

中央-地方間 行政事務의 配分方案

A Study on Improvement of Functional Distribution between Central and Local Governments

河 在 龍

(鮮文大學校 法學部 教授)

<目 次>

I. 序 論	
II. 事務配分의 意義와 事務區分	IV. 改善方案
III. 事務配分의 現況과 問題點	V. 結 論

<ABSTRACT>

As a complete system of local self-government is introduced in this country, the demand for better quality public services has rapidly increased among the residents. And the enlarged desire for consuming higher quality public services inevitably leads to the need of change in functional distribution between central and local governments. Primary goal of this study is to contribute to improve the current functional distribution between central and local governments. To accomplish this goal, this paper summarizes six serious problems of the current functional distribution which have been most frequently quoted by scholars, and proposes some allopathic treatments to each problem. Six problems include i) lack of clear classification of functions ii) too large portion of central government delegated functions iii) financial burden of delegated functions iv) constraints of self-administration v) unclear jurisdictional demarcation between the National Assembly and local assembly vi) duplicated functional allocation. In conclusion, this paper suggests two things as longer-term treatments to the present problems. One is that general perception of central-local governments relationship should be changed from viewing it competing each other to cooperating. The other is that efficiency as a most respected value in public administration should be viewed being available in an even decentralized administrative system.

I. 序 論

각급 지방의회의원과 지방자치단체장을 지역 주민이 직접선거에 의해 선출하는 본격적인 지방자치시대가 개막(開幕)된 지도 1년을 넘어서고 있다. 지방자치제도의 도입으로 지역 주민들 사이에서 지방의 자치기반 확충 및 행정의 자율화·분권화를 요구하는 목소리가 높아지고, 시민의식의 성장으로 인해 한층 질(質) 높은 행정 서비스의 소비욕구가 급속히 확산되면서, 중앙과 지방자치단체 사이의 사무배분체계에도 변화의 필요성이 어느 때보다 절실하게 대두되고 있다.

현재 우리 나라가 안고 있는 중앙과 지방정부의 사무배분체계상의 문제는 다양하다. 무엇보다도 오랜 중앙집권식 행정체제의 전통으로 인해 중앙정부의 사무(혹은 기능¹⁾)는 과대 팽창되어 있는 반면에 지방의 기능은 크게 약화되어 있다. 1994년 1월 현재, 총 15,774개의 정부사무중에서 국가사무가 11,744개로 전체의 75%를 차지하며, 지방위임사무와 지방사무가 각각 1,920개, 2,110개로 12%, 13%를 차지하고 있다는 사실이 이를 입증한다(총무처, 1994: 21). 한편, 지방자치단체의 입장에서 보면 자신들이 수행하는 사무중에서 위임사무가 차지하는 비중이 지나치게 높다는 점도 문제이다. 한국지방행정연구원의 조사(1992: 37)에 의하면 지방자치단체가 수행하는 사무중 절반 이상이 중앙정부의 위임사무로 구성되어 있다. 둘째, 1988년 지방자치법의 개정으로 중앙과 지방의 기능배분 방식이 소위 예시적 열거주의(혹은 포괄적 예시주의)를 채택함으로써²⁾ 중앙과 지방, 지방자치단체 상호간의 기능배분이 종래 포괄적 위탁방식을 채택했을 때보다 훨씬 더 분명해졌으나 여전히 자치사무와 위임사무를 구분하는 기준이 모호하여 갈등의 소지를 안고 있다(김보현·김용래, 1993; 하미승, 1992). 셋째, 위임된 사무의 수행에 필요한 인력과 예산 및 정보, 기술의 부족현상은 지방자치단체의 원활한 업무처리를 제약하는 요인이 되고 있다. 특히 중앙정부는 지방자치단체에 위임시킨 사무의 처리에 소요되는 경비의 부담을 회피하거나, 부담하는 경우에도 직접경비 등 소요경비의 일부만을 부담하려는 경향이 있어 그렇지 않아도 취약한 지방재정을 더욱 어렵게 하고 있다. 이외에도 사무위임시 이의 집행에 관련된 모든 권한을 위임하

-
- 1) 기존의 연구들은 대부분 '사무(事務)'라는 용어와 '기능(機能)'이라는 용어를 구별하지 않고 혼용하고 있다. 본고에서도 이를 구별하지 않고 사용하기로 한다.
 - 2) 1988년 개정된 우리나라 지방자치법은 제9조 1항에 "지방자치단체는 그 관할구역의 자치사무와 법령에 의하여 지방자치단체에 속하는 사무를 처리한다"라는 규정을 들으로써 '포괄주의'를 채택하고 동시에 제9조 2항에서 "지방자치단체의 사무를 예시하면 다음 각호와 같다"라고 하여 그 아래 6개 사무영역에 걸쳐 57개의 사무를 예시함으로써 '열거주의' 방식을 함께 채택하고 있다.

지 않고 부분적인 권한만을 위임하려는 중앙정부의 부처이기주의적 태도(행정개혁위원회, 1987: 80-81)와 위임된 사무에 대한 과도한 중앙통제권의 행사로 인한 자치기능 수행의 제약 등은 우리나라의 중앙-지방간 사무배분의 문제점으로 빈번히 지적되어 온 것들이다(안해균, 1987; 이종수, 1994; 정세욱, 1989).

본 연구는 비판을 받고 있는 현행 중앙-지방간 사무배분체계의 문제점을 파악하고 이의 개선방안을 모색함으로써 새로운 환경이 요구하는 사무배분방안을 제시하는 데 그 목적이 있다. 본래 정부의 사무배분을 논의하기 위해서는 중앙정부와 지방자치단체간 사무배분뿐만 아니라 광역자치단체와 기초자치단체간의 사무배분 문제도 포함시키는 것이 원칙이지만 여기서는 중앙과 지방간의 사무배분만을 논의의 대상으로 제한하였다. 다만 중앙-지방간 사무배분의 논의를 위해 꼭 필요한 경우에는 광역-기초자치단체간의 사무배분 현황을 간략히 언급하였다.

II. 事務配分の 意義와 事務區分

1. 事務配分の 意義

한 국가내에서 수행되고 있는 공공사무들 중에는 본질적으로 중앙정부가 수행해야 할 사무와 자치단체가 수행해야 될 사무가 있다. 또한 지방자치단체가 수행하는 것이 중앙정부가 수행하는 것보다 더 효율적인 사무도 있다. 사무의 배분이란 이들 각종의 행정사무를 국가와 각급의 지방자치단체 사이에 분담시켜 그 사무의 처리에 관한 권한 및 책임을 부여(分與)하는 것을 의미한다. 행정사무의 배분에는 그 처리를 위한 권한 및 책임의 배분이 부수되기 때문에 이를 기능배분이라고도 한다(한국지방행정연구원: 1992).

케이든(Caiden, 1982: 102-27)은 정부가 수행하는 기능(사무)을 여섯가지로 크게 유형화하였다. 그에 따르면 국가발전 목표를 달성하기 위해서 정부는 ① 전통적 기능(대외관계, 국내법과 질서, 국방, 공공사업, 징세, 공공복지) ② 국민형성기능(국가상징, 국민통합, 국민사회화, 국가발전) ③ 경제관리기능(공기업, 경제규제, 경제계획) ④ 사회복지기능(보건위생활동, 복지활동, 사회보장, 국민교육, 공공주택, 특수집단에 대한 봉사) ⑤ 환경통제기능(연구 및 개발, 보존, 도시계획, 환경통제) ⑥ 인권기능(인권보호, 프라이버시, 인구통제) 등의 여섯가지 기능을 수행한다고 한다.

한편, 드바쉬(Debbasch, 1976)도 정부의 기능을 4가지로 구분하였는데 ① 주권적 기능 -

대외적 기능(방위, 외교), 대내적 기능(경찰, 사법), 고유의 정치적 기능(정치적인 여러 기관들의 기능) ② 경제적 기능 - 통화문제, 각종의 경제영역 그러한 영역에 공통되는 기능(기본방침조사, 직업교육, 투자·신용, 대외무역) ③ 교육문화기능 - 과학, 청소년교육, 정보, 자유, 기능, 문화 ④ 사회적 기능 - 보건, 주택, 도시건설, 사회적 약자의 부조, 사회구조의 유지 및 전환 등의 기능이 그것이다. 그 외에도 하버마스(Habermas, 1969)는 정부기능을 질서기능과 형성기능으로 이분(二分)하고 있으며, 졸(Zoll)은 질서 기능, 방위기능, 보상 및 서서비스공급 기능, 형성기능의 네가지로 정부의 기능을 분류하였다.

윤재풍(1993: 11-2)은 이와 같은 정부기능중 주권기능, 질서기능, 국민형성기능, 경제적 기능, 인권기능 등은 대체로 중앙정부의 기능이며 사회복지기능, 교육문화기능, 형성기능은 지방자치단체의 기능으로 특화되는 것이 지방자치를 실시하는 국가들의 일반적인 경향이라고 하였다.

일반적으로 정부의 기능은 중앙과 지방간의 관계를 기준으로 할 때, 국가직접처리사무, 기관위임사무, 단체위임사무, 자치사무 등으로 구분할 수 있다(총무처, 1991: 3). 이들 중 국가직접처리사무와 기관위임사무는 국가사무에 속하고 단체위임사무와 자치사무는 자치단체 사무에 속하는 것이다. 따라서 중앙-지방간 기능배분의 요체는 특정사무가 국가사무인가 혹은 자치단체 사무인가를 정하는 일이라고 할 수 있다.

일정한 사무를 국가사무 또는 자치단체사무로 구분하는 데에는 여러 가지 실익(實益)이 있다. 우선, 행정행위에 대한 대국민 책임소재를 분명하게 한다는 점이다. 만일 국가사무와 지방자치단체 사무 사이에 명확한 구분이 없다면 그 행정사무의 수행이 가져올 결과에 대해 누가 일차적으로 책임을 질 것인가를 판단할 수 없기 때문이다. 책임소재가 불분명한 경우 발생하는 행정적 역기능을 방지하기 위해서 사무의 명확한 배분이 요구되는 것이다. 둘째, 지방자치단체의 권한 위임 즉, 자율권의 범위를 명확히 해주는 실익도 기대할 수 있다. 집권화의 전통이 지배적인 정치체제내에서 어느 것이 지방의 고유한 사무인지를 법적으로 명확히 규정하는 등의 사무구분은 지방자치단체의 자율권을 확대하는 기능을 할 것으로 기대되기 때문이다. 셋째, 지방자치단체에 대한 국정감사등 중앙부처에 의한 감독의 기준과 범위를 분명히 함으로써 지방에 대한 과도한 간섭을 배제함과 동시에 업무수행에 따르는 경비부담의 주체를 명료화 할 수 있다(하미승, 1992: 647).

