

地方行政理念과 地方行政機能의 役割分擔

Value Premises of Local Administration and Redistribution of Local Administrative Functions

吳 熙 煥

(韓國地方行政研究院 研究員)

〈目 次〉

- I. 緒論
- II. 役割分擔을 위한 地方行政理念의 設定
- III. 地方行政機能의 部門間 役割分擔
- IV. 地方行政機能의 政府間 役割分擔
- V. 結論

I. 緒論

요즈음 政府란 무엇이며 政府의 적정규모는 어느 정도이어야 하는가, 그리고 市場機構와 政府介入과의 적절한 관계는 어떠해야 하는가에 대한 논의가 활발하게 진행되고 있다.

그 동안 우리 나라는 1960年代와 1970年代의 自主國防을 위한 國家安保와 정부주도의 經濟成長과 發展에 중점을 두므로써, 公共部門과 民間部門의 關係에 있어서는 民間部門에서 수행하여도 가능한 機能을 政府가 직접 수행하여 民間의 自律性과 민간부문 스스로의 해결능력을 저해하고, 政府의 民間部門에 대한 支援·管理能力의 한계에도 불구하고 政府가 民間部門에 대하여 광범위하게 관여함으로써 政府의 責任과 負擔을 가중시켜 왔으며,

中央政府(國家)와 地方政府(地方自治團體)의 관계에 있어서도 機能配分上 과도한 中央集中化 현상과 부분적 機能移讓으로 인한 地方政府의 自律性 저해 및 階層間 權限과 責任의 不一致 현상을 초래하였다는 등의 많은 問題點이 지적되어 왔다.¹⁾

더우기 1970年代에 石油危機를 거친 美國에서의 低成長과 스태그플레이션(stagflation)은 소위 Reganomics라 불리는 聯邦政府支出의 억제, 政府規制의 改廢, 民間投資나 國民들의 勤勞意慾을 촉진하기 위한 減稅 등 政府介入의 축소, 通貨供給의 억제 등 작은 政府의 指向을 더욱 가속화시키게 되었다.

따라서 本稿는 脆弱한 우리 나라의 財政規模下에서 政府機能의 擴大는 오히려 地方化時代에 대비해야 하고, 民間部門의 自律性과 創意性을 신장시켜야 하며, 작은 政府의 實現에 역행한다는 當爲性에서, 먼저 地方行政의 價値나 規範問題인 地方行政의 理念을 설정하고, 地方行政機能의 役割分擔을 公共部門과 民間部門, 中央政府와 地方政府로 나누어 그

1) 行政改革委員會, 行政改革에 관한 建議, 1989. 7, pp. 55~82.

基本 視角과 基準을 제시함으로써 地方行政領域의 適正化를 摸索해 보는데 그 目的이 있다.

II. 役割分擔을 위한 地方行政 理念의 設定

1. 地方行政理念의 意義

地方行政機能의 役割을 再定立하기 위해서는 먼저 地方行政이 궁극적으로 추구해야 할 理想 또는 준수해야 할 原則 등 그 理念이 선행되어야 할 것이다. 그것은 地方行政의 理念을 어떻게 규정하느냐에 따라 地方行政機能의 役割分擔의 內容도 달라질 수 있기 때문이다.

그러나 1960年代와 1970年代를 거치는 동안 憲法 附則은 地方自治를 거부함으로써 地方行政의 理念은 논의조차 이루어지지 못하였다. 즉, 1962年 第3共和國 全文改正 憲法은 “최초의 地方議會의 構成時期에 관하여는 法律로 정한다”(附則 第7條 第3項)고 하여 議會構成時期를 法定事項으로 留保하였으나 그 法律의 制定이 없었고,²⁾ 1972年 第4共和國 全文改正 憲法은 다시 “이 憲法에 의한 地方議會는 祖國統一이 이루어질 때까지는 구성하지 아니한다”(附則 第10條)라고 규정함으로써 地方自治에 관한 論議는 극히 제약되거나 禁忌視 되어 왔다.

그러던 것이 1980年 第5共和國 全文改正 憲法은 “地方議會는 地方財政自立案을 감안하여 순차적으로 구성하되 그 構成時期는 法律로 정한다”(附則 第10條)고 규정하여 地方自治에

관한 논의가 다시 일기 시작하였다. 그 후 地方行政에 관한 著書나 論文이 다수 출간되었고 아울러 地方行政理念도 조금씩 다루어지기 시작하였다. 특히 1987年 上半期까지 적합한 一部地域에 地方議會를 구성한다는 1984年 11月の 地方自治實施方向에 관한 與野合意는 국민의 많은 관심을 불러 일으키는 계기가 되기도 하였다.

어쨌든 이러한 地方行政이나 地方自治에 관한 憲法上的 規制와 함께 주로 事實問題만을 다루어 왔던 學問上的 이유로 地方行政의 理念은 관심의 대상이 되지 못하였는 바 지금까지 제시된 地方行政理念의 定義를 정리해 보면 다음과 같다.

첫째로, 地方行政理念이란 地方行政이 추구하는 價値와 理想 및 준수해야 할 指導原則으로, 地方行政의 발전정도를 측정하는 評價基準이라고 한다.³⁾

둘째로, 地方行政의 발전적 理念이란 國家發展後行期의 國家社會 環境변화에 적용·발전할 수 있는 行政哲學 혹은 行政觀이라 한다.⁴⁾

셋째로, 地方行政理念을 地方行政이 추구하는 價値와 지향하는 理想 및 준수하여야 하는 原則으로, 地方行政의 發展指標로 파악한다.⁵⁾

넷째로, 地方行政理念을 地方化 時代의 새로운 要求에 대응하여 地方行政이 指向해야 할 地方行政의 行動樣式이라 한다.⁶⁾

2) 金安濟, “韓國 地方自治 略史: 政府樹立以後”, 比較行政 第2號(서울: 地方行政研究所, 1985. 3), p. 12.

3) 鄭世焜, 地方行政學(서울: 法文社, 1984), p. 27.

4) 盧隆熙, 韓國의 地方自治: 回顧와 展望(서울: 綠苑出版社, 1987), p. 471.

5) 崔昌浩, 地方自治制度論(서울: 三英社, 1988), p. 39.

6) 韓錫德, 地方化 時代로의 轉換에 따른 地方行政方向: 地方自治制 實施를 앞두고, 地方行政研究 第3卷 第4號(서울: 韓國地方行政研究院, 1988. 11), p. 30.

