

# 地方行政機能配分の 理論的 接近體系

## Theoretical Approach on Distribution of Local Government Functions

吳 熙 煥

(韓國地方行政研究院 主任研究員)

### 〈目 次〉

- I. 緒 論
- II. 行政改革과 機能配分
- III. 機能配分の 理論的 接近
- IV. 結 論

### I. 緒 論

지난 3월 基礎自治團體(市·郡·自治區)의 地方議會議員選舉를 시작으로 地方自治가 30년만에 비로소 부활되었다. 그동안 地方自治는 民主主義理念의 實現이라는 政治的 측면은 물론 地域實情 適應行政이라는 技術的 측면에서 그 실시의 필요성이 꾸준히 제기되어 왔다.

반면 地方自治의 實施는 또한 기존의 많은 制度의 整備·改善이 요구된다. 특히 中央政府와 地方自治團體간의 機能配分은 그 事務를 처리할 權限이 어디에 있는가 하는 自治權限의 규명이고, 누가 支拂할 것인가 하는 經費負擔의

규명이며, 누가 責任질 것인가 하는 行政責任의 所在를 규명하는 것으로써,<sup>1)</sup> 地方自治를 전제로 한 국가에 있어서 權力配分의 문제이며 政治的인 문제라는 점에서 그 重要性和 아울러 問題點에 대한 改善이 요구되고 있다.

이것은 1988년 4월 6일 改正·公布된 地方自治法과 同法施行令이 例示的 包括主義에 입각하여 國家事務와 自治事務, 團體간 事務를 비교적 상세하게 규정함으로써 종래의 法制보다는 훨씬 발전된 制度를 수립하였음에도 불구하고, 規模의 大小에 관계없이 劃一的으로 事務를 배분한 것이나 階層간의 重疊配分, 例示된 事務가 固有事務와 團體委任事務의 어느 쪽에 속하는지 明示되지 않았다는 點과,<sup>2)</sup> 아직도 權限과 責任이 모호하고, 配分方式이 中央政府의 事務를 우선적으로 확정하고 그 나머지를 地方自治團體의

1) 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, 1985, pp.102~104.

2) 孫在植, "中央·地方間 機能分擔과 內務部役割의 改善方案", 韓國地方行政研究院, 地方自治團體의 機能과 內務部の 役割에 관한 세미나, 基調演說, 1990. 10, p. 11.

事務로 하며, 이 경우에도 廣域自治團體의 事務를 먼저 선정하고 그 나머지를 基礎自治團體의 事務로 선택하는 등 이른바 下向式 接近方法을 중심으로 한 法制化로 地方自治團體의 行政力과 財政力이 고려되지 않았다는 문제점이 지적되고 있기 때문이다.<sup>3)</sup>

따라서 本稿는 지금까지의 機能配分이 단순히 單位事務 自體만을 가지고 政府間 또는 團體간의 配分原則이나 基準에 의존한 配分이라는 데에 그 問題點과 限界가 나타났다는 認識에서 機能配分에 대한 보다 넓은 視角이 체계화되어야 한다는 觀點에서 理論的 接近을 시도하고자 하였다. 그래서 本稿는 다음과 같은 體系로 전개된다.

첫째, 公共部門과 民間部門의 役割分擔이 이루어져야 한다. 이것은 機能配分時 民間委託, 民營化(privatization)가 포함되어야 하고

또한 이들은 여기에서 출발하기 때문이다.

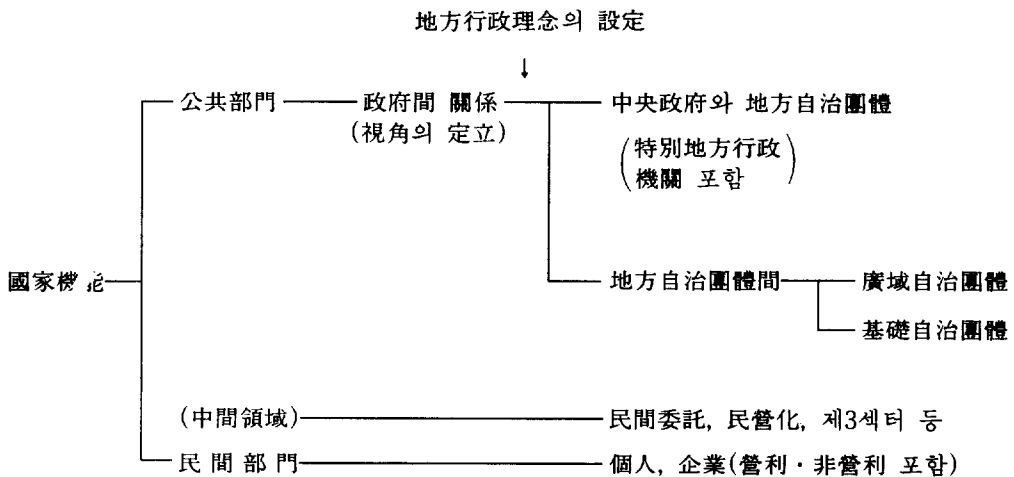
둘째, 政府間 關係의 視角이 定立되어야 한다. 이것은 中央政府와 地方政府(地方自治團體)간의 關係를 어떻게, 예를 들면 地方自治團體를 中央政府의 代行者(agent)로 파악하느냐 또는 同伴者(partner)로 파악하느냐에 따라 機能配分은 그 內容의 質을 달리할 것이기 때문이다.

셋째, 地方行政理念이 設定되어야 한다. 地方自治團體가 지향하는 價値나 理想이 전제되어야 하기 때문이다.

끝으로, 이러한 公·私間の 役割分擔과 政府間 關係에 대한 視角이 定立되고 地方行政의 理念이 設定된 후 이러한 條件을 충족할 수 있도록 中央政府와 地方自治團體, 地方自治團體간의 機能配分이 비로소 이루어져야 하기 때문이다.

이를 요약하면 [圖 1]과 같다.

[圖 1] 機能配分の 接近體系圖



3) 鄭德柱, 中央·地方政府간의 事務配分에 관한 研究, 博士學位論文, 慶南大學校 大學院, 1989. 12, pp. 75~80.

그러나 本稿에서는 民間部門과 中間領域을 제외한 公共部門에 대해서만 언급하고자 한다.

## II. 行政改革과 機能配分

### 1. 行政改革의 必要性和 基本方向

#### 가. 行政改革의 意義와 必要性

行政改革에 대한 定義는 그동안 많은 學者들에 의해서 이루어져 왔다.

즉, “國家發展의 積極적인 目標를 향해 行政體系를 改善하고자 하는 명백한 의도를 가지고 새로운 아이디어나 그 아이디어의 결합을 行政體系에 적용하려는 努力” 혹은 “行政의 成果向上을 위한 새로운 方法의 意識的 考察 및 適用”, “일정한 價値基準의 引導를 받는 意識的, 目的志向的 變動이며 동태적이고 關聯의 特性을 지니는 變動”이라고 하면서 行政改革의 의도성을 강조하거나, “行政機構를 改編하고 行政節次·方法 등 管理技術을 改善하며, 나아가서는 組織構成員의 價値觀 및 行態를 변화시키기 위한 의도적 변혁과정”이라고 行政改革의 構成內容을 열거하기도 한다.

