

# 政府間 機能配分の 評價와 發展方向

## A Study on Evaluation and Improvement of Distribution of the Administrative Functions between Central and Local Governments in Korea

吳 熙 煥

(한국지방행정연구원 책임연구원)

### <目 次>

- |                        |                                |
|------------------------|--------------------------------|
| I. 序 論                 | IV. 政府間 機能配分の 發展方向 :<br>制度的 補完 |
| II. 政府間 機能配分の 理論과 評價指標 | V. 結 論                         |
| III. 政府間 機能配分の 評價      |                                |

### I. 序 論

周知하는 바와 같이 우리나라에서도 1991年 4月과 7月に 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의 選舉가 이루어지지 않는 못했지만 30년만에 비로소 地方自治의 復活을 보게 되었다. 이러한 地方自治制의 復活은 기존의 中央政府와 地方政府간의 關係를 비롯하여 地方行政組織(機構), 人力, 機能(事務), 財源, 監督範圍 등 전반적인 地方行·財政制度의 改善을 요구하고 있다.

그 중에서도 中央政府와 地方政府간의 機能配分問題는 地方行·財政制度의 개선에 결정적인 要因이 된다는 점에서 그 重要性은 극히 크다고 하겠다. 즉, 中央政府와 地方政府間에 機能이 어떻게 配分되어 있느냐에 따라 地方行政의 遂行體制가 中央集權의이나 또는 地方分權의이나가 결정되게 되고, 배분된 機能을 效率의으로 수행하기 위한 制度的 裝置로서의 組織(機構)과 人力이 機能配分 程度에 따라 再調整되어야 함은 물론 機能의 實質的 遂行을 보장하기 위한 財源도 정부간의 機能配分如何에 따라 재배분되어야 하기 때문이다.

H. F. Alderfer는 「어느 나라에 있어서나 地方自治의 수준은 두가지 基準, 즉 中央政府와 地方政府간의 權限配分과 地方政府에 대한 中央政府의 統制에 의하여 評價되는 바, 前者가

주로 立法的인 것인 반면 後者가 行政的인 것」이라고 하였다.<sup>1)</sup> 이것은 바로 地方自治에 있어서 정부간 기능배분의 중요성을 指摘한 것이라 하겠다.

그러나 우리나라의 中央政府와 地方政府간의 機能配分은 1949年 7月 4日 地方自治法이 制定·公布된 이후 “地方自治團體는 그 지방의 公共事務와 法令에 의하여 그 단체에 소속된 사무를 처리한다(第2條 第2項)”라는 概括的 授權方式을 채택하였기 때문에 무엇이 自治事務이고 무엇이 委任事務인지 명백하지 못한 상태에 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 中央政府가 地方政府에 대하여 無制限的으로 關與하거나 經費負擔의 責任을 轉嫁하는 경향까지 보여왔다.

이에 1988年 4月 6日 第7次 改正·公布된 새 地方自治法은 包括的 例示主義에 입각하여 國家事務와 地方事務, 廣域自治團體와 基礎自治團體의 事務를 각각 열거하고, 同法施行令에서는 이를 보다 상세하게 규정함으로써 종래의 法制보다는 進一步하였다는 평가를 받기도 하였다.

그럼에도 불구하고 地方自治法上 中央政府와 地方政府간의 機能(事務)配分은 자치단체의 規模나 行·財政能力을 고려하지 않은 劃一的 配分이라든가, 많은 사무가 廣域·基礎自治團體간에 重複되어 배분되었을 뿐만 아니라 그 내용 또한 概括的으로 표현되어 있어서 責任所在가 명확하지 못하다는 指摘을 받고 있다.<sup>2)</sup>

어쨌든 政府間 機能配分은 地方自治를 실시함에 있어서 先決되어야 할 과제로 認識<sup>3)</sup> 되어 오면서도 이 분야에 대한 學問的 研究는 매우 未盡<sup>4)</sup> 하다는데 하나의 아이러니를 발견하게 된다.

따라서 本 研究는 政府間 機能配分에 관한 기존의 研究報告書를 중심으로 그 실태를 評價해 보고, 제도적 측면에서 개선방안을 모색하는데 그 목적이 있다.

- 
- 1) Harold F. Alderfer, *Local Government in Developing Countries*(New York : McGraw-Hill, 1964), p. 95 ; 張志浩, 新稿 地方行政論(서울 : 大旺社, 1982), p. 425.
  - 2) 孫在植, “中央·地方간 機能分擔과 內務部의 役割 改善方向” 基調演說, 地方自治團體의 機能과 內務部의 役割에 관한 세미나, 세미나 綜合報告書 第12卷(서울 : 韓國地方行政研究院, 1990. 10), p. 12.
  - 3) 金安濟, 地域開發과 地方自治行政 : 地方時代의 對應과 戰略(서울 : 大明出版社, 1988), p. 660 ; 崔昌浩, 地方自治制度論(서울 : 三英社, 1990), pp. 153~154.
  - 4) 1961년부터 1984년까지 地方行政研究의 現況을 분석하면서 地方行政機能 및 事務는 전체 118論文 중에서 11件으로 9.3%에 불과하다고 한다. 韓仁淑, “韓國地方自治行政의 研究傾向”, 韓國行政學報, 제19권 제1호(서울 : 韓國行政學會, 1985), pp. 5~10.

