地方行政機構의 改編方案에 관한 硏究

夫 萬 根*

目 次

Ⅰ. 序 論
Ⅱ. 地方行政機構의 現況과 問題點
Ⅲ. 地方行政需要의 變動展望
Ⅳ. 地方行政機構 改編의 先決課題
Ⅴ. 地方行政機構의 改編方案
Ⅵ. 結 論

Ⅰ. 序 論

일정한 地域의 주민들이 地方公共團體를 구성하여 그 地域內의 公共問題를 自己責任아래 自己負擔에 의하여 自主的으로 처리하는 것을 地方自治라고 한다면, 自治制아래서의 地方行政의 발전목표는 自治能力의 향상, 住民福祉의 증진, 地域開發의 촉진, 地方文化의 발굴·육성 등에 두어져야 할 것이다. 地方行政機構는 이러한 行政目標와 주민의 與望을 組織化하고 政策化하여 실천해 나가는 틀이기 때문에 현재의 行政機能은 물론 앞으로의 行政環境變化에도 능동적으로 대처할 수 있도록 伸縮性과 適實性을 갖는 방향으로 編制되어야 한다.

地方行政機構가 잘못 編制된다면 이에 의하여 産出되는 行政서어비스는 물론 政策自體의 方向까지도 잘못될 가능성이 있게 된다. 따라서 行政機構를 합리적으로 設計한다는 것은 住民에 대한 行政서어비스의 質을 향상시키는 길이며 나아가서는 진정한 地方自治의 具現을 위한 요체가 되는 것이다.

우리나라의 地方行政機構는 그 동안 여러 차례의 改編과 擴充이 있었음에도 불구하고 中央政府

* 法政大學 副敎授

에 비해 그 構造가 취약하며 狀況適應性과 地域適合性이 높지 못한데다 特別地方行政機關의 濫設로 지방자치단체가 綜合行政을 효과적으로 수행하지 못하고 있다. 그 위에 앞으로 地方自治制의 실시, 都市化, 産業化 등 行政環境의 변동에 따라 急增될 새로운 행정수요는 지방행정에 커다란 壓力要因으로 작용될 것이 예상된다.

지방행정이 이러한 需要를 제대로 充足시키고 진실로 地域住民을 위한 行政이 될 수 있게하기 위해서는 현행 地方行政機構의 문제점을 규명하는 한편 앞으로의 行政需要를 豫測하여 그에 相應하는 機能의 확대와 함께 이러한 機能을 수행하기 위한 道具로서의 行政機構를 보다 合理的인 방향으로 改編해야 할 것이다. 이러한 관점에서 本 硏究는 自治時代 地方行政機構의 합리적인 改編方案을 모색하는 데 그 目的이 있다. 硏究對象은 편의상 地方行政機關중 道·市·郡으로 限定하고 餘他의 행정기관은 除外시켰다.

Ⅱ. 地方行政機構의 現況과 問題點

行政體制는 그가 속해 있는 行政環境과 지속적인 相互作用을 하면서 변화하는 것이므로 地方行政機構의 합리적 改編을 위해서는 먼저 다음과 같은 두 가지 점이 고려되지 않으면 안 된다.

첫째는 地方行政機構가 현재의 行政需要에 얼마나 효과적으로 對應하고 있는 가하는 점이다. 이는 지방행정기구가 行政機能을 제대로 담당함으로써 行政需要를 충족시켜 주고 있느냐하는 現狀의 문제로서 지방행정기구의 實態分析을 통하여 밝힐 수 있는 것이다. 分析結果 행정기구가 그 機能을 제대로 담당하고 있지 못하고 있다면 그러한 機能擔當에 필요한 機構를 新設하거나 旣存의 기구를 개편하지 않으면 안 된다.

둘째는 現行 地方行政機構가 장래에 豫測되는 行政需要變動에 어느 정도 적절히 對處할 수 있는가 하는 점이다. 地方行政環境은 부단히 변화하고 있으며 이에 따라 行政需要도 변동되게 마련이므로 지방행정기구는 이러한 將來의 變動展望에 적절히 대처할 수 있는 방향으로 編制되어야 한다. 이런 점에서 행정수요의 변동을 정확하게 展望하는 것은 대단히 중요한 일이라고 본다.

1. 地方行政機構의 現況

우리나라 地方自治團體의 행정기구는 日政時代에 형성된 骨格을 바탕으로 時代的 必要와 새로운 行政需要의 증대에 따라 部署를 첨가하거나 人力을 확충하는 식의 漸增的인 補強을 해 왔다고 할 수 있다.[1] 그 내용을 보면 제1·제2共和國時代에는 지방자치단체의 행정기구가 주로 管理行政分野에 局限되다시피 編制되었으나 第3共和國의 출범과 더불어 企劃 및 公報業務가 강조되기 시작했고 1960年代 후반에는 生産 및 建設에 관한 機構를 강화시키는 방향의 改編이 이루어졌으

1) 李達坤, "地方自治制를 대비한 基礎自治團體의 組織發展方向", 考試行政, 1989년11월호, 화성사, p.91.

며 1970년대에는 새마을運動을 담당하는 기구가 설치되었다.

그리고 최근에 와서는 都市化와 관련된 行政需要와 地域經濟開發의 필요성에 부응하기 위한 機構가 補強되는 한편 環境問題의 심각성이 대두됨에 따라 環境管理機構가 증설되는 추세에 있다. 道·市·郡별 기구의 現況은 다음과 같다.

가. 道機構의 現況

현재의 道기구는 전국적으로 知事一副知事아래 1室7局내지 1室9局으로 編制되어 있는데 모든 道에 一般行政分野로 企劃管理室, 內務局을, 社會福祉行政分野로 保健社會局, 家庭福祉局을, 民防衛行政分野로 民防衛局을 두고 있다. 한편 産業行政分野로는 모든 道에 地域經濟局과 殖産局이 있으며, 農林局은 江原道와 濟州道를 제외한 道에 설치되고 있는데 江原道에는 농림국 대신에 農政局이 있고 전국에서 유일하게 山林局을 두고 있다.

公共事業分野의 행정기구로는 濟州道를 제외한 모든 道에 建設局이 있으며 京畿道만은 건설국과 함께 都市局을 설치하고 있다. 한편 濟州道는 建設局대신 開發擔當官을 두고 있는데 그 아래 地域計劃課, 建設課, 都市課가 있다. 그런데 農林局이 없는 濟州道는 농어촌개발 및 特作 등의 업무는 地域經濟局에서 담당하고 營林業務는 觀光開發局의 山林課에서 맡고 있다.

나. 市機構의 現況

현행 市行政機構는 그 분류기준이 뚜렷하지는 않으나 대체로 人口規模에 따라 차이를 두고 있다.[2] 인구 10만 이하의 市에는 課制를 실시, 10개 내외의 課를 두고 있는데, 예컨데 인구 8만5천명의 西歸浦市는 2室(企劃監査·文化公報室) 13課(總務·새마을·稅務·會計·市民·民防衛·地籍·社會·産業·觀光·建設·都市·水道課)를 설치하고 있다. 한편 인구 10만~15만의 市는 원칙적으로 擔當官制(總務·開發擔當官)를 실시, 그 아래 10개 내외의 課를 두고 있는 데 예외로 太白市는 지역적 특수성을 고려하여 鑛山擔當官까지 두어 3擔當官制를 실시하고 있다. 한편 室局制는 원칙적으로 인구 15만 이상의 市에서 실시하고 있는데 15만~30만의 경우는 1室(企劃室), 3局(總務·社會産業·建設)을 설치하고 있다. 예컨데 인구 22만의 濟州市의 경우를 보면 企劃室 아래 3擔當官(企劃·文化公報·監査擔當官)을, 總務局에 總務·새마을·稅務·會計·市民·地籍·民防衛課 등 7개課를, 社會産業局에 社會·環境保護·衛生·家庭福祉·地域經濟·産業課 등 6개課를, 건설국에 都市·住宅·建設·緑地·水道·下水課 등 6개課를 두고 있다.

또 인구 30만~50만의 市에는 企劃室과 함께 總務·保健社會·地域經濟·建設·上下水·都市計劃局 등 5~6개局을 두고 있으며 50만이상의 指定市에는 최하 5局(京畿道富川市)에서 최고 7局(慶南蔚山市)까지 두고 있다.

2) 韓國地方行政硏究院, 「2000年을 향한 地方行政座標」 1986, pp.587~588.

다. 郡機構의 現況

현행 郡의 행정기구는 모든 郡에 공통적으로 설치된 기구와 郡의 지역적 특수성을 감안하여 설치된 機構의 두가지로 나눌 수 있다.[3] 모든 郡에 설치된 기구로는 企劃室과 文化公報室, 內務·새마을·財務·社會·建設·民防衛課 등 2室6課이며, 지역실정의 특수성에 따라 설치된 것으로는 農産·水産·山林·都市·畜産·殖産課 등을 들 수 있다. 郡別 기구를 보면 全國 137개의 郡 가운데 9室課가 1개, 10室課가 21개, 11室課가 65개, 12室課가 37개, 13室課는 12개, 14室課는 1개 郡으로 전체 郡의 74%인 102개郡에 11~12室課가 설치되어 있다.[4] 濟州道의 北濟州郡, 南濟州郡은 모두 11室課인데 전국 공통적으로 설치된 機構외에 水産·山林·産業의 3課를 두고 있다.

