

行政決定權限의 配分과 委任에 관한 評價

—中央部處의 權限委任과 中央과 地方間의
 權限配分의 實態와 課題—

安 海 均*

<目次>	
I. 序 言	2. 地方行政의 需要變化
II. 環境과 與件變化와 問題	3. 地方行政의 機能變化
III. 中央部處의 權限委任 實態分析	4. 中央集權化로 인한 地方行政 의 實態와 問題
IV. 權限配分의 問題點	5. 80年代를 指向한 問題
V. 政策代案	VII. 政策代案
VI. 中央과 地方間의 權限과 責任	VIII. 結 言
1. 地方行政環境과 與件變化	

I. 序 言

研究의 主된 目的은 80년대 이후의 韓國行政環境과 需要의 變化를 展望하고 現在의 行政決定權限의 配分(中央政府)과 中央과 地方行政간의 權限과 責任의 實態를 制度의 側面과 實際 運營의 側面에서 分析하여 制度와 運營上의 問題뿐만아니라 미래 社會에 대비하기 위한 問題點과 再調整의 필요성을 제시하려는데에 두었다.

中央部處의 경우는 편의상 5個部處를 대상으로 하여 垂直的인 委任 專決權限의 配分에 焦點을 두어 比較評價하였고 中央과 地方의 경우는 中央・道・市郡・邑面 間의 權限과 責任의 垂直的인 關係를 業務配分과 관련시켜 分析 評價하였다.

資料에 있어서는 中央의 경우 計量的인 分析을 시도하고 中央과 地方의 경우는 接近方法上의 여러가지 制約으로 인하여 調查表와 面接結果 및 關係法規를 活用하였다.

II. 環境과 與件變化와 問題

行政이 그 目標를 效率적으로 성취하기 위한 機能을 다하기 위해서는 環境・組織・組織

*서울大學校 行政大學院, 教授

成員・規範의 제 要素가 同一한 方向감각을 가지고 서로 相互作用을 하여야 한다. 또한 行政組織이 어떻게 짜여져야 할 것이냐의 問題도 行政의 基本方向과 行政環境을 떠나서는 생각할 수 없다.

이렇게 볼 때 70年代의 韓國行政組織의 가장 本質的인 特徵의 하나로 指摘되는 行政上의 集權化傾向은 80年代의 環境變化에 효과적으로 대응하기 위해서는 불가피 再調整되지 않으면 안될 것으로 전망된다.

그 理由는 80년대에는 다음과 같은 環境과 與件變化에 따른 問題點이 나타날 것으로豫想되는 까닭이다.

〈첫째〉 國內의 지속적인 經濟成長으로 대부분의 國民의 生活환경이 都市化되고 所得이 向上됨에 따라서 意識水準이 高度化 될 뿐 아니라 이에 따르는 欲求體系 및 行態와 生活樣式의 큰 變化가 豫想되며

〈둘째〉 각종 國際交流가 증대됨에 따라서 政策과 手段의 國際化가 심화될 것이고

〈셋째〉 行政의 合理化, 科學化로 政策需要에 대처하게 됨으로서 行政機關內의 上・下關係, 中央과 地方과의 관계, 行政과 環境간의 關係가 보다 民主化 될 것이 豫想되며

〈넷째〉 組織構成員들은 現在와 같은 無限定의 服從과 無定量의 과다한 業務指示에 抵抗할 것이며 組織內에 있어서의 自我實現과 打算의 人間型으로 變化할 것으로 豫測되며

〈다섯째〉 垂直的 分業體制와 水平的 分業體制가 調和됨으로서 專門性이 한층 제고 될 것으로豫想된다.

즉 80年代 부터는 行政環境의 變化, 所得의 增大, 欲求體系의 變化, 行政需要의 增大, 行政의 質의 變化로 인한 專門化와 人力流動類型의 變化등으로 인하여 組織構成員들은 絶對服從이 아닌 自己責任과 一致되는 權限을 요구하게 될 것이다. 이러한 行政需要에 對應하기 위해 行政은 보다 高次的인 垂直的 分業과 水平的 分業體制를 갖추어야만 行政機能의 効率化를 기할 수 있을 것이다.

즉 現在의 行政決定의 高度의 集權化는 邁正한 分權化를 수반해야만 되리라고 전망된다.

III. 中央部處의 權限委任 實態分析

80年대부터는 이미 지적한 바 지금의 垂直的 協力體制와 水平的 協調體制의 調和를 가져와야 하며 單一行政組織內에서는 權限의 대폭적이며 實質的인 下部移讓이 要請될 것으로 전망된다.

따라서 中央部處의 權限委任狀態를 살펴보기 위해서 현재 각 部處에서 管掌하고 있는 單位業務를 各 部處 委任專決規程에 의하여 性質別로 非定規業務와 定規業務로 2大分하고 非定規業務를 非定規重要事項과 非定規一般事項으로, 定規業務를 定規의 重要事項과 定規의 一般事項으로 크게 4個 種類로 分類하고자 한다.

이러한 分類는 行政業務의 種類・性質을 不問하고 無條件 集權化하려는 경향을 止揚하고 集權화와 分權化를 調和시켜 行政運營의 効率性을 確保하기 위하여 分權화가 可能한 業務를 찾아내기 위해서는 반드시 필요하다. 여기서 分類한 네 가지 類型에 대한 概念을 간략하게 설명하면 다음과 같다.

〈첫째〉 非定規重要事項은 環境變化에 對處하기 위한 새로운 政策決定이나 組織의 目標設定에 따르는 基本方針의 決定, 環境에로의 波及效果가 強한 例外的 行政決定 等이 포함되며,

〈둘째〉 非定規一般事項은 具體的 事業計劃性을 帶 業務, 組織內에 局限된 効果를 가지는 것으로 볼 수 있는 一般的 指針의 解釋 및 顧客에 대한 利益・不利益 處分 등과 利權과 관련된 業務 中 全國的 性格을 띠지 않는 業務 等을 포함한다.

〈셋째〉 定規的重要事項은 重要政策의 具體化에 관한 執行事務로서 他部處나 同一 部處內의 他局과 밀접한 關聯이 있는 業務와 對國會・對青瓦臺・對與黨과의 밀접한 關聯이 있는 業務를 포함하며,

〈넷째〉 定規的一般事項은 執行의 最終段階業務와 單純한 統計・調查・接受・通告 等 日常的으로 反復되는 業務 및 所管業務에 관연된 諸證明 發給 등 民願業務를 포함한다.

앞에서 說明한 바와 같이 總務處, 內務部, 財務部, 建設部, 保社部 等 中央部處의 權限과 責任의 配分實態를 살펴보면 다음과 같다.

