

日本 機關委任事務에 관한 法的 考察

Legal Study on the Delegated Administrative Affairs of Japan

李 京 玉

(內務部 地方行政研修院 教育2課長)

— <目 次> —

- | | |
|-----------------------------|--------------------------------|
| I. 序論 | III. 日本 機關委任事務의 問題點 및
今後 方向 |
| II. 日本 機關委任事務의 意義와
法的 性格 | IV. 結論 |

<ABSTRACT>

Until now, the local administration has held on to the centralization of administrative power. Accordingly, the local administrative system has been operated in compliance with the centralized ruling system. As far as the functional distribution between central government and local government is concerned, the administrative affairs delegated by the central government to local government become the subject of issue. From the standpoint of local government, the delegated administrative affairs are the factors to restrict local autonomy. On the other hand, the central government regards the delegated affairs as the instrument which makes the performance of national administrative affairs smoothly. With the advancement of local autonomy system, the local autonomy law was revised without the complete examination of delegated administrative affairs. However, the delegated affairs should be redefined in any manner in the future. In order to settle down the local autonomy system, now is the time for us to reconsider the delegated administrative affairs, although it might be late. Consequently, the purpose of this study is to examine the following aspects; the kinds and contents of the autonomous administrative affairs of Japan, the legal aspect of the delegated administrative affairs to local government, and the problems and future directions in relation to the delegated affairs.

I. 序 論

한국의 지방자치는 1995년 6월 자치단체장선거를 실시함으로써 지난 1991년도 지방의회 의원선거와 더불어 명실상부한 지방자치의 기틀을 마련하였다.

그동안 지방자치 실시에 앞서 여러 가지 제도적인 장치를 강구하여 왔으나, 실제로 민선 단체장이 선출되고 본격적인 지방자치가 실시되면서 많은 우려와는 달리 지방자치가 성공적으로 정착되어 가고 있다는 긍정적인 평가와 함께 지역이기주의로 인한 지역갈등 심화 등 부정적인 측면에 대한 염려도 없지 않다.

지방자치가 정착되기 위해서는 맨 먼저 지역주민이 자გი지역의 일을 스스로 추진해 나가는 것이 가장 바람직하나, 국가 전체목표도 달성해 나가야 하기 때문에 자칫 지역이기주의로 흐르기 쉬운 병폐 등은 극복되어야 한다. 즉 지방의 자율성은 최대한 신장되어야 하나, 그 반면 국정의 통합성도 유지되는 방향으로 지방자치가 운영되어야 할 것이다.

지금까지 우리의 지방행정역사는 주로 중앙집권적인 통치체제를 견지하여 왔고, 지방제도 역시 중앙통치구조에 맞추어서 이루어졌다. 지금도 지방에서 각종 사업을 수행하기 위해서 막대한 재원을 국가로부터 교부세·보조금·양여금 등의 형태로 지원받고 있어 완전한 지방자치에는 한계가 있다(김종표, 1991: 275).

어느 국가든지 지방자치단체가 당해 주민에게 제공하는 행정서비스는 “요람에서 무덤까지(from cradle to grave)”라는 말이 시사하듯 지방자치단체는 주민복리 증진을 위해서 사무를 처리하고 있으며, 또한 많은 사무가 지방자치단체에 분배됨으로써 지방자치단체의 자주성이 인정될 때 지방자치의 존립에 관한 보장이 보다 실질적으로 이루어질 수 있다. 특히 오늘날 행정기능의 양적 확대와 질적 고도화에 따라 이를 효율적으로 수행하기 위하여는 중앙정부와 지방자치단체간의 조화로운 분업과 이상적인 기능배분의 필요성이 크게 제기되고 있다.

중앙정부와 지방간의 기능배분문제는 지방행정·재정제도의 배분과도 연결되는 중요한 문제로서 이러한 기능이 어떻게 배분되어 있느냐에 따라 지방 행정체제가 중앙집권적이나 또는 지방분권적이나가 결정되고, 배분된 기능을 수행하기 위해서 조직과 인력이 기능배분 정도에 따라 재조정되어야 한다. 또한 기능의 실질적 수행을 보장하기 위한 재원도 기능배분 여하에 따라 재배분되어야 함은 물론이다. 이것이 바로 지방자치에 있어서 기능배분의

중요성을 지적한 것이다.

기능배분에 있어서 특히 문제가 되는 것은 기관위임사무이다.¹⁾ 기관위임사무는 지방자치단체 입장에서는 지방자치를 제약하는 요인으로 보이고,²⁾ 중앙차원에서는 국가사무의 원활한 수행을 위한 장치로 보이고 있다.³⁾

우리는 지방자치를 본격 실시함에 있어서 기관위임사무에 대한 철저한 검토없이 수용하여 지방자치법이 개정되었으나, 앞으로 우리의 기관위임사무는 어떠한 형태로든지 재정립되어야 하고 재검토가 필요하다.⁴⁾

과거에는 지방자치단체의 장이 국가에서 임명한 공무원이었으므로 기관위임사무의 집행을 게을리하는 경우가 없었고, 게을리하는 경우라도 그것을 실현시키는 것이 별로 어렵지 않았다. 그러나 주민직선제로 되면서 기관위임사무의 거부·반발 내지 경비부담 요구가 가중될 것으로 보인다.⁵⁾ 앞으로 기관위임사무에 대하여 “지방자치 발전”이라는 측면에서의 검토와 기관위임사무의 “집행 효율성을 확보”하는 차원의 노력이 필요하다(서원우, 1988: 2). 이러한 맥락에서 본 연구에서는 일본의 기관위임사무에 관한 종합적인 실태와 법적 성격을 고찰하고자 한다.

II. 日本 機關委任事務의 意義와 法的 性格

1. 기관위임사무의 연혁

기관위임사무는 사무 자체는 국가의 권능으로 유보하면서 국가의 감독 하에 지방자치단체의 장 또는 기타 집행기관에게 사무를 처리시키는 방식을 말한다(室井力, 1992: 120). 국가의 기관위임사무제도가 법제상 처음으로 규정된 것은 1881년 市町村制가 시작된 때부터

- 1) 지금까지는 주로 중앙과 지방간의 기능배분에 맞추어져 연구되어 왔으며, 기관위임사무에 관한 본격적인 연구가 부족했으나, 이는 앞으로 연구해 나가야 할 과제로서 여기서는 일본의 경험을 소개하고자 한다.
- 2) 국가의 기관위임사무는 “교묘한 중앙집권적 통치방식이고 지방자치의 확충·강화에 큰 장애물로서 이 제도의 전면폐지·대폭축소가 주장되고 있다”고 지적하고 있다(室井力, 1989: 87).
- 3) 일본에서도 전후 지방자치를 둘러싼 논란 가운데 중심적인 문제가 기관위임사무였으며, 이것이야말로 戰前の 관치적·중앙집권적 지방제도의 잔재물이라는 주장도 있다(述山幸宣, 1989: 65).
- 4) 기관위임사무의 순기능으로서 ① 행정의 경제성, ② 지방사정의 정통성의 활용, ③ 국가와 지방자치단체간의 연결고리로서의 구실 등을 들고 있다(김남진, 1992: 57).
- 5) 기관위임사무를 둘러싼 경비부담 문제로서, ① 경기도 의회의 국토유지관리비용 예산안 편성에 대한 거부권 행사, ② 서울시의회의 국가사무경비부담 거부, ③ 서울시 구청장협의회회의 경비부담에 대한 건의 등의 사례가 있다(송석휘, 1996: 16).