2. 事務의 區分

우리나라의 정부가 수행하는 모든 사무는 성질별(性質別)로 보면 크게 세가지로 구분해

볼 수 있다. ‘국가사무’(국가직접처리사무)와 ‘지방위임사무’(기관위임사무), 그리고 ‘지방사무’(자치단체사무)가 그것이다. 이들 세가지 사무중에서, 중앙정부는 국가사무를 수행하며 지방자치단체는 지방위임사무와 지방사무를 수행한다. 그러나 좀더 구체적으로 구분하면, 지방사무의 경우 지방자치단체의 고유사무인 ‘자치사무’와 법령에 의해 중앙정부로부터 지방자치단체에 위임된 ‘단체위임사무’로 구성되어 있기 때문에, 지방자치단체가 수행하는 사무는 기관위임사무, 단체위임사무, 그리고 자치사무 등 세가지 종류의 사무로 구성된다³⁾.

어느 것이 자치사무이고 어느 것이 위임사무인지 또는 같은 위임사무라도 어느 것이 기관위임사무이고 어느 것이 단체위임사무인지를 구별하는 사무구분은 어떤 종류로 구분되느냐에 따라 지방의회의 의결조사의 대상이 되느냐 안되느냐에서부터 소요경비를 어디에서 부담해야 할 것이냐, 또 중앙정부의 지시를 받아들여야 할 것이냐 말 것이냐 등의 문제가 달라지기 때문에 매우 중요하다(김병준, 1995: 305).

1) 국가사무

국가사무란 전국적 이해관계를 가진 사무로서 중앙정부에서 직접 관장하는 사무이다. 사무처리에 소요되는 모든 경비는 국가가 전액부담한다(지방재정법 제18조). 따라서 국정감사를 통해 국회의 관여가 허용되며, 지방의회는 국가사무에 관해 어떠한 관여도 허용되지 않는다(지방자치법 제36조). 국가감독의 범위는 그 업무 전체에 사전적, 사후적으로 미치며, 합법성 감독과 합목적성 감독을 모두 포함한다(지방자치법 제156조). 지방자치법 11조는 국가사무의 예시로서 ① 국가존립에 필요한 사무(외교, 국방, 사법, 국세 등) ② 전국적으로 통일을 요하는 사무(물가, 금융, 수출입국정책등) ③ 전국적 규모 또는 이와 비슷한 규모의 사무(농림·축·수산물 및 양곡의 수급조절과 수출입, 국가종합경제개발계획, 직할하천, 국유림, 국토종합개발계획, 지정항만, 고속도로, 일반국도, 국립공원, 우편, 철도 등) ④ 전국적으로 기준의 통일 및 조정을 요하는 사무(노동기준, 측량단위 등) ⑤ 고도의 기술을 요하거나(검사·시험·연구 등) 지방자치단체의 기술 및 재정능력으로 감당하기 어려운 사무(항공관리, 기상행정, 원자력개발 등) 등을 들고 있다. 이외에도 국가는 지방자치단체에 대한

3) 원래 지방자치단체의 사무를 고유사무(자치사무)와 위임사무로 구별하는 이론은 유럽의 특수한 역사적 사정 하에서 발생한 자연법적 지방권의 사상을 근거로하여 19세기 이래 독일에서 발전해 온 것으로 국가로부터 위임된 사무에 대하여 지방자치단체가 고유하게 가지고 있는 사무를 구분한다는 의미에서 사용된 것이다. 우리나라는 일본에 전승된 이 통설을 받아들여 수용해왔다(김보현·김용래, 1993: 379-80). 그러나 최근 단체위임사무와 자치사무 사이의 구분이 실익이 없음을 이유로 둘 사이의 구분을 폐지하려는 움직임이 있다(총무처, 1991).

광범한 지도 조정 또는 기술제공 사무(지도·원조의 공여), 지방자치단체 상호간의 협력에 의해서도 처리하기 곤란한 사무(항만, 간척 등), 고도의 특별한 행정판단을 요하는 사무(국보·중요문화재의 지정 등), 사회정책적 요구에 대응하기 위한 사무(실업대책, 사회보장 등), 환경의 변화에 따라 강화되어야 할 사무로서 국가의 적극적 지원이 필요한 사무(환경보전, 경제질서확립 등), 지방자치단체간 형평성의 조정이 필요한 사무(지방보조금 교부 등), 기타 특별한 사유로 국가가 행하는 것이 필요한 사무(전국적 법인의 감독 등) 등을 수행하도록 하고 있다(총무처, 1994: 12).

2) 지방위임사무(기관위임사무)

지방위임사무는 '단체위임사무'와 구분하기 위해 '기관위임사무'라고 부르기도 하는데 전국적인 이해관계를 가진 사무로서 중앙정부의 권한에 속하지만 사무처리의 경제성 또는 국민편의 등을 위하여 지방자치단체의 장(長)에게 위임·처리하는 사무이다. 지방자치단체의 장은 중앙정부의 하급(下級)기관과 같은 지위에서 국가의 지휘·감독을 받아 수임(受任)사무를 처리한다. 사무처리에 소요되는 경비는 국가가 전액 부담하는 것이 원칙이다(지방재정법 제18조). 따라서 국가사무처럼 원칙적으로 국회의 관여가 허용되며 지방의회는 사무수행에 필요한 경비부담에 관한 사항 이외에는 사무처리에 관여할 수 없다(지방자치법 제36조). 국가는 지방위임사무에 대해 사후(事後)적 감독과 합법성 감독뿐만 아니라 사전(事前)적·예방적 감독과 합목적성 감독까지 할 수 있다(지방자치법 제156조).

지방위임사무의 예시로는 ① 새마을금고 설립(새마을 금고법 제6조 1항)과 같은 국가적 지원·육성 부문 ② 도시설계 승인(건축법 제61조 2항)과 같은 전문적인 기술 부문 ③ 상품권 발행 등록(상품권법 제1조의 3)과 같은 전국적인 유통질서 부문 ④ 염전개발 허가(염관리법 제3조 1항)와 같은 독과점사업 부문 등이 있다.

3) 지방사무

지방사무는 사무의 처리권한과 책임이 전적으로 자치단체에 속하는 사무이다. 지방사무는 좀더 구체적으로 구분하면 지방자치단체의 고유한 사무인 '자치사무'와 법령에 의하여 지방자치단체에 속하게 된 '단체위임사무'로 구성되어 있다. 지방사무는 자치단체의 의사와 책임하에 자주적으로 처리할 수 있는 진정한 의미의 자율적 사무이므로 이 사무의 수행에 소요되는 경비는 원칙적으로 자치단체의 부담이 된다(지방재정법 제17조). 다만, 지방사무 중 단체위임사무의 경비는 국가와 지방이 분담할 수 있다고 규정되어 있다(지방재정법 제

18조). 따라서 지방사무는 지방의회의 감독하에 놓여 있으며 국회의 관여는 허용되지 않는다(지방자치법 제 36조). 국가는 자치사무에 대하여 사후감독이나 합법성 감독과 같은 소극적(消極的) 감독권만을 행사하지만, 단체위임사무에 대해서는 합목적성 감독까지 허용된다⁴⁾.

지방자치법 제9조 2항은 자치사무와 법령에 의하여 지방자치단체에 속하게 된 지방사무의 예시로 ① 지방자치단체의 구역, 조직 및 행정관리 등에 관한 사무 ② 주민의 복지증진에 관한 사무 ③ 농림·상공업 등 산업진흥에 관한 사무 ④ 지역개발 및 주민의 생활환경 시설의 설치·관리에 관한 사무 ⑤ 교육·체육·문화·예술의 진흥에 관한 사무 ⑥ 지방민방위 및 소방에 관한 사무 등 6개 사무영역에 걸쳐 57개 사무를 예시하고 있다⁵⁾.

Ⅲ. 事務配分의 現況과 問題點

1. 事務配分의 現況

1) 중앙-지방간 사무의 성질(性質)별 배분

단위사무의 성질별 배분실태는, 국가사무, 자치사무, 단체위임사무, 기관위임사무 등 법(法)적 성질에 의해 구분된 단위사무가 중앙정부와 각급 자치단체별로 어떻게 배분되어 있는가를 나타내는 것으로 중앙정부와 지방자치단체간의 분권화(分權化) 정도 및 지방자치단체의 자율성을 측정할 수 있는 척도가 된다는 점에서 대단히 중요한 의미를 갖는다.

총무처의 최근 조사(1994)에 의하면 우리나라 정부가 수행하는 총기능 수는 15,774개인 것으로 나타났다. 이 중에서 중앙정부가 직접 관장하는 국가사무는 11,744개이며 지방위임사

4) 그러나 이러한 일반적인 원칙에도 불구하고 우리나라의 경우 사실상 사무에 따른 통제권의 차이를 느낄 수 없을 만큼 사무전반에 대하여 중앙정부와 상급자치단체의 통제를 강하게 인정하고 있다. 지방자치법 제115조 1항에 의하면, 자치사무에 대해서도 중앙정부와 상급자치단체장이 '조언 또는 권고'하거나 지도할 수 있으며, 필요할 때에는 자료의 제출을 요구할 수 있도록 하고 있다.

5) 총무처는 지방사무의 특성을 지방자치단체의 존립 및 유지를 위한 기본적 사무(자치단체 조직, 예산 등) ② 지역주민의 생활과 복지관련 사무(건강진단기관 지정 등) ③ 사업의 효과가 관할자치단체에만 미치는 사무(농어촌 도로정비 허가 등) ④ 지역시책적 사무 또는 주민참여가 필요한 사무(소방검사계획의 수립·실시등) ⑤ 관청과 지역주민의 빈번한 접촉이 필요한 사무(건축업허가 등) ⑥ 지역적 특성이 주요 고려 요소인 사무(어촌계의 설립인가 등) 등으로 달리 표현하고 있다. 총무처는 이외에도 "자치단체간의 경쟁에 맡김으로써 경제적 효율성을 제고하고 서어비스의 질적 향상을 이룰 수 있는 사무와 단순 사업집행적 성격의 시설 설치 또는 관리 사무"를 지방사무의 특성으로 규정하였다(총무처, 1994: 11,13).