1. 總務處

總務處는 의의로 高度로 集權化된 樣相을 보여준다. 單位業務에 대한 階層別權限配分狀況을 보면 共通事項과 마찬가지로 他部處에 比해서 長官과 次官에 高度로 集中되어 있

〈表 III-1〉 總務處權限配分實態表

單位：件數

業務 決裁者	共通事項	單位業務	非定規重要事項	非定規一般事項	定規的重要事項	定規的一般事項
長官	14 (28.6%)	192 (30.6%)	45 (100%)	83 (52.5%)	64 (24.1%)	
次官	9 (18.4%)	108 (17.2%)		43 (27.2%)	61 (22.9%)	4 (2.5%)
室長	(14)	22 (3.5%)		3 (1.9%)	15 (5.6%)	4 (2.5%)
局長	14 (28.6%)	171 (27.3%)		29 (18.6%)	100 (37.6%)	42 (26.6%)
課長	12 (24.5%)	134 (21.4%)			26 (9.8%)	108 (68.4%)
計	49 (100%)	627 (100%)	45 (100%)	158 (100%)	266 (100%)	158 (100%)

資料：總務處 委任專決規程에 依據 分析하였음。

으며 相對的으로 室長과 局長級의 業務遂行權限은 他部處에 비해相當히縮小되어 있다. 이러한 경향은 業務를 네 가지로 細分하여 살펴보면 더욱 分明히 나타난다.

總務處의 權限配分實態를 業務의 性質別로 살펴보면 그 特徵은 다음과 같다(表 III-1 參照).

〈첫째〉 非定規重要事項은 他部處의 경우와 마찬가지로 거의 大部分이 長官 한 사람에게 集中되어 있으며,

〈둘째〉 非定規一般事項은 各階層에 어느 정도 垂直的 分業이 促進되어 있으나 他部處의 專門化의 程度에 비하여 長官과 次官에 지나치게 치우쳐 있는 樣相을 보여주고,

〈셋째〉 定規的重要事項에 관한 業務는 室局長級에相當히 下向委任되어 있으나 他部處에 비한다면 그 程度가 극히 미약할 뿐만아니라 지나치게 長官 한 사람에게 獨占되어 있는 實情이다.

〈넷째〉 定規的一般事項에 關한 權限은 거의 모두가 局・課長線으로 下向調整되어 있다. 總務處는 定規的一般事項에 관해서는 他部處에 비해 課長線에大幅의 委任이 이루어지는 것 같으나 課長專決事項中 大部分이 年金局 所管業務라는 점을 감안하면 역시 定規的一般事項에 대한 權限과 責任의 配分이 局・課別로 不均衡狀態에 있음을 보여주는 것이라 하겠다.

2. 內務部

內務部는 次官의 權限과 責任이 總務處와 같이相當히 強化되어 있다. 이는 內務部가 지니는 業務遂行上의 性格에 기인하는 것이지만 他部處에 비하면 決定權者로서의 次官이 行使할 수 있는 權限의 폭이 지나치게 上向調整되어 있다. 單位業務에 對한 階層別 權限配分狀態를 보면 局長權限은 縮小調整되어 있는 반면에 課長線의 權限은 他部處에 비해서 상당

〈表 III-2〉 內務部權限配分實態表

單位：件數

業務 決裁者	共通事項	單位業務	非定規重要事項	非定規一般事項	定規的重要事項	定規的一般事項
長官	12 (20.7%)	113 (17.7%)	48 (92.3%)	39 (34.8%)	26 (10.9%)	
次官	12 (20.7%)	131 (20.5%)	4 (7.7%)	55 (49.1%)	66 (27.7%)	6 (2.5%)
室長	11 (20.0%)	27 (4.2%)		4 (3.6%)	14 (5.9%)	9 (3.8%)
局長	10 (17.2%)	174 (27.2%)		14 (12.5%)	129 (54.2%)	132 (55.7%)
課長	13 (22.4%)	194 (30.4%)			3 (1.3%)	90 (38.0%)
計	58 (100%)	639 (100%)	52 (100%)	112 (100%)	238 (100%)	237 (100%)

資料：內務部委任專決規程에 의거 分析하였다.

히 強化된 것처럼 보여진다.

그러나 質的인 面에서 살펴보면 內務部는 高度로 集權化된 樣相을 보여준다. 이를 業務의 性質別로 살펴보면 다음과 같다(表 III-2 參照).

〈첫째〉 非定規重要事項이 長官과 次官의 獨占權限인 것은 他部處와 同一하나 內務部에서는 次官의 責任下에 行使되는 權限의 比率이 어느 部處보다 높은 편이다.

〈둘째〉 非定規一般事項에 관해서는 最高管理層인 長·次官에 權限이 高度로 集中되어 있으며 長官보다도 次官이 管掌하고 있는 業務의 比率이 더욱 높다. 따라서 室·局長級에서 行使할 수 있는 權限은 他 部處에 비해 저급한 水準에 머물러 있다.

〈셋째〉 定規의 重要事項에 관한 權限은 室·局長線으로 60% 정도가 委任되어 있으나 課長線은 이에 對한 權限이 全無한 狀態이며 單位業務와 非定規一般事項에 관한 權限에서 본바와 같이 次官의 權限이 他 部處에 비해 強化된 것을 알 수 있다.

〈넷째〉 定規的一般事項에 관해서는 그 權限이 비교적 고르게 配分되어 있으나 局長線에서 50% 이상을 擔當함으로서 多少 積滯된 樣相을 보여준다고 하겠다.

3. 財務部

財務部는 外形의 으로는 각 階層에 따른 權限의 配分이 가장 合理的으로 이루어진 것처럼 보여진다. 單位業務에 對한 權限配分狀況을 보면 60% 상당의 業務가 室·局長線의 專決事項으로 委任되어 있으며 長·次官 등 이른바 最高管理層의 集權化 정도가 20% 내외로 他部處에 비하여 分權화가 가장 促進된 樣相을 보여준다.

財務部의 各 階層別 權限配分實態를 業務의 性質別로 살펴보면 그 特徵은 다음과 같다. (表 III-3 參照)

〈表 III-3〉 財務部權限配分實態表

單位：件數

業務 決裁者	共通事項	單位業務	非定規重要事項	非定規一般事項	定規的重要事項	定規的一般事項
長官	7 (16.7%)	158 (19.7%)	73 (88%)	55 (28.9%)	30 (8.7%)	
次官	2 (4.8%)	34 (4.2%)	4 (4.8%)	18 (9.5%)	12 (3.5%)	
室長		48 (6.0%)	1 (1.2%)	16 (8.4%)	27 (7.8%)	4 (2.2%)
局長	19 (45.2%)	433 (53.9%)	5 (6.0%)	101 (53.2%)	253 (73.3%)	74 (39.8%)
課長	14 (33.3%)	131 (16.3%)			23 (6.7%)	108 (58.1%)
計	42 (100%)	804 (100%)	83 (100%)	190 (100%)	345 (100%)	186 (100%)

資料：財務部委任專決規程에 의거 分析하였음.

