

機能配分에 관한 經驗的 研究의 限界

The Limits of Empirical Studies on the Distribution of Administrative Functions between Central and Local Governments

吳 熙 煥

(韓國地方行政研究院 責任研究員)

<目 次>

- I. 序
- II. 機能配分의 理論的 背景
- III. 機能配分에 관한 經驗的 研究의 內容 分析
- IV. 機能配分에 관한 經驗的 研究의 限界
- V. 結 論

I. 序

地方自治制는 민주주의 理念을 실현할 수 있다는 政治的 理由와 각 지역에 맞는 行政을 실현할 수 있다는 技術적 理由에서 그 重要性이 인정되고 있다.

주지하는 바와 같이 우리나라도 1991년 4월과 7월에 基礎自治團體와 廣域自治團體에 地方議會가 구성됨으로써 비록 自治團體長 選舉가 이루어지지 못했지만 30년만에 비로소 地方自治의 復活을 보게 되었다. 이러한 지방자치제의 부활은 기존의 中央政府와 地方

自治團體間의 關係를 비롯하여, 地方行政組織(機構), 人力, 機能(事務), 財源配分, 監督範圍 등 전반적인 地方行·財政制度의 改善을 요구한다.

특히 中央政府와 별개의 法人格을 가진 지방자치단체가 중앙정부로부터 상대적으로 독립한 地位와 權限을 부여받아 일정한 범위내에서 中央의 統制를 받지 않고 獨自的으로 行政을 수행하는 團體自治의 影響을 받은 나라에 있어서는 첫째, 自治權의 確保가 지방자치제의 핵심내용이 된다고 하는 점과 둘째, 中央政府와 地方自治團體間의 機能配分問題는 지방행· 재정제도의 개선에 결정적인 準據가 된다는 점에서 그 重要性은 극히 크다고 하겠다.

즉, 중앙정부와 地方政府間의 機能을 어떻게 配分하느냐에 따라 지방자치단체의 性格이 규정되게 되고, 그 機能을 效率的으로 遂行하기 위한 制度的 장치로서의 組織(機構)이 再整備되어야 하며 조직개편에 따른 人力의 再調整은 물론 機能의 實質적 수행을 보장하기 위한 財源의 再配分이 불가피하기 때

문이다.

그러나 우리나라의 중앙정부와 지방자치단체간의 機能配分은 오랫동안 概括的 授權方式을 採擇해 온 탓으로 무엇이 자치단체의 自治事務이고 무엇이 委任事務인지 明白하지 못한 狀態에 있었다. 그 결과 각 사무에 대한 經費負擔主體, 中央政府의 監督範圍, 地方議會의 關與範圍 등이 모호하였고 따라서 전반적으로 중앙정부가 지방자치단체에 대하여 無差別의 關與를 하거나 經費負擔責任을 轉嫁하는 傾向도 없지 않았다.

이에 1988년 4월 6일 改正·公布된 새 地方自治法과 同法施行令에서는 包括的 例示主義에 입각하여 國家事務와 自治事務, 廣域自治團體와 基礎自治團體의 事務를 비교적 詳細하게 규정함으로써 從來의 法制보다는 進一步하였다는 評價를 받기도 하였다.

그럼에도 불구하고 中央政府和 地方自治團體間의 事務配分이 자치단체의 規模, 行·財政能力을 고려하지 않고 동종의 자치단체에 劃一的으로 配分하였다는 點, 많은 事務가 廣域·基礎自治團體間에 중복되어 배분되었고 그 內容 또한 概括的으로 표현되어 있어서 責任所在가 明確하지 않다는 點 등 問題點도 적지 않게 指摘되고 있는 實情이다.

따라서 本稿는 1960년대 이후 수행되어 온 機能配分에 관한 經驗的 研究를 중심으로 기능배분의 問題點과 限界를 살펴보는데 그 目的이 있다. 특히 經驗的 研究가 그 內容마다 一貫性이 결여되어 있다는 점에서 그 原因을 규명하고 앞으로의 機能配分의 方向을 모색해 보려는 것이다.

II. 機能配分의 理論的 背景

1. 地方自治와 機能配分

地方自治는 民主政治의 地域的 實踐이라는 政治的 價値이외에 住民에게 유용한 生活需要를 가장 합리적이고 实效性있게 수행할 수 있는 制度라 하겠다. 따라서 地方自治의 實質的 意義는 지방자치단체가 주민을 위하여 과연 어떠한 機能을 수행하며, 구체적으로 주민에게 어떠한 편익을 제공하는가 하는 점에서 발견된다.

한나라의 行政機能은 利害關係範圍 등 配分原則과 基準에 따라 중앙정부와 지방자치단체간에 分擔되어 수행되는 바, 여기에서 機能(functions)이란 중앙정부나 지방자치단체가 制度上 또는 事實上 담당 처리하는 行政事務로서 그 遂行方法에 따라 官治行政, 委任行政, 自治行政으로 區分된다. 즉, 중앙정부가 직접 計劃·執行하거나 중앙정부의 직속기관을 地方에 設置하여 地方行政을 수행하는 官治行政, 地方에 中央政府와는 별개의 法人格을 가진 自治團體를 설립하여 중앙정부의 國家事務를 지방자치단체에 위임하고 중앙정부의 監督下에 수행하는 委任行政, 自治團體가 독자적인 立場에서 自治事務를 自主的으로 처리하게 하는 自治行政이 그것이다.

이러한 中央政府和 地方自治團體間의 機能配分은 가능한 한 住民과 가까운 곳에서 주민의 의사를 반영하고 주민의 批判과 監視下에 이루어져야 한다는 行政의 民主性과, 國力を 組織化하고 능률을 극대화하여야 한다는 能率性의 問題로서, 곧 地方自治를 전제로 한 國

가에 있어서 權力配分の 問題이며 政治的 問題라 하겠다. 따라서 그 事務를 처리할 權限이 어디에 있는가 하는 自治權限의 糾明이고, 누가 支拂할 것인가 하는 經費負擔의 糾明이며, 누가 責任질 것인가 하는 行政責任의 所在糾明에 그 意義가 있는 것이다.¹⁾ 결국 중앙 정부와 地方自治團體間의 機能配分은 自治權限, 經費負擔, 行政責任의 所在라는 지방자치의 기본적 性格糾明에 그 의의가 있고 나아가 行政의 能率化, 住民便益의 增進 및 地方自治團體의 機能強化라는 行政管理向上의 側面에서도 그 意義가 있어서 地方自治의 水準을 측정하는 尺度가 되기도 한다.

2. 行政改革과 機能配分

行政改革(administrative reform)은 行政現象을 일정한 評價基準에 맞추어 실제의 行政을 검토하고 評價·是正하는데 그 실제적 의의가 있는 것으로, 여기에서도 行政構造의 變化만이 아니라 行政體系가 보다 바람직한 方向으로 나가도록 現存體系에서의 意圖的 變革을 의미한다. 따라서 行政體制가 안고 있는 모든 측면이 行政改革의 對象이 될 수 있는 것이다. 그럼에도 불구하고 우리나라에 있어서의 行政改革은 곧 機構改編으로 이해하고 기구개편만을 능사로 삼아 왔으며²⁾, 더구나 지방자치의 실시유보로 중앙정부와 지방자치단체간의 機能配分이 부분적으로 취급되어 왔

다는 점에서 앞으로의 機能配分은 行政改革次元에서 이루어져야 할 것이다. 그것은 機能配分이 行·財政制度 改善에 가장 기초가 되기 때문이다.

周知하는 바와 같이 우리나라의 行政改革에 대해서는 1988년 5월 政府組織의 改編과 行政制度 및 行政行態의 改善에 관한 사항을 研究檢討하여 대통령에게 건의할 것을 그 任務로 하여 발족하였던 行政改革委員會가 「行政改革에 관한 建議」書에서 상세하고도 적절한 내용을 제시한 바 있다.