이다. “시정촌제이유서”에 의하면, “국정에 속하는 사무는 町村에 위임시켜 직접 町村長, 기타 정촌의 직원을 지정하여 위임하고, 위임사무에 의해서 발생하는 비용은 町村이 부담한다”고 되어 있다.

기관위임사무에 관한 이 규정은 몇 차례의 개정이 있었으나 기본적인 골격은 현재까지 그대로 유지되고 있다. 현행 일본 헌법상의 지방자치제도하에서도 종래 행정공무원인 지사에게 처리시켜 왔던 국정사무를 민선지사에게 처리시키는 해석상의 개념조작으로 “기관위임사무제도”가 계속 존치되고 있다. 이렇게 됨으로써 행정집행을 지방자치단체에 맡기고 국가는 기관위임사무로서 행정통제의 실효성을 확보할 수 있었다. 원래 고유사무·공공사무인 지방자치단체사무를 기관위임사무로서 국가사무화 함으로써 제도상 권한을 국가가 갖게 된 것이다.

국가시책을 지방에서 집행하려고 할 경우에 일선 특별행정기관을 설치해서 처리하는 방법과 기관위임사무를 통해서 집행하는 방법이 있다. 후자의 이점으로는 중앙부처는 일선특별행정기관을 설치할 필요가 없이 효율적으로 업무를 추진할 수 있고, 지방에서는 지방의 의견을 반영할 수 있기 때문에 국가와 지방 모두에게 이익이 되는 타협적인 제도라고 할 수 있다(村上弘, 1994: 41).

2. 기관위임사무의 의의

1) 기관위임사무의 개념

기관위임사무라는 개념은 강학상의 개념이고 실정법상의 개념이 아니며, 일반적으로 보통 지방자치단체장·위원회 또는 위원에 대해서 법률 또는 이에 근거한 政令에 의해 위임된 국가·타지방자치단체·기타단체의 사무이다.⁶⁾

구체적으로는 도도부현지사(시정촌장)의 권한에 속하는 국가·타지방자치단체·기타단체의 사무 중에서 법률 또는 이에 근거한 정령이 정하는 바에 따라서 도도부현지사·시정촌장이 관리·집행해야 하는 것과 도도부현교육위원회·시정촌교육위원회·공안위원회·도도부현선거관리위원회·시정촌선거관리위원회·지방노동위원회·농업위원회의 권한에 속하는 국가·타지방자치단체·기타단체의 사무 중에서 법률 또는 이에 근거한 정령이 정하는 바에 따라 각 위원회가 관리·집행해야 하는 것 등으로 나눌 수 있고, 개별법에 의한 것으로는 政令指定都市의 구청장을 직접 수임자로 하는 것과 보건소장·복지사무소장을 통해서

6) 일반적으로 기관위임사무는 당해 법령전체의 취지, 규정방법, 해당사무의 성질, 해당사무의 최종적인 책임의 귀속, 경비부담관계 등을 검토해서 판단해야 한다.

집행시키는 것 등이 있다(室井力, 1992: 120).

이처럼 기관위임사무에는 다양한 종류가 있으나, 이 경우의 기관위임사무의 개념은 단지 사무귀속과 수입자를 총칭한 것에 불과하다. 그러나 개별적으로는 이 개념에서 벗어나는 것도 있으며, 이는 위임방식이 법률 또는 정령의 단계에서 사무범위와 내용이 구체화 되기 때문이다.

일본 지방자치법 제14조는 “지방자치단체의 장은 당해 지방자치단체의 사무 및 종래 법령에 의해서, 혹은 장래 법률 또는 정령에 의해 그 권한에 속하는 국가 및 기타 지방자치단체의 사무를 관리하고 아울러 집행한다”고 규정하고 있다. 이로써 지방자치단체의 장이 관리·집행하는 사무로서 종래 및 장래의 법령에 의한 국가사무를 국가기관으로서 처리하는 국가위임사무와 지방자치단체의 사무로서의 자치사무가 분명하게 구별되었다.

도도부현지사 및 시정촌장의 권한에 속하는 기관위임사무는 지방자치법 별표 제3호 및 제4호와 같다. 이것은 기관위임사무가 중앙부처의 입법에 의해서 증가되는 것을 방지하기 위한 것이라고 한다(室井力, 1992: 120).

2) 기관위임사무의 필요성

일본에서는 기관위임사무에 대해서 전면 폐지론과 단체위임사무로의 전면이양론 등이 전개되고 있으나, 기관위임사무가 필요한 것은 중앙통치구조에 따른 중앙집권체제를 유지하기 위한 역사적인 이유를 부정할 수 없을 지라도 상응의 존재이유가 있는 것도 사실이다(原田尙彦, 1993: 75).

일본에서 기관위임사무가 필요한 이유는 첫째로, 행정의 효율성과 경제성이다. 국가가 사무를 스스로 집행하기 위해서는 전국 각지에 일선행정기관을 설치해야 하나, 지방자치단체에 위임하면 경제적이고 효율적으로 처리할 수 있기 때문이다. 호적사무나 여권발급이 이에 해당한다.

둘째로, 전국적으로 획일성을 유지하기 위해서 국가가 실시하고 있는 사무 중에서 지방자치단체에 위임 실시하는 것이 지역주민의 의사나 주민과의 친근성에서 지역주민의 요망이나 지역실정에 맞게 처리할 수 있다. 공해규제나 복지제공이 이에 해당한다.

셋째로, 국가와 지방의 쌍방이익에 밀접하게 관련된 사항에 대해서는 국가와 지방자치단체가 상호협조해서 집행하는 체제를 구축할 필요가 있다. 국도나 하천 관리와 같이 광역적 실시를 요하는 사무는 국가의 통일적 지도·감독아래 지방자치단체가 협력해서 집행하는 것이 바람직하기 때문이다.

