團體가 맡는다면 自治團體로서의 存立基盤은 허물어 지게 될 것이기 때문이다. 앞으로 民間委託의 對象이 될만한 것으로는 水道의 檢針業務, 汚物收去業務, 各種會館과 體育館의 運營, 廳舍內外의 清掃, 公課金の 計算事務 등을 들 수 있다.

韓國電力公社의 境遇 過去에 直接 行하던 都市의 電氣檢針業務를 民間會社에 委託하고 있고 支社와 支店의 電氣料金計算事務도 委託員을 採用하여 補助케 하고 있으며 特히 農村地域에서는 檢針과 料金徵收를 함께 民間委託員에게 委託하는 등 方法으로 人件費의 節約效果를 크게 올리고 있는데 地方自治團體의 境遇도 水道의 檢針業務를 民間에 委託하면 經費가 적지않게 節約될 수 있을 것이다.

(3) 行政階層의 縮小(都市洞의 廢止)

都市의 洞은 지금까지 末端行政機關으로서 重要한 役割을 해온 것이 事實이나 行政의 廣域化 趨勢에 비추어 그 存立與否가 再檢討되어야 한다고 생각한다.

첫째, 交通手段의 發達과 모타리제이손의 進展은 時間的距離를 短縮시키므로 市民에게 있어서 洞事務所와 市·區廳의 距離差는 漸次 큰 問題가 되지 않게 될 것이다.

둘째로, 電話의 普及擴大는 電話民願處理方式의 發展과 함께 空間的距離라는 要素의 比重을 顯著히 低下시키게 될 것이다. 電話利用方式의 發達로 電報나 電報送金도 郵遞局이나 電信電話局에 가지 않고 電話로 可能하게 되어 있는 現狀에 비추어 電話와 郵便을 配合한 民願處理

方式이 크게 發達될 수 있을 것이다.

셋째로 各分野의 自律化의 進行과 컴퓨터의 發達에 依한 情報化의 進展은 民願書類와 諸證憑書類의 需要를 漸次 減소시키게 될 것이다.

넷째로 市民所得水準의 向上과 零細民의 漸進的減少는 細窮民을 相對로 하는 洞單位의 施惠의 事務의 比重을 줄여 들게 할 것이다.

다섯째로 事務의 機械化, 自動化, 帳票 및 카드 등의 마이크로化, 複寫裝備의 發達, 컴퓨터의 普及, 機動裝備의 充分한 確保 등으로 市·區單位에서의 事務의 集中管理를 더욱 容易하게 할 것이다.

여섯째로 市民의 知的水準의 向上과 職能組織의 發達, 그리고 社會各分野의 自律化 趨勢로 洞事務所의 影響力이 더욱 줄어 들게 될 것이다.

以上과 같은 理由로 洞의 存在意義가 漸次 減少되는 反面 區를 自治團體로 하는 境遇區의 直接的役割이 한층 더 增大될 것으로 展望한다. 將次 洞에서 管掌하던 諸證明事務와 기타 業務를 區單位에서 能히 處理할 수 있게 될 것이고 그렇게 되면 規模의 利益이 크게 나타날 것이다. 서울特別市만 하더라도 現在 453個洞事務所에 9,242名의 洞職員이 勤務하고 있는바 洞의 事務를 區單位에서 集中管理하게 되면 豫算이 크게 節約될 것이다. 勿論 이것은 區規模의 適正化가 先行되어야 할 課題이기도 하다. 가까운 將來에 이와같은 改革을 이루기는 어렵다 하더라도 諸般與件이 갖추어 지면 一部地域에 對한 試驗期間을 거쳐 段階的으로라도 한번 試圖해 볼 價値 있다고 생각한다.

