

中央政府와 地方自治團體간의 業務配分에 관한 研究

夫 萬 根 *

目 次

1. 序 論
2. 業務配分에 影響을 주는 要因
3. 業務配分の 實態와 問題點
4. 業務配分の 合理化 方案
 - 1) 中央集權과 地方分權의 調和
 - 2) 業務配分體系의 再調整
 - 3) 中央統制方式의 改善
 - 4) 財源配分の 合理化
5. 結 論

1. 序 論

地方自治는 理念上 일정한 地域의 업무를 그 지역 住民들의 參與와 討議를 거쳐 自主的으로 결정하고 自己責任아래 처리하는 것이므로 民主主義 理念의 실천적 原理로 이해되고 있다. 뿐만 아니라 地方自治는 지역의 특성에 適應한 行政을 종합적·능률적으로 처리한다는 效用的 目的의 基礎原理로서도 귀중한 價値를 지니고 있다.

따라서 地方自治團體가 地域住民의 興望과 行政需要를 정확히 파악하고 이를 지역실정에 적합하게 처리하기 위해서는 어느 정도의 自主性을 갖지 않으면 안 된다. 어떠한 國家의 경우이든 지방 자치단체의 自主性을 측정하는 基準은 中央政府와 地方自治團體간의 業務配分の 樣態와 中央政府의 統制程度에 두고 있는데 ¹⁾ 地方自治가 제대로 실현되기 위해서는 地方自治團體에 地域住民을

* 社會科學大學 行政學科·助教授

1) H.F.Alderfer, Local Government in Developing Countries (New York: McGraw Hill), 1964, p. 65.

위한 보다 중요한 業務가 보다 많이 配分되고 中央統制의 最小化로 이러한 業務가 自主적으로 처리될 수 있어야 한다.

오늘날 行政의 中央集權化 傾向은 團體自治方式을 택하고 있는 大陸系 國家는 물론이고 住民自治方式에 입각한 英美系 國家에서도 일반적인 추세인 것이 사실이지만 우리나라의 경우는 他國에 비해 그 傾向이 더욱 高度化되고 있다.

이에 따라 行政에 있어서 대부분의 決定機能은 中央政府가 담당하고 地方自治團體는 이러한 決定事項이나 承認事項을 기계적으로 처리하는 경우가 대부분이며 中央政府의 權力的·後見的 統制의 강화로 自治業務까지도 자주적으로 처리하지 못하고 있다.

그 결과 中央政府와 地方自治團體는 相互 併存的인 協力關係가 아니라 上·下 수직관계로 변질되어 地方自治는 名目上的의 것에 그치고 地方自治團體는 실질적으로 中央政府의 指示를 地域적으로 실현시키는 一線機關으로 轉落할 우려가 커지고 있다.

이러한 現象은 地方自治의 活力을 잃게 함으로써 그 發展을 阻害하며 地方自治에 대한 危機를 초래하게 만드는데 이는 그 자체만으로 끝나는 것이 아니라 民主主義의 危機로 까지 연결되는 것이다. 여기에서 地方自治를 강화하고 民主主義의 발전을 도모하기 위해서는 地方行政制度의 再編成이 필요하며 그 일환으로 中央政府와 地方自治團體間에 業務의 합리적 재조정이 요청되는 것이다.

뿐만 아니라 業務의 再調整은 앞으로 地方議會의 構成에 대비하여 地方行政의 위치를 전반적으로 평가하고 地方行政의 機能과 범위를 再定立해야 한다는 관점에서도 긴급한 課題라고 본다. 이 같이 우리의 實情에 적합한 機能配分體系를 확립함으로써 中央政府와 地方自治團體間的 업무가 未來指向적으로 명확히 劃定될 때 地方自治團體의 自主성이 어느 정도 伸張될 수 있으며 地方行政의 現地性, 能率性, 奉仕性도 향상될 수 있을 것이다.

本 研究는 이러한 觀點에 입각하여 우리나라에 있어서 中央政府와 地方自治團體間的 業務配分の 實態와 問題點을 규명하고 이의 合理的인 再調整方案을 제시하는 데 그 目的이 있다.

2. 業務配分に 影響을 주는 要因

中央政府와 地方自治團體間的 業務配分은 여러가지 變數의 影響을 받는다. 요인별 影響의 程度는 國家마다 同一하지는 않으나 업무배분에 影響을 미치는 一般的 要因으로는 크게 네 가지를 들 수 있다. 地方自治制度, 地方自治의 經驗, 行政理念, 自治行政環境이 바로 그것이다.

1) 地方自治制度

中央政府和 地方自治團體間的 업무배분은 地方自治가 어느 정도 實施되고 있으며, 어떠한 類型의 地方自治냐에 따라서 그 程度가 달라진다.

먼저, 地方自治의 實施程度에 따른 업무배분의 영향을 보면 地方自治가 실시되지 않은 國家의 경우는 法人格을 가진 地方自治團體가 原則적으로 存在하지 않고 國家의 一線機關에 의하여 地方行政이 수행되기 때문에 中央政府和 地方自治團體間的 업무배분의 문제는 提起되지 아니한다.

한편 地方自治가 실시되고 있는 國家의 경우라고 해도 業務配分은 여러가지 樣態를 보이고 있는데 스웨덴 등과 같은 國家에서는 中央政府보다 地方自治團體에 더 많은 業務가 配分되고 自治團體의 權限이 강력하여 住民으로부터 訴의 계기가 있을 경우에만 國家가 自治團體를 統制할 수 있는가 하면 폴란드를 비롯한 東歐諸國에서는 中央政府가 거의 모든 決定權을 갖고 地方團體는 上級機關의 지휘·감독 아래 執行機能만을 담당하는 階層制的 中央集權體制를 형성하고 있다.²⁾

또 우리나라와 같이 地方自治를 위한 法的 裝置는 갖추고 있으나 地方議會 구성이 잠정적으로 留保되고 있는 國家의 경우는 中央政府가 대부분의 결정기능을 담당하고 地方自治團體에 대한 後見的 監督을 하고 있기 때문에 地方自治團體는 中央政府的 決定이나 承認事項을 집행하는데 그치고 固有事務까지도 自主적으로 처리하지 못하는 때가 많다.

둘째, 自治類型에 따르는 業務配分의 樣態를 보면 英國과 같이 住民自治方式이 발달한 國家에서는 地方自治團體에 많은 業務가 配分되어 自治의 범위가 넓고 中央統제도 立法統制와 司法統制가 中心이 되고 있으며 行政統制는 상대적으로 미약하다고 하겠다. 반면에 우리나라와 같이 團體自治方式의 국가에 있어서는 自治의 범위가 좁은 대신 委任業務가 많으며 中央統制의 방식은 行政統制가 중심이 되고 있다.

團體自治方式의 대표적 國家라고 할 수 있는 프랑스에 있어서의 中央統制는 中央政府나 上級自治團體가 우월한 權力을 배경으로 地方自治團體의 행위를 강력히 規制·統制한다는 權力的 성격이 농후하며 이것이 프랑스의 地方行政을 中央集權的인 것으로 특징짓는 徵表가 되고 있다.³⁾

2) 鄭世煜, "國家와 地方自治團體間的 機能配分論", 金雲泰外 共著, 韓國政治行政의 體系, 博英社, 1984, p.169.

3) B. Chapman, Introduction to French Local Government (London: George Allen Unwin), 1963, pp.124~126.

2) 地方自治의 經驗

일반적으로 地方自治의 傳統과 經驗이 오랜 國家일 수록 中央政府보다도 地方自治團體에 많은 업무가 배분되고 있는 반면 그 역사가 日淺하고 經驗이 부족한 國家는 地方自治法을 비롯한 中央政府와 地方自治團體간의 業務配分에 관한 實定法의 내용 여하에 불구하고 실제로는 行政業務가 中央政府에 과도하게 配分되어 있다.

團體自治方式을 채택하고 있는 國家들을 비교해 보더라도 오랜 傳統과 經驗을 가진 프랑스 등은 中央政府와 地方自治團體間에 업무가 비교적 合理的으로 配分되고 있으나 韓國, 모로코 등과 같이 地方自治의 역사가 짧은 國家들은 地方自治關係 法令이 제대로 적용되지 않아 다분히 形式에 그치고 있으며 行政業務가 中央政府에 過偏重되고 있어⁴⁾ 地方自治團體는 주로 집행기능을 담당하고 있는데 불과하다.

3) 行政理念

行政理念上 民主化에 대한 요구가 강할 수록 地方自治團體에 많은 業務가 配分되어 民主的·分權的 自治가 이루어 지는데 비해 能率化의 요구가 강하면 中央政府에의 集權化가 촉진되게 된다. 民主政治가 일찍부터 발달되어 行政의 民主化가 실현되고 있는 國家에서는 地方自治가 土着化되어 地方自治團體가 自己決定性과 自己責任性 아래 住民들의 意思에 따라 行政業務를 지방적 特性에 알맞도록 활발하게 처리하고 있다.

이에 비해 民主化를 경시하고 能率爲主의 行政을 수행하는 共產國家나 일부 中東國家에서는 地方自治가 아예 실시되지 않거나, 실시되고 있다고 하더라도 그것은 名目上의 形式的인 것에 불과하여⁵⁾ 中央政府의 강력한 後見的 監督아래 中央政府의 決定을 기계적으로 집행하는 一線機關化되고 있다.

한편 우리나라와 같이 政治的으로는 民主主義를 채택하고 있는 發展途上國 중에서도 經濟的 近代化를 추진하는 과정에서 時間的 艱박성의 압력때문에 能率優先主義에 치중하는 國家들이 많아지고 있는데 이 경우 역시 行政業務가 中央政府에 偏重配分됨으로써 集權化가 심화되고 地方自治團體의 機能은 相對的으로 약화되고 있다.⁶⁾

4) 鄭世煜, 前揭論文, p.173.

5) 鄭世煜, 前揭論文, pp.174~175.

6) 崔昌浩·鄭世煜, 行政學[改訂版], 法文社, 1983, p.580.