3) 기관위임사무와 단체위임사무의 상이점

일본에서 전개되고 있는 기관위임사무와 단체위임사무의 상이점을 살펴보면 다음과 같다.

① 단체위임사무는 지방자치단체에 위임한 사무이고 기관위임사무는 지방자치단체의 장 또는 기타 기관에 위임된 사무이다.

② 단체위임사무는 위임되면 자치사무와 같이 지방자치단체의 사무로서 자주적으로 책임을 갖고 처리해야 할 사무이나, 기관위임사무의 경우는 지방자치단체의 장은 국가기관으로서의 지위에서 사무를 처리한다.

③ 단체위임사무에 대해서는 국가의 일반적인 지휘감독을 받지 않는다. 기관위임사무에 대해서는 지방자치단체의 장 등은 주무장관의 지휘감독을 받는다. 또한 특별한 감독절차로서 직무집행명령제도와 소송절차의 적용을 받는다.

④ 단체위임사무에 대해서는 지방의회가 당연히 관여하나, 기관위임사무에 대해서는 그 비용이나 그에 관계된 계약에 대해서 의결권을 갖는 것 이외에는 의결권이 없고, 조례제정권도 없다. 또한 필요한 규정은 자치단체장의 규칙에 의한다.

⑤ 단체위임사무에 관한 수수료에 대해서는 조례로, 기관위임사무에 관한 수수료는 개별적인 법률 또는 정령으로 정한다.

⑥ 배상책임에 대해서는 단체위임사무의 경우는 지방자치단체가 책임을, 기관위임사무의 경우는 국가기관으로서 행하여진 행위에 관계되는 것이면 국가가 책임을, 급여부담자로서 도도부현도 책임을 진다.

⑦ 행정사건관련 소송에 대해서는 단체위임사무의 경우는 일본지방자치법 제256조가 적용되고, 당해 지방자치단체의 기관 이외의 행정청에 심사청구 또는 기타 불복신청을 할 수 있을 때에는 불복신청 등을 거치지 않으면 처분취소 소송을 제기할 수 없다. 그러나 기관위임사무의 경우는 이처럼 일반적인 행정사건관련 소송에서와 같은 불복심사 전치의 적용이 없다.

4) 기관위임사무의 위임방식

기관위임사무의 위임방식에 대해서는 1952년 지방자치법의 개정으로 동법 제148조 규정과 법률 또는 이에 근거한 정령에 의해서 개별적으로 위임되어야 한다. 따라서 원칙적으로

이 방법 이외에는 기관위임사무는 인정될 수 없다.⁷⁾

현행법에서는 지방자치단체의 장은 국가의 입법기관의 의사에 의한 경우 이외에는 국가가 직접적으로 기관위임하는 경우가 없도록 하여 지방자치단체의 중앙행정기관으로부터의 자주성·자율성의 확보를 기하고 있다. 이에 대해서 政令·省令이하의 행정법규에서는 그것이 법률 또는 이에 근거한 정령을 집행하기 위해 이른바 집행명령으로서의 성질을 갖는 것이 아니고는 기관위임의 근거로서 허용되지 않는다(新井隆一, 1971: 63).

3. 기관위임사무의 법적 성격

지방자치단체의 장은 기관위임사무와 더불어 당해 지방자치단체의 사무인 자치사무도 관리·집행하는 권한을 갖는다. 그러나, 기관위임사무는 원칙적으로 국가의 사무이고 수입자인 자치단체장의 사무가 아니므로 여러가지 다른 법적 취급을 하고 있다.

1) 기관위임사무와 지방의회

지방의회는 자치사무에 대해서는 일반적인 통제권이 인정되고 있다. 예를 들면 사무에 관한 서류, 계산서의 검열, 사무관리, 의결의 집행 및 회계검사권, 감사위원에 대한 감사 및 감사보고청구권, 사무조사권, 조례제정권 등이 있다. 이에 비해서 기관위임사무의 관리·집행에 관해서는 의회의 일반적인 통제권이 인정되지 않고, 단지 설명을 요구하거나 의견을 듣거나 혹은 의견을 진술할 권한과 관련하여 의견서를 관할행정청에 제출할 수 있음에 불과하다. 기관위임사무에 관한 비용은 해당 지방자치단체가 부담하는 경우에는 이러한 경비 부담에 관한 서류 및 계산서의 검열, 사무관리, 회계검사 등을 할 수 있다(俵靜夫, 1965: 292).

2) 기관위임사무와 경비부담

기관위임사무의 관리·집행에 필요한 경비는 당해 관리·집행기관이 속하는 지방자치단체가 지출하도록 되어 있다. 관리·집행을 위한 경비재원은 원칙적으로 국가가 필요한 조치를 강구해야 한다. 그러나 현실적으로 경비부담에 대해서는 지방재정법 등 별도로 규정하고 있다.

또 일반적으로 기관위임사무가 특정한 자를 위한 것인 경우에는 수수료를 징수할 수 있

7) 通達·예산조치 등에 의한 사실상의 기관위임사무도 있다.

으나 그것은 자치사무와는 달리 법률 또는 정령에 규정된 경우에 한정된다(阿部泰隆, 1992: 597). 수수료에 관한 사항에 대해서 자치사무의 경우에는 조례로 규정하고 있으나 기관위임사무의 경우에는 법률·정령·규칙으로 정해야 한다. 기관위임사무처리에 관한 경비부담에 있어서 자치단체의 초과부담이 가장 현안 문제로 제기되고 있다(大川武, 1988; 山内敏雄, 1988).

3) 기관위임사무와 정보공개

기관위임사무에 관한 정보관리 및 공개가 자치단체의 독자적인 조례 등에 의해서 가능한지가 문제가 되고 있다. 이 점에 대해서 기관위임사무의 관리·집행이라는 사무와 정보관리사무를 논리상 별개의 사무로 취급하고 있다(山下健次·小林武, 1991: 179).

이것은 가치중립적인 정보에 관한 문제로서 일반적으로는 각 부처의 개별적·구체적인 지휘감독권이 미치는 사항이라고 할 수 없고, 지방자치단체는 주민의 알 권리에 응답하는 자치사무로서 관리방법에 대해서는 자주적인 판단을 할 수 있음에 따라 이것을 당해 자치단체가 조례 등에 의해 공개할 수 있다고 보고 있다(山下健次·小林武, 1991: 179-180).⁸⁾

4) 기관위임사무와 사무감사청구 및 주민소송

기관위임사무에 대해서 사무감사청구, 주민감사청구 및 주민소송도 가능하다.