무와 지방사무가 각각 1,920개, 2,110개이다. 이는 총 국가사무중 중앙정부가 수행하는 사무가 전체 정부사무의 75%에 달하며, 지방정부는 전체 정부사무의 25%만을 수행한다는 것을 의미한다(<표 1> 참조). 동시에 지방자치단체가 수행하는 지방사무 중에도 거의 절반은 중앙정부로부터 위임된 기관위임사무로 구성된 점을 감안하면, 우리나라의 지방자치단체의 기능이 중앙정부의 기능에 비해 얼마나 불균형적으로 위축되어 있는지를 알 수 있다. 더욱이 지방위임사무(기관위임사무)의 경우, 중앙정부 부처로부터 각종의 사전적·사후적 감독과 합법성·합목적성 감독의 대상이 된다는 사실을 감안하면 우리나라 지방자치단체의 자율성이 어느 정도인지도 짐작하기 어렵지 않다.

<표 1> 중앙-지방간 사무배분

총기능수 15,774개(100.0%)	국가사무	지방위임사무	지방사무
	11,744(75%)	1,920(12%)	2,110(13%)

자료: 총무처(1994), 21

지방자치단체의 수행사무가 상당부분 중앙정부로부터의 위임사무로 구성된다는 사실은 서울시가 조사한 결과에서도 나타나는데, 이러한 경향은 광역자치단체에서 보다 기초자치단체에서 더욱 두드러지게 나타나고 있다. 이 조사에 따르면, 서울특별시의 총 단위사무 수 10,459개중 서울시가 직접 수행하는 사무는 6,521개(62.4%)였으며 자치구 수행사무는 3,938개(37.6%)였다. 서울시 수행사무 6,521개 중에서 서울시 자치사무는 4,562개(70.0%)였으며 중앙정부로부터 위임받은 국가사무는 1,959개(30.0%)였다. 한편, 자치구의 수행사무는 총 3,938개였는데 이중에서 자치구 자치사무는 1,945개로 전체의 49.4%를 차지 했으며, 중앙정부나 서울시로부터 위임받은 사무는 1,993개로 전체의 50.6%에 해당하였다(<표 2> 참조)⁶⁾. 이를 다시 서울시로부터 위임받은 사무와 중앙정부로부터 위임받은 사무로 구분해 보면 전자는 907개 사무로 전체 위임사무의 54.5%였으며 후자는 1,086개 사무로 54.5%를 구성하고 있다(서울특별시, 1994: 16).

6) 한편, 한국지방행정연구원이 1992년 발간한 "지방행정기능분석에 관한 연구(Ⅲ)"의 조사결과를 보면 조사대상인 부산직할시의 경우, 전체 단위사무 2,520개 중에서 자치사무, 단체위임사무, 기관위임사무의 비중은 각각 47.4%, 12.6%, 40.0%로 나타났으며, 자치구의 전체 단위사무수 1,464개 중 자치사무, 단체위임사무, 기관위임사무의 비중은 각각 37.4%, 6.9%, 55.6%로 나타났다(p. 37).

<표 2> 지방자치단체(서울특별시와 자치구)의 자치·위임사무비중

총사무수 10,459(100%)	서울시 수행 사무		자치구 수행 사무	
	6,521개(62.4%)		3,938개(37.6%)	
	자치사무	위임사무	자치사무	위임사무
	4,562개(70.0%)	1,959개(30.0%)	1,949개(49.4%)	1,993개(50.6%)

자료: 서울특별시(1994), 16

이러한 결과를 종합해 볼 때, 우리나라의 정부사무는 지나치게 중앙정부 중심으로 수행되고 있으며, 지난 수년간의 자치사무의 증가에도 불구하고 지방자치단체가 수행하는 사무 중 자치사무의 비율이 크게 신장되지 못하였다. 그 결과 자치단체의 자율성이 아직 낮고 지방분권화도 만족할 수준에 이르지 못한 것으로 평가할 수 있다.

2) 중앙-지방간 사무의 기능(機能)별 배분

지방자치단체가 수행하는 사무가 중앙정부의 사무와 비교할 때, 숫적으로 크게 적고 그나마 강력한 중앙정부의 감독하에 놓일 수 밖에 없는 기관위임사무의 비중이 지나치게 높은 상황에서, 지방자치단체가 수행하는 사무의 기능적인 특성도 단순집행적인 기능 위주로 되어 있다는 사실은 지방자치단체의 자율성을 제한하는 또다른 요소가 될 수 있다. 정부사무를 기획(企劃) 및 집행(執行)기능으로 구분해 볼 때, 지방자치단체가 수행하는 기능은 중앙정부가 수행하는 사무에 비해 특별히 집행기능의 비중이 높은 것으로 나타났다. 중앙정부가 수행하는 사무의 기획과 집행기능의 비중은 각각 32%, 68%였으나 지방자치단체의 사무 중 지방위임사무(기관위임사무)의 기획과 집행기능간 분포는 각각 18%, 82%였으며, 지방사무(단체위임사무 및 자치사무)의 경우는 기획과 집행기능간의 분포가 각각 19% 81%로 나타나 중앙정부의 사무보다 집행기능의 비중이 매우 높은 것으로 나타났다(총무처, 1994: 29)7). 지방자치단체의 경우, 집행기능은 광역자치단체에 비해 기초자치단체에서 그 비중이 더욱 높다(한국지방행정연구원, 1992: 52-3).

또한 정부사무를 규제(規制) 및 비(非)규제 기능으로 구분하여 중앙-지방간 사무의 비중을 살펴보면, 국가사무의 경우 규제와 비규제 사무의 구성비율이 각각 49%, 51%로 대등한 반면에 지방자치단체가 수행하는 사무의 기능은 규제사무가 훨씬 높은 비중을 차지하고 있

7) 참고로 한국지방행정연구원의 "지방행정기능분석에 관한 연구(II)"에 따르면, 자치단체의 행정사무를 ① 기획 조정 ② 지도감독 ③ 운영집행의 3가지 기능으로 구분하여 각 비중을 조사분석한 결과, 광역지방자치단체인 부산직할시의 경우, 각각의 비중이 11.7%, 28.6%, 40.0%(기타 19.7%)로 나타났으며 자치구의 경우, 7.1%, 27.9%, 42.1%(기타 22.8%)로 나타났다(p.53).

는 것으로 나타났으며, 이러한 현상은 지방위임사무의 경우가 지방사무에 비해 훨씬 더 두드러졌다(<표 3> 참조).

<표 3> 중앙-지방사무의 기능별분포

	기획·집행기능		규제·비규제기능	
	기획기능	집행기능	규제기능	비규제기능
국가전체기능	4,458(28%)	11,316(72%)	8,402(53%)	7,372(47%)
국가사무	3,703(32%)	8,041(68%)	5,799(49%)	5,945(51%)
지방위임사무	351(18%)	1,569(82%)	1,399(73%)	521(27%)
지방사무	404(19%)	1,706(81%)	1,204(57%)	906(43%)

자료: 총무처(1994), 29, 31 참조

3) 중앙-지방간 사무의 부처별 배분

정부사무를 각 부처별 중앙-지방사무 분포를 통해 보면, 소관법령상의 사무중 지방위임사무의 비율이 가장 높은 부처는 건설부(37%)이며 지방사무의 비율이 가장 높은 부처는 내무부(51%)였다. 반면에 국가사무의 비중이 가장 높은 부처는 법무부로 전체 사무중 국가사무의 비중이 97%에 이른다(<표 4> 참조).

<표 4> 주요부처의 중앙-지방 사무구분(6개부처)

부처명	총 단위사무수	국가사무	지방위임사무	지방사무
건설부	1,282(100%)	627(49%)	478(37%)	177(14%)
내무부	1,278(100%)	415(32%)	212(17%)	651(51%)
농림수산부	1,107(100%)	700(63%)	210(20%)	197(17%)
법무부	1,075(100%)	1,044(97%)	31(3%)	0(0%)
상공자원부	872(100%)	659(76%)	94(10%)	119(14%)
환경처	825(100%)	559(68%)	143(17%)	123(15%)

자료: 총무처(1994), 24

이러한 통계만으로는 케이든이나 드비쉬가 구분한 정부기능중 어느 기능이 주로 지방자치단체에 의해 수행되는 지를 명확히 구별하기는 어렵다. 다만, 법무부의 사법(司法)적 기능이 전통적·주권적 기능으로서 거의 전적으로 중앙정부에 의해 수행되는 것이 바람직하다는 그들의 주장이 우리나라에서도 적용되고 있음을 알 수 있다.

2. 現行 中央-地方間 事務配分의 問題點

현행 우리나라의 중앙정부와 지방자치단체 사이의 사무배분에는 여러 가지 문제가 있는

것으로 지적되어 왔다. 필자는 우리나라 중앙-지방간 사무배분에 관해 여러 학자들⁸⁾이 지적한 문제들 중에서 가장 빈번하게 지적한 것들을 여섯가지 문제로 유형화하였다. 물론 여기에 열거된 여섯가지 문제는 상호배타적이고 독립적인 문제들이 아니다. 오히려 하나의 문제는 다른 문제들과 융합되어 있어서, 어떤 경우에는 하나의 문제가 해결되면 다른 여타의 문제도 상당부분 해결될 소지를 안고 있는 것들이 있는가 하면 어느 일면만을 해소해서는 해결할 수 없는 복합적인 성격도 가지고 있다.

1) 명확한 사무구분의 부재(不在)

이미 지적한 것처럼 1988년 개정된 현행 지방자치법은 '예시적 열거주의'를 채택함으로써, 종전의 지방자치법에 비해 사무의 구분을 훨씬 분명히 하고 있다. 그러나 현행의 지방자치법하에서도 여전히 중앙사무와 지방사무간의 한계가 모호하다. 중앙사무와 지방사무 사이의 구분을 어렵게 하는 원인은 크게 네가지로 구분될 수 있다. 첫째, 중앙집권적 전통을 가지고 있는 우리나라의 행정체제하에서는 중앙정부가 하는 일은 물론 지방자치단체가 하는 일의 대부분을 중앙에 의존해 처리해왔기 때문에 사무처리의 주체가 중앙인지 지방인지를 구분하는 것이 별로 실익이 없어 사무를 구분하려는 노력이 부족했다(한국행정연구원, 1992: 12). 또한 중앙정부에 의해 임명된 지방자치단체장은 지방자치단체의 수장(首長)으로서의 지위와 중앙정부의 하급행정기관으로서의 지위를 동시에 갖고 있었기 때문에 전자의 입장에서 수행하는 자치사무와 후자의 입장에서 수행하는 단체위임사무를 구분하려는 노력을 소홀히 하였다.