4) 自治行政의 環境

中央政府和 地方自治團體間的 業務配分은 特定國家가 놓여 있는 環境的 與件에도 큰 영향을 받게 된다. 政治的으로 국가가 증대한 事態變化에 직면할 때에는 이에 신속하게 대처하기 위해서 中央政府의 權限이 강화되지 않을 수 없다. 한편 行政에 대한 民衆統制가 강화될 수록 中央政府 보다는 地方自治團體에 많은 業務가 配分되는데 반해 民衆統制가 약한 경우는 필연적으로 中央集權化 傾向의 강화를 가져 오게 된다.

경제적으로 보면 經濟活動의 活性化로 地方財政이 풍부하여 모든 開發事業과 地方的 福利事業에 까지 投資가 가능할 때에는 지방자치단체는 많은 기능을 수행할 수 있게 된다. 그러나 地方財政의 궁핍으로 自主性이 보장되지 않을 때에는 法令이 아무리 많은 業務를 地方自治團體에 配分한다고 하더라도 이를 효율적으로 처리하지 못하며, 이럴 경우 업무가 地方自治團體로부터 中央政府로 移管되는 현상이 일어나게 된다.⁷⁾ 이렇게 되면 地方分權의인 制度여하에 불구하고 필연적으로 中央集權化현상이 초래되게 마련이다.

社會·文化的 觀點에서 볼 때 일반적으로 近代的 價値觀이 보편화되고 國民의 意識水準이 높은 경우에는 地方自治團體에 많은 業務가 配分되지만 그 반대의 경우는 中央政府에 많이 配分됨으로써 효율적인 地方自治가 실시되지 못하게 된다.

한편 科學·技術의 발달은 行政管理의 專門化, 情報管理體制의 全國的 확대를 통해 中央政府에 의한 集中管理를 가능하게 함으로써 地方自治團體의 行政業務를 中央政府로 이관시키게 되며 交通·通信의 발달은 行政을 廣域化·均質化시킴으로써 基礎自治團體의 업무가 上級自治團體나 中央政府에 흡수되는 현상을 초래하게 된다.

이러한 自治行政의 環境에서 볼 때 우리나라는 政治的으로는 주변정세를 둘러싼 國際的 緊張이 고조되고 있고, 經濟的으로는 地方財政이 취약성을 면하지 못하고 있으며, 社會·文化面에서는 行政階層間的 合理的 業務配分을 주저하는 權威主義的 行政文化의 傳統이 아직도 강한 데다 科學·技術의 발달은 좁은 國土에서의 行政空間을 더욱 단축시키고 있다. 그 위에 近代化를 달성하기 위한 經濟開發計劃이 中央政府의 강력한 주도아래 추진되고 있는데 이같은 現象들은 行政業務를 中央政府로 집중시키는 要因으로 작용하고 있다.

이상에서 中央政府和 地方自治團體間的 업무배분에 영향을 미치는 몇 가지 變數를 고찰해 보았는데 이러한 業務配分の 문제는 결국 中央行政部處와 一線行政機關間的 업무배분과 마찬가지로

7) 鄭世煜, 地方行政學, 法文社, 1984. p. 168.

넓은 의미에서의 集權化와 分權化의 범주에 속하는 문제라고 볼 수 있다.⁸⁾

3. 業務配分の 實態와 問題點

中央政府와 地方自治團體間, 그리고 地方自治團體 階層間的 合理的이고 適正한 業務配分은 行政의 능률성은 물론이고 民主性까지도 동시에 확보시켜 줌으로써 완전한 地方自治의 실현을 위한 前提條件이 된다고 하지 않을 수 없다.⁹⁾

그러나 우리나라의 경우는 業務配分이 합리적으로 이루어지지 못해 中央偏重現象을 나타내고 있으며 中央統制의 강화로 地方自治團體가 住民의 의사에 입각한 行政을 수행하는 데 많은 問題點을 露呈하고 있다.

1) 高度의 中央集權化에 의한 行政業務의 中央偏重

우리나라의 憲法과 地方自治法은 地方分權主義와 住民自治原則을 채택하고 있으나 中央政府와 自治團體간의 관계는 고도의 中央集權化로 특징지을 수 있다.

우리나라에서 中央集權이 강화된 요인은 모든 국가에 공통적인 일반적 要因¹⁰⁾ 외에도 우리의 특수한 與件에서 연유하는 몇 가지 要因을 들 수 있으니 ①中央集權的 行政體制의 遺産 ②地方議會의 不存在 ③發展行政의 수행 등이 그것이다.

李朝王朝의 中央統制行政과 日帝下의 중앙집권 통치는 관료적 集權主義를 체질화하는 데 결정적인 영향을 주고 있으며, 1961년 地方議會의 해산과 함께 「地方自治에 관한 臨時措置法」의 제정으로 地方議會의 權限을 上級單位 행정기관의 長이 代行함에 따라 중앙집권화가 더욱 加速化하게 되었고, 1960년대부터 行政의 理想型을 이루었던 發展行政의 原理와 性向, 그리고 實踐戰略은 중앙집권화의 풍조를 더욱 부채질 하였다.

8) 申桓澈, “中央政府와 地方自治團體間的 業務配分에 관한 研究”, 「社會科學研究」 제 10집, 全北大 社會科學研究所, 1983, p. 81

9) 申桓澈, 前揭論文, p. 89.

10) 中央集權化의 일반적 要因으로는 ①科學·技術의 발달에 의한 業務處理의 과학화, 신속화로 中央政府에 의한 集中管理의 가능 ②交通·通信의 발달에 따른 中央과 地方間的 신속한 意思疏通과 즉각적인 指示·統制의 가능 ③經濟圈과 生活圈의 확대에 따른 全國에 영향을 미치는 국가사업의 증가 ④安保·經濟 등 國際情勢의 불안정과 긴장의 高潮 등을 들 수 있다.

고도의 中央集權化 경향은 地方自治團體의 行政業務를 中央政府로 移管시킴으로써 業務의 中央偏在을 助長하고 있는데 이러한 변화의 원인은 다음의 몇 가지로 요약될 수 있다고 본다.¹¹⁾

첫째, 國家理念과 국가기능의 변화에 따른 적극적 行政의 時代的 요청, 즉 行政機能의 量的 확대, 質的 변화에 따른 行政의 能率化·計劃化를 위해서는 국가적 統制와 조정이 필요하게 되었다.

둘째, 經濟·社會開發, 國土開發 등은 地域的 次元이 아닌 全國的 次元에서 추진되어야 한다는 점에서 中央政府의 주도적 역할이 필요하게 되었다.

셋째, 地方自治團體는 中央政府에 비해 상대적으로 行·財政力이 빈곤하므로 中央政府의 後見的 支配가 불가피하게 되었다.

네째, 現代 行政國家의 복잡다기한 行政機能을 國民社會의 전체적이고 統合的인 목적을 위해 中央의 一點에 통합·조정할 필요성이 증대하게 되었다. 더우기 組織이 擴大·分化됨에 따라 行政을 효율적으로 수행하기 위해서는 中央의 一點에 行政權을 집중하지 않을 수 없게 되었다.

그런데 中央集權과 地方分權은 각각 長·短點을 동시에 갖고 있으므로¹²⁾ 民主主義와 參與라는 側面에만 중점을 두어 中央集權은 언제나 逆機能만을 초래하고 地方分權은 언제나 바람직하다는 認識은 너무나 偏見的이라고 하지 않을 수 없다. 그러나 우리나라의 과도한 中央集權化는 다음과 같은 여러가지 심각한 폐단을 초래하고 있다.

첫째, 行政需要의 地方的 특수성을 무시함으로써 劃一行政의 폐단을 가져오고 있다. 中央政府에 의한 획일적인 統制와 간섭은 地方自治團體로 하여금 受任機關으로서의 自律性을 상실한 채 形式主義와 無事安逸主義를 만연시키고 地方行政의 능률을 저하시키고 있다.

둘째, 中央政府의 指揮·命令權의 강화에 수반하여 地方自治團體의 創意性을 저해시키고 住民의 自力에 의한 地域開發意慾을 약화시키고 있다.

셋째, 高度의 集權化는 中央政府의 각 部處에 의한 統制·監督의 多元化로 地方行政의 綜合的 업무수행을 저해하고 업무의 割據化·번잡화를 야기시키고 있다.¹³⁾

네째, 地方에 있어서 民主統制를 弱화시킴으로써 官僚主義와 專制的 傾向의 助長을 가져올 우려가 커지고 있다.

11) 韓垣澤, 都市 및 地方行政論, 法文社, 1983, p. 58.

12) 일반적으로 中央集權의 長點은 行政의 統一性 및 能率增進과 行政管理의 專門化를 기할 수 있으며 地方自治團體간의 行·財政力을 조정하여 均衡을 유지할 수 있다는 데서 찾을 수 있다. 한편 地方分權은 巨視的 次元에서의 行政能率의 저하와 全國的인 行政의 統一性을 沮害할 우려가 있다는 것이 단점으로 지적되고 있다.

13) 金鍾表, 現代地方行政論, 日新社, 1984, p. 307.

2) 地方自治團體 固有業務의 比重 弱화

一國의 行政業務는 그 수행방법에 따라 크게 세 가지 범주로 分類할 수 있다. 첫째는 中央政府가 계획하고 中央政府가 직접 執行하는 業務이고, 둘째는 計劃은 中央政府에서 하고 執行은 地方自治團體에서 행하는 업무이고, 셋째는 地方自治團體에서 計劃하고 執行하는 업무이다. 地方自治團體의 처리대상이 되는 業務는 물론 둘째와 셋째의 業務인 것이나 구체적으로 어떠한 業務를 얼마만큼 自主的으로 처리하는 가는 地方自治의 質的·量的 水準을 측정하는데 하나의 基準的인 尺度가 된다.

地方自治團體가 수행하는 業務는 機能別, 性質別, 實施主體別 分類 등 여러가지 觀點에서 區分될 수 있으나 가장 一般的인 方法은 法的 性質에 따라 분류하는 方法이다. 이에 따르면 地方自治團體의 업무는 ① 自己의 意思와 負擔아래 처리하는 公共業務인 固有事務와 ② 國家 또는 上級自治團體의 業務를 委任받아 처리하는 團體委任事務와 ③ 國家業務를 地方自治團體의 長이 委任받아 처리하는 機關委任事務의 세 가지로 구별된다.

