

지방자치단체 사무구분의 재조정 방안*

김 영 수 (부경대학교 행정학과)

본 연구는 중앙과 지방자치단체간의 사무배분에 있어서 야기되는 많은 문제점을 결극 지방자치단체 사무구분을 명확히 하기가 대단히 어렵다는 점에 기인한다고 할 수 있는 바, 이와 같은 관점에서 지방자치단체 사무구분의 현황과 문제점을 분석·평가하고 이를 토대로 사무구분을 재조정하여야 할 필요성을 파악하여 우리실정에 적합한 사무구분 방안을 모색하고자 하였다. 이러한 조정방안을 모색하는데 있어 자치사무의 확대, 사무구분의 단순화, 정부간 협조체제의 구축이라는 관점에서 지방자치단체가 수행하고 있는 사무를 차차사수, 기관위임사무, 풍관사무로 구분하고 이의 실효성을 확보하기 위하여 사무종류별 법령상 규정의 명확화, 공관사무의 정부간 협력적 처리, 경비부담관계의 명확화가 전제되어야 하며 국가전체의 사무는 중앙정부와 지방자치단체가 상호대등한 입장에서 상호보완적으로 기능분담한다는 사고의 정립이 사무구분에 관한 제도개선파 더불어 필요하다.

I. 서 론

우리 나라에 있어서 1991년에 기초 및 광역의회가 구성되었고, 1995년 지방자치단체장의 주민에 의한 직선이 이루어짐으로써 지방자치제는 형식적으로는 완성되었다. 이로 인하여 지방분권화의 축진, 인구의 지방정착, 지역경제의 활성화, 지역별 특성의 투자, 지방정치 및 지방행정의 중시 등을 특색으로 하여 전개되는 지방화시대가 도래되어 지방의 지위가 강화되고 고유의 행정기능이 확대되고 있다. 민주주의의 핵심적 요소라고 할 수 있는 지방자치제도를 경험한 역사는 매우 일천하지만 지방자치제 실시이후 그간 관료적, 집권적, 빠울적, 등원적, 획일적 성격의 행정에서 자치적, 분권적, 자율적, 참여적, 다원적 성격의 행정으로 변화되어가고 있다.

지방자치제도는 민주주의의 기초로서 지역의 민주화가 지역 주민의 민주적 훈련을 통한 민주주의의 실현에 결정적 역할을 수행할 뿐만 아니라, 행정의 합리적 질행이나 사무의 능률적 처리라는 효용을 가지고 있는바, 이러한 가치들을 적극적으로 추구하기 위해서는 지방자치단체들이 스스로 그들에게 부여된 기능과 사무를 민주적이고 효율적으로 수행하여야 한다.

이와 같이, 지방자치단체의 사무처리의 민주화와 능률화는 본질적으로 한 국가에서 수행되고 있는 공공사무들 중에서 중앙정부가 수행해야 할 사무와 지방자치단체가 수행해야 할 사무를 명확히 구분하고 이를 토대로 중앙정부와 지방자치단체가 상호협조체제하에서 사무의 처리가 모두 어려야 한다. 이는 중앙과 지방사무의 범위가 명확하고 합리적으로 확정되어야 하고, 이

* 이 논문은 1996년도 부경대학교 기성화연구비 지원에 의하여 연구되었음.

에 따라 사무의 재분배가 이루어 질 때, 자치권의 범위를 확정시켜 줄 뿐만 아니라 상등기관에 의한 지도·감독, 지방의회의 관여범위, 예산배정의 측면에서 합리화가 가능하다. 정부가 국민을 위하여 어떤 기능을 어디서 수행할 것인가 하는 것은 정부가 생긴 그 순간부터 결트·결정되어야 하고, 또 행정환경의 변화와 중앙정부 수준에서 지배적인 이데올로기의 변경 등으로 계속적으로 조정되어야 하는 과제이다.

오늘날 정부의 기능이 양적으로 증가하고 있고 질적인 측면에서도 변화하고 있으며 제한된 재원과 인력을 가지고 있는 정부가 합리적이고 능률적으로 소기의 기능을 원활히 수행하기 위해서는 정부간의 사무배분이 합리적이고 객관적인 기준에 의하여 이루어져야 한다. 정부간 사무배분에 있어서 핵심적인 요소는 지방자치단체가 어떠한 기능과 사무를 수행할 것인가의 문제인바, 이는 소속국가의 규모 및 정치체제 뿐만 아니라 분권화의 정도 및 지방자치단체의 구조에 따라 상이한 차이를 보이게 된다.

우리 나라에 있어서는 정부간 사무배분에서 제기되고 있는 문제점은 많은 학자들이 제시하고 있는 것처럼 법·제도상, 실태상 많은 문제점을 안고 있지만 근본원인은 지방자치단체가 수행하는 사무구분의 모호성에 있으며 이로 인하여 행정기능의 과도한 중앙집권과 지방자치단체의 자치권의 범위 협소현상이 초래되고 있다고 할 수 있다.

지방자치단체가 과연 어떠한 사무를 어떻게 처리해야 하느냐 또는 어떠한 사무를 처리하고 있느냐 하는 문제는 중앙과 지방정부간의 권한배분방식과 자장자치단체의 기관구성형태 등에 따라 상이하지만 지방자치단체가 수행할 사무를 명확히 하고 사무를 정확히 구분하는 것이야 말로 지방정부의 자율성 보장 뿐만 아니라 지방자치제의 성패를 좌우하는 핵심적인 요인이라 할 수 있다.

이와 같은 문제인식 하에서 본 연구는 첫째, 지방자치단체 사무구분의 현황과 문제점을 분석·평가하고 둘째, 이를 토대로 사무구분을 재조정하여야 할 필요성을 파악하며 셋째, 사무구분의 재조정 방안들을 분석·평가하며 넷째, 이상의 분석·평가를 토대로 우리나라의 실정에 적합한 지방자치단체의 사무구분 방안을 도식하고자 하는 것이 본 연구의 목적이다.

이와 같은 연구목적을 보다 효율적으로 달성하기 위하여 국가 전체적으로 수행하여야 할 사무를 중앙정부와 지방자치단체간 상호 합리적인 역할 분담을 기하고 지방자치단체의 자치권의 확대라는 차원에서 지방자치단체가 수행하고 있는 사무구분을 재조정하고자 하였다. 위와 같은 관점하에서 지방자치단체의 사무구분에 대한 현황 및 문제점 파악과 더불어 외국의 사무구분 실태를 분석·평가하여 우리 나라에 적합한 사무구분의 조정대안을 제시하기 위하여 관련 논문, 보고서, 정부기관의 각종 자료를 분석하는 문헌조사방법을 채택하고 있다.

II. 지방자치단체 사무구분의 필요성

I. 단체자치형태의 지방자치실사

지방자치의 형태는 본질적으로 두 가지 측면이 있는데, 지방자치를 지방자치단체와 중앙정부와의 관계라는 측면 즉 지방자치단체의 자치권을 중심으로 이해할 때 이를 단체자치라 하-

며, 지방자치를 지방자치단체 안의 지방정부와 주민간의 관계라는 측면에서, 즉 주권의 지방행정에의 참여에 중점을 두고 이해할 때 이를 주민자치라 한다(한국지방자치학회, 1995: 24).

주민자치형태의 지방자치를 채택하게 되면 국가적 사무나 지방적 사무가 모두 주민자신에 의하여 자치적으로 처리되는 것이기 때문에 양자를 굳이 구별하려하지 아니하는 듯 하여, 우리나라와 같이 단체자치형태의 지방자치하에서는 중요한 사무의 거의 대부분이 국가적 사무로 취급되어 국가의 일선기관에서 대부분 처리하거나 지방자치단체에 위임·처리되고 그 밖의 부분만이 지방자치단체의 자치사무로 하여 처리되므로 지방자치단체가 수행하는 사무에 대한 구분의 필요성이 존재하게 되는 것이다(김종포, 1991:93-94; 최창호, 1995:83).

2. 지방자치단체의 이중적 지위

지방자치단체가 국가의 일정한 구역 내의 주민에 대해 혈연의 범위 내에서 자치권을 행사하는 혈연격을 가진 단체인 지방자치단체로서의 지위와 성격관을 가지느냐 아니면 국가가 행정사무를 지역적으로 분담·처리하기 위하여 혈연에 설치된 지방자치단체를 국가 또는 지방자치단체의 행정기관으로서의 지위와 성격을 동시에 가지느냐의 여부에 따라 지방자치단체가 수행하는 사무의 구분 필요성이 존재하기도 하고 존재하지 않기도 한다.