## II. 政府間 機能配分の 理論과 評價指標

### 1. 機能配分の 意義

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 有用한 生活需 要를 가장 合理的이고 實効性있게 제공할 수 있는 制度라는 點에서 그 重要性이 인정된다. 즉 地方自治는 住民을 위하여 과연 어떠한 機能을 수행하며 구체적으로 어떠한 便益을 주는가에 그 實質的 意義가 있는 것이다. 따라서 地方自治를 論함에 있어서는 우선 그 구조와 더불어 地方自治의 核心이 되는 중요한 制度的 側面的 과제로서 機能이 검토되어야 한다.

政府의 機能이라 함은 매우 多義的인 개념으로 사용되어 論者에 따라 多樣하게 해석되기도 하나 일반적으로는 政府가 수행하는 역할을 의미하며, 具體的으로는 制度上 또는 事實上 擔當·處理하는 行政事務를 의미한다.<sup>5)</sup>

이러한 機能<sup>6)</sup>의 처리권한 및 책임을 정부간에 배분하는 機能配分<sup>7)</sup>의 문제는 階層構造(tier system), 自治團體의 管轄區域(area), 中央集權과 地方分權 등 여러 제도와 밀접한 관계를 가지고 있어서 복합적인 성격을 갖는다.

중앙정부와 지방정부간의 기능배분은 근본적으로 地方自治를 전제로 한 국가에 있어서

5) 崔昌浩, “國家와 地方自治團體間 機能의 再配分”, 行政研究 第5輯(서울: 建國大學校 附設 行政問題研究所, 1980), pp. 5~6.

6) 지금까지의 敎科書와 論文을 살펴보면 機能과 事務의 用語를 사용함에 있어서 두가지 경향이 있다. 하나는 機能과 事務중 事務라는 用語를 사용하는 경우 [張志浩, 前掲書, pp. 425~450; 韓垣澤, 都市 및 地方行政論(서울: 法文社, 1983), pp. 115~131; 鄭德柱, “中央·地方간의 事務配分에 관한 研究”, 博士學位論文(馬山: 慶南大學校 大學院, 1989); 孫在植, 現代地方行政論(서울: 博英社, 1983), pp. 110~120 參照]이고, 다른 하나는 機能이라는 用語를 사용하거나 機能과 事務의 用語를 混用하는 경우 [崔昌浩, 前掲書, pp. 277~306; 金安濟, 前掲書, pp. 802~804; 鄭世煜, 地方行政學(서울: 法文社, 1990), pp. 590~598; 金甫炫·金庸來, 地方行政의 理論과 實際(서울: 法文社, 1982), pp. 375~415; 柳鳳永, “韓國地方自治의 地位와 機能領域에 관한 研究: 中央과 地方간의 垂直分權을 중심으로”, 博士學位論文(全州: 全州大學校 大學院, 1991), pp. 211~241參照]가 그것이다.

그러나 본 연구에서는 機能과 事務와의 관계를 全體와 部分의 관계로 理解하고 混用하기로 한다. 地方自治法에서도 地方自治團體의 機能과 事務를 하나의 節로 취급하고 있다는 점에서 이를 混用하고 있는 것으로 判斷된다.

7) 地方行政事務를 ‘地方自治團體 등 地方行政單位가 처리할 것이 요청되는 일정한 公共的 事項 또는 그러한 公共的 事項의 처리의 權限 및 責任’으로 규정하고 이를 ① 처리가 요청되는 公共的 事項과 ② 처리의 權限 및 責任으로 나누어 前者를 事務, 後者를 機能으로 區分하기도 한다. 이때 機能配分을 事務配分과 동일시하는 경우에는 後者의 의미를 前提로 하고 있다. 崔昌浩, 前掲書, p. 277.

權力配分の 문제이며 政治的 문제라 하겠다. 따라서 정부간 기능배분은 ① 행정사무를 처리할 권한이 어디에 있는가 하는 自治權限의 糾明이고, ② 누가 지불할 것인가 하는 經費負擔의 糾明이며, ③ 누가 책임질 것인가 하는 行政責任의 所在糾明에 그 意義가 있다.<sup>8)</sup>

## 2. 機能配分の 方式

中央政府와 地方政府, 廣域自治團體와 基礎自治團體間의 機能配分方式은 나라에 따라 다르나, 이를 대체로 個別的 授權方式, 概括的 授權方式 그리고 折衷方式의 세 가지로 대별할 수 있다.

첫째, 個別的 授權方式(principle of enumeration)은 地方自治團體가 처리해야 할 사무를 개개의 地方自治團體別로 個別的 法律에 의하여 배분하는 방식으로 個別的 指定主義(specific grant)方式이라고도 한다.

個別的 授權方式은 각 지방자치단체의 責任限界를 명백하게 하는 長點을 가지고 있으나, 반면에 지나친 個別法의 濫用으로 인하여 統一性を 저해하고 行政上의 混亂과 浪費를 초래하기 쉬운 短點을 가지고 있다.

둘째, 概括的(또는 包括的) 授權方式(principle of universality)은 지방자치에 관한 一般法에 지방자치단체의 구별없이 모든 自治團體는 法律에 의하여 금지된 사항이나 國家 또는 다른 團體에 排他的으로 배정된 사무를 제외하고는 어떠한 사무도 처리할 수 있도록 包括적으로 배분하는 방식으로서 概括的 委託主義(grant of general powers)방식이라고도 한다.

概括的 授權方式은 행정수행의 融通性이나 彈力性を 부여한다는 장점을 가지고 있는 반면, 機能配分の 不明確과 그로 인한 事務處理의 重複 및 上級自治團體의 無制限的인 統制를 초래하기 쉽다는 단점을 가지고 있다. 우리나라도 舊 地方自治法 제3조 제2항의 “地方自治團體는 그 지방의 公共事務와 法令에 의하여 그 단체에 소속된 사무를 처리한다”라는 규정에 의하여 概括的 授權方式을 채택하였다.