2. 地方行政機構의 問題點

가. 共通的인 問題點

政府樹立 이후 지금까지 道·市·郡의 행정기구는 괄목하리만큼 확대되었다. 道의 경우는 市·郡에 대한 지도·감독 및 廣域行政機能의 증대에 따라 1949년 地方自治法 시행당시 3局(警察局 제외)에 불과하였던 機構編制가 현재는 1室7局~1室9局으로 확대되었고, 市 역시 그 동안의 都市化·産業化現象에 따른 행정수요의 변화로 기구가 크게 팽창하였다. 특히 郡의 경우는 과거의 단순한 行政單位에서 1961년에 基礎自治團體로 개편되면서부터 기구가 계속 불어났다. 이 같이 道·市·郡機構는 그동안 많은 확충과 개선이 있었음에도 불구하고 다음과 같은 몇 가지의 기본적인 問題點을 안고 있다.

첫째, 현행 지방행정기구는 中央政府에 비해 그 構造가 취약하다. 그동안 기구개편에 있어서 地方自治團體는 중앙정부의 改編幅에 크게 미치지 못하여 上厚下薄性을 띤 逆피라밋型의 양상을 나타내고 있는데[5] 이러한 현상은 하급계층인 市·郡이 더욱 심하다. 이 때문에 지방행정은 과다한 業務를 제대로 수행하지 못해 형식적 처리에 급급하고 있을 뿐만 아니라 住民의 行政需要와 사회적 與件變化를 올바로 유도할 수 있는 體制를 갖추지 못하고 있다.

둘째, 현행 지방행정기구는 狀況適應性이 약하다. 그동안 지방행정기능이 權力行政, 管理行政 중심에서 開發行政, 福祉行政중심의 機能으로 변화하고 있는데도 불구하고 行政機構는 이에 신속히 대응하지 못하여 靜態性을 띰으로써 행정수요와 機構가 均衡을 이루지 못하고 있다. 세째, 지방행정기구는 地域適合性이 약하다. 현행 지방행정기구가 過去보다는 훨씬 地域特性에 적합하도록 調整되고 있다고는 하나 아직도 農村地域과 都市地域, 大都市와 中小都市, 內陸地域과 島嶼

3) 上揭書, p.590.
4) 內務部, 「地方行政機構表」, 1989, pp.213~216 참조.
5) 金東石, "都市 및 開發行政需要 急增에 따른 道市郡機構의 問題點과 改善方案", 「地方行政」, 1980년7월호, 大韓地方行政共濟會, p.75.

地域, 대규모자치단체와 소규모 자치단체 등 地域特性을 제대로 고려하지 않고 劃一的으로 編制되고 있어[6] 지역에 따른 특수성에서 유발하는 行政需要를 제대로 처리하지 못하고 있다.

네째, 현행 道·市·郡의 局課는 割據主義가 강하여 중앙정부 각 部處의 出張所的 색채가 농후하고 地方自治團體 전체로서의 行政의 綜合性이 이루어지지 못하고 있다.[7] 이상에서 道·市·郡 행정기구에 공통되는 문제점을 고찰해 보았는데 다음에는 각각의 階層이 갖고 있는 문제점을 살펴보자.

나. 道機構의 問題點

첫째, 행정기구의 劃一性으로 지역별로 특수한 與件과 行政需要를 충분히 반영하지 못하고 있다. 현행 道의 행정기구를 보면 江原道의 山林局, 京畿道의 都市局, 全南의 水産擔當官, 그리고 濟州道의 觀光開發局을 제외하면 대체로 道간에 차이가 거의 없다. 따라서 自治行政組織으로서의 지역적 특수성, 開發潛在力, 財政力의 차이 등이 제대로 반영되지 않고 있으며 일정한 機能領域에서 행정수요에 제대로 대처하지 못하고 있는 경우가 적지 않다. 이러한 현상의 가장 큰 이유는 道의 自主組織權의 制約 때문이라고 할 수 있다.[8]

둘째, 行政機構의 硬直性으로 社會變動과 이에 따른 行政需要의 변화에 적극적으로 대처하지 못하고 있다. 都市化와 産業化의 급속한 진전은 道를 종래의 農漁村的 성격에서 都市的 성격으로 변화시키고 있으나 모든 道에 農林局과 殖産局이 아직도 존치되고 있는 등 농어촌적 성격에서 그다지 脫皮하지 못하고 있다. 우리나라도 그동안 여러차례에 걸친 經濟開發計劃의 추진으로 工業化가 이루어져 管轄區域내에 工業團地를 포용하게 된 道가 많아지게 되었고(예 : 京畿道, 慶尙南·北道) 10여개의 市를 거느린 道도 생겨나게 되었다(예 : 京畿道). 이같이 각 道의 여건에 따라 행정수요가 달라졌음에도 불구하고 공업단지를 다수 包容한 道 역시 주로 農村地域을 관장하는 다른 道와 마찬가지의 機構를 갖고 있음은 行政의 限界라는 面에서나 行政能力 및 行政需要간의 불균형이라는 점에서 문제가 되고 있다.[9]

세째, 企劃管理室의 기능이 未洽하다는 점이다. 예컨데 企劃·豫算機能도 內務局과 二元化되고 있는 등 企劃管理室이 道전체의 企劃, 政策樹立, 調整機能을 효과적으로 수행하지 못하고 있다.

네째, 道와 特別地方行政機關간에 機能面에서 중복되는 경우가 적지 않아 綜合行政을 수행하는데 제약이 되고 있다. 특별지방행정기관이 수행하고 있는 地域開發 및 建設業務, 兵事와 援護업무, 農産業務중에는 道의 업무와 유사하거나 중복되는 것들이 있는데, 이러한 地方行政의 二元化는 綜合行政의 수행을 저해하며 投資의 낭비와 行政의 비능률을 초래하는 要因의 하나로 되고

6) 金鍾表, 「現代地方行政論」, 日新社, 1984, pp.166.
7) 上揭書, p.167.
8) 韓國地方行政硏究院, 前揭書, p.583.
9) 上揭書, pp.583~584.

있다.

다. 市·郡機構의 問題點

첫째, 각 市·郡別로 地理的, 經濟的, 文化的 특수성이 반영되는 機構編制가 되지 못하고 있다. 地域의 행정수요는 인구, 住民의 구성, 지리적 사정, 産業의 배치, 都市化정도, 財政力 등의 요인에 따라 각각 다르게 나타나게 마련인데도 市·郡의 현행 機構는 이러한 행정수요와 環境에 재대로 부응하지 못하고 있다.

둘째, 都市計劃專擔機構가 취약하다는 점이다. 都市計劃은 도시의 未來像을 결정하는 것이며 도시를 定住空間 및 生活空間으로 하고 있는 주민들의 利害關係에 직·간접적으로 큰 영향을 미치는 것이므로 그 樹立에는 고도의 專門人力과 機構를 필요로 한다. 그런데 市의 현행 都市計劃專擔機構를 보면 인구 25만의 木浦市에는 都市計劃局을 두고 있으나 인구 50만의 全州市에는 都市計劃課만이 있으며 人口 20만이내의 市와 郡은 係單位에서 담당하고 있어 합리적인 업무수행을 못하고 있다.

세째, 상당수의 市와 모든 郡의 企劃機能이 취약하다는 점이다. 따라서 市·郡의 中·長期發展目標 등을 설정하고 計劃을 立案하는 자체능력이 미약한 실정인데 地方自治制의 실시에 따라 모든 行政活動 및 사업계획을 上級行政廳의 관여없이 基礎自治團體가 樹立·執行하게 될 때 이러한 企劃機能의 취약은 行政의 합리적 수행에 큰 制約要件이 아닐 수 없다.

네째, 開發行政機能이 分散되거나 중복되어 있어 體系性있는 개발행정이 이루어지지 못하고 있다. 行政機構는 능률을 최대로 도모할 수 있도록 編制되어야 하는데도 불구하고 市·郡의 새마을課와 建設課, 綠地課간에, 또 建設課와 都市課간에 機能重復이 적지 않은데다 이들 기능을 조정할 수 있는 組織體系가 확립되지 못해 開發業務의 추진에 있어서 비능률을 초래하고 있다.

더구나 郡의 地域計劃擔當機構는 너무 취약한 실정이다. 지방자치시대에 있어서 地域의 均衡開發에 대한 행정수요는 대폭 增加될 것이 예상되는데 현재와 같은 係單位수준의 地域計劃機構와 人力을 가지고는 자발적이고도 능동적인 地域計劃業務의 수행은 거의 불가능한 실정이다. 다섯째, 産業化·都市化에 따라 현재의 郡은 상당한 都市機能을 수행하고 있는데도 불구하고 郡機構는 아직도 農政을 中心으로 한 一次産業行政爲主의 組織形態에서 완전히 탈피하지 못하고 있다.

Ⅲ. 地方行政需要의 變動展望

1. 地方行政의 發展目標

自治制아래서 地方行政이 指向해야 할 方向 내지 實踐目標는 다양할 것으로 예상되지만 가장 기본적인 것은 다음의 네 가지로 集約될 수 있다고 본다.