그런데 우리나라 地方自治團體가 실제로 처리하는 業務中 固有事務는 30~40%에 불과하고 나머지는 모두 委任事務로서 固有事務의 비중이 너무 미약하다. 自治團體別 업무중 固有事務가 차지하는 비중을 보면 廣域自治團體인 道는 32.4%, 基礎自治團體인 市는 36.4%, 郡은 겨우 30.3%로 나타나고 있다.¹⁴⁾

뿐만 아니라 우리나라의 현행 地方自治制度 아래서는 이같이 비중이 미약한 固有事務마저도 사실상 본질적인 의미를 유지하지 못하고 있는 것으로 評價되는데 그 구체적인 理由¹⁵⁾는 첫째, 地方自治法上 固有事務라는 文句가 막연하고 추상적일 뿐 아니라 國家가 필요할 경우 法律을 제정할 때마다 固有事務를 국가사무로 전환할 수 있다는 점이다.

우리나라 地方自治法 제 103조는 地方自治團體가 집행할 업무의 내용을 규정하고 있으나 막연하게 「地方自治團體의 경비로서 支給할 案件의 집행과 一般事務」라고만 규정되어 있으며 自體의 경비로서 수행할 固有事務의 내용이나 성질에 관하여 明白한 規定이 없다. 따라서 무엇이 固有事務인지 불명확함으로써 中央政府의 필요와 希望에 따라 地方的 業務라고 해도 이를 國家事務로 전환시킬 수가 있다.

둘째, 長期間에 걸친 우리나라의 中央集權의 事務處理方式의 전통 때문에 中央政府와 地方自治團體間 業務配分 방식이 발전되지 못해 중앙정부는 지방자치단체가 처리하는 업무중 地方土木事業, 汚物收去, 公共施設, 清掃 등 아주 당연한 自治業務를 제외하고는 대부분을 機關委任事務로

14) 金甫炫·金庸來, 地方行政의 理論과 實際, 法文社, 1982, p.388.

15) 韓垣澤, 前揭書, p.119. 參照.

처리하고 있다는 점이다. 이에 따라 固有事務의 영역은 계속 축소되는 추세를 보이고 있다.

세째, 地方自治團體의 財源은 固有事務의 처리를 위해서 사용되는 것 보다는 오히려 機關委任事務의 처리에 充當되는 경우가 많다는 점이다.

네째, 中央政府는 地方自治團體에 배치되어 있는 國家公務員에 대한 人事權을 가지고 있으므로 自治團體의 固有事務에 대해서도 法律上 허용되지 않는 적극적 監督權을 행사하고 있다는 점이다.

3) 委任事務의 增大

우리나라의 地方自治團體가 처리하는 業務中 委任事務는 전체의 60~70%로서 절대적 比重을 차지하고 있다. 自治團體別 업무중 委任事務가 차지하는 비율을 보면 道는 團體委任事務 9%, 機關委任事務 58.6%이며, 市는 단체 위임사무 15.6%, 기관 위임사무 48.3%이고, 郡은 단체 위임사무 16.6%, 기관 위임사무 53.1%로 위임사무의 대부분이 機關委任事務로 되고 있어 地方自治團體의 自治성과 自主성을 약화시키고 있다.¹⁶⁾

우리나라의 實定法을 中心으로 機關委任事務를 분석해 보면 ① 일반적 規定으로서 특별시·직할시·도·시·郡에서 시행하는 國家事務는 法令에 다른 규정이 없는 한 당해 自治團體의 長에게 委任하여 행하게 되어 있고 (地方自治法 제 102조) 中央部處는 法令이 정하는 바에 따라 그 所管 業務의 일부를 지방자치단체의 機關에 위임할 수 있으며 (政府組織法 第 4條 1項) ② 개별적인 規定으로서도 道路法 (第 9條), 河川法 (第 7條), 山林開發法 (第 5條) 등 그 예가 많다.¹⁷⁾

이 같이 우리나라에서 委任事務가 압도적으로 많은 이유는 中央政府와 地方自治團體間에 權限이나 업무의 구분이 불명확하며 종적으로 연결된 업무가 많은 때문 외에도 다음과 같은 데서 연유되는 것이라고 하겠다.

첫째, 法令에 근거없이 訓令이나 通牒에 의한 事務委任의 경우가 많다는 것이다. 中央政府가 지방자치단체의 長에게 業務를 委任할 때에는 法令上 個別委任規定이 있어야 하는 데도 중앙정부가 地方自治團體에 배치된 國家公務員에 대한 人事權을 보유하고 있기 때문에 中央政府는 법령상의 근거없이 各部 長官의 訓令이나 通牒으로 업무를 위임하는 경우가 허다한 실정이다.

둘째, 委任事務가 地方自治團體에 대한 中央政府의 統制權을 강화하기 위한 手段의 하나로 이용되고 있다는 점이다. 委任事務, 특히 機關委任事務制度는 지방자치단체의 區域內에서 처리되는 國家의 地方行政業務를 自治團體의 固有事務와 종합적으로 집행케 함으로써 일정한 地域的 單位에서 行政의 종합적 調整을 이룩하자는 것과, 한 걸음 더 나아가서 一線機關의 濫設에서 오는 行政的 經費의 팽창을 방지하고 業務處理의 多元化를 제거하고자 하는 데에 그 본질적 의의가 있는 것

16) 金甫炫·金庸來, 前掲書, p.388 參照.

17) 鄭世煜, 前掲論文, p.172.

이다.

그런데 機關委任事務는 그 受任의 主體가 地方自治團體가 아니라 自治團體의 執行機關이기 때문에 地方議會도 원칙적으로 그 처리에 관여할 수 없다. 中央政府는 이러한 점을 이용하여 地方議會的 干여를 排除하고 지방자치단체에 대한 실질적인 統制權을 강화시키기 위하여 많은 업무를 機關委任 形式으로 위임하는 경향이 적지 않다.¹⁸⁾

이러한 결과에 따른 委任事務의 과다현상은 현실적으로 여러가지 병폐를 초래하고 있는데 첫째, 地方自治의 실질적인 발전을 阻害한다는 점을 들 수 있다. 위임사무의 過多는 지방자치단체로 하여금 中央政府의 포괄적인 統制·監督의 대상이 되게 하고 지방자치단체의 施設, 人力, 財力의 상당 부분을 中央政府의 目的에 動員되게 함으로써 地方自治團體를 國家業務의 下請機關, 또는 中央政府의 末端執行機關으로 전락시켜 지방자치의 발전을 저해하고 있다.¹⁹⁾

둘째는 중앙정부와 지방자치단체 간의 行政責任을 불명확하게 하고 있다. 委任事務는 原則的으로 再委任이 가능하기 때문에 실제로 어떠한 特定業務를 그 責任아래 처리하는 機關이 어디인가를 파악하기 조차 어려운 경우가 많아 行政責任이 불명확해지고 결과적으로 능률저하를 가져 온다.

세째는 업무를 委任할 때 業務處理만을 義務로 과하고 中央政府가 소요경비를 부담하지 않는 경우가 많기 때문에 地方財政의 自律性이 침해되고 地方經費에 대한 中央統制를 받게 하는 요인이 되고 있다.

委任事務는 원래 國家事務인 것을 편의에 따라 中央政府가 자치단체를 통해 처리하는 것이니만큼 그 경비는 당연히 中央政府가 全額을 부담하여야 하는 데도 中央政府가 그 처리에 필요한 비용을 부담하지 않거나, 부담하더라도 직접적 事業費만 부담하고 人件費, 需用費 등의 부대경비는 지방자치단체에 전가시키는 경우가 많다.

이러한 면에서 볼 때 事務委任은 地方經費의 中央集權化를 위한 수단인 하나이며, 이 때문에 地方自治團體는 독자적인 입장에서 地域實情에 알맞는 投資的 事業이나 住民을 위한 福祉業務를 처리할 수 없게 된다.²⁰⁾

네째, 委任事務의 과다현상은 中央政府와 地方自治團體間的 反目과 對立을 조장하는 원인이 되기도 한다. 오늘날의 行政業務 중에는 國家的 利害와 地域的 利害關係를 동시에 갖는 업무가 증가되고 있는데 이러한 업무의 처리에는 中央政府와 地方自治團體가 각각 機能을 분담하여 相互協力하지 않으면 안 된다.

18) 孫在植, 現代地方行政論, 博英社, 1981, p.116.

19) 金鐘表, 前掲書, p.399.

20) 張志浩, 地方行政論, 大旺社, 1982, p.433.

그런데도 中央政府의 입장에서는 자기의 업무를 위임하여 處理케 하고 있는 것이기 때문에 指揮·監督 등의 관여를 일방적으로 할 수 있다고 생각하며, 地方自治團體의 입장에서는 이 업무가 中央政府에서 강요된 것이라는 생각으로 유효적절한 처리방법을 自主的으로 찾아내려고 노력하지 않으며 결과적으로 兩者間에 합리적 協同關係의 수립을 저해하게 된다.²¹⁾

4) 權力的·後見的 中央統制

中央統制는 地方自治團體의 독자성을 인정하면서 그 行政에 대하여 일정한 方向을 제시하고 自治團體 상호간의 能力上的 差等を 補完·調整하며 全國的인 行政의 능률화, 統一化를 기하여 궁극적으로는 國家全體의 行政發展을 실현하려는 데 그 목적이 있다.²²⁾

따라서 中央統制는 中央政府가 우월한 公權力의 主體로서 自治團體를 일방적으로 支配·억압·強要한다는 관점에서 파악되어서는 안 된다. 오늘날 新中央集權化가 촉진됨에 따라 中央統制中 立法統制와 司法統制는 상대적으로 후퇴하고 行政統制가 보다 강화되는 추세에 있다.