여기에서 行政改革委員會는 現行 政府組織이 정부주도의 發展政策으로 行政의 關與와 規制가 과다하여 民間部門의 自律性과 創意性을 저해하였고, 中央集權的인 行政體制의 유지와 지방자치체 실시유보로 지방자치단체는 國家의 一線行政機關으로 전락하여 地方行政業務의 現地性 및 奉仕性의 확보가 곤란하게 되었다고 評價하면서 機能配分과 관련하여 다음과 같이 行政改革의 필요성을 제시하였다.³⁾

첫째로, 급속한 경제성장으로 蓄積된 民間部門의 經濟力과 經營能力의 伸張은 일면 政府主導的 經濟運營의 必要性을 급격히 감소시키고, 産業化에 따라 다양해진 部門別 經濟問題는 소수의 公務員에 의하여 效率的으로 해결할 수 있는 수준을 훨씬 넘어서게 되어 民間의 創意性과 自律性을 획기적으로 제고하지 않고는 올바른 해결을 기대하기 어렵게 되어 가고 있다. 이에 따라 정부기능의 再調整과 정책과정에 민간부문의 참여를 위한 行政體制

1) 韓國地方行政研究所, 「地方行政機能分析에 관한 研究」, 1985, pp.102~104.

2) 朴鷹擊, “行政學講義 9”, 「地方行政」 7月號(서울: 大韓地方行政共濟會, 1991), pp.126~131.

3) 行政改革委員會, 「行政改革에 관한 建議」, 1989, pp.9~13.

上的 변화가 불가피하게 되었다는 것이다.

둘째로, 政府는 地域隔差를 해소하고 地方自治의 實施를 통한 풀뿌리 민주주의를 정착시켜 政治發展을 이룩할 수 있도록 하기 위하여 새로운 行政體制의 정비가 요청된다는 것이다.

결국 政治, 經濟, 社會 각 분야에 걸친 行政與件의 變化에 신속하게 대응하고 國家의 長期的 發展目標을 달성하기 위해서는 行政體制의 전반적인 對應能力을 向上시킬 수 있도록 行政改革이 요구된다는 것이다.

이에 同委員會는 行政改革의 기본방향으로 民主化의 推進과 人權保障, 民間의 自律性과 創意性의 伸張, 地方自治時代에의 對備, 福祉衡平의 具現, 行政體制의 效率性 增進 등을 제시하고 있다.

특히, 地方化時代에 대비하기 위해서는 地方自治團體에서 遂行하는 것이 效率的인 機能을 自治團體에 대폭 이관하여 行政能力을 제고시킴과 동시에 特別地方行政機關과의 관계를 검토함으로써 중앙정부와 지방자치단체간의 관계를 再定立하여야 하고, 적정규모의 정부조직체의 유지를 통한 行政의 經費를 절감하며, 작은 政府이면서도 效率的인 정부를 구현하기 위하여 새로운 行政業務 遂行體制를 마련하여야 한다는 것을 지적하고 있다.

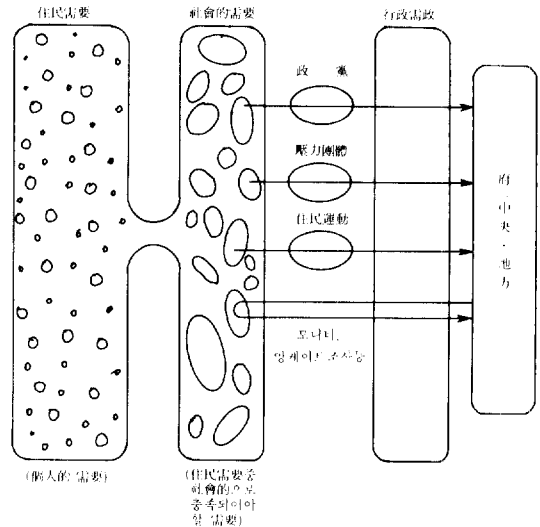
또한 同委員會는 행정개혁의 과제로서 政府와 民間의 役割再定立, 中央과 地方의 關係再定立, 部處組織의 改編 등을 제시하고 있는데, 이것은 역으로 행정개혁차원에서 중앙정부와 지방자치단체간의 機能配分이 接近되어야 함을 의미한다고 하겠다.

3. 行政需要의 變化와 機能配分

行政需要란 일반적으로 行政에 의해 해결되기를 바라는 社會一般의 기대와 요구를 말한다.⁴⁾ 따라서 地方行政需要는 “地方自治團體의 住民들이 行政機關을 상대로 公益的 次元에서 社會的 問題의 해결을 바라는 物的·精神的 要求”라 할 수 있다. 이러한 지방자치단체에 대한 要求와 기대는 社會가 成長·發展함에 따라 변화된다. 오늘날 行政需要는 과거에 비해 현저하게 증대·다양화되어 가고 있으며, 이러한 현상은 地方分權化의 요청과 더불어 중앙보다는 지방에서, 그것도 都市地域에서 현저하게 나타나고 있다.

4) 崔昌浩, 「地方自治制度論」(서울: 三英社, 1990), p.145.

行政需要의 形成過程을 다음과 같이 설명하기도 한다.



資料: 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」(東京: 第一法規, 1980), p.9.

한편 地方行政需要를 變化시키는 요인으로 政治的·經濟的·社會的·文化的 諸要因을 들 수 있으나 이를 概括的으로 살펴보면 다음과 같다.

첫째로, 人口의 增加를 들 수 있다.

우리나라의 人口推移를 살펴보면 1944年の 1,512만명에서 1960년 2,495만명, 1970년 3,143만명, 1980년 3,741만명, 1990년에는 4,352만명에 이르렀다. 그동안 꾸준한 家族計劃事業의 推進으로 人口의 自然增加率은 1980년의 1.6%에서 1990년 1.3%, 2000년에는 0.9%로 줄어들 것으로 보이나, 2000년에는 4,935만명으로 증가할 것으로 전망하고 있다.

이러한 人口增加는 行政需要者가 그만큼 늘어나는 것을 의미하는 바, 上·下水道, 汚物收去, 保健의료서비스, 教育 등 행정전반에 걸친 수요를 증가시키게 된다.

둘째로, 都市化를 들 수 있다.

輸出主導型 工業化 戰略에 의한 경제개발은 농촌인구의 대도시 유입을 촉진하여, 2만명이상을 도시기준으로 한 都市化率은 1960년의 35.8%에서 1980년 68.7% 1985년 74.3%, 1989년에는 78.9%에 이르렀으며, 2000년에는 82.5%에 이를 것으로 展望하고 있다.

따라서 就業難, 住宅難이 가중되고 交通混雜, 綠地不足, 環境汚染, 地價上昇 등 각종 都市問題가 심화될 것으로 보아 이에 대한 行政需要가 증가될 것으로 예상된다. 2000년대가 되면 地方行政需要는 곧 都市行政需要가 되리란 지적도 있다.

셋째로, 生活水準의 向上에 따른 행정수요의 多樣化와 高度化를 들 수 있다. 지난 20년

동안 지속적인 경제성장으로 우리나라의 1人當 GNP는 1984년의 1,978달러에서 1988년 4,127달러, 1990년에는 5,569달러에 이르고 있다. 所得增大에 따른 生活水準의 향상은 住民의 의식과 행태에 영향을 주는 가장 중요한 要素중의 하나로서 점차 生活의 質(quality of life)을 추구하는 社會價値觀의 形成과 더불어 生活便益施設의 高級化·多樣化가 예상된다. 따라서 社會的으로는 勞動時間의 단축, 女性就業의 增大, 核家族化, 自動車의 大衆化로 인한 道路의 擴充, 餘暇施設 등의 行政需要가 급격히 증가될 것이다. 또한 保健衛生 및 醫療技術의 발달로 平均壽命이 1980년의 66歲에서 2000년에는 72歲로 연장될 것으로 기대되어 老人福祉서비스의 行政需要도 크게 중시될 것이다.

이 밖에도 教育水準의 向上, 交通·通信手段 및 科學技術의 발달, 分權化, 自律化의 요구 등도 地方行政需要를 變化·증대시키는 커다란 요인으로 작용하게 될 것이다.

이러한 行政需要에 대응하기 위하여 지방자치단체는 機構改編을 모색해 왔다. 예를 들면 농림수산 등 一次産業의 局水準을 축소조정하는 반면, 住宅, 都市, 地域經濟, 環境綠地 등은 局水準으로의 新設 또는 格의 上昇 등 일련의 조치들이 이루어져 왔다. 그것은 주민의 期待와 要求를 보다 效率的으로 수행하기 위한 것으로 곧 機能의 縮小 또는 增大를 의미한다고 하겠다.

따라서 行政需要의 變化는 自治團體의 機能을 조정하게 되고 이것은 다시 그 機能을 수행하기 위한 制度的 裝置로서 機構改編을 수반한다는 점에서 상호 밀접한 관계를 갖게 된다.