셋째, 折衷方式(principle of eclecticism)은 個別的 授權方式과 概括的 授權方式의 특징을 절충한 방식으로 일본 및 현재의 우리나라가 이에 해당된다. 즉, 우리나라의 경우 1988년 제7차 全文改正 地方自治法 제9조와 제10조에서 廣域自治團體가 처리할 사무와

8) 韓國地方行政研究所, 地方行政機能分析에 관한 研究, 研究報告書 第1卷(서울: 韓國地方行政研究所, 1985), pp. 102~104; 李圭煥, 都市行政論: 理論과 實際(서울: 綠苑出版社, 1990), pp. 205~206.

基礎自治團體가 처리할 사무를 예시하여 일괄배정하는 包括的 例示主義方式을 채택하고 있다.

### 3. 機能配分の 原則과 基準

어느 기능을 中央政府가 담당하고 어느 기능을 地方政府가 담당하는 것이 합리적이고 이상적인가는 一律的으로 말하기 어렵다. 그것은 기능배분이 국가간의 地方自治制度, 自治行政의 經驗, 民主化와 能率化의 요구정도, 자치행정 環境, 科學·技術과 交通·通信의 발달정도에 따라 달라지기 때문이다. 따라서 機能配分の 原則에 대해서도 나라마다 또는 論者마다 제각기 다른 견해를 제시하고 있다.

우리나라의 地方自治法은 제10조 제3항에서 不競合의 原則과 基礎自治團體優先의 原則을 규정하고 있는 바, 중앙정부와 지방정부간의 기능배분시 고려되어야 할 원칙은 다음과 같다.<sup>9)</sup>

첫째, 중앙정부와 각 지방정부가 그 사무를 처리함에 있어서 서로 競合하지 아니하도록 事務의 所屬과 그 처리의 權限 및 責任을 명백히 하여야 한다는 不競合의 원칙이다.

둘째, 지방행정을 民主的으로 수행하기 위하여 住民統制가 용이한 기초자치단체에 가능한 한 많은 사무를 배분하여야 한다는 現地性 또는 基礎自治團體優先의 원칙이다.

셋째, 行政을 綜合的으로 처리하기 위하여는 사무를 국가의 일선행정기관인 特別地方行政機關 보다 普通地方自治團體에 집중적으로 배분하여야 한다는 綜合性의 원칙이다.

넷째, 행정의 能率的 執行을 위하여 사무를 각 自治團體單位의 規模, 行·財政能力, 人口數 등을 고려하여 最小의 費用으로 最大의 效果를 도모할 수 있는 團體·單位에 배분하여야 한다는 經濟性의 원칙등이 그것이다.

한편 1988年 地方自治法이 改正되기 이전에는 政府間 機能配분에 관한 基準이 不備되어 많은 教科書와 論文에서는 주로 中央政府와 地方政府間의 機能配분에 관한 이론상 普遍的 基準을 각각 제시하여 왔으나 改正 地方自治法에서는 이를 明文으로 규정하고 있다. 즉, 국가사무는 外交, 國防, 司法, 國稅등 국가의 존립에 필요한 사무 등 7種(地方自治法 제11조), 지방자치단체사무는 지방자치단체의 區域, 組織 및 行政管理 등에 관한 사무 등 57種(동법 제9조 제2항)을 규정하고 있다. 지방자치단체의 사무는 다시 광역자치단체사무(지방자치법 제10조 제1항 제1호의 행정처리 결과가 2個 이상의 市·郡 및 自治區에 미치는 광역적 사무 등 6종 및 지방자치법시행령 제8조 「별표 1」의 305種)와 기초자치단체

9) 崔昌浩, 前掲書, p. 304.

사무(지방자치법 제10조 제2항 제2호 및 지방자치법시행령 제8조 「별표 1」의 353種)로 구분하여 규정하고 있다. 그 밖에 자치구사무로 지방자치법 제2조 제2항 및 지방자치법시행령 제9조 「별표 2」의 63種, 50萬이상 市의 사무로 지방자치법 제10조 제1항 단서 및 지방자치법 시행령 제10조 제2항 「별표 3」의 46種 등을 特例로 規定하고 있다.

#### 4. 評價指標

本 研究는 機能配分에 관한 既存의 研究報告書를 통하여 中央政府와 地方政府間에 있어서 어느 정도의 效率의이고 均衡있는 行政遂行體制를 확립하고 있는가 즉, 政府間 機能配分이 어느 정도 적정하게 되어 있는가를 分析·評價하려는 것이다.

政府間 적정한 行政遂行體制의 確立은 中央政府와 地方政府間의 權限과 責任을 합리화하고, 經費負擔을 明確히 하며 나아가 地方政府의 自律性을 보장함으로써 自治行政의 基盤을 강화시킨다. 이것은 또한 지방정부의 行政機能의 現地性을 確保함으로써 주민참여의 기회를 확대함은 물론 주민편익을 증진시키는 등 行政의 民主化를 촉진하는 데에도 기여하게 된다.

이러한 觀點에서 정부간 機能配分이 어느 정도 適正化되어 있는가를 평가하기 위해서는 먼저 政府間 機能配分에 관한 實態分析이 요구된다. 그러나 지방정부의 機能配分에 관한 研究報告書는 그 數가 매우 제한되어 있다. 더욱이 1980年代 이전에는 地方自治制의 實施 자체가 留保되어 온 관계로 機能配分에 관한 研究는 극소수에 불과한 實情이고 그것도 1970年代에는 이와 관련된 資料를 발견하지 못했다.