(4) 地方自治團體의 財源擴充

行政需要는 大部分 財政需要로 나타나고 行政供給은 財源供給으로 뒷받침이 된다. 따라서 增大되는 行政需要를 더 많이 充足하기 爲해서는

더 많은 財源을 確保할 必要가 있다. 地方自治團體의 財源을 擴充하기 爲해서는 무엇보다도 첫째로 地方稅源을 增大하지 않으면 아니 된다. 그것은 地方自治行政需要를 充足할 수 있는 獨立的이고도 自主的인 一般財源이 다름아닌 地方稅이기 때문이다. 그간 여러 차례에 걸친 稅制改革으로 地方稅源은 꾸준히 增大되어 왔지만 아직도 稅源配分面에서 매우 未洽한 狀態에 있으므로 地方自治制의 實施를 앞두고 3段階 政府單位間의 行政事務의 明確하고도 合理的인 再配分과 함께 事務配分과 一致될 수 있는 中央·地方間의 稅源再配分이 이루어져야 할 것이다. 國稅로 되어 있는 稅目 가운데는 地方稅로 移讓할만한 것이 尙存하고 있으며 또한 新設할 수 있는 稅目도 있다고 본다. 例컨데 國稅와 地方稅間의 稅源再調整으로 電氣稅를 地方稅로 追加한다면 그 稅源이 全國의으로 分布되어 있어 地方稅로 適合할 뿐만 아니라 4兆원에 達하는 電氣販賣收入과 年間 10% 内外의 增加率에 비추어 그 稅收規模는 電話稅收入에 比較되지 않을만큼 越等히 크리라 생각한다. 이밖에 稅率引上이나 既存稅目的 課稅對象追加 등을 通하여 稅收를 增大시킬수 있는 餘地도 있고 超過課稅의 擴大나 法定外稅目的 設置 등 이른바 課稅自主權의 伸張을 通하여 稅源을 增大할 수 있는 길도 있다고 생각한다.

地方自治團體의 財源을 擴充하기 爲해서는 둘째로 地方交付稅財源을 擴大하지 않으면 아니 된다. 地方交付稅가 비록 依存財源이라고는 하지만 地方稅의 代替財源으로서 그 使用面에서 自主性を 띠우고 있는 一般財源이므로 地方稅와 함께 自治行政需要를 充足할 수 있는 重要한 財源으로서의 役割을 한다. 本來 17.6%이었던 交付率이 現在 13.27%로 下向 調整되어 있으나

이것도 國家와 地方自治團體間의 事務再配分에 따라 再調整되어야 할 것이다. 長期的으로는 南北韓間의 緊張이 緩和되고 相互關係가 改善되며 南北韓間의 軍事力隔差가 解消되면 政府豫算에서 차지하는 國防費比率이 낮아질 수 있으므로 地方交付稅交付率은 그만큼 上向調整될 수 있을 것이다. 더욱이 生活環境施設과 地域福祉 서어비스에 對한 需要가 크게 늘어날 展望이고 보면 交付率引上의 必要는 더 切實해질 것이다.

地方自治團體의 財源을 擴充하기 爲해서는 셋째로 受益者負擔을 擴大해야 할 것이다. 道路의 新設·擴張·鋪裝과 橋梁建設, 地下鐵建設(驛設置關聯), 文化·福祉·體育·公園의 設置로 一部住民에게 特別한 利益을 줄 때에는 特別利益에 該當하는 몫을 適切한 形態로 吸收하도록 해야 한다. 이 特別한 利益은 地價의 顯著한 上昇으로 나타날 수도 있고 當該地域의 繁榮으로 나타날 수도 있다. 이 開發利益을 吸收하는 形態는 土地 및 建物の 所有者나 自動車保有者로부터 受益者負擔金을 課徵하는 것과 地價上昇分을 翌年度 以後의 不動產課稅時價標準額에 100% 反映하여 地方稅로 吸收하는 것 등 두가지 方法이 있다.

이밖에 地價上昇을 誘發하는 公共施設은 그 對象用地의 周邊地域을 廣範圍하게 買收 또는 收用하여 公共施設을 設置한 다음 上昇된 地價로 賣却함으로써 開發利益을 地方自治團體가 스스로 取할 수도 있고 公共用地 그 自體도 地價가 낮을때 미리 取得하여 公共施設設置費用을 節減할 수도 있을 것이다.

한편 財政收入의 擴大에 도움이 될만한 事業, 예컨데 石山開發이나 砂利採取를 民間에 許可하는 代身 地方自治團體가 스스로 事業所를 設置하여 直營하는 方法도 있다.

(5) 住民利用施設의 複合化

地方自治團體의 福祉·文化·體育·集會 등 施設을 보면 大部分 그 目的에 따라 個別的으로 設置運營되고 있다. 老人福祉施設, 靑少年福祉施設, 勤勞者福祉施設, 文化會館, 體育會館, 母子福祉施設, 集會施設 등 거의 모두가 各各 計劃되고 建設되고 利用되는 것이 通例다. 이와같은 施設들을 綜合的으로 計劃하여 可及的 몇개씩 묶어 同一敷地內에 設置運營하게 되면 敷地面積과 建物面積을 줄일 수 있고 그 利用度を 보다 높일 수 있을 뿐만 아니라 人件費를 節約하게 되어 그 經濟性과 效率性을 크게 增進할 수 있게 된다. 卽 이와같은 施設들을 各各의 敷地에 個別的으로 設置運營하는 境遇보다 이처럼 多角的인 綜合施設로 하는 것이 行政供給費를 줄일 수 있다는 말이다.