그 이유는 ① 行政機能의 量的 확대, 質的인 複雜化·高度化에 따른 지방자치단체에 대한 中央政府의 行·財政的인 支援이 절실히 필요하게 되었고 ② 교통·통신의 발달에 의한 地方的 업무의 全國的 利害關係化로 中央政府가 보다 廣域의 관점에서 최저한의 全國的 水準이 유지될 수 있도록 지방자치단체의 업무수행을 調整해야 할 필요성이 대두되게 되었기 때문이다. 뿐만 아니라 行政統制가 立法統制와 司法統制에 비해 彈力性과 融通性을 갖고 있어 객관적인 與件에 비교적 쉽게 適應할 수 있다는 사실도 行政統制가 강화되게 된 요인으로 작용하고 있다.

이러한 이유들로 말미암아 주로 立法統制와 司法統制에 의존해 왔던 英美系국가에 있어서도 行政統制가 두드러지게 강화되는 추세에 있으며, 과거로부터 行政統制를 國家關與의 수단으로 삼아 왔던 大陸系國家들 역시 行政統制의 비중이 더욱 커지고 있다.

우리나라의 中央統制도 그 基本에 있어서는 大陸系와 軌를 같이 하고 있으나 우리의 行政統制가 특히 강화된 데는 前述한 일반적 要因이외에도 우리나라의 특수한 역사적·環境的 與件이 크게 작용하고 있음이 사실이다.

첫째, 現在 地方自治가 실시되고 있지 않기 때문에 地方議會가 構成되지 않아 地方議會의 權限을 監督官廳이 代行하고 있으므로 豫算·條例 등의 承認權을 통하여 中央政府가 地方自治團體의 모든 업무에 관여할 수 있고 둘째, 우리나라는 傳統的으로 中央集權的인 官僚主義的 국가로서 中

21) 鈴木武, 地方行政·財政制度と 政策(東京:教育出版株式會社), 1971, pp.111~112 參照.

22) 崔竣源, "中央의 地方行政監督改善", 「地方行政」, 1982年 10月號, 大韓地方行政共濟會, p.66.

中央政府와 地方自治團體間的 관계가 英美系에서 보는 바와 같이 水平的·多元的인 協力關係라기 보다는 上下수직적 관계라는 인식이 절대적으로 강하며 세째, 1950 년대에 地方自治가 失敗했던 경험에 비추어 地方自治의 성공적인 運營을 기하기 어렵다는 不信意識이 존재하고 있기 때문이다.

현재 우리나라의 中央統制는 지방자치단체에 대한 中央政府 意思의 일방적 傳達, 他律的 強制 내지는 權力的 統制를 주요 特質로 하고 있으며 자치단체의 自主성과 責任을 존중하고 能力을 최대한으로 발휘할 수 있도록 지식과 기술의 支援, 情報의 제공을 위한 手段으로 활용되지 못하고 있는 실정이다.²³⁾

이같이 權力的, 後見的인 강력한 中央統制는 地方住民이 스스로의 創意와 努力과 責任으로서 地方的인 문제를 해결하려는 自治意識을 크게 저해하고 있다.

5) 自治團體階層間 業務配分 基準의 缺如

우리나라는 上級自治團體인 道와 基礎自治團體인 市·郡間的 업무배분에 관하여 명확한 기준이 없는 실정이다. 地方自治法 제3 조는 「地方自治團體는 그 地方의 公共事務와 法令에 의하여 그 團體에 所屬된 事務를 처리한다」고 하여 一律的·包括的으로만 規定하고 있을 뿐 기초자치단체와 상급자치단체간의 업무 구분, 주요 機能 등에 관한 明白한 규정을 두고 있지 않다.²⁴⁾

한편 地方自治團體階層間的 업무상의 權限과 責任의 限界에 대한 명확한 규정도 없는데 이러한 속에서는 權限事項은 서로 자기의 것이라고 주장하고 責任事項은 서로 회피하는 主管爭議가 일어나기 쉬우며, 그렇게 될 때 계층간의 協力關係는 期待할 수가 없게 된다.²⁵⁾

또 權限과 責任의 불일치 현상을 빚어 權限의 保有機關과 업무처리기관이 相異하여 업무를 직접 처리하는 機關보다 그 上級機關이 실질적인 권한을 행사함으로써 市·郡의 경우는 권한에 비하여 責任이 현저하게 큰 현상이 나타나고 있다.

23) 鄭世煜, 前揭書, pp.196~196.

24) 프랑스의 경우는 기초자치단체인 市·面과 상급자치단체인 道의 地位와 機能을 별개의 法으로 명확히 규정하고 있다. 市·面の 地位와 機能에 관하여는 「코뮌法」, 道의 지위와 機能에 관해서는 「道議會에 관한 法律」, 「行政的分權에 관한 大統領令」, 「道知事の 權限, 道內 國家機關의 設置 및 行政的分權에 관한 大統領令」 등이 있다. 이에 관해서는 金雲泰外 共著, 韓國政治行政의 體系, 博英社, 1982, p.184 參照.

25) 鄭世煜, 前揭論文, p.183.

4. 業務配分の 合理化方案

1) 中央集權과 地方分權의 調和

오늘날 世界 各國에서 거의 공통적 현상으로 나타나고 있는 新中央集權化傾向은 絶對主義時代에 서와 같이 地方行政에 대한 權力的 統制나 中央政府의 絶對權을 의미하는 것은 아니다.

現代의 中央集權은 行·財政力이 빈약한 地方自治團體를 技術的·財政的으로 支援함으로써 地方 자치단체의 健全한 維持·運營에 기여케 하여 자체의 能力으로선 제공할 수 없는 서서비스를 住民에게 제공할 수 있게 하며 地域間的 行政水準의 격차를 완화함으로써 全國的으로 최저한의 行政能率을 유지하기 위한 目的의 集權인 것이다.²⁶⁾

이러한 新中央集權은 中央政府와 地方自治團體間에 政治的 民主化가 제도적으로 실현되고 있으며 兩者間的 協力體系가 이루어지는 가운데 行政을 수행해야 한다는 前提에 입각하고 있다.²⁷⁾ 따라서 傳統的 中央集權이 支配的·強壓力·官僚的 集權이라고 한다면 新中央集權은 指導的·協同的·社會的 集權이라고 할 수 있다.²⁸⁾

新中央集權은 지방자치단체 行政機能의 中央政府로의 移管, 지방자치단체에 대한 中央統制의 강화, 中央財政에 대한 依存度 심화라는 세 가지 형태로 發現된다. 그러므로 아무리 新中央集權이 전통적 중앙집권에 비해 中央政府와 地方自治團體間에 協力領域의 확대를 통해 國家全體의 行政體系를 개선할 수 있는 手段으로 인정된다고 하더라도 集權化 자체가 본질적으로 내포하고 있는 다음과 같은 否定的 側面을 결코 과소평가할 수 없음을 유념할 필요가 있다.

즉 新中央集權化는 ① 결과적으로 中央政府의 行政의 일방적인 강화로 官僚化가 초래됨으로써 地方公務員의 創意性과 自律性이 저해되며 ② 中央集權化에 의한 行政의 廣域化 現象은 지방주민의 行政에 대한 參與機會를 위축시키고 ③ 行政의 劃一化로 地方의 특수성이 行政에 反映되기 어려우며 ④ 地方自治團體로 하여금 中央에 의하여 指導되고 체계적으로 구축된 官廳機構에 編制시키는 경향이 강해진다는 것이다.

이러한 측면들은 中央政府와 地方自治團體를 상호 併存的인 協力關係로 발전시키는 것이 아니라 上下 수직관계, 즉 命令과 服從의 관계로 변질시켜 地方自治團體는 실질적으로 中央政府의 指示를 地域的으로 실현시키는 一線機關으로서의 役割밖에는 하지 못하게 될 우려가 많다.²⁹⁾

26) 韓垣澤, 前掲書, p. 75.

27) 朴應擊, 行政學講義, 博英社, 1984, p. 209.

28) 崔昌浩·鄭世煜, 前掲書, p. 582.

29) 張志浩, 前掲書, p. 286.

그러나 오늘날 中央集權化는 피할 수 없는 추세인 바, 이의 否定的 側面을 어떻게 克服하여 本질적인 地方自治를 실현시킬 것인가 當面한 최대 과제의 하나가 아닐 수 없다.

따라서 이를 위한 앞으로의 方向은 中央政府와 地方自治團體間의 업무의 再調整을 통해 自治團體의 自治性을 伸張시킴으로써 中央集權과 地方分權을 적절하게 調和시키는데 基本을 두어야 한다고 믿는다. 즉 中央集權의 장점인 能率性과 地方分權의 장점인 民主性의 調和를 추구해 나가야 한다는 것이다.

오늘날 방대하고 복잡해진 國家機能을 효과적으로 수행하기 위해서는 이를 기능적으로 水平分화하고 地域의 으로는 立體分擔할 필요성이 커지고 있는 반면에 또 한편으로는 이와 같이 복잡다기한 機能을 國家社會의 全體의, 綜合的 目的을 위하여 統合·調整할 필요성 역시 증대되고 있다. 더욱이 우리나라에서 급속하게 進行되고 있는 地方行政의 與件變化는 中央集權의 폐단을 더욱 부각시키고 分權化의 要求를 加速화시키고 있다.

地方行政의 與件變化를 展望해 볼 때³⁰⁾ 첫째, 民主化에 대한 住民들의 期待水準의 向上은 地方自治의 實現이라는 구체적 要請으로 表出되고 있어 分權化를 재촉하고 있다.

둘째, 公共部門의 서어비스擴大에 대한 要求가 증대되고 있는데, 이는 行政의 量的 확대와 質的 高度化를 촉진시킴으로써 中央政府가 모든 것을 거머쥐고 專橫할 수가 없으므로 分權化에 대한 강력한 壓力을 형성하고 있다.

셋째, 급변하는 行政與件에 적절히 대처해 나갈 수 있기 위해서는 行政體制의 適應性과 適時性이 높아져야 하는데 이러한 要求는 分權化를 재촉할 것이다. 왜냐하면 高度로 集權화된 行政體制 아래서는 行政現場의 변화에 따라 行政을 適時性있게 적응시켜 나가기 어렵기 때문이다.

따라서 앞으로는 현재와 같은 과도한 中央集權에서 탈피, 地方分權을 강화시켜 나가야 할 것인 바 이를 위해서는 다음과 같은 대책이 마련되어야 한다고 본다.