첫째는 自治能力의 向上과 住民參與의 機會를 확대하는 것이다. 지방자치의 本質이 地方住民에 의해 자기의 事務를 스스로의 能力으로 처리하는 것이라면 주민의 自治能力이야말로 地方自治 具現의 필수요건이라고 하겠다. 따라서 앞으로 지방행정은 自治能力의 培養을 단순한 技術的 知識의 관점에서만 볼 것이 아니라 하나의 理念으로 삼고 능력을 배양시키는데 노력해야 할 것이다.

지방자치의 효율적 수행을 위해서는 住民과 行政간의 對話를 통한 合意, 說得과 양보의 調和, 私益보다 公益을 우선하는 자세가 무엇보다도 필요한데 이는 불가피하게 住民參與의 문제와 관련된다. 지방행정에 있어서 住民參與는 이제 必須的 過程이 되었지만 주민참여가 實效를 거둘 수 있기 위해서는 行政情報의 과감한 公開와 參與通路의 개선이 시급하다고 하겠다. 행정은 주민참여가 時間, 人力, 費用面에서 비능률적이라는 기계적 能率觀만을 고집할 것이 아니라 社會的 能率觀에서 行政을 인식해야 할 때가 되었다고 본다.

둘째는 보다 均衡있는 地域開發을 기하는 일이다. 그동안 우리나라의 開發政策은 總量的 開發中心으로 추진되어 대도시와 工業爲主의 개발틀을 벗어나지 못하였기 때문에 都市와 農村간, 地域과 지역간은 물론이지만 階層간에서도 不均衡現象이 심화되었다. 이러한 현상은 이제 지역격차라는 단순한 경제적, 物理的 次元의 문제를 벗어나 地域間, 階層간의 긴장과 갈등을 高潮시키는 人間的, 心理的 차원의 문제로까지 되고 있다.

따라서 지방자치시대의 地域開發은 國家中心의 경제 및 國土開發과 住民主導의 地域社會開發의 중간에 서서 自然資源과 人的 자원의 효율적 活用을 통한 지역적 특성에 적합한 開發을 촉진시키는데 目標를 두어야 할 것이다. 한편 開發의 方式도 下向式開發에서 上向式開發로, 巨視的 개발에서 微視的 개발로, 外發的 개발에서 內發的 개발로 轉換되어야 할 것은 물론이다.

세째는 지역주민의 福祉需要를 그 지역의 實情에 적합하게 充足시켜 주는 것이다. 주민복지의 향상을 위해서는 「삶의 質」을 구성하는 일반적 要素들이 충족될 수 있도록 해야 하고 都市化의 충격을 吸收하고 濾過시킴으로써 韓國的 福祉의 특색을 살릴 수 있도록 고려하지 않으면 안 된다. 「삶의 質」을 구성하는 요소는 所得條件, 環境條件, 社會條件을 들 수 있는데[10] 이러한 條件들은 相對的 槪念이기 때문에 지역주민들의 欲求水準이나 地域資源과 與件에 따라 달라질 수 있다. 그러나 지방자치단체는 自治行政能力의 향상을 통해 이들 與件의 기본적인 充足을 위해 노력해야 하는바 그 중 지역간 福祉의 均質化 및 環境保護는 그 중요성을 아무리 강조해도 지나치지 않을 것이다.

네째는 地方文化의 發掘·育成이다. 지금까지 지방행정의 文化에 대한 전반적인 關心은 他 部門의 成長·開發에 쫓긴 나머지 그늘에 가리워져 왔다고 해도 과언이 아니다. 그러나 住民의 所得增大와 意識向上에 따라 中産層이 증가되고 그들이 文化·藝術·趣味에 대한 選好가 급속히 커지고 있음을 감안할 때 지방행정이 이들의 欲求를 제대로 受容하지 못한다면 「삶의 質」이나 진정한 福祉의 향상은 결코 기할 수 없을 것이다.

---

10) 金學魯, 「都市化時代의 地方行政論」, 博英社, 1988, pp.44~45.

文化行政이란 단순히 美術館이나 文化施設을 확충하고 文化行事를 개최하는 部門行政이 아니라 建物을 하나 짓는데도 배려를 하여 個性的인 地域社會를 創出하는 한편 지역주민들이 그 地域에 사는 것을 보람으로 생각할 수 있도록 行政全般을 文化的 視覺에서 재평가하는 것이다. 따라서 自治時代는 지역적 特性과 歷史를 살리는 文化行政을 지향해야 할 것이고 특히 傳統文化를 발굴하고 재조명하여 이를 창조적으로 繼承해 나갈 수 있어야 한다. 이상에서 自治時代 지방행정의 發展目標를 고찰해 보았는데 이러한 目標는 지방행정기구에도 직접적인 영향을 미치게 된다.

2. 地方行政需要의 變動展望

가. 行政環境變化가 地方行政에 미치는 影響

앞으로의 行政環境은 광범위하고 엄청난 속도로 변화될 것이 豫想되는데 이러한 변화는 地方行政에 많은 영향을 미치게 될 것이다. 앞으로 10년 정도를 내다볼 때 각 分野의 環境變化가 지방행정에 미칠 중요한 影響으로는 다음과 같은 점을 지적할 수 있다.[11]

첫째는 사회적 環境變化가 地方行政에 미치는 영향이다. 사회적 환경은 地方行政의 대상이 되는 人間集團의 構造와 機能에 관한 현상이므로 지방행정으로서는 이를 올바로 受容하여 적절히 對處하는 한편 그 변화를 바람직한 方向으로 誘導해 나가야 할 環境部門일 것이다. 사회적 환경으로서의 都市化現象의 加速化는 지방행정의 中心을 都市로 전환시키고 地方行政階層 및 區域體系를 변화시키게 될 것이며, 국민의 生活水準向上과 活動領域의 확대는 公共需要의 증가를 가져오고 公共서어비스에 대한 期待感도 높아지게 되므로 供給의 압박은 더욱 커지게 될 것이다.

국민의 意識水準향상과 民間部門의 성장은 국민의 行政에 대한 參與와 批判의 강화를 가져오게 되므로 이를 受容하고 처리할 行政能力의 확보를 필요로 하며 社會組織 및 住民團體의 증가와 地位의 향상은 지방행정에 壓力要素로 작용하게 될 것이다. 한편 인구의 증가, 특히 老齡人口의 증가는 社會福祉部門에의 財政投資壓力을 가중시키고 生産年齡 人口의 증가는 고용을 위한 就業機會의 확대를 필요로 하며 여가시간의 증대는 休息과 慰樂을 위한 여가空間 및 施設擴大를 요청할 것이다.

둘째는 政治·行政環境의 변화가 지방행정에 미치는 영향이다. 정치·행정환경은 지방행정에 적극적이고도 短期的인 영향을 가장 강하게 미치는 環境인데 그 이유는 지방행정은 國家行政의 下位體系이고 地方自治가 國家統治의 한 부분으로서 지방자치단체의 行政權은 국가로부터 주어지는 것이기 때문이다.

정치·행정환경으로서의 民主主義의 발전은 지방자치의 強化를 가져옴으로써 國民의 정치·행정에의 參與가 활발해지며 地方分權化의 촉진은 지방자치단체의 自治權伸張과 더불어 이를 受容·處理할 능력을 필요로 하게 된다. 지방행정의 自律的 權限과 責任性이 강조됨에따라 地方自治團

11) 金安濟, 「地域開發과 地方自治行政」, 大明出版社, 1989, pp.605~608. 崔昌浩, 「地方自治制度論」, 三英社, 1988, pp.147~148. 韓國地方行政研究院, 前揭書, pp.53~57 참조.

體의 機能은 社會福祉, 環境, 土地, 住居部門에 치중하게 될 것이며 電算化등 行政技術과 裝備의 발달은 지방행정의 節次와 遂行方法에 영향을 줌으로써 地方公務員의 專門化와 技術化를 촉진시킬 것이다.

세째는 産業·經濟環境의 변화가 지방행정에 미치는 영향이다. 앞으로 産業化의 진행에 따라 도로건설 등 社會間接 資本施設에 대한 投資需要가 계속 커질 것이며 産業構造의 非農業部門으로의 전환은 地方政府의 産業行政 방향전환에 壓力要因으로 크게 작용할 것이다. 한편 生産增大에 따른 資源不足現象은 에너지절약의 生活化와 資源節約型開發을 불가피하게 할 것이며 산업화, 도시화의 가속화에 따라 環境汚染問題는 더욱 심각하게 되고 이의 해결을 위한 지방행정의 노력은 더욱 강화되지 않을 수 없을 것이다.

나. 地方行政需要變動의 主要內容

행정수요란 行政에 의하여 解決되기를 바라는 社會一般의 期待와 要求를 말한다. 그러나 행정수요는 特定의 個人 또는 集團의 기대와 要求가 그대로 구체적인 행정수요를 이루는 것이 아니라 그 다양한 기대와 요구가 對立·鬪爭·妥協을 통하여 社會的 需要를 이룰 때에 형성되는 것이다.[12]

이와 같이 형성되는 行政需要는 時代와 場所에 따라 그 內容과 質을 달리한다. 즉 農業社會의 행정수요와 오늘날 産業社會의 행정수요는 그 내용과 質에 있어서 판이하며 또한 같은 時代에 있어서도 地域간에 차이가 있게 된다.