어쨌든 行政改革(administrative reform)은 行政構造의 變革만이 아니라 行政體系가 보다 바람직한 方向으로 나아가도록 現存體系에서의 意圖的 變革을 의미하는 것으로 行政構造뿐만 아니라 行政體制가 안고 있는 모든 側面이 行政改革의 對象이 될 수 있는 것이다. 따라서 行政構造, 行政技術, 行政人의 人間關係, 價値觀, 行政上의 意思 決定이 모두 포함될 수 있다.<sup>4)</sup>

이러한 行政改革은 行政現象을 일정한 評價基準에 맞추어 실제의 行政을 검토하고 評價·是正하는데 그 實際的 意義가 있다고 한다.<sup>5)</sup>

이하에서는 行政改革委員會가 제시한 「行政改革에 관한 建議」를 機能配分과 관련하여 검토하기로 한다.

1988年 5月 政府組織의 改編과 行政制度 및 行政行態의 改善에 관한 事項을 研究檢討하여 大統領에게 建議하는 것을 그 任務로 하여 발족하였던 行政改革委員會는 現行 政府組織이 政府主導의 發展政策으로 行政關與와 行政規制가 과다하게 되었고, 이에 따라 民間部門의 自律性과 創意性을 저해하게 되었으며, 中央集權的인 行政體制의 유지와 地方自治制 實施의 유보로 地方自治團體는 國家의 一線行政機關으로 전락하였고, 이에 따른 地方行政의 自律性과 伸縮性의 결여로 地方行政業務의 現地性, 適時性 및 奉仕性의 확보가 곤란하게 되었다고 評價하면서 다음과 같이 行政改革의 必要性을 제시하였다.<sup>6)</sup>

첫째, 급속한 經濟成長으로 蓄積된 民間部門의 經濟力과 經營能力의 신장은, 일면 政府主導의 經濟運營의 必要性을 급격히 감소시키고, 産業化에 따라 다양해진 部門別 經濟問題는 소수의 公務員에 의하여 效率的으로 解決할 수 있는 수준을 훨씬 넘어서게 되어, 民間의 創意性과 自律性을 획기적으로 제고하지 않고는 올바른 解決을 기대하기 어렵게 되어 가고 있다. 이에 따라 政府機能의 再調整과 政策過程에 民間部門의 參與를 위한 行政體制上의 變化가

5) 朴大雲, “行政改革의 意義와 接近方法”, 忠北大 論文集, 第19집, 1980, p.167.

6) 行政改革委員會, 行政改革에 관한 建議, 1989. 7. pp. 9~13.

4) 金水暎, 行政改革論 (서울: 博英社, 1988), p.7.

불가피하게 되었다.

둘째, 政府는 地域隔差를 해소하고, 地方自治의 實施를 통한 풀뿌리 民主主義를 정착시켜 政治發展을 이룩할 수 있도록 하기 위하여 새로운 行政體制의 정비가 要請된다는 것이 그것이다.

#### 나. 基本方向

또한 行政改革委員會는 行政改革의 基本方向으로 民主化의 推進과 人權保障, 民間의 自律性과 創意性의 伸張, 地方自治時代에의 對備, 福祉衡平의 具現, 行政體制의 效率性 增進 등을 제시하고 있으며 그 內容은 다음과 같다.<sup>7)</sup>

첫째, 民主化의 推進과 人權保障이다.<sup>8)</sup> 行政에 있어서 民主化를 推進하고 民主主義原理를 실천적으로 具現하기 위하여 國政 各 部門에 걸쳐서 國民의 參與機會를 확대하여 政策遂行의 民主化를 도모하여야 한다는 것이다.

둘째, 民間의 自律性과 創意性 伸張이다. 民間部門의 活力을 제고하고, 그 機能을 최대한 발휘할 수 있도록 政府領域과 民間領域의 범위를 재설정하고, 關聯되는 制度的 措置를 강구하며, 國民生活의 편의를 위하여 불필요하거나 부적절한 行政規制는 이를 廢止·완화하거나 간소화하는 한편, 行政規制制度의 운영을 合理化함으로써 民間의 自律性과 創意性을 적극

신장하여 지속적인 經濟成長의 기틀을 만들고, 民主化의 內實을 다지도록 한다는 것이다.

셋째, 地方化時代에의 對備이다. 地域의 일은 地域住民의 創意와 愛郷心을 기초로 이루어질 수 있도록 하고, 自治團體의 行政能力을 제고하기 위하여 自治團體에서 수행하는 것이 效率的인 機能은 地方에 대폭 移管하며, 아울러 特別地方 行政機關과 自治團體와의 關係를 검토하여 中央政府와의 關係를 재정립한다는 것이다.

넷째, 福祉衡平의 具現이다. 經濟成長에 따른 成長의 果實이 골고루 分配될 수 있도록 所得과 富의 分配改善 努力을 강화하고, 落後地域에 대한 公共投資를 擴大하며, 國民福祉向上과 社會安定의 구축차원에서 농민·도시영세민 등 低所得層에 대하여 住宅을 포함한 生活基盤 施設에 대한 支援체제를 강화한다는 것이다.

끝으로 行政體制의 效率性 增進이다. 적정규모의 政府組織體의 유지를 통하여 行政의 經費를 절감하고, 行政의 能率的 遂行을 도모하기 위하여 “작은 政府이면서도 效率的인 政府”를 구현하고자 行政體制上의 미비점을 보완하여 效率的인 行政業務遂行體制를 마련한다는 것이 그것이다.

## 2. 行政改革과 機能配分

行政改革은 그 중점을 어디에 두느냐에 따라 範圍가 달라질 수 있겠으나, 行政改革의 內容은, 대체로 政府組織 등 行政構造의 改編, 行政制度나 각종 政策의 分析 등 行政活動의 改善, 意思決定過程이나 行政節次 등 行政過程의 改編, 그리고 公務員의 의식과 행태의 변화 등을 포함한 行政行態의 改善 등으로 대별될 수 있

7) 上揭書, pp.17~21.

8) 行政改革의 일환으로 國家와 地方自治團體間의 事務配分은 人權의 保障·確保와 民主主義의 實現이라는 觀點에서 判斷되어야 한다고 한다.

室井力, “行政事務配分と基本視點”, 室井力 編著, 行政事務配分の理論と現狀 (東京: 勁草書房, 1980), pp.4~5

다.<sup>9)</sup>

특히 同 委員會는 行政改革의 과제로서 政府와 民間의 役割 再定立, 中央과 地方의 關係 再定立, 部處組織의 改編 등을 제시하고 있는데, 이것은 行政改革의 實効性을 確保하기 위해서는 公·私間의 役割定立과 中央·地方關係의 再定立이 없이는 不可能하다는 것으로 이점에 대해서는 전적으로 見解를 같이한다. 다만, 本稿에서는 機能配分을 전제로 하기 때문에 組織改編에 대해서는 제외한다. 그러나 機能配分은 반드시 組織改編이 수반되어야 한다는 데에도 차이가 없다.