둘째, 중앙사무와 지방사무를 구분하려는 노력의 부족으로 인해 법령제정 형식의 비체계화와 위임근거의 부재 등 제도적 장치의 불비(不備)가 초래되었다. 우선 위임사무의 근거가 되는 법령상에 각종 용어가 통일되어 있지 않을 뿐만 아니라 동일법령내에서도 용어를 혼동하고 있어 법령상의 사무구분이 모호하다. 예를들어 법령상 사무처리의 주체를 ① 국가, 지방자치단체(장) ② ○○○장관, 시·도지사, 시장, 군수 ③ 관리청, 소속청, 허가청 ④ 시·도지사, 시장·군수 ⑤ 시·도지사 등으로 다양하게 표현하고 있어서, 구체적인 사무의 성질이나 실제 수행하고 있는 내용을 명확하게 파악하지 않고는 객관적으로 구분하기 어렵다. 또한 사무의 위임에 관한 법령의 근거가 없는 경우가 많다. 예를들면, 각종 특별법에 규정되어 있는 사무위임규정은 대개 중앙부처 장관이 서울특별시장·직할시장·도지사에게 일정한 사항을 위임할 수 있다는 직권위임규정을 두고 있으나, 시·군에서 처리될 사무에

8) 필자가 참조한 학자들의 저서와 논문은 종합적으로 본 논문의 말미에 참고문헌으로 처리하였다.

대해서는 시장·군수에 대한 위임규정을 두고 있지 않기 때문에 직할시장·도지사는 내부(內部)위임 등으로 구청장, 시장, 군수에게 재(再)위임하고 있는 실정이다.

셋째, 자치사무와 위임사무의 구분이 불분명한 것도 사무구분을 어렵게 하고 있다. 특히, 자치사무라는 개념이 매우 막연하다. 현재 지방자치단체의 사무배분은 자치단체의 '존립(存立)의 목적'에 속하는 사무인가의 여부(與否)에 따라 자치사무와 위임사무로 구분하고 있다.

그러나 구체적인 사무를 놓고 자치단체의 존립목적에 속하는 지를 구분하기는 어렵다. 따라서 위임사무와 자치사무의 구분은 사무의 실질적 내용에 따른 구분이라기 보다는 연혁적(沿革的)인 이유에 의한 것이다(김보현·김용래, 1993: 379-80). 헌법 제107조 및 108조의 취지와 정부조직법, 지방자치법, 지방재정법, 지방세법, 지방교부세법, 그리고 각종 특별법 및 각종 령(令)에 의해 구체적으로 지방정부의 기능과 업무가 규정되어 있다고는 하지만 이러한 규정은 상당히 일반적이어서, 일부 구체성이 있는 법률규정을 지닌 사무를 제외하고는 주무부처인 총무처의 유권(有權)해석에 의하여 사무를 구분하고 있는 것이 현실이다. 현재 총무처에서는 지방자치법상의 규정과 기준들을 종합하여 일정한 기능배분의 기준을 제시하고 있지만(총무처, 1991; 1992) 이러한 기준들마저도 매우 추상적이어서 모든 개별기능에 공통적으로 적용할 수 있는 객관적이고 구체적인 기준이 되지 못하기 때문에 상당부분 사무구분 당사자들의 주관적인 판단이나 행정관례에 의해 사무배분이 이루어지고 있다(하미승, 1992: 650).

넷째, 위임사무에 대한 경비부담이 법률이 정한 것처럼 명확하게 지켜지지 않아서 자치사무와 위임사무의 구분이 갖는 의미가 애매하게 되었다. 더욱이 재정력이 취약한 자치단체는 자치사무까지 중앙정부의 재정적 보조를 받지 않으면 안되게 되었고, 반대로 위임사무를 상당부분 처리하고 있음에도 불구하고 재정력이 충분하다는 이유로 국고보조는 극히 적은 경우가 있어서 경비부담에 의한 사무구분도 그 의미를 잃게 되었다(한국지방행정연구원, 1992: 68).

정세욱(1992)은 사무구분이 명확하지 못해서 발생하는 문제중에서 가장 우려할 만한 것으로 자치사무의 점차적인 '위임사무화'를 들고 있다.

2) 과중한 국가위임사무의 비중

행정사무의 위임이란 중앙정부 혹은 지방자치단체가 그 소관사무의 일부를 다른 주체에게 맡겨 그의 명의(名義)와 책임하에서 사무를 처리하도록 하는 것을 의미한다. 행정사무가 위임되면 해당사무의 처리에 필요한 권한과 책임도 제한된 범위내에서 수임자(受任者)에게

이전된다. 그러나 법적으로는 여전히 위임자가 그 본래의 권한을 보유하고 있는 것이며 따라서 위임자는 수입자의 사무처리에 관하여 지휘·감독권을 갖는다. 이점에서 행정사무의 위임은 사무처리에 관한 권한과 책임을 완전히 이전하는 행정사무의 이양(移讓)과 다르다. 우리나라의 경우 중앙집권이 과중하기 때문에 이양내지 위임의 필요성이 큰 데 중앙정부는 이양보다는 위임으로 문제를 해결하려는 경향을 보이고 있다. 예컨대 1948년부터 1991년까지 우리나라 중앙정부로부터 지방자치단체에 이양·위임된 단위사무 1,652건 가운데에서 이양사무의 수는 107건으로 전체의 6.5%에 불과하고 93.5%는 위임사무였다(오영근·오희환, 1993: 14). 한국지방행정연구원이 1992년 발표한 조사에 따르면, 광역자치단체인 부산직할시의 경우 전체 수행사무중 자치사무의 비중이 47.4%이고, 단체위임사무가 12.6%, 기관위임사무의 비중이 40.0%로 나타나, 단체 및 기관위임사무의 비중이 52.6%로 절반을 넘었으며, 경상남도의 경우도 자치사무 46.3%, 단체위임사무 11.7%, 기관위임사무 42.0%로 이와 유사(類似)하였다(한국지방행정연구원, 1992: 37). 이러한 위임사무의 불균형적인 증가현상은 무엇보다도 사무에 대한 규정이 불분명하기 때문에 국가가 필요와 희망에 따라 지방적 사무라도 자기사무로 하여 개별법령에 의하여 지방자치단체에 위임하여 처리하게 하였기 때문이다. 즉, 지방자치법 제9조 2항의 단서조항⁹⁾은 자치사무로 예시된 사무도 새로 법률을 만들어 이와 다른 규정을 두면 국가사무로 전환할 수 있게 허용함으로써 지방자치단체가 처리하는 사무중 자치사무가 명백한 것(예를 들어서 지방토목사업, 오물수거, 공공시설, 청소 등) 이외에는 점차로 국가사무, 즉 기관위임사무로 전환하도록 만들었다¹⁰⁾.

위임사무를 증가시키는 또다른 이유는 중앙정부가 자치단체에 사무를 위임할 때는 법령상 개별 위임규정이 있어야 함에도 불구하고 중앙정부는 법령에 근거없이 통첩(通牒)이나 훈령(訓令)으로 사무를 위임하는 경우가 많았기 때문이다. 특히 광역자치단체의 경우 개별 법령에 의해 위임된 비율이 상대적으로 높은데 비해, 기초자치단체는 위임·위탁규정에 의한 위임이 많았다(한국지방행정연구원, 1992: 56). 그리하여 위임사무의 비중은 광역자치단체보다는 기초자치단체에서 높게 나타나고 있다. 지나치게 높은 위임사무의 비중은 지방자치단체를 중앙정부의 하급기관으로 전락시키고, 중앙의 강력한 통제의 통로가 되며, 중앙과 지방과의 행정적 책임소재를 불분명하게 하고, 주민통제를 불가능하게 만들며, 전국적인 획

9) 지방자치법 제9조 2항 소위 단서조항은 " 제1항의 규정에 의한 지방자치단체의 사무를 예시하면 다음 각호와 같다. 다만, 법률에 이와 다른 규정이 있는 경우는 그러하지 아니하다"고 하여 자치사무를 예시한 1988년 개정 지방자치법이 채택한 예시주의의 취지를 흐리고 있다.

10) 지방자치법에 자치사무로 예시된 사무중에서 개별법령의 규정에 의해 국가위임사무가 된 예로는 환경보전법, 수도권정비계획법, 주택건설촉진법, 중소기업기본법 등이 있다.

일행정으로 지방적 특수성과 배분적 형평을 희생시켜 자칫 지방자치를 공동화(空洞化)시킬 위험이 있다¹¹⁾.

3) 위임사무에 대한 경비부담 문제

지방자치단체의 실정(實情)을 고려하지 않고 지방자치단체 또는 그 장에게 국가사무를 위임하는 경향이 지방자치단체의 재정에 큰 부담으로 작용하고 있다. 지방자치법 제132조에 의하면 "지방자치단체는 그 자치사무의 수행에 필요한 경비와 위임된 사무에 관하여 필요한 경비를 지출할 의무를 진다. 다만, 국가사무 또는 지방자치단체사무를 위임할 때에는 이를 위임한 국가 또는 지방자치단체가 그 경비를 부담하여야 한다"고 규정하고 있다. 그러나 중앙정부는 사무를 위임하는 경우에 사무처리만 의무로 과하고 소요경비를 부담하지 않으려는 경향이 있어서 지방재정을 더욱 궁핍하게 만들고 있다. 소요경비를 부담하는 경우에도 직접사업비만 부담하고 인건비, 수용비 등 간접 수반(隨伴) 경비는 부담하지 않는 경우가 많다.

그 결과 우리나라 지방자치단체의 전체사무중 위임사무가 차지하는 비중과 전체 재정규모 중에서 국고보조비가 차지하는 비중을 비교해보면 위임사무비중에 비해 국고보조의 비중이 턱없이 낮은 불균형을 보이고 있음을 알 수 있다. 한국지방행정연구원(1992: 70)의 조사를 참조하면, 부산직할시의 경우 기관위임사무의 비율은 전체사무의 40.0%를 차지하였으나 전체 재정규모에서 국고부담이 차지하는 비중은 2.8%에 불과하였다.