즉 지방자치단체가 순수히 지방자치단체로서의 지위 뿐만 아니라 지방행정기관으로서의 지위를 동시에 갖게 되는 경우, 당시 말하면 지방자치단체가 국가의 행정기관이라는 이중적 지위를 갖게 되면 지방자치단체가 수행하는 사무에 대한 구분의 필요성이 존재하게 된다.

우리 나라의 지방자치단체는 그 관할 구역안의 자치사무 뿐만 아니라 법령에 의하여 중앙정부 또는 상급지방자치단체로부터 그 지방자치단체 또는 지방자치단체의 장에게 위임된 사무를 처리하고 있어 지방자치단체는 이중적 지위와 성격을 가진다.

3. 예시적 포괄 방식에 의한 정부간 사무배분

중앙과 지방간 사무배분 방식은 일반적으로 개별적 자정방식, 포괄적 위임방식과 이들의 총합방식으로 예시적 포괄방식(열거주의방식)으로 나눌 수 있다.

지방자치단체가 처리해야 할 권한을 사무의 종류별 및 지방자치단체별로 개별적 법률에 의하여 배분하는 방식인 개별적 자정방식을 채택하고 있는 경우보다는 법률이 특히 등지한 사항이나 중앙정부가 반드시 처리해야 할 사항을 제외하고는 지방자치단체나 그 주민의 일상적 이익을 위하여 어떠한 사무라도 처리할 수 있도록 헌법이나 법률에 일괄적으로 권한을 부여하는 방식인 포괄적 위임방식(정세숙, 1993:74-75; 김병준, 1994:87-88)을 채택하게 되는 경우 지방자치단체가 처리하고 있는 사무의 구분이 더욱 필요하다 하겠다.

우리나라는 일본처럼 일반법에 국가사무와 지방자치단체사무를 예시하고 일괄적으로 행정하는 행정의 편의를 도모하려는 예시적 포괄방식을 채택하고 있는 바, 개별적 자정방식과 포괄적 위임방식이 가지는 장점을 살리고 이를 방식이 가지는 각각의 단점을 보완하기 위한 방식으로 이 방식에 의하는 경우에는 포괄적 위임방식과 같이 자치사무와 위임사무의 한계가 도호할 수 있기 때문에 지방자치단체의 사무구분의 필요성이 크다 하겠다.

III. 지방자치단체 사무구분의 분석·평가

1. 사무의 법적 구분 및 규정 형식

사무구분은 국가가 채택하고 있는 법률체계에 따라 상이하지만, 우리 나라는 지방자치법 제9조 제1항의 “지방자치단체는 그 관할구역의 자치사무와 법령에 의하여 지방자치단체에 속하는 사무를 처리한다”라는 규정과 동 법 제11조 “지방자치단체는 다음 각 호에 해당하는 국가사무를 처리할 수 없다”는 규정 그리고 동 법 제93조 “시·도와 시·군 및 자치구에서 시행하는 국가사무는 법령에 다른 규정이 없는 한 시·도지사와 시장·군수 및 자치구의 구청장에게 위임하여 행한다”는 규정에 의하여 국가사무, 자치사무, 단체위임사무, 기관위임사무 등 네 가지로 나누고 있다(정세옥, 1993:591-596).

1) 국가사무

국가사무란 국가가 직접 처리하는 사무로서 전국적 통일성을 요하는 업무, 국가 전체의 시책·적업무 등 중앙정부가 직접 수행하여야 할 사무를 말하며 경비는 국가가 전액부담하고 국정감사의 대상이 되며, 지방의회의 관여는 불가능할 뿐만 아니라 국가 자체의 내부감독이 실시된다.

국가사무에 대한 법령규정상의 형식을 보면, 법령상 “국가 (또는 중앙행정기관)는 ○○를 시행한다”라고 표현되어 있는 사무, 법령상 “○○장관(청장)은 ○○를 시행한다”라고 표현되어 있는 사무, 법령상 “정부는 ○○를 시행한다”라고 표현되어 있는 사무 등이다.

2) 자치사무

자치사무란 지방자치단체의 준법목적에 속하는 공공사무를 말하며 이러한 사무는 지방자치단체의 본래적인 사무라는 뜻으로 고유사무라고도 하며, 실제로 지방자치단체의 사무 중 법령상 국가사무에 속하지 아니하는 것을 말한다. 즉, 자치사무는 지방자치단체가 자기의 책임과 부담으로 주민의 복지증진을 위하여 처리하는 포괄적 의미의 사무이다. 경비부담은 지방자치단체가 전액부담하고 있으며, 지방의회가 관여하게 되고 중앙정부에게는 소극적 감독(사후감독 및 합법성 감독)만 허용되고 있다.

법령규정상의 형식은 법령상 “시·도(또는 시·군·구)는 ○○를 시행한다”라고 표현되어 있는 사무, 법령상 “시·도지사(또는 시장·군수·구청장)가 ○○를 시행한다”라고 표현된 사무 중 당해 지방자치단체에만 직접이해관계가 있는 사무 또는 국가적 이해관계와 지방적 이해관계가 공존하나 국민편의·지방자율성 등의 이유에서 지방자치단체에 맡기는 것이 적절한 사무 등이다.

3) 단체위임사무

단체위임사무는 국가 또는 다른 지방자치단체로부터 그 처리가 위임된 사무를 말하며, 지방자치법상 “법령에 의하여 지방자치단체에 속하는 사무”가 이에 해당된다. 이 사무는 본래 당해 지방자치단체의 사무는 아니지만, 법령의 개별적인 규정에 의하여 지방자치단체에 위임된 사무라는 점에서 자치사무나 기관위임사무와 구분된다. 즉 지방적 이해관계와 전국적 이해관계를

동시에 가지는 사무로서 전국적 관점에서의 기준설정 및 통일적인 처리를 필요로 하는 사무인 동시에 지역주민의 생활에도 밀접하게 관계되는 사무를 말한다. 경비는 지방자치단체와 국가가 분담해서 부담하며 지방의회의 관여가 가능하고, 소극적 감독(사후감독, 합법성 감독) 및 활동 적성 감독이 허용된다. 단체위임사무는 지방자치단체에 위임된 이상 자치사무와 같이 처리되며 법령상 규제가 가해지는 범위가 넓다든지, 경비의 일부를 국고에서 부담하게 되어 있다든지, 국가의 감독이 비교적 크다든지 하는 정도의 차이가 있을 뿐이고 실체에 있어서는 자치사무와 단체위임사무의 구별의 실익이 그리 크지 않다(김종표, 1991:279-280).

법령규정상의 형식은 법령상 "국가 또는 상급자치단체가 지방자치단체에 위임한다"는 규정이 있는 사무, 법령상 "광역시·도·시·군에 ○○소(위원회, 원)를 둔다"는 규정을 두고 사용되는 용어를 명시하는 규정을 둔 사무, 법령상 "○○부, 시, 도지사, 시장, 군수가 ○○를 시행한다"는 규정을 두고 국가적 이해관계와 아울러 지방적 이해관계가 있는 사무 등이다.

4) 기관위임사무

기관위임사무란 국가 또는 상급자치단체가 법령 등에 의하여 지방자치단체의 장에게 그 처리를 위임한 사무를 말한다. 즉, 전국적 이해관계가 있는 사무 또는 원래 국가기관에서 처리하여야 하나 사무처리의 편의·경제성 또는 국민의 편리 등의 이유에서 지방자치단체의 장에게 위임하여 처리하는 사무를 말한다. 기관위임사무에 대하여는 합법성의 감독 뿐만아니라 합법성의 감독 그리고 교정적 감독·예방적 감독도 가능하고 그 처리에 소요되는 경비는 그 전액을 위임기관이 부담하는 것이 원칙이며, 지방의회의 관여가 원칙적으로 배제된다.