이상의 정의에서 地方行政理念은 行政決定, 執行, 評價 등 行政過程上에서 따라야 할 일 반적인 指針, 基準, 原則으로서 行政哲學이나 行政의 理想的 未來像이 포함된 개념이라 하겠다. 이러한 地方行政理念은 時空間的·文化的 속성을 갖는다는 점에서 恒久性이나 同時性을 띠지 않으며, 國家의 政治哲學 내지 地方行政哲學의 문제이므로 時代와 國家에 따라 그 社會의 支配的 價値觀을 반영하는 文化的·狀況的·歷史的 制約性을 초월할 수 없다. 따라서 地方行政理念은 시대에 따라서 다를 수 있고 또한 行政部門이나 行政過程에 따라서도 그 理念은 다를 수 있다는 특성을 갖고 있다.

7) 國內의 行政學 教科書를 중심으로 行政理念을 다음과 같이 整理하고 있다. 閔 振, “韓國의 行政理念에 관한 研究”, 冠岳行政學會(編), 行政과 價値(서울: 法文社, 1988), p. 268.

著者別 行政理念의 유형

	能率性	民主性	合法性	效果性	衡平性	政治的 中立	기타
金圭定 ('87)	○	○	○	○			生産性
朴東緒 ('84)	○	○	○	○			信賴性
朴文玉 ('74)	○	○	○				
朴鷹擊 ('84)	○	○	○	○	○		安定性 合目的性 合理性
白完基 ('84)	○	○	○	○		○	
慎斗範 ('87)	○	○	○	○	○		
安海均 ('85)	○	○	○	○	○		
劉鍾海 ('85)	○	○	○	○	○	○	
李相安 ('82)	○	○	○	○			
崔昌浩 鄭世煜 ('86)	○	○	○				

註: '○'표는 學者別로 주장하는 個別行政理念을 나타냄.

2. 地方行政理念의 類型

地方行政理念은 시대의 흐름이나 論者들의 개인적 시각에 따라 다를 수 있음은 지적한 바와 같다. 여기에서도 지금까지 교과서나 논문에서 제시된 類型들을 정리해 보면 다음과 같다.⁷⁾

첫째로, 國家行政과 같이 地方行政에 있어서도 그것이 추구하는 價値와 理想 및 준수해야 할 原則이 요구되는 바 비록 地方行政의 指導理念이 地方行政現實과 완전히 부합될 수 없더라도 地方行政은 이를 위하여 부단히 노력해야 한다고 하면서 그 類型을 ① 民主性·公正性·信賴性, ② 合法性, ③ 合目的性·效果性, ④ 個別性·多元性, ⑤ 合理性·能率性·生産性을 제시하고 있다.⁸⁾ 이 가운데에서 民主性의 특징으로 分權化, 地方行政決定에 있어 住民參與의 保障, 地方行政의 責任性, 公開行政, 行政倫理의 確立, 行政救濟制度의 確立, 地方行政機構의 民主的 編成 등을 들고 이를 구체적으로 설명하고 있다.

특히 地方行政의 指導理念은 相衡되는 경우가 있음을 지적하면서 <表 1>과 같이 理念間의 우선순위를 제시하고 있다.

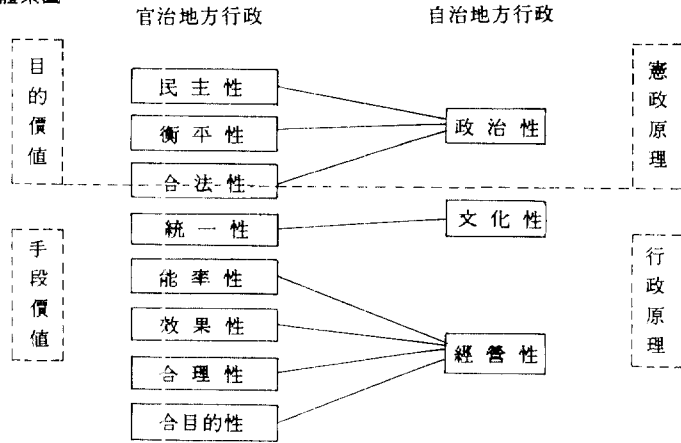
<表 1> 地方行政의 指導理念간의 優先順位.

- ① 民主性·合法性 …… 最上位目的
 - ② 公正性·信賴性 …… 上位目的
 - ③ 個別性·多元性 …… 下位目的
 - ④ 合目的性·效果性 …… 目的의 實現
 - ⑤ 合理性·能率性·生産性 …… 手段關聯性
- …… 目的關聯性

둘째로, 現代行政의 役割이 體制維持的 安

8) 鄭世煜, 前掲書, pp. 27~39.

〔圖 1〕 地方行政理念 體系圖



定化的 機能에서 더 나아가 發展의 方向을 제시하고 유도하며 영향을 미칠 수 있는 體制變換의 발전이라는 적극적 기능을 수행하는 것이라 볼 때에 그 行政의 理念은 항상 發展指向의 이어야 한다고 전제하면서, 國家行政理念과 크게 다를 바 없는 官治地方行政理念을 검토하고 地方自治行政理念을 일반행정 의 이념들보다는 더 포괄적인 개념으로 政治性, 文化性, 經營性 등 [圖 1]과 같이 地方行政理念體系圖를 제시하고 있다.⁹⁾

地方行政의 理念으로서 우선 政治性에는 ① 住民參與의 確保, ② 住民統制의 強化, ③ 地方行政의 民主化를 들고 있고, 文化性에는 ① 地方文化行政의 推進, ② 行政文化의 刷新을 들고 있으며, 끝으로 經營性에는 ① 財源確保 努力의 極大化 ② 작은 政府의 指向, ③ 經費支出 및 投資決定의 合理化를 언급하고 있다.

세째로, 地方行政의 理念으로는 여러 가지가 있을 수 있다고 지적하면서 그 가운데 중요한 것으로 地方行政의 ① 民主性과 能率性, ② 合法性과 合目的性, ③ 綜合性과 多元性을

제시하고 있다.¹⁰⁾

여기에서 民主性은 住民의 권익보호를 위하여 分權·參與·責任·公開 등을 구현하는 것이고, 能率性은 住民의 福利增進을 위하여 合理·節約·生産性을 도모하는 것이며, 合法性은 行政에 있어서 法令適合性을 도모하는 것이고, 合目的性은 行政에 있어서 目標達成度(效果性)를 높이는 것이라 한다. 그리고 綜合性은 지역안의 모든 部門·要素들을 포괄적으로 고려하여 일관성있고 體系性있는 計劃과 執行을 도모하는 것으로 同一 地域·機關·團體內的 여러 要素의 融合問題이고, 多元性은 각 地域·機關·團體의 特殊性에 따른 각각의 個別性을 도모하는 것으로 상이한 地域·機關·團體사이의 類型의 分化問題라 한다.