앞으로 일어날 環境的 與件의 변화는 地方行政에 영향을 미치게 되고 이러한 영향은 새로운 行政需要를 발생시킨다. 行政環境의 변화로 장차 강하게 부각될 것으로 豫測되는 行政需要가운데서 중요한 몇 가지는 다음과 같다.[13] 첫째는 自治行政需要로서 民主化와 地方自治制실시에따라 발생할 自治行政需要는 민주적인 地方政治의 확립을 비롯하여 자치단체의 存立을 위한 機能의 수행, 住民參與와 주민의 欲求를 수용하고 처리하기 위한 制度마련과 그 運營등으로 나타날 것이다.

둘째는 地方特化行政需要로서 이는 地域別 특수성을 開發·育成하기 위한 經濟·社會 및 文化的 행정수요인 것이다. 지방자치제실시에 의한 地方時代의 전개는 地方住民들로 하여금 특색있게 自己地方을 개발하고 다른 地域보다 더욱 살기좋은 고장으로 발전시키고자 하는 意慾과 努力을 고취토록 할 것이며 이는 곧 지방행정의 새로운 課題로 등장하게 될 것이다.

세째는 지방행정의 基盤強化를 위한 수요의 지속적 增大이다. 자치시대의 地方行政은 주민들의 日常生活에 편의를 제공하고 生活·流通活動을 촉진함으로써 定住與件을 강화하고 地域經濟의 활성화를 위한 基盤施設을 확충해 나가지 않으면 안 된다. 특히 土地의 안정적 供給과 上·下水道 등 生活便益施設의 개선, 교통·통신망과 水資源 등 社會間接資本의 확충은 앞으로도 계속되어야 하며, 따라서 이에 관련된 地方行政의 역할은 더욱 강조되게 될 것이다.

---

12) 崔昌浩, 上揭書, p.145.

13) 金安濟, 前揭書, pp.724~725. 崔昌浩, 上揭書, pp.148~149. 金安濟, "行政需要의 變化와 行政對應", 「地方行政」, 1987년 10월호, 大韓地方行政共濟會, pp.41~42.

네째는 福祉行政需要로서 앞으로 전개될 지방행정의 초점은 지방주민의 福祉增進에 두어야 하며 특히 住民共通의 社會福祉的 영역과 個人 또는 民間次元에서 해결하기 어려운 部門에 대한 行政의 관여가 필요하게 될 것이다. 의료·보건·청소·환경·노인·청소년 및 失業者 등의 社會問題는 더욱 확대되고 이를 담당해야 할 행정수요는 더욱 증가하게 될 것이다.

다섯째는 廣域行政需要의 증대로서 주민생활 및 경제활동의 空間的 확대와 더불어 規模經濟性의 확보, 投資效率性의 提高, 管理便益性 강화의 필요에 따라 廣域的 기능이 증가하고 있으며 이와 같은 경향은 앞으로 더욱 深化될 것으로 보인다. 특히 大都市와 그 周邊地域에 걸친 上水道, 쓰레기 및 분뇨처리, 교통, 환경보건, 그리고 公園과 유원지 등의 慰樂空間은 광역적 성격을 띠고 있어 어느 하나의 自治團體만으로서는 감당하기 어려우며 또한 自治團體別 관리에도 많은 문제를 갖고 있기 때문에 광역행정의 필요성은 더욱 강조될 것이다.

여섯째는 科學行政需要로서 科學技術의 발달은 앞으로 더욱 深化될 것이고 이는 行政部門에도 영향을 주어 행정의 科學化를 촉진하게 될 것이다. 情報體系의 擴大, 컴퓨터의 實用化, 行政裝備의 과학화, 사무처리의 기계화, 行政節次의 標準化 등에 의해 행정의 능률성과 便宜性을 제고시키게 되며, 따라서 이를 가능케 하기 위한 制度의 수립, 體制개편, 人力의 확보, 장비마련 등의 행정수요가 증가하게 될 것이다.

일곱째는 調整行政需要로서 앞으로의 지방행정은 밖으로는 國家 및 他 자치단체와의 業務調整이 더욱 필요하게 되고 안으로는 자치단체와 住民間, 利益團體와 一般住民間, 그리고 地方議會와 執行機關간에 利害關係를 조정해야 할 사항들이 대폭 증가될 것으로 예상된다. 이에 따라 지방행정 次元에서 對話와 說得, 理解와 受容, 協商과 調整을 위한 행정수요가 많이 발생하게 될 것이다.

지금까지 行政需要變動의 주요내용을 예측해 보았는데 이러한 수요변동은 行政環境의 변화에 따른 불가피한 現象인 바 지방행정의 입장에서는 이에 능동적으로 대처할 수 있는 적절한 制度的 裝置가 이루어지지 않으면 안 된다. 이러한 장치로서 들 수 있는 것이 法制의 整備, 人力의 補強, 財源의 확보 등인데 이중 行政組織은 행정수요의 변동에 따라 특히 새로히 부각될 需要를 무리없이 해결할 수 있는 方向으로 改編되어야 할 것이다.

Ⅳ. 地方行政機構 改編의 先決課題

지방행정기구가 合理的으로 改編되기 위해서는 다음과 같은 몇 가지의 課題가 先決되지 않으면 안 된다. 이러한 課題들은 지방행정의 기구편제에 직·간접적으로 영향을 미치는 것들이기 때문이다.

1. 地方自治團體의 自主組織權 認定

지방자치단체는 그 區域과 位置가 각각 다를 뿐만 아니라 자연적 特性과 條件도 相異하므로 行政需要 역시 質·量의 面에서 한결같지 않다. 따라서 자치단체가 그 지역에 적합한 行政을 수행해 나갈 수 있게하기 위해서는 어느 정도의 自主組織權을 인정해야 할 것이다. 美國의 지방자치단체들은 自治憲章에 의하여 그 지방의 특수한 行政需要에 대응하는 行政機構를 설치하고 있으며 캐나다, 프랑스, 日本 역시 自治團體別 행정수요에 對應하는 機構를 自主的으로 설치하고 있다.[14]

그러나 우리나라는 中央政府에 의한 統制의 過多性으로 인해 自主組織權은 매우 협소한 실정에 있다. 地方自治法 제102조에 의하면 행정기구의 設置·廢止는 원칙적으로 市·道에 있어서는 大統領令으로, 市·郡·自治區에 있어서는 市·道知事의 승인을 얻어 당해 자치단체의 規則으로 정하도록 되어 있다. 그런데 이러한 規則을 정하는데 있어서도 일일히 中央政府가 統制와 간섭을 하고 있기 때문에 지방자치단체의 自主組織權은 사실상 거의 인정되지 않고 있다.

따라서 發展行政아래서 변화하는 諸般 環境에 적극 대응함과 동시에 自治團體長의 책임아래 각종 業務를 처리해야 하는 自治時代에 있어서는 행정조직을 伸縮性있게 운영할 수 있도록 자치단체의 自主組織權을 폭 넓게 인정해야 할 것으로 본다. 즉 자주조직권이 인정되어 그 범위내에서 각급 地方自治團體가 그 行政機能을 수행하는데 적합한 行政組織을 자주적으로 編成하거나 改革할 수 있도록 하는 보장이 있어야 할 것이다. 自治憲章制를 채택하고 있는 美國의 市政府가 누리는 완전한 의미의 組織權은 아니라고 하더라도 최소한 여러 組織模型 가운데서 자치단체가 그의 組織을 스스로 선택할 수 있을 정도의 自主組織權은 인정되어야 할 것이다.[15] 이런 의미에서 지방자치법에는 자치단체가 參照할 행정기구의 模型(基準)을 제시하는데 그쳐야 한다.[16]

2. 國家와 地方自治團體간 機能의 再配分

지방행정기구의 합리적 개편을 위해서는 먼저 地方行政의 機能領域을 劃定하는 일이 필요한데 이는 세 가지 관점에서 접근할 수 있다고 본다.

첫째는 中央政府一廣域自治團體一基礎自治團體간의 機能配分[17]을 합리화하고 그에 相應하게 지방행정기구를 조정하는 것이다. 둘째는 지방자치단체의 機能중에서 公企業化하거나 民間委託이 바람직한 것은 그러한 조치를 취하고 그에 관련된 行政機構는 축소 또는 調整하는 것이다. 세째는 지방자치단체와 特別地方行政機關간의 機能重復을 해소하고 兩者의 관계를 재정립하는 것이다. 그러면 먼저 國家와 지방자치단체간의 機能再配分 문제에 관해 고찰해 보자.

---

14) 鄭世煜, "地方自治制實施에 따른 地域開發 行政體制", 「韓國行政學報」, 제23권 제2호, 韓國行政學會, 1989, pp.448~449 참조.

15) 韓國地方行政硏究院, 前揭書, p.596.

16) 鄭世煜, 前揭論文, pp.464.

17) 여기서의 機能配分이란 地方自治團體가 制度上 또는 事實上 擔當·處理할 行政事務의 配分을 의미한다. 이에 대해서는 金學魯, 前揭書, p.145 參照.