Ⅲ. 機能配分에 관한 經驗的 研究의 內容分析

1. 經驗的 研究의 對象選定

機能配分에 관한 研究는 調査對象機關의 選定, 調査期間, 調査表作成, 調査表分析 등 방대한 費用, 資料, 時間, 人力이 要求된다는 점에서 그 數는 매우 제한되어 있다.

더욱이 '80년대 이전에는 地方自治制의 실시자체가 留保되어온 관계로 機能配分에 관한 研究는 극소수에 불과한 實情이고 그것도 '70년대에는 이와 관련된 報告書를 발견하지 못했다.

그 후 '80년대 들어서면서 中央政府는 政府間 또는 地方自治團體의 機能을 자체적으로 調査·分析하거나 대학의 研究所 또는 學會에 研究用役을 의뢰하는 등 이에 대한 論議가 일기 시작하였고, 마침내는 1984년 地方自治가 언급되기 시작하면서 機能配分에 관한 研究는 본격화되었다고 하겠다.

機能配分에 관한 研究에 대하여 그동안 本 研究者가 蒐集한 資料를 年代順으로 정리하면 다음과 같다.

① 內務部 地方行政研究委員會, “事務配分 實態(담당위원: 金庸來)”, 「地方自治團體 標本調査 綜合報告書」, 1965. 3.

② 內務部 地方行政研究委員會, “事務配分 實態(담당위원: 申宗淳)”, 「地方自治團體 標本調査 綜合報告書: 第2次 標本調査」, 1966, 10.

③ 內務部 地方行政研究委員會, “事務配分 實態(담당위원: 盧隆熙)”, 「地方自治團體 標本

調査 綜合報告書: 第3次 標本調査」, 1967. 3.

④ 서울大學校 行政大學院 行政調査研究所, 「地方行政發展方向研究: 國家事務와 地方事務의 配分을 중심으로」, (研究責任: 金海東), 研究報告書, 1982. 2.

⑤ 忠淸北道, 「地方行政階層構造改編에 관한 研究」, (研究責任: 金安濟), 研究報告書, 1984. 1.

⑥ 韓國地方行政研究所, 「地方行政機能分析에 관한 研究」, 1985. 10.

⑦ 總務處, 「政府機能分析 結果報告」, 1986. 3.

⑧ 國務總理 行政調整室, 「地方自治制實施 研究資料集」, 1987. 5.

⑨ 韓國地方行政研究院, 「地方行政機能分析에 관한 研究(Ⅱ)」, 1992. 2.

이상의 報告書 가운데에서 모든 資料를 인용하기에는 調査方法의 差異 등 기술상 많은 制限을 받지 않을 수 없다.

따라서 ①, ②, ③은 自治團體 種類別로 調査가 매년 나누어 실시되었다는 점에서 하나로 묶고, 비교적 조사내용이 유사한 방법을 택한 ⑥과 ⑨를 대상으로 하여 分析하기로 한다. 그리고 나머지 報告書에 대해서는 관련 내용에 대해서만 언급하고자 한다.

2. 經驗的 研究의 內容分析

가. 概要

機能配分에 관한 經驗的 研究別 概要를 調査目的, 調査對象地域, 調査期間, 調査項目別로 나누어 살펴보면 <表 1>과 같다.

〈表 1〉 機能配分に 관한 經驗的研究別 概要

研究機關		內務部	地方自治團體標本調査綜合報告書(2次)	地方自治團體標本調査綜合報告書(3次)	韓國地方行政研究所	總務處	韓國地方行政研究院
區分	報告書名	地方自治團體標本調査綜合報告書(1次)	地方自治團體標本調査綜合報告書(2次)	地方自治團體標本調査綜合報告書(3次)	地方行政機能分析에 관한 研究	政府機能分析 結果報告	地方行政機能分析에 관한 研究(II)
○ 調査目的	的	- 사무배분실태의 조사·분석 - 사무재배분을 위한 기본적 자료제공	- 대도시의 사무배분실태분석 - 사무재배분을 위한 기초자료 획득 - 대도시 특혜 및 문제점 파악 - 대구시	- 사무배분의 실태 파악 - 처리되는 사무량 측정 - 사무재배분 기초마련	- 사무배분 실태조사 - 사무재배분 방안 모색 - 사무배분에 따른 관련 사항 연구	- 중앙과 지방기능의 동일 또는 특수내용 - 국가책임사무와 지방고유사무의 구분	- 사무배분 실태조사('85년과의 비교) - 기능배분의 체계적 이론 접근 - 제도적 장치의 마련
○ 調査對象地域	地域	- 평택군		- 경기도 - 부천군	- 경기도 - 의정부시 - 인천직할시 - 화성군 - 수원시 - 인천북구 - 1984.11~1985.3	- 경기도, 수원시 등 11개 자치단체 표본조사	- 부산직할시 - 김해시 - 경상남도 - 양산군 - 울산시 - 부산북구 - 1991.7~8.31
○ 調査項目	項目	- 1964.5.1~5.31 - 사무건수 - 위임사무에 대한 경비부담 - 사무위임 근거 - 감독상황 - 조례및규칙제정 상황	- 1965.6.1~9.30 - 사무배분 양상 - 사무배분의 근거 형태 - 3단계 정부단위 간 사무배분 실태 - 위임사무에 대한 경비부담 - 위임사무의 경부담에 대한 법령실태 - 사무에 대한 감독실태 - 사무처리에 소요되는 예산의 중요도	- 1966.6~8 - 종류별 사무배분 양상 - 근거별 사무배분 양상 - 최종 결재 단계 별 사무처리 실태 - 실시단계별 사무처리 실태 - 사무처리건수 - 사무처리시간 - 국가감독상황 - 국가보조상황 - 부수사무실태	- 경기도 - 의정부시 - 인천직할시 - 화성군 - 수원시 - 인천북구 - 1984.11~1985.3 - 기능별 사무배분 실태 - 성질별 사무배분 실태 - 행정작용 근거별 실태 - 행정작용 근거별 실태 - 사무처리 수단별 실태 - 내용별 실태 - 목적별 실태 - 감독실태 - 위임사무처리실태 - 소요인력 실태 - 특별지방행정기관 실태	- 기능 종류별 분석 - 내용별 분석 - 성격별 분석 - 목적별 분석 - 행정수단별 분석 - 시한별 분석 - 근거별 분석 - 난이도별 분석 - 전결건 분석 - 업무처리 주기별 분석 - 감독권 주체별 분석 - 재정 부담별 분석 - 대상별 분석	- 부산직할시 - 김해시 - 경상남도 - 양산군 - 울산시 - 부산북구 - 1991.7~8.31 - 성질별 사무배분 실태 - 기능별 사무배분 실태 - 내용별 사무배분 실태 - 재정부담별 사무배분 실태 - 수단별 사무배분 실태 - 위임근거별 사무배분 실태 - 위임방식별 사무배분 실태 - 위임정도별 사무배분 실태 - 목적별 사무배분 실태 - 감독별 사무배분 실태

나. 分析單位의 選定과 單位別 內容

機能配分の 經驗的 研究에 대한 내용을 분석하기 위해서는 먼저 무엇을 分析할 것인가 하는 分析單位의 選定이 이루어져야 한다. 그러나 기능배분에 관한 經驗적 연구의 분석단위는 調査地域은 물론 調査者, 被調査者, 調査時期, 調査項目 등 調査方法上的 차이가 크기 때문에 자료의 一貫性を 確保하는 데에는 많은 限界가 있다.

따라서 本稿에서는 調査項目이 一致되고 비교적 解釋上的 오류가 적다고 생각되는 분석단위로서 單位事務의 性質別, 機能別, 根據別, 監督別, 經費負擔別 實態分析을 중심으로 기술하고자 한다.

다만, 總務處의 「政府機能分析 結果報告」의 경우 性質別 分析을 제외하고는 1次自治團體(直轄市·道·教育委員會)와 2次自治團體(市·郡·區·教育廳·教育區廳)로 구분하고 이를 각각 합산하여 分析하고 있어서 自治團體 種類別로 內容을 파악할 수 없어 性質別 分析을 제외하고는 分析內容에서 제외하였다.