5) 기관위임사무와 국가감독

기관위임사무는 자치사무와는 달리 국가에 의한 특별감독이 인정되고 있다. 자치사무의 관리·집행에 대한 국가의 감독수단은 각종 개별법령에 의한 것 이외에 일반적으로 일본 지방자치법 제245조 이하에 기관위임사무에 대한 특별한 감독수단이 규정되어 있다.⁹⁾

6) 기관위임사무와 배상책임

8) 판례를 보면 오키나와 라하市 정보공개결정처분 집행신청사건에서 라하地法은 공개를 인정했다(『判例時報』, 1327호, 1989. 10. 11).

9) 기관위임사무에 대한 국가의 관여수단으로는 ① 지방자치단체의 장은 국가기관으로서 처리하는 행정사무에 관해서는 도도부현에 대해서는 주무장관, 시정촌에 대해서는 도도부현지사 및 주무장관의 지휘감독을 받는다(地方自治法 제150조); ② 도도부현지사는 그 관리에 속하는 행정청 또는 시정촌장의 권한에 속하는 국가 또는 당해 도도부현의 사무에 대해 그 처분이 법규에 위반하거나 또는 권한을 침해한 때에는 그 처분을 취소·정지할 수 있다(地方自治法 제151조); ③ 기타 직무집행명령소송제도가 있다(地方自治法 제146조). 이 직무집행 명령소송제도의 구체적인 내용 및 문제점 등에 대해서는 南博方 外, 1989: 143 참조.

도도부현지사가 자기권한에 속하는 기관위임사무를 처리할 때에 일본 국가배상법 제1조 제1항에 규정된 불법행위를 한 경우, 손해배상책임을 지는 것은 국가 또는 당해 도도부현 중 누가 책임을 지는가가 문제이다. 도도부현지사의 공권력 행사로서 국가배상법 제2조 제1항의 공중위생, 환경행정의 일환으로 이루어지는 각종 영업규제, 전염병 예방 등의 분야가 있다. 예를 들면 도도부현지사는 식품위생법 제22조에 의해서 음식점 영업자가 동법에 위반한 경우 영업정지를 시킬 수 있고, 또 나병예방법 제9조의 규정에 의해서 전염물질의 폐기를 명할 수 있다.

이러한 처분은 기관위임사무이므로 지사가 국가기관으로서 공권력을 행사하는 것이다. 따라서 지사가 위 처분을 함에 있어서 국가배상법 제1조 제1항에 규정된 불법행위를 한 경우에는 국가가 배상책임을 진다(田中二郎 外, 1989: 106).

그런데 국가배상법 제3조 제1항은 제1조의 규정에 의해서 국가 또는 자치단체가 손해배상책임을 지는 경우가 있다. 예를 들면, 공무원을 선임 또는 감독하는 자와 당해 공무원의 봉급·급여 및 기타 비용을 부담하는 자가 다를 때에는 비용을 부담하는 자도 그 손해를 배상할 책임이 있다고 규정하고 있다. 이 규정의 취지는 피해자의 청구권을 보호하기 위해서 청구권행사의 상대방을 고정하지 않으므로써 나타나는 문제점을 제도적으로 해결하고자 하는 것이다.

사안을 국가위임사무의 경우에 한정해서 검토하면, 도도부현지사의 “감독을 하는 자”를 국가로 해석할 수 있는 지가 명료하게 규정되어 있지 않다. “공무원을 선임 또는 감독하는 자”라는 문구는 통상 신분상의 관계를 표시하는 것이고 기관위임사무를 처리한다고 해서 당연히 도도부현지사에게 대해서 국가가 일반적으로 신분상 감독권을 갖고 있는 것으로 해석할 수 없다고 한다(田中二郎 外, 1989: 107).

단지 일본 민법 제715조의 “피용자의 선임 및 사업의 감독”과 같은 취지로 해석함으로써 국가의 기관위임사무를 관리하는 행정주체를 “감독하는 자”로 볼 수 있다는 견해도 있다(今村成和, 1976: 119). 그리고 “공무원의 봉급·급여·기타 비용을 부담하는 자”라는 문구는 공무원의 인건비만이 아니고 당해 사무에 소요되는 경비전체의 의미로 해석해야 한다고 보고 있다. 따라서 기관위임사무의 경비를 지방자치단체가 부담하는 경우에는 “경비를 부담하는 자”는 지방자치단체가 된다.

그러나, 사무경비부담에 관한 구분은 실질적으로는 단체사무·기관위임사무에 따른 구별이 아니고 사무성질에 따라서 재원조치가 강구되어지기 때문에 감독자인 국가와 경비부담자인 지방자치단체를 명확히 구분할 수 없어 국가배상법 제3조 제1항의 해석상 곤란이 생

긴다. 그러나, 이 규정은 본래 배상책임자를 추구하는 것이 아니고 오로지 피해자의 청구권 행사의 편의를 도모하려는 취지이므로 기관위임사무의 경우에 지사의 “감독하는 자”는 국가로, 지사의 “보급급여 기타 비용을 부담하는 자”는 지방자치단체로 해석함으로써 피해자는 국가 또는 도도부현의 어느 쪽에도 청구권을 행사할 수 있다고 해석하는 것이 타당하다는 견해도 있다(『自治實務 세미나-』, 1986: 38).

7) 기관위임사무와 직무집행명령

국가의 기관위임사무의 관리·집행에 있어서 지휘감독에 대해 일본 지방자치법은 직무집행명령과 특별한 소송절차를 규정하고 있다.¹⁰⁾

일본 지방자치법 제146조는 제정 당시에 “주무장관은 도도부현지사가 현저하게 부적임하다고 인정할 때에는 법률이 정하는 바에 의해서 법률로서 탄핵재판소에 파면소추를 할 수 있다”고 규정했으며, 시정촌장에 대해서도 지사의 소추권을 인정하고 있다. 동법 제1차 개정으로 미국의 직무명령제도(mandamus proceeding)가 기관소송의 형식으로 채택되었다.

본 조에 의하면 “주무장관은 국가기관으로서의 도도부현지사의 권한에 속하는 국가사무의 관리 또는 집행을 게을리 한다고 인정할 때 문서로서 당해 도도부현지사에 대해 그 취지를 지적하여 기한을 정해서 이행을 명할 수 있다”고 되어 있으며, 또한 “주무장관은 도도부현지사가 전항의 기한까지 당해 사항을 이행하지 않을 때에는 고등재판소에 대해서 당해 사항을 이행하도록 명령하는 취지의 재판을 청구할 수 있다”고 규정하고 있다.

아울러 “당해 재판소는 주무장관의 청구가 이유가 있다고 인정할 때에는 당해 도도부현지사에 대해서 기한을 정해서 당해 사항을 이행할 것을 명령하는 취지의 재판을 하여야 한다”고 되어 있다. 도도부현지사가 이 재판에 따르지 않을 경우에는 주무장관은 도도부현지사를 대신해서 당해 사항을 이행할 수 있고, 내각총리대신은 당해 지사를 파면할 수 있다.