〈첫째〉 非定規重要事項에 있어서는 長官의 役割이 거의 大部分을 차지하고 있으나 次官·室長·局長線으로 委任可能한 業務를 폭넓게 委任하여 他部處와 비교할 때 가장 民主的이고 專門的인 行政機能을 수행하고 있다고 볼 수 있다.

〈둘째〉 非定規一般事項에 있어서는 他部處에 비해서 次官의 權限이 축소되어 있고 室·局長線의 專決權限을大幅强化되어 있다. 이는 他業務와 관련지어 볼 때 局長線의 專門性과 水平的 協調體制의 確保를 위해 바람직한 樣相이라고 생각된다.

〈셋째〉 定規的重要事項에 관한 權限과 責任은 組織의 各 階層에 고르게 分散되어 있다. 長官과 次官은 最高管理層으로서 필요한 最少限의 業務만을 擔當하고 있는 것으로 보여지며, 室·局長線에서 定規의 重要事項의 80% 정도를 專決하고 있는 것은 약간의 積滯現象으로 생각된다.

〈넷째〉 定規的一般事項은 거의가 局長·課長線에서 遂行되고 있다. 그러나 課長線으로 委任된 정도가 他部處에 비하면 상당한 水準에 이르고 있으나 아직도 40% 정도의 業務를 局長線에서 專決하고 있다.

4. 建設部

建設部는 外形上 分權化가 상당한 水準까지 이루어진 것으로 보인다. 그러나 業務의 性質에 따른 權限의 配分狀態를 階層별로 살펴보면 部分的으로 高度의 集權化傾向을 드러내고 있다.

이러한 權限配分의 二重構造는 單位業務에 對한 分析만으로서는 과악할 수 없으며, 非定規業務에 대한 觀察과 定規業務에 대한 觀察을 同時에 進行하여야만 제대로 把握할 수 있는 것이다.

〈表 III-4〉 建設部權限配分實態表

單位：件數

業務 決裁者	共通事項	單位業務	非定規重要事項	非定規一般事項	定規的重要事項	定規的一般事項
長官	17 (22.1%)	85 (16.2%)	46 (97.9%)	34 (34.7%)	5 (2.0%)	
次官	14 (18.2%)	57 (10.9%)	1 (2.1%)	27 (27.6%)	26 (10.8%)	3 (2.2%)
室長	3 (3.9%)	32 (6.1%)		4 (4.1%)	25 (10.4%)	3 (2.2%)
局長	26 (33.8%)	274 (52.3%)		32 (32.7%)	170 (70.8%)	72 (51.8%)
課長	17 (22.1%)	76 (14.5%)		1 (1.0%)	14 (5.8%)	61 (43.9%)
計	77 (100%)	524 (100%)	46 (100%)	98 (100%)	240 (100%)	139 (100%)

資料：建設部委任專決規程에 의거 分析하였음.

建設部의 權限과 責任의 配分實態를 業務의 性質別로 살펴보면 그 特徵은 다음과 같다.

(表 III-4 參照)

〈첫째〉 非定規重要事項에 관한 權限은 거의 下部委任이 이루어지지 않고 있으며 98% 정도가 長官決裁事項인 것은 他 部處와 大同小異하다.

〈둘째〉 非定規一般事項에 관해서는 長官에의 集中度는 他 部處에 비하여 그리 强한 편은 아니지만, 財務部에 비한다면 약간 높은 경향을 보이고 있다. 室・局長線의 決定權은 他 部處에 비하면 상당히 比率이 높지만 財務部에 비한다면 아직도 미약한 정도이다.

〈셋째〉 定規의 重要事項에 관한 權限은 그 性質로 因하여 室・局長線으로大幅 下部委任되어 있는 것을 알 수 있다. 거의 80%에 달하는 重要政策의 具體化에 관한 執行事務와 그에 準하는 業務의 局長線으로의 委任은 다음에 說明하는 定規의 一般事項의 負擔을 감안할 때 상당한 業務의 積滯現象을 招來할 것으로 생각된다.

〈넷째〉 定規의 一般事項에 관한 權限은 주로 局・課長線으로 下向調整되어 있으나 그 性質로 볼 때 局長線으로 上向配分되어 있는 不合理한 側面도 없지 않다.

5. 保社部

保社部는 高度로 集權化된 權限 및 責任의 配分體系를 維持하고 있다. 單位業務別 統計를 보면 各 階層別로 業務量이 適正하게 配分된 것처럼 보이지만 實質的으로는 어느 部處 못지않게 長官 center의 劃一의인 運營이 이루어지고 있다.

中央部處의 共通的 경향이기는 하지만 保社部는 그 擔當業務의 特性으로 볼 때 오히려 專門性을 提高할 수 있는 方向으로 業務가 配分되어야 함에도 불구하고 가장 高度의 集權化된 樣相을 보이고 있는 것이다.

〈表 III-5〉 保社部權限配分實態表

單位：件數

決裁者	業務 共通事項	單位業務	非定規重要事項	非定規一般事項	定規的重要事項	定規的一般事項
長官	21 (32.9%)	207 (26.9%)	78 (97.5%)	98 (60.1%)	31 (8.9%)	
次官	10 (15.6%)	109 (14.2%)	2 (2.5%)	41 (25.2%)	63 (17.9%)	3 (1.7%)
室長	9 (14.1%)	32 (4.2%)		8 (4.9%)	24 (6.8%)	
局長	13 (20.3%)	352 (45.8%)		16 (9.8%)	229 (65.2%)	107 (61.1%)
課長	13 (20.3%)	69 (8.9%)			4 (1.1%)	65 (37.1%)
計	64 (100%)	769 (100%)	80 (100%)	163 (100%)	351 (100%)	175 (100%)

資料：保社部委任專決規程에 의거 分析하였음.

이를 業務의 性質別로 살펴보면 다음과 같다. (表 III-5 參照)

〈첫째〉 非定規重要事項에 관한 權限은 역시 大部分이 長官에게 集中되어 있고 전혀 下部委任이 이루어지지 않고 있는 것은 組織의 構造上 他 部處와 同一하다.