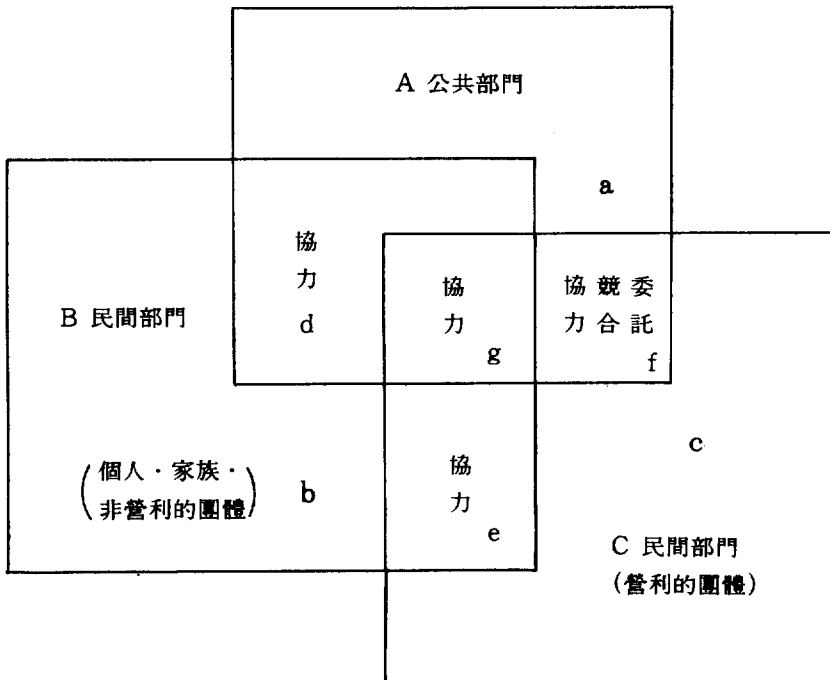
### Ⅲ. 機能配分の 理論的 接近

#### 1. 公·私間 役割分擔

##### 가. 公共部門과 民間部門의 區分과 內容

行政의 機能問題를 다룰 때에 제일 먼저 대두되는 것이 公共部門(public sector)과 民間部門(private sector)의 區分問題이다. 즉 公共部門과 民間部門이 각기 무엇을 말하며 양자의 관계는 어떠한가라는 것으로 行政學에서 政治와 行政,

[圖 2] 部門間 區分 및 役割分擔



9) 行政改革委員會, 前掲書, pp.21~22; 行政改革의 理念으로 行政의 公共性, 公正, 效率의 行政을 지적하기도한다. 室井 力, 前掲書, p.3

政策과 行政, 公益과 私益의 문제만큼 복잡하고 해결하기 힘든 문제라고 한다.<sup>10)</sup>

그러나 本稿에서는 公共部門과 民間部門의 區分理論 등 그 구체적 內容은 피하고 다만 地方行政機能의 役割分擔을 위한 區分을 [圖 2]와 같이 단순화시키고자 한다.<sup>11)</sup>

먼저 A領域은 公共部門으로 여기에는 中央政府, 地方自治團體, 公企業 및 政府關聯金融機關이 포함된다.

다음으로 B領域은 民間部門으로 個人, 家族 및 각종 단체가운데에서 非營利團體가 포함된다.

그리고 C領域은 같은 民間部門이지만 個人事業者, 企業, 業界를 중심으로 하는 營利團體로 活動範圍는 주로 市場의 交換作用을 통해서 이루어 진다.

이러한 3개의 領域은 서로 중복되는 部分을 포함하면 다시 7個의 領域으로 細分化되기도 한다.

#### 나. 基本視角

地方行政機能의 適正配分을 모색하기 위해서

는 公·私間의 役割分擔이 먼저 검토되어야 한다. 이것은 1960年代 이후 公共部門 특히 政府主導型 國家發展戰略에 대한 반성의 視角이라 하겠다.

또한 서비스供給의 비용절감, 民間資本의 活用이라는 측면에서 公·私間의 役割分擔은 매우 중요하며, 機能配分면에서 民間委託, 民營化(privatization)의 출발이 여기에서 시작된다는 점은 전술한 바와 같다. 그럼에도 그동안 公·私間 서비스傳達體系(例: 私立病院, 地方公社 醫療院)라든가 第3섹터 또는 公社·公團의 活用 등 公共서비스供給에 대한 論議가 적었던 것은 公·私間 役割分擔에 관한 검토가 상대적으로 적었기 때문이라 생각된다.

결국 이것은 行政改革委員會가 지적하는 바와 같이 政府의 民間部門에 대한 關與範圍가 과다하고 다시 이것은 政府의 責任과 負擔을 가중시키고 있으며, 民間部門에 비하여 機能遂行의 효율성이 저하되고 있음에도 불구하고 政府機能移讓의 회피현상이 야기되고 있고, 民間移讓이 이루어지는 경우에도 산발적이고 소규모로 행해지고 있다는 것이다.<sup>12)</sup>

따라서 社會環境의 變化에 능동적으로 대처하고 民間의 自律性을 신장시키기 위해서는 公·私間의 役割分擔에 있어서 다음과 같은 基本視角이 전제되어야 한다.

첫째, 작은 政府의 指向이다. 이것은 適正規模의 政府組織體의 유지를 통하여 行政의 經費를 절감하고, 行政의 能率的 遂行을 도모하여야 한다는 것이다. 특히 多樣化되어 가면서 急増하는 行政需要에 대응하기 위해서는 서비스의 供給主體를 다원화하여야 한다는 것으로 後述할

10) G.E.Caiden, *The Dynamics of Public Administration*(Hinsdale Ill. : Dryden Press, 1971), pp.9~21 ; E.S. Savas, *Privatization : The Key to Better Government* (Chatham, N.J. : Chatham House Publishers, 1987), pp.3~4. ; 朴景源, 都市公共서비스供給의 民間化에 관한 研究, 博士學位論文(서울: 延世大學校 大學院, 1989), pp.14~19 ; 白完基, "行政機能의 配分 및 再定立 問題", 韓國行政學報 第20卷 第1號(서울: 韓國行政學會, 1986), pp. 16~18

11) 總合研究開發機構·地方自治研究資料 센터(編), 都市化時代の行政哲學 : 公共 서비스의 內容と負擔(東京: 第一法規, 1980), p.129.

12) 行政改革委員會, 前掲書, p.61.

地方行政理念 가운데서 經營性, 能率性과 직접 관계가 있다.

둘째, 民間의 自律性과 創意性의 伸張이다. 즉 民間部門의 활력을 제고하고 그 機能을 최대한 발휘할 수 있도록 부적절한 行政規制는 이를 폐지 또는 간소화하는 한편 行政規制制度의 운영을 합리화함으로써 民間의 自律性과 創意性을 적극 신장하여야 한다.