네째로, 地方化 時代의 새로운 要求에 부응하여 地方行政이 지향하여야 할 地方行政의 行動樣式으로서 理念을 정립하는 것은 매우 중요한 의미를 갖는다고 하면서, 地方行政이 추구해야 할 目標을 전제로 行政이 추구하는 일련의 이념인 民主性, 效果性, 能率性, 合法

9) 盧隆熙, 前掲書, pp. 473~483.

10) 奉昌浩, 前掲書, p. 39.

성을 바탕으로 하고 地方化 時代に 요구되는 目標을 충실히 수행하기 위하여 강조되는 地方政治性, 經營性, 地域福祉性을 추가하여 그 理念으로 제시하고 있다.¹¹⁾

3. 地方行政理念의 設定

地方行政의 理念에 관한 論議가 1980年 이전에 출간된 교과서는 물론 그 이후에 출간된 많은 교과서에서도 거의 이루어지지 않은 것은 다음과 같은 理由로 그 중요성이 인식되지 못하였기 때문이라 하겠다.

첫째로, 전술한 學問上의 성격에서 연유하는 바와 같이 地方行政의 理念的 體系를 확립하기 위하여 價値體系에 대한 論理추구보다는 현실적 문제 등 當面課題의 해결에만 집착함으로써 상대적으로 理念의 필요성에 대한 인식이 부족했다.

둘째로, 그 동안 地方行政이 中央行政의 一線行政이나 부속행정으로 인식되거나 취급됨으로써 地方行政의 獨自性·自律性이 강조되지 못하여 中央行政의 理念을 그대로 준용하거나 답습하여도 무방하다는 인식때문이 아닐까 생각된다.

따라서 地方行政理念의 설정은 다음과 같은 이유에서 그 필요성을 발견할 수 있을 것 같다. 즉 經濟開發 등 종래의 能率性 追求를 위한 中央集權의 行政에서 地方分權의 行政으로 전환되기 위해서는 中央政府와 地方政府와의 關係가 垂直的·隸屬的 關係에서 水平的·協調的 關係로 전환되어야 한다는 점이다.¹²⁾ 또한 地方行政의 獨自性·自主性을 확보하기 위

하여는 地方政府 스스로가 지켜야 할 行動準則 또는 行政哲學이 전제되어야 한다는 것이다. 이것은 地方自治가 실시됨으로써 經濟優先·開發優先에서 福祉優先, 生活優先¹³⁾으로 지방행정 方向이 전환될 것이므로 尙來의 公共部門과 民間部門의 役割分擔은 물론 政府間의 事務配分 등 실제문제를 해결하는데 중요한 준거가 될 것임에 틀림없기 때문이다.

이상의 필요성과 기존의 이념을 중심으로 새로운 地方行政理念을 <表 2>와 같이 설정해 보기로 한다. 다만 여기에서도 전술한 바와 같이 時代나 國家, 論者의 價値觀·經驗則에 따라서는 여기에서 分類하고 있는 目的指向理念과 手段指向理念의 位置 및 重要性이 다를 수 있음은 당연하다.

<表 2> 地方行政理念의 分類

目的指向理念	手段指向理念
民主性	能率性
合法性	效果性
綜合性	多元性
文化性	經營性

여기에서 民主性, 能率性, 合法性, 效果性이 一般行政의 理念이라면 綜合性, 多元性, 文化性, 經營性은 地方行政에서 특히 강조되어야 할 理念이라고 하겠다.

이 分類에 대한 概念을 요약해 보면 다음과 같다.

가. 民主性

民主性이란 본래 自由와 平等을 내용으로 하는 民主主義를 行政에 적용하는 것으로서 行政이 個人이나 일부 또는 특정계층을 위한

11) 韓錫龍, 前掲論文, pp. 30~31.

12) 岩崎美紀子, “中央·地方關係と地方政府論, 都市問題 1月號(東京: 東京市政調査會, 1988), pp. 23~26.

13) 佐久間彊, 地方自治講義(東京: 第一法規, 1984), pp. 175~177.

것이 아니라 국민전체를 위한 것이어야 하며, 국민전체의 意思가 반영되어야 한다는 것이다. 이러한 民主性 概念은 地方行政에 있어서도 行政過程의 民主化를 통하여 住民의 意思를 반영하고 주민전체의 利益을 실현하며, 住民에게 責任을 짐으로써 住民의 權益保護를 위하여 分權·參與·責任·公開 등을 통하여 구현되는 理念이다.

나. 能率性

能率(efficiency)이란 投入(일정한 產出을 위해 제공된 努力, 時間, 費用 등)에 대한 產出(일정한 投入에 의해 얻어진 成果, 所得, 便益 등)의 比率를 의미하는 것으로 能率性이란 일정한 投入量으로 產出을 극대화하거나 일정한 產出량을 확보하기 위하여 投入을 극소화하는 것이다. 이러한 能率性 理念은 地方行政에 있어서 地方政府가 보다 적은 租稅負擔으로 住民福祉와 관련된 公共서비스를 보다 많이 제공하여야 하기 때문에 증시되는 理念이다.

다. 合法性

合法性은 法治主義, 法の支配(rule of law),¹⁴⁾ 法에 의한 行政, 法律適合性으로 표현되는 것으로, 行政活動은 行政의 근거가 되고 이를 기속하는 法律에 따라야 한다는 것이다. 이러한 合法性의 內容도 점차 변화되어 形式的 合法性에서 實質的 合法性으로, 內容的 合法性

은 물론 節次的 合法性을 요구하고 있다. 이것은 行政의 專門化로 裁量行爲와 委任行爲가 늘어나기 때문에 行政의 예측성과 救濟를 위해 필요한 것으로 地方行政에 있어서도 그대로 적용되는 行政理念이다.

라. 效果性

效果性이란 본래 설정된 目標의 達成度를 의미하는 것으로 行政은 目標의 달성을 극대화해야 한다는 行政理念이다. 이러한 效果性은 地方行政에 있어서 自治團體가 추구해야 할 목표, 즉 國家目標를 수용하면서 자신의 目標을 설정·달성할 수 있는 組織과 管理體系를 갖추어야 한다는 것을 의미한다.