〈둘째〉 非定規一般事項에 관한 權限은 長・次官에 그 85% 정도가 偏重되어 있으며 특히 長官 한 사람에게 60%가 집중되어 있다. 保社部에서는 非定規一般事項의 大部分이 利權과 結付된 業務라는 點을 감안하면 局長線의 專決事項이 10%에 不過하다는 것은 他 部處와 비교하지 않더라도 지나치게 上向調整되어 있는 것으로 생각된다. 이러한 傾向은 部下의 業務遂行能力을 전혀 고려하지 않고 무조건 不信하려는 데에서 빚어지는 集權化樣相이라고 생각된다.

〈셋째〉 定規的一般事項에 관한 權限은 他 部處에서 찾아 볼 수 없는 정도로 局長線에 集中되고 있다. 이러한 傾向은 課長線으로의 원활한 계속적 委任이 이루어지지 않아 惹起되는 積滯現象으로 權限分配의 심한 不均衡을 露呈하고 있는 것으로 생각된다.

IV. 權限分配의 問題點

行政業務의 下部委任은 行政業務量의 증대와 業務의 專門化傾向에 따라서 行政의 能率化를 위해 필연적으로 수반되는 業務處理의 한方法이다. 그러나 行政組織의 最高管理層이나 上級官廳은 말로만 分權화나 權限의 委任이 必要하다고 하면서 實제로는 權限을 獨占하고 있으며 下級官廳에서는 責任을 피하려고 權限을 委任받기를 꺼려하고 上級者의 指示만을 따르려고 하는 實情이다. 따라서 오래전부터 委任可能한 業務의 下部委任의 促進傾向에도 不拘하고 權限의 委任에는 많은 問題點이 내포되어 있다.

權限委任의 문제점을 全體的으로 指摘하면 다음과 같다.

1. 非定規一般事項의 決定權限의 集權化 傾向

「行政權限의 委任 및 委託에 관한 規程」第 2 條는 委任 및 委託의 基準을 ① 認許可・登録 등 民願에 관한 事務 ② 政策의 具體化에 따른 執行事務 ③ 日常的으로 反復되는 常規的 事務 등으로 範圍를 좁게 限定함으로서 非定規一般事項은 權限委任의 基準에서 除外되고 있다.

즉 政策의 具體化에 따른 執行事務 및 日常的으로 反復되는 定規的 事務만을 委任함으로서 非定規一般事項一具體的 事業計劃性을 띤 業務, 組織內에 局限된 效果를 가지는 것으로 볼 수 있는一般的 指針의 解釋 및 顧客에 대한 利益・不利益 處分 등과 利權과 관련된 業務中 全國的 性質을 띠지 않은 業務一은 지나치게 長官에 集中되어 있는 傾向을 나타내고 있다.

2. 責任限界의 不分明

組織의 業務分擔은 대개 3局面으로 이루어 진다. 〈첫째〉 각 構成部分이 達成하도록 期待

되는 業務의 割當 〈둘째〉 計劃에 따라 充分히 業務를 다할 수 있도록 豫算과 人力을 使用하고 기타 業務遂行上 行使하는 權限에 一致하는 責任의 確保 등이다.

이러한 諸局面이 分明하게 劃定되어야만 組織의 機能을 效率的으로 發揮할 수 있을 것이다. 그러나 各 部處의 權限委任實態를 보면 〈첫째〉 最終的 結果에 대한 責任을 추궁할 수 있도록 人力과 豫算을 運用할 수 있는 職能的 權限이 權限의 委任에 따르지 않고 있으며 〈둘째〉 決定의 上位階層의 重複으로 責任限界가 不分明하고 〈셋째〉 行政行態로 말미암아 自身의 固有權限인데도 不拘하고 上官에 의존하여 決定을 내림으로써 責任의 限界를 不分明하게 하고 있다.

3. 權限委任의 形式性

「行政權限의 委任 및 委託에 관한 規程」第 4 條는 委任 또는 委託한 事項의 處理에 관하여는 委任機關이나 委託機關의 事前承認이나 協議를 要求할 수 없도록 규정하고 있다.

그러나 行政各部에서 이루어지는 具體的인 計劃樹立過程에서는 橫的 調整過程이나 上向的 正式過程을 봤아 이룩되는 경우보다도 上級者의 下向的 指示에 따라 이룩되는 경우가 많고 또 아래로부터 위로 올라가는 過程을 통해서 이루어지는 企劃이나 執行도 따지고 보면 最高管理層이나 中間管理層의 事前承認을 얻어 이루어지는 경우가 많다.

즉 權限委任에 따르는 內部的 例規도 지켜지지 않고 上向的 行政節次도 지켜지지 않고 있다. 法令의 범위 안에서 獨自의으로 意思決定을 내릴 수 있는 權限이 行政官廳의 公式的 內規와 非公式的 慣例에 의해 제대로의 役割을遂行하지 못함으로서 심한 形式性을 노출하고 있다.

4. 統制機能의 鑑用

中央官署의 長은 委任된 業務의 사소한 範圍까지 監督・指揮함으로서 結局 受任者は 責任을 피하기 위하여 事前承認을 要請하거나 權限委任 자체를 外面하는 現象이 빚어지고 있다.

이러한 原因으로서는 〈첫째〉 行政行態의 側面에서 上級機關의 下級機關에 대한 不信感과 下級機關의 上級機關에 대한 憎惡이 指摘될 수 있고 〈둘째〉 組織의 側面에서 下部受任機關의 知識과 技術의 不足, 人員의 不足 등을 들 수 있으며 〈셋째〉 委任된 業務에 대한 具體的 指針의 未備 등을 指摘할 수 있다.

결과적으로 이러한 統制機能의 鑑用은 上級機關이나 下級機關을 莫論하고 번잡한 業務만을 賦課하여 業務量만 加重시키고 있다.

5. 他 部處와 有關된 業務에 관한 決定權限의 部處間의 심한 差等

他 部處와 有關된 業務에 대한 專決權者의 심한 差等은 두가지 側面에서 볼 수 있다.

〈첫째〉 各 部處마다 遂行하는 同質의 業務에 對한 專決權者가 部處別로 심한 職級上의 差異를 보이는 現象을 指摘할 수 있으며

〈둘째〉 他 部處와의 協調나 調整이 必要한 業務에 對한 專決權者가 部處別로 심한 差異를 나타내고 있다.

이러한 不均衡은 有關部處間의 橫的인 協調를 困難하게 하고 있으며 調整을 위한 方法으로 해당 組織의 最高管理者에게 權限의 集中을 要請하는 重要한 要因이 되고 있다.