기능배분의 문제는 일정한 行政區域내의 주민에 대한 서어비스의 供給機能을 누가 담당하느냐의 문제로서 국가와 自治團體간의 機能配分의 문제임과 동시에 또한 自治團體중에서도 廣域自治團體와 基礎自治團體간의 機能配分을 어떻게 하느냐의 문제이기도 하다. 지방자치단체의 기능배분에 대해서 舊地方自治法은 「지방자치단체는 그 지방의 공통적 事務와 法令에 의하여 그 단체에 委任된 사무를 처리한다」[18]고 하여 구체적인 例示規定없이 포괄적으로만 규정하고 있어(包括的 受託方式), 구체적인 기능은 개별적인 法律과 行政命令에 의해 國家의 意思대로 그 所管이 결정됨으로써 문제가 많았다.

그런데 1988년에 全面改正된 地方自治法에서는 이를 是正하여 자치단체의 주요사무를 市·道 및 市·郡·自治區별로 例示하고 事務配分의 기준도 개략적이나마 提示함으로써[19] 종래에 비하여 괄목할만한 진전을 이룩하였다. 그러나 이러한 階層別 例示나 概略的 提示만으로서는 자치단체별 事務의 실제 內容이 아직도 명확하지 아니하고 事務內容 및 配分의 구체적 妥當性을 기하지 못하고 있다.[20] 따라서 앞으로 지방자치단체가 階層別로 처리할 사무의 내용을 보다 구체화하고 계층간의 機能分擔의 기준도 보다 합리적으로 定立되어야 할 것이다.[21]

실제로 현재 우리나라에 있어서 機能配分이 안고 있는 문제점은 대단히 광범하고 다양하다. 行政機能의 과도한 中央執權性으로 機能分擔體系에 있어서 現地性이 무시되고 執行的 機能까지도 중앙정부가 장악하고 있다. 또 機能을 이양함에 있어서도 關聯機能을 총체적으로 이양하지 않고 部分的으로 이양하여 權限과 責任의 불일치 현상을 초래하고, 形式上의 이양과 동시에 여러가지 事前的 統制手段이나 條件을 부가하여 기능이양의 實效性을 저해하고 있으며, 실질적 權限은 주지 않고 調査·確認 등 경미한 부수적 事務만을 위임하여 지방자치단체의 業務負擔을 가중시키고 機能移讓의 효과성을 반감시키는 경우가 많다.

한편 지방자치단체의 事務가운데 固有事務보다는 委任事務, 그 중에서도 특히 機關委任事務의 비중이 과다한 실정이다. 機關委任事務의 과다는 지방자치단체를 國家機能의 下請機關으로 전락시키는 중요한 要因이 되고 있고 國家와 자치단체간의 行政責任의 所在를 不分明하게 하며 국가의 과도한 統制·監督을 초래하게 되어 자치단체의 自律性을 위축시키게 된다. 또한 機關委任事務의 과다는 행정에 대한 地方議會와 住民의 關與 및 意思反映의 통로를 봉쇄하며 전국적인 劃一行政의 그늘에서 지방행정의 特殊性이 희생되기 쉽다.

한편 中央政府가 편의에 따라 市·道의 開發行政機能과 동일한 기능을 管掌하는 特別地方行政機關을 설치함으로써 지방자치단체와의 기능 중복을 초래하고 綜合行政을 제약하는 경우도 적지 않다. 따라서 앞으로 자치시대를 맞아 진정한 의미의 自治行政을 수행해 나가기 위해서는 일정한

18) 地方自治法 제3조
19) 地方自治法 제9조, 제10조 참조.
20) 崔昌浩, 前揭書, p.154.
21) 崔昌浩, "國家와 地方自治간의 機能再配分", 「行政研究」, 제5집, 建國大行政問題研究所, 1980, p.12.

原則에 따른 보다 합리적인 機能再配分이 절실히 요청되고 있다고 하겠다.

행정기능의 配分에 있어서 지켜져야 할 原則이 무엇이냐에 대해서는 日本의 關係專門機關에서 제시한 다양한 내용들이 있다. 우선, 日本의 行政實態를 조사한 Shoup使節團(1949년)은 그 報告書에서 기능배분의 원칙으로서 行政責任明確化의 원칙, 能率의 원칙, 地方自治團體優先의 원칙을 제시하였고 日本 臨時行政調査會(1964년)는 現地性, 綜合性, 經濟性을 들고 있다. 또 日本의 關西經濟聯合會(1971년)는 住民選好性, 統一性, 外部性, 便利性, 財政效果性, 綜合性을 제안하고 있다.[22]

그런데 機能配分의 원칙은 국가와 자치단체와의 관계, 자치단체 상호간의 관계, 能率性과 民主性의 조화, 行政區域 및 階層構造 등 복잡하게 얽힌 관련 요소들이 많기 때문에 그 原則을 쉽사리 찾아낼 수 있는 성질의 것은 아니다. 또 기능배분의 원칙은 행정환경의 변화에 따라 계속 補完·發展되어야 할 행정의 基本課題이기는 하지만 現 時點에서 국가와 지방자치단체간에 機能配分의 불명확성을 해소하기 위해 가장 필요로 하는 원칙으로서는 다음의 몇 가지를 제시할 수 있다.

첫째는 基礎自治團體優先의 原則이다. 이 원칙은 住民參與나 住民統制와 같이 보다 확고한 地方自治制에 대한 意志의 표현인 동시에 上級團體나 국가의 감독과 통제아래서 부당하게 自治事務의 領域이 유린되는 우려를 미리 排除하는 效果를 얻을 수 있다. 또한 이 原則의 적용은 上級自治團體와의 성격상의 차이를 분명히 할 수 있는 效果를 갖기 때문에 住民으로 하여금 진정한 의미의 자치단체는 그들의 身邊가까이에 있는 基礎自治團體라는 사실을 인식케 한다.[23]

둘째는 綜合性의 원칙으로서 行政을 종합적으로 처리하기 위하여 特別地方行政機關보다도 지방자치단체에 사무를 집중적으로 配分하여야 한다. 세째는 經濟性의 原則으로서 행정사무의 능률적 執行을 위하여 事務를 각 自治團體의 規模·能力을 고려하여 配分하여야 한다.

네째는 計劃과 執行의 分離原則으로서 全國的으로 同一한 水準을 유지해야 할 기능에 대하여 中央政府는 計劃과 基準을 담당하도록 하고 그 執行은 지방자치단체가 담당하도록 해야 한다. 이러한 原則을 바탕으로 地方自治時代를 맞아 國家가 수행하고 있는 機能중에서 지방자치단체에 移讓해야 할 것으로는 地方議會代行機能 등의 自治的 기능과 기타 자치단체가 수행함이 효율적인 機能을 들 수 있다. 국가사무 중 自治的 機能은 計劃樹立, 執行, 評價의 전 과정이 종합적으로 이루어지도록 總體的으로 이관하고,[24] 住民參與의 확대를 통한 民主化의 실현과 國家發展을 위한 能率性을 調和시킬 수 있도록 하는 방향으로 機能을 配分해야 한다.

---

22) 和田英夫, 「現代地方自治論」, 評論社, 1965, pp.247~249. 吉富重夫, 「地方自治：實態と展望」, 經草書房, 1970, pp.105~109. 臨時行政調査會答申, "行政事務の配分に關する改革意見", 地方自治制度研究會編, 「國·地方公共團體の行政改革」, ぎょうせい社, 1978, pp.259~260.

23) 金學魯, 前揭書, pp.230~231.

24) 行政改革委員會, 行政改革에 관한 建議, 1989.7. p.82.

3. 地方公企業化 및 事務의 民間委託

오늘날 地方公企業의 範圍는 擴大化傾向에 있다. 즉 주민의 서어비스需要가 다양화하고 있고 經營環境의 악화 및 막대한 先行投資의 필요성 등의 條件때문에 營利만을 추구하는 民間企業에 公共性의 서어비스提供을 기대하기 어려우므로 지방자치단체가 公企業을 경영하는 상황이 加重되고 있는 것이다.[25] 우리나라에서도 地方公企業이 제도화되고 있는데 廣域自治團體와 인구 50만이상의 市는 地方公社를 설립할 수 있다.[26] 地方公社의 經營對象事業은 水道, 자동차운송, 地方道路, 下水道, 청소·위생, 의료, 주택사업 등 일정한 기준에 달하는 11개의 法定事業과[27] 大統領令이 정하는 10개의 사업 등 모두 21種에 이르고 있다.[28]

그러나 현재 實際로 설립·운영되고 있는 地方公社는 서울市의 地下鐵公社와 종전의 市·道立病院이 지방공사로 전환된 정도에 불과하며 기초자치단체 중에서는 아직 그 例가 없는 실정이다. 日本의 경우에는 이러한 地方公社의 설립이 활발히 이루어져 行政의 負擔을 덜어주는 한편 經營合理化를 기하고 있는데 우리나라의 경우도 大都市와 2개 이상의 市·郡에 걸치는 이른바 廣域圈事業으로서 地方公社설립은 그 필요성이 매우 크다고 하겠다. 그런데 문제는 지방자치단체가 公企業經營에 착수할 수 있게 하는 基準으로서 住民福祉增進에의 기여에 관한 判斷基準을 어디에 둘 것인 가이다. 이것은 일반적으로는 주민들의 要求와 關心이 그 제1차적인 基準이 되고 企業經營의 期待效果 및 將來展望, 財政負擔 등을 가미하여 종합적인 比較衡量을 통해서 신중히 판단하여야 할 것이다.[29]