마. 綜合性

地方自治團體는 해당 地域內에 있어서 주민전체의 一般的·共通의 利益을 전체적·종합적으로 증진하는 것을 그 임무로 한다. 따라서 地方行政은 多面的·全體的·包括的 機能을 수행하는 綜合行政을 그 特質로 하기 때문에¹⁵⁾ 部門·要素들을 포괄적으로 고려하여 一貫性있고 체계적인 計劃과 執行을 도모하는 綜合性을 그 理念으로 한다.

바. 多元性

반면 地方行政은 國家內에서의 한 地域共同社會를 單位로 하여 각 地方이 가지고 있는 특수한 條件속에서 個別的·多元적으로 실시되는 地方行政을 그 特質로 한다. 따라서 地方行政은 각 地域·機關·團體의 特殊性에 따른 각각의 多元性(個別性)을 그 理念으로 한다.¹⁶⁾

14) 法の支配는 ① '人間의 恣意에 의한 支配'를 방지하기 위한 實定法에의 準據, ② 實定法の 制定·解釋·適用을 엄격히 분리시키기 위한 三權分立의 保障, ③ 실정법을 초월하는 自然法の 인정, ④ 초월법의 해석을 위한 公務員의 良心과 理性的 존중 등을 그 주요 내용으로 한다. 許範, "새로운 公共行政의 摸索: 民本行政의 理念과 課題", 韓國行政學會, 民主社會의 成熟을 위한 公共行政, 1988, p. 103.

15) 孫在植, 現代地方行政論(서울: 博英社, 1983), p. 13; 金甫炫·金庸來, 地方行政의 理論과 實際(서울: 法文社, 1982), p. 37. 崔昌浩, 前掲書, p. 39.

16) 鄭世煜, 前掲書, p. 34.

사. 文化性

文化性은 住民의 價値觀이나 欲求가 다양화되면서 삶의 質에 대한 關心高潮와 精神的·人間內在의 참삶을 누릴 수 있도록 人間性이 넘치고 地域實情에 알맞으며, 創造的이고 審美的인 行政의 文化化를 추구하는 것이다. 이것은 工業化로 인한 劃一性에서 탈피하여 多樣性을 추구하며 官僚主義의 統一性에서 벗어나 個別性을 추구하려는 것으로 住民自治, 基礎自治團體에 의한 主導, 行政革新 등을 통해서 이루어진다는 점에서 중요한 地方行政理念이 된다고 하겠다.¹⁷⁾

아. 經營性

地方自治는 住民의 福祉增進을 위한 事務를 住民의 費用負擔과 스스로의 責任아래 자신들의 손으로 처리하는 것을 말한다. 이는 地方行政이 自體財源에 의해 最大의 公共서비스를 제공하는 財政的 自立을 의미한다. 그러나 地方政府는 高度成長期에 안이한 費用負擔手段을 선택함으로써 安定成長段階로 이행되면서 財源의 限界가 발생하여 財政收支의 不均衡이 유지되어 왔다. 따라서 經營性은 地方行政에 獨立採算方式의 企業的 運營이 도입되어 地方의 開發과 管理機能이 企業經營의 性格을 띠어야 한다는 것이다.¹⁸⁾ 이것은 公共서비스의 供給體系를 확립함은 물론 地方財政의 擴充과 適正한 地方行政領域을 도모하기 위하여 경시되어서는 안될 중요한 理念이라 하겠다.

끝으로 地方行政理念간의 우선순위에 대해서는 이를 인정하는 견해와¹⁹⁾ 그 우선순위에

전혀 언급이 없는 경우가²⁰⁾ 있는데, 地方行政理念이 狀況的인 產物이고 目的과 手段은 항상 連鎖關係를 가지고 있다는 점에서 우선순위를 반드시 인정해야 할 필요성은 없을 것으로 생각된다.

III. 地方行政機能의 部門間 役割分擔

1. 基本視角

行政改革委員會는 政府機能과 民間機能의 再定立에서 그 동안 정부주도형의 國家發展戰略으로 部門間에 다음과 같은 문제점이 발생하였다고 한다.²¹⁾

① 우리 나라는 政府樹立 이래 民間部門이 발달되지 않아, 政府가 거의 모든 분야에 직접 개입하여 國家發展을 주도하는 役割을 담당해 왔기 때문에 政府의 民間部門에 대한 關與範圍가 과다하다.

② 民間部門에서 수행하여도 가능한 機能을 국가에서 직접 수행함으로써 民間의 自律性을 신장하려는 民主化趨勢에 부응하지 못하고 있고, 民間部門 스스로의 해결능력 신장을 저해하고 있다. 또한 정부의 민간부문에 대한 支援·管理能力의 限界에도 불구하고 정부가 민간부문에 대하여 광범위하게 관여함으로써 정부의 責任과 負擔을 가중시키고 있다.

③ 정부기능은 法令 및 公的 監視體系에 의하여 운영되기 때문에, 정부의 업무수행상 組織과 豫算上的 硬直性이 있고, 政府 人力의 專門性 不足과 公的 獨占으로 인한 경쟁성의

17) 盧隆熙, 前掲書, p. 480.

18) 上掲書, pp. 477~480.

19) 鄭世煜, 前掲書, pp. 37~39; 盧隆熙, 前掲書, p. 483.

20) 崔昌浩, 前掲書, p. 39.

21) 行政改革委員會, 前掲書, p. 61.

결여 등으로 民間部門에 비하여 政府의 機能 遂行의 효율성이 저하되는 분야가 발생하고 있다.

④ 지금까지 정부가 해온 政府機能 移讓作業을 보면, 政府機能의 민간이양이 주로 政府機關 管掌機關의 의사에 따라 이루어지고 있는 관계로, 管掌機關의 政府機能 移讓 회피현상이 야기되고, 民間移讓이 이루어지는 경우에도 산발적이고 소규모로 행해지고 있다는 등이 그것이다.

따라서 社會環境의 변화에 능동적으로 대처하고 民間의 自律性を 신장시키기 위해서는 公共部門(政府)과 民間部門간에 다음과 같은 基本視角이 전제되어야 한다.