V. 政策代案

政策이나 企劃과 執行은 概念上 差異가 있을지 모르나 사실에 있어서는 깊숙히 얹혀있는連續過程이다. 非定規業務나 定規業務가 高位層의一方의 意思에 의하여 決定되고 그 執行을 下部機關에 맡긴다면 執行을 맡은 사람들은 政策이나 企劃의 本來의 趣旨를 파악하지 못한 채 機械的으로 執行만 하려는 傾向을 냉기가 쉽다. 이러한 폐단을 補完하기 위해서 면밀한 下向的指示統制를 가하는 것이라 할 수 있을지 모르나 결국 이러한 相關關係는 權限의 集中化와 統制의 악순환을 招來할 可能性이 있다.

따라서 權限의 委任에서 나타나는 諸問題點을 是正하고 80年代의 行政需要에 副應하는行政體制를 이룩하기 爲해서는 다음과 같은 政策的 배려가 要請된다. 그리고 이러한 政策을 推進하는 데에는 다음과 같은 先行條件이 要請된다. ① 最高管理層의 行態의 民主化, ② 部下에 對한 不信感一掃 ③ 水平的 分業體制의 擴充 ④ 中間管理層 및 下級管理層의 決定過程에의 參與擴大 등.

1. 實質的 權限委任의 促進

80年代 諸與件의 變化는 現在와 같은 權威主義的 行政文化가 支配하는 狀況에서의 形式的 權限委任보다는 行政權限의 實質的 配分이나 部分的 讓渡를 推進할 것이 要請된다. 이러한 權限의 移讓이나 委任이 成功的인 것이 되려면

〈첫째〉 最高管理層이 決定하는 事項과 下級機關이 決定할 수 있는 事項 사이에 明白한 限界의 區分이 必要하다. 이와같은 限界區分에는 財源, 資金의 配分 및 外部, 内部統制의 設定등에 대한 상당히 정밀한 組織體系를 確立해야 한다.

〈둘째〉 政治過程 및 政策執行機關으로서의 行政이 效果的으로 運營될 때에는 委任이나 權限讓渡와 같은 補充的 節次에 의하여 補雜하고도 大規模的인 政府의 業務負擔을 分權化하기는 쉬운 일이며, 또한 能率的인 것이 될 수 있다.

따라서 이를 위하여는 組織의 基本的인 政治 및 行政的 技術을 充分히 開發하고 構成員들에게 認識시켜야 한다.

2. 權限委任의 實効化를 위한 補完措置

權限과 責任은 一致되어야 한다. 業務遂行結果에 대해 責任을 지야하고 그 責任을 完遂하는데 필요한 權限은 함께 委任되어야 한다. 즉 委任된 決定權限과 責任을 一致시키기 위해서 受任權者에게 必要한 適正人力과 豊算을 執行할 수 있도록 制度的인, 運營上의 補完

의 措置가 法的으로나 運營上으로나 마련되어야 한다.

3. 制度的 規範의 設定

權限委任의 實效性을 確保하기 위한 完全한 規範의 法制化가 要請된다.

이는 業務別로 具體的 指針을 作成하여 委任權限에 대한 責任을 確保하기 위한 것이므로 擔當者를 위주로 合理的인 制度化가 必要하다. 이를테면 行政節次法등의 制定이 先行되어야 한다.

4. 權限과 責任의 實效化를 위한 職務分析과 權限委任規程의 體系的 作成

現在 각 部處의 内部 權限委任專決規程은 經驗的 調查·研究에 의하지 않고 憣例나 先例에 의하여 作成되어 왔다. 따라서 앞으로는

〈첫째〉 科學的 職務分析을 통하여 職責을 規定하고

〈둘째〉 權限의 上下關係를 分明히 함과 동시에

〈셋째〉 部處別 基本業務를 局別로 分類하고 그것을 또 細分하여 擔當 公務員을 教育·訓練시키고

〈넷째〉 公務員의 職務遂行에 따르는 認知法令과 協調事項, 自身의 權限, 決裁節次등을 規定 수록하여 業務遂行上의 役割葛藤을 제거하고 行政의 能率化를 기할 것이 要請된다.

이러한 作業은 局·課를 中心으로 擔當者別로 ① 權限 ② 節次 ③ 根據法令 ④ 關聯 協調機關등이 明示되어야 한다.

5. 職級에 相應한 一般的 基準의 設定

彈力의이고 水平의인 分業體制의 效率性을 確保하기 위해 各 中央部處의 職級에 따르는 權限委任의 一般的 基準을 模索하여 法制화할 것이 要請된다.

또 各 部處別로 同質의 業務임에도 불구하고 專決權者가 部處에 따라 심한 差等을 나타내는 業務에 있어서도 普遍의인 基準을 確立하여 統一性을 기해야 한다. 예를 들면 法令의 解釋 및 質疑應答에 관한 權限, 祕密取扱認可에 관한 權限, 國家財產管理에 관한 權限, 書式制定 및 改正에 관한 權限, 各 部處內의 定員調整에 관한 權限, 豫算의 再配定에 관한 權限, 會計職 公務員 任免에 관한 權限, 車輛管理에 관한 權限, 所管業務에 關聯된 諸證明 및 確認證發給에 관한 權限 등이다.

6. 非定規一般事項의 大幅移讓

80年代 行政의 ① 調整에 대한 고려 ② 統制上의 便宜 ③ 内部의인 土氣昂揚과 費用의 適合性등을 念頭에 두고볼 때 行政의 專門化에 따라서 例外의인 行政決定을 제외한 基本方針에 따르는 具體的 事業計劃과 組織에 局限된 效果를 가지는 一般的 指針의 解釋 및 顧客에 대한 利益·不利益處分등과 利權과 關聯된 業務中 全國的 性格을 띠지 않은 非定規一般事項에 관한 權限은 대폭 局長線으로 移讓할 것이 要請된다.

이러한 非定規一般事項의 下向委任을 實施할 경우 고려해야 할 事項은 다음과 같다.

① 意思決定에 있어서 고려되지 않으면 안될 情報와 이들의 全部 또는 대부분의 要素를
알 수 있는 組織內에서의 位置

② 權限을 委任받을 組織要員의 能力

③ 決定權限行使의 迅速性에 對한 必要性

④ 政府活動을 成功시키는데 대한 決定의 重要性

⑤ 部處內의 他 部門에 의해 實施되는 一貫된 行政行爲와의 調整에 대 한 必要性 등

7. 定規的一般事項의 大幅移讓

政策執行의 具體化作業과 所管別 統計調查, 確認, 所管 業務에 關聯된 諸證明의 發給등
의 日常的으로 反復되는 業務는 課長線으로 大幅 移讓하여 行政事務分配의 民主化를 기합
과 同時に 局長線에서의 業務積滯現象을 是正하고 事務分擔의 均衡을 이루도록 할 것이다.