법령규정상의 형식은 개별법률에 위임할 수 있다는 근거조항을 두고 대통령령에서 지방자치단체의 장에게 위임하는 사무, "행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정"에 의하여 지방자치단체의 장에게 위임하는 사무, 개별법령에 "시·도지사 또는 시장·군수·구청장이 ○○를 시행한다"라고 표현된 사무 중 전국적 통일이 필요하고 전국적 이해관계가 지방적 이해관계보다는 우선하는 사무, "○○장관이 ○○를 시행한다"라는 사무 중 시·도지사, 시장·군수·구청장에게 위임된 사무 등이다.

2. 사무구분의 분석·평가

우리 나라의 중앙과 지방정부 간의 사무배분에 대하여 여러 측면에서의 문제점을 여러 학자들이 제시하고 있지만, 근본적으로 특정한 사무가 중앙정부가 수행해야 할 사무인지 지방자치단체가 수행해야 할 사무인지의 여부와 특정한 사무가 국가사무, 자치사무, 단체위임사무, 기관위임사무 중 어느 종류에 해당하는 지와 관련하여 명백한 사무구분이 불가능하다는 것이다. 이러한 사무구분의 어려움으로 말미암아 사무배분상의 근본적 문제점이 존재하게 된다(한국행정연구원, 1992:12-18).

1) 사무구분의 곤란

우리 나라 법령규정에 의하면 사무를 국가사무, 자치사무, 기관위임사무, 단체위임사무로 구분하도록 하고 있으나 특정한 사무가 어떤 종류의 사무인지를 구분하기가 매우 어렵다. 법령에 규정치 않은 사무를 차치하고라도 법령에 규정된 사무라 하더라도 사무주체의 표현방식에 관

한 용어가 통일되어 있지 않을 뿐만 아니라 동일한 법령 내에서도 혼용하고 있어 특정한 사무가 어떠한 종류의 사무인가의 여부는 구체적인 사무의 성질이나 실제 수행하고 있는 내용을 각 종류의 사무가 갖는 특성과 비교하여 파악하여야 할 정도로 그 분야의 담당자를 포함한 전문가도 쉽게 사무구분을 하기 어렵다. 또한 지방자치법 제2조 제2항의 예시와 지방자치법 시행령의 [별표1]지방자치단체의 종류별 사무분담이 개괄적인 표현으로 규정되어 있어 어디까지가 지방자치단체의 사무인지 그 구분이 사실상 애매모호하다(정세우, 1989:81).

또한 이론적으로는 사무의 성질상 주민의 공공복리에 관한 것으로써 이해관계가 해당 구역 안에 한정된 사무를 자치사무로 분류하고 있으나 현실적으로는 중앙정부의 적극적인 지도·감독을 받는 경우가 빈번하여 내용면에서의 분류를 어렵게 하고 있으며 공공복지, 이해관계의 범위를 기준으로 사무를 구분하는데 있어서도 그 용어를 자의적으로 해석함으로써 기준에 따른 구분도 이를 어렵게 한다(한국지방행정연구원, 1992:67).

2) 기관위임사무의 과다

지방자치단체의 성질별 사무배분실태를 보면, 서울특별시가 직접수행하고 있는 사무 중 30%, 자치구가 수행하고 있는 사무 중 50.6%가 기관위임사무이다(하재룡, 1996:72). 또한 1994년 1월 총무처의 조사에 의하면 지방자치단체가 수행하는 총 사무 4,030개 중 기관위임 사무는 47.6%인 1,920개이며, 이 중 시·도에 위임된 기관위임사무는 1,674개이고 시·군·구에 위임된 사무는 512개이며, 공통 위임된 사무는 266개 사무이다. 특히, 지역개발 및 주민의 생활환경시설의 설치·관리에 관한 사무가 751개로서 39.1%를 차지하고 있다. 이는 지방자치단체의 사무에 관한 규정이 불명확함으로써 국가가 필요와 희망에 따라 지방적 이해관계를 가지는 사무라고 하더라도 국가사무화하여 개별별령에 의하여 지방자치단체에 위임하여 처리하게 하였고, 중앙정부가 지방자치단체에 사무를 위임할 때에는 법령상 개별위임규정이 있어야 함에도 불구하고 아무런 법적 근거 없이 중앙정부의 편의에 의하여 위임되었기 때문이다.

이로 인하여 첫째, 지방정부를 중앙정부의 감독 및 통제의 대상이 되게 함으로써 결파적으로 지방자치의 발전을 저해할 수 있고 둘째, 지방행정의 창의성·자율성·특수성을 저해할 우려가 있으며 셋째, 중앙정부와 지방정부간의 상호보완적 협력관계의 정립을 저해하여 중앙과 지방간의 행정적 책임의 소재를 불명확하게 할 수 있게 되며, 행정업무를 수행할 책임과 의무는 지방자치단체에게 주어지지만, 권한은 국가 등의 위임기관이 갖게 되기 때문에 권한과 책임의 불균형을 초래하게 된다. 넷째, 지방정부를 중앙정부의 하급기관으로 전락시키고 전국적 획일 행정으로 지방적 형평을 회생시킨다(한국지방행정연구원, 1992:70). 또한 기관위임사무에 대하여는 필요한 경비의 전부를 국가가 부담하여야 할에도 불구하고 사무처리의 의무만을 부여하고 소요경비를 부담하지 않는 경우가 있기 때문에(최창호, 1984:127) 지방자치단체의 재정적 어려움을 가중시키는 원인이 될 수도 있다(하재룡, 1996:76-78).

3) 국회와 지방의회의 관여범위의 불명확

지방자치단체가 수행하는 사무의 종류에 따라서 국회와 지방의회의 관여 여부가 달라지게 된다. 즉, 자치사무와 단체위임사무에 대하여는 지방의회가 관여할 수 있으며 기관위임사무에 대하여는 사무수행에 필요한 경비를 부담하지 않는 것이 원칙이지만, 부담한 경우에는 예외적으로 관여할 수 있고 또한 국회가 직접 감사하기로 한 경우를 제외하고는 해당 지방의회의 갈

사 대상에 포함된다.

원칙적으로 기관위임사무는 국가의 사무이며 국회의 관여를 받아야 한다. 이처럼 사무의 종류에 따라 국회와 지방의회의 관여 범위가 상이한데 앞에서 언급한 것처럼 실질적으로 사무를 명확하게 구분할 수 있도록 법령에 규정되어 있지 않기 때문에 특정한 사무를 구분한다고 하든 것이 어려운 사무가 많고, 사무에 대한 경비부담도 원칙대로 이루어지고 있지 않기 때문에 국회와 지방의회의 관여 범위를 확정하기 어려운 경우가 발생한다(이경우, 1997:91-92).

4) 비용부담주체결정의 어려움

사무의 종류에 따라서 비용부담의 주체가 상이하다. 즉, 원칙적으로 자치사무의 경우는 자치단체가 전액 부담하고 단체위임사무는 국가와 지방이 함께 부담하는 것이 원칙이고, 기관위임 사무의 경우는 전액 국가가 부담하여야 한다.

그러나 실질적으로 특정한 사무를 구분하기가 어려울 뿐만 아니라 구분을 할 수 있다고 하더라도 지방자치법과 지방재정법의 규정에 의한 경비부담의 원칙이 제대로 충족되고 있지 못하다. 전액 국비에 의해 처리되는 사무는 광역시 2.8%, 도 4.9%, 시 2.5-3.0%, 군 17%, 자치구 2.5%¹⁾ 인 점을 고려할 때 이는 사무구분별 배분실태와는 판이한 차이를 나타내고 있다. 이는 지방자치단체가 처리하는 사무 중 50% 이상이 기관위임사무인 것과 비교한다면 본래의 경비부담원칙이 전혀 지켜지고 있지 못하다는 사실을 반증하는 것이다.

5) 피로한 지휘·감독

자치사무에 대한 지휘·감독권은 법령의 명확한 근거가 있어야 하고 위법한 경우에 단 간접 기관은 자치단체의 자치사무 처리에 대하여 명령·처분을 취소·정지할 수 있으며 간접은 표정적·사후적·합법적인 방법으로 행해지는 것이 원칙이다. 그러나 국가와 지방사무의 복잡성에서 초래되는 결과 이기도 하지만 자치사무에 대하여서도 법령상 허용되지 않는 적극적인 감독을 하는 경우가 많다(한국지방행정연구원, 1992:15-16; 이종수, 1994:98). 이는 한 법령 체계하에서 사무구분을 명확히 하기가 어려운 것도 하나의 이유가 되지만, 지방자치제가 실시되고 있지 않았던 시대 이후 계속 관행화되어 왔던 것이 지방의회가 구성되고 1995년 6월 27일에 단체장의 직선이 이루어진 후에도 이러한 관행이 계속되고 있다는 것이다.