그 후 1980년대에 들어서면서 中央部處인 總務處와 內務部는 각각 政府間 또는 地方自治團體의 機能을 자체적으로 調查·分析하거나 大學의 研究所, 學會에 研究用役을 의뢰하여 調查·分析하는 등 이에 대한 관심이 일기 시작하였고, 마침내는 1984년 國회에서 地方自治가 論議되기 시작하면서 機能配分에 관한 研究도 본격화되었다.

地方政府의 機能配分에 관한 研究에 대하여 그동안 蒐集한 資料를 年代順으로 정리해 보면 다음과 같다.

- ① 內務部 地方行政研究委員會, “事務配分實態(擔當委員: 金庸來)”, 「地方自治團體 標本調查 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(擔當委員: 申宗淳)”, 「地方自治團體 標本調查 綜合報告書: 第2次 標本調查」, 1966. 10.
- ③ 內務部 地方行政研究委員會, “事務配分實態(擔當委員: 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.

政府間 機能配分에 관한 이상의 研究報告書를 蒐集하였음에도 불구하고 調査時마다 調査項目 등 그 調査範圍와 方法이 달라서 상호 比較分析하고 評價하는 데에는 記述上 많은 制限을 받지 않을 수 없었다.

따라서 본 연구에서는 地方行政機能分析에 관한 研究(Ⅱ)의 조사결과를 중심으로 지방정부의 ① 自治權限性, ② 負擔衡平性, ③ 行政統制性, ④ 變化對應性, ⑤ 法的根據性을 평가하고자 한다.<sup>10)</sup>

이것은 첫째, 政府間 機能配分에 있어서 地方政府의 行政的 自律性을 높이고 行政機能의 現地性을 확보하기 위하여 統治權의 일부로서의 自治權을 어느 정도 부여하고 있는가 둘째, 政府間 經費分擔은 어느 정도 적정한가 셋째, 行政機能 및 事務別로 統制는 어느 정도 일치하고 있는가 넷째, 自治團體 種類別로 行政需要의 特殊性을 어느 정도 反映하고 있는가 다섯째, 制度的 裝置로서의 法은 어느 정도 整備되어 있는가 등을 評價하려는 것이다. 이와 같은 政府間 機能配分의 分析·評價는 좁게는 韓國 地方政府의 自治行政權의 水準을 측정하게 되고, 넓게는 地方分權化의 程度를 測定<sup>11)</sup>하게 되어 中央集權과 地方分權의 均衡點 내지 調和點을 모색할 수 있는 機會를 제공하게 될 것이다.

10) 政府間 機能配分의 實態分析에 관한 자세한 내용은 吳熙煥, “韓國의 政府間 機能配分評價와 發展方向”, 博士學位請求論文(서울: 建國大學校 大學院, 1993), pp. 29~53 參照.

11) 中央集權과 地方分權의 測定指標에 대해서는 崔昌浩, 前揭書, pp. 42~45 ; 姜瑩基, 地方行政에 있어서 市民參與의 決定要因에 관한 研究, 博士學位 請求論文(서울: 建國大學校 大學院, 1983), pp. 172~191 ; 金益植, “中央과 地方政府間의 權限配分의 測定: 地方分權理論의 定立을 위한 試論”, 韓國行政學報 第24卷 第3號(서울: 韓國行政學會, 1990), pp. 1373~1392 ; Brian C. Smith, “Measuring Decentralization”, George Jones (ed.), *New Approaches to the Study of Central-Local Government Relationships* (Aldershot, Hants: Gower, 1980), pp. 138~141 參照.

### Ⅲ. 政府間 機能配分の 評價

#### 1. 自治權限性

自治權限性이란 中央政府가 地方自治團體에 대하여 統治權의 일부로서 自治權을 어느 정도 부여하는 가를 의미하는 것으로 地方政府가 그 機能을 수행함에 있어서 스스로 判斷하고 決定하며 그 결과에 대해서도 스스로 責任지는 것을 말한다. 地方政府는 그 機能으로 事務의 法的 性質別 區分에 따라 自治團體의 存立을 목적으로 하는 自治事務, 法令의 규정에 의하여 中央政府 또는 다른 自治團體로부터 委任받아 自治團體가 처리하는 團體委任事務 및 自治團體의 長 기타 執行機關에 委任되는 機關委任事務를 각각 처리하고 있는 바, 이 가운데에서 地方政府가 스스로 判斷하고 決定하며 그 결과에 대해 스스로 責任을 지는 것은 自治事務이다. 따라서 自治權限성은 自治事務의 比率로 측정한다.

中央政府와 地方政府간의 관계에서 1차적으로 論議되어야 할 문제는 決定權限 특히 意思決定權限이 과연 어디에 있느냐를 규명하는 것이다. 즉 中央政府와 地方政府間, 같은 정부안의 上·下行政機關 또는 같은 기관안의 上下階層間的 權限配分關係를 기준으로 한 집권과 분권을 규명하는 것이다. 이를 중앙정부와 지방정부간의 權限配分關係를 중심으로 볼 때에 中央集權과 地方分權의 概念이 分岐된다.