그러나 현재의 地方行政機能 중에서 地方公社가 수행하는 것이 바람직하다고 판단되는 것으로는 ①企業的 성격과 公益的 성격을 동시에 가지는 기능 ②特定産業의 早期育成과 관련되는 기능 ③天然資源의 보전·管理와 관련되는 기능 ④獨占性이 강한 企業的 성격의 기능 등이라고 할 수 있다.[30]

다음에는 地方行政機能의 民間委託에 대해 고찰해 보자. 현행 지방행정기능의 民間委託은 地方自治法(제95조 제3항)과 「行政事務의 委任 및 委託에 관한 規定」에 근거하고 있다. 행정사무의 民間委託은 국가 또는 自治團體가 그 權限에 속하는 사무 또는 事業의 일부를 私人인 法人·團體 또는 個人에게 맡겨 그의 名義와 責任으로 처리하도록 하는 제도이다. 현재 中央政府에서는 이러한 委託이 그런대로 활발히 이루어지고 있으나 地方自治團體의 경우는 저조한 실정에 있다.[31]

---

25) 崔昌浩, 前揭書, p.414.
26) 地方公企業法 제49조.
27) 地方公企業法 제2조.
28) 地方公企業法施行令 제2조.
29) 李相熙, 「地方財政論」, 啓明社, 1982, pp.446~448.
30) 韓國地方行政研究院, 「地方政府 機能模型에 관한 研究」, 1987, p.80.
31) 韓國地方行政研究院, 「地方時代를 위한 地域開發行政體制」, 1987, p.472.

민간위탁은 業務處理의 經濟性이나 能率性, 서어비스의 向上, 專門性의 확보라는 점에서 바람직하다. 뿐만 아니라 민간위탁에 있어서는 行政을 政府가 독점하여 일방적으로 遂行하지 아니하고 民間과 함께 役割을 분담하여 긴밀히 협력하고 共同責任을 지게 함으로써 주민의 行政參與誘導와 統制力을 행사할 수 있게 하는 제도이다. 이런 점에서 民間委託은 中央政府보다도 오히려 地方自治團體單位에서 그 制度的 意義가 크다고 할 수 있으므로 지방단위에서 더욱 활발하게 이루어져야 할 성질의 것이다.

우리나라 地方自治團體의 民間委託은 주로 保健·社會分野에서 이루어지고 있는데 행정의 減縮管理의 일환으로 일찍부터 민간위탁을 추진해 온 日本의 경우를 보면 쓰레기처리, 분뇨수거, 廳舍管理, 道路·地下道청소, 공원·유원지·墓地管理, 電算처리, 夜間경비, 주차장, 汚物처리장, 水道料를 비롯한 각종 料金徵收 등이 그 대상이 되고 있다.[32] 우리나라의 자치단체에서도 이러한 機能의 民間委託을 活性化시킬 필요가 있다. 그러나 민간위탁은 管理的 利點만으로 결정되어서는 안 되고 주민의 便宜性, 責任性, 公正性을 고려하여 신중을 기해야 할 것이며 委託된 후에도 효과적인 統制가 따르도록 制度的 裝置가 마련되어야 할 것이다.

4. 地方自治團體와 特別地方行政機關과의 關係再定立

오늘날 특별지방행정기관은 계속 증가되는 추세에 있어 道單位에 설치된 것만도 총 443개에 이르고 있다.[33] 地方에 普通行政機關인 自治團體가 있음에도 불구하고 이같이 特別地方行政機關을 별도로 설치하는 이유는 현대의 行政機能이 量的 팽창과 質的인 高度化, 專門化가 촉진됨에 따라 專門分野의 행정을 보다 효율적으로 수행해 나가지 않으면 안 되기 때문이다.

현재 우리나라에 설치되어 있는 特別地方行政機關으로는 行政事務機關과 現業機關이 있는데 行政事務機關은 地方國土管理廳, 營林署, 地方勞動委員會, 地方兵務廳, 地方報勳廳 등이 그 예이고 現業機關은 지방철도청, 우체국 등이 그 예이다. 그런데 특별지방행정기관은 어디까지나 그 업무의 전문성이나 管轄區域의 특수성으로 인하여 「특히 필요한 경우」에 한하여 설치되는 일종의 例外的인 것이다.[34] 그러나 우리나라의 경우는 中央 각 部處의 割據主義 내지 直轄主義때문에 설치되는 경우도 있어 특별지방행정기관이 亂立되고 있는 실정이다.

그 결과 지방자치단체와 特別地方行政機關의 兩者가 類似 또는 同一한 기능을 수행하는 경우가 생겨 地方行政의 二元化로 중복과 혼란을 야기시켜 綜合行政의 수행을 저해하고 있으며, 또 兩者의 유대관계가 긴밀하지 못해 地方事務의 수행에 마찰과 不和가 생기는 수도 적지 않다.[35] 한편 특별지방행정기관의 난립은 民主性의 상실을 초래하는 원인도 된다. 특별지방행정기관은 그가

32) 坂田期雄編, 「自治體における行政改革」, ぎょうせい社, 1982, pp.367~368.
33) 行政改革委員會, 前揭書, p.83.
34) 崔昌浩, 前揭書, p.200.
35) 韓國地方行政硏究院, 「地方時代를 위한 地域開發行政體制」, 1987, p.154.

속해 있는 中央行政機關의 구체적 指示에 따라 행정을 수행할 뿐 주민의 行政參與나 주민으로부터의 統制를 거의 許容하지 않고 있다.

따라서 地方行政의 수행은 地域綜合的이고 民主統制的인 地方自治團體가 그 中心이 되어야 하고 특별지방행정기관의 설치는 이러한 綜合性과 統制性을 저해하지 않는 범위내에서 補完的으로 허용해야 할 것이다. 한편 旣設된 특별지방행정기관에 대해서는 地方自治團體와의 관계를 再定立, 兩者의 기능중복현상을 완화하고 責任과 權限의 關係를 명확히 할 필요가 있다.

즉 특별지방행정기관 중에서 業務의 성격상 技術性, 專門性의 관점에서 반드시 存置시켜야 할 것은 그대로 두되 機能이 중복되고 있거나 전적으로 지방자치단체의 支援을 받아 運營되는 機關은 그 기능을 地方自治團體로 흡수시키는 方案이 검토되어야 할 것이다. 그 방안으로서 地方兵務廳은 폐지하여 그 機能을 지방자치단체에 統合하며, 地方勞動委員會의 관리업무는 지방자치단체로 移管하는 것이 바람직하다. 또 環境支廳은 현행체제대로 유지하되 그 機能을 環境汚染 測定業務, 監視業務, 調整業務 위주로 전환하고 執行機能은 원칙적으로 지방자치단체로 이관하며, 消防業務 역시 자치단체가 관장토록 하고 각 消防署는 해당 자치단체의 機關으로 所屬을 변경시키는 것이 좋을 것이다.[36]

V. 地方行政機構의 改編方案

1. 地方行政機構 改編의 基本方向

자치시대의 地方行政을 보다 바람직한 方向으로 수행해 나가기 위한 機構編制의 基本方向은 이미 지적한 대로 두 가지 觀點에서 생각할 수 있다. 하나는 현행 行政機構編制의 문제점을 해소하는 것이고, 또 하나는 장래의 行政需要變動을 미리 대비하여 機構를 補完해 나가는 것이다.

먼저, 行政機能과 관련하여 현행 行政機構의 문제점을 解消하기 위한 방향으로의 改善方向을 모색해 보자. 이를 위해서는 첫째, 地方行政機構가 地域適合性을 확보하는 것으로서, 지방행정기구는 그 지역의 特殊性과 行政需要를 충분히 감안하여 이에 효율적으로 대처할 수 있도록 개편되어야 한다. 둘째, 狀況適應性의 확보로서, 지방행정기구는 短見的, 미봉적인 것이 아니라 狀況에 효과적으로 적응할 수 있도록 개편되어야 한다. 세째, 動態性의 확보로서, 지방행정기구는 硬直性을 방지하고 組織內外의 環境變化에 신속히 대응해 나갈 수 있도록 伸縮性이 유지되는 방향으로 개편되어야 한다.[37]

네째, 廣域行政體制의 확보로서 지방행정기구는 地方的 利己主義에서 탈피하여 전체 國家發展

36) 行政改革委員會, 前揭書, pp.84~91 참조.

37) 韓國地方行政研究院, 「2000年을 향한 地方行政座標」, 1986, p.595.

에 능동적으로 대처할 수 있는 방향의 廣域行政을 고려하여 개편되어야 한다. 다섯째, 住民參與體制의 확보로서, 지방행정기구는 地域의 主體인 주민의 意思가 적극적으로 수렴될 수 있는 방향으로 개편되어야 한다.