또 시정촌장에 대한 국가위임사무의 경우에는 주무장관 또는 내각총리대신의 권한을 지사가 행사하고, 재판을 지방재판소에 의해서 하는 것 이외에는 위와 같은 절차로 이루어진다. 일본 국가행정조직법에서도 주무장관 및 내각총리대신의 이러한 권한을 규정하고 있다.

한편, 직무집행명령에 대한 자치단체장의 복종의무에 대해서 종전의 확설은 직무집행명령의 구속력을 동일행정기관 내부의 상명하복의 관계에 있는 상급행정청의 하급행정청에 대한 명령과 같이 행정행위의 공정력에 준해서 설명했으며, 직무집행명령이 중대하고 명백한 하자를 갖고 있지 않는 한, 지방자치단체의 장은 이에 복종할 의무를 지게 된다고 보았

10) 기관위임사무와 직무집행명령소송에 관해서는 新井隆一, 1971: 180 참조.

다(室井力, 1989: 180). 그러나 이 명령은 수직적 관계에 있다고 해서 동일행정기관 내부의 상하관계와는 성격상 다르다. 왜냐하면 수명자는 주민의 직접선거에 의해 선출된 지방자치단체의 장이기 때문이다.

砂川事件 上告審 판결에서는 地方自治法 제146조 규정에 주목하면서 다음과 같이 판시하고 있다.¹¹⁾

① 단체장에 대한 지휘감독에 대해서는 “국가의 위임을 받아서 사무를 처리하는 관계에 있는 국가의 행정기관 내부에 있어서 지휘·감독방법과 같은 방법을 채용하고 있는 것은 본래의 지위에 대한 자주독립성을 저해하고 나아가서는 지방자치의 본질에 위배되는 결과가 될 우려가 있다”.

② 제146조에서 직무집행명령소송제도를 채택한 이유는 “지방자치단체의 長 본래의 지위의 자주독립성의 존중과 기관위임사무를 처리하는 지위에 대한 국가의 지휘감독권의 실효성 확보의 측면에서 조화를 시킬 필요가 있고 지방자치법 제146조는 이런 조화를 규정하고 있다”.

③ 동조가 재판권을 필요로 하는 이유는 “지방자치단체의 장에 대한 국가의 당해 지휘명령이 적법한 지를 재판소에 판단시켜, 재판소가 당해 지휘명령의 적법성을 시인하는 경우에 비로소 대집행권·파면권을 행사함으로써 국가지휘감독권의 실효성을 확보하려는 것이다”고 판시하고 있다. 즉, 최고재판소는 지방자치단체의 장에 대한 국가인 상급청의 명령에 대해 우월적 타당성을 부정하고 있다.

이처럼 제146조의 직무집행명령에는 이른바 공정력 내지 그에 준하는 효력이 부정되기 때문에 지방자치단체의 장은 위법한 명령일 경우 재판소의 실질적 심사에 의해서 판단될 때까지는 당해 명령에 따르지 않을 수 있다. 일본 지방자치법 제138조의 2가 지방자치단체의 장은 기관위임사무처리에 대해서 “스스로의 판단과 책임으로 성실하게 관리하고 집행한다”고 규정하고 있는 것은 이러한 해석을 보장하는 것이다. 재판소에 의해서 직무집행명령 판결이 내려진 경우 불복종에 대하여 대항권 또는 파면권의 행사도 있다(室井力, 1992: 204).

이러한 절차는 분쟁을 피하고 사무처리의 능률화를 기하기 위해서 직무집행명령소송을 거치지 않고 보다 간편한 방법에 의해서 국가인 상급행정청의 대항권을 인정하는 경우이다.¹²⁾

11) 職務執行命令訴訟事例로서 대표적인 것은, 砂川事件과 在日朝鮮人 國籍記載變更事件, 新空港事件, 朝鮮人大學校 事件 등이 있다. 보다 상세한 것은, 서원우, 1988: 9-11 참조.

12) 職務執行命令制度의 절차·내용·문제점·판례 등에 관해서는 서원우, 1988: 3 참조.

8) 기관위임사무의 불복신청

불복심사의 심사청으로서 자치사무는 상급행정청이 없으므로 시정촌장이 처분을 한 경우에는 시정촌장에게 이의신청을 할 수 있으나, 기관위임사무의 경우는 도도부현지사에게 심사청구를 하여야 한다(阿部泰隆, 1992: 597). 기관위임사무에 관한 불복절차는 불복신청과 소송제기 등 자유선택주의가 적용된다.

Ⅲ. 日本 機關委任事務의 問題點 및 今後 方向

1. 기관위임사무의 증대

기관위임사무에 대한 현황을 양적으로 정확하게 분석하는 것은 곤란하기 때문에¹³⁾ 편의 상 일본 지방자치법 별표 제3호 및 제4호에 열거된 기관위임사무의 수를 1952년과 1982년을 비교해 보면 도도부현에서는 155건이 365건으로(2.4배), 시정촌에서는 82건이 159건으로(1.9배) 증가하였다(自治研修協會, 1979: 15).

이처럼 기관위임사무가 증가한 원인은 다음과 같다.

첫째, 사회적·경제적 조건의 변화에 따라서 국가가 행정의 일정수준을 유지하고 전국적으로 통일성·확실성 있게 처리할 필요가 있는 사무가 증가하였다.

둘째, 국가에서는 직선단체장에 대한 불신감과 전국적으로 동일수준의 행정을 확보하기 위해 통제권을 확보하려는 생각이 강하고, 또 조직이나 권한을 확장하려고 하는 의식이 존재한다.

셋째, 국가의 경우에는 신규사업의 처리를 위한 인원증가는 “행정기관의 직원정원에 관한 법률”에 의해서 억제되어 자치단체에 업무를 위임한다.

넷째, 중앙부처는 주민반발 등이 예상되는 사무를 직접적으로 처리하는 것을 회피하는 경향이 있다.¹⁴⁾

다섯째, 일본에서는 법률로 행정처분에 관해서 규정하는 경우에 都道府縣知事·市町村長

13) 일본의 경우 기관위임사무가 都道府縣은 7-8할, 市町村은 4-5할에 이르고 있다고 한다(森繁一, 1982).

14) 지방자치단체의 협력없이 지역적 문제를 해결할 수 없는 상황이 다발하고 있다. 이러한 경우에 기관위임 사무의 형태를 취하고 있다. 예를 들면 원자력발전소의 입지선정 등이 있으며, 최근에는 일본 오키나와현지사의 대리서명거부와 같은 사례가 있다.