中央集權과 地方分權의 개념을 地方行政遂行方式과 결부시켜 그 관계를 살펴보면 官治行政方式이 典型的인 中央集權의 경우에 해당하고 自治行政方式이 典型的인 地方分權의 경우에 해당한다. 이러한 관점에서 地方自治團體가 처리하는 행정사무중 中央政府가 地方自治團體에 대하여 統治權의 일부로서의 自治權을 어느 정도 부여하고 있는가 하는 地方政府의 自治權限성을 自治事務의 配分實態를 기준으로 우리나라 地方分權의 수준을 評價하고자 한다. 地方分權의 수준은 지방행정을 民主的으로 수행하기 위하여 住民統制가 용이한 基礎自治團體에 가능한 한 많은 사무를 배분하여야 한다는 機能配分の 現地性的 原則과도 直結된다.

그동안 政府間 機能配분에 관한 調査·研究는 몇차례 있어 왔으나 그 중에서 自治事務의 비율이 가장 높게 나타난 1992년의 地方行政機能分析에 관한 研究(Ⅱ)를 살펴보면 直轄市 47.4%, 道 46.3%, 市 43.2%, 郡 39.8%, 自治區 37.4%로 각각 나타났다.

이 결과에서 모든 自治團體는 固有業務가 50%, 즉 반에도 미치지 못하고 있는 실정이다. 따라서 委任事務가 過多함으로 인하여 地方政府의 自治權限성은 낮은 수준에 머무르고 있을 뿐만 아니라 이로 인한 行政機能의 現地性 確保도 무시되고 있다. 이것은 먼저



地方自治가 실시되지 않았다는 데에 그 1次的 原因이 있겠으나 中央公務員의 地方公務員에 대한 不信, 既得權, 地方財政의 貧弱 등은 이를 더욱 어렵게 하고 있다.

이와 관련하여 自治團體區域 안에서 이루어지는 公共的 機能은 완전히 自治事務로 하고, 현재의 團體委任事務 가운데에서도 대부분을 自治事務로 轉換시키며, 지방적 성격이 짙은 기관위임사무까지 自治事務로 移讓함으로써 地方自治團體의 自治機能의 비중을 75% 정도로 하여야 한다는 指摘도 있다.<sup>12)</sup>

## 2. 負擔衡平性

負擔衡平性은 地方政府가 그 機能을 수행함에 있어서 中央政府와의 經費負擔의 정도를 의미하는 것으로 事務配分에 따른 財源配分을 말한다.

地方自治는 自主的인 地方財政을 기본조건으로 하는 바 기능배분에 따른 財源配分을 명백히 하기 위하여 政府間 經費負擔基準을 地方財政法에 명시하고 있다. 즉 地方自治團體의 公共事務에 관하여 필요한 經費는 地方自治團體가 全額을 負擔하고, 國家가 스스로 행하여야 할 事務를 地方自治團體 또는 그 機關에 委任하여 수행하는 경우에 그 소요되는 經費는 國家가 그 전부를 地方自治團體에 교부하도록 되어 있다. 이러한 규정에 따라 負擔衡平性은 地方政府가 수행하는 각각의 事務에 대하여 中央政府가 全額을 國費로 負擔하는가 또는 一部를 國費로 負擔하는가, 아니면 地方政府가 全額을 地方費로 負擔하는가를 分析·評價하는 指標로서 여기에서는 全額國費負擔의 比率로 측정한다.

따라서 事務配分에 따른 經費負擔이 政府間 어느 정도 衡平性을 이루고 있는가를 全額國費比率로 살펴보면 1992년의 地方行政機能分析에 관한 研究(Ⅱ)에서 각각 直轄市 2.8%, 道 4.9%, 市(蔚山, 金海) 2.5%, 3.0%, 郡 5.9%, 自治區 2.5%로 나타났다. 이것은 所要經費를 國家가 負擔하도록 되어 있는 機關委任事務의 각 自治團體別 比率인 45.0%(直轄市), 42.0%(道), 45.7%(蔚山市), 52.7%(金海市), 44.8%(郡), 55.6%(自治區)와는 37.1%에서 53.1%의 차이를 보이고 있다. 따라서 정부간 비용부담의 衡平性水準은 극히 낮은 실정이다. 여기에는 單位事務件當 國費負擔與否를 파악하기 곤란한 경우도 있어서 調査上의 誤謬가 있을 수 있다고 판단되나 지나친 事務配分과 財源配分의 非連繫性은 地方自治團體 財政力을 弱化시킨다고 하는 관점에서 문제의 深刻性을 제기하지 않을 수 없다. 그러므로 中央政府는 地方政府가 固有事業을 擴充할 수 있도록 委任事務에 대한 경비만큼은 반드시 中央政府가 負擔하여야 하고 나아가 地方自治團體의 財政力 提高를 위하여

12) 金安濟, 地域開發과 地方自治行政: 地方時代에의 對應과 戰略(서울: 大明出版社, 1988), p. 825.

보다 노력하여야 할 것이다. 그것이 地方自治法과 地方財政法이 규정하는 내용과도 일치하기 때문이다.

### 3. 行政統制性

行政統制性은 행정기능의 統制適正性을 의미하는 것으로 地方政府가 수행하는 각각의 사무에 대하여 中央政府의 監督方法 및 手段이 적정해야 한다는 것을 의미한다.