6) 자의적인 사무구분

단체위임이나 기관위임은 본래 법령의 위임근거에 의하여 단체나 기관에 위임할 수 있는데도 불구하고 특히 기관위임의 경우 아무 위임근거도 없이 중앙정부의 판단에 의하여 위임하고 있다.²⁾ 중앙정부에서 지방정부에 사무를 이양하는 경우에 있어서도 중앙정부 차원에서 이양 대상사무를 각 부처별로 조사하고, 이를 총무처(현 행정자치부)에서 취합하여 관계부처 협동실의회를 거쳐 이양하는 절차를 취하고 있다. 이양대상사무를 선정·결정하는데 있어서 거의 중

1) 한국지방행정연구원, 전계보고서 p.83에서는 광역시의 경우 부산광역시, 도의 경우 경상남도, 시의 경우 울산·김해시, 군의 경우 양산군, 자치구의 경우 부산광역시 북구를 표본조사한 것이다.

2) 기관위임사무는 지방자치법 제93조를 근거로 하고 있으며 이 규정은 특별한 경우를 제외하고는 국가·행정 사무를 지방자치단체의 집행기관에 위임하여 척척한다는 원칙을 명백히 밝힌 것이므로 자의적으로 사무를 위임할 때는 기별적인 법령의 근거를 요구하지 않는다고 주장하는 학자도 있다(정세우, 1993:593-594).

양정부의 의견만이 반영되고 있으며 일부 이양대상사무 선정과정에 지방자치단체가 참여한 경우도 있기는 하나, 이양대상사무를 결정하는 과정에 지방자치단체의 주체적 참여가 이루어지고 있지 못하다(조창현 외, 1995:434).

IV. 지방자치단체의 사무구분의 재조정 방안

1. 사무구분의 재조정 필요성

우리 나라 사무구분에 있어서 가장 큰 문제점은 사무구분을 명백히 하는데 어려움이 있어 이러한 결과로 여러 가지 과생되는 문제점이 존재한다는 것이다. 현재 국가전체의 사무를 중앙 정부가 수행하는 국가사무 그리고 지방자치단체가 수행하는 사무를 자치사무, 단체위임사무 및 기관위임사무로 구분하고 있다.

사무구분의 기준은 일반적으로 사무의 성질 및 관념상의 구분, 위임형식에 의한 구분, 경비 부담에 의한 구분, 감독관계에 의한 구분, 지방의회의 관계여부에 의한 구분(최창호, 1995:253-263) 등으로 나누어 생각할 수 있지만 어떠한 형태의 사무구분을 채택하느냐는 각 국가가 처하고 있는 상황에 따라 결국 입법정책에 의하여 결정될 수밖에 없다. 그러므로 현재 우리가 채택하고 있는 사무구분은 다음과 같은 측면에서 재조정의 필요성이 존재한다.

첫째, 자치사무와 위임사무(특히, 단체위임사무)를 구별할 실익이 줄어들고 있다는 점이다. 본래 지방자치단체의 사무를 자치사무와 위임사무로 구분하는 이론은 근세의 구주대륙 특히 독일·프랑스에서 발달한 자연법적인 지방권 사상에 그 근거를 두고 있었다. 그러나 지방자치 단체는 국가 이전의 천부적 존재가 아니라 국가에 의한 창조물이며 그 권능도 지방자치단체에 고유한 것이 아니라 국가권력으로부터 전래한 것이라는 사상이 자배하게 되었고, 이에 따라 자연법적 지방권사상에서 성립하였던 전통적인 고유사무와 위임사무의 구별에 대한 이론은 그 가치를 상실하게 되었다. 특히, 자치사무와 단체위임사무를 엄격히 구분하는 것이 곤란할 뿐만 아니라 단체위임사무는 일단 지방자치단체에 위임된 뒤에는 자치사무와 마찬가지로 자치단체의 사무로 취급되며 다만 법령상 가해지는 규제가 없다든가 재원에 관하여 특별한 조치가 있다든가 하는 점에서 차이가 있을 뿐이기 때문에 자치사무와 단체위임사무의 구분은 그 실익이 없다(한원택, 1984:125; 하미승, 1992:650; 하재룡, 1996:76).

결국 자치사무와 위임사무의 구별은 국법이 지방자치단체에게 사무를 위임하는 경우 이를 포괄적으로 위임한 것인가(자치사무) 아니면 법령의 규정이 개개의 사무를 개별적으로 위임한 것인가 하는 위임방법의 차이에 불과하다 할 것이다.

둘째, 오늘날 산업화의 진전과 도시화 그리고 사회적 유동성의 증가 등으로 인하여 특정사무의 이해관계가 중앙정부 또는 지방자치단체 모두에게 있기 때문에 중앙정부와 지방자치단체가 공동으로 책임과 권한을 가지고 처리해야 합리적인 사무의 종류가 증가하고 있다. 즉 도시계획, 토지이용, 공해방지와 환경보존 및 사회복지, 재해관리 등의 사무는 전국적 성격과 지방적 성격을 동시에 가지게 되어 한편으로는 전국적·통일적 처리가 요청됨과 동시에 한편으로는 지역실정에 적합한 처리가 요청되는 사무의 경우 이들은 대개 국가사무화하고 필요에 따라 기관위임사무로 하여 지방자치단체에 위임처리 하였다. 그러나 이처럼 지역적 설정을 고려해야 하지만, 한편으로 전국적·통일적 관리가 요망되는 사무의 경우 중앙정부와 지방자치단체가 공

동결정과 집행을 통하여 처리함으로써 정부 상호간의 협력체제의 구축이 용이하고 그 사무처리에 있어서도 효과적이기 때문에 이러한 사무의 신설이 요망된다. 즉 [하나의 시·군은 하나의 단체]라는 과거의 사무배분에 관한 배타적 책임성 또는 책임의 명확성의 원칙을 존중하면서 특정사무의 경우 기획과 결정 뿐만 아니라 그 집행에 중앙정부와 지방자치단체가 공동으로 경비를 부담한다는 것이다.

이러한 사무구분 제조정의 필요성과 더불어 사무를 구분하는 것은 업무수행 의무의 존부를 가지고 대국민 책임소재를 명확히 할 수 있고, 자치단체의 자치권의 범위를 설정하며, 지방자치단체에 대한 국정감사권의 행사범위 및 중앙정부의 감독기준과 범위를 분명히 함으로써 지방에 대한 부당한 간섭을 배제함과 동시에 업무수행에 따르는 비용부담의 주체를 명확히 하기 위하여 필요하다(하미승, 1992:647).

2. 사무구분의 조정대안

이상과 같은 사무구분 제조정의 필요성에 따라 현재의 사무구분을 재조정하여 이에 따라 중앙과 지방간의 사무배분을 합리화하고 지방자치단체의 자치권의 범위를 명확히 하여 이를 달성하기 위한 가능대안을 도출하기 위하여 외국의 사무구분 사례를 먼저 간단히 살펴보고 대표적인 사무구분 제조정 방안을 제시하고자 한다.(최창호, 1995:262-263; 안성호, 1995:276-278)

1) 외국의 사무구분 실태

주요 외국의 사무구분실태를 미국, 영국, 일본, 프랑스, 독일 등을 중심으로 간단히 살펴보면 다음과 같다. 미국의 경우 지방자치단체 사무는 원칙적으로 모두 자치사무이며, 전통사무, 신규사무 및 내부관리사무 등 3종류로 나누고 있다. 전통사무는 오랜 역사를 가진 기초적 사무로서 주(州)사무와 관련이 깊으며, 주사무적 색채가 짙다. 농촌지역을 중심으로 하여 주정부와 보조기관 성격을 지니는 군(County)의 사무(예컨대, 군사, 사법, 경찰, 선거, 사회복지, 교육, 보건 등)가 대부분 이에 해당한다.