다. 役割分擔基準

公共部門과 民間部門간의 役割分擔基準도 論者에 따라 다를 수 있다. 그것은 部門間的 範圍 등 개념자체가 갖고 있는 모호성에서 發生하기 때문이다.

먼저 公·私間의 役割分擔基準으로 ① 外延性이 높은 財貨나 서비스의 生産業務, ② 共同體의 存立에 보다 本質的인 業務, ③ 市場의 기능에만 맡길 수 없는 業務, ④ 社會的 衡平을 推進하고 保障할 필요가 있는 業務, ⑤ 公共部門이 특별히 보호하고 육성해야 할 特定業務, ⑥ 大規模 資本 및 技術業務, ⑦ 社會的 弱者의 保護業務, ⑧ 再生産이 없는 土地와 같이 特定物 自體가 公的인 性格을 띠는 業務 등은 公共部門이 담당하고 나머지는 民間部門이 담당하여야 한다는 지적이다.<sup>13)</sup>

그러나 여기에서는 總合研究開發機構와 地方自治研究資料센터가 제시한 基準을 살펴보고자 한다.

1) 民間部門 優先

公共部門의 擴大는 ① 民間部門의 영역을 축소시키고, ② 個人의 自主性이나 自發性을 약화시키며, ③ 公共部門(行政)은 매우 非經濟的

이기 때문에 民間部門이 우선되어야 한다는 것이다. 이것은 역할분담의 기준이라고 하기 보다는 公·私間 役割分擔의 原則이라 하겠다.

2) 權力性

전염병환자의 격리나 위법건축물의 단속과 같이 住民의 自由意思와는 관계없이 전염병예방 이라든가 地域의 環境整備 등 사회적 필요에 의한 公共目的의 達成을 위하여 權力의 行使가 필요한 機能은 公共部門이 담당하여야 한다는 것이다. 이것은 機能의 性格이 어느정도 公權力을 필요로 하느냐로 측정하는 基準이다.

3) 外部效果

전형적인 公共서비스는 市場財(私的財)에 비하여 ① 非競合性, ② 非排除性, ③ 非選擇性의 특징을 갖고 있다. 이러한 세가지 특징을 外部效果라 하는데 外部效果가 높은 기능을 公共部門이 담당하여야 한다는 것이다. 이것은 그 便益이 불특정다수인에게 파급되느냐 아니면 매우 제한

13) 白完基, 前掲論文, p. 18; 그 밖에 事務를 ① 企劃, ② 施設建設, ③ 施設管理運營, ④ 事業活動으로 나누고 發展的 段階에 있어서 住民과 行政의 役割分擔을 다음과 같이 記述하고 있다.

		企劃 立案	施設 建設	施設管理 運營	事業 活動
住民	C <sub>2</sub>	□	□	□	□
	C <sub>1</sub>				
行政	G <sub>1</sub>	□	□	□	□
	G <sub>2</sub>				

註) C<sub>1</sub>: 住民의 必須的 役割分擔, C<sub>2</sub>: 住民의 任意的 役割分擔, G<sub>1</sub>: 行政의 必須的 役割分擔, G<sub>2</sub>: 行政의 任意的 役割分擔

日本都市センター(編), 自治體の行政サービス: 公, 私の役割分擔(東京: 學陽書房, 1986), p.73.

된 特定人에게만 과급되느냐로 측정하는 基準이다.

#### 4) 安定性

住民의 生命, 財産, 生活과 직결된 機能을 市場機構에 맡기는 것이 오히려 經營不實로 인한 到産 등으로 서비스의 供給이 중단될 염려가 있는 것은 公共部門이 담당하여야 한다는 것이다. 이것은 서비스가 안정적으로 供給되는 것이 事業의 目的에 어느 정도로 필요한가에 따라 判斷한다.

#### 5) 規模의 利益

많은 住民이 필요로 하는 社會的 수요로서 個人이나 企業이 처리하는 것이 전체적으로 보아 非經濟的이거나 非收益性으로 民間企業이 참여하기 어려운 것은 公共部門이 담당하여야 한다는 것이다.

그 밖에 必要性(基本的 需要/所得), 不平等 取扱의 排除, 民間部門 活動에 대한 支援 등의 基準을 제시하고 있다.

## 2. 地方行政理念의 設定

### 가. 地方行政理念의 意義와 重要性

地方行政이 추구하는 價値와 지향하는 理想 및 준수하여야 하는 原則으로, 地方行政의 發展 指標<sup>10)</sup>라 할 수 있는 地方行政理念은 地方自治團體의 役割을 再定立하기 위해서 반드시 검토되어야 할 대상이다. 그것은 地方行政의 理念을 어떻게 규정하느냐에 따라 機能配分의 內容도

달라질 수 있기 때문이다.

그러나 1960年代와 1970年代를 거치는 동안 憲法附則은 地方自治를 거부함으로써 地方行政의 理念은 論議조차 이루어지지 못하였다.

그러던 것이 1980年 第5共和國 全文改正 憲法은 “地方議會는 地方財政自立度を 감안하여 순차적으로 구성하되 그 構成時期는 法律로 정한다.”(附則 第10條)고 규정하여 地方自治에 관한 논의가 다시 일기 시작하였고, 그 후 地方行政에 관한 著書나 論文이 다수 출간되면서 아울러 地方行政理念도 조금씩 다루어지기 시작하였다.

이와 같이 그동안 地方行政理念에 관한 論議가 이루어지지 못했던 것은 다음과 같은 理由로 그 중요성이 인식되지 못하였기 때문이라 하겠다.

첫째, 學問上의 성격에서 연유하는 바와 같이 地方行政의 理念的 體系를 확립하기 위하여 價値體系에 대한 論理추구보다는 현실적 문제 등 當面課題의 해결에만 집착함으로써 상대적으로 理念의 필요성에 대한 인식이 부족했다.

둘째, 그 동안 地方行政이 中央行政의 一線行政 또는 부속행정으로 인식되거나 취급됨으로써 地方行政의 獨自性·自律性이 강조되지 못하여 中央行政의 理念을 그대로 준용하거나 답습하여도 무방하다는 인식때문이 아닐까 생각된다.

여기에서 地方行政理念은 時空間的·文化的 屬性을 갖는다는 점에서 恒久性이나 同時性을 띠지 않으며, 國家의 政治哲學 내지 地方行政哲學의 문제이므로 時代와 國家에 따라 그 社會의 支配的 價値觀을 반영하는 文化的·狀況的·歷史的 制約性을 초월할 수 없다는 점이다. 따라서 地方行政理念은 시대에 따라서 다를 수 있고 또한 行政部門이나 行政過程에 따라서도 그

14) 崔昌浩, 地方自治制度論(서울: 三英社, 1988), p.39.



理念은 다를 수 있다는 특성을 갖고 있다.