현대에 있어서 地方自治는 國家統治의 일부이며 그러한 國家統治의 범위안에서만 인정된다. 따라서 中央政府의 地方政府에 대한 監督은 不可避하며 地方政府는 國家의 政治的 統一性을 유지하는 범위안에서 自治行政을 獨自的으로 처리해 나가는 地位에 있게 된다. 그렇다고 해서 中央政府 또는 廣域自治團體의 基礎自治團體에 대한 無制限의인 統制를 의미하는 것은 아니다. 그러므로 地方政府에 대한 中央政府의 監督은 自治團體의 모든 사무에 劃一的으로 행할 것이 아니라 그 사무의 法的 性質, 즉 自治事務, 團體委任事務, 機關委任事務에 따라 合法性 또는 合目的性, 事前的 또는 事後的 監督의 문제가 종합적으로 고려되어 體系的으로 행사되어야 할 것이다. 行政統制性은 地方政府의 각 事務에 대한 中央政府의 積極的 監督, 消極的 監督 중 그 監督手段이 무엇이냐를 分析·評價하는 指標로서 消極的 監督의 比率로 측정한다.

1992년도 地方行政機能分析에 관한 研究(Ⅱ)에 나타난 消極的 監督을 중심으로 行政統制性을 살펴보면 直轄市 21.3%, 道 20.0%, 市(蔚山·金海) 19.4%, 16.2%, 郡 20.0%, 自治區 15.6%로 나타났다. 이것은 1985년의 地方行政機能分析에 관한 研究의 결과와 비교하여 積極的 監督은 물론 消極的 監督도 다소 낮아졌다는 점에서는 肯定的이라 하겠으나 非監督事務가 급격히 증가되었다는 점에서 조사상의 誤謬도 있었다고 판단된다. 그러나 積極的 監督이 적게는 0.2%(直轄市)에서 많게는 23.2%(自治區)까지 감소하였다는 점에서 다소 改善되었다.

### 4. 變化對應性

變化對應性은 行政環境 및 行政需要의 變化에 대한 지방자치단체 機能의 變化程度를 의미한다. 行政이 本質的으로 社會的 需要에 대한 供給의 主體로 파악되는 경우 變化對應性의 概念은 더욱 중요하다. 즉 行政需要는 時代와 場所에 따라 그 內容과 質을 달리하여 변화하는 바, 行政需要가 변화하면 그 需要에 대한 供給主體로서 自治團體의 役割이나 機能도 당연히 변화되어야 하기 때문이다. 이것은 다시 地方行政組織의 變化를 수반하게

되고 地方行政組織의 변화는 具體的으로 地方政府가 遂行하는 機能의 變化로 나타나게 된다.

이러한 관점에서의 變化對應性은 1960年代 이후 우리나라의 地方行政機能중 産業經濟行政에서 그 예를 쉽게 발견할 수 있으나 여기에서는 福祉國家를 지향하는 現實情을 감안하여 社會福祉行政機能의 比率로 測定한다.

行政需要에 대한 變化對應性은 각각의 지방정부가 지향하는 目標, 時代相을 반영하는 것으로 社會福祉行政機能을 살펴보면 地方行政機能分析에 관한 研究(Ⅱ)에서 그 비중이 다소 증가하였으나 아직도 直轄市 17.9%, 道 18.4%, 市(蔚山, 金海) 18.1%, 19.2%, 郡 21.9%, 自治區 20.0%로 20%内外에 머무르고 있는 실정이고 그 增加推移도 극히 미미하다. 따라서 福祉國家를 지향하는 現代國家에 있어서 그 실제 비중은 낮은 수준이라 하겠다. 이와 관련하여 1991年度 全國 歲出機能別 豫算規模 가운데에서 社會福祉機能의 豫算規模를 살펴보면 特別市 23.2%, 直轄市 7.5%, 市 19.0%, 郡 13.4%, 自治區 23.6%에 불과하다. 이것은 全國의 自治團體 平均 16.0%에 해당하는 것으로 財政規模面에서도 零細性을 면치 못하고 있다. 결국 社會福祉行政部門의 脆弱性을 機能面과 財源面에서 단적으로 보여주는 것이라 하겠다.

## 5. 法的根據性

法的根據性은 法에 의한 行政을 의미하는 것으로 行政活動은 결국 이를 기속·拘束하는 法律에 따라야 한다는 것이다. 이것은 행정의 裁量行爲·委任行爲가 점차 늘어남에 따라 行政의 豫測性과 權利의 救濟를 위해 강조되고 있다. 法的根據性은 地方政府가 수행하는 각각의 事務는 모두 어떤 根據가 있어야 한다는 것을 전제로 그 事務의 주된 根據가 法令, 自治法規, 行政指示중 어디에 있느냐를 分析하는 指標로서 여기에서는 法令의 比率로 測定한다.

地方自治團體가 수행하는 行政事務도 地方自治團體의 存立目的이 되는 自治事務, 國家 또는 上級自治團體가 下級自治團體에 사무를 委任하여 地方自治團體에게 부담을 주게 되는 團體委任事務 그리고 地方自治團體의 長에게 위임되는 機關委任事務까지 모두 어떤 형태로든 근거가 있기 마련이다. 또한 事務의 根據가 모호하면 할수록 國家事務의 확대해석에 따른 自治權의 萎縮과 財政上 및 監督上 야기되는 混亂은 더욱 커질 수 있어서 行政事務에 대한 法制度의 完備性이 요구되는 것이다.

行政事務에 대한 法制度의 完備性 정도를 測定·評價하는 데에는 法令과 自治法規 등이 포함되어야 할 것이나 法令에 한정하여 살펴보면 1992年の 地方行政機能分析에

관한 研究(Ⅱ)에서 直轄市 71.6%, 道 69.8%, 市(蔚山, 金海) 67.9%, 65.2%, 郡 73.7%, 自治區 71.8로 나타나 1985년의 地方行政機能分析에 관한 研究結果보다 적게는 1.1%(道)에서 많게는 14.4%(自治區) 증가하여 사무의 법적 근거가 명백해지고 있음을 보여주고 있다. 따라서 法的根據性은 肯定的인 側面이 있는 반면 行政指示는 아직도 15%내외를 차지하고 있어서 꾸준한 法制度의 整備가 요구되고 있다.