신규사무는 도시화 등의 여건변화에 따른 행정수요로 발생하는 사무로서 주 사무와의 관련이 적으며, 지방정부가 독자적으로 처리하는 사무이다. 소방·구급, 공중위생, 폐기물처리, 풍원, 레크레이션 시설, 환경오염방지, 주택 및 도시재개발, 공기업 등의 사무가 이에 속한다. 내부관리사무는 당해 지방정부가 조직체로서 활동을 유지해 나가는데 필요한 사무를 의미하는 것으로 각 지방정부에 공통되는 조세부과, 지방채발행, 공유재산관리 등의 사무를 달한다. 위와 같이 미국에서의 사무배분은 중앙정부와 지방정부간의 문제라기보다는 주정부와 지방정부간의 문제로 파악되어 왔다.

이러한 주정부와 지방정부간의 사무배분을 놓고 보면, 교육은 교육부에서, 고속도로·공공복지·병원·자연자원·교정 등의 사무는 주정부에서, 경찰·소방·하수처리·기타 의생·공원 및 레크레이션·공항·주차 등을 도시정부에서, 주택 및 재개발기능은 특별구가 중심이 되어 사무를 수행하고 있으며, 상수도 사무는 주정부·도시정부 등에서 거의 달당하고 있다(정희주, 1989:39).

영국의 경우는 국가와 지방자치단체에는 사무가 명확하게 구분되어 있는데, 그 배분은 일정

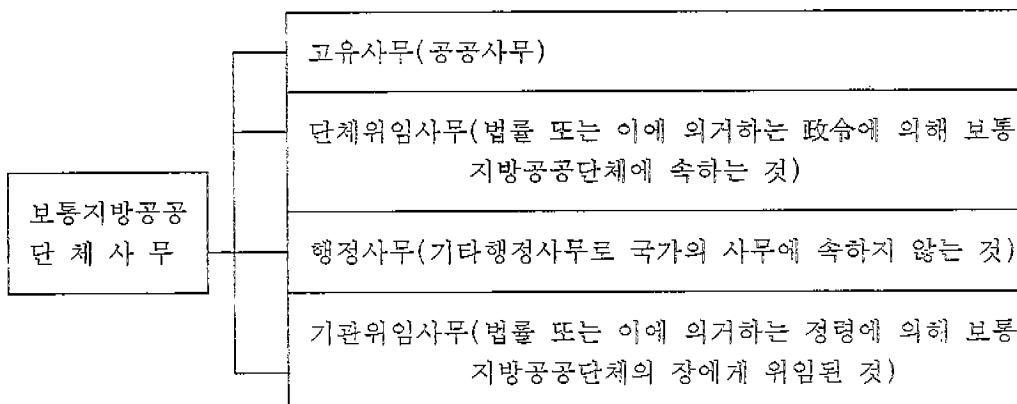
종류의 사무 또는 사업을 규모 등에 따라서 양자간에 분담하고 있다. 따라서 국가의 사무를 지방자치단체에 위임하는 것 등은 원칙적으로 이루어지지 않고 있다. 한편, 일본은 지방자치법에 의하여 지방정부는 국가사무로 규정된 것을 제외한 공공사무, 위임사무 및 기타 행정사무를 처리하고 있으며, 이 중에서 기초자치단체(市·町·村)는 광역자치단체(都·道·府·縣)의 사무가 아닌 지방사무를 관장사무로 하고 있다. 지방사무는 등법 제2조 제3항에 예시되어 있으며 지방자치법 [별표1]부터 [별표4]까지에는 필요사무가 구체적으로 열거되어 있다.

첫째, 일반적으로 공공사무(고유사무)는 지방자치단체의 조직과 재정의 운영에 관한 존립·유지에 관한 사무 및 주민의 복지증진을 목적으로 하여 수행되는 지방자치단체의 존립근거가 되는 사무라고 규정된다. 그러나 구체적으로 공공사무에 포함되는 사무가 무엇인가에 대해서는 논란의 여지가 많으며, 이 경우 전통적·연혁적으로 해석하는 방법밖에 없다(한국지방행정연구원, 1991:32-38). 즉 일본은 공공사무라도 법령의 규정에 의하여 국가사무가 되는 것과 같이 상황의 변화에 따라 그 내용이 변화되며 공공사무더라도 그 처리에 있어 별도의 법률상의 규정에 따르고 있다.

둘째, 위임사무는 개개의 법령에 의하여 지방자치단체에 위임된 사무로 여기에는 기관위임사무(예: 지적통계, 국회의원 선거관련사무)와 단체위임사무가 있다. 위임사무는 국가의 사무이긴 하나 일단 지방자치단체에 위임되어지면 지방자치단체의 사무로서 공공사무와 똑같이 처리된다.

셋째, 행정사무란 지방자치단체가 주민의 복지에 대한 침해를 방지 또는 배제하기 위하여 주민의 권리를 제한하고 자유를 규제하는 권력의 행사를 수반하는 사무를 말한다. 행정사무는 종래의 국가에 전속하는 사무였고 지방자치단체는 이것을 처리하는 권능이 없는 것으로 생각되어 어찌 됐으나, 현행 지방자치법은 이러한 행정사무를 국가의 사무로 유보된 것을 제외하고는 지방자치단체의 권한으로 하고 있다(한국지방행정연구원, 1991:32-38). 결과적으로 일본의 지방사무구분은 <그림1>과 같다.

<그림 1> 일본의 지방사무구분



이와 아울러 프랑스의 경우는 국가사무와 괴원, 테빠드랑, 레브옹 등의 계층별 지방정부의 사무로 구분되고 있는데 국가와 지방자치단체의 권한은 서로 중복되며, 지방사무와 국가사무의

구별은 변동되고 있는 것이 현실이다. 이는 몇 가지 원인이 때로는 국가에 속하나 대부분은 지방자치단체에 속하는 왕복운동이 실제로 나타나고 있기 때문이다. 즉 이러한 현상은 하나의 사무가 지방적 속성도 국가적 속성도 아니지 않음을 의미하는 것이다. 따라서 하나의 사무가 서로 다른 특성을 소유하게 된 것은 법에 의한 것이며, 사무가 지방적 사무가 된 것은 국가가 그 사무를 지방자치단체에 부여했기 때문이다(배준구, 1989:166).

독일 지방자치단체의 사무영역은 자치적 사무와 국가적 사무로 구분된다(장지호, 1987:171). 이러한 사무이원론은 19세기에 그 기원을 갖는데 19세기 지방자치법에서 유태인은 지방자치단체의 고유한 사무영역에 국가로부터 지방자치단체에 위임된 사무영역을 법률처럼 것으로써 지방자치단체의 사무이원론이 성립하게 되었다. 이러한 사무구분은 원래와 각 주에서 오늘날에도 그대로 적용되고 있다.³⁾ 그리고 자치사무의 경우에는 다시 일의적 자치사무와 의무적 자치사무로 구분된다.

또한 독일의 지방자치단체는 국가와 지방자치단체간 협력의 한 특수형태인 공동사무의 형태를 수호하기 위한 지시적 사무를 수행하고 있다(장지호, 1987:173-177).

첫째, 일의적 자치사무는 법적으로 우선 지방자치단체의 고유한 활동영역에 속하고, 권리와 책임의 전권능성 원칙에 유래되는 지방공동체의 사무이다. 이와 아울러 이 사무의 헬족 특징은 자치행정에 내재하는 지방자치단체의 자기책임성을 갖는다. 지방자치단체는 이 사무분야에서 자주적인 의사결정을 토대로 하여 어떠한 사무를 맡고 또 사무를 어떻게 집행할 것인가를 결정하게 된다.

둘째, 의무적 자치사무는 지방자치단체의 고유활동영역에 속하는 사무로 그 집행이 법적으로 의무화되어 있는 사무를 말한다. 셋째, 위임사무는 그 본질상 지방자치단체에 의해서 처리하는 것이 적절하나, 국가가 이 사무가 갖는 전국적 이해관계를 고려하여 이 사무의 처리를 전국에 걸쳐 통일적으로 규제하기 위하여 국가의 권한으로 하는 사무이다. 따라서 국가는 이를 사무를 국가기관을 통하여 처리하지 않고 지방자치단체에 위임하고 있다.