첫째, 작은 政府의 指向이다. 이것은 適正規模의 政府組織體의 유지를 통하여 行政의 經費를 절감하고, 行政의 能率的 遂行을 도모하여야 한다는 것이다. 특히 多樣化되어 가면서 急増하는 行政需要에 대응하기 위해서는 서비스의 供給主體를 다원화하여야 한다는 것으로 전술한 地方行政理念가운데에서 經營性, 能率性和 직접 관계가 있다.

둘째, 民間의 自律性和 創意性的 伸張이다. 즉 民間部門의 활력을 제고하고 그 기능을 최대한 발휘할 수 있도록 부적절한 行政規制는 이를 폐지 또는 간소화하는 한편 行政規制制度의 운영을 합리화함으로써 民間의 自律性和 創意성을 적극 신장하여 한편으로는 지속적인 經濟成長의 기틀을 마련하고 다른 한편으로는 民主化的 內實을 다지도록 하여야 할 것이다.

2. 公共部門과 民間部門의 區分과 內容

行政의 機能問題를 다룰 때에 제일 먼저 대두되는 것이 公共部門(public sector)과 民間

部門(private sector)의 區分問題이다. 즉 公共部門과 民間部門이 자기 무엇을 말하며 양자의 관계는 어떠한가라는 것으로 行政學에서 政治와 行政, 政策과 行政, 公益과 私益의 문제만큼 복잡하고 해결하기 힘든 문제라고 한다.²²⁾

그러나 本稿에서는 公共部門과 民間部門의 區分理論 등 그 구체적 내용은 피하고 다만 地方行政機能의 役割分擔을 위한 區分을 [圖 2]와 같이 단순화시키고자 한다.²³⁾

먼저 A領域은 公共部門으로 여기에는 中央政府, 地方自治團體, 公企業 및 政府關聯金融機關이 포함된다.

다음으로 B領域은 民間部門으로 個人, 家族 및 각종 단체가운데에서 非營利團體가 포함된다.

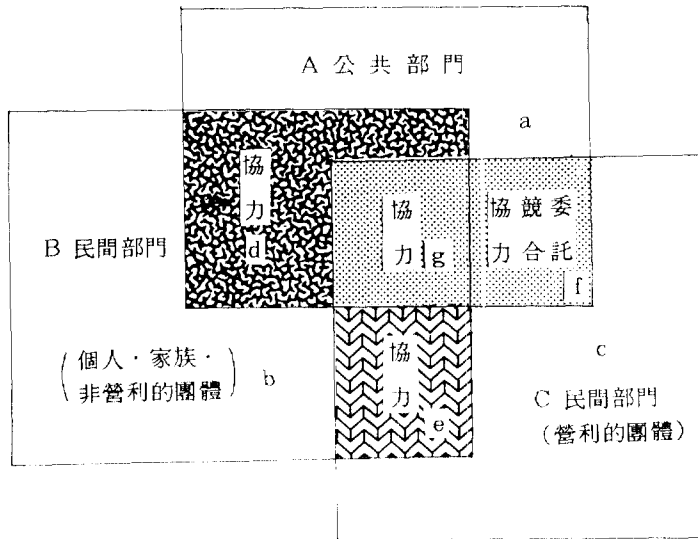
그리고 C領域은 같은 民間部門이지만 個人事業者, 企業, 業界를 중심으로 하는 營利團體로 活動範圍는 주로 市場의 交換作用을 통해서 이루어진다.

이러한 3개의 領域은 서로 중복되는 部分을 포함하면 다시 7개의 領域으로 細分化된다.

① a領域은 B, C의 民間部門과 직접적 관계가 없는 政府活動으로 公共部門이 서비스를

22) G.E. Caiden, *The Dynamics of Public Administration*(Hinsdale Ill.: Dryden Press, 1971), pp. 9~21; E.S. Savas, *Privatization: The Key to Better Government*(Chatham, N.J.: Chatham House Publishers, 1987), pp. 3~4; 朴景源, 都市公共서비스 供給의 民間化에 관한 研究, 博士學位論文(서울: 延世大學校 大學院, 1989), pp. 14~19; 白完基, “行政機能의 配分 및 再定立問題” 韓國行政學報 第20卷 第1號(서울: 韓國行政學會, 1986), pp. 16~18.

23) 總合研究開發機構·地方自治研究資料センター(編), 都市化時代の行政哲學: 公共サービスの內容と負擔(東京: 第一法規, 1980), p.129.



〔圖 2〕 部門間 區分 및 役割分擔

직접 제공하고, 운영하는 전형적인 公共部門의 領域이다.

② b領域은 A와 C의 活動으로부터 일정한 獨立性을 유지하는 個人, 家族의 私的 生活과 各種 集團의 活動領域이다.

③ c領域은 原則的으로 市場機構를 통하여 事業者가 자유스럽게 企業活動을 영위하는 領域이다.

④ d領域은 A와 B 즉 公共部門과 住民 및 비영리적 단체가 事案別로 適當한 役割을 分擔하면서 協助하는 活動領域이다.

⑤ e領域은 B와 C의 民間部門끼리 協力하는 活動領域이다.

⑥ f領域은 公共部門과 營利的 團體의 활동 영역이 중복되는 領域으로 役割分擔에는 協力, 競合, 委託의 類型이 있다.

⑦ g領域은 A, B, C의 領域이 모두 중복되는 領域으로 서로 協力하여 役割을 수행하게 된다.

이상의 7개 領域에 대한 구체적 내용을 日本의 老人福祉에 관한 役割分擔의 事例(三鷹市, 武藏野市, 神戸市)를 살펴보면 다음과 같다.²⁴⁾

첫째, a의 領域에는 ① 老人福祉手當 支給, ② 老人家庭奉仕員(地方公務員) 파견, ③ 老人健康調査(비용은 무료), 都와 國家에 의한 老人醫療費 助成, 健康相談, ④ 老人福祉 電話貸付, 욕조 대부, 긴급전화(獨身 老人과 福祉員 연결) 設置, 都의 敬老乘車證 교부, 특수집대 대부, 침구 건조, ⑤ 公設·公營의 노인정, 특별양호노인홈, 공원 등의 노인휴게소 설치 등.

둘째, b의 領域에는 ① 老人福祉에 관한 住(市)民의 이해 및 배려, 노인을 공경하는 市民的 風土와 近隣社會, ② 노인문제에 적극적으로 대응하는 個人·家族의 노력과 責任, ③ 각종 봉사단체(法人 포함)나 個人에 의한 봉

24) 上掲書, pp. 138~141.