#### Ⅳ. 政府間 機能配分の 發展方向：制度的 補完

##### 1. 單位事務의 目錄化

單位事務의 目錄化는 地方行政機能을 分析할 때 가장 기초자료가 되는 單位事務를 目錄化하자는 것이다. 이것은 지금까지 單位事務가 目錄化되지 않음으로써 조사시마다 각 自治團體別 單位事務數가 다르게 나타나 일정한 변화를 발견하기 어렵다는 점에서 그 必要性이 제기된다. 이에 대한 具體的 資料는 <표 1>과 같다.

<표 1> 機能配분에 관한 研究報告書別 單位事務 總件數

(單位：件)

區 分	直 轄 市	道	市	郡	(自治)區
1965				1,224	
1966	2,254				
1967		2,056		1,052	
1982		898	388	754	
		828	368	252	
1984		1,628	1,072	1,096	
1985	2,280	2,202	1,486	1,399	1,072
1986	789	987	650	615	647
1987	985	1,107	698	694	
1992	2,520	2,319	1,728	1,484	1,464
			1,590		

資料：Ⅱ의 4 資料와 同一.

<표 1>에서 다음과 같은 두가지 사실을 알 수 있다.

첫째, 調査時期에 따라 同種의 自治團體간에도 單位事務數의 변화가 크다고 하는 점이다. 즉 廣域自治團體인 直轄市の 경우 적게는 789건에서 많게는 2,520건으로 3.2배의

차이가 나고 道の 경우도 적게는 828건에서 많게는 2,319건으로 2.8배의 차이가 났는가 하면 基礎自治團體인 市는 4.7배, 郡은 5.9배, 區는 2.3배로 그 차이가 더욱 심하다. 또한 1966年 大邱市(당시는 直轄市가 아니었음)의 單位事務수가 2,254件인 반면 1985年の 仁川直轄市 單位事務는 2,280件으로 나타나 直轄市 以前の 大邱市와 20년후의 仁川直轄市와는 26件的 차이에 불과하다. 이와 같이 同種의 自治團體간에도 單位事務數의 변화가 큰것은 調査時期와 調査地域에 따라 다를 수 있는 蓋然性은 얼마든지 있을 수 있으나 무엇보다도 單位事務가 劃定되지 않음으로서 被調査者의 單位事務에 대한 인식차이에서 비롯된 것으로 생각된다.

둘째, 自治團體 種類別로 單位事務數의 일정한 변화를 발견하기 어렵다는 점이다. 물론 여기에도 調査地域에 따라 그 件數가 일정하지 않을 수 있으나 一貫된 흐름을 발견하기 어렵다. 즉 單位事務數가 廣域自治團體인 直轄市와 道간에도 直轄市가 많은 경우(1966年, 1985年, 1992年 調査結果)가 있는가 하면 市보다 郡이 많은 경우(1982年, 1984年 調査結果)도 있고 또 區가 郡보다 많은 경우(1986年 調査結果)도 있다.

이러한 결과에도 同一 自治團體間 單位事務數의 차이와 自治團體 種類別 單位事務數의 차이를 얼마나 客觀的으로 설명할 수 있을지는 의문이다.

따라서 單位事務는 作成者의 자의에 의해서 劃定되어 질 수 밖에 없었고, 이러한 恣意的 單位事務劃定을 바탕으로 한 事務의 性質別, 經費負擔別, 監督別, 機能別, 根據別 配分實態의 파악은 결국 조사시마다 많은 차이를 가져오게 하는 原因이 되었다. 나아가 單位事務가 劃定되지 않음으로서 事務를 移讓하거나 委任할 때 包括的인 單位事務의 획정은 權限과 責任의 不一致를 야기하게 되고 지나치게 細部的이면 事務移讓이나 委任數는 증가하더라도 實質的인 사무배분이 이루어지지 못함으로써 오히려 責任만 增加시키는 事務가 再配分될 수 있다는 점에서 그 效果를 반감시키는 결과가 된다.

따라서 時代相에 맞는 目錄化를 추구함으로써 精確한 事務範圍를 설정하고 이를 기초로 權限과 責任이 일치되도록 政府間의 事務配分을 꾀하여야 할 것이다.

## 2. 事務區分の 明文化

事務區分の 明文化는 事務區分の 恣意性과 困難性을 방지하기 위하여 요구된다. 그동안 사무를 구분함에 있어서 中央政府는 中央政府대로, 地方自治團體는 地方自治團體대로 해석함은 물론 담당하고 있는 公務員은 公務員대로 제각기 사무구분을 하고 있어서 事務區分の 恣意性이 개입될 수 밖에 없었고, 事務의 內容을 把握하였다고 해도 과연 어느 사무에 포함시켜야 하느냐 하는 또다른 問題에 접하게 되는 것이 오늘날의 실정이다.

그것은 事務의 施行主體로서 現行法은 市·道知事, 市長·郡守·區廳長이라고만 규정하고 있어서 地方自治團體의 首長으로서의 長과 중앙정부의 下級行政機關으로서의 長이 구별되지 않아 前者가 자치사무의 집행기관임에 비하여 後者는 위임사무의 執行機關으로서의 구분을 混同하게 되어있기 때문이다.