첫째, 中央政府가 처리하는 業務中 地方自治團體에 직접적인 利害關係가 있는 業務에 대해서는 地方團體의 參加, 共同決定 및 意見陳述權을 인정하여야 한다.

西獨에서는 地方自治團體의 再編成에 앞서 의견진술권의 보장, 廣域計劃의 수립에 있어서 地方自治團體의 參加, 中央政府의 財政計劃會議 등에 대표자의 參加를 인정하고 있으며, 英國에 있어서도 地方稅保全交付金の 비율은 中央政府와 地方自治團體 全國聯合組織間의 協의에 의하여 決定되고 있는데³¹⁾ 이러한 점들은 우리에게 많은 시사를 주고 있다.

둘째, 全國的 利害關係와 地方的 利害關係를 동시에 갖고 있는 業務에 대해서는 中央政府는 全國的 立場에서 基本的 政策만을 정하고 地方自治團體는 이 테두리 안에서 地方的 實情에 알맞는

30) 吳錫泓, “分權化의 方向과 機能調整의 原則”, 「地方行政」, 1982年 3月號, 大韓地方行政共濟會, pp.25~26 參照.

31) 張志浩, 前揭書, p.287.

具體的인 결정을 하고 그것을 執行하는 協力的 機能分擔이 이루어져야 한다.

세째, 中央政府와 地方自治團體間的 관계는 어떠한 階層에서 어떤 업무를 처리하는 것이 효율적 이냐 하는 점을 고려하여 業務中心의 體로 設定되어야 한다.

네째, 業務의 위임에는 權限은 물론이고 업무수행에 필요한 資源까지 위임함으로써 責任과 權限이 일치되도록 해야 한다. 다섯째, 地方自治團體의 體質을 개선하여 보다 적극적이고 創意的, 刷新的인 能力을 배양함으로써 時代的 要請에 副應할 수 있어야 한다.

지방자치단체 스스로가 能力이 있을 때 업무가 합리적으로 處理되고 分權化가 촉진될 수 있다. 따라서 地方自治團體는 상호간에 협력체제를 유지하고 조직의 合理化, 職員의 資質向上을 위해 노력하는 등 能動的인 姿勢를 가질 것이 요청되는 것이다.³²⁾

2) 業務配分體系의 再調整

(1) 業務配分 基本方向 및 基準의 定立

가. 業務配分の 基本方向

우리나라에서 中央政府와 地方自治團體間에 업무의 再調整이 특히 요청되고 있는 이유는 地方自治團體의 業務중 委任事務가 固有事務보다 2배 이상 많을 뿐 아니라 自治事務로 할 수 있는 것도 이를 機關委任事務로 하여 業務處理에 엄격한 指揮·統制權을 행사함으로써 지방자치단체가 創意와 責任으로 처리할 수 있는 업무가 축소되어 地方自治가 형식에 그칠 우려가 있기 때문이다.

또 中央政府나 上級自治團體가 下級團體의 行政에 지나치게 干渉하고 있어 自主性を 침해하고 있으며 中央 - 道 - 市·郡간에 업무의 重複으로 責任과 權限의 소재가 명확하지 못해 업무처리가 비능률화되고 있어 이의 근본적인 是正이 불가피해지고 있기 때문이다.

더구나 우리나라는 1961년부터 地方議會의 權限을 次上級機關의 長이 代行하게 됨에 따라 모든 業務가 上級機關의 監督을 받게 됨으로써 地方自治團體業務의 法的·性質別 분류가 거의 무시되어 왔기 때문에 현재에 이르러서는 어느 것이 固有事務이고 團體委任事務인지, 또는 機關委任事務인지를 구별하기가 곤란하게 되었다.

따라서 앞으로 地方議會의 구성에 대비하는 의미에서도 地方自治團體가 처리하는 業務의 法的性質을 전체적으로 分析하고 그에 따른 업무의 處理節次와 上級團體의 統制範圍, 所要經費의 負擔者 등을 명확하게 整理할 필요성이 증대하게 되었다.

中央政府와 地方自治團體間에 業務를 어떻게 配分하며, 또 어느 階層의 自治團體가 어떤 業務를

32) 加藤一明, 現代の地方自治, (東京: 東京大學出版會), 1973, pp.102~103.

담당하는 것이 理想的인가 하는 문제는 그 나라의 行政體制의 基調가 中央集權과 地方分權中 어느 것을 원칙으로 삼고 있느냐에 따라 달라지게 마련이고 또한 업무의 성질이나 內容에 따라서도 영향을 받게 되므로 一律的으로 단언할 수는 없다.

그러나 中央과 地方간의 業務配分에는 몇 가지의 一般原則이 제시되고 있는데 美國의 Shoup 使節團은 1949년 日本政府에 제출한 報告書(Report of Japanese Taxation)에서 업무배분의 原則으로 ① 行政責任 明確化의 원칙 ② 能率의 원칙 ③ 基礎自治團體 優先의 원칙을 주장하고 있으며, 日本臨時行政調查會는 「事務配分에 관한 改革意見」에서 ① 現地성의 원칙 ② 綜合성의 원칙 ③ 經濟성의 原則 등 세 가지를 내세우고 있다.³³⁾

그러나 이러한 원칙들은 어디까지나 原則에 불과할 뿐 실제의 運用面에 있어서는 그 妥當性이나 효율성이 항상 立證되는 것도 아니며 경우에 따라서는 原則 상호간에 충돌이 생길 수도 있으므로 실제의 業務配分에 있어서는 그 國家가 처한 狀況이나 與件을 고려하여 伸縮性있게 대처해 나가지 않으면 안 된다.

우리나라는 中央政府와 지방자치단체간에 業務配分에 따른 權限과 責任의 한계가 명확하지 못하여 적정한 業務分擔과 協力の 관계를 기대하기가 곤란하게 되어 있고 地方自治團體階層間的 機能이나 性格을 밝히는 일정한 基準도 없다.³⁵⁾ 이러한 實情과 前述한 업무배분의 原則, 그리고 地方分權化에 대한 요청을 감안할 때 우리나라에 있어서 中央政府와 地方自治團體間的 業務再配分은 다음의 몇 가지를 基本方向으로 삼아야 할 것이다.³⁶⁾

첫째, 업무는 각 階層別로 명확히 구분하여 배분함으로써 責任과 權限을 일치시키고 役割의 모호성과 責任회피의 유발을 방지해야 하며, 또 規模·能力과 財源이 갖추어진 階層에 적절하게 配分하여 업무수행에 능률화를 기할 수 있어야 한다.

둘째, 업무는 行政의 現地성과 民主성을 높일 수 있는 方向으로 배분해야 한다. 現地的 성격의 업무에 대하여는 執行業務는 물론이고 가능하다면 計劃 및 政策業務까지도 地方自治團體에 配分하여 狀況適應성을 높이는 것이 바람직하며, 地方別로 住民들의 公共選擇의 폭을 넓히고 自治能力을 배양하는데 필요한 업무는 原則的으로 地方自治團體에 배분하여야 할 것이다.

셋째, 業務는 行政의 統合성과 規模의 利益을 고려하여 배분되어야 한다. 業務配分의 방향이 아무리 現地성과 民主성을 요청하고 있다고 하더라도 이것이 行政의 綜合的 機能을 와해시켜서는 안 될 것이다.

33) 和田英夫, 現代地方自治論, (東京: 評論社), 1965, pp.232~249 參照.

34) 張志浩, 前揭書, p.436.

35) 地方自治法 제 3 조 2 항은 「地方自治團體는 그 地方의 公共事務와 法令에 의하여 그 團體에 소속된 事務를 처리한다」고 一律的으로 규정하고 있을 뿐 기초자치단체와 상급자치단체의 機能을 區別하는 規定은 없다.

36) 吳錫泓, “地方行政의 機能과 範圍”, 「地方行政」, 1984年 9月號, 大韓地方行政共濟會, pp.39~40.

따라서 國家의 固有業務와 體制統合 및 全國的으로 基準의 統一이나 調整을 요하는 업무는 中央政府가 담당해야 하며 廣域의 規模의 업무이거나 지방자치단체의 技術로서는 目的達成이 어려운 業務도 中央政府에 배분하여야 할 것이다.

네째, 國家와 地方自治團體가 동시에 利害關係를 갖는 업무는 機能分擔을 통한 業務의 縱的 分業이 이루어지도록 配分되어야 한다. 英國이나 美國 등에서는 兩者가 동시에 利害關係를 갖고 있으면서 어느 階層에서나 처리할 수 있는 업무는 우선적으로 地方自治團體가 담당해야 한다는 것이 信念으로 되어 왔다.³⁷⁾ 반면에 大陸系인 우리나라나 日本에서는 이를 中央政府의 업무로 하여 機關委任 또는 團體委任 형식으로 처리함으로써 地方行政에 대한 中央政府의 關與度를 높이고 있다.

現代行政에 있어서는 中央政府와 地方自治團體가 동시에 利害關係를 갖는 업무가 急增하고 있으며 中央政府와 地方自治團體간의 업무, 道와 市·郡의 업무간에 엄격한 區分이 점차 어려워지고 있기 때문에 각 階層의 行政主體에게 自己完結의이거나 排他的으로 業務와 責任을 배분한다는 것이 점차 곤란해져 가고 있다.³⁸⁾

그러므로 이러한 업무에 대해서는 무리하게 特定階層에 專屬시키려고만 할 것이 아니라 中央政府는 全國的 統一성의 확보를 위한 基本的 政策이나 基準을 정하고 地方自治團體는 이러한 政策과 基準을 지방적 實情에 적합하게 執行하도록 機能을 分擔시킴으로써 縱的 協業이 이루어지게끔 하는 것이 좋다. 이렇게 될 때 集權的 要請과 分權的 요청이 동시에 滿足되고 中央政府와 地方自治團體는 대립의 관계가 아니라 協力的 관계에 서게 된다.³⁹⁾

나. 業務配分の 基準

中央政府와 地方自治團體間에 실제로 업무를 再調整함에 있어서는 前述한 基本方向 및 우리 憲法上的 地方分權主義와 地方自治原則을 고려할 때 다음과 같은 基準이 적용되어야 한다고 본다.