나. 地方行政理念의 設定

地方行政理念의 設定은 다음과 같은 이유에서 그 필요성을 발견할 수 있을 것 같다. 즉 經濟開發 등 종래의 能率性 追求를 위한 中央集權의 行政에서 地方分權의 行政으로 전환되기 위해서는 中央政府와 地方政府와의 關係가 垂直的·隸屬的 關係에서 水平的·協調的 關係로 전환되어야 한다는 점이다.<sup>15)</sup> 또한 地方行政의 獨自性·自立性을 확보하기 위하여는 地方政府 스스로가 지켜야 할 行動準則 또는 行政哲學이 전제되어야 한다는 것이다. 이것은 地方自治가 실시됨으로써 經濟優先·開發優先에서 福祉優先, 生活優先<sup>16)</sup>으로 地方行政의 方向이 전환될 것이므로 장래의 公共部門과 民間部門의 役割分擔은 물론 政府間의 事務配分 등 실제문제를 해결하는데 중요한 준거가 될 것임에 틀림없기 때문이다.

이상의 필요성과 기존교과서의 理念을 중심으로 地方行政理念을 <表 1>과 같이 設定해 보기로 한다. 다만 여기에서도 진술한 바와 같이

<表 1> 地方行政理念의 分類

目的指向理念	手段指向理念
民主性	能率性
合法性	效果性
綜合性	多元性
文化性	經營性

15) 岩崎美紀子, “中央·地方關係と 地方政府論”, 都市問題 1月號(東京: 東京市政調査會, 1988), pp. 23~26.

16) 佐久間 彊, 地方自治講義(東京: 第一法規, 1984), pp. 175~177.

時代나 國家, 論者의 價値觀·經驗則에 따라서는 여기에서 分類하고 있는 目的指向理念과 手段指向理念의 位置 및 重要性이 다를 수 있음은 당연하다.

여기에서 民主性, 能率性, 合法性, 效果性이 一般 行政의 理念이라면 綜合性, 多元性, 文化性, 經營性은 地方自治와 관련하여 특히 강조되어야 할 理念이라 하겠다.

다만 한가지 언급해둘 것은 地方行政理念間의 우선순위에 대해서는 이를 인정하는 見解와 그 우선순위에 전혀 언급이 없는 경우가 있는데, 地方行政理念이 狀況的 產物이고 目的과 手段은 항상 連鎖關係를 가지고 있다는 점에서 우선순위를 반드시 인정해야 할 필요성은 없을 것으로 생각된다.

3. 政府間 關係의 再定立

가. 視角의 檢討

1) 政府間 關係의 意義와 重要性

政府間 關係(intergovernmental relations)는 파악하는 觀點에 따라 다소 차이가 있음을 발견할 수 있다.

먼저 G. D. Garson · J. O. Williams는 政府間 關係를 ‘國家, 州, 地方政府間의 行政的·財政的 措置(the administrative and fiscal arrangements between the national, state and local governments)’<sup>17)</sup>로 정의하는가 하면, N. Henry

17) G.D.Garson · J.O.Williams, *Public Administration: Concepts, Readings, Skills*(Boston: Allyn and Bacon Inc., 1982), p.34.

는 '政府單位間에 설정된 法的·政治的·行政的인 일련의 關係(the series of legal, political and administrative relationship established among units of governments)<sup>18)</sup>로 정의를 내리고 있다. 여기에서 N. Henry의 定義는 G. D. Garson · J. O. Williams의 그것과 실질적으로 다른 것은 아니나 N. Henry가 法的·政治的·行政的 측면에 중점을 두고 있는 반면, G. D. Garson · J. O. Williams는 行政的·財政的 측면에 중점을 두고 있다는 차이를 알 수 있다.

이에 비해서 小瀧 敏之는 '政府單位間에 있어서 制度上으로나 事實上으로 設定되었거나 발생할 法的·政治的·行政的·財政的 諸關係'<sup>19)</sup>라고 정의하고 있다. 여기에서 政府間 關係는 한 나라의 政府와 다른 나라 政府와의 관계를 나타내는 國際的(international) 관계를 의미하거나, 한 나라의 政府內에서 이루어지는 政府內 關係(intra governmental relations)를 의미하는 것이 아니라 國內(domestic) 諸政府간의 관계라는 점에 주의하여야 한다.

이러한 政府間 關係에 관한 理論的 考察은 機能配分과 관련하여 중요한 意義를 갖게 된다. 즉 中央政府와 地方自治團體간의 관계를 규명하지 않고서는 機能(事務)配分の 論理를 발견할 수 없다는 것이다.<sup>20)</sup> 즉 政府間 關係를 어떻게 설정하느냐에 따라 기능배분의 範圍는 달라질 수 있다는 데에 그 중요성이 있다고 하겠다.

## 2) 政府間 關係에 관한 視角의 檢討

地方自治團體는 그 地域社會에 필요한 公共서비스를 제공하고 있어서 住民生活에 直接·間接으로 영향을 미치고 있으며, 이것은 地方自治의 實施와 더불어 自治團體의 役割이 더욱 강조될 전망이다. 그러나 자치단체가 地方의 問題를 獨自의으로 해결할 수는 없기 때문에 필연적으로 中央政府와 긴밀한 관계를 맺게 된다.

특히 中央政府와 地方自治團體간의 集權·分權의 調和가 機能配分에 있다는 점에서 이에 관한 이론적 검토는 적실한 機能配分의 接近論理를 형성하게 하여 발전적 방안의 모색을 가능하게 한다는 것이다.<sup>21)</sup>

따라서 이하에서는 中央·地方政府間的 關係에 관한 學者들의 視角을 검토하고자 한다.

### 가) Deil S. Wright

Deil S. Wright는 美國의 경우를 예를 들어 聯邦政府와 地方政府의 관계를 다음의 3가지 模型으로 설명하고 있다.<sup>22)</sup>

첫째, 政府間 關係에 있어서 等位模型(coordinate-authority model)은 聯邦政府와 州政府의 경계를 명백히 구분지을 수 있는 반면에 地方政府(local unit)는 州政府에 의존된 관계를 갖고 있다는 것이다. 이 모형은 政府單位間的 관계가 自治的 性格을 띠게 됨을 보여 주고 權力이나 統制가 州와 聯邦政府사이에 분리되어 있음을 나타낸다! 그러나 이것은 聯邦政府와

18) N. Henry, *Public Administration and Public Affairs* (Englewood Cliffs: Prentice-Hall Inc., 1980), p.378.

19) 小瀧 敏之, 政府間關係論(東京: 第一法規, 1983), pp. 33~34.

20) 鄭德柱, 前揭論文, p.4.

21) 上揭論文, p.1.

22) Deil S. Wright, *Understanding Intergovernmental Relations* (Belmont: Cole Publishing Company, 1988), pp.39~49; 政府間 關係에 관한 模型의 자세한 설명은 上揭論文, pp.4~12 參照.

州政府 및 地方政府의 諸關係에 관한 실제적 운영의 측면을 적절히 나타내지 못한다는 비판을 받고 있으나 특별한 경우와 특정지역에 있어서는 이 모형에 의해 설명되어질 수 있다고 보는 것이다.