사활동(자원봉사활동) 등

세째, c의 領域에는 ① 高齡者의 적극적 고용, 고령중업원에 대한 배려, ② 企業의 厚生福祉施設의 개방 및 연구, 醫療機關에 의한 老人問題에의 적극적 공헌 등

네째, d의 領域에는 ① 자원봉사자에 의한 獨身 노인의 給食서비스(자원봉사자가 市로부터 實費로 400엔을 받아 요리해서 市內의 70歲이상의 노인덕에 週一回 점심이나 저녁을 배달한다. 노인도 한끼에 100엔을 부담), 友愛訪問事業(자원봉사자인 友愛訪問員이 독신 노인을 방문하여 生活相談, 사고방지, 고독감 해소, 삶의 보람을 느낄 수 있도록 노력한다), ② 老人團體의 助成, 都에 의한 高齡者事業團 助成(고령자사업단은 고령자會員制의 自主組織으로 일을 한다. 운영은 전부 會員자신이 하고 都는 이에 補助金を 交付한다), 老壯綠化隊(武藏野市の 경우 10人으로 편성된 4개의 老壯綠化隊가 市 公園의 苗木移植, 김매기, 청소업무를 자주적으로 실시하고 市는 이에 대해 1日 1,400엔 정도의 보수를 지급한다. 老壯綠化隊員의 活動은 市로부터 謝禮를 받고 있으나 넓은 의미에서 봉사활동으로 간주된다), ④ 老人居室整備資金 貸付, 民間施設을 차입하여 노인에게 휴게시설 제공, 노인레저농원개설사업(民間地主로부터 市가 土地 借用) 등.

다섯째, e의 領域에는 民間病院과 老人福祉施設에 있어서 B의 자원봉사활동 등.

여섯째, f의 領域에는 ① 老人入院침대의 확보(市醫師會와 契約하여 老人침대를 확보하고 病院에 委託料를 支拂한다), ② 病上老人訪問看護事業(醫師 1人, 간호원 1人의 전담 방문단이 對象家庭을 순차적으로 방문한다), 理

容部の 출장이발서비스(武藏野市の 경우 理容師의 이발료는 市로부터 받으며 출장수수료는 없다), ③ 公設·民營의 특별 양호노인시설과 老人治療施設을 겸한 老人治療센터, ④ 社會福祉法人이 설치하는 특별양호노인홈의 조성 등.

끝으로, g의 領域에는 老人保護宿泊費 조성(65歲이상의 老人이 年 1回 市와 계약한 여관에서 宿泊·保護한다. 이것은 A, B, C가 비용을 부담하고 봉사한다) 등이 그것이다.

3. 役割分擔基準

公共部門과 民間部門간의 役割分擔基準도 論者에 따라 다를 수 있다. 그것은 부문간의 범위 등 개념자체가 갖고 있는 모호성에서 발생하기 때문이다.

따라서 公共部門과 民間部門을 구분하는 기준 가운데에서 ① 外延性이 높은 財貨나 서비스의 生産業務, ② 共同體의 存立에 보다 본질적인 業務, ③ 市場의 기능에만 맡길 수 없는 業務, ④ 社會的 衡平을 推進하고 보장할 필요가 있는 業務, ⑤ 公共部門이 특별히 보호하고 육성해야 할 特定業務, ⑥ 大規模 資本 및 技術業務, ⑦ 社會的 弱者의 保護業務, ⑧ 再生産이 없는 土地와 같이 特定物 自體가 公的인 性格을 띠는 업무 등은 公共部門이 담당하여야 한다는 것을 지적하기도 한다.²⁵⁾

25) 白完基, 前掲論文, p. 18. 그 밖에 事務를 ① 企劃, ② 施設建設, ③ 施設管理運營, ④ 事業活動으로 나누고 發展의 段階에 있어서 住民과 行政의 役割分擔을 다음과 같이 記述하고 있다.

	企劃 立案	施設 建設	施設管理 運營	事業 活動
住民	C ₂			
行政	G ₁ C ₁ G ₂			

註) G₁: 住民의 必須的 役割分擔, C₂: 住民의 任意的 役割分擔, G₂: 行政의 必須的 役割分擔, G₁: 行政의 任意的 役割分擔

日本都市センター(編),自治體の行政サービス: 公,共,私の役割分擔(東京: 學陽書房, 1986), p. 73.

그러나 여기에서는 總合研究開發機構와 地方自治研究資料센터가 제시한 基準을 살펴보고자 한다.²⁶⁾

가. 民間部門 우선

公共部門의 擴大는 ① 民間部門의 영역을 축소시키고, ② 個人的 自主性이나 自發性을 약화시키며, ③ 公共部門(行政)은 매우 비경제적이기 때문이다. 이것은 역할분담의 기준이라고 하기 보다는 役割分擔의 原則이라 하겠다.

나. 權力性

전염병환자의 격리나 위법건축물의 단속과 같이 住民의 自由意思와는 관계없이 전염병 예방이라든가 地域의 環境整備 등 사회적 필요에 의한 公共目的의 達成을 위하여 權力의 行使가 필요한 기능은 公共部門이 담당하여야 한다. 이것은 기능의 성격이 어느 정도 公權力을 필요로 하느냐로 측정하는 基準이다.

다. 外部效果

전형적인 公共서비스는 市場財(私的財)에 비하여 ① 非競爭性, ② 非排除性, ③ 非選擇性의 특징을 갖고 있다. 이러한 세가지 특징을 外部效果라 하는데 外部效果가 높은 기능을 公共部門이 담당하여야 한다는 것이다. 이것은 그 便益이 불특정다수인에게 파급되느냐 아니면 매우 제한된 특정인에게만 파급되느냐로 측정하는 기준이다.

라. 安定性

住民의 生命, 財産, 生活과 직결된 機能을 市場機構에 맡기는 것이 오히려 경영부실로 인한 도산 등으로 서비스의 供給이 중단될 염려가 있는 것은 公共部門이 담당하여야 한다

는 것이다. 이것은 서비스가 안정적으로 供給되는 것이 事業의 目的에 어느 정도로 필요한가에 따라 판단한다.

마. 規模의 利益

많은 住民이 필요로 하는 사회적 수요로서 個人이나 企業이 처리하는 것이 전체적으로 보아 비경제적이거나 비수익성으로 民間企業이 참여하기 어려운 것은 公共部門이 담당하여야 한다는 것이다.

그 밖에 必需性(基本的 需要/所得), 不平等取扱의 排除, 民間部門 活動에 대한 支援 등의 基準을 제시하고 있다.