먼저 中央政府와 地方自治團體間的 업무재조정에 있어서는 그 성질상 國家의 存立과 全國的으로 統一을 요하는 업무는 당연히 中央政府에 配分하고, 地方住民의 福祉에 관한 업무와 地方마다 그 실정에 차이가 있는 業務는 가능한 한 최대한 地方自治團體에 배분하여 自主的으로 처리할 수 있게 해야 한다.

이런 점에서 中央政府가 담당해야 할 업무⁴⁰⁾ 로는 다음의 내용을 들 수가 있다.

37) J. Bryce, *American Commonwealth*, Vol. i., (New York: Macmillan), 1961, p.418.

38) 徐元宇, "先進祖國 創造와 地方行政體制的 改善", 「地方行政」, 1982年3月號, 大韓地方行政共濟會, p.36.

39) 張志浩, 前掲書, p.436.

40) 鄭世煜, 地方行政學, 法文社, 1984, pp.157~158. 孫在植, 前掲書, p.120 參照.

즉 ①外交·國防 등 國家存立에 필요불가결한 업무 ②경제개발계획, 국토개발계획 등 全國的 綜合計劃의 수립업무 ③우편, 전화 등 全國的·廣域的 규모로 행하는 現業業務 ④근로기준의 設定 등 全國的으로 基準의 統一 또는 調整을 요하는 업무 ⑤대규모의 試驗·研究 등 地方自治團體의 기술로서는 그 목적을 달성하기가 어려운 업무 ⑥대단위 干拓 등 廣域的 규모를 가지거나 地方自治團體의 처리능력을 넘는 업무 ⑦物價統制 등 全國的 또는 廣域的 기초에서 統一的으로 처리할 필요가 있는 업무 ⑧失業對策 등 社會政策的 要求에 대응하기 위한 業務 등을 들 수 있는데 이러한 업무를 제외하고는 모두 地方自治團體에 배분하여 처리하도록 해야 한다.

다음은 지방자치단체 階層間의 業務配分의 基準에 대해 고찰해 보자.

中央政府와의 관계에서 지방단체가 담당해야 할 業務는 다시 上級自治團體인 道와 基礎自治團體인 市·郡에 배분된다는 점에서 이는 地方自治團體의 階層構造와 밀접한 관련을 가지고 있다.

英國에서는 地方自治團體의 계층별 機能이 명확하게 구분되어 서로 重複이 없으며, 日本의 경우도 기초자치단체인 市·町·村의 업무와 상급자치단체인 都·道·府·縣의 업무를 法律로 명확하게 규정하고 있다.⁴¹⁾

그러나 우리나라는 階層間에 업무가 명확히 配分되어 있지 않은 데다 固有事務와 委任事務의 한계와 範圍도 분명하지 못하며, 委任事務의 경우는 委任에 관한 法令의 근거가 없거나 또는 각종 특별법에 規定되어 있는 職權委任規定을 活用하여 道知事가 一般通牒으로 道の 사무를 市長·郡守에게 위임하는 경우가 많다.

이와 같은 業務分擔의 불명확성은 上級自治團體와 基礎自治團體가 나 같이 同一한 區域과 住民을 行政의 대상으로 하고 있고, 나 같이 同一한 行政業務를 관장⁴²⁾하는 것과 관련하여 二重行政을 초래하며 기초자치단체가 상급자치단체와 中央政府의 두 階層으로부터 監督을 받게 된다는 점에서 二重監督現象을 나타내고 있다.

이러한 현상은 기초자치단체가 大都市인 경우에 더욱 현저한데 이는 行政能率을 阻害하고 行政經費를 낭비하며 行政責任을 불명확하게 만드는 결과를 가져온다.⁴³⁾

道와 市·郡은 각기 독립적인 法人格을 가진 대등한 公法人이고 原則적으로 上下關係가 존재하지 아니한다.⁴⁴⁾ 그러나 市·郡이 기초자치단체의 地位를 가지고 있는데 비하여 道는 中央政府와 市·郡의 中間에 위치하고 市·郡을 포괄하는 廣域的 地方自治團體로서의 地位를 가지고 있는 까닭에 그 業務의 分擔에는 明白한 구분이 있지 않으면 안 된다.

41) 日本地方自治法, 제2조 제2항~9항 參照.

42) 保健社會行政分野와 產業經濟行政分野 중에서 기초자치단체와 상급자치단체가 다 같이 관장하는 業務가 많다.

43) 金甫炫·金庸來, 前揭書, p.282.

44) 그러나 실제로는 道知事が 國家機關의 地位에서 市·郡의 長에 대한 일반적인 指揮·監督權을 가짐으로써 兩者間에는 사실상의 上下關係가 성립되고 있다. 이에 관해서는 地方自治法 제105조 및 제107조 참조.

日本の 神戸委員會는 基礎自治團體와 上級自治團體의 業務配分의 기준으로 前者는 住民의 身邊에 가장 가깝고 住民과 직결되는 團體이기 때문에 地方團體의 業務로 할 수 있는 것은 原則적으로 基礎自治團體에 配分하고, 地方的 業務中에서도 ① 기초자치단체의 區域을 넘어서 처리하지 않으면 안 될 業務와 ② 기초자치단체에서 處理하는 것이 현저히 非能率적이거나 不適當한 業務만을 上급자치단체의 業務로 限定해야 한다는 基準을 제시하고 있다.⁴⁵⁾

이렇게 볼 때 우리나라 道の 업무는 管理行政의 業務 이외에 一般行政의 업무로서 ① 여러 市·郡에 걸치거나 市·郡의 구역과는 관계없이 수행해야 할 업무(廣域行政業務) ② 市·郡의 능력으로서는 적절히 처리하기 곤란하거나 市·郡에서 처리하는 것이 현저하게 비능률적인 업무(補完·代行業務) ③ 中央政府와 市·郡간의 意思疏通을 원활히 하고 市·郡間의 政策의 相衡을 조정하는 업무(連絡·調整業務) ④ 市·郡에 대한 指導·監督業務로 한정해야 할 것이다.

현재 道가 이러한 業務를 수행하는 비중을 보면 指導·監督業務가 가장 높고 連絡·調整業務, 補完·代行業務, 廣域行政業務의 순으로 나타나고 있다.⁴⁶⁾ 그러나 向後 地方自治制度의 발전으로 自治事務의 範圍가 계속 확대되고 機關委任事務의 범위가 축소되면 道の 指導·監督業務는 점차 감소되어야 하며 連絡·調整業務 중에서 連絡業務는 道가 하나의 媒介·經由機關으로서 수행하는 업무이지 본질적인 업무는 아니라고 본다.

따라서 원칙적인 立場에서 道가 주로 담당해야 할 업무는 補完·代行業務와 廣域行政業務라고 볼 수 있으므로 현재 道가 이러한 업무보다도 오히려 指導·監督 및 連結機能 등의 督察·媒介業務를 비중 높게 다루고 있는 사실은 근본적으로 是正되어야 할 것이다.⁴⁷⁾

한편 기초자치체인 市·郡에는 住民과 직결되면서 住民의 能力으로 처리할 수 있는 住民의 公共福利에 관한 모든 業務를 配分함으로써 실질적인 地方自治가 가능해 지도록 해야 할 것이다.

(2) 業務分類制度의 改善

地方自治團體의 業務는 固有事務, 團體委任事務, 機關委任事務로 구분되고 있는데 원래 大陸系의 團體自治에서 발달된 委任事務의 관념은 業務配分에 있어서 國家優先主義를 취하는 舊制度의 잔재로서 中央政府의 地方自治團體에 대한 支配 및 關與를 용이하게 하는 理論의 근거로서 이용되어 왔던 것이 사실이다.⁴⁸⁾

45) 韓正澤, 前掲書, pp.122~123.

46) 서울大 行政大學院 行政調査研究所, 「地方行政體制의 階層構造 및 管轄區域에 관한 研究」, 1980, pp.290~294 參照. 崔昌浩, 地方行政區域論, 法文社, 1980, p.78.

47) 鄭世煜, 前掲書, pp.161~162.

48) 張志浩, 前掲書, pp.441~442.

그러므로 中央政府와 地方自治團體間의 업무를 합리적으로 再調整하기 위해서는 이러한 傳統的 業務分類制度를 재검토하여 그 개선방안을 강구할 필요가 있다.

그러한 방안의 하나로 들 수 있는 것이 地方自治團體가 처리하는 業務中에서 機關委任事務를 가능한 한 團體委任事務로 전환시키는 일이다. 機關委任事務란 원래 中央政府가 직접 처리해야 할 業務이지만 地方自治團體를 통하여 처리하는 것이 타당하다고 인정되어 위임한 業務인 이상 中央政府가 그 처리에 관여는 하더라도 地方自治團體에 일단 위임하여 團體委任事務로 전환시키는 것이 바람직하다.⁴⁹⁾

또 하나의 방안은 團體委任事務를 폐지하고 固有事務와 더불어 이를 自治事務로 흡수하는 것이다. 團體委任事務는 地方議會의 議決을 거쳐 地方自治團體의 경비로 처리하는 地方의 利害와 밀접하게 관련된 업무로서 일단 地方自治團體에委任된 후에는 固有事務와 마찬가지로 自治事務로 취급된다.

그러므로 이러한 業務는 中央政府의 위임사무로서 보다는 地方自治團體의 自治事務로 처리될 수 있는 것이고 性格上 地方的 특수성 내지는 自主성이 요구되기도 하는 것이므로 團體委任事務는 가능한 한 폐지하여 自治事務로 전환시키고 필요한 경우에 한해서 中央政府가 일정한 범위내에서 관여하는 것이 바람직하다고 본다.⁵⁰⁾

(3) 業務配分方式의 再檢討

우리나라는 中央政府와 地方自治團體間의 業務配分이 包括的 委任方式을 채택하고 있다. 그런데 이 방식은 地方自治團體別로 行·財政能力의 차이에도 불구하고 業務가 획일적으로 配分되며 地方自治團體가 처리해야 할 業務와 中央政府의 업무간에 區分이 명확하지 못하다는 단점이 있다.