둘째, 包括模型(inclusive-authority model)은 聯邦政府로부터 州政府, 地方政府의 단계로 점차 적어지는 것이다. 包括模型에 있어서의 聯邦政府는 州政府和 地方政府의 관계에 있어 그 權力的 폭을 확장하길 원하는 것으로 나타난다. 이런 경우 두가지의 전략이 나타날 수 있는데, 州政府나 地方政府 또는 양쪽 모두의 다양한 權力을 줄여 나가든지 아니면 聯邦政府의 權力을 확대해 나가는 방법이다. 이러한 두가지 戰略은 게임이론으로 이해될 수 있으며 階層制的 성격을 띠게 된다. 包括模型은 中央集權화된 體制에 있어서 上位政府의 統制를 잘 표현하고 있다.

셋째, 重複模型(overlapping-authority model)은 ① 政府次元의 운용실체가 聯邦政府나 州政府 및 地方政府單位에 동시적으로 일어나고, ② 自治區域이나 관할구역의 범위 및 자유재량이 비교적 적은 경우를 뜻하며, ③ 하나의 관할구역에 대한 權力이나 영향력은 매우 제한되며 이러한 제한은 活動이 協商을 통해 이뤄지는 것을 나타낸 것이다. 重複模型은 상호 독립적인 政府間의 관계를 설명하고 있는 것으로서 모든 決定要素들이 상호 競爭의이거나 調整的인 입장에서 해결되어야 한다는 것이다.

Deil S. Wright는 이상의 세가지 模型가운데에서 重複모형이 現代 政府間 關係의 실체를 가장 잘 보여주는 것으로 보고 있다.

나) J.A.G. Griffith

J.A.G. Griffith는 中央政府와 地方政府간의 관계를 3가지로 유형화하고 있다. 즉 自由放任型(laissez-faire), 規制型(regulatory), 獎勵型(promotional) 이 그것이다.<sup>23)</sup>

첫째, 自由放任型은 地方自治團體에 대한 中央政府의 간섭을 가능한 한 최소화하고 中央政府의 是正보다는 지방정부의 지속적인 시행착오를 통해 지식과 능력을 습득해 간다는 것이다. 그러나 이러한 모형은 오늘날 거의 존재하지 않는다고 한다.

둘째, 規制型은 행정서비스의 標準化(standards of service)를 기하고 때때로 中央政府의 政策을 地方政府에 강제하려는 것이다.

셋째, 獎勵型은 중앙정부가 지방정부에 대해 중앙정부의 정책을 채택하도록 地方政府를 설득하거나 강요함으로써 중앙정부의 정책이 效果的으로 집행되도록 하려는 것이다.

다) 村松岐夫

村松岐夫도 政府間의 關係를 3가지로 유형화하고 있다.<sup>24)</sup>

첫째, 垂直的 行政統制模型이다. 이 모형은 地方自治團體를 中央의 下級機關 또는 一線機關으로 간주하는 官治的 自治論으로 4가지의 구성요소로 되어 있다고 한다.<sup>25)</sup>

23) H.Elcock, *Local Government ; Politicians, Professionals and the Public in Local Authorities*(Cambridge : Cambridge University Press, 1982), p.53.

24) 江原道研究團, 地方自治時代の 國家와 地方自治團體간의 關係, 第28回 地方行政研修大會 發表論文, 1989. 11, pp.35~36.

25) 村松岐夫, 地方自治, 現代政治學叢書, 15(東京 : 東京大學出版會, 1989), pp.37~38.

즉 ① 主要 決定은 中央部處의 官僚에 의해 發議·決定된다. 따라서 議會·政黨의 영향력은 그다지 重視되지 않는다. ② 중앙부처는 모든 사업을 組織系統을 통해 말단조직까지 침투시키고 實施하려고 한다. ③ 지방은 上位政府에 대해 순종한다. ④ 중앙부처의 技術的·財政的 援助가 없으면 行政을 수행할 수 없다는 것이 그것이다.

이러한 垂直的 行政統制모형은 일본의 경우 1950년대와 1960년대 초반의 中央·地方關係를 고찰하는데 유용하다고 한다.

둘째, 水平的 政治競爭模型이다. 이 모형은 垂直的 行政統制模型이 議會·政黨·壓力團體·住民 등 政治的 要素를 간과하고 있으며, 地方 그 자체의 內部構造가 分析되지 않는 결점을 지니고 있다고 하면서 ① 中央과 地方政府의 관계는 종속관계가 아닌 水平關係이고 대등한 관계이며, ② 議會·政黨·壓力團體·住民參與 등 政治的 要素는 政府間 關係를 결정하는 중요 요소로서, 政治過程과 交涉過程을 거쳐 지방이 상당한 自律性과 영향력을 가진다는 현실을 설명하기 위해 水平的 政治競爭模型을 제시하였다.

셋째, 相互依存模型이 그것이다. 이것은 中央과 地方自治團體가 相互對立하고 對抗하는 배타적 관계로 볼 것이 아니라 中央과 地方自治團體의 共同利害와 관련된 기능이 비약적으로 증대되고 있으므로 共同利益의 실현을 위해 양자는 서로 협력하고 協調·參與하며 機能을 分擔하는 相互依存關係에 있다고 하는 것이다.

라) 小瀧 敏之

小瀧 敏之는 中央·地方政府間 關係의 基本認識을 다음과 같이 分類하고 있다.

첫째, 機能分擔·協同關係論이다. 이것은 1963年 9月 第9次 地方制度調查會가 「行政事務再配分에 관한 答申」에서 다음과 같이 중앙·지방 정부간 관계에 대한 기본인식을 제시하고 있는데 근거하고 있다. 즉, “國家와 地方公共團體와의 관계를 역사적으로 보면 國家가 後見의 입장에서 지방공공단체를 지배하거나 國家와 地方公共團體가 서로 대립하여 권력을 쟁취하려는 형태로 파악하려는 경향이 있었으나, 現代 福祉 國家에 있어서의 양자관계는 결코 그러한 관계가 아니라 국가나 지방공공단체 모두 統治機構의 일환으로 국가가 中央政府로서 지방공공단체는 地方政府로서 國民福祉의 증진이란 共通目的을 향해 각각 그 機能을 分擔하고 相互協力하여 行政을 처리하지 않으면 안된다. 現代 國家에 있어서 兩者의 기본적인 관계는 각각 機能과 責任을 分擔하면서 하나의 목적을 향해 상호 협력하는 協同關係가 되어야 한다”는 것이다.

第9次 地方制度調查會는 이와 같은 기본인식 아래 固有事務·委任事務라고 하는 전통적 구별은 폐지되어야 한다는 취지를 주장함과 동시에 行政事務再配分の 구체적 방안을 제언하였으나 그 대부분은 아직까지도 실현을 보지 못하고 있다. 그러나 事務再配分은 비록 실현되지 못하였으나 제안된 中央政府와 地方政府의 機能分擔·協同關係論은 그 후의 事務再配分 論議에 있어서 항상 원용되어 왔다는 점은 크게 주목할 만 하다고 한다.<sup>26)</sup>

둘째, 併立的 協力協同關係論이다. 이것은 1979年 9月 第17次 地方制度調查會가 中央·地方關係의 기본을 併立的 協力協同關係로 규정하고 다음과 같이 기술하는데 근거하고 있다. 즉

26) 小瀧 敏之, 前掲書, pp.288~292.