넷째, 공동사무는 지방자치단체의 권한에 속하는 일정한 사무에 대하여 국가가 이 사무를 장려할 목적으로 지방자치단체와 공동계획을 수립하고, 이 계획의 집행에 국가가 보조금의 지원 등을 통하여 지방자치단체에 관여 또는 협동하는 것이다. 끝으로 지시사무는 국가의 지시에 따라 수행하게끔 법률에 의해서 지방자치단체에 의무화된 의무적 사무이며, 지방자치단체에 이 사무를 의무화한 법률이 지시권의 범위를 한정하고 있는 사무이다. 이러한 지시사무는 두재한 의 지시권과 결부되어 있는 위임사무와는 법적 성격에 차이가 있다.

2) 사무구분 조정안

(1) 사무구성조정안

현재의 사무구분 분류체계를 유지한 채 그 배분실태를 개선하자는 안이다. 자치사무에 있어서 기관위임사무의 비중이 매우 높기 때문에 사무의 성질과 지방자치의 본질에 부합할 수 있도록 현재 국가사무, 자치사무, 단체위임사무, 기관위임사무로 분류하는 근본 측면에 맞추어 현재의 사무구분 체계를 유지하고 각 사무의 구성비를 조정하자는 안이다.

3) 다만, Hessen주 Nordrhein-Westfalen주 등에서는 자치사무와 위임적 사무의 분리를 인정치 않는 사무 일원주의를 택하였으나 1950년대 후반부터는 지방자치단체가 집행해야 할 연방법이 종교법이 국가 위임사무를 복수종으로 인정하게 되었다.

자치사무의 확대라는 축면에서 단체위임사무를 가능하면 자치사무화하고 기관위임사무 중 순수한 국가사무 이외의 사무는 단체위임사무로 하며 기관위임사무는 이 사무의 본질 즉, 순수한 국가사무이나 그 사무처리의 편의상 지방자치단체의 장에게 맡겨서 처리하는 것이 효과적인 사무에 한정하자는 것이다.

(2) 단체위임사무 폐지안

단체위임사무는 일단 지방자치단체에 위임된 후에는 다만 법령상 중앙통제가 가해지는 별의와 경비의 일부를 국고에서 부담한다는 점에서 자치사무와 차이가 있지만 자치사무와 거의 동일하게 처리되는 것이기 때문에 단체위임사무를 폐지하고 단체위임사무 모두를 자치사무화 할 으로써 사무구분을 단순화하고 자치사무의 범위를 확대하자는 안이다. 즉, 국가 전체의 사무를 국가사무, 자치사무, 기관위임사무로 구분하되 기관위임사무가 가지는 여러 가지 문제점⁴⁾이 존재하지만 이 사무를 폐지하게 되면 오히려 국가사무를 처리하기 위하여 지방에 일선기관을 설치하여 처리하려고 할 것이기 때문에 기관의 남설을 초래할 수 있어 이 사무의 존속이 필요하다는 의미를 내포하고 있다.

(3) 기관위임사무 폐지안

기관위임사무는 그 사무 자체가 가지는 문제점과 더불어 그 운영상 나타나는 문제점으로 기관위임사무의 과다, 과도한 중앙통제·감독, 지방자치단체장의 일선기관화, 자치사무의 기관위임사무화로 인한 자치사무 범위축소, 행정책임의 불명료, 주민에 의한 행정통제의 협약, 지방자치단체의 재정적 궁핍초래, 지역특수성과 태분적 형평의 회생, 중앙집권의 초래 등 때문에 기관위임사무를 폐지하고 국가전체의 사무를 국가사무, 자치사무, 단체위임사무로 구분하여 지방자치단체가 수행하는 사무에 대하여 주민의 대표기관인 지방의회가 관여하도록 하자는 것이다. 지방행정은 주민의 의사와 부담에 의거하여 주민의 가장 근접한 곳에서 능률적·종합적으로 실시되어야 하고 이를 위해서는 행정집행의 책임은 가능한 한 주민과 가장 가까운 단일의 행정주체가 질 필요가 있기 때문에 기관위임제도는 원칙적으로 폐지되어야 한다는 것이다(한규인, 1991:78; 김성호, 1994:188).

(4) 공관사무 신설안(단체위임사무 폐지)

국가전체의 사무를 새로운 차원에서 재구성하는 안 중에서 단체위임사무를 폐지하고 공관사무를 신설하여 국가사무, 자치사무, 기관임무사무, 공관사무로 구분하자는 것이다.

오늘날 도시화·산업화의 진전과 지역경제 활성화를 위한 지역개발의 추진 등은 지방자치단체가 자기 완결적으로 자기의 고유재원으로 처리할 수 있는 자치사무와 위임사무의 구분이 어려워지고 있으며 중앙정부의 기능과 지방정부의 기능이 J. S. Mill이 상정했듯이, 각각 고유한 것과 양자의 교차영역이라고 해야 할 만큼 확연히 구분하기가 어려워 공동·공관방식에 의하여 처리하지 않으면 안될 과제가 절적·양적 측면에서 증대하고 있다(한국지방자치학회, 1996:141). 이는 현대사회에 있어서 대부분의 사무가 지방적 이해관계를 가지는 동시에 국가적 이해관계를 가지는 것으로 발전하고 있다는 것이다. 특히, 도시공해방지, 소비자보호, 자연보호, 주거환경보존, 토지이용규제, 도시재개발 등의 사무는 전국적·광역적 성격을 가짐과 동시에 특히, 지역적 성격도 가지게 되어 국가, 시·도, 시·군·구의 각 수준의 어느 단계의 행정주체가 단독으로 자기 완결적으로 처리할 수 있는 성질의 사무가 아니라 각 단계의 행정주

4) 자치사무의 기관위임사무로의 전환, 지방자치단체장의 일선기관화, 명목적 지방자치화와 행정책임의 불명료, 지방자치단체의 재정적 궁핍, 주민통제의 불체 등의 문제점을 지적할 수 있다.

체의 유기적인 협력관계가 없이는 도저히 효율적으로 처리할 수 없는 성질의 사무가 존재하게 된다 즉, 자치사무의 확대라는 측면과 자치사무나 단체위임사무는 거의 동일하게 처리되며, 대로에 단체위임사무를 자치사무화하여 폐지하고 전국적 이해관계와 지방적 이해관계를 동시에 가지는 사무를 중앙정부와 지방자치단체가 공동의 권한과 책임하에 결정하고 집행하며, 보통은 공동부담(구체적인 부담비율은 개별법에서 정함)하는 공무사무를 신설한다.

이와 같은 공관사무는 현재의 위임사무와는 달리 처음부터 국가와 지방자치단체의 공동체임을 지닌 사무로서 이러한 사무의 처리에 있어서는 국가와 지방자치단체는 대등한 협력적 관계를 유지할 수 있다.

(5) 지도사주 신설안

정부간 기능재배분의 개혁방향의 하나로서 지방자치단체가 수행하는 사무를 자치사무, 기관 위임사무, 지도사무로 재편성하자는 주장이 있다. 여기서 지도시주란 특일에서 채택하고 있는 사무종류로서 그 성격은 대체로 자치사무와 기관위임사무의 중간 영역적인 사무에 해당한다고 할 수 있다. 즉, 이 사무의 처리에 대한 지방의회의 관여를 일정한 범위 안에서 허용하고 중앙 정부의 감독은 합법성·합목적성 감독을 모두 포함하나 그 범위는 두제한적인 것이 아니라 가별법이 정하는 바에 따르도록 하고 중앙정부의 지도에 저촉되지 아니하는 한두 가지에서 지방의회의 관여가 인정되는 사무를 말한다. 안성호(1995:277-278)에 의하면 지도사무를 신설하기 위해서는 단위사무들의 총목록화 작업이 전제되어야 하고 지방자치단체의 자치권을 최대한 보장하는 입장에서 지방자치단체가 수행하는 사무의 20% 이내로 하자는 주장을 하고 있다.

3. 각 대안의 비교·평가

사무종류의 구별에 관한 개선안으로 이상의 여러 안들이 제기될 수 있는 바, 이하에서는 이러한 정부간 사무배분을 합리화하기 위한 수단으로서 사무구분을 제조정하는 데 제시를 수 있는 이상의 5개의 안을 비교·평가토자 한다.