이상에서 제시한 機構改編의 기본방향은 현존 機構의 문제점을 解消하기 위한 對症療法的 次元의 것이다. 다음은 장래의 行政需要變動과 관련한 기구개편의 方向을 豫防的 次元에서 모색해 보자. 첫째, 지방행정기구는 向後 고도의 産業化, 都市化가 진전되는데 따라 대두될 複雜·다기한 행정수요에 능동적으로 대처할 수 있는 방향으로 개편되어야 한다. 지방행정은 앞으로 ①더욱 增大될 社會的 流動化에 따른 行政기능 ②産業·都市空間의 확보, 社會間接資本의 확충에 대비하는 행정기능 ③環境問題에 대비하는 행정기능 ④産業間, 地域間의 격차를 해소하고 過密·過疎現象에 따른 地域問題를 해결하기 위한 행정기능 ②都市施設의 확충 및 機能의 정비를 위한 행정기능을 管掌할 기구의 擴大·強化를 필요로 한다.

둘째, 지방행정기구는 住民의 生活水準向上, 價値觀의 다양화, 欲求水準의 상승에 효과적으로 대처할 수 있도록 개편되어야 한다. 그것은 ①旣存의 생활편익시설, 敎育施設의 개선 및 새로운 施設要求에 대처할 행정기능 ②住民福祉, 오락, 保健·衛生, 體育分野의 격증할 행정수요에 대처할 행정기능을 담당하는 기구가 擴大되거나 新設되어야 함을 의미한다.[35]

세째, 지방행정기구는 情報化社會로 이행하는데 따르는 지방행정의 電算化, 事務自動化의 요구에 적극적으로 대처할 수 있도록 編制되어야 한다. 네째, 국민의 意識水準向上과 民間部門의 성장에 따라 현재 지방자치단체가 담당하고 있는 기능중 民間에 委託하거나 民間主導로 전환시키는 것이 바람직한 것들이 增加될 것인 바, 이런 것들은 과감히 民間委託이나 민간주도로 돌리고 이를 관장하고 있는 行政機構는 그 규모를 축소 또는 調整한다.

2. 地方行政機構 改編의 具體的 方案

가. 道機構의 改編方案

① 一般行政擔當機構 : 현재 道의 企劃機能은 주로 企劃擔當官이 수행하고 있으며, 豫算機能은 企劃擔當官과 內務局에서 담당하고 있어 計劃과 豫算의 유기적인 통합이 이루어지지 못하고 있으므로 예산기능을 企劃管理室로 일원화함으로써 兩者의 유기적 통합을 기할 필요가 있다. 또한 內務局이 상대적으로 肥大하므로 이를 內務局과 財務局으로 분리, 內務局에 庶務, 人事, 國民運動支援, 民願擔當기능을 부여하고 財務局은 稅政, 會計, 理財기능을 관장하도록 한다.

② 産業經濟擔當機構 : 현재의 農林局과 殖産局을 통합하여 農産局으로 개편하는 것이 바람직하다. 우리나라는 제한된 國土에다 급속한 工業化와 都市化의 전개로 耕地面積은 계속 감소추세에 있으며 單位面積當 생산성의 향상에도 한계가 있기 때문에 他 산업부문에 비해 農業生産의 증

38) 上揭書, p.580.

가는 상대적으로 낮아지고 있다. 게다가 道의 農林局과 殖産局은 비교적 주민의 생활과 直結되는 現場中心의 성격이 강한 業務를 管掌하고 있으므로 道職制에서 지나치게 細分化시키는 것 보다는 전체적 調整業務를 원활히 수행하기 위해서 하나의 局으로 統合시키는 것이 바람직하며, 오히려 기초자치단체인 市·郡職制에서 細分化하는 것이 좋을 것이다.[39] 한편 道의 地域經濟局은 현재의 職制를 조정, 자원관리, 燃料, 에너지 등에 관한 업무를 담당하는 資源管理課의 신설도 검토할 필요가 있다.

③ 社會福祉擔當機構 : 사회복지기능의 量的 증대와 質的 變化, 都市化·産業化의 진전에 따른 環境問題의 심각성에 효율적으로 대응할 수 있도록 현행 保健社會局을 保健衛生局과 社會局으로 분리한다. 保健衛生局은 보건, 환경, 위생, 生活體育의 기능을 전담하도록 하고 社會局은 既存의 社會福祉機能과 함께 報勳支廳과 地方勞動事務所의 기능을 흡수합으로써 社會福祉, 報勳, 勞動行政機能을 담당하도록 한다.

④ 公共事業擔當機構 : 지방자치시대에 있어서 人口의 地方定着유도, 都·農統合的 개발과 같은 지역수준의 開發需要 급증에 대비하여 이를 종합적으로 管掌할 開發局을 설치하고 都市計劃, 地域計劃과 農漁村開發機能을 종합적으로 수행하도록 한다. 한편 地域開發擔當官을 두어 특정한 廣域開發事業, 定住圈開發 등의 업무를 담당토록 하거나 경우에 따라서는 地域開發事業團의 업무를 指導하도록 하는 방안도 검토할 필요가 있다.

地域開發事業團은 道의 綜合開發計劃에 의거하여 公共事業用地의 취득·造成 및 建設 등 특정한 광역개발사업을 실시하고자 할 때 2개 이상의 자치단체가 공동으로 組織하여 개발사업의 計劃 및 집행을 委託하는 일종의 課業團이다.[40] 이 제도는 1963년 日本에서 처음 실시된 것으로서 廣域圈開發事業에 큰 성과를 올리고 있는데 이것이 우리나라에 도입되는 경우, 그 指導·管掌은 地域開發擔當官이 總括하는 것이 바람직하다.

또한 현재의 建設局은 그 업무의 성격상 고도의 技術性과 專門性을 요구하는 것이어서 住宅課를 住宅課와 建築課로 분리하는 등 기술수준의 향상과 전문성 제고를 위해 機能別로 더욱 細分化하는 것이 바람직하다고 본다.

나. 市機構의 改編方案

市의 行政機構는 地域空間의 狀況에 효율적으로 적응될 수 있도록 編制되어야 하는 바 현행 機構에 비해 都市計劃, 環境, 地方産業育成 등 開發과 環境規制를 전담하는 部署를 강화시키는 방안이 검토되어야 한다고 본다. 그런데 우리나라의 市는 현재 인구 5만의 小都市에서부터 50만 이상인 指定市도 있는 데다 지역적 特性과 開發潛在力도 각각 다르므로 地域適合性이라는 관점에서 볼 때 모든 市에 일률적으로 적용될 수 있는 行政機構의 一般模型을 추출해 내기는 사실상 불가

39) 韓國地方行政研究院, 「地方時代를 위한 地域開發行政體制」, 1987, p.406.

40) 韓國地方行政研究院, 「2000年을 향한 地方行政座標」, 1986, p.335.

능하다. 따라서 여기에서는 인구 20만내외의 中都市를 기준으로 하여 機構改編方案을 모색해 보고자 한다.

① 一般行政擔當機構 : 새마을運動이 民間主導로 전환됨에 따라 현재 市가 수행하고 있는 새마을業務는 縮小調整할 필요가 있으므로 總務局 새마을課를 生活體育課로 변경하여 社會體育 및 國民運動支援業務를 담당토록 하여 증가하는 시민의 레져生活需要에 대처해야 한다.

② 産業經濟擔當機構 : 현행 社會産業局을 분리하여 産業經濟局과 保健社會局을 두도록 한다. 현재 市에 설치된 地域經濟 관련조직은 認·許可나 業界團束이라는 기능은 제대로 수행하고 있으나 工業진흥이나 地域經濟政策에 관련된 업무는 거의 開發하지 못하고 있는 실정이다. 그러나 앞으로 地方自治時代에 지역의 균형발전을 위해서는 사업체나 金融業體를 지방에 誘致하여 적극적으로 지방의 專門人力을 개발하고 經濟를 활성화시키기 위한 組織과 機能강화가 무엇보다도 필요하다.[41] 이런 점에서 産業經濟局의 신설이 바람직한데 이 기구에서는 地域經濟, 産業, 觀光, 運輸 등의 기능을 담당하도록 한다.

③ 社會福祉擔當機構 : 都市化 및 産業化의 급진전에 따라 급격히 증대되고 있는 環境·衛生·緑地 등의 업무를 전문적으로 수행할 수 있는 社會福祉組織體系의 강화 및 整備가 절실히 필요해지고 있다. 따라서 社會産業局을 분리하여 신설되는 保健社會局에서는 위의 업무와 함께 社會, 勞政業務를 전담토록 한다.

④ 公共事業擔當機構 : 현재의 都市計劃局 또는 建設局의 骨格을 그대로 유지하면서 都市開發에 대한 급증하는 行政需要에 대응할 수 있도록 課·係를 재조정하는 것이 바람직한데 다만 水道課는 폐지하고 인근 市·郡과 합동으로 地方公企業化하는 방안은 모색할 필요가 있다. 上水道業務는 公共性과 經濟性을 동시에 갖는 混合財이기 때문에 市場經濟의 원리를 적용하여 供給하는 것이 經營合理化를 통한 서어비스供給의 효율화를 제고시킬 수 있기 때문이다.[42]

이상에서 인구 20만 내외의 市에 대한 機構改編方案을 고찰해 보았다. 그런데 현재 인구 10만 이하의 市에는 局은 없고 課制를 실시하고 있는데 앞으로도 당분간은 局制를 실시할 필요는 없으나 副市長 아래 行政管理擔當官과 開發擔當官을 두어 지방자치제의 실시에 따라 급증하는 都市行政需要에 효율적으로 대처하는 것이 바람직하다고 본다. 이 경우, 行政管理擔當官은 일반행정을, 開發擔當官은 地域開發業務를 관장토록 한다.