을 행정청으로 파악하여 기관위임사무로서 취급하는 경우가 많다는 점 등이다.

비록 자료는 오래된 것이나 1957년에 지방재정계획의 세출총액 중에 국가사무처리비의 비율을 계산한 통계에 의하면 도도부현에서는 8할(76.8%), 시정촌에서는 약 4할(37.7%)을 기관위임사무로서 지방자치단체가 처리하고 있다고 한다(兼子仁 外, 1990: 133).

2. 기관위임사무의 문제점

일본의 기관위임사무가 안고 있는 문제점을 열거하면 다음과 같다.¹⁵⁾

1) 지방자치단체의 자주성·종합성의 저해와 행정책임소재의 불명확화

지방자치단체는 행정집행에 있어서 자주성·종합성이 확보되어야 하나, 기관위임사무의 경우에는 통달 등에 의해서 통제가 이루어진다. 그 결과, 중앙부처의 종적행정이 그대로 지방자치단체의 행정에 투입되어, 지방행정의 자주적·종합적인 운영을 저해하게 되고 나아가서는 행정책임의 소재를 불명확하게 한다(原田尙彦, 1993: 73).

2) 의회권한의 제약과 지방자치의 불철저성

기관위임사무는 전국적으로 획일적인 성격만을 갖는 게 아니라, 지역실정에 따라서 처리하여야 한다. 그러나, 주무장관의 지휘감독하에 의회권한이 제약되어, 법률적으로는 주민의 사가 충분히 반영될 수 없는 등 주민자치·지방분권의 측면에서 문제가 있다.

3) 재원조치의 불충분성

기관위임사무에 대한 재원조치에 대해서는 어떤 형태로든지 충분히 확보되어야 한다. 실제로는 불충분하고 경우에 따라서는 앞에서 지적한 것처럼 초과부담을 야기하는 경우가 많

15) 일본의 기관위임사무가 문제가 되는 것은 당해 사무에 있어서 다음과 같은 법률관계가 있기 때문이라고 지적되고 있다(述山幸宣, 1989: 189).

① 사무의 관리·집행에 대해서 포괄적으로 주무장관 또는 도도부현지사의 지휘감독을 받는다(지방자치법 제150조).

② 시정촌장의 처분이 법규에 위반하는 경우에는 도도부현지사로 부터 취소 또는 정지를 받는다(동법 제151조).

③ 사무의 관리·집행에 있어서 직무집행명령소송제도의 적용을 받는다(동법 제146조).

④ 의회의 의결권한이 미치지 않고 의회의 서류검열과 사무관리검사권의 대상이 되지 않으며 감사위원회에 감사청구를 할 수 없다(동법 제98조).

⑤ 의회의 조사권이 인정되지 않는다(동법 제100조).

⑥ 수수료 징수는 조례로 정할 수 없고 법률 또는 정령·규칙으로 정해야 한다.

다고 한다.

4) 기관위임사무와 자치사무의 구별 불명확성

기관위임사무와 자치사무의 구별이 불명확하다. 이로써 기관위임사무의 자치사무화가 이루어지고 있으나, 양자의 법률상 취급이 전혀 다르기 때문에 주민에게 불이익이 생길 우려도 있다. 지방자치단체에서도 당해사무가 기관위임사무인지 자치사무인지를 대부분 의식하지 않고 “자치사무”적으로 처리하고 있다고 한다(阿部泰隆, 1992: 600).

5) 중앙지향적인 행정풍토 조성

기관위임사무는 지방행정의 체질, 지방공무원의 의식·자세 등에 있어서 중앙의존적·중앙지향적인 행정풍토를 조성하는 요인이 되고 있다.¹⁶⁾

3. 기관위임사무의 금후 방향

기관위임사무의 금후 방향에 대해서는 일본의 정부부처사이에 이해대립이 있으나,¹⁷⁾ 정서적인 배경 등과도 연결되기 때문에 간단하게 결론을 내리기 어려운 문제이다. 기본적으로는 축소를 도모하는 방향으로 검토되고 있다. 예를 들면, 제17차 지방제도조사회 답신은 “그 관념 및 이에 따른 행정법적 취급은 국가와 지방자치단체의 병립적인 협력·협동의 관계를 확보하는 관점에서 근본적인 재검토가 필요하며, 우선 기관위임사무중에서 지방자치단체의 사무로 적절한 것은 적극적으로 지방자치단체의 사무로 하고, 의회의 관여를 강화시키기 위해서 필요한 조치를 강구해야 한다”고 지적하고 있다. 이것은 가능한 한 기관위임사무를 자치사무로 전환시켜야 한다는 방향을 제시했다고 볼 수 있다.¹⁸⁾

또한, 기관위임사무를 실제로 처리하고 있는 지방자치단체측에서는 물론, 이것을 지휘감독하는 중앙부처측에서도 무엇이 기관위임사무이고 자치사무인지의 구별을 특별히 인식하고 있지 않으며, 예를 들면 보조금이나 통달 등에 의해 이루어진 경우에 지방의회에서는

16) 일본자치단체공무원과 면담해 보면 기관위임사무에 대해서 국가의 지휘감독을 받기 때문에 집행에 있어서 通達 등을 중시하고 혹은 주무부처의 판단에 따르게 되는 등 중앙의 지시에 의존하는 행정체질을 낳게 된다고 지적하고 있다.

17) 기관위임사무를 정리합리화 하려는 일본 자치성의 입장과 현 상태를 유지하려는 타 부처사이에 갈등이 있다고 한다(地方自治政策研究會編, 1985: 460).

18) 구체적으로 自治事務化해야 한다는 것으로서는 ① 지방자치단체사무로서 이미 동화·정착된 것, ② 통일적으로 처리해야 할 사무라도 기준 등을 제시함으로써 대처가능하고 국가가 지휘감독할 필요가 없는 것, ③ 동종 유사한 사무로서 단체사무와 균형을 유지하기 위해서 필요한 것 등을 예시하고 있다(兼子仁 外, 1989: 119).

법률적인 형식에 관계없이 양자를 구별없이 다루고 있다. 이러한 상황을 가리켜 “기관위임 사무의 자치사무화”라고 하며, 이런 현상을 가져온 이유는 다음과 같다(自治研修協會, 1977: 16).

첫째, 기관위임사무에 관한 지휘감독은 통상 보조금·통달 등에 의해 이루어지고, 이 점에서 자치사무의 경우와 사실상 차이가 없다.

둘째, 기관위임사무·자치사무의 구별기준이 불명료하고, 또 구태여 구별하지 않아도 일상업무의 처리에는 지장이 없다.