IV. 地方行政機能의 政府間 役割分擔

1. 基本視角

前節에서와 마찬가지로 行政改革委員會는 政府間 機能配分의 問題點을 다음과 같이 지적하고 있다.²⁷⁾

① 전통적으로 中央集權的인 行政體制를 유지하면서 地方自治團體를 國家行政의 下部機關으로 보는 시각이 주도해온 데다, 中央 各部處의 조직과 권한을 유지하기 위하여 機能移讓에 소극적이다.

② 기능을 이양함에 있어서도 관련기능을 총체적으로 이양하지 않고 부분적으로 이양하여 權限과 責任의 不一致現象을 초래하고, 형식상의 機能移讓과 동시에, 여러 가지의 사전적 통제수단이나 조건을 부가하여 機能移讓을 저해하며 실질적 권한을 주지 않고, 調査·確

26) 總合研究開發機構·地方自治研究資料 센터-(編), 前掲書, 170~178.

27) 行政改革委員會, 前掲書, pp. 80~81.

認 등 경미한 부수적 사무만을 위임하여 自治團體의 업무부담을 가중시키고, 사무기관의 효과를 반감시키는 경우가 많다.

③ 地方自治團體 수행기능 중 委任事務, 특히 機關委任事務의 과다로 地方政府的 固有事務의 비중이 너무 낮고 국가의 과도한 감독을 초래하게 되어 地方自治團體의 自律性을 위축시키게 된다.

④ 機能의 中央集中과 더불어 人材·知識·情報 등도 中央에 집중되어 있기 때문에 自治機能의 취약과 동시에 기능수행능력과 태세도 미약하다. 특히 地方自治團體의 업무량 증가에 따른 所要人力과 豫算의 동시확보가 이루어지지 않는 경우 地方自治團體의 負擔加重問題와 행정서비스의 질 저하문제가 발생된다고 하는 것 등이다.

따라서 바람직한 中央政府와 地方自治團體간의 役割分擔을 위해서는 다음과 같은 基本視角이 前提되어야 한다.²⁸⁾

첫째, 地方自治의 確立이다. 이것은 住民自治의 강화와 中央政府에 대한 自治團體의 對等·併立關係의 확립을 의미한다. 즉 住民이 自治團體의 政治·行政過程에 적극적으로 참여하는 체제가 마련되지 않고는 事務나 權限의 自治團體로의 委託이나 移讓은 의견상으로만 民主的일 뿐이고, 國家와 地方自治團體, 市·道와 市·郡·區의 실질적인 法的 對等·併立關係가 이루어지지 않으면 결국 기능배분은 새로운 類型의 中央集權的 地方의 支配를 받게 된다. 이것은 금년 6월 地方議會的 구성이 예상되고²⁹⁾ 내년 上半期에는 地方自治團體

의 長이 直選되는 등 실질적 地方自治의 실시에 대비하여 중요한 전제가 된다.

둘째로, 効率的 行政運營의 確立이다. 여기에서 効率이란 住民의 生存, 福祉의 確保, 人權保障을 의미한다. 따라서 어떤 行政事務나 權限을 모두 國家 또는 地方自治團體의 어느 하나에 배분하기 보다는 住民의 生存, 福祉의 確保, 住民의 權利 등을 고려하여 性質에 따라 國家와 地方自治團體 상호관계에서 결정되어야 한다는 것이다.

2. 役割分擔基準

中央政府와 地方政府간의 役割分擔基準은 결국 公共財와 公共서비스의 供給責任을 어떻게 割當할 것인가에 대한 問題로서 公共서비스의 最適供給規模를 決定하는 基準이다.

먼저 日本의 關西經濟聯合會는 行政서비스의 効率的 給付條件으로 ① 기술적으로 가장 効率的인 給付方法 즉 가능한 한 낮은 費用으로 給付할 수 있는 方法을 선택하고 ② 住民選好에 가장 적합한 行政서비스의 給付形態를 선택한다는 2가지 조건을 전제로 行政需要側에서 住民의 選好와 利益의 擴散, 行政供給側에서 規模의 經濟와 行政施設의 立地基準을 제시하고 그 밖의 基準으로 所得再分配를 들고 있다.³⁰⁾

이어서 地方自治法 第2條와 同法 別表의 약 600여개 地方行政서비스를 위의 5가지 基準에 맞추어 分析하고 이를 주요항목별로 재분류하여 <表 3>과 같이 效率基準을 제시하고 있다.³¹⁾

30) 白成雲, 政府間 機能配分과 財源配分の 連繫基準에 관한 研究, 博士學位論文(서울: 高麗大學校 大學院, 1987), p. 32.

31) 關西經濟聯合會(編), 廣域行政의 經濟效果(東京: 學陽書房, 1968), pp. 9~17.

32) 上揭書, p. 26.

28) 室井 力(編), 行政事務再分配의 理論と現狀, 現代法選書 11(東京: 勁革書房, 1980), pp. 5~9.

29) 朝鮮日報, 1990. 2. 16. 2面

〈表 3〉 地方行政서비스의 效率基準

行政 서비스		住民의 選好	利益의 擴散	規模의 經濟	行政施設의 立地	所得 再分配
民生	生活 保護				○	○
	國民 健康 保險				○	○
	福祉 施設				○	○
衛生	保健 所		○	○	○	
	特殊(精神·結核·傳染)病院		○	○	○	○
	公害 對策	○	○	○		
	塵芥·糞尿 收集 處理	○	○	○		
	下水 道		○	○		
	衛生 研究 施設		○	○		
勞動	職業 訓練 所		○	○		
農林 水產	各種 試驗 場		○	○	○	
	農業 構造 改善 事業		○			
商工	工業 試驗 所		○	○		
	流通 센터·商工 團地		○	○		
土木	道路·橋梁		○			
	治山·治水·河川 管理		○	○		
	港灣		○	○		
	都市 公園·綠地	○	○			
	都市 計劃	○	○	○		
	住宅 供給	○	○	○		
警察	警 察	○	○		○	
消防	消 防	○	○		○	
教育	幼 稚 園	○			○	
	小·中 學 校	○	○		○	
	高等 學 校		○	○		
	大 學		○	○		
	社會 教育 施設	○	○		○	
公營企業	鐵軌道·自動 車		○	○		
	上 水 道			○		
	工業 用 水 道			○		
	病 院		○	○	○	
	中央 都 賣 市場		○	○		

註) ○표는 해당기준임

여기에서는 ① 便益地域, ② 住民選好, ③ 漏出效果, ④ 規模의 經濟, ⑤ 所得再分配를 그 基準으로 제시하고자 한다.