따라서 사무구분의 恣意性和 困難性을 방지하기 위해서는 먼저 法令의 整備를 통해서 해결되지 않으면 안된다는 결론이다. 결국 機能配分은 立法論의 문제로서 법규정을 다음과 같이 改善하여야 할 것이다.

첫째, 自治事務는 現행과 같이 “地方自治團體는 ○○를 시행한다” 또는 “市·道知事, 市長·郡守·區廳長은 ○○를 시행한다”라고 규정한다.

둘째, 團體委任事務는 “國家 또는 上級自治團體는 地方自治團體에게 ○○를 위임한다” 또는 “○○○長官, 市·道知事, 市長·郡守·區廳長은 ○○를 시행한다”라고 규정한다. 이때에는 반드시 委任하는 中央政府 또는 廣域自治團體가 포함되도록 한다.

셋째, 機關委任事務는 “○○○長官 또는 市·道知事は 執行機關인 地方自治團體의 長에게 ○○를 위임한다”라고 규정하여 이것이 분명히 機關委任事務임을 밝혀준다. 또한 廣域自治團體의 長이 基礎自治團體의 長에게 機關委任事務로 위임하는 경우에도 “市·道知事は 집행기관인 市長·郡守·區廳長에게 ○○를 위임한다”라고 규정한다.

요컨대 團體委任事務는 委任하는 機關이나 團體가 明示되도록 하고, 機關委任事務는 반드시 “執行機關인”이라는 用語가 明示되도록 한다.

### 3. 地方自治團體의 國政參與 擴大

地方自治團體의 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, 실시과정에 地方自治團體의 代表者와 그 聯合組織이 일정한 제도의 보장하에 직접 참여하고 地方自治團體의 意向을 國政에 反映시키는 것을 말한다.<sup>13)</sup> 이러한 國政參與의 효과는 첫째, 地方自治團體가 국정에 참여함으로써 住民과 가까운 國政을 확보하고 상호 이해와 合意形成을 촉진하며, 상호 利益對立의 事前豫防과 調整의 場을 제공하고 國정의 縱的 關係를 시정하는 機能을 갖추며 둘째, 이것은 나아가 地方自治團體 본래의 역할인 綜合行政을 실현하고 住民參與를 촉진하며 問題解決 의욕을 促進하는데 有用하다는 것이다.

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

따라서 地方自治團體의 國政參與論에 대한 비판<sup>14)</sup>이 없는 것은 아니나, 국정참여론은 地方政府的 權限·財政·人事·機能上的 自主성과 自律성을 높이고 統治過程을 國民의 要求·需要를 기초로 하면서 基礎→廣域→中央의 아래에서 위로 올라가는 上昇型으로 轉換시키려는 점<sup>15)</sup>에서 점차 확대되어야 한다.

## V. 結 論

1991年 우리나라도 地方議會를 구성하는 등 실로 30年만에 地方自治의 復活을 보게 되었다. 이러한 地方自治의 復活은 기존의 地方行政制度에 대한 새로운 制度的 轉換을 요구한다. 특히 中央集權의 行政體制에서 地方分權의 行政體制로의 轉換이 요구되는 바 이는 政府間 機能의 再配分을 통해서만 具體化될 수 있다는 점에서 그 改善은 더욱 필요하다. 흔히 地方自治의 成敗는 政府間 機能配分の 如何에 따라 좌우된다고 하는 것도 바로 이러한 이유이다.

그러나 政府間 機能配분에 관한 研究는 그 數나 内容에 있어서 대단히 未洽한 것이 오늘의 실정이다. 그것은 地方自治를 실시하지 않았다는 데에 根本的인 原因이 있겠으나, 政府間 機能配분에 대한 學者, 實務者들의 認識不足, 中央公務員의 地方公務員에 대한 不信 등도 改善의 制約要因이었다고 하겠다. 그 결과 政府間 機能配分은 크게 進展을 보지 못하였다. 특히 自治團體 種類別 自治事務의 比率로 分析한 自治權限性은 모든 自治團體에서 50%에도 미치지 못하고 있고, 그 增加 推移 또한 극히 低調하며 中央政府와 地方政府간의 經費負擔도 점차 歪曲되어 가고 있다.

따라서 지방정부의 自律성을 높이고 財政的 自主성을 확보하기 위해서는 보다 綜合的이고도 합리적인 政府間의 機能배분이 모색되어야 할 것이다. 이를 위하여 單位事務의 目錄化, 事務區分의 明文化, 地方自治團體의 國政參與 擴大등 제도적 장치의 보완은 물론 國家·地方公務員의 機能配분에 관한 統制指向的·消極的 認識에서 協調指向的·積極的 認識으로의 전환도 요구된다.

14) 地方自治團體의 國政參與論에 대한 비판으로는 ① 自治團體의 國政參與主體를 長과 聯合組織에 한정하고 있다는 점, ② 住民과 住民代表의 參與를 배제하고 있다는 점, ③ 參與制度的 전체로서 國家와 地方自治團體間의 行·財政制度 改革, 機關委任事務의 大幅的인 縮小, 事務配分の 改善이 필요하다는 점 등을 제시하고 있다. 原野 翹, “現代行政法學と參與論”, 長谷川正安(編), 現代國家と參與(東京:法律文化社, 1984), pp. 94~97.

15) 李聖德, “中央政府와 地方自治團體間의 事務再配분에 관한 研究”, 地方과 行政研究(釜山:釜山大學校 行政大學院 地方行政研究所, 1989. 6), p. 60; 金英三, “中央集權과 地方分權의 再概念化”, 冠岳行政學會(編), 韓國의 地方自治와 行政(서울:大永文化社, 1988), pp. 84~85.