1) 事務의 性質別 分析

現行 事務의 性質別 區分은 地方自治法 第9條 第1項의 “地方自治團體는 그 管轄區域의 自治事務와 法令에 의하여 地方自治團體에 속하는 사무를 처리한다”고 하여 自治事務와 團體委任事務를 규정하고 있고, 同法 第93條의 “市·道와 市·郡 및 自治區에서 시행하는 國家事務는 法令에 다른 규정이 없는 한 市·道知事와 市長·郡守 및 自治區의 區廳長에게 위임하여 행한다”고 하여 機關委任事務를 규정하고 있어서 3가지 事務로 구분되고 있다.

이러한 事務의 法的 性質別 內容分析은 자

치단체 종류별로 어떻게 배분되어 있는나를 파악하는 것으로 中央政府와 地方自治團體間의 分權化 정도 즉, 지방자치단체의 自律性を 측정할 수 있는 尺度가 된다는 점에서 대단히 중요한 의미를 갖는다.

이에 관한 內容은 <表 2>와 같다.

<表 2>에서 크게 3가지 사실을 발견하게 된다.

첫째, 單位事務數의 차이가 經驗的 研究에 따라 크다고 하는 점이다. 즉 직할시의 경우 많게는 2,520件에서 적게는 789件으로 약 3.2배, 군의 경우도 1,484件에서 615件으로 약 2.4배 등 조사내용에 큰 차이를 보이고 있다.

둘째, 自治事務의 比率이 자치단체종류(廣域·基礎)별로 살펴보면 農村地域보다는 都市地域이 높다는 점이다. 즉 道보다는 直轄市가 그리고 郡보다는 市가 自治事務의 比率이 높다는 것이다.

셋째, 委任(團體·機關委任)事務의 비중이 지나치게 높다는 점이다. 比率에 있어서도 調査를 거듭함에 따라 별로 改善되었다고도 할 수 없는 실정이다.

이러한 결과에서 地方自治團體의 自律性은 극히 제한적이라 하겠다.

2) 事務의 機能別 分析

行政機能을 어떻게 분류하여 事務配分實態를 分析하느냐는 時代와 論者에 따라 다양하게 분류되는 바 經驗的 研究에서도 機能의 分類는 다소 차이를 보이고 있다. 예를 들면 第1次 地方自治團體 標本調査綜合報告書는 機能을 一般行政, 公共事業行政, 保健社會行政, 教育行政, 產業經濟行政으로 분류하였고, 第2次 同報告書는 一般行政, 公共事業行政, 產業經濟行政, 保健社會行政, 水道行政으로 분류하

〈表 2〉 事務의 性質別 分析

(單位：件，%)

研究別 團體別 性質別	地方自治團體 標本調査綜合報告書			地方行政機能分析에 관한研究				政府機能分析結果報告 ⁴⁾				地方行政機能分析에 관한研究(Ⅱ)				
	市(直轄市) 市) ¹⁾	道) ²⁾	郡	直轄市	市	郡	道	直轄市	市	郡	道	直轄市	市		郡	
													平澤 ³⁾	富川 ²⁾		蔚山
自治事務	986 (43.7)	660 (32.1)	316 (28.9)	237 (22.5)	1,034 (45.4)	811 (36.8)	629 (42.3)	528 (37.7)	326 (41.3)	346 (35.1)	282 (43.4)	255 (41.5)	1,195 (47.4)	746 (43.2)	654 (41.1)	590 (39.8)
自體委任事務	254 (11.3)	296 (14.4)	138 (12.6)	118 (11.2)	300 (13.2)	312 (14.2)	198 (13.3)	233 (16.7)	71 (9.0)	92 (9.3)	37 (5.7)	22 (3.6)	318 (12.6)	192 (11.1)	98 (6.2)	228 (15.4)
機關委任事務	1,014 (45.0)	1,100 (53.5)	638 (58.4)	697 (66.3)	946 (41.4)	1,079 (49.0)	659 (44.4)	638 (45.6)	392 (49.7)	549 (55.6)	331 (50.9)	338 (54.9)	1,007 (40.0)	790 (45.7)	838 (52.7)	666 (44.8)
計	2,254 (100)	2,056 (100)	1,092 (100)	1,052 (100)	2,280 (100)	2,202 (100)	1,486 (100)	1,399 (100)	789 (100)	987 (100)	650 (100)	615 (100)	2,520 (100)	1,728 (100)	1,590 (100)	1,484 (100)

註：1) 제2차 지방자치단체 표본조사 종합보고서의 내용분석임. 당사는 직할시가 아니었으나 현재는 직할시이고 본래 대도시를 대상으로 하였다는 점에서 직할시로 분류하였음
 2) 제3차 지방자치단체 표본조사 종합보고서의 내용분석임.
 3) 제1차 지방자치단체 표본조사 종합보고서의 내용분석임. 본조사에서는 교육행정(154건)이 포함되었으나 자료의 일관성을 기하기 위하여 학예문화(22건)를 제외한 교육행정은 제외하였음.
 4) 시·군의 경우 단체위임사무의 비중이 낮은 것은 단체·기관위임사무가 시·도위임사무에 포함되었기 때문임.

〈表 3〉 事務의 機能別 分析

(單位: 件, %)

機能別	地方自治團體標本調査綜合報告書 ¹⁾			地方行政機能分析에 관한 研究				地方行政機能分析에 관한 研究(Ⅱ) ²⁾							
	市(直轄市) ¹⁾	道 ²⁾	郡		直轄市	道	市	郡	區	市		郡	自治區		
			平澤	富川						蔚山	金海				
一般行政	559 (24.8)	613 (29.8)	376 (34.4)	304 (28.9)	702 (30.8)	676 (30.7)	562 (37.8)	434 (31.0)	436 (40.6)	792 (31.4)	677 (29.2)	662 (38.3)	623 (39.2)	515 (34.7)	608 (41.5)
社會福祉行政	401 (17.8)	320 (15.6)	139 (12.7)	161 (15.3)	356 (15.6)	276 (12.5)	290 (19.5)	233 (16.6)	195 (18.2)	451 (17.9)	426 (18.4)	313 (18.1)	306 (19.2)	326 (21.9)	294 (20.0)
產業經濟行政	716 (31.8)	918 (44.6)	481 (44.1)	550 (52.3)	657 (28.8)	851 (38.7)	296 (19.9)	447 (32.0)	201 (18.8)	660 (26.2)	909 (39.2)	220 (12.7)	260 (16.4)	301 (20.3)	281 (19.2)
地域開發行政	538 (23.9)	205 (10.0)	83 (7.6)	37 (3.5)	443 (19.4)	287 (13.0)	236 (15.9)	196 (14.0)	148 (13.8)	489 (19.4)	219 (9.4)	459 (26.6)	303 (19.1)	261 (17.6)	195 (13.3)
民防衛行政	40 (1.8)	-	13 (1.2)	-	122 (5.4)	112 (5.1)	102 (6.9)	89 (6.4)	92 (8.6)	128 (5.1)	88 (3.8)	74 (4.3)	98 (6.1)	81 (5.5)	86 (5.9)
計	2,254 (100)	2,056 (100)	1,092 (100)	1,052 (100)	2,280 (100)	2,202 (100)	1,486 (100)	1,399 (100)	1,072 (100)	2,520 (100)	2,319 (100)	1,728 (100)	1,590 (100)	1,484 (100)	1,464 (100)

註: 1) 본 종합보고서에서는 병사행정, 관방운수가 일반행정 에 포함(제3차 조사 제외)되었으나 각각 민방위행정, 산업경제행정으로 재분류하였음.

2) 문화 및 체육행정기능에 관한 조사가 별도로 이루어졌으나 분류상 일반행정 에 포함하였음.

였으며, 總務處의 政府機能分析 結果報告書는 一般行政, 產業經濟, 社會行政, 民防衛·兵務行政으로 분류하였고, 地方行政機能分析에 관한 研究(Ⅱ)는 一般行政, 社會福祉行政, 產業經濟行政, 地域開發行政, 文化 및 體育行政, 民防衛行政으로 분류하고 있다.

그러나 本稿에서는 一般行政(企劃管理, 文化·公報, 體育, 內務, 財務), 社會福祉行政(社會福祉, 保健衛生, 環境綠地), 農業經濟行政(農林, 水產, 商工, 交通觀光, 地域經濟), 地域開發行政(建設, 都市開發, 住宅, 水道), 民防衛行政(民防衛, 消防)으로 구분하고 분류 방법에 차이가 있는 것은 이에 준하여 再分類하고 그 내용을 분석하기로 한다.