뿐만 아니라 地方自治團體의 權限으로 해야 할 업무를 거의 中央政府의 業務로 管轄함으로써 地方自治團體의 權限을 有名無實하게 할 위험을 내포하고 있다.⁵¹⁾ 이러한 문제점을 해소하기 위해서는 모든 地方自治團體에 業務를 均一하게 配分하기 보다는 道와 市·郡別로 行·財政能力의 차이에 따라 業務를 伸縮性있게 配分할 수 있는 새로운 業務配分方式의 채택을 검토할 필요가 있다.

새로운 業務配分方式으로는 美國의 分類憲章制度和 같이 都市의 人口規模別로 業務配分을 달리 하거나 選擇憲章制度和 같이 몇 개의 標準憲章을 정해 놓고 그 중에서 地方自治團體가 능력에 알맞는 것을 選擇하도록 하는 방식을 적극 검토해 보는 것이 바람직하다고 본다.⁵²⁾

49) 鄭世煜, 前揭書, p.177.

50) 韓垣澤, 前揭書, p.123.

51) 韓垣澤, 前揭書, p.60.

52) 鄭世煜, 前揭書, p.178.

뿐만 아니라 나이지리아의 事務目錄選定方式이나 日本의 例示的 包括配定方式도 우리의 업무배분방식의 개선에 示唆하는 점이 많다고 본다.

나이지리아에서는 地方自治團體가 처리할 수 있는 약 80여종의 業務를 目錄으로 만들어 Code化하고 自治團體別로 그 行政需要, 財政能力과 潛在力 등을 심사한 다음 당해 자치단체가 처리할 수 있는 業務를 指定하고 있으며, 日本은 개개 地方自治團體別로 업무를 배분하고 있지는 않으나 地方自治法에서 上級自治團體가 처리할 업무와 機關委任業務를 상세하게 열거하여 一括規定하고 있다.⁵³⁾

(4) 一線機關의 廢止・縮小

업무의 성질상 地方性을 띠면서도 그것이 中央政府의 業務여야 할 것을 처리하는 데는 두 가지 方法이 있다. 하나는 地方自治團體의 長에게 위임하여 처리케 하는 方法이고 다른 하나는 地方에 별도로 一線機關을 설치하여 그 기관으로 하여금 처리하도록 하는 方法이다.

一線機關은 최근에 行政이 廣域化되고 既存 自治團體區域이 협소화함에 따라 많이 설치되는 경향이 있으나 地方自治團體에 대한 不信과 中央部處의 權限擴張 수단으로 설치되기도 한다. 그런데 이러한 一線機關의 존재는 中央部處의 割據主義를 조장함으로써 地方行政의 綜合性을 저해하고 住民便宜와 住民統制를 약화시키는 결과를 초래한다.

뿐만 아니라 一線機關의 濫設은 一線機關 상호간, 또는 一線機關과 地方自治團體간에 調整과 協調를 어렵게 만들어 類似業務의 重複遂行 등 浪費와 非能率을 초래하기 쉽고 더 나아가서는 관련업무를 相衝的으로 수행하게 하기도 한다.

그러므로 中央部處의 權限을 확장하기 위해 설치된 一線機關은 이를 폐지하거나 또는 機能을 축소시켜 一線機關이 처리하는 업무를 그 지방의 綜合行政主體인 地方自治團體에 대폭 이양함으로써 지방자치단체가 自己의 업무로 하여 그 調整아래 집행하도록 해야 할 것이다.

그렇게 될 때 地方自治團體는 地方的 業務를 地域의 실정에 맞도록 수행할 수가 있고 地方行政의 綜合化를 기할 수 있다고 본다.

3) 中央統制方式의 改善

오늘 날 中央統制는 中央政府로 하여금 地方自治團體를 指導・育成한다는 관점에서 필요한 것임에는 異論의 여지가 없다. 그러나 中央政府의 지나친 關與와 干涉은 地方自治團體의 行政活動의 의욕을 약화시키고 自主的 活動領域을 좁히게 하며 地方的 特殊利益을 소홀히 하게 함으로써 결국

53) 孫在植, 前揭書, pp.118~119.

地方行政의 能率化와 民主化를 저해시킬 우려가 큰 것이 사실이다.

이러한 문젯점을 제거하고 地方自治團體가 行政業務를 보다 創意的, 刷新的으로 처리할 수 있도록 하기 위해서는 中央統制는 統制가 指向하는 行政의 全國的 統一性의 필요와 地方自治團體의 自主性, 創意性의 필요라는 相反되는 요구를 적절히 調和하는 정도에 그쳐야 하며 그 程度를 踰越해서는 안 된다고 본다.⁵⁴⁾

따라서 中央統制, 특히 行政統制는 權力的, 後見的인 方法을 되도록 止揚하고 원칙적으로 非權力的 統制에 국한해야 하며 固有事務나 團體委任事務에 대해서는 法律의 규정대로 積極적 감독을 가능한 한 排除해야 할 것이다. 그렇게 될 때 地方自治團體는 行政業務를 自己責任아래 보다 自主的으로 처리할 수 있게 된다.

英國이나 美國에서도 權力的 手段의 統制가 전혀 없는 것은 아니지만 英國의 경우에 權力的 統制는 실제로는 행사되지 않고 있으며 美國에서는 國民의 최저수준을 확보하거나 非常·例外의 긴급사태의 경우에 한하여 행사되고 있다. 이러한 觀點에서 尙後 우리나라 行政統制의 바람직한 방향으로는 다음과 같은 몇 가지를 지적할 수 있다.

첫째, 中央統制는 中央政府와 地方自治團體間의 원만한 協力關係를 基조로 하여 이루어져야 한다. 中央統制는 지방자치단체를 中央政府에 예속시키려는 上下 수직적 關係를 設定하기 위한 것이 아니라 일정한 行政目的을 실현하기 위하여 兩者가 대등한 關係에서 協力體制를 세우는데 그 목적이 있다.

둘째, 中央統制는 國民을 위한 行政을 효율적으로 수행하기 위하여 적절한 分業體制를 모색한다는 觀點에서 이루어져야 한다.

中央統制는 이러한 分業體制에 입각하여 지방자치단체가 住民에게 주요 서어비스를 제공함에 있어서 準據해야 할 일반적 指針과 基準을 자치단체에 제시하고 自治團體가 그 負荷된 집행기능을 효율적으로 수행하고 있는 가를 확인하며 執行을 촉진시킨다는 기본적 認識의 토대위에서 행해져야 한다.⁵⁵⁾

셋째, 中央統制는 行政水準의 향상을 위한 知識과 技術을 支援한다는 指導的 觀點에서 이루어져야 한다. 中央政府는 일반적으로 地方自治團體가 갖기 어려운 고도의 進문지식과 技術을 보유하고 있으므로 이러한 能力을 구비하지 못한 地方自治團體가 行政業務를 수행하는데 필요한 知識과 技術을 지원해 줌으로써 지방자치단체의 업무처리능력을 擴大하고 行政水準을 높이는 방향으로 나가야 할 것이다.

54) 鄭世煜, 前揭書, p.201.

55) W.A. Robson, Local Government in Crisis (London: George Allen Unwin), 1966, p.141.

이러한 支援의 구체적인 방법으로는 基本方向의 제시, 技術的 指示 및 지도, 一般基準의 설정, 계획의 設定과 節次·技術적 細則의 制定示達, 助言 등을 들 수 있겠다.

네째, 中央統制는 國民의 最低水準의 확보를 위한 財政的인 支援을 하는 方向으로 이루어져야 한다. 中央政府가 國民의 基本的 需要를 충족시키는 最低水準을 확보하기 위해서는 모든 지방자치단체가 달성해야 할 行政의 最低基準을 설정하는 동시에 財政能力이 모자라 이 기준에 이르지 못한 地方自治團體에 대해서는 財政的 支援을 해 주어야 한다.

行政의 最低基準의 예로서는 給水의 최저기준, 生活保護의 최저기준, 豫算編成의 기준, 職種別 地方公務員의 최저기준 등 여러가지를 들 수 있는데, 이러한 最低基準을 달성하기 위해서는 技術的 援助도 물론 필요하지만 보다 직접적인 效果를 발휘하는 것은 財政的 支援이라고 하겠다.⁵⁶⁾

다섯째, 中央統制는 지방자치단체가 처리하는 業務의 종류에 따라서 그 統制方法을 달리하는 것이 좋다. 즉 委任事務의 경우는 上級團體가 그 委任者로서 적합한 통제를 행할 수 있는 반면에 固有事務일 때는 全體의 均衡化 내지는 국가적인 주요 政策化를 위하여 필요한 경우 이외에는 統制權을 행사하지 않는 것이 바람직하다.⁵⁷⁾

4) 財源配分의 合理化

中央政府와 地方自治團體間, 그리고 地方自治團體階層間에 업무배분이 합리적으로 이루어지기 위해서는 각 行政階層間에 財源의 합리적 配分이 반드시 이루어져야 한다고 본다. 財源配分과 業務配分은 表裏關係에 있는 것으로서 행정업무의 효율적인 수행을 위해서는 업무의 處理主體와 경비의 負擔主體가 일치되고 업무에 相應하는 財源이 확보되어야 한다.

英·美에서는 行政業務를 中央政府, 上級自治團體, 基礎自治團體別로 특성에 따라 配分하고 그 執行에 필요한 경비는 각자의 全額負擔으로 하여 필요한 財源을 기초자치단체로부터 保障해 나가 고 있다.

그러나 우리나라를 비롯한 大陸系 國家에서는 중요한 財源을 中央政府가 우선 독점하여 놓고 中央政府의 필요에 따라 地方自治團體에 割當하고 있는 國家優先의 方法을 채택하고 있기 때문에⁵⁸⁾ 地方自治團體의 自主財源은 부족한 반면 中央政府의 統制를 받는 依存財源의 비중은 상대적으로 높아지게 된다.

일반적으로 地方交付稅나 國庫補助金 등 의존재원의 비중이 높을 수록 地方自治團體의 업무수행 을 위한 創意的인 노력은 위축되고 中央에 대한 依存性向을 크게 함으로써 地方自治團體는 사실상

56) 朴東緒·安海均, 行政統制論, 韓國放送通信大學, 1983, p.177.