VI. 中央과 地方間의 權限과 責任

中央과 地方間의 權限과 責任에 關한 實態를 分析하고 現在와 80年대를 위한 問題發見을
위하여 調查對象으로 선정한 機關은 다음과 같다.

① 中央——內務部, 保社部, 商工部

② 地方——서울特別市廳, 京畿道廳, 忠淸南道廳, 京畿道와 忠淸南道에서 任意로 추출한
2個郡廳, 3個面事務所.

調査方法으로서는 KDI에서 發行한 「長期經濟社會發展」을 基於한 各種 文獻과 資料를 通
해서 80年代의 發展相을 展望하고 中央과 地方行政사이의 權限과 責任의 實態分析은 調査
對象機關의 모든 階層을 代表하는 公務員들과의 面接과 討議 및 關聯法規 그리고 配布한
調查表를 通해서 얻은 資料를 體系的으로 綜合檢討하여 問題點을 發見하고 推進方向을 도
출, 展望하였다.

1. 地方行政環境과 與件變化

4次經濟開發5個年計劃의 成功的인 수행결과와 5次經濟開發5個年計劃의 成果는 重化學工業을 產業의 基幹으로 삼게 됨으로서 經濟規模의 擴大와 더불어 社會構造의 分化와 複雜化를
가져오고, 交通・通信의 급격한 발달 보급은 全 國土와 國民生活을 1日生活圈으로 变모
시킴으로서 社會・經濟・文化・政治 및 行政面에 있어서 中央과 地方간의 差異를 同質化的
水準으로 變化시킴으로써 中央 및 地方의 行政環境은 先進國化될 것으로 展望된다.

이러한 環境與件의 變化는 變化에 效率的으로 對應하며 與件變動에서 問題를 發見하고
이를 解決할 수 있는 政治와 行政體制의 發展指向의인 能力의 開發과 體制의 合理的인 改
善確立을 要請한다고 보아야 한다.

우선 地方行政의 環境的 與件變化의 特徵중 重要한 것만을 集約的으로 指摘하여 보면 다
음과 같다.

1) 大道市

80年代의 大都市의 數는 증가될 것이다. 이들 大都市는 地方財政의 擴充으로 快適한 都市로 環境이 變化될 것이고 또한 國際水準의 都市建設과 均衡된 發展을 추구할 것이다. 이에 따라서 先進國化하는 國民欲求에 副應하는 行政需要로 인해 社會開發과 福祉施設의 擴充이 수반될 것이다.

2) 中小都市

中小都市는 그 數의 增加와 規模의 擴大化傾向을 가져올 것이다. 이러한 傾向은 다음과 같은 分野에서 均衡있는 開發과 施設을 要求하게 될 것이다. 즉 人口・住宅・道路・上下水道・交通・教育・福祉施設 및 消費生活등이 이런 分野에 해당된다.

3) 農漁村

國民의 消費生活의 變化와 이에 따르는 消費行態의 變化는 穀類消費量을 대폭 감소시키고 肉類와 水產物・蛋白質殼類인 豆類 및 果實・蔬菜의 消費量이 증가함에 따라서 穀類위주의 營農方式이 크게 變化되어 特作物生產方式과 知識과 技術이 一般化될 것이다. 이에 따라서 일어나는 與件變動의 重要한 것은 다음과 같이 展望된다.

- ① 所得이 急上昇하여 先進國水準의 欲求體系와 行態變化를 가져올 것이다.
- ② 勞動人力의 不足으로 農事人力은 減少되어 農業의 機械化에 따른 營農方式과 知識과 技術에 큰 變化를 가져올 것이다.
- ③ 따라서 農漁民의 就業活動은 都市民과 同一한 形態를 가져올 것이다.
- ④ 住宅・道路・上水道・交通・教育・文化福祉施設의 都市와의 均衡있는 開發과 擴充으로 大部分의 農村이 先進國水準의 小都邑으로 變化될 것이다.
- ⑤ 農漁民의 消費 pattern이 또한 先進國水準으로 變化 上昇할 것이다.
- ⑥ 이들의 餘暇時間의 증대倾向은 生活半徑을 全國化시켜 政治 및 行政에 대한 意識水準을 高度化시킬 것이다.

2. 地方行政의 需要變化

70年代初이래 經濟開發과 成長政策과 南北對決에서 오는 狀況의 與件으로 인한 國力의 組織化와 能率化를 위해 確立된 統治上の 集權化와 行政上의 集權化로 下意上達을 通한 政策決定과 執行보다는 上意下達위주의 行政過程이 한국行政의 特徵的 狀況이었다. 따라서 計劃과 豫算執行에 관한 第一次的인 決定權限은 中央의 長官과 大統領室의 幕僚機關에 集中되고 中央 및 地方行政의 수요에 대한 政策的 反應은 中央에서 基本的인 計劃과 具體的인 執行細部計劃까지 作成 具體化시켜 劃一的으로 下達 執行되고 強力한 統制를 과하는 過程을 밟아온 까닭에 地方行政은 地方의 特性에 따르는 與件과 地方民의 意思를 行政施策에 反映하거나 下向示達되는 事業計劃을 地方實情에 적합할 수 있도록 調整할 수 있는 餘地가 크게 배제되어 地方民의 抵抗과 末端地方行政의 業務過多로 인한 形式과 落속行政이라는 逆

機能을 수반하여 왔다.

그러나 80年代의 地方行政의 環境變化는 地方行政에 대해서 中央에서 解決할 수 없는 상당한 行政需要의 壓力を 가할 것으로 展望되어 行政과 環境간의 갈등을 배제하고 그 실효를 기하기 위해서 行政上의 集權化와 分權화가 적절히 조화되도록 制度的改善이 일어나리라고 豫測된다. 中央은 全國家的인企劃과 事業計劃의 基本的인 決定權限을 가지는 한편 執行에 관한 具體的인 權限은 地方實情과 地方民의 與論에 부합되도록 대폭 下向委任됨이 바람직하다고 생각된다. 中央의 權限이 地方으로 대폭 委任됨으로써 等閑視되어온 地方의企劃과 決定機關은 自己責任下에 活性化되고, 先進國化하는 環境에 효과적으로 對應할 수 있는 行政의 質을 均衡있게 向上시킴으로써 官과 民이 서로 信賴하는 行政風土가 조성될 것이라고 展望된다.

3. 地方行政의 機能變化

이미 앞에서 지적한바 環境과 需要 및 諸與件의 變化는 中央과 地方行政 사이의 權限과 責任과 이에 따르는 地方行政機能의 變化를 수반할 것이라고 展望된다.