이러한 事務의 機能別 分析은 지방자치단체가 指向하는 目標, 時代性 또는 지방자치단체의 性格 등을 이해하는데 중요한 지표가 된다.

事務의 機能別 內容은 <表 3>과 같다.

<表 3>에서 대체로 다음과 같은 경향을 볼 수 있다.

첫째, 地方自治團體의 機能은 일반행정과 산업경제행정이 높은 비중을 차지하고 있다. 그중 一般行政은 기초자치단체가 높고, 產業經濟行政은 도시지역인 直轄市·市보다 농촌 지역인 道·郡의 비중이 높으나 점차 낮아지고 있는 추세를 보이고 있다. 이것은 地域性과 第1次產業의 비중이 낮아지고 있음을 반영하는 것이라 하겠다.

둘째, 社會福祉行政은 최근 조사에서 그 비중이 증가하였으나 20%를 넘지 못하는 것으로 나타나 福祉國家指向의 國家政策目標와는 다소 거리가 있는 것으로 보인다.

3) 事務의 根據別 分析

事務의 根據別 分析은 단위사무의 주된 근거가 法令, 自治法規, 行政指示 중 어디에 있는지를 파악하기 위한 것으로 사무의 근거가 얼마나 명확한가를 分析하는 지표가 된다. 특히 委任事務는 법의 근거를 두어야 한다는 규정에 얼마나 충실한가를 파악하는데 도움이 된다. 여기에서 法令은 각종 法律과 施行令을, 自治法規는 條例 및 規則을, 行政指示는 訓令, 通牒, 指示, 告示, 指針 등을 포함하는 概念이다.

事務의 근거별 내용은 <表 4>와 같다.

<表 4>에서는 法規에 근거한 사무가 점차 증가되고 있음을 알 수 있다. 특히 基礎自治團體보다는 廣域自治團體에서 다소 높게 나타나고 있다. 따라서 事務의 根據가 정비되어 가고 있다는 점에서는 긍정적이라 하겠다. 그러나 기초자치단체는 行政指示에 근거한 事務가 아직도 15% 이상을 차지하고 있어서 보다 法的 根據의 정비가 요구된다. 이러한 것은 總務處의 「行政機能分析 結果報告」에서도 거의 유사한 결과를 보이고 있다. 즉 行政指示에 근거하고 있는 事務가 1次自治團體(直轄市·道) 12.6%, 2次自治團體 15.2%가 그것이다.

4) 事務의 監督別 分析

현대에 있어서의 地方自治는 國家의 政治的 統一성을 유지하는 범위안에서 자치행정을 독자적으로 처리해 나가도록 한다는 점에서 國家의 統制로부터 완전히 벗어난 地方自治團體는 있을 수 없는 것이다. 따라서 監督은 政治·行政의 전국적 통일의 필요성과 지방자치단체의 自治權保障의 필요성을 그 한계로 하여 행해져야 할 것이다.

〈表 4〉 事務의 根據別 分析

(單位: 件, %)

研究別 團體別 根據別	地方自治團體標本調査綜合報告書				地方行政機能分析에 관한 研究				地方行政機能分析에 관한 研究(II)						
	市(直轄市) ¹⁾		郡		直轄市	道	市	郡	區	直轄市	道	市		郡	自治區
	道 ²⁾	平澤 ³⁾	富川									蔚山	金海		
法	1,169 (51.9)	1,067 (51.8)	189 (24.4)	486 (46.2)	1,529 (67.1)	1,513 (68.7)	956 (64.3)	1,009 (72.1)	615 (57.4)	1,802 (71.6)	1,618 (69.8)	1,173 (67.9)	1,037 (65.2)	1,094 (73.7)	1,052 (71.8)
自治法規	-	365 (17.8)	-	127 (12.1)	492 (21.6)	345 (15.7)	268 (18.0)	130 (9.3)	272 (25.3)	529 (20.9)	368 (15.9)	254 (14.7)	259 (16.3)	165 (11.1)	191 (13.1)
行政指示	1,085 (45.1)	624 (30.4)	587 (75.6)	439 (41.7)	259 (11.4)	344 (15.6)	262 (17.6)	260 (18.6)	184 (17.3)	189 (7.5)	333 (14.3)	301 (17.4)	294 (18.5)	225 (15.2)	221 (15.1)
計	2,254 (100)	2,056 (100)	776 (100)	1,052 (100)	2,280 (100)	2,202 (100)	1,486 (100)	1,399 (100)	1,072 (100)	2,520 (100)	2,319 (100)	1,728 (100)	1,590 (100)	1,484 (100)	1,464 (100)

註: 1) 사무의 근거를 법령(조례, 규칙 포함), 내부위임, 예규, 지시(일반통첩), 행정선례, 자체계획 등으로 세분하였으나 법령에 조례, 규칙이 포함되는 등 분류방법의 차이로 자치법규의 내용을 파악할 수 없어서 법령에 포함시키고 나머지는 모두 행정지시에 포함하였음.

2) 사무의 근거를 법령, 일반통첩, 규칙으로 구분하였으나 여기에서는 일반통첩을 행정지시로, 규칙을 자치법규로 대체하였음.

3) 위임사무만을 대상으로 사무의 근거를 법령, 내부위임, 통첩, 관례 등으로 세분하였으나 법령을 제외하고는 행정지시에 포함시켰음. 또한 교유행정이 조사대상에 포함되었으나 자료의 일관성을 고려하여 분석대상에서 제외하였음.

(表 5) 事務의 監督別 分析

(單位：件, %)

監督別	地方自治團體標準調査綜合報告書		地方行政機能分析에 관한 研究				地方行政機能分析에 관한 研究(II)								
	市(直轄市) ¹⁾	道 ²⁾	郡		直轄市	道	市	郡	區	市		自治區			
			平澤 ³⁾	富川 ²⁾						蔚山	金海				
積極的 監督	1,496 (66.4)	852 (41.4)	946 (77.3)	384 (36.5)	842 (36.9)	1,134 (51.5)	584 (39.3)	574 (41.0)	670 (62.5)	925 (36.7)	816 (35.2)	556 (32.2)	692 (43.5)	572 (38.5)	575 (39.3)
消極的 監督	711 (31.5)	741 (36.0)	278 (22.7)	645 (61.3)	547 (24.0)	487 (22.1)	507 (34.1)	551 (39.4)	239 (22.3)	538 (21.3)	463 (20.0)	336 (19.4)	258 (16.2)	296 (20.0)	228 (15.6)
非 監督	47 (2.1)	463 (22.6)	-	23 (2.2)	891 (39.1)	581 (26.4)	395 (26.6)	274 (19.6)	162 (15.2)	1,057 (42.0)	1,040 (44.8)	836 (48.4)	640 (40.3)	616 (41.5)	661 (45.1)
計	2,254 (100)	2,056 (100)	1,224 (100)	1,052 (100)	2,280 (100)	2,202 (100)	1,486 (100)	1,399 (100)	1,071 (100)	2,520 (100)	2,319 (100)	1,728 (100)	1,590 (100)	1,484 (100)	1,464 (100)

註:1) 감독별 내용을 보고, 지시, 승인(허가, 인가), 감사, 기타, 소극적 감독으로 구분하고 있는 바 기타를 비감독, 보고 등 나머지를 적극적으로 감독으로 재분류 하였음.
 2) 감독별 내용을 피감독사무와 비피감독 사무로 분류하고 피감독사무를 다시 권력적, 비권력적 사무로 구분하였는 바, 권력적 감독을 적극적 감독으로, 비권력적 감독을 소극적 감독으로 비피감독을 비감독으로 재분류 하였음.
 3) 감독을 적극적 감독과 소극적 감독으로만 구분하고 있고 기능별 감독상태가 명시되지 아니하여 교육행정에 관한 감독상태가 포함되어 있음.

監督이란 國家와 地方自治團體의 관계에 있어서 일반적으로 지방자치단체에 대한 中央政府의 統制를 의미하며 보다 넓게는 기초자치단체에 대한 廣域自治團體의 統制를 포함한다.

地方自治團體에 대한 國家의 監督은 性質上 權力的 監督, 非權力的 監督 또는 積極的 監督, 消極的 監督으로 區別된다.