다. 郡機構의 改編方案

지방자치시대에 있어서 郡行政의 專門性을 제고하기 위해서는 人口 10만 이하의 市의 경우와 마찬가지로 副郡守 아래 行政管理擔當官과 開發擔當官을 둘 필요가 있다. 이 경우 부군수와 담당관의 職級이 합리적으로 조정되어야 함은 말할 필요도 없다.

---

41) 李達坤, 前揭論文, p.95.

42) 金基玉, "地方自治下에서의 地域開發의 課題", 中央行政論集, 創刊號, 中央行政學硏究會, 1987, p.66.

① 一般行政擔當機構 : 앞으로는 郡守가 地方政府의 책임자로서 地域住民의 輿論을 적극 수렴하고 郡政에 대한 주민의 理解를 提高시키는 업무의 중요성이 강조될 것이므로 현행 公報室을 개편, 郡守의 직할기구로 운영한다. 한편 自治時代에 郡이 地域共同體의 일을 自律的이고 主體的으로 처리하기 위해서는 企劃室의 기능을 강화시켜야 할 것이다.

② 産業經濟擔當機構 : 기초자치단체의 産業經濟行政의 초점은 무엇보다도 地域經濟의 成長에 있다. 地域經濟機能은 앞으로 자치시대의 地方行政의 중추적 기능의 하나로 부각될 것인 바 未來의 行政需要에 대응한다는 長期的 안목에서 地域經濟課의 설치가 필요한데, 그 업무는 1次産業 이외의 것을 관장토록 하고 현행 産業課는 管掌業務를 조정, 1차산업인 농업, 어업, 축산에 관련되는 業務를 전담시킨다.

한편 현재 農業課와 殖産課를 동시에 두고 있는 郡은 이를 하나로 統合시킬 필요가 있다. 郡의 경우도 都市化의 진척에 따라 農業關聯 人口比率이 점차 감소되고 있으며, 이에 따라 農業關聯需要도 그 비중이 약해지고 있다. 이러한 環境變化와 아울러 농업관련서어비스는 현재 각 郡別로 農村指導所가 설치되어 作目別로 기술지도를 하고 있으며 근래에 農漁民들의 1次産業에 대한 지식이 크게 높아진데다 각종 情報가 農·水協, 企業體, 指導所 등 여러 경로를 통하여 供給되고[43] 있기 때문에 農業課와 殖産課를 統合시켜도 무방하리라고 생각된다.

③ 社會福祉擔當機構 : 의료보장업무의 확대, 환경·위생업무의 증가 등에 따른 社會福祉기능을 효율적으로 수행하기 위해서 현행 社會課를 社會課와 保健衛生課로 분리개편한다.

④ 公共事業擔當機構 : 地域開發課를 신설하여 郡綜合開發計劃을 비롯한 각종 지역개발 관련계획에 대한 종합적인 推進機能을 담당토록 하여 計劃과 開發을 유기적으로 연결시켜야 한다. 한편 새마을課는 폐지하여 현재 그가 담당하고 있는 새마을機能은 內務課로, 開發機能은 신설되는 地域開發課로 이관시키는 것이 바람직하다.

이상에서 道·市·郡行政機構의 개편방안을 모색해 보았는데 이것은 어디까지나 一般模型일 뿐이고 실제의 機構改編에 있어서는 이러한 模型과 함께 地域適合性의 입장에서 지역별 産業構造, 開發潛在力, 人口의 과다를 비롯한 여러가지 與件을 고려해야 될 것은 물론이다. 경제적, 사회적, 자연적 與件이 다를 경우 같은 階層의 自治團體라고 하더라도 行政需要가 한결같을 수는 없다.

그러므로 자치단체의 행정기구개편에 있어서는 당해 自治團體의 社會構造에 따라서 그 形態가 달라질 수 있고 地域別 특수성에서 연유하는 行政需要를 제대로 수용할 수 있는 機構가 필요함은 당연한 일이다. 이러한 관점에서 道를 예로 들면 江原道는 觀光潛在力이 크다는 점에서 觀光局을 신설, 현재 開發局에서 맡고 있는 觀光業務를 전담시킨다든가 全南과 慶南의 경우는 현재의 漁政課나 水産課의 직제를 擴大改編하여 水産局으로 하는 방안도 생각할 수 있다.

43) 李達坤, 前揭論文, p.98.

Ⅵ. 結　　論

우리나라 地方自治團體의 行政機構는 그동안 여러차례에 걸쳐 改編이 이루어졌으나 아직도 많은 問題를 안고 있다. 中央政府에 비해 構造的 취약성이 두드러지게 나타나고 있는 데다 狀況適應性, 地域適合性이 낮으며 特別地方行政機關과의 관계가 제대로 定立되지 못해 효율적인 綜合行政 수행이 크게 제약을 받고 있다. 그 위에 앞으로 地方行政環境의 변화에 따라 대두될 새로운 行政需要를 감안할 때 현행 機構編制를 가지고는 지방행정을 효율적으로 수행하기 어려울 것으로 豫想되고 있어 機構를 보다 合理的으로 再編해야 할 필요성이 增大되고 있다.

地方行政機構의 改編에 있어서는 그 前提로서 몇 가지의 課題가 解決되어야 한다고 본다. 國家와 지방자치단체간, 地方自治團體 상호간에 적절한 基準에 입각한 機能의 再分配作業이 先行되어야 하고 地方自治團體의 기능중에서 公企業化하거나 民間委託이 바람직한 것들은 그러한 方向으로 制度化가 이루어져야 한다. 또한 特別地方行政機關은 그 機能上 專門性, 技術性의 관점에서 반드시 存置시켜야 할 것은 그대로 두되 지방자치단체와 重復되는 기능에 대해서는 이를 自治團體로 移管시킴으로써 綜合行政을 수행할 수 있도록 하는 方案이 강구되어야 한다.

이러한 前提아래 실제의 地方行政機構 改編은 현행 行政機構의 문제점과 장래의 行政需要變動을 충분히 고려하여 다음과 같은 基本方向아래 이루어져야 할 것이다. 첫째, 地方行政機構는 그 지역의 特殊性과 行政需要를 충분히 감안하여 이에 效率的으로 대처할 수 있도록 改編되어야 하고 둘째, 지방행정기구는 狀況에 능동적으로 대처할 수 있도록 개편되어야 하며, 세째, 지방행정기구는 硬直性을 방지하고 組織內外의 環境變化에 신속히 對應할 수 있게 개편되어야 한다. 네째, 지방행정기구는 廣域行政의 수행에 도움이 될 수 있도록 개편해야 하며 다섯째, 지방행정기구는 앞으로 크게 부각될 環境問題, 地域經濟, 社會福祉需要 및 行政電算化에 대한 요구를 充足시킬 수 있는 방향으로 개편되어야 할 것이다.

그런데 地方行政機構를 地域實情에 보다 적합하게 개편하고 伸縮性있게 운영될 수 있도록 하기 위해서는 道·市·郡에 일정한 範圍內의 自主組織權을 부여하는 것이 바람직하다. 自治憲章制를 채택하고 있는 美國의 자치단체가 갖고 있는 완전한 의미의 自主組織權은 못 된다고 하더라도 최소한 여러가지의 機構模型 가운데서 地方自治團體가 어느 하나를 스스로 선택할 수 있을 정도는 되어야 할 것이다.

그러나 行政機構의 改編問題는 人力, 豫算, 他 組織과의 관계 등 이에 관련된 變數나 過程이 매우 복잡하고 어려운 문제임과 동시에 政治的, 財政的, 技術的 문제와도 복잡하게 얽히고 있다. 따라서 실제의 改編에 있어서는 現實的 與件을 감안하여 점진적 改編戰略을 취하는 것이 바람직하다고 믿는다.

Summary

A Study on Reorganization of Local Government

Boo Man-keun

In contrast to central government, up to the present, Korea local government have not developed organization appropriate to an active role in local services.

Local authorities have been presented as political and administrative institutions consistituted for local choice, but have also been presented a providers of local services which carry out regional welfare and economic growth.

To be carried out these multi-purposes, now have to be allied with a well-place organizations of local government once more closely associated with inadequacy and irrationality. Namely, it could be impossible to effectively achive local government functions without reorganization of local authority.

I must get this done first, I will now review preconditions have made in local authority pursuit of reorganization. Because these preconditions suggest many devices with regard to the carring out adequately reorganization of the Korean local government in which we all have been interest.

First, we should be re-distribute between central and local government.

The better re-distribution of function help to establish clear cut lines of authority and responsibility between central and local government, Finally, cutbact management and commit offical affairs to private sector in central and local organization is realizedin order to reduce irrational local functions and increase its productivity.

With what have been discussed above in mind, I suggest two methods of reorganization in local government with the intention of improving effectiveness in local authority.

First, It should be engaged in dynamic adaption to the present day tendencies in central and local organizations which is more effective, more productive, more turbulent, more relevant and so.

Second, finally, we must give reorganization of local authority a serious consideration whether local government can or not dispose of increasing demand of regional administration in future.

Therefore, in order to successfully accomplish administration and affairs of local self-government, local government should be not only relative freedom from strict supervision and restriction from central government, but also adequately equipped with autonomous ability within internal system in reorganization of local government.