우리나라에서도 老人會館과 幼兒院을 한 敷地에 設置함으로써 老人에게는 자라나는 새싹들과 어울릴 수 있는 즐거움을 주고 어린이에게는 老人으로부터 保護와 가르침을 받을 수 있는 機會를 주고 있는데가 있지만 이밖의 보다 많은 地域社會文化福祉施設을 複合的으로 設置運營할 必要가 있다고 생각한다. 이와같이 各種住民利用施設을 複合化하는 境遇 期待할 수 있는 利得으로는 다음과 같은 것을 들 수 있다.

첫째로 土地를 共同으로 利用할 수 있어 土地의 利用도가 높아질 뿐만 아니라 土地의 購入費가 節約된다.

둘째로 會議室, 映寫室, 玄關, 複道, 홀 등의 共同化와 時間帶에 依한 交代利用으로 建設費가 節約된다. 主로 晝間의 前半에는 老人이 利用하고 晝間의 後半에는 授業이 끝난 學生들이 利用하며 夜間에는 勤勞者가 利用하게 하는 方法으로 運營한다면 經費도 節約되고 利用度

도 높아지게 될 것이다.

셋째로 施設管理面에서 各事業所가 各各 管理部署를 둘 必要가 없게 되므로 定員이 節減되고 必要할 때 相互 行政應援을 할 수도 있으며 나아가서는 事業所의 數도 줄이거나 責任者의 兼務가 可能해 진다.

넷째로 같은 敷地內에 여러 施設이 함께 設置되므로 利用하는 住民의 立場에서도 여러가지 便益을 받을 수 있다.

나. 行政需要側面의 改善

行政供給能力에 限界가 있다면 行政需要 그 自體가 無限定 늘어나는 것을 放置할 것이 아니라 可能한데까지 이를 抑制하고 縮小하고 選別하도록 하여야 할 必要가 있다. 人口의 全體的 增加를 鈍化시킨다든다, 大都市에의 人口集中을 防止하는 方法도 있고 民間의 自給 또는 自律化幅을 擴大한다든가 自家用 自動車의 保有性向을 抑制하도록 하는 方法도 있을 것이다. 그 어느것도 어려운 課業이지만 合理的이고도 積極的인 努力을 기울이면 어느程度 成就될 수 있는 일이라 생각한다.

(1) 自給·自律化幅의 擴大

市場서어비스는 市場메카니즘에 依하여 提供되는 것이 바람직한 것과 마찬가지로 住民의 生産活動이나 所得增大活動은 原則的으로 住民 또는 住民이 構成員이 되는 職能組織이 自律的으로 展開해 나가는 方向으로 轉換되어야 하리라고 생각한다. 앞으로 地域自治와 함께 職能自治도 本軌道에 오를 것이 豫想되므로 從來 地方自治團體 또는 그 執行機關이 委任事務의 形態로 맡고 있던 産業行政에 關한 事務 가운데 現場督勵의事務의 相當部分이 農漁民이나 農漁民團體의 自律的活動에 맡겨져도 될 때가 차츰 다가

오고 있다. 이제 農民들의 教育水準이나 意識水準도 높아졌고 營農技術水準에 있어서도 一線行政機關의 公務員 못지 않게 向上되었으므로 部落이나 耕地에 많은 職員이 나가서 指導 또는 督勵할 必要나 效果가 적어지게 되었다고 할 수 있다. 심지어 客土나 堆肥의 施用, 灌排水, 病蟲害防除, 苗板設置, 모내기와 벼베기, 深耕, 小束立乾, 보리播種 등을 督勵하기 爲하여 地方公務員이 總動員態勢에 들어가고 公務員이 直接 이 일을 하는 것과 같은 現象은 漸次 사라져야 할 것이다. 이것이야말로 行政의 限界를 벗어난 過剩서비스 아니면 過剩干涉이라고 할 수 있을 것이다. 英國의 農林部는 農產物價格의 安定과 營農技術의 普及, 그리고 補助金의 支給 등 세가지 일을 基本的인 任務로 하고 있는데 營農技術의 普及이나 補助金의 支給은 地方自治團體를 통해서가 아니라 農民의 自律的組織을 통하여 行한다고 한다. 따라서 카운티나 디스트릭트 등 地方自治團體는 農業行政에 關한 限 크게 하는 일이 없다. 우리나라가 英國과는 與件이 다르다고 하더라도 自律化·自主化를 指向한다는 點에서는 基本的差異가 없으므로 行政의 責任과 個人的 責任을 合理的으로 區分한다는 見地와 行政需要를 縮小한다는 見地에서 農協, 水協, 畜協 등의 體質改善과 함께 根本的으로 再檢討되어야 할 課題라고 생각한다.