여기에서 積極的 監督은 合目的性 監督과 事前監督을 의미하고, 消極的 監督은 교정적 감독, 사후감독을 의미한다.

事務의 監督別 內容은 〈表 5〉와 같다.

〈表 5〉에서 크게 두가지 사실을 발견하게 된다.

첫째, 積極的 監督事務가 급격히 줄어들고 있다. 특히 道와 區의 경우에 變化의 폭이 심하다. 그것은 1次産業의 비중이 낮아지면서 機構改編과 함께 機關委任事務의 감소로 감독이 줄어들고, 區는 自治區로의 전환에 따른 사무이양이 그 原因이라 보인다.

둘째, 非監督事務의 範圍가 최근 조사에서 지나치게 확대되었다. 특히 市·郡의 경우 非監督事務가 급격히 증가된 것은 積極的 監督이 감소된데 그 原因이 있지만 소극적 감독을 축소해석한 데에도 그 原因이 있는 것으로 판단된다. 어쨌든 이러한 結果에서 적극적 감독의 比率는 감소된 반면, 非監督事務의 비율이 증가된 것은 事務移讓의 擴大 등 自治與件이 점차 성숙되어 가고 있다는 점에서 긍정적이라 하겠다.

5) 事務의 經費負擔別 分析

現行 地方自治法 제132조의 규정에 의하면 “지방자치단체는 그 自治事務의 수행에 필요한 經費와 委任된 事務에 관하여 필요한 경비를 지출할 의무를 가진다. 다만 國家事務 또

는 地方自治團體事務를 委任하는 때에는 이를 委任한 國家 또는 地方自治團體에서 그 경비를 負擔하여야 한다”고 하○ 委任事務의 국가 및 委任한 자치단체에서의 經費負擔을 明文化하고 있다.

또한 地方財政法도 第17條에서 第28條까지 地方自治團體의 사무수행에 隨伴하는 경비 부담에 관하여 포괄적으로 규정하고 있다. 이에 따르면 自治團體의 公共事務遂行에 따른 경비는 당해 지방자치단체가, 國家와 自治團體 相互間에 利害關係가 있는 事務는 국가가 그 全部 또는 一部經費를 부담하도록 되어 있고, 國家事務를 地方自治團體에 委任했을 경우에 소요되는 경비는 國家가 전부 부담하도록 되어 있다.

따라서 中央政府는 自體의 事務에 소요되는 經費를 스스로 부담하고 地方自治團體의 事務에 대해서는 당해 自治團體가 스스로 부담함으로써 國家와 地方自治團體間에 財政의 自主性이 確立됨을 전제로 한다.

事務의 經費負擔別 內容은 〈表 6〉과 같다.

〈表 6〉에서 地方費負擔이 과중함을 한 눈에 알 수 있다. 이것은 事務配分은 財源配分과 연계되어야 한다는 일반원칙이 무시되고 있음을 반증하고 있다. 물론 事務와 財源의 配分이 반드시 일치하는 것은 아니라고 해도 지나친 겹은 事務와 財源의 配分에 대한 심각한 의문을 제기하지 않을 수 없다. 이러한 예는 總務處의 調査에서도 다소 차이는 있으나 같은 경향을 보여주고 있다. 즉 1次自治團體의 國家委任事務 1,173件 가운데에서 全額 國家負擔은 170件으로 14.5%, 國家·地方 共同負擔은 315件으로 26.9% 임에 비하여 全額 地方負擔은 688件으로 58.6%에 이르고 있

(表 6) 事務의 經費負擔別 分析

(單位：件，%)

研究別 團體別 經費負擔別	地方自治團體標準調查綜合報告書			地方行政機能分析에 관한 研究 ⁴⁾				地方行政機能分析에 관한 研究(II)							
	市(直轄市) 市) ¹⁾	道 ²⁾	郡		直轄市	道	市	郡	區	直轄市	道	市		自治區	
			平壤 ³⁾	무진								蔚山	金海		
全 額 國 費	182 (14.3)	-	163 (21.0)	-	-	-	-	-	-	70 (2.8)	114 (4.9)	44 (2.5)	48 (3.0)	91 (5.9)	36 (2.5)
一 部 國 費	376 (29.7)	-	114 (14.7)	-	-	-	-	-	-	235 (9.3)	363 (15.7)	143 (8.3)	282 (17.7)	264 (17.0)	173 (11.8)
全 額 地 方 費	710 (56.0)	-	499 (64.3)	-	-	-	-	-	-	2,215 (87.9)	1,842 (79.4)	1,541 (89.2)	1,260 (79.3)	1,129 (76.1)	1,255 (85.7)
計	1,268 (100)	-	776 (100)	-	-	-	-	-	-	2,520 (100)	2,319 (100)	1,728 (100)	1,590 (100)	1,484 (100)	1,464 (100)

註:1) 위임사무에 대한 경비부담 분석임.
 2) 분류상의 차이로 적용불가.
 3) 위임사무에 대한 경비부담 분석임, 교육행정 제외.
 4) 일부국비에 있어서 도는 시·군비를, 시·군·구는 시·도비를 의미함.

다. 더욱이 2次自治團體(市·郡·區)는 國家委任事務 686件 가운데에서 全額 國家負擔 99件 14.4%, 國家·地方 共同負擔 149件, 21.7%임에 비하여 全額 지방비부담은 438件, 63.8%로 1次自治團體보다 그 比率이 높은 것으로 나타나 그 부담은 더욱 커서 재정 압박의 요인으로 작용하고 있음을 보여주고 있다. 따라서 地方自治團體의 固有事業을 확충할 수 있도록 委任事務에 대한 經費는 당연히 國家에서 부담하여야 함은 물론 오히려 地方財政力の 擴充에 보다 노력하여야 할 것이다.

IV. 機能配분에 관한 經驗的 研究의 限界

1. 經驗的 研究가 指摘하고 있는 問題點과 改善方案

지금까지 機能配분에 관한 經驗적 研究가 共同으로 취급하고 있는 다섯가지의 分析單位를 중심으로 그 內容을 比較해 보았다. 이것은 機能配分の 傾向을 나타내는 指標으로써의 靜的인 개념을 가지고 있다고 하겠다. 그러나 여기에서는 그 많은 노력에 의하여 導出된 問題點과 改善方案을 살펴봄으로써 보다 動的인 개념에서 本 研究의 目的인 經驗的 研究의 한계와 방향을 再摸索하기로 한다.

먼저 經驗的 研究가 지적하는 問題點과 改善方案(建議事項)을 살펴보면 <表 7>과 같다.

<表 7>에서 機能配分の 문제점은 크게 事務區分の 不分明, 委任事務의 過多, 地方費負擔의 過重, 廣域·基礎自治團體간 그리고 地方自治團體와 特別地方行政機關間의 事務重複

을 지적할 수 있다. 반면 이에 대한 改善方案으로는 事務의 再配分(移讓·委任의 擴大, 民間移讓·委託의 擴大, 類似重複事務의 統合調整, 事務處理節次的 改善 등), 關聯法規의 재정비, 機構·人力·財源의 再調整을 들 수 있다.

그러나 지금까지 機能配분에 관한 經驗的 研究들은 地方自治團體에만 제한된 또는 地方自治團體의 立場에서만 機能配분이 이루어져 왔다는 데에 커다란 限界가 있었다고 하겠다. 따라서 기존의 研究는 中央政府와 地方自治團體간 事務의 非連繫性, 單位事務選定の 輕視, 事務區分 努力未洽 등 보다 근본적인 문제를 내포하고 있다. 이를 分說하면 다음과 같다.

2. 中央政府와 地方自治團體간 事務의 非連繫性

한 나라의 행정기능은 中央政府의 機能과 地方自治團體의 機能으로 구분되어 수행되는 바, 각각의 獨自의인 領域을 제외하고는 상호 協調體制를 전제로 한다. 이것은 國家事務와 地方自治團體事務의 配分原則과 基準을 서로 달리하고 있다는 점에서 명백해진다.