첫째, 사무구성조정안은 현재의 4분류 체계를 유지하면서 자치사무의 확대와 사무배분의 합리화를 도색할 수 있기 때문에 이것이 효과적으로 조정될 수 있다면 현재보다는 개선된 체계를 유지할 수 있다. 그러나 자치사무와 단체위임사무의 구분한계의 모호성은 상존하게 되어 자치사무의 확대를 철저하게 보장하지 못할 가능성이 많다. 전국적 이해관계와 지방적 이해관계를 동시에 가지며, 중앙정부와 지방자치단체가 각각 개별적으로 처리하는 것 보다 공동으로 결정하여 상호협력하에서 처리해야 할 사무가 증가하고 있는데, 이러한 사무의 경우 행정사무구분체계를 유지하게 되면 단체위임사무나 기관위임사무로 처리할 가능성이 많아 사무구분의 혼란으로 제기되고 있는 중앙정부와 지방자치단체간의 사무배분상 문제점을 개선하기가 어렵다.

둘째, 단체위임사무 폐지안은 단체위임사무는 일단 지방자치단체에 위임된 뒤에는 거의 자치 사무와 마찬가지로 취급되기 때문에 사무구분을 단순·명료화할 수 있으며, 단체위임사무를 자치사무화하는 경우 자치사무의 확대를 가져올 수 있다. 그러나 증가하고 있는 전국적 이해관계와 지방적 이해관계를 동시에 가지는 사무의 경우 대부분 국가사무 또는 기관위임사무화하여 처리할 가능성이 높아 상대적으로 지방자치단체의 자율성의 범위가 좁아질 가능성이 있다.

셋째, 기관위임사무의 폐지안은 기관위임사무가 과다하게 되면 지방정부를 중앙정부의 하급 기관으로 전락시키고 중앙의 강력한 통제의 통로가 되며 중앙과 지방간 행정적 책임의 소재를 불분명하게 만들 뿐만아니라 전국적인 협의 협정으로 지방적 협력을 회성시키는 들판가 얻기

때문에 이를 폐지함으로써 이러한 문제를 해결할 수 있으며, 중앙정부와 지방정부간 관계에 있어서 중앙정부에 의한 지방자치단체에 대한 과도한 지도·감독을 배제할 수 있다. 그리고 지방자치단체가 자율성을 유지하면서 중앙정부와 상호보완적 협조관계를 유지할 수 있는 장점이 있는 반면에 국가사무를 지방적 차원에서 수행해야 할 필요가 있는 사무를 수행하기 위해서는 중앙정부는 그 때마다 일선 행정기관을 별도로 설치해야 하는 번거로움이 있으며, 이로 인하여 일선기관의 남설을 초래할 가능성이 있어 지방자치단체가 종합행정기관으로서의 성격을 퇴색시킬 수 있다.

넷째, 공관사무 신설안(단체위임사무 폐지)은 단체위임사무를 폐지하여 이를 자치사무화함으로써 자치사무의 범위를 확대할 수 있으며, 공관사무를 신설함으로써 중앙과 지방정부가 특정한 사무의 수행에 있어서 상호 협조관계하에서 특정사무의 수행으로 달성하고자 하는 목적을 효과적으로 달성할 수 있다. 그러나 어떠한 사무를 공관사무로 하느냐 하는 그 대상의 선정이 어렵고, 선정된 공관사무의 수행에 있어서 중앙과 지방이 공동책임을 지기 때문에 책임과 권한의 한계가 모호할 뿐만 아니라, 책임전가의 현상을 초래할 수도 있으며 그리고 그 비용부담의 비율을 어떻게 정하느냐 하는 기술상의 문제를 안고 있다.

다섯째, 지도사무의 신설안은 기관위임사무 중 일부를 지도사무화 함으로서 기관위임사무의 범위를 축소할 수 있는 장점이 있는 반면에 지도사무의 성격이 모호할 뿐만 아니라 근본적으로 지방자치단체의 자치권의 범위를 획기적으로 확대하기 대단히 어렵다는 단점을 가지고 있다. 기관위임사무의 모국이라고 할 수 있는 독일의 경우 세계2차대전 종전후 종래의 기관위임사무제를 폐지하고 그 대신 지도사무제를 신설하였으나 현재 독일의 여러 주 가운데는 폐지되었던 위임사무를 부분적으로 부활시키는 곳도 들어나고 있다.

V. 결 론

이상과 같이 사무구분의 재조정 방안은 각각 장·단점을 가지고 있다. 따라서 이러한 방안 중에서 하나를 선택하기 위해서는 다음과 같은 점을 고려하여 결정하여야 한다. 첫째, 우리나라의 사무배분과 관련된 많은 문제점들은 결국 사무구분이 불명료하다는데 있기 때문에 그간 중앙집권적 체제하에서 야기된 자치사무의 비중이 매우 낮았고, 특히 중요한 사항이면서 지방자치단체와 직접적인 이해관계를 가지고 있는 사무도 거의 중앙정부의 권한으로 되어 있는 것을 시정하기 위해서 자치사무의 확대가 필요하다는 것이다. 둘째, 사무구분은 가능하면 단순화되어야 한다. 특정한 사무를 구분한다고 하는 것은 매우 어려운 일이기 때문에 가능하면 이를 단순화시켜야 한다. 셋째, 중앙정부와 지방정부가 상호협조관계를 유지할 수 있도록 하는 방안에 초점을 맞추어야 한다.

이상의 사무구분을 하는데 고려하여야 할 요인들을 열두에 둔다면, 제4안이 가장 바람직하다 할 것이다. 즉, 국가전체의 사무를 국가사무, 자치사무, 기관위임사무, 공관사무로 구분한다. 따라서 지방자치단체는 자치사무만을 원칙적으로 수행하고 중앙정부의 공동책임과 권한하에서 공관사무를 처리하며 전국적 통일성 확보 및 공평성의 확보 필요성에 의하여 기관위임사무를 처리한다. 다만, 기관위임사무와 공관사무의 범위가 내용상에 상호 중복될 가능성이 존재하기 때문에 기관위임사무는 순수한 국가사무로서 본래 국가사무이나 그 집행의 편의상 지방

자치단체에 위임한 사무에 한정하고, 중앙과 지방간의 공동이해관계를 가지는 시장에 대하여는 공관사무로 처리하도록 한다. 또한 기관위임사무의 경우 광역자치단체의 사무를 기초자치단체의 장에게 위임하는 것은 인정하지 않고, 지방자치단체가 수행하는 기관위임사무는 그 의무의 주체를 국가로 한정하여 광역과 기초자치단체간의 상호 대등관계를 어느 정도 유지할 수 있도록 한다.

이처럼 지방자치단체가 수행하는 사무는 자치사무, 기관위임사무, 공관사무로 구분하는 경우 시장이 신설되는 공관사무의 주요내용은 다음 <표 1>과 같이 요약할 수 있다.

<표 1> 공관사무의 예시

분 앙	사 무 종 류
1. 도시계획	1) 도시계획의 입안 및 결정, 2) 도시계획사업의 시행 3) 주거환경개선사업시행, 4) 특정지구 종합개발촉진 기본 계획의 입안
2. 토지이용	1) 토지조사설시, 2) 개발제한구역의 관리 3) 토지구획정리사업 및 토지개발사업 계획수립 및 시행, 4) 국토이용계획의 입안 및 결정
3. 지역개발	1) 국가계획과 지역개발계획과의 연계·조정 2) 오지 및 도서개발 촉진, 3) 산도·궤도 및 도로의 신설 4) 자연공원개발 및 관리
4. 공해방지	1) 수질오염 규제 및 관리, 2) 대기환경오염 규제 및 관리, 3) 소음 및 진동규제 및 관리, 4) 생활환경상의 대기오염물질 배출규제, 5) 일반·특정폐기물 및 유통물질 처분·관리, 6) 공해방지 및 공해로 인한 분쟁조정
5. 환경보전	1) 환경기준설정, 2) 자연환경보전 기본계획수립·시행 3) 자연환경 보전시설 설치, 4) 호수 및 해양환경보전 5) 자연보호계획 사업추진
6. 사회복지	1) 사회복지 수요판단 및 시설배치, 2) 의료보호 운영 및 관리, 3) 전염병 예방 및 관리(결핵, AIDS, 성병, 간염, 기생충질환 등), 4) 장애자 보호 및 시설의 관리·운영, 5) 생활보호사업 관리·운영, 6) 주민복지증진 및 주민보전 행상을 위한 사업추진
7. 재해관리	1) 재해예방(방재교육, 훈련 및 안전진단 등), 2) 재해복구, 3) 재해응급구조, 4) 화재예방

이와 같이 사무구분을 재편하는 경우 이의 실효성을 확보하고 정부간 사무분할기준을 확립하기 위해서는 관련제도를 개선·명확히 하여야 한다.