셋째, 기관위임사무에 대해서도 지방의회는 예산을 통해서 관여할 수 있으며, 지방에서 예산을 부담하지 않는 기관위임사무는 거의 없다.

넷째, 사무의 집행에 필요한 경비에 대한 국가나 지방자치단체의 부담구분은 양자의 이해관계정도에 따라 규정되므로 사무종류와는 관계가 없는 제도가 되었다. 결국 기관위임사무의 자치사무화를 기관위임사무제도의 존속이유의 하나로서 들고 있는 경우도 있으나, 양자구별이 필요없다면 기관위임사무를 보존하는 측면이 아니고 오히려 가능하면 기관위임사무를 진실한 의미에서의 자치사무화하는 방향으로 검토되어야 할 것이다(中島忠能, 1983).

다른 측면에서 기관위임사무방식을 적극적으로 활용해야 한다는 견해도 있고, 지방에서 국가·지방자치단체 쌍방이 관여하는 사무의 출현을 배경으로 일종의 사무공동처리방식으로서 한정된 범위에서 기관위임사무의 활용을 주장하는 견해도 있다.¹⁹⁾

이론적으로는 기관위임사무를 가능한 자치사무로 하는 것이 바람직하나, 일반적으로는 쉽게 결론을 낼 문제가 아니기 때문에 개개의 사무에 대해서 구체적으로 신중한 검토를 해야 할 것이다(自治研修協會, 1977: 23).²⁰⁾

한편, 제2차 임시행정조사회의 기본담신은 기능분담에 대해서 지방자치단체 특히 시정촌 우선의 방향을 제시하였고,²¹⁾ 기관위임사무의 신설이나 개정에 대한 일정한 기준을 정하기

19) 1954년 제1차 임시행정조사회의 「行政事務の配分に關する改革意見」은 기관위임사무의 활용방침을 정했으며, 또한 原田尙彦(1975)은 부분적인 기관위임사무의 활용을 주장하였다.

20) 기관위임사무제도의 폐지는 국가보조금의 대폭 삭감을 수반하게 되므로 필연적으로 자체재원의 확충이 필요하며 국세와 지방세 등 세제개편이 선결적으로 이루어져야 할 것으로 보고 있다.

21) 기관위임사무에 관한 각종 연구회의 담신을 살펴보면 다음과 같다.

① 지방분권 추진에 관한 방침개요(1994. 12. 25 각의결정): 기관위임사무의 정리합리화를 적극적으로 추진하고 기관위임사무제도에 대해서 검토한다.

② 지방분권 추진에 관하여(1994. 10. 5 제24차 지방제도조사회 전문소위원회 중간보고): 기관위임사무에 대해서는 그 개념을 폐지하고, 현재 지방자치단체가 처리하고 있는 사무는 지방자치단체사무로 한다.

③ 기관위임사무 등에 관한 조회에 대한 담신 (1986. 2. 3 제20차 지방제도조사회): 기관위임사무에 대해서 다음과 같이 개선조치를 강구한다.

위해 행정사무 간소화 및 정리에 관한 법률(이른바 “행정사무 간소합리법”)을 제정하였다(八木俊道, 1982).

또, 1994년 12월에 설치된 “지방분권추진위원회”는 기관위임사무를 전면 폐지하고 원칙적으로 자치사무화 하도록 중간보고서를 마련하여 국가와 지방의 역할분담에 대해서 현재의 상하·주종의 관계에서 대등·협력의 관계로 전환할 것과 국가관여를 제한하도록 기본 방향을 밝히고 있다.²²⁾ 지방6단체²³⁾에서도 기관위임사무를 정리합리화 할 것을 주장하고 있다.

IV. 結 論

지금까지 일본의 기관위임사무의 실태와 문제점 및 법적 성격을 고찰하였다.

일본의 경우에 기관위임사무가 제도화된 것은 원래 국가기관이었던 관선지사가 1947년부터 민선지사로 바뀌면서 관선지사가 처리해 온 국가사무를 그대로 대물림한데 연유하고(이병환, 1996: 56), 이 용어는 실정법상의 용어가 아니고 강학상의 개념으로서 이상의 고찰을 통해서 우리에게 시사하는 바를 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 일본은 지방자치단체의 사무로서 고유사무·단체위임사무·행정사무를 들어 설명하고 기관위임사무는 국가사무로서 설명하고 있으나, 우리의 경우는 고유사무·단체위임사무·기관위임사무로 도식화하여 설명하고 있어 상호간에 사무에 대한 접근방식을 달리하고 있다.

둘째, 기관위임사무에 대한 양국 공무원들의 인식은 똑같이 기관위임사무를 다른 사무와 명백한 구분의식없이 업무를 집행하고 있는 실정이다.

- 기관위임사무의 정리합리화
- 기관위임사무에 관한 지방의회 및 감사위원의 관여 확대
- 직무집행명령제도의 개혁

④ 행정개혁추진방책에 대한 답신(1985. 7. 22, 임시행정개혁추진심의회): 사무의 전국적인 통일성 확보 등의 견지에서 기관위임사무는 필요하나, 지방자치단체의 자주성·자율성 등을 강화시키는 견지에서 문제점을 개선하여 기관위임사무를 정리합리화 하여야 하며, 또한 기관위임사무의 축소·폐지, 단체사무화, 시정촌으로 이양 등이 추진되어야 한다.

22) 동 위원회는 기관위임사무 폐지후의 사무처리에 있어서 존속의 필요가 있는 사무는 원칙적으로 지방자치단체가 독자적으로 처리권을 가지는 “자치사무”로 하고, 국정선거·여권발급 등 국가이해와 직접관계가 있는 사무는 국가가 지방자치단체에 법률로 위탁하는, 다시 말해 자치단체가 국가로부터 사무를 수탁하여 처리하는 “법정수탁사무”로 제도화 할 것을 제안하고 있다(이병환, 1996: 58-59).

23) 일본의 지방6단체란, 전국지사회·전국시장회·전국정촌장회 및 관련 의회의 단체 등을 말한다.

셋째, 기관위임사무의 종류에 대해서 일본은 사무내용을 적극적으로 열거하고 있으나 우리의 경우는 근거규정만 두고 있다.

넷째, 일본의 경우에는 기관위임사무의 근거를 명백히 법령이나 법령에 근거한 政令 등에 의해서 제한하고 있으며, 지방의회의 관여범위를 넓히고 감사위원의 권한도 확대하여 기관위임사무의 통제범위를 확대하고 있는 것은 우리에게 시사하는 바가 크다.

다섯째, 기관위임사무의 처리를 위한 경비부담에 있어서는 사무의 성질보다는 지방재정법 등에 따라 지원 및 보조가 이루어지고 있다는 점에서는 양국의 차이를 찾아볼 수 없다.