그럼에도 불구하고 機能配분에 관한 經驗的 研究는 상호 連繫性을 강조하면서 추진되기 보다는 상호 독립적인 立場에서 수행됨으로써 機能配分の 实效性을 높이는 데에는 많은 장애요소가 되어왔다. 즉 中央政府의 機能分析은 總務處가, 그리고 地方自治團體의 機能분석은 內務部가 獨자의 調査方法을 동원하여 조사·분석함으로써 中央政府와 地方自治團體간의 事務連繫性은 발견하기 어려웠던 것이다. 이러한 결과는 部處간의 割據主義(sec-

〈表 7〉 經驗的 研究別 問題點과 改善方案

區 分	地方自治團體 標本調査綜合報告書			地方行政機能分析에 관한 研究	地方行政機能分析에 관한 研究(Ⅱ)
	1次	2次	3次		
○問題點	<ul style="list-style-type: none"> - 자치사무 범위협소 - 고유·단체위임사무의 구별실익없음 - 근거없는 위임사무가 많음 - 경비부담구분의 불명확 - 고유사무에 대한 과다감독 - 법률용어상의 불일치 및 상호모순 - 개별법상의 자치사무 잠식 또는 제약 - 타단체 종류별 사무배분 실태조사요 	<ul style="list-style-type: none"> - 단체위임사무의 인정에 따른 경비부담, 감독 등에 혼란 초래 - 대도시특례 불인정에 따른 행정수요에 부적응한 사무배분, 이중행정, 행정책임과 권한의 불일치 - 특별지방행정기관과의 협조결여로 사무중복 - 경비부담구분 불명확 - 사무근거의 불분명 - 위임사무에 대한 중복감독 및 이중보고 - 고유사무에 대한 적극적 감독 	<ul style="list-style-type: none"> - 자치사무 범위협소 - 부수사무 과다 - 사무근거의 불분명 - 위임사무에 대한 관심 소홀 - 사무집행상의 중복과다 - 중앙정부 감독격심 - 이중 감독 - 경비부담구분 불명확 - 부수사무의 근거 불분명 	<ul style="list-style-type: none"> - 사무구분의 불분명 - 계층간 기능배분의 불명확 - 세출기능상의 문제점 - 위임사무의 비대 - 위임근거의 불분명 - 권한과 책임의 불일치 - 경비부담의 문제점 - 기구와 인력 - 특별지방행정기관과의 문제점 	<ul style="list-style-type: none"> - 광역, 기초자치단체간 기능중복 - 사무구분의 불분명 - 위임사무의 과다 - 지방비 부담의 과중
○改善方案	<ul style="list-style-type: none"> - 단체위임사무제도 폐지 - 사무재배분(163건) - 자치사무의 지방자치법상의 명시 - 특별법령 정비 - 경비부담구분의 적정화 - 자치사무에 대한 국가 감독완화 - 광역 대도시 사무배분 실태조사 	<ul style="list-style-type: none"> - 자치사무와 위임사무 대별 - 자치사무의 지방자치법령거 - 지방자치단체관련법의 제정·개정시 내무부장관과의 사전협의 - 경비부담의 명문화 - 사무필요경비의 일반부담금제도로의 전환 - 사무배분 법령정비 - 특별행정기관에 대한 지방자치단체의 질문권, 의견제출권 인정 - 실정법상의 직권 위임 규정 설치 - 사무에 대한 감독완화 	<ul style="list-style-type: none"> - 지방자치법상의 자치단체 종류별 사무명시 - 단체·위임사무의 자치사무화 - 부수사무의 정규사무화 - 위임근거의 명료화 - 중복사무의 재배분 - 감독완화 - 이중감독 배제 - 국고보조액의 위임사무 제한 - 위임사무에 대한 권한 및 경비 확보 - 부수사무근거의 명문화 	<ul style="list-style-type: none"> - 기구·인력의 조정 - 재정조정 - 관계법규의 정비 - 사무재배분의 단계적 실현 - 사무구분의 관념적 재검토 	<ul style="list-style-type: none"> - 이양·위임의 확대 - 민간이양 및 위탁의 확대 - 유사중복사무의 통합조정 - 사무처리절차의 개선 - 사무구분의 명문화 - 단위사무의 목록화 - 기능배분 조정위원회(가칭)의 설치

tionalism)를 조장시킴은 물론 政府간 行政의 統一性, 能率性을 저해하게 된다.

따라서 國家發展을 위한 중앙정부와 지방자치단체간의 각종 기능의 效率의 分擔을 지향하고, 權限과 責任을 明確히 하며, 經費負擔을 合理化함으로써 效率的 行政遂行體制를 確立하고, 地方自治行政의 基盤造成, 住民便宜와 行政의 民主化를 促進하기 위해서는 중앙부처와 중앙부처, 중앙부처와 지방자치단체간의 기능배분에 관한 共同研究가 進行되어야 한다.

3. 單位事務選定の 輕視

單位事務란 事務配分の 기초단위가 되는 개의 사무로서 각각 상이한 基準과 節次에 의하여 처리되는 定規事務를 말한다. 이러한 單位事務의 選定이 경시되어 그동안 機能配分 研究에 있어서 결정적으로 중요한 문제를 야기하고 있다. 대표적인 것으로 事務의 性質別 分析이나 機能別 分析에 있어서 그 비율이 각 調查年度나 또는 같은 調查年度에서도 自治團體別로 차이가 심하여 그 숫자상의 차이를 어떻게 해석할 것이냐에 많은 문제점이 제기되기 때문이다.

예를 들면 전술한 바와 같이 1966年 內務部 地方行政研究委員會가 발간한 第2次 地方自治團體 標本調查綜合報告書에 의하면 大邱市(당시는 直轄市가 아니었음)의 單位事務는 2,254件으로 나타났고, 1985年의 地方行政機能分析에 관한 研究에 의하면 仁川直轄市の 單位事務는 2,280件으로 나타나 直轄市이전의 大邱市가 약 20年후의 仁川直轄市와 별 차이가 없으며, 1965年의 1次 조사지역인 平澤郡과 1967年의 3차 조사지역인 富川郡과의

단위사무도 각각 1,224件, 1,052件으로 나타났는가 하면 1984年의 地方行政階層構造改編에 관한 研究報告書는 郡이 1,096件으로 나타나는 등 시간이 지남에 따라 오히려 축소되는 경향마저 보이고 있다. 따라서 單位事務가 科연 機構, 人力 등을 감안하여 선정되었느냐 하는 데에는 많은 의문이 제기되지 않을 수 없고, 이와 같이 불분명한 單位事務를 근거로 地方行政의 機能을 분석했을 때 그 내용 또한 얼마나 客觀的인 것이냐에 대해서는 조사자체에 대한 의문이 제기되지 않을 수 없다.

이러한 例는 總務處가 조사·분석한 정부기능분석 결과보고를 살펴보면 더욱 큰 차이를 보이고 있다. 즉 자치단체별 事務件數는 直轄市 789件, 道 987件, 市 650件, 郡 615件, 區 647件으로 直轄市가 道보다 198件, 25.1%가 적게 나타났고, 區가 市와 業務上의 차이가 전혀 없음은 물론 오히려 郡보다 많게 나타난 이유를 얼마나 객관적으로 설명할 수 있을지는 의문이다. 그것은 直轄市가 공무원 수나 기구에 있어서 道보다는 큼에도 불구하고 單位事務가 적다고 하는 것을 어떻게 설득하여야 하느냐는 것이다. 또한 單位事務를 기준으로 한 性質別 事務配分 실태를 보면 直轄市の 자치단체 고유기능(自治事務)이 41.3%임에 비하여 市の 고유기능은 43.4%, 道의 고유기능이 35.1%임에 비하여 郡은 41.5%에 이르고 있어서 廣域自治團體보다 基礎自治團體의 기능이 많다는 것은 얼핏 기초자치단체우선의 원칙에 의한 事務配分이 적용되고 있는 듯하나 地方自治實施 이전의 조사라는 점에서 이것 또한 얼마나 객관적인 조사인가에 대해서는 실로 많은 의문이 제기되지 않을 수 없다.

이와 같이 單位事務가 정확히 淸정되어 있지 않음으로써 中央政府와 地方自治團體간의 역할분담이 불분명하게 되고 이것은 다시 權限과 責任의 不一致를 야기하게 된다. 따라서 時代相에 맞는 目錄化를 추구함으로써 淸確한 事務範圍를 설정하고 이를 기초로 權限과 責任이 일치되도록 政府間的 事務配分을 淸하여 할 것이다.