“國家와 地方公共團體의 기본적 관계는 國民福祉向上이라는 共通의 목적을 향하여 각각 그 機能과 責任을 分擔하면서 相互協力하는 것이 原則으로 되어 있으나, 社會·經濟의 발전에 따라서 中央과 地方의 쌍방에 관련이 있는 行政分野가 확대되고 있는 만큼 中央과 地方公共團體가 相互信賴에 입각한 協力·協同關係의 助長·促進이 더욱 요청되고 있다”는 것이다. 이 第17次 地方制度調査會의 併立的 協力協同關係論은 第9次 地方制度調査會의 機能分擔·協同關係論의 연장선상에서 나온 것으로서 그 기본적인 사고방식은 아주 동일하다고 하겠으나 第17次 調査會가 第9次 調査會보다 地方分權의 추진을 주장하고 있다는 점이다.

셋째, 並列系 對等對立關係論이다. 이것은 中央政府의 委任事務라는 관념을 완전히 배제함으로써 中央政府가 機關委任事務方式에 의해 地方政府를 하위기관으로 指揮·監督하는 論理를 상실하게 된다는 것이다. 中央政府와 地方政府는 모두 統治의 主體로서 대등한 관계에 서서 中央政府와 동일한 차원의 정부이거나 여러 政府중의 한 政府로서 水平的으로 그 위치가 부여되고 國民이나 住民의 요망에 직접 대응하지 않을 수 없기 때문에 이에 부응할 필요가 있으면 상호 靈적인 유대·협력을 구하지 않을 수 없게 되어 비로소 진정한 相互 協力關係(two-way partnership)가 생기게 된다는 것이다. 결국 地方分權을 확대·강화해 가는 입장에서는 구태여 협력관계의 확보를 목적으로 주장할 것이 아니라 中央政府와 地方政府가 대등하기 때문에 對立할 수도 있다는 인식을 주지시키는 것이 중요하다고 한다.<sup>27)</sup>

이상의 視角 또는 見解에서 우리 나라의 中央政府와 地方自治團體간의 關係는 D.S.Wright의 包括模型(inclusive-authority model), J. A.G.Griffith의 規制型(regulatory), 村松岐夫의 垂直的 行政統制模型 등 政府間 關係가 權力關係 중심의 범주를 벗어나지 못한 것은 아닐까 생각된다. 그것은 地方自治의 實施留保에 의한 政府間 關係發展의 기회를 상실했기 때문이라 하겠다. 따라서 地方自治의 實施와 더불어 政府間 關係는 D.S.Wright의 等位 또는 重複模型, Griffith의 獎勵型, 村松岐夫의 水平的 또는 相互依存模型 등 對應關係나 水平關係를 이룰 수 있도록 그 制度와 認識을 전환해 나가야 할 것이다.

#### 나. 政府間的 役割分擔

##### 1) 基本視角

行政改革委員會는 政府間 機能配分の 問題點에 대해서도 다음과 같이 지적하고 있다.<sup>28)</sup>

첫째, 전통적으로 中央集權의인 行政體制를 유지하면서 地方自治團體를 國家行政의 下部機關으로 보는 시각이 주도해온 데다, 中央 各部處의 組織과 權限을 유지하기 위하여 機能移讓에 소극적이다.

둘째, 기능을 이양함에 있어서도 관련기능을 총체적으로 이양하지 않고 部分的으로 이양하여 權限과 責任의 不一致現象을 초래하고, 형식상의 機能移讓과 동시에, 여러가지의 사전적 통제 수단이나 조건을 부가하여 機能移讓을 저해하며 實質的 權限을 주지 않고, 調査·確認 등 경미한 부수적 사무만을 委任하여 自治團體의 業務負擔

27) 上揭書, pp.302~303.

28) 行政改革委員會, 前揭書, pp.80~81.

을 가중시키고, 事務移管의 效果를 반감시키는 경우가 많다.

셋째, 地方自治團體 수행기능 중 委任事務, 특히 機關委任事務의 과다로 地方政府의 固有事務의 비중이 너무 낮고 국가의 과도한 감독을 초래하게 되어 地方自治團體의 自律性を 위축시키게 된다.

넷째, 機能의 中央集中과 더불어 人材·知識·情報 등도 中央에 집중되어 있기 때문에 自治機能의 脆弱과 동시에 機能遂行能力과 態勢도 미약하다. 특히 地方自治團體의 業務量증가에 따른 所要人力과 豫算의 同時 확보가 이루어지지 않는 경우 地方自治團體의 負擔加重問題와 行政서비스의 質 低下問題가 發生된다고 하는 것 등이다.

따라서 바람직한 中央政府와 地方自治團體間의 役割分擔을 위해서는 다음과 같은 基本視角이 前提되어야 한다.<sup>29)</sup>

첫째, 地方自治의 確立이다. 이것은 住民自治의 強化와 中央政府에 대한 自治團體의 對等·併立關係의 確立을 의미한다. 즉 住民이 自治團體의 政治·行政過程에 적극적으로 참여하는 體制가 마련되지 않고는 事務나 權限의 自治團體로의 委託이나 移讓은 外견상으로도 民主的일 뿐이고, 國家와 地方自治團體, 市·道와 市·郡·區의 실질적인 法的 對等·併立關係가 이루어지지 않으면 결국 機能배분은 새로운 類型의 中央集權的 地方의 支配를 낳게 된다.

둘째, 效率의 行政運營의 確立이다. 여기에서 效率이란 住民의 生存, 福祉의 確保, 人權保障을 의미한다. 따라서 어떤 行政事務나 權限을 모두 國家 또는 地方自治團體의 어느 하나에 배분하

기 보다는 住民의 生存, 福祉의 確保, 住民의 權利 등을 고려하여 性質에 따라 國家와 地方自治團體 相互關係에서 決定되어야 한다는 것이다.

## 2) 役割分擔基準

中央政府와 地方政府간의 役割分擔基準은 결국 公共財와 公共서비스의 供給責任을 어떻게 割當할 것인가에 대한 問題로서 公共서비스의 最適供給規模를 決定하는 基準이다.

먼저 日本의 關西經濟聯合會는 行政서비스의 效率의 給付條件으로 ① 기술적으로 가장 效率的인 給付方法, 즉 가능한 한 낮은 費用으로 給付할 수 있는 方法을 選擇하고 ② 住民選好에 가장 적합한 行政서비스의 給付形態를 선택한다는 2가지 조건을 전제로 行政需要側에서 住民의 選好와 利益의 擴散, 行政供給側에서 規模의 經濟와 行政施設의 立地基準을 제시하고 그 밖의 基準으로 所得再分配를 들고 있다.<sup>30)</sup>

여기에서는 ① 便益地域 ② 住民選好 ③ 漏出效果 ④ 規模의 經濟 ⑤ 所得再分配를 그 基準으로 제시하고자 한다.