(2) 自家用自動車增加의 抑制

近來 都市에 있어서의 高所得層 및 中産層의 擴大와 높은 消費性向은 自家用自動車의 增加를 促進하고 있거니와 道路와 駐車空間의 增加率을 훨씬 앞지르는 이와같은 自家用自動車의 지나친 增加는 여러側面에 걸쳐 엄청난 問題를 惹起하고 있다. 激甚한 交通滯症, 深刻한 交通難, 頻發하는 交通事故, 에너지浪費, 大氣汚染과

騒音 등 우리 社會에 갖가지 害毒을 끼치고 있다. 自家用自動車는 都市圈안의 人口가 적은 地域에서는 個人交通을 爲한 빠르고도 便利한 手段이 되지만 都心地域 또는 交通混雜地域에서는 極度로 非能率的인 것이 되고 있으며 일반庶民交通에도 큰 障害를 주고 있는 것이다. 따라서 大衆交通機關 또는 大量高速交通機關의 開發과 거미줄같은 路線構成, 그리고 自家用自動車에 對한 自動車稅와 自動車燃料에 對한 特別消費稅의 稅率을 引上하는 方法 등을 通하여 自家用自動車의 保有性向을 抑制할 必要가 있다고 생각한다.

한편 駐車空間確保가 뒤따르지 않는 自家用自動車의 急速한 增加는 路上駐車를 一般化시키고 있는데 長期間에 걸친 路上駐車는 가득이나 좁은 街路의 스페이스를 줄임으로써 自動車의 往來를 妨害하고 交通混雜을 더욱 加重하게 한다. 公路는 本來 自動車의 保管을 爲해서라기보다 交通의 流動을 爲하여 만들어진 것이므로 街路막 駐車空間을 充分히 마련할 必要가 있으나 平面的駐車施設을 할 土地를 確保하기가 어렵기 때문에 地上과 地下에 걸친 高層의 立體的駐車施設을 民資로 많이 建設해야 할 것이다. 特히 自家用자동차가 몰리는 禮式場, 病醫院, 高級飲食店, 市場, 連鎖商家, 慰樂施設 등에는 停車場施設基準을 한층 強化하여 路上에 駐車車輛의 長蛇陣을 이루거나 車輛疎通을 妨害하는 일이 없도록 해야 할 것이다.

(3) 大都市人口集中의 防止

都市의 過大化는 地域의 均衡있는 成長을 沮害할 뿐만 아니라 갖가지 深刻한 都市問題를 惹起시켜 그 解決을 爲한 都市行財政需要를 크게 늘여 나게 한다. 따라서 이와같은 需要增大要因을 줄이고 地域隔差의 擴大를 막기 爲해서는

大都市에의 人口集中을 抑制해야 하며 이를 爲한 보다 果敢한 政策的·實踐的努力을 傾注해야 한다. 特히 特別市와 直轄市의 境遇는 그 必要性이 더욱 크다고 할 수 있다.

그동안 大都市, 特히 서울에의 人口集中을 防止하기 爲하여 多角的인 施策이 講究되어 왔고 또 그 結果 相當한 效果도 거두어왔지만 아직도 未洽한 狀態에 있는 것이 否認할 수 없는 事實이다. 그것은 서울을 包含한 大都市人口의 社會的增加가 높은 比率로 繼續되어 온것만 보아도 알 수 있다.

서울特別市の 人口는 이미 1986年 11月末 現在로 980萬名에 到達되었거니와 그동안 工場의 分散과 增設抑制, 大學增設의 規制, 一般市民과 新·增設工場에 對한 重課稅政策 등 적지않은 努力을 傾注해 왔으면서도 한편으로는 서울特別市自體에서 人口集中을 促進하는 方向으로 行政을 運營해온 면도 없지 않다.