4, 事務區分努力的 未治

地方自治團體의 事務는 地方自治法 第9條와 第93條의 근거에 의하여 自治事務, 團體委任事務, 機關委任事務의 3種類가 있음은 淸술하였다. 그러나 事務를 區分함에 있어서 自治團體의 事務를 이와 같이 3종류로 구분하는 것이 과연 合理的이나 하는 것이 淸문제점으로 지적되어 왔다. 즉 自治事務와 機關委任事務의 區分은 반드시 이루어져야 하지만 自治事務와 團體委任事務는 실제로 區分하기만 어려울 뿐 구분의 實益이 없으므로 團體委任事務를 폐지하자는 것이었다. 이러한 현상은 오늘날 대부분의 학자들과 일부 실무계에서도 일고 있다.

그러나 여기에는 몇가지 고려할 점이 있다고 생각된다.

첫째, 事務區分을 自治事務, 團體委任事務, 機關委任事務로 구분하는 것이 적어도 理論적으로는 전혀 문제가 없다고 하는 점이다. 흔히 事務再配分의 原則이나 事務의 區分基準으로 利害關係의 範圍를 들고 있다. 즉 地方自治團體의 存立維持와 地方的 利害關係가 있는 事務는 地方自治團體의 事務로서 自治事務로 하고 國家의 存立維持, 全國的인 統一, 主要政

策에 관한 事務는 國家事務로서 機關委任事務로 하며 국가 (중앙정부)와 지방자치단체가 공동으로 처리하지 않으면 안되는 사무로서 兩者의 利害關係가 있는 事務를 團體委任事務로 하고 있음은 周知하는 바와 같다. 이러한 사무의 完備한 区分이 비록 理論上으로는나 實務上으로 어려움이 있음은 부인할 수는 없으나 사무의 性質上 이의 구분 또한 부정하기 어렵다는 점에서 論理的으로는 團體委任事務의 폐지를 주장하는 것은 타당하지 못하다고 하겠다.

둘째, 이와 같이 理論上으로는나 制度上으로는 瑕疵가 없음에도 불구하고 현재 法規定이 不明確하여 事務區分基準으로 작용하지 못하고 있다는 점이다.

그동안 團體委任事務는 일단 지방자치단체에 위임된 뒤에는 自治(固有)事務와 마찬가지로 자치단체의 사무로 취급되며, 다만 法上 가해지는 規制가 넓다든가 財源에 관하여 특별한 조치가 있다는 점에서 차이가 있을 뿐이고 그것도 團體委任事務에 대한 財源이 위임한 國家 또는 上級自治團體가 부담하고 있는 경우가 적을 뿐만 아니라 自治事務에 대하여도 國家 또는 上級自治團體의 規制가 넓은 경우가 많아서 事務의 처리상 별로 차이가 없다고 하여 團體委任事務의 폐지론이 대두된 이후 오늘날까지 계속 주장되어 오고 있다.

그러나 이것은 한마디로 地方自治를 실시하지 않았던 시대의 당연한 產物이라 하겠다. 다시 말해 地方自治를 실시하지 않음으로 인하여 地方事務에 대한 地方議會의 管여범위가 문제시되지도 않았고, 地方自治團體의 長이 임명됨으로써 地方自治團體의 代表 또는 首長으로서의 長과 中央政府의 下級行政機關으로

서의 長의 區別實益이 없었기 때문에 그 區別實益의 하나였던 監督範圍가 문제시되지도 않았다. 이에 따라 自治事務와 委任事務가 法的 區別없이 수행되어 왔고, 게다가 地方自治團體의 財政力 貧弱이 이를 제기하게 된 시대적 배경이었음을 무시한 채 지금까지도 단체위임사무의 폐지를 주장하는 것은 결코 바람직하다고 할 수 없다.

오히려 團體委任事務는 地方·中央이 공동으로 수행해 나가야 할 事務로서 地方財政力이 약한 自治團體에게 中央政府가 團體委任事務를 확대하여 財源配分の 근거를 마련해 주는 것이 더 바람직하다고 판단된다. 더욱이 行政環境의 變化는 事務를 양분해서 처리하기보다 공동으로 대처하는 것이 더 적극적이라 하겠다.

또한 事務區分の 困難性에 있어서 지방자치단체의 사무를 自治事務(團體委任事務 포함)와 機關委任事務로 양분한다 해도 兩分の 明確한 구분기준이 없기는 마찬가지며 설령 兩分이 가능하다고 해도 自治事務를 확대할 경우 중앙정부의 장려적 보조금의 지급은 가능하겠으나 결국 보조근거를 없애게 되는 결과가 되어 지방자치단체의 재정력을 더욱 어렵게 할 염려가 있다.

물론 이를 보완하기 위하여 團體委任事務중 일정 事務에 대해서는 지방자치단체의 재정지원이라는 차원에서 일정금액 또는 보조비율을 규정한다 해도 단체위임사무의 근거가 없는 한 여타 團體委任事務의 自治事務化에 대하여 자치단체의 중앙정부에 대한 財源要求는 사실상 제한되게 된다.

따라서 事務區분이 어렵다는 이유와 시대적 상황에서 제기된 문제점이 곧 원칙에 대한 문

제점으로 간주하여 단체위임사무를 폐지하려는 것은 현재 地方議會가 구성되어 있고 또 地方自治團體長이 선출되면 이 문제는 간단히 처리될 수 없으리라는 판단에서 단체위임사무의 폐지론은 신중을 기하여야 할 것이고, 이에 대한 事務區分 努力은 계속되어야 할 것이다.

V. 結 論

지금까지 中央政府와 地方自治團體간의 機能配분에 관한 經驗的 研究에 나타난 內容, 問題點, 그리고 限界를 중심으로 살펴보았다.

機能配分은 國家全體를 둘러싼 環境의 變化에 따라 中央政府는 中央政府, 地方自治團體는 地方自治團體대로 적절히 대응하여야 한다는 점에서 고려되어야 할 變數가 극히 다양하고 그 範圍 또한 복잡하여 해결방안은 그리 간단하지 않음을 알 수 있었다. 그럼에도 地方自治의 본격적 실시는 機能配분에 관한 論議의 重要性을 더해갈 것으로 기대된다. 그것은 政府간의 효율적인 行政遂行體制를 확립하고 地方自治行政의 기반을 조성하며 行政의 民主化를 촉진하기 위해서는 기능배분이 그 核心을 이룰 것으로 생각되기 때문이다.

그러나 그동안의 機能配分은 국가전체적인 차원에서 이루어지지 못하고 단편적·부분적으로 이루어져 왔다는 점에서 본질적인 한계를 노정해 왔다. 즉 研究別 單位事務數의 지나친 편차로 機能分析을 위한 調査자체에 대한 의문이 제기되기도 하고, 정부간 기능배분시 機構·人力·財源調整의 連繫性이 배제됨으로써 事務配分の 實效性을 확보하지 못한 결과를 가져오게 되었다는 점이다.

따라서 앞으로의 機能配分은 그 實效性 확보에 중점을 두고 추진되어야 할 것이다. 이를 위하여는 먼저 中央政府와 地方自治團體가 공동의 理解와 關心을 갖고 기능배분에 관한 연구를 수행하여야 할 것이다. 특히 中央政府와 地方自治團體間의 機能配分은 지금까지 中央政府의 통제관념이 강한데다가 地方公務員의 事務處理能力에 대한 不信感으로 합리적 機能配分을 저해하여 왔다는 점에서 이에 대한 잘못된 관념을 불식하고 보다 합리적인 방향으로 모색되어야 한다.

다음으로 기능배분에 관한 경험적 연구가 연구마다, 또는 團體別마다 內容의 일관성, 변화의 폭 등을 발견할 수 없었다는 한계에서 單位事務의 目錄化가 추진되어야 할 것이다.

그리고 單位事務는 事務配分の 性質別, 機能別, 根據別, 監督別, 經費負擔別 사안을 감안하여 확정되어야 한다. 그렇지 않으면 앞으로의 조사도 결국 기존 차원의 내용을 벗어나지 못하리라고 본다.

끝으로 事務區分을 위한 法令上의 整備가 要求된다. 지금까지는 事務區分에 관한 規定이 不備됨으로써 個別事務를 어떻게 區分하느냐에 대한 해석의 여지가 발생함은 물론 責任의 전가를 가져올 염려가 있다.

그러나 이상에서 언급된 과제들은 많은 時間과 人力이 要求된다는 점에서 中央政府와 地方自治團體는 制度改善을 위한 부단한 努力이 있어야 할 것으로 생각된다.