여섯째, 기관위임사무에 대해서 정보공개를 위한 조례제정에 있어서는 일본의 경우 주민의 알권리 충족 등의 이유로 제정 움직임이 일반화되었으나 우리의 경우는 아직 본격적인 논의가 없으며 소극적인 해석이 일반적이다.²⁴⁾

끝으로, 기관위임사무제도의 앞으로의 전망을 보면 기관위임사무에 대해서 학설이나 일본의 각종 답신 등에서 폐지나 대폭 축소를 주장하는 견해도 있으며, 이러한 견해와 더불어 일본의 임시행정조사회 답신 등에서 제시한 것처럼 전국적 통일성·형평성의 확보, 국가와 지방의 사무공동처리 필요성, 국가가 일선기관을 설치하는 비효율성 등의 관점에서 기관위임사무의 의의와 유효성을 적극적으로 평가하여 활용하지는 견해도 있다.

결론적으로 앞으로 기관위임사무제도는 현행 국세와 지방세체제의 전면적인 검토를 전제로 한 기본적으로 단체사무화 내지 축소의 방향으로 검토되어야 하고, 전국적 통일성·형평성의 확보나 국가와 지방의 사무공동처리라는 과제는 기관위임방식이 아닌 다른 방식으로 해결하여 나가는 방향도 검토되어야 할 것이다.

또한, 기관위임사무의 개념에 대한 명확한 재정립과 더불어 기관위임사무의 제한적 활용론 입장에서 사무위임의 근거를 법령 등으로 명백히 하여 기관위임사무가 남발이 되지 않도록 법적 장치를 강구하고 기능을 분석하여 자치사무화를 실현하여야 하며 경비부담 조치를 사무위임과 같이 조치하여 지방자치단체의 초과부담을 해소해 나가야 할 것이다.²⁵⁾

24) 우리 대법원은 국가위임사무에 관련된 정보공개조례의 제정이 허용되지 않는다는 점을 간접적으로 암시하고 있다(대판 92 추 17).

25) 일본자치성은 기관위임사무를 단체위임사무로 전환하고 기관위임사무에 대한 지방의회와 감사위원의 관여를 인정하는 입장으로 기관위임사무를 정리합리화 하려고 노력하고 있다.

參 考 文 獻

- 김남진, “기관위임사무의 법적 고찰”, 『자치행정』, 1992. 3.
- _____, “기관위임사무의 재위임의 근거등”, 『판례월보』, 1996. 1.
- 김보현·김용래, 『지방행정의 논리와 실제』, 법문사, 1983.
- 김영수, 『중앙과 지방정부간 사무배분에 관한 입법화 방안』, 한국지방행정연구원, 1995.
- 김종표, 『신지방행정론』, 법문사, 1991.
- 김중해, “지방자치단체의 사무”, 『지방자치연구』, 제1권 제1호, 1989.
- 내무부, 『중앙 및 지방사무 현황』, 1993.
- 서원우, “기관위임사무의 실효성 확보문제”, 『지방행정연구』, 1988. 11.
- 송석희, “국가위임사무와 비용부담”, 『서울시정포럼』, 1996. 8.
- 이기우, “득보다 실이 많은 지방의회의 기관위임사무 감사”, 『지방자치』, 1992. 8.
- 이병환, “기관위임사무제도의 폐지”, 『지방행정』, 1996. 6.
- 정세욱, 『지방행정학』, 법문사, 1985.
- _____, “중앙과 지방간의 관계”, 한국지방자치학회 주최 지방자치법 개정방향에 관한 세미나 발표논문, 1989. 12.
- 조창현, 『지방자치법』, 박영사, 1991.
- 兼子仁 外編, 『地方自治法 - 自治體 法學全集7』, 學陽書房, 1989.
- _____, 『地方自治法』, 岩波新書, 1990.
- 今村成和, 『國家賠償法』, 有斐閣, 1976.
- 南博方 外, 『新版行政法(3) 地方自治法』, 有斐閣, 1989.
- 大川武, “機關委任事務と地方行政”, 『地方問題』, 66卷 7號, 1988.
- 山内敏雄, “機關委任事務と超過負擔”, 『地方問題』, 66卷 7號, 1988.
- 山下健次·小林武, 『自治體憲法-自治體 法學全集2』, 學陽書房, 1991.
- 森繁一, “三割自治”, 『都市研究』, 57卷 4號, 1982.
- 述山幸宣, “機關委任事務概念の機能と改革”, 『都市問題』, 25卷 6號, 1983.
- _____, “機關委任事務概念の再檢討”, 『ジュリスト』, 總合特輯, 29號, 1989.
- 新井隆一, 『地方自治法講話』, 同文館, 1971.
- 室井力, “機關委任事務と指揮監督”, 室井力編, 『現代行政法の展開』, 有斐閣, 1978.
- _____, “機關委任事務と代行權 - 地方自治の問題として”, 『地方行政』, 1985. 10.

- _____, “機關委任事務の法理と代行權”, 『行政の民主的統制と行政法』, 日本評論社, 1989.
- _____, 『現代地方自治法入門』, 法律文化社, 1992.
- 阿部泰隆, “機關委任事務と代執行”, 『法律時報』, 57卷 11號.
- _____, 『行政法シスラム(下)』, 有斐閣, 1992.
- 鹽野宏, “機關委任事務の法的問題點”, 『地方財務』 別冊附録『地方自治と權限移讓』, 1980.
- 原田尚彦, “機關委任事務と職務執行命令訴訟の見直し”, 『ジュリスト』, 845號.
- _____, “機關委任事務の再檢討”, 『自治研修』, 1975. 5.
- _____, 『地方自治法としくみ』, 學陽書房, 1993.
- 『自治實務 セミナー』, 2卷 7號, 有斐閣, 1986.
- 自治研修協會 編, 『國と地方の新しい關係』, 1979.
- 田中二郎 外, 『行政法講座(第5卷)』, 有斐閣, 1989.
- 中島忠態, “機關委任事務について考える”, 『都市問題』, 25卷 6號, 1983.
- 中川剛, “固有事務・委任事務・行政事務”, 『法學教室』, No. 165, 1994. 6.
- 地方自治政策研究會 編, 『地方自治(現代行政全集)』, ぎょうせい, 1985.
- 村上弘, “機關委任事務”, 『法學教室』, No. 165, 1994. 6.
- 秋田周, “地方公共團體の事務・機關委任事務”, 雄川一郎 編, 『現代行政法大系』, 有斐閣, 1984.
- 八木俊道, “行政改革六法律の概觀”, 『ジュリスト』, 404號, 1982.
- 依靜夫, 『地方自治法』, 有斐閣, 1965.