人口를 줄이거나 그 늘어나는 것을 抑制하기 爲해서는 基本的으로 密度를 낮추거나 적어도 密度가 높아지지 않도록 하는 方向으로 都市計劃 및 建築行政을 해야 함에도 不拘하고 오히려 密度가 增大되는 方向으로 움직여온 것이 바로 그 좋은 例라고 할 수 있다. 이것은 결코 人口集中防止政策에 順應하는 施策이 아니라 逆行하는 施策이라 하여 마땅할 것이다.

따라서 때늦은 感은 있으나 지금부터라도 서울의 密度를 낮추기 爲한 施策, 即 都市再開發事業과 區劃整理事業을 통한 綠地空間의 擴大, 容積率과 建幣率의 基準強化, 風致地區와 綠地地域 그리고 公園과 오픈·스페이스의 擴大, 建物의 高度制限을 強化하기가 어려우면 이에 代身한 高層빌딩 및 高層아파트의 棟間離隔距離의 果敢한 擴大 등 措置를 取하여야 할 것이다.

密集·林立한 高層아파트群의 建築許容과 그 짧은 棟間距離, 區劃整理事業時의 不充分한 綠地面積의 確保 등 過去의 試行錯誤를 되풀이하지 않으려면 하루빨리 都市計劃을 再整備하고 建築規制를 強化해야 할 것으로 생각한다.

또한 보다 根本的으로는 首都圈에 過度하게 集中되어 있는 產業·金融機能과 教育·文化機能, 그리고 政治行政機能을 地方에 大幅 分散하여 首都에의 集中需要 그 自體를 줄이도록 하여야 할 것이다. 서울은 놀랍게도 全體人口의 23.6%를 차지하는 가운데 金融機關店舖의 41.6%, 銀行預金額의 61.6%, 法人稅의 71.8%, 綜合所得稅의 42.2%, 醫療機關의 40.4%, 自動車의 40%를 占하고 있는데 이와같은 跋行的現象은 各界各分野의 中央集權的 또는 首都集中的의 性向을 地方分權的 또는 地方分散의 方向으로 轉換함으로써만이 技本的은 正이 可能하게 될 것이다.

이와 아울러 地方中小都市와 農村을 機會와 살 재미와 보람이 있는 魅力있는 地域社會로 가꿈으로써 都市에의 人口流出要因이 減少되도록 하는 것도 重要하다고 생각한다. 地方自治의 實施과 함께 地方의 高等學校와 大學을 重點的으로 育成하는 同時에 地方產業의 振興을 通하여 地方에 많은 일자리를 만들도록 하는 한편, 地方自治行政 發展에 地方大學教授와 地方言論人 기타 各界人士가 積極的으로 參與하고 寄與하도록 誘導해야 할 것이다.

4. 맺는 말

以上으로 行政需要의 增加趨勢와 行政需給의 間隙縮小를 爲한 行財政運營의 改善方向에 關하여 筆者의 所見을 披瀝하였거니와 需給의

갭이 크면 클수록 行政需要나 行政서비스의 選別을 嚴格히 하여 過剩서비스나 先後가 뒤 바뀌는 行政供給의 事例가 없도록 해야할 것이다. 그러자면 政策決定過程을 보다 合理化, 近代化하는 同時에 財政運營을 보다 計劃化, 科學化하지 않으면 아니된다. 前近代의 非合理的인 政策決定이나 放慢하고도 無計劃의인 財政運營으로는 決코 늘어나는 行政需要를 適切히 選別하고 이를 效率的·經濟的으로 充足할 수가 없기 때문이다. 한편 行政需要增加自體의 原因除去 또는 減少를 爲한 對策과 行政의 供給力擴大와 生産性向上을 위한 方策도 講究하여야 하고

民間의 에너지를 最大限 活用하는 幅넓은 供給體制와 行政費用을 節減할 수 있는 減量運營體制도 아울러 發展시키지 않으면 아니될 것이다.

本稿에서는 이와같은 問題들에 對하여 여러 側面에서 考察·論述하고자 試圖하였으나 時間과 紙面의 制約으로 洽足할만큼 깊이 다루지 못하였다고 생각한다. 따라서 後日 다시 個個項目에 對하여 보다 深層的인 研究를 繼續하고 싶은 意慾을 느낀다. 어쨌든 이 拙稿가 行政需要增大와 關聯하여 行財政運營의 改善向上에 조금이라도 이바지할 수 있게 된다면 筆者로서는 큰 보람을 느낄 것이다.