첫째, 便益地域이다. 이것은 公共財 및 서비스의 便益이 미치는 範圍를 기준으로 政府間의 供給責任을 배분한다는 것이다. 따라서 便益地域이 全國적인 서비스는 中央政府가, 地方單位인 것은 市·道 또는 市·郡·區가 담당하는 것이 바람직하다는 것이다. 이것은 日本의 例에서 行政施設의 立地基準에 해당된다고 하겠다.

둘째, 住民選好를 들 수 있다. 이것은 公共財나 서비스의 質 및 供給水準에 관한 住民의

29) 室井 力(編), 前掲書, pp.5~9.

30) 關西經濟聯合會(編), 廣域行政의 經濟效果(東京: 學陽書房, 1968), pp.9~17.

選好가 地域에 따라 다르다고 하는 基準이다. 따라서 이 基準을 충족시키는 서비스는 광범위하게 劃一的으로 供給되기 보다는 오히려 좁은 地域單位에서 住民選好의 特性을 반영시키면서 供給되는 것이 바람직하다는 것이다.

셋째, 漏出效果이다. 이것은 公共財나 서비스의 便益이 그것을 供給하고 있는 地方政府의 管轄區域을 넘어 확산되고 있으나, 그렇지 않느냐하는 基準이다. 만약 그 便益이 地方政府의 管轄區域을 넘는 경우에는 서비스供給費用을 지불하지 않는 다른 地方政府가 便益을 얻게 되므로 이것은 바람직하다고 할 수 없다. 따라서 이러한 基準을 充足시키는 서비스는 廣域行政의 對象이 되며 이것은 日本의 利益의 擴散基準에 해당된다.

넷째, 規模의 經濟이다. 이것은 生産量의 增加에 따라 單位費用이 체감하여 규모의 경제가 발생하는 事務는 中央政府에 귀속시키고 規模의 經濟가 존재하지 않는 경우는 地方政府에 귀속시킨다는 것이다. 그러나 이 경우에 어느 정도 넓은 범위를 공급단위로 하는 것이 가장 적은 費用이 드느냐는 技術的 條件에 따라 결정된다.

끝으로, 所得再分配를 들 수 있다. 이것은 서비스의 便益이 주로 低所得層 또는 疾病과 같이 갑자기 필요한 사람에게 해당하는 기준으로 본래 國家가 全國的·劃一的으로 수행하여야 할 기준이다. 이것은 日本의 例에서 民生에만 집중되어 있으나 그렇다고 경시되어서는 안될 基準이라 하겠다.

### 3) 地方自治團體의 國政參與

地方政府의 機能的 自主性 및 自律性과 관련하여 최근 日本에서 일고 있는 것이 國政參與論

이다. 즉 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, 實施過程에 지방자치단체의 代表者와 그 연합조직이 일정한 制度의 保障下에 직접 참여하고 지방자치단체의 意向을 國政에 반영시키는 것을 말한다.<sup>31)</sup> 이러한 國政參與의 效果는 첫째, 地方自治團體가 國政에 參與함으로써 住民과 가까운 國政을 확보하고 相互 理解와 合議形成을 촉진하며, 상호 利益對立의 事典豫防과 調整의 場을 제공하고 國政의 종적관계를 시정하는 기능을 갖는다는 것이다. 둘째, 이것은 나아가 地方自治團體 본래의 役割인 綜合行政을 실현하고 住民參與를 촉진하며 문제해결 의욕을 촉진하는데 유용하다는 것 등이다.<sup>32)</sup>

따라서 地方自治團體의 國政參與論에 대한 批判이 없지 않으나, 國政參與論은 地方政府의 權限·財政·人事·機能上의 自主性과 自律性을 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 전환시키려는 점에서 중요한 의의가 있다.

## VI. 結 論

이상에서 本稿는 地方行政機能의 配分을 보다 體系的으로 접근하기 위하여 먼저 해결되어야 할 기본전제들을 검토하였다.

첫째로, 地方行政機能의 適正配分을 기하기 위하여는 먼저 公·私間의 役割分擔이 적정해야

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

32) 上掲論文, p.66.

된다는 지적이다. 지금까지 民間部門과의 役割分擔을 경시해 온데 대한 반성에서였다. 民間委託이나 民營化가 여기에서 출발함에도 불구하고 이에 대한 영역은 좀처럼 확대되고 있지 못하기 때문이다. 저간에 한창 논의되고 있는 것이 소위 작은 政府論이다. 얼마전 行政改革委員會가 國家機能과 民間機能의 再定立을 아주 자세히 다룬 것도 이와 궤를 같이 하는 것이라 생각된다. 특히 새로이 창출되는 行政需要의 多樣化·高度化는 그러지 않아도 빈약한 政府財政(公共部門)으로 그 지속성을 유지하려는 것은 결코 바람직할 수 없다.

둘째로, 地方行政領域을 適正化하기 위하여 地方行政理念을 目標指向理念과 手段指向理念으로 區分하고 地方行政에서 앞으로 강조되어야 할 理念을 지적하였다. 地方行政理念의 設定은 地方行政의 綜合的·體系의 方向의 設定이라는 점에서 그 의의가 있으며 未來를 전망하고 問題를 해결함에 있어서는 더욱 그러하다. 이미 앞에서 지적한 것처럼 종래의 地方行政은 그 이념을 경시한 채 分野別 問題解決에만 집착함으로써 綜合的이고도 體系의인 시각이 결여되었다고 생각된다. 다만 여기에서 제시된 理念도 그 자체가 狀況的인 產物임에 비추어 일치된 견해를 얻기는 어려울 것으로 생각되지만 개인적 의견을 개진하면서 그 중요성을 강조하여 보았다.

셋째로, 中央政府와 地方自治團體간의 關係를 검토하였다. 그 중에서도 中央政府와 自治團體간의 關係를 어떻게 파악하여야 할 것인가에 대한 學者들의 視角을 살펴보았다. 지금까지 中央集權的 傳統이 강한 우리 나라에서는 특히 政府間 關係視角에 대한 認識의 轉換이 크게 강조되어야 할 것으로 생각된다. 그렇지 않고서는 機能配分의 適正을 기할 수 없음은 물론 統制方法이 기존의 그것과 크게 달라질 수 없기 때문이다.

끝으로 中央政府와 地方自治團體간의 役割分擔을 모색하였다. 이것은 機能配分의 問題를 보다 複合的인 체계로 인식하고 이를 해결하기 위하여 基本前提들, 즉 公·私間的 役割分擔, 政府間 關係의 검토, 地方行政理念의 設定 등을 모색한 뒤 이에 따라 機能配分에 접근해야 한다는 논리에서 출발하기 때문이다.

日本都市센터 編 '地方自治團體의 行政서비스'라는 책의 서문에서 "行政서비스의 역할분담은 行政改革의 前提條件"이라고 지적하고 있다. 이제 우리나라도 본격적인 地方自治의 實施와 함께 改革의 차원에서 機能分擔에 관한 검토가 있어야 할 것으로 생각되어 機能配分을 위한 視角의 定立이라는 측면에서 理論的 試論으로 제시해 보았다.