4) 자치적 기능수행의 제약

지방자치단체의 자치적 기능수행을 제약하는 요인은 대개 두가지로 요약될 수 있다. 첫째 요인은 중앙정부가 행정사무를 이양함에 있어서 관련기능을 총체적으로 이양하지 않고 부분적으로 이양함으로써 권한과 책임의 불일치 현상을 초래하기 때문이다. 다시 말하면, 하나의 사무를 완벽하게 수행하기 위해서 절대적으로 필요한 결정·집행권을 위임하지 않고 조사·확인 등 경미하고도 부수적인 사무만을 위임하여 결과적으로 자치단체의 업무만 가중시킬 뿐, 사무이전의 효과를 반감시키고 있는 것이다(행정개혁위원회, 1987: 80-1). 이러한 사무의 대표적인 사례로서 많은 연구들은 '도시계획의 집행'사무를 들고 있다. 우리

11) 기관위임사무가 존재해야 할 정당성이 없는 것은 아니다. 다만 기관위임사무의 과중한 비중이 문제이다. 김남진(1992: 57-8)은 기관위임사무의 순기능으로 ① 행정의 경제성 ② 지방사정의 정통성의 활용 ③ 국가와 지방자치단체의 연결고리로서의 역할을 들고 있다.

나라의 도시계획은 시장·군수가 입안하고 건설부장관이 결정하며, 절차상 시장·군수가 신청하고 지방의회의 의견청취 및 중앙도시계획위원회의 의결을 거치도록 하고 있어 지방자치단체가 자율적으로 자기의 필요에 따라 도시계획의 수립·집행하지 못하도록 하였다(윤재풍, 1993). 이와 유사한 또다른 예는 ‘지방공사의 설치·운영’에 관한 사무이다. 지방공기업의 설치·운영은 지방자치법에 의해 지방자치단체의 자치사무로 규정되어 있고 이것의 설립·운영에 관한 기본사항은 시의회의 의결을 얻어 조례로 정하게 되어 있으나 대부분 주무장관의 설립인가를 받도록 정하고 있다(서울시, 1996: 330). 자치적 기능수행을 제한하는 또 다른 원인은 행정사무를 이양한 후에도 중앙정부가 지나칠 정도로 이양된 사무에 대하여 지휘·감독을 고집한다는 점이다. 국가기관으로서의 지방자치단체장이 처리하는 국가사무에 대한 중앙정부의 감독은 원칙적으로 제한을 받지 않는다. 그러나 우리나라 지방자치법 제156조 1항은 “지방자치단체 또는 그 장이 위임받아 처리하는 국가사무에 관하여는, 시·도에 있어서는 주무장관의, 시·군 및 자치구에 있어서는 1차로 시·도지사의, 2차로 주무부장관의 지도·감독을 받는다”고 규정함으로써 기관위임사무는 물론 단체위임사무에 대해서도 포괄적인 지휘·감독에 복종하도록 규정하고 있다. 이는 사실상 단체위임사무와 기관위임사무를 구별하지 않는 것으로 잘못된 규정이다(정세욱, 1989: 96-7).

한편, 자치사무에 대한 지휘감독권은 법령의 명확한 근거를 요하고 위법한 경우에만 감독기관은 자치단체의 명령처분을 취소·정지할 수 있으며 감독은 교정적·사후적·합법적 방법으로 행하는 것이 원칙이다. 그러나 국가는 기관위임사무와 단체위임사무는 물론 자치사무에 대하여도 법령상 허용되지 않는 적극적인 감독을 하는 경우가 많다. 이는 주로 국가사무와 지방사무의 구분이 불분명하기 때문에 발생하지만 중앙행정기관의 부처이기주의, 중앙집권적 능률우선주의, 그리고 지방자치단체의 능력에 대한 불신 등으로 더욱 강화되고 있다.

5) 국회와 지방의회의 불분명(不分明)한 관여(關與)범위

지방의회는 의결·동의·사무감독·회계감사 등을 통해 자치사무 및 단체위임사무에 관여할 수 있으나 기관위임사무에 대해서는 사무수행에 필요한 경비부담에 관한 사항의 사무처리에만 관여가 허용된다. 일반적으로 기관위임사무는 중앙사무이며 국회의 관여를 받아야 하는 것으로 인정되어 있기 때문이다. 그러나 자치사무와 기관위임사무간에는 현실적으로 구별하기 힘든 사무가 많아 국회와 지방의회의 영역에 관한 분쟁이 심화되고 있다(한국 지방행정연구원, 1985: 15).

기관위임사무에 대해 지방의회가 감독권을 가지는냐에 대한 견해는 크게 두가지로 대별된다. 우선 지방의회의 감독권을 인정하지 않는 사람들은, 기관위임사무가 본질적으로 국가사무이며 단지 기관장에게 위임하여 처리하도록 한 것이기 때문에 재정업무도 국가에서 지는 특성을 가진다고 볼 때, 중앙정부가 그것을 지도·감독할 책임을 갖는 것이 당연하다고 주장한다. 이러한 이유 때문에 지방의회는 위임사무에 대한 발언을 할 수 있지만 결정에는 참가할 수 없다고 그들은 주장한다. 한편 지방의회의 감사권을 옹호하는 사람들은, 현재 지방사무중 70-80%가 기관위임사무로 구성되어 있고 이들 대부분이 지역주민의 이해관계와 직결되어 있다는 점을 들어 지방의회의 관여를 정당할 뿐만 아니라 필연적이라고 주장한다. 더욱이 기관위임사무의 수행에 필요한 경비의 일부를 지방자치단체에서 지불하고 있다는 사실도 이들이 지방의회의 관여를 허용해야 한다고 주장하는 주요한 근거이다.

6) 특별행정기관의 설치와 중복적인 사무배분

우리나라 중앙정부는 지방자치단체와 동일한 사무를 관장하는 특별행정기관을 많이 설치·운영함으로써 행정이 중복되고 혼동되는 경우가 많다¹²⁾. 이러한 경향은 노동, 조세, 국토건설, 해운항만, 환경, 병무 등의 분야에서 주로 나타나고 있는데 중앙정부는 중앙부처의 직접적 지휘감독 아래 있는 일정 지역을 관할권으로 하여 이들 부문에 특별행정기관을 두고 있다. 특별행정기관은 원칙적으로 지방자치단체에 위임하여 수행시키는 것이 부적절한 중앙정부기능만을 수행할 수 있도록 설치·운영하게 되어 있으나, 종종 지방자치단체가 수행할 수 있는 사무도 특별행정기관을 설치하여 수행하는 경우가 있어 주민들의 혼란을 가중시키고 있다. 또한 지방자치단체의 사무로 실질적으로 위임하여 처리하면서도 중복적으로 일선기관을 가지는 경우도 많다(이달곤, 1992: 105-6).

이러한 지방행정의 이원화(二元化)는 투자의 낭비와 행정의 비효율을 초래하게 된다. 더욱이 특별행정기관과 지방자치단체간의 유대가 긴밀하지 않아 지방행정 수행시 마찰이 발생하는 경우가 잦다. 중앙정부가 지방자치단체에 필요한 조직을 신설하거나 보조금 지급을 통해 업무를 집행하는 것보다 직접 산하단체를 통해 관리하려는 경향은 자치단체에 대한 과도한 독점성향으로 인한 것이 많아 결과적으로 지방자치단체의 기능을 약화시키게 될 것이다.

12) 수행하는 기관별로 국가사무의 수행비율을 분석해보면, 총 국가단위사무 11,744개 중에서 중앙행정기관이 직접수행하는 사무는 8,188개로 전체의 69.7%이며 나머지 3,556개(30.3%) 사무는 부속기관(4.2%), 특별지방행정기관(21.0%), 소속청장에 위임(0.2%), 민간기관(3.4%)이나 타기관(1.5%)에 위탁되어 수행되고 있다(총무처, 1994: 23).

IV. 改善方案

이상의 사무배분상의 여섯가지 주요 문제를 해결할 대안들을 각 문제점별로 제시하면 다음과 같다. 이미 지적한 것처럼 사무배분상의 하나의 문제는 독립적이고 상호배타적인 문제로 존재하지 않는다. 따라서 각 문제에 대한 해결방안 또한 상호중첩적인 특징을 갖고 있다.

1. 事務區分의 明確化

1) 사무구분의 명문화(明文化)

사무구분을 불분명하게 하는 원인으로 이미 지적한 바와 같이, 현행법은 사무의 시행주체를 시·도지사, 시장·군수·구청장이라고만 규정하고 있어서 지방자치단체의 수장으로 서 수행하는 자치사무와 중앙정부의 하급기관으로서 수행하는 기관위임사무 사이의 구분을 불가능하게 하고 있다. 따라서 사무구분의 자의성과 곤란성을 막기 위해서는 법령의 정비가 요구된다. 한국지방행정연구원(1992: 92)은 자치사무와 단체위임사무를 구분하기 위해 자치사무의 경우에는 현행과 같이 “지방자치단체는 ○○을 시행한다” 또는 “시·도지사, 시장·군수·구청장은 ○○을 시행한다”고 규정하고, 기관위임사무의 경우에는 “○○장관 또는 시·도지사는 ‘집행기관인’ 지방자치단체의 장에게 ○○을 위임한다”라고 규정하여 위임하는 기관이나 단체가 명기되도록 하고 “집행기관인”이라는 단어를 포함시켜 이것이 분명히 기관위임사무임을 밝혀주는 방안을 제시하고 있다.

이외에도 자치사무와 위임사무의 명확한 구분을 위해서 현행 지방자치법 제9조 2항의 예시는 더 많은 자치사무가 더 구체적으로 명시될 수 있도록 개정하는 방안이 고려될 수 있다. 현행법에 예시된 57개 사무는 충분히 구체적이지 못하기 때문에 광역자치단체와 기초자치단체간에 같은 사무를 중복적으로 배분하는 잘못을 범하고 있다(이종수, 1994: 101). 자치사무의 예를 좀더 구체적으로 좀더 많이 명시하게 되면 각급정부간의 기능중복도 그만큼 피하고 자치사무와 위임사무의 혼동도 줄일 수 있을 것이다.

2) 사무배분의 원칙확립 및 우선순위의 결정

사무배분의 원칙이란 “사무배분과 관련되어 일반적으로 적용되는 규칙으로서 사무배분의 기본정신을 담고 있는 것”이다(김병준, 1995: 95). 사무배분에는 이해관계가 걸려 있는 만큼

원칙이 제대로 서있지 않는 경우 그 배분의 과정이 혼란스러워질 뿐만 아니라 행정효율과 민주성 모두를 떨어 뜨리는 결과를 초래할 수 있다. 또 소수의 담당관료 몇사람에 의해 중요한 사무가 임의배분되는 경우도 없지 않을 것이다. 국가와 지방단체간의 사무배분의 원칙은 지금까지 많은 국가에서 많은 연구기관과 학자들에 의해 제시된바 있다. 그러나 각국의 사무배분원칙들 중에서도 일본에서 제시된 원칙들이 - 과도하게 중앙에 집중되어 있는 사무들을 지방으로 이양하는데 초점을 맞추어져 왔다는 점에서 우리나라의 경우와 가장 유사하기 때문에 - 우리나라의 사무배분원칙을 수립하는데 도움이 될 것으로 생각된다.