가. 便益地域

公共財 및 서비스의 便益이 미치는 範圍를 기준으로 政府間의 供給責任을 배분한다는 것이다. 따라서 便益地域이 全國的인 서비스는 中央政府가, 地方單位인 것은 市·道 또는 市·郡·區가 담당하는 것이 바람직하다는 것이다. 이것은 日本의 例에서 行政施設의 立地基準에 해당된다고 하겠다.

나. 住民選好

住民選好의 基準은 公共財나 서비스의 質 및 供給水準에 관한 住民의 選好가 地域에 따라 다르다고 하는 基準이다. 따라서 이 基準을 충족시키는 서비스는 광범위하게 劃一的으로 供給되기 보다는 오히려 좁은 地域單位에서 住民選好의 特性을 반영시키면서 供給되는 것이 바람직하다는 것이다.

다. 漏出效果

漏出效果의 基準은 公共財나 서비스의 便益이 그것을 供給하고 있는 地方政府의 管轄區域을 넘어 확산되고 있으나, 그렇지 않느냐 하는 基準이다. 만약 그 便益이 地方政府의 管轄區域을 넘는 경우에는 서비스 供給費用을 지불하지 않는 다른 地方政府가 便益을 얻게 되므로 이것은 바람직하다고 할 수 없다. 따라서 이러한 基準을 充足시키는 서비스는 廣域行政의 對象이 되며 이것은 日本의 利益의 擴散基準에 해당된다.

라. 規模의 經濟

規模의 經濟基準은 生産量의 增加에 따라 單位費用이 체감하여 규모의 經濟가 발생하는 事務는 中央政府에 귀속시키고 規模의 經濟가

존재하지 않는 경우는 地方政府에 귀속시킨다는 것이다. 그러나 이 경우에 어느 정도 넓은 範圍를 供給단위로 하는 것이 가장 적은 비용이 드느냐는 技術的 條件에 따라 결정된다.

마. 所得再分配

所得再分配基準은 서비스의 便益이 주로 低所得層 또는 疾病과 같이 갑자기 필요한 사람에게 해당하는 기준으로 본래 국가가 全國的·劃一的으로 수행하여야 할 기준이다. 이것은 日本의 例에서 民生에만 집중되어 있으나 그렇다고 경시되어서는 안될 基準이라 하겠다.

3. 地方自治團體의 國政參與

地方政府의 機能的 自主性 및 自律性과 관련하여 최근 日本에서 일고 있는 것이 國政參與論이다. 즉 國政參與란 地方自治制度 및 그 운용과 밀접하게 관련된 國家의 法令, 計劃, 政策 등의 立案, 實施過程에 지방자치단체의 대표자와 그 연합조직이 일정한 制度의 保障下에 직접 참여하고 지방자치단체의 意向을 國政에 반영시키는 것을 말한다.³³⁾ 이러한 國政參與의 效果는 첫째, 地方自治團體가 國政에 참여함으로써 住民과 가까운 國政을 확보하고 相互 理解와 合意形成을 촉진하며, 상호 利益對立의 사전예방과 조정의 場을 제공하고 國政의 中적關係를 시정하는 기능을 갖는다는 것이다. 둘째, 이것은 나아가 地方自治團體 본래의 역할인 綜合行政을 실현하고 住民參與를 촉진하며 문제해결의욕을 촉진하는데 유용하다는 것 등이다.³⁴⁾

33) 田口 富久治, “中央·地方關係と國政參加論”, 都市問題 1月號 (東京: 東京市政調査會, 1988), p. 64.

34) 上掲論文, p. 66.

따라서 地方自治團體의 國政參與論에 대한 批判이 없지 않으나, 國政參與論은 地方政府의 權限·財政·人事·機能上的의 自主性과 自律性を 높이고 統治過程을 國民의 要求·需要를 기초로 하면서 市町村-都道府縣-國家의, 아래에서 위로 올라가는 上昇型으로 전환시키려는 점에서 중요한 의의가 있다.

V. 結論

이상에서 本稿는 3가지 측면에서 접근하여 보았다.

첫째로, 地方行政機能(領域)의 適正化를 모색하기 위하여 먼저 地方行政理念을 目標指向理念과 手段指向理念으로 區分하고 地方行政에서 앞으로 강조되어야 할 理念을 지적하였다. 地方行政理念의 設定은 地方行政의 綜合的·體系的 方向의 설정이라는 점에서 그 意義가 있으며 未來를 전망하고 問題를 해결함에 있어서는 더욱 그러하다.

이미 앞에서 지적한 것처럼 종래의 地方行政은 그 理念을 경시한 채 分野別 問題解決에만 집착함으로써 중·단적이고도 체계적인 시각이 결여되었다고 생각된다. 다만 여기에서 제시된 地方行政理念도 그 자체가 狀況的인 產物임에 비추어 일치된 견해를 얻기는 어려울

것으로 생각되지만 개인적 의견을 개진하면서 그 중요성을 강조하여 보았다.

둘째로, 이것을 다시 地方行政機能의 部門別 役割分擔과 연계시켜 보았다. 저간에 한창 논의되고 있는 것이 소위 작은 政府論이다. 얼마전 行政改革委員會가 國家機能과 民間機能의 再定立을 아주 자세히 다룬 것도 귀를 같이 하는 것이라 생각된다. 특히 새로운 창출되는 行政需要의 多樣化·高度化는 그러지 않아도 빈약한 政府財政(公共部門)으로 그 계속성을 유지하려는 것은 결코 바람직할 수 없다.

셋째로, 地方行政機能을 中央政府와 地方政府(市道, 市郡區 관계포함)간의 역할분담을 모색하였다. 여기에서는 中央集權的 傳統이 강한 우리 나라에서 앞으로는 地方政府의 自主性·自律性 등이 강조되어야 한다는 것을 지적하였다.

日本都市센터 編 '지방자치단체의 行政서비스'라는 책의 서문에서 "行政서비스의 역할분담은 行政改革의 前提條件"이라고 지적하고 있다. 이제 우리 나라의 地方行政도 본격적 地方自治의 실시와 함께 地方化時代에 대비하기 위하여 改革의 차원에서 地方行政機能의 役割分擔에 관한 검토가 있어야 할 것으로 생각되어 하나의 理論的 試論으로 제시해 보았다.