80年代의 地方行政의 環境變化는 필수적으로 行政의 目標轉換을 가져와야 한다고 본다. 즉 一次產業生產量의 증대와 새마을事業과 所得增大위주의 支援등 農村과 農民, 營農위주의 行政目標에서 都市民을 위한 Service와 生活與件開發과 社會福祉施設을 위한 支援이 行政目標의 本質로 될 것이다.

60年代와 70年代의 地方行政이 農村위주의 政策으로 인해서 78年度 現在 地方行政은 受動的인 立場에서 中央에서 計劃된 事業만을 推進하여 있는데 邑·面의 경우 財政의 70~80%가 農政에 관한 것이라는 點과 委任事務의 平均比率이 70:30이라는 點이 이를 강력히 立證하여 주고 있다.

그러나 80年代의 地方行政의 環境과 與件의 變化는 小都市民, 中·大都市民을 위한 政策轉換으로 인해서 合目的적인 行政의 能率化를 기하기 위해서는 中央의 權限을大幅委任받아 地方自治의 固有機能을 어느정도 회복할수 있고 이에 따라서 中央과 地方間의 行政機能의 適正한 配分을 통한 權限과 責任의 再調整이 불가피한 것으로 展望된다.

具體的으로 指摘해 보면 다음과 같다.

〈첫째〉 行政의 中心單位는 郡에서 都市로 轉向되고

〈둘째〉 營農業務는 農村指導機關으로 分離 統合되고

〈셋째〉 都市위주의 政策의 立案과 執行이 主가 되고

〈넷째〉 中央事業의 財政의 地方전가는 減少되고 國稅의 部分的인 地方稅化와 地方財政需要에 副應하는 新稅目設定으로 인한 地方財政自立度가 크게 向上되고

〈다섯째〉 이상에서 지적된 事項을 實效化시키기 위해서 地方自治團體에 議會權限을 代行시키는 制度的인 裝置가 마련되며 이에 따라서 現在의 「行政權限의 委任 및 委託에 관한

規程」과 諸種의 「個別法令」과 政府組織法 等의 法律制度가 改正될 것 등등이 地方行政의 機能을 크게 變化시킬 것으로豫測된다.

즉 오늘날의 行政機能의 集權化는 與件變化에 따라서 分權화될 것이며 이에 따라서 中央과 地方의 중첩적인 階層에는 상당한 權限의 委任이 뒤따를 것으로 展望된다.

그 결과 行政은 오늘날의 高度의 下向性, 劃一性, 形式性, 硬直性을 벗어나서 上・下分業化 및 協同體制를 가지게 되며 水平的 協調體制와 彈力性 있는 先進地方自治型으로 變質될 것이다.

4. 中央集權化로 인한 地方行政의 實態와 問題

中央과 地方行政間의 權限과 責任에 관한 現況과 問題를 80年代에 展望되는 地方行政의 環境・需要・機能變化에 焦點을 두고 重要하다고 指摘되는 事項을 中心으로 言及하기로 한다.

1) 制度的인 側面

現在 地方自治團體의 地方議會의 權限代行을 上級機關이 代行함으로써 모든 決定 및 執行權限은 內務部와 中央部處 및 大統領秘書室의 幕僚組織에 集中되어 있다. 따라서 特別市, 道, 市邑面은 下部委任된 事業 이외에는 모든 事業計劃과 豫算 및 法規制定의 權限을 갖고 있지 않으며 中央에서 制定한 法律 및 法令과 中央에서 決定한 劃一的인 事業計劃과 細部의이고 具體的인 活動指針에 따라 承認示達된 豫算과 人力을 가지고 受動的으로 職務를 수행하고 있다.

즉 地方行政의 重要한 모든 權限은 長官中心으로 되고 있으며 道와 市・郡의 경우 이들의 權限과 責任은 「行政權限의 委任 및 委託에 관한 規定」(大統領令)과 諸種의 個別의인 法令에 의해서 委任된 事務만을 관장하게 되어 있다.

따라서 權限과 責任의 委任事項은 大統領令과 諸種法令(都市計劃法, 山林法, 食品衛生法, 民防衛基本法 등등)을 綜合的으로 참고하지 않고서는 行政의 瑕疵가 생길 여지가 너무나 많다.

여기서 지적된 關係法에 規定된 權限과 責任 이외에 庶政刷新着手이래 中央의 選好에 맞지 않는 事務는 대폭 地方으로 委任시켜 놓았다. 그외의 地方行政의 事務委任에 따르는 權限과 責任은 「事務委任條例」가 있어서 이것이 市長・郡守 名義의 權限委任의 근거 法規가 되고 内部의 事務移讓을 규정한 근거 規定은 「事務委任規程」이 있는데 이는 事務만 下部에 이양하고 責任은 道에서 지게되어 있어 委任事務집행에는 統制手段으로서 事前承認과 事後報告制를 采하고 있다.

制度的인 側面에서 中央과 道와의 權限關係를 볼 때 高度의 中央集權化 傾向이 앞으로 問題로 지적될 수 있고 法的 制度의 未備로 인해서 權限과 責任이 不一致한 點이 許多하여 行政上 「瑕疪」의 根源이 되며 地方行政의 逆機能을 조성하는 원인이 되고 있다.

가장 큰 問題는 中央과 道・市・郡・邑・面에 行政業務의 適正한 配分體制가 確立되어 있지 않다는 點이다.

2) 行態的인 側面

行態的인 側面에서 地方行政의 現況을 問題點과 관계시켜 지적하면 다음과 같다.

制度面에서 權威主義의in 特性이 中央과 地方行政公務員에게서도 支配的으로 나타나고 있다. 換言하면 上級機關은 權限만을 행사하려고 事務와 責任은 下部에 전가시키려는 傾向이다. 따라서 行態的인 側面에서도 權限과 責任의 不一致 傾向이 심하게 나타나서 行政의 前近代性을 아직 벗어나지 못하고 責任回避意識, 職務수행의 形式性, 自己事務의 下部委任 등의 傾向을 모든 階層의 官僚行態에서 볼 수 있다.

制度的인 側面과 行態的인 側面의 特性과 逆機能의 결과는 行政事務의 適正配分과 權限과 責任의 一致라는 行政의 原則에 위배되는 結果를 現時點에서도 問題點으로 내포하고 있다. 80年代를 指向한 課題이전의 時急한 問題를 要約 指摘하면 다음과 같다.