1949년에 샤프(Shoup)사절단은 일본의 실정을 조사하여 연합국 최고사령관에게 제출한 보고서에서 기능배분의 기준으로서 ① 행정책임 명확화의 원칙 ② 능력의 원칙 ③ 기초자치단체 우선의 원칙을 제시하였다¹³⁾. 이후 1961년에 일본의 전국시의회의장회 도시행정간담회가 기초자치단체에의 사무이양을 ① 행정의 민주화 ② 행정의 능률화 ③ 행정의 종합화의 필요에서 촉진시켜야 한다고 제안하였으며, 1964년에는 일본의 임시행정조사회가 ① 현지성(現地性)의 원칙 ② 종합성(綜合性)의 원칙 ③ 경제성(經濟性)의 원칙을 제시한 바 있다. 현지성의 원칙이란 지방행정을 민주적으로 수행하기 위하여 주민참여와 주민통제가 용이한 기초자치단체에 가능한 한 많은 사무를 배분하고, 특히 주민편의의 관점에서 지역 주민의 생활에 밀착된 실시(實施)사무를 그 신변에 가까운 단체에 배분하여야 한다는 원칙이다. 이를 '주민참여의 원칙' 또는 '기초자치단체 우선의 원칙'이라고도 한다. 종합성의 원칙이란 행정의 종합조정기능을 발휘할 수 있는 지방자치단체에 되도록 많은 사무를 배분해야 한다는 원칙이다. 이런 점에서 국가의 일선기관은 일반적 기능을 담당해서는 안되며, 국가와 시·군간의 연락·조정기능은 도에 배분되어야 한다. 이를 '지역종합성의 원칙'이라고도 한다. 마지막으로 경제성의 원칙이란 행정기능은 각단체의 규모, 행·재정능력, 인구수 등을 고려하여 행정기관이 최소의 처리경비로 국민에게 최대의 성과를 도모할 수 있는 지방행정계층에 배분되어야 한다는 원칙이다. 이를 '행정의 능률적 집행의 원칙'이라고도 부른다. 이렇게 볼 때, 임시행정조사회가 제시한 사무배분의 3원칙은 Shoup사절단이 제시한 3원칙과 다소 표현의 차이는 있을지라도 동일한 원칙인 것이다(한국행정연구원, 1992: 34-5).

13) 일본은 1949년 세제(稅制)를 조사하고 그 개혁안을 제시하기 위하여 방일(訪日)한 샤프(C. Shoup)사절단의 보고서(Report on Japanese Taxation by Shoup Mission)에서 제시한 中央-府·縣-市·町·村의 3단계간의 사무재배분의 권고에 따라 지방행정조사위원회를 설치하고 행정사무재배분과 그에 관련된 계문제를 연구하였다. 그리하여 1950년과 51년의 양차에 걸쳐 연구의 성과를 정부와 국회에 권고하였다(김보현·김용래, 1993: 378).

우리나라는 지방자치법 제10조 제3항에서 “시·도와 시·군 및 자치구는 그 사무를 처리함에 있어서 서로 경합하지 아니하도록 하여야 하며”라고 하여 ‘불경합(不競合)의 원칙’을 천명하고 “그 사무가 서로 경합되는 경우에는 시·군 및 자치구에서 우선 처리한다”고 하여 ‘기초자치단체 우선의 원칙’을 규정하고 있다. 그러나 이들 원칙에 따라 구체적으로 기능을 배분하는 일을 쉽지 않다. 무엇보다도 원칙들 사이에는 상호 모순성이 있어서 실제적으로 어떤 원칙이 우선되어야 하는가는 정책결정자의 주관적 판단에 맡겨질 수밖에 없다¹⁴⁾. 정책결정자의 임의적 사무배분을 최대한 제한하기 위해서는 다양하고 갈등적인 사무배분의 원칙간에 우선순위를 확고히 해둘 필요가 있다. 사무배분은 하나의 역사적·환경적 산물이라고 볼 때, 다양한 원칙간의 우선순위를 정하는 것도 한 나라가 처한 정치, 경제 및 사회적 환경을 고려한 것이어야 한다¹⁵⁾.

우리나라의 경우, 우선 1993년 문민정부 출범과 1995년의 완전한 지방자치제의 도입 등으로 정치적 환경은 과거 권위주의적·비(非)민주주의적 통치시기에 비해 분권화를 확산시키기에 우호적인 것이 되었다. 또한, 분단 이후 오랫동안 북한과의 군사적 대치상황이 지방자치제의 실시를 유보하는 단초가 되어왔던 점을 감안할 때, 최근의 긴장완화는 지방으로의 사무배분을 확대할 수 있는 좋은 조건을 제공하고 있다고 볼 수 있다.

경제적 환경에서 중요한 문제는 한 나라의 전반적인 경제력과 지방자치단체의 재정자립도이다. 특히 분권화를 위해서는 지방자치단체의 재정자립도가 중요하다. 1993년 현재 우리나라의 전국 재정자립도는 69.6%로서 이중 서울시와 부산, 대구, 인천, 광주, 대전직할시 및 경기도는 모두 82%이상이며, 나머지 8개도는 30-50%의 자립도를 보여 대도시편중현상을 보여주고 있다. 이같이 낮은 재정자립도는 사무이양의 걸림돌로 작용할 것이다. 또한 각 지방자치단체간의 재정력의 격차를 줄이기 위한 중앙정부의 조정 및 지원노력은 중앙부처(특히 내무부)의 기능을 증가시키는 작용을 할 것이다.

마지막으로 사회·문화적 환경을 살펴 보면, 뿌리깊은 권위주의적·가부장(家父長)적 행정문화는 그동안 중앙정부가 자치단체에 대해 권한이양을 꺼리도록 작용해왔다. 그러나 우리사회도 급속한 경제성장의 결과로 고도(高度)산업화·고도도시화 사회로 빠르게 이전하

14) 예를 들어 현재성의 원칙을 우선하면 기초자치단체에 더 많은 사무를 배분하는 것이 타당할 것이지만 종합성의 원칙은 광역자치단체로의 배분을 지향하고 있다. 경제성의 원칙을 강조하는 경우도 ‘규모의 경제’에 따른 비용절감을 강조하게 되면 광역자치단체로의 기능배분이 더 많이 이루어져야 하겠지만 공공서비스 자체가 소규모로 다양하게 제공되어야 할 경우에는 기초자치단체로의 기능배분이 더 경제적이 될 수도 있기 때문이다.

15) 정세욱(1992: 185-196)은 한 나라의 기능배분에 영향을 미치는 요인으로 지방자치제도, 자치행정의 경험, 민주화와 능률화의 요구정도, 자치행정의 환경, 과학·기술과 교통·통신의 발달정도를 들고 있다.

고 있다. 고도산업화·고도도시화 사회는 곧 다원(多元)주의 사회를 의미한다. 다원주의 사회에서는 사회내 다양한 이익과 의견이 조화를 이루게 되고 다양한 시민의 선호가 발현되는 사회라고 볼 때, 지방문화가 중요성을 더하게 될 것이다. 따라서 지방자치단체로의 더 많은 사무이양이 불가피해질 것이다.

이같은 정치, 경제, 사회·문화적 환경을 종합해보면 경제적 환경에서 특히, 지방자치단체의 재정자립도의 문제를 제외하고는 현재 우리가 처한 상황은 과거 어느 때보다 지방으로의 더 많은 사무이양을 추진할 수 있고 또한 그렇게 해야만하는 상황으로 특징지을 수 있다. 따라서 다양한 원칙들 중에서 무엇보다도 지방자치단체로의 더 많은 사무이양을 지지하는 사무배분의 원칙이 다른 여타의 원칙들에 우선적으로 적용되어야 할 것이다. 다만 이 경우 지방자치단체의 재정능력이 새로이 이양될 사무를 처리하는데 부족함이 없는가를 고려하고 재정능력의 향상을 위해 중앙정부가 적극적으로 노력해야 할 것이다. 예를들면, ① 기초자치단체 우선의 원칙(현지성의 원칙) ② 행정수요 특수성 적합의 원칙¹⁶⁾ ③ 이해관계 범위의 원칙¹⁷⁾ ④ 경비부담능력의 원칙¹⁸⁾ ⑤ 행정의 민주화 원칙 등이 경제성의 원칙이나 행정의 능률화 원칙보다 우선적으로 고려되어야 할 것이다.

사무배분의 원칙을 확립하는데 있어서 간과해서는 안될 사항 중 하나는 누가 원칙을 세우느냐 하는 원칙수립의 주체(主體)에 관한 것이다. 현재 우리나라에서는 중앙행정기관이 원칙수립에 독점적으로 관여하고 있으나 좀더 객관적이고 보편타당한 원칙의 수립을 위해서는 보다 중립적인 기구 또는 기관의 참여를 허용하는 것이 바람직하다. 김병준(1995: 106-7)은 이에 관해 경제정의실천시민연합과 같은 시민운동단체의 참여가 하나의 대안이 될 수 있다고 하였다. 한편 이종수(1994: 154)는 기능배분을 둘러싼 의견 불일치를 조정하기 위한 '기능배분조정위원회'(가칭)의 설치·운영을 제안하였다.

2. 過重한 國家委任事務의 比重을 낮추는 方案

1) 위임사무의 이양

지방자치단체의 수행사무중 국가위임사무의 비중이 과도하게 높아 중앙정부의 통제와 간

-
- 16) 지역주민의 요구와 그 지역의 행정수요에 적합하도록 도시와 농촌, 대규모와 소규모 자치단체, 지역적 특수성을 고려하여 순응성있게 배분해야 한다는 원칙.
 17) 특정한 지역의 이해관계에 국한되는 사무의 경우 그 지역 지자체의 책임으로 하고 전국적인 이해관계가 있는 사무는 중앙정부가 담당한다는 원칙.
 18) 모든 사무는 사무수행에 소요되는 경비가 자체수입에서 지불할 수 있는 한도내에서 고려하여 배분해야 한다는 원칙.