57) 朴東緒·安海均, 前掲書, p.178.

58) 張志浩, 前掲書, p.443.

中央政府의出張所 내지는 下請機關으로 전락되어 自主的이고 活力있는 行政業務의 수행을 크게 제약시킨다.

지방자치단체에 대한 財政力을 향상시키지 없이 中央과 地方間에 업무만 재조정한다는 것은 이 같이 地方行政의 中央政府에의 依속을 강화시키는 結果를 가져오므로 地方自治團體가 中央政府의 강력한 行·財政的인 統制를 받음이 없이 어느 정도 自律的인 行政을 할 수 있기 위해서는 財源配分의 합리화가 必須條件이 아닐 수 없다. 이를 위한 방안으로는 다음의 몇 가지를 들 수 있다.

가. 地方稅源의 擴充을 통한 自主財源의 強化

地方稅源을 확충하기 위해서는 첫째, 國稅와 地方稅源을 재조정하여 地方稅的 성질을 가진 國稅源을 地方稅로 이양하는 方案이 강구되어야 한다. 우리나라의 國稅와 地方稅間의 稅源配分은 83.4% : 16.6%로 國稅에 過偏重되고 있으며 地方財政의 自立度는 62.2% (1982년 기준)에 불과한데 그나마 地域別로 격차가 심하여 서울, 釜山 등은 95% 이상 되고 있으나 道는 40.4%, 市는 69.9%, 郡은 30.3%에 불과하다.⁵⁹⁾

한편 이같은 地方稅源의 빈약한 配分은 地方財政規模에서 地方稅收入이 차지하는 비중을 38.6%線에 머물게 하고 있는데, 이 역시 서울, 釜山 등 大都市를 제외하면 道는 17.4%, 市는 37.2%, 郡은 25.2%에 지나지 않아 中小都市와 대부분의 郡은 地方稅收入 만으로는 人件費조차 充當하기 힘든 실정이다.

따라서 自主財源의 강화를 위해서는 地方稅源의 확충이 시급한 과제인 바 地域住民들의 租稅負擔을 증가시키지 않으면서도 이를 실현하는 방법의 하나가 國稅와 地方稅源을 재조정하여 國稅源의 일부를 地方稅로 이양하는 것이다. 이양이 가능한 國稅로는 양도소득세, 附加價値稅中の 일부 課稅該當分, 酒稅중의 濁酒, 藥酒, 燒酒該當分, 電話稅, 煙草消費稅 등을 들 수 있다.⁶⁰⁾

둘째의 방안은 地方稅의 伸張性을 확보하는 길이다. 現行 地方稅制는 安定性的의 요구는 상당히 充足되고 있으나 彈力性係數가 극히 낮아 伸張性이 저조하다. 때문에 地方稅는 都市化·産業化에 따른 地域發展에도 불구하고 그 地域의 풍부한 經濟力과 직결되지 못하여 成長財源의 확보가 제대로 안되고 있으며 도리어 開發에 수반되는 不利益만을 地方自治團體의 책임으로 떠맡게 되는 경우가 적지 않았다.

따라서 地方稅制의 伸張性을 확보하기 위해서는 지역경제의 成長을 收入面에서 확보할 수 있는 所得課稅나 消費課稅의 稅源을 찾아서 과세영역을 확대해 나가고 가능한 한 定額稅를 定率稅로 하거나 定額稅를 物價변동에 連動시키는 방안도 아울러 강구해 나가야 된다고 본다.

59) 內務部地方財政局, 地方財政年鑑, 1983年版, pp. 232~233 參照.

60) 夫萬根, "地方稅收入의 擴充方案에 관한 研究", 「제주대학교 논문집」, 제 18집 (社會科學篇), 1984, pp. 124~127 參照.

세제의 방안은 課稅自主權을 확대하는 방향으로 地方稅制를 개선함으로써 超過課稅의 확대, 法定外 稅目の 설치 등을 통하여 地方自治團體에 의한 選擇의 幅을 넓혀 나가는 길이다.

나. 國庫補助金制度的 改善

國庫補助金은 개개의 行政業務에 대하여 國家的 見地에서 요청되는 일정한 規模나 水準을 統一的으로 확보할 수 있고, 특히 거액의 財源을 필요로 하는 業務에 대한 地方自治團體의 財政負擔을 구체적·적극적으로 輕減시킬 수 있다는 장점이 있다.

반면에 國庫補助金制度는 ① 地方行政에 대한 中央政府의 支配手段으로 이용되기 쉬우며 ② 국고 보조에 따르는 地方費負擔이 과도하여 지방재정의 경직도가 높아지고 ③ 地方自治團體間的 財政的 격차를 조장하는 등 여러가지 폐단을 낳고 있으므로 中央과 地方間的 業務의 합리적인 再調整을 위해서는 국고보조금제도의 합리적 改善이 모색되어야 할 것이다.

그 방안으로는 복잡화한 補助金의 項目과 種類를 전체적인 見地에서 재검토해서 진실로 地方行政에 效用이 있다고 인정되는 것을 제외하고는 이를 대목적으로 整理하여 가능한 한 그 財源을 地方稅 또는 交付稅 등의 일반재원으로 轉換시키는 改革이 필요하다.⁶¹⁾

또 현재 과도하게 細分化된 補助金을 어느 정도 넓은 범위의 行政科目單位로 통합해서 그 범위 내의 것이면 어떠한 事業目的에 사용해도 무방하다는 包括性을 부여한다면 國庫補助金은 特定業務의 보급·장려라고 하는 본래의 機能을 다 하면서 地方自治團體의 實情에 적합한 彈力的 운영이 가능할 것으로 생각된다.

5 . 結 論

中央政府와 地方自治團體간의 業務配分은 中央集權과 地方分權이라는 變數에 의해 큰 영향을 받는다. 일반적으로 地方分權의 傳統이 깊고 住民自治가 철저한 英美系 國家에서는 地方自治團體에 많은 行政業務가 配分되고 있다. 反面에 中央集權의 역사가 오래고 團體自治가 발달한 大陸系 國家일 수록 中央政府에 많은 업무가 配分되고 강력한 行政統制를 하고 있기 때문에 中央政府와 地方自治團體간의 관계는 相互 協力關係라기 보다 上下 수직관계를 이루고 있다.

우리나라의 業務配分の 實態는 고도의 中央集權性 때문에 업무가 中央政府에 偏重되고 있으며 自治團體의 自治事務로 할 수 있는 업무도 機關委任事務化 하는 경향이 많아 自治事務의 幅이 점

61) 李相熙, 地方財政論, 啓明社, 1982, pp.387~388.

차 협소해 지고 있다. 뿐만 아니라 中央政府와 地方自治團體간에 業務配分에 관한 規定이나 權限 및 責任의 限界도 없는데다 權力的·後見的 성격의 中央統制로 自治行政權이 약화되어 地方自治團體 스스로의 創意와 努力과 責任으로서 地域實情에 적합한 行政을 수행하지 못하고 있다.

이러한 結果는 地方自治團體를 中央政府의 一線機關化하게 함으로써 自治行政의 民主性의 확보 면에서나 行政業務의 능률적 수행면에서 심각한 問題點을 제기해 주고 있다. 이같은 문제점을 해소하여 地方自治團體가 地域住民의 興望과 行政需要에 능동적으로 대처함과 동시에 명실상부한 自治行政이 실현되기 위해서는 中央政府와 地方自治團體간에 業務의 합리적 再調整이 이루어져야 한다고 본다.

合理的이고 適正한 業務의 再調整이야 말로 行政의 능률성은 물론이고 民主性까지도 동시에 확보시켜 준다는 점에서 自治行政의 實現을 위한 前提條件이 된다고 할 수 있기 때문이다.

이러한 업무의 再調整은 中央集權과 地方分權을 적절히 調和시켜야 한다는 基本前提아래 地方分權을 강화하는 方向으로 이루어져야 하는데⁶²⁾ 그 方案으로는 첫째, 中央政府와 地方自治團體간에 業務配分의 原則 및 基準을 再定立하여 責任과 權限이 일치되는 方向으로 配分하여야 하고, 둘째, 行政의 現地성과 民主성을 향상시킬 수 있는 方向으로 配分되어야 한다. 셋째, 業務는 行政의 綜合성과 規模의 이익을 고려하여 配分되어야 하며 넷째, 中央政府와 地方自治團體가 동시에 利害關係를 갖는 업무는 機能分擔을 통한 縱적 分業이 이루어 지도록 하고 다섯째, 團體委任事務를 自治事務로, 機關委任事務를 團體委任事務로 전환시키는 등 業務內容의 개선 및 發展方向이 모색되어야 할 것이다.

그러나 이와 같은 方案에 따라 業務가 합리적으로 再調整된다고 하더라도 地方自治團體가 이러한 業務를 自主적으로 처리할 수 있는 與件이 조성되지 않는다면 그 實效를 거둘 수 없으므로 업무의 재조정에는 中央統制方法의 改善과 財源配分의 合理化가 반드시 수반되어야 한다고 본다. 따라서 앞으로의 中央統制는 權力的·後見的 성격을 止揚하고 원칙적으로 非權力的 方法을 통해 地方行政水準의 향상을 위한 知識과 技術을 支援한다는 指導의 관점에서 이루어져야 한다.

한편 財源配分과 業務配分은 表裏關係에 있는 것으로서 행정업무의 효율적인 수행을 위해서는 業務의 處理主體와 경비의 負擔主體가 일치되어야 하므로 地方自治團體에 業務에 상응하는 財源을 뒷받침 해 주지 않으면 안된다.

마지막으로 지적할 것은 地方自治團體가 業務의 再調整으로 그에게 부여된 役割을 제대로 수행할 수 있기 위해서는 自體能力이 향상되어야 한다는 점이다. 地方自治團體 스스로가 體質改善을 위해 노력해야 할 것은 물론이지만 이를 위한 中央政府의 政策的 支援도 아울러 필요하다고 믿는다.

62) 申桓澈, 前揭論文, p.101.