첫째, 사무 종류별 법령상의 규정을 명확히 하여야 한다. 자치사무와 기관위임사무 그리고 공관사무를 지방자치법에 예시·열거하고 이의의 구체적인 사무에 대하여는 그것이 어느 사무인지지를 명확히 할 수 있도록 개별법에서 규정하여야 한다. 자치사무의 경우는 지방자치단체는 ○○사무는 자치사무로 처리한다. 또는 ○○사무는 시·도지사가 자치사무로 처리한다. ○○사무는 시장·군수·구청장이 자치사무로 처리한다고 규정함으로써 그 사무가 자치사무임을 명확히 한다. 기관위임사무의 경우는 ○○사무는 지방자치단체의 장이 위임사무로 처리한다면

가 ○○사무는 시·도지사가 위임사무로 처리한다 또는 시장·군수·구청장이 위임사무로 처리한다고 명확히 기관위임사무임을 밝힌다. 공관사무의 경우 ○○사무는 ○○부의 공동으로 시·도지사 또는 시장·군수·구청장이 공동책임하에 결정·집행한다로 공관사무임을 명확히 밝힌다. 즉, 사무에 관한 법령의 규정을 체계적이고 통일성 있게 명백히 하여야 한다.

둘째, 공관사무는 중앙정부와 지방자치단체가 공동으로 관리하는 사무로서 그 사무의 처리에 있어서는 중앙정부와 지방자치단체가 대등한 지위에서 협력하는 즉 정책결정과 집행과정에 이르는 동안 양자의 합의에 의하여 처리하는 사무이기 때문에 본질적으로 지방의회의 관여가 인정되며 다만 지방자치단체의 처리에 대하여 중앙정부는 합법성 감독과 합법적성의 교정적·조정적 의미의 감독에 국한한다(최창호, 1995:263-264).

셋째, 사무처리에 대한 경비부담관계를 명확히 한다. 즉, 자치사무의 경우는 전액 지방자치단체가 부담하고 기관위임사무는 국가가 그 사무처리에 소요되는 경비의 전액과 간접적 경비도 부담하도록 한다. 공관사무는 각 개별법에서 중앙과 지방자치단체간의 경비분담비율을 각 사무내용별로 구체적으로 규정하도록 한다.

결국, 중앙정부와 지방자치단체간의 사무배분의 합리화를 위한 사무구분의 재조정은 이상에서 논의한 바대로의 제도의 개선과 더불어 국가전체의 사무는 중앙정부와 지방자치단체가 상호 대등한 입장에서 상호보완적으로 역할 분담한다는 기능 분할적 사고 및 체계정립의 전제하에서 국가 전체의 사무를 국가사무, 자치사무, 기관위임사무, 공관사무로 나누어야 한다.

참 고 문 현

- 김병준. (1994). 「한국지방자치론」. 서울:법문사.
- 김성호. (1994). 지방의회의 입법권에 관한 연구. 박사학위논문, 부산대학교 대학원.
- 김익식. (1991). 중앙정부와 지방자치단체간 행정기능배분에 관한 고찰. 「감사」.
- 김재훈. (1993). 중앙과 지방간 기능배분에 관한 연구:중소기업지원부문을 중심으로. 서울:한국행정연구원.
- 김재훈. (1994). 중앙과 지방간 기능재배분의 논리, 현황 및 전망. 한국행정학회 9월 월표발 표회논문집. 서울:한국행정학회.
- 김종표. (1991). 「신지방행정론」. 서울:법문사.
- 배준구. (1989). 프랑스 지방자치단체의 조직과 권한배분에 관한 연구. 「지방과 행정연구」. 부산대학교 지방행정연구소.
- 안성호. (1995). 「한국지방자치론」. 서울:삼영사.
- 오희환. (1991). 지방행정기능배분의 이론적 접근체계. 「지방행정연구」, 6(2). 서울:한국지방행정연구원
- 이경욱. (1997). 일본 기관위임사무에 관한 법적 고찰. 「지방행정연구」, 12(1). 서울:한국지방행정연구원
- 이달곤. (1991). 중앙과 지방간의 기능배분 실태분석. 「행정논총」, 29(1). 서울대학교 행정대학원.
- 이성덕. (1992). 한국 지방자치단체의 의무의 범위와 내용에 관한 연구. 김홍기편. 「관료제

- 와 현대행정». 서울:법문사.
- 이병찬. (1996.6). 기관위임사무제도의 폐지. 「지방행정». 서울:대한지방행정공제회.
- 이종수. (1994). 「중앙정부와 지방정부간 기능배분에 관한 연구». 박사학위논문. 중앙대학교 대학원.
- 장지호. (1987). 「서독지방자치론». 서울:대왕사.
- 정덕주. (1989). 「중앙·지방정부간의 사무배분에 관한 연구». 박사학위논문. 경남대학교 대학원.
- 정세옥. (1989). 중앙과 지방간의 관계. 「지방자치연구». 2(1).
- 정세옥. (1993). 「지방행정학». 서울:법문사.
- 조창현 외. (1998). 「한국지방자치의 정점과 과제». 서울:동원.
- 총무처. (1994). 「중앙·지방사무통찰」(Ⅰ)·(Ⅱ)
- 최의출·이성환. (1991). 「중앙과 지방관계론». 서울:대영문화사.
- 최창호. (1984). 지방자치단체의 사무분류의 재분류. 「행정연구». 8(1). 서울:건국대학교 행정 문제연구소.
- 최창호. (1995). 「지방자치학». 서울:삼영사.
- 하미승. (1992). 중앙·지방간 기능배분업무의 효율화를 위한 전문가 지원체계(ESS) 사례연구. 「한국행정학보». 26(2).
- 하제통. (1996.8). 중앙·지방간 행정사무의 배분방안. 「지방행정연구». 11(2). 서울:한국지방행정.
- 한국지방자치학회. (1992). 「한국지방자치론». 서울:삼영사.
- 한국지방행정연구원. (1992. 2). 「지방행정기능분석에 관한 연구 (Ⅱ)». 서울:한국지방행정연구원.
- 한국지방행정연구원. (1991). 「일본지방자치법:지방자치법의 한·일비교». 서울:한국지방행정연구원. 연구자료90-5.
- 한국행정연구원. (1992). 「중앙과 지방간의 행정사무배분을 위한 기준 및 지표개발». 서울:한국행정연구원.
- 한원택. (1984). 「도시 및 지방행정론». 서울:법문사.
- Bingham, Richard D.(1991). *Managing Local Government*. California: Sage Publications.
- Byrne, Tony L.(1990). *Local Government in Britain*. Harmondsworth:Pennguin Books.
- Chandler,J.A. (1991). *Local Government Today*. Manchester:Manchester University Press.
- Page, E. C. & M. S. Goldsmith. (1983). *Central and Local Government Relations*. California : Sage Publications.
- Rhodes, R.A.W.(1983). *Control and Power Central-Local Government Relations*. Hants :Gower.
- Wright, Dell Spencer.(1988). *Understanding Intergovernmental Relation*. California :Cole Publishing Company.

金鍾洙: 중앙대학교에서 행정학박사학위를 취득하고(논문:한국행정체제의 적정성에 관한 연구:행정의 역할변화와 구조적 대응,1990), 한국지방행정연구원 책임연구원을 역임하였으며 현재는 부경대학교 행정학과 조교수로 재직중이다. 주요 관심분야는 지방자치,지방행정,행정조직 등이며 저서로서는 「지방자치의 발전전략」(공저,1994), 「한국지방자치론」(공저,1995)등이 있으며 다수의 논문 중에서 “중앙과 지방정부 간 사무배분에 관한 비판적 분석·평가”(1995), “지방자치단체간 분쟁의 제3자에 의한 조정방안”(1995), “지방정부의 경영화를 위한 인사관리의 과제와 전략”(1997)등이 있으며, 행정자치부 사무배분 실의위원회 위원,부산광역시 조직개편심의위원회등 자문교수로 활동하고 있다.