섭이 지나치게 허용하고 있어서 지방행정의 자율적 집행이라는 지방자치의 본래적 목적이 달성되지 못하고 있다는 지적이 있었다. 위임사무의 비중을 줄이고 자치사무의 비중을 확대하기 위해서는 현행 기관위임사무 중에서 지방적 성격을 띤 많은 사무가 지방자치단체의 사무로 명실상부하게 이전되어야 한다. 이러한 사무이양에 있어서는 ① 지역개발, 도시계획, 지역교통, 생활환경, 보건, 사회복지 등 지역주민의 복지와 관련된 사무 ② 인·허가 등 민원사무, 단순집행적 사무 등 업무가 단순화 표준화되어 있는 사무를 우선적으로 고려하는 것이 바람직하다.

2) 단서조항의 삭제 및 비합법적 위임의 금지

단순히 새로운 단행법의 제정함으로써 새로운 국가위임사무를 양산(量産)해 내도록 허용하는 법률적 근거인 지방자치법 제9조 2항의 소위 '단서조항'은 삭제되어야 한다. 이렇게 될 때만이 지방자치법에 예시된 자치사무의 영역이 무분별하게 침해당하지 않게 될 것이다. 단서조항을 삭제하는 경우, 이미 개별법 등에 의해 기관위임사무로 규정된 사무는 합리적 기준에 따라 대부분은 자치사무로 환원시키고 일부는 기관위임사무로 유지하는 사무재배분의 과정을 거쳐야 할 것이다. 이때, 사무재배분을 위해서는 중립적인 특별기구를 설치할 필요가 있다.

국가사무를 위임할 때에는 그 근거를 분명히 하기 위하여 사무배분에 관한 법령상 용어를 통일적으로 정비하는 동시에 명확한 규정을 두도록 해야한다. 또한 기관위임사무의 경우, 빈번히 일반통첩과 같은 비합법적인 위임근거를 통해 사무를 위임하는 경향이 있는데 이를 개선하기 위해서는 일반통첩에 의한 위임관례를 폐지하고 법령에 근거해서만 위임할 수 있도록 개선되어야 한다.

3. 委任事務에 所要되는 經費問題의 解決

1) 위임사무비중의 감량

사무의 위임에 관련하여 중앙정부가 이에 소요될 경비의 지출을 회피하는 행위가 지방재정에 큰 짐으로 작용하고 있다. 사무위임시 중앙정부의 소요경비부담을 의무화하기 위해서는 1차적으로 이에 관련한 법제도의 보완이 조속히 이루어져야 하겠지만, 사무배분상의 문제점을 지적하면서 언급한 것처럼 위임사무의 무분별한 양산이 부분적으로는 지방자치법 제9조 제2항의 단서조항을 남용한 결과라는 점을 감안 할 때, 이 조항이 철폐되거나 엄격

히 제한되면 위임사무의 비중이 크게 줄어들 것이다. 위임사무의 비중이 줄어들면 지방자치단체는 자연스럽게 이에 소요되는 경비의 과중한 부담으로부터 벗어날 수 있을 것이다.

2) 지방재정기반 확충

그러나 근본적으로 지방재정기반이 취약하기 때문에 고유사무의 처리에도 중앙정부의 보조금에 의존하는 자치단체가 많은 현상황에서는 장기적으로 지방자치단체의 재정자립기반을 확충하는 방안이 지속적으로 추진되어야 할 것이다.

4. 自治的 機能修行을 提高하는 方案

1) 전(全)사무이양의 원칙 확립

지방자치단체의 자치적 기능수행을 제약하는 하나의 원인은 사무를 위임하는데 있어서 사무수행에 관련된 기능을 총체적으로 위임하지 않고 단순집행권이나 조사·확인 등 경미하고 부수적인 사무만을 위임하기 때문이다. 물론 전국적으로 통일적인 수준을 유지해야 할 사무에 대해서는 중앙정부가 계획이나 기준설정과 같은 권한을 계속 행사해야 하겠지만 사무의 영향이 지방자치단체의 영역에 국한되는 '도시계획'이나 '지방공사의 설립' 등에 관한 사무는 이의 수행에 관련된 전사무를 이양해야 할 것이다.

2) 중앙정부의 지휘·감독권제한

중앙정부의 지휘·감독권을 제한하기 위해서는 우선, 기관위임사무와 단체위임사무를 구별하지 않고 중앙의 포괄적 지휘·감독을 인정한 현행 지방자치법 조항(제156조 1항)을 이를 구별하는 방향으로 개정해야 하며¹⁹⁾ 지방자치단체의 장에 대한 중앙의 감독권도 위법한 경우 등으로 제한해야 한다. 또한 지방자치단체의 사무에 관한 장의 명령·처분이 위법하거나 현저히 부당하다고 인정될 때, 주무장관에게 제소권만 아니라 그 명령·처분에 대해 취소·정지권까지 부여하고 있는 현행 지방자치법의 조항은 제소권만을 지니는 것으로 개정될 필요가 있다(정세욱, 1989: 95-8).

지방자치법은 자치사무와 위임사무 사이의 국가감독권의 차별을 규정하고 있으나 현실적으로는 이의 구별없이 국가는 지방자치단체에 대해 강력한 감독권을 행사하고 있어 지방자

19) 이를 위해 지방자치법 제 156조 1항의 "지방자치단체 또는 그 장이..."를 "지방자치단체의 장이..."로 바꾸어야 한다.

치단체의 자율적인 운영에 방해가 되고 있다. 법률은 국가가 자치사무에 대하여 사후감독과 합법성 감독과 같은 소극적 감독권만 행사하도록 하고 단체위임사무에 대해서는 합목적성 감독을 허용하고 있다. 그러나 일반적인 원칙에도 불구하고 국가는 사무전반에 대한 무차별하고 강력한 통제권을 행사해오고 있다. 지방사무나 국가사무를 구별하지 않는 감독행태는 무엇보다도 두 사무 사이에 분명한 구분이 없기 때문이다. 감독관계 및 경비부담관계에 대한 법률규정을 보완하고, 중앙정부의 부처이기주의, 중앙집권적 능률우선주의 등을 불식하는 노력이 아울러 경주되어야 한다.

또한 중앙정부의 지휘·감독권을 제한하려는 목적이 궁극적으로 지방자치단체의 자율성을 확대하는데 있음을 상기할 때, 중앙정부는 지방자치단체의 지휘·감독방법을 현재의 훈령·지시·허가·인가·파면 등의 권력적·직접적 방식에서 탈피하여 일정한 기준의 설정·계획의 수립·기술적 원조·조언·권고 등 비권력적·간접적인 방식을 더 많이 활용하는 것도 지방자치단체의 자율권을 신장시키는 하나의 방법이 될 것이다(이달곤, 1988).

5. 國會와 地方議會의 關與範圍 明確化

국회와 지방의회의 영역에 대한 분쟁은 자치사무와 기관위임사무 사이의 구분이 현실적으로 힘든 경우가 많아 자주 발생하고 있다는 사실은 이미 지적한 바와 같다. 두 사무간의 구분을 명확히 하기 위한 몇가지 제안은 이미 기술하였다. 법령상 사무주체를 구체화·단일화하거나 사무에 대한 경비부담을 철저히 구별하는 방법 등을 통해 기관위임사무와 자치사무를 구분하게 되면 국회와 지방의회의 영역에 관한 갈등도 감소할 것이다. 동시에 지방자치법 제9조 2항의 단서조항이 삭제되거나 엄격히 제한되면 기관위임사무도 크게 줄어들게 되어 기관위임사무에 대한 지방의회 감독권 여부에 대한 논의도 그만큼 의미가 축소될 것이다.

이러한 방법들을 통해 현재 지방사무의 70-80%를 차지하는 기관위임사무의 비중이 크게 감소한다고 가정할 때, 필자의 소견으로는 기관위임사무에 대해 지방의회가 사무수행에 필요한 경비부담에 관한 사항의 처리에만 관여하도록 허용하고 나머지에 대해서는 전적으로 국회의 관여를 허용하는 현행제도를 그대로 유지하는 것이 옳을 것으로 판단된다.

6. 特別行政機關의 設置 抑制

총무처(1994: 23)의 통계에 의하면, 우리나라 중앙행정기관이 수행하는 국가사무 중

21.0%가 특별지방행정기관에 의해 수행되고 있는데 이 사무의 수는 지방자치단체가 수행하는 지방위임사무나 지방사무 수보다 많은 것이다. 중앙정부가 국가사무를 지방자치단체에 위임 또는 이양시키기 보다는 특별행정기관을 통해 집행하려는 것은 사무의 이양을 끝 자기 권한의 축소로 인식하기 때문이다. 행정의 이원화로 인한 갈등과 비능률을 극복하고 지역주민의 통제를 신장시키기 위해서는 특별행정기관의 신설을 억제하고 현재 특별행정기관에 의해 수행되고 있는 사무를 상당정도 지방자치단체로 이양하는 노력이 경주되어야 한다.

V. 結 論

지금까지 우리는 우리나라 중앙-지방간 사무배분체계가 지닌 문제 중, 학자들에 의해 가장 빈번히 지적되었던 대표적인 문제들을 고찰하고 드러난 문제의 해결을 위한 대증(對症)적인 방법들 중 몇가지를 제시하였다. 그러나 행정사무의 배분은 그 사무를 처리할 권한이 어디에 있는가 하는 자치권한의 규명이며, 누가 경비를 지불할 것인가를 규명하는 경비부담의 규명이며, 동시에 누가 책임을 질 것인가를 정하는 행정책임의 규명인 까닭에 권력배분의 문제이며 정치적인 문제이다. 따라서 각급 정부에 사무를 배분한다는 것은 과학적 원칙을 수립하여 이를 논리적으로 적용하는 일이기 보다는 관련된 정치 주체들 사이의 권력 경쟁과 협상의 과정으로 보아야 한다. 이런 특징 때문에 사무배분상에 드러난 문제를 해결하기 위해서는 대증적이고 단기적인 방법의 발굴과 더불어 심층적이고 장기적인 대안을 꾸준히 고안하고 이를 적용하는 노력을 병행해야 한다.

심층적이고 장기적인 대안의 주요한 관심은 자치행정을 둘러싼 문화(文化), 더 나아가서 한 나라의 정치·행정문화를 개혁하는데 두어져야 한다. 필자는 여기서 우리나라 정치·행정문화의 개혁을 위해 주목해야 할 점을 두가지만 지적하고자 한다. 그 중 하나는 중앙정부와 지방자치단체간의 관계에 대한 인식의 전환이 요구된다는 점이다. 중앙정부와 지방자치단체간의 관계에 대한 인식의 변화는 장기적으로 합리적인 기능재배분을 유인(誘引)하는 중요한 요인이 되기 때문이다. 오랫동안 중앙집권적 행정제도에 젖어온 우리나라는 지방자치단체를 중앙정부의 단순한 정책집행자 또는 대행자(代行者) 정도로 인식해왔다. 그러나 경제성장과 함께 국민의식과 가치관이 다양해지고 물질(物的) 기반이 향상되면서 사회내에 민주주의에 대한 열망이 자연발생적으로 확대되어 중앙정부와 지방자치단체간의 새로운 관

계를 설정하도록 요구하게 되었다.

중앙정부와 지방자치단체간의 관계를 나타내는 이론적 모형으로는 라이트(Wright, 1978)와 松村岐夫(1989)의 모형이 국내에 소개되었다. 라이트와 松村岐夫의 모형은 상당정도 서로 유사성을 갖고 있다. 두 모형은 모두 양극단에 극단적인 분권화와 극단적인 집권화 모형을 설정하고 그 가운데 썸에 절충형모형을 제시하고 있다. 동시에 두 모형은 모두 현대에 있어서 가장 바람직한 모형으로 극단적인 분권이나 집권모형을 피하고 절충형 - 라이트의 경우 '중첩권위형'과 松村岐夫의 경우 '상호의존형' - 을 제시하고 있다. 우리나라 중앙-지방간 관계의 발전방향도 극단적인 집권화 또는 극단적인 분권화 모형을 피하고 상호의존적이고 상호협조적인 중간모형을 지향해야 한다는 점은 자명하다. 다시 말해서 중앙정부는 지방자치단체를 권력갈등의 대상으로 반목하거나 지배하려는 태도를 버리고 지방자치단체가 중앙정부와 더불어 통치기구의 일환임을 인정하고 국민의 복리증진이라는 공동의 목적을 위해 각각 그 기능을 분담하고 상호 협력하도록 하여야 한다. 지방자치단체도 자주성 확보라는 근시안적인 목표에 지나치게 매달려 전국적 종합적인 관점에서 행정기능과 서비스를 통합·조정해야할 중앙국가적 사명을 저해해서는 안된다. 그러나 오늘날 중앙의 권한(기능) 축소가 중앙공직자의 이익감소를 의미하는 것으로 동일시하는 우리의 정치·행정문화 수준을 고려할 때, 당분간 권한배분에 있어서 지방자치단체보다는 중앙정부의 이해와 양보가 더 많이 요구된다고 하겠다. 우리나라 정치·행정문화의 개혁을 위해 재고해야 할 또 하나의 요소는 행정이 추구해야할 가치에 관한 것이다. 전통적으로 행정은 효율성(效率性)을 가장 중요한 가치중의 하나로 여겨왔다. 윌슨(W. Wilson)과 굴릭(L. Gulick) 같은 초기 행정학자들은 행정이 추구해야할 가치 중에서 가장 중요한 덕목으로 효율성을 강조하고 이를 극대화하기 위해서는 관료제 모형에 기초한 명령의 통일이 중요하다고 믿었다. 현대 미국행정학의 창시자로 간주되는 윌슨(1887)은, 정부(政府)는 - 그것이 민주적인 정부이든 독재적인 정부이든 상관없이 - 권력의 '유일한' 원천(源泉)이어야 한다고 주장하면서 권력은 분산(分散)되면 될 수록 책임성을 상실하고 궁극적으로는 효율성을 저해할 것이라고 생각했다. 굴릭(1937)도 윌슨의 사상을 계승하여 관료제 모형의 잇점을 강조하였다. 그는 '명령통일' '통솔의 범위' '계서제(階序制)' '주요기능별 분화' 등 관료제원칙을 모든 행정제도에 적용할 수 있는 보편적인 원칙으로 규정했다. 결국 이들 고전주의 행정학자들은 관료제적 조직모형이 행정을 가장 효율적으로 수행할 것이라고 생각했다.

그러나 1970년대 들어 오스트롬(V. Ostrom, 1974)은 행정이 추구해야할 최상의 가치가 효율성이라는 사실에는 동의하면서도 중앙집권적 구조의 우월성을 신봉하는 관료제모형이

가장 효율적인 조직형태라는 점에 대해서는 이의(異議)를 제기했다. 그는 조직내에서 분권화에 기초한 민주적인 의사결정과 효율성이 서로 양립(兩立)할 수 없는 가치라는 고전주의 학자들의 견해를 반박하면서 민주적인 행정이야말로 가장 효율적인 행정이라고 하였다.

오스트롬이 민주적인 행정이야말로 가장 효율적인 행정이라고 주장하는 것은 “소비자효용이 무시된 생산자 효율성은 경제적 의미를 갖지 못한다”(Ostrom, 1974: 62)는 한 줄의 표현 속에 잘 함축되어 있다. 이 말은 공공서비스의 소비자인 국민의 자신의 선호와는 관계없이 생산된 서비스를 소비하도록 강요당한다면 그 서비스가 생산된 과정에서 비용을 최소화하였다고 할지라도 효율적이라고 볼 수 없다는 것이다.

의사결정권이 중앙정부에 집중되어 있는 중앙집권적 제도하에서, 행정은 서비스의 직접 소비자인 주민의 선호를 구별하기 어렵다. 오늘날 지방자치제도를 수용하는 많은 국가들에서 더 많은 공공 서비스의 제공을 지방정부에 위임하는 분권화를 선택하는 이유는 지방정부가 주민의 선호를 더 잘 알 수 있기 때문에 더 효율적으로 행정기능을 수행한다고 믿기 때문이다. 우리나라의 행정도 오스트롬의 견해처럼 효율성 개념이 민주성개념과 갈등적인 것이 아니라고 인식할 때, 비로서 효율의 극대화를 위해 사무(기능)의 분권화를 유보(留保)해야 한다는 중앙정부의 논리가 극복될 수 있을 것으로 보인다.

參 考 文 獻

- 김남진, “기관위임사무의 법적 고찰”, 「자치행정」, 1992. 3.
- 김병준, 「한국지방자치론」, 법문사, 1995.
- 김보현·김용래, 「지방행정의 이론과 실제」, 법문사, 1993.
- 김익식, “중앙과 지방정부간의 권한배분의 측정 - 지방분권이론의 정립을 위한 시론 -”, 「한국행정학보」, 제24권 제3호, 1990.
- 서울특별시, 「행정사무조정계획」, 1994. 2.
- _____, 「서울특별시 사무총람(I)」, 1994.
- _____, 「자치서울1년 새로운 출발을 위하여」, 1996. 7.
- 안해균, “직할시에 있어서 시와 구간의 행정기능배분 - 1986년의 정부시안을 중심으로 -”, 「행정논총」 제25권 제1호, 1987.
- 오열근·오희환, “중앙과 지방자치단체간의 관계정립”, 한국지방행정연구원, 「지방자치제도의 발전방안」, 1993. 5.
- 오희환, 「한국의 정부간 기능배분평가와 발전방향에 관한 연구」, 건국대 행정학박사학위논문, 1993.
- _____, “지방행정기능배분의 이론적 접근체계”, 「지방행정연구」, 제6권 제2호, 1991.
- 윤재풍, “분권화시대의 중앙과 지방의 도시행정 기능분담”, 「도시문제」, 1993. 3.
- 이기우, “국가와 지방자치단체의 관계”, 「지방자치연구」, 제2권 제2호, 1990.
- 이달곤, “중앙정부와 지방자치단체간의 갈등관리에 관한 연구”, 「행정논총」, 제30권 제1호, 1992.
- _____, “중앙과 지방간의 기능배분 실태의 분석: 에너지·자원행정을 중심으로”, 「행정논총」, 제29권 제1호, 1991.
- _____, “지방자치의 실시와 정책·행정관리방식의 대안개발 -간접관리에로의 중점 이동-”, 「행정논총」, 제26권 제1호, 1988.
- 이성덕, “한국지방자치단체 의무의 범위와 내용에 관한 연구”, 김홍기, 「관료제와 현대행정」, 대왕사, 1992.
- 이종수, 「중앙정부와 지방정부간 기능배분에 관한 연구」, 중앙대 행정학박사학위논문, 1994.
- 정덕주, 「중앙·지방정부간 사무배분에 관한 연구」, 경남대 행정학박사학위논문, 1989.
- 정세욱, 「지방행정학」, 법문사, 1992.
- _____, “중앙과 지방간의 관계”, 「지방자치연구」 제1권 제1호, 1989.

- 총무처, 「중앙·지방 사무총람(Ⅰ)」, 1994. 1.
_____, 「정부기능총람1」, 1994. 1
_____, 「국가사무의 지방자치단체 이관 추진지침」, 1991. 3.
총무처 조직국, 「국가·지방간 기능배분관련 외국자료(일본)」, 1992. 2.
하미승, “중앙·지방간 기능배분업무의 효율화를 위한 전문가지원체계(ESS) 사례연구”
「한국행정학보」, 제26권 제2호, 1992.
한국지방행정연구소, 「지방행정 기능분석에 관한 연구」, 1985.
한국지방행정연구원, 「지방자치단체 단위사무목록」, 1992.2
_____, 「지방행정기능분석에 관한 연구(Ⅱ)」, 1992
_____, 「지방자치제도의 발전방향」, 1993. 5.
한국행정연구원, 「중앙과 지방간의 행정사무배분을 위한 기준 및 지표개발」, 1992. 12
현대사회연구소, 「지방자치제 실시에 따른 행정기능분담에 관한 연구」, 1985.2
_____, 「한국지방자치연감」, 1993
행정개혁위원회, 「행정개혁에 관한 건의」, 1989. 7.
Bingham, Richard D., *Managing Local Government*, Sage Publications, 1991.
Caiden, General E., *Public Administration, 2nd ed.*, Palisades Publishers, 1982.
Debbasch, Charles, *Science Administrative*, Dalloz, 1976.
Gulick, Luther and Urwick, L., *Papers on the Science of Administration*, Institute of Public Administration, 1937.
Habermas, Jürgen, *Strukturwandel der Öffentlichkeit: Untersuchungen zur einer Kategorie der bürgerlichen Gesellschaft*, Hermann Luchterland Verlag GmbH, 1969.
Leach, Steve, and Murray Stewart, et. al., *Local Government: Its Role and Function*, Joseph Rowntree, 1992.
Ostrom, Vincent., *The Intellectual Crisis in American Public Administration*, University of Alabama, 1974.
Wilson, Woodrow, "The Study of Administration," *Political Science Quarterly*, Vol.2(2), 1887.
Wright, Deil S., *Understanding Intergovernmental Relations*, Cole Publishing Company, 1988.
松村岐夫, 「地方自治」, 現代政治學叢書, 15, 東京大學出版會, 1989.