- ① 事務配分에 대한 法的根據가 미비하다.
 - ② 名目上으로는 事務를 委任하고 있으나 實質的權限은 委任하지 않고 있다.
 - ③ 일련의 事務를 數個機關에 委任함으로서 權限과 責任이 不分明하다.
 - ④ 能力を 고려하지 않고 技術事務만 위임하고 있다. (例, 船舶建造・改造承認事務를 市・道에 委任하여도 專門技術陣이 없다.)
 - ⑤ 事務處理에 따른 經費負擔原則이 適用되지 않고 있다.
 - ⑥ 委任適性事務이면서 中央에서 管掌하고 있는 事例가 많다.
 - ⑦ 事務委任後에도 事前承認을 얻도록 하여 委任의 效果가 別無하다.
 - ⑧ 受任機關은 自律性을喪失하고 있다.
 - ⑨ 委任機關의 受任機關에 대한 責任侵가 傾向이 농후하며 受任機關도 個別事項에 대하여 上級機關의 指示에 의거 처리코자 하여 能率의 低下를 가져오고 있다.
- 이상의 現況과 問題는 80年代 이전에 時急히 研究改善되어야 할 性質의 것이다.

5. 80年代를 指向한 問題

80年代를 指向한 地方行政의 展望에 따라서 提起될 수 있는 問題들을 現況과 결부시켜 指述하면 다음과 같이 集約될 수 있다.

1) 制度的인 側面

- ① 道・市・郡・邑・面에 行政事務의 適正한 配分體制가 確立되어 있지 않다. 이는 곧 地方行政의 運營面에 많은 問題를 발생시키는 原因이 되고 있다.
- ② 行政權限의 委任 및 委託에 관한 規程(大統領令)과 都市計劃・山林・Food衛生法 등등의 諸法令에 의거하여 權限과 責任을 確認해야 하는데 前者와 後者가 體系性이 없어 行政上の 環疵를 發生시키고 있다.

2) 運營과 行態的 側面

- ① **單位業務의 職務分析이 미비하다.** 따라서 權限과 責任의 不一致 傾向을 가져오고 權限과 事務委任은 形式化되고 있다.
- ② **垂直的 事務處理가一般的이어서 有關機關間의 協調態度가不足하다.** 특히 中間管理層에게 自己責任下의 判斷ability을 결여하고 있다.
- ③ **對民認許可 業務의 決定權限을 中央部處가 관장하고 있어 民願行政에 큰 支障을 주고 있다.**
- ④ **法令上 決定權限을 受任한 機關이 決定節次에 必要한 接受, 現地調查業務를 下部機關에 責任을 전가시키는 傾向이 許多하다.**
- ⑤ **中央의 指示가 細部指針까지 포함하여 地方에 하달됨으로서 道나 市·郡에서는 地方 實情에 적합하게 調整 執行할 수 있는 裁量의 餘地가 없어 그 實效를 걷는데 큰 抵抗을 받는다.**
- ⑥ **階層間에 權限이 劃定되어 있어도 自己責任을 회피하는 傾向이 크다.**
- ⑦ **地方行政에 委任 또는 示達되는 事務의 量이 過多하여 固有事務에 큰 지장을 주고 있다.**
- ⑧ **農水產部의 營農指導·督勵業務와 報告業務가 過多하여 虛偽統計를 作成 報告하는 傾向이 너무 크다.**
- ⑨ **大都市行政의 경우 開發과 建設에는 國家的次元의 事業이 많은데 이 事務를 地方稅로 充當시키는 傾向이 크다.**
- ⑩ **地方과 一線에 委任된 事務는 그 法的 根據가 미비할 뿐아니라 實質的 權限이 없는 名目上の 委任, 權限과 責任의 不一致, 人力과 能力의 不考慮, 經費負擔原則의 違背 등으로 인해 行政이 形式化, 非能率化되고 있다.**
- ⑪ **地方民의 與論이 行政施策에 반영될 수 있는 制度의 裝置의 不在.**
- ⑫ **人事·豫算·計劃·作成 權限과 認許可 事務의 지나친 集權化 傾向.**

VII. 政策代案

80年代를 指向한 中央과 地方間의 推進方向中 重要한 事項만 指摘하면 다음과 같다.

1. 基本方向

1) 中央과 地方間의 權限의 下向調整

Central은 國家的次元에서 企劃하고 支援 調整하는 權限만을 擔當하고 其他事項(地方固有事務)은 대폭 地方으로 權限을 委任하여 高度의 集權的인 劃一性과 執行上의 細部指針示達等의 過多한 干與를 止揚함으로서 地方與件에 맞는 行政의 彈力性을 부여하는 것이 바람직하다.

- 2) 地方自治團體에 地方議會權限의 代行機關을 設置하여 中央의 權限을 委任하는 것
3) 1)과 2)를 위한 法律的制度의 改正作業을 점진적으로 推進하는 일.

2. 其他事項

- 1) 單位業務의 職務分析을 통하여 그 重要度, 影響力, 比重度에 따라서 事務機能을 適正히 配分 明白化시킴으로서 權限과 責任을 一致시키는 일.
- 2) 中央에서 邑・面・洞에 集中되는 業務를 中間層에서 濾過시켜 對民業務를 수행토록 하는 일(道와 郡에서)
- 3) 產業振興政策施行過程에서 農事의 直接的 指導方法을 間接的인 方法으로 전환시켜 末端地方行政의 事務量도 輕減시키고 中央과 地方間의 權限을 調整시키며 資金支援대신 條件附融資로 政策方向을 유도하는 일
- 4) 邑・面의 營農業務는 農村指導機關으로 分離시키는 일
- 5) 垂直的인 業務處理가 習性化되고 有關機關間의 水平的協調에 미숙한 中間管理層이 自己責任下에 判斷하여 水平的인 協調의 效果性을 확보하고 複合民願을 事前에 調整치리토록 하는 일
- 6) 中央部處가 所管하고 있는 認許可權限(例, 保社部의 食品・藥品, 商工部의 企業體, 動資部의 Gas・연탄・油類 등등)을 市・郡・區로 委任하고 中央에서는 方針決定과 監督權만을 행사하는 일
- 7) 民願業務中 2個이 上의 行政機關과 有關된 것은 官願業務化시키는 일
- 8) 定規業務는 局・課長의 權限으로 하고 非定規業務는 機關長의 權限事項으로 權限委任 專決權을 再調整함으로서 機關長의 過多한 形式的 業務量을 감소시키는 일
- 9) 企劃, 都市計劃, 公害, 交通, 建設, 社會福祉分野등과 그外의 專門技術職의 幕僚機構에게 專門的인 事務를 專擔토록 하는 일
- 10) 다음 事項은 委任可能한 것으로 보아 점진적인 地方으로 委任方途를 推進하는 것이 바람직하다.

- ① 土地等級調整(內務部所管)
- ② 手數料決定協議(E.P.B所管)
- ③ 計量關係業務(工業振興廳所管)
- ④ 繊維工業施設改替(商工部所管)
- ⑤ 都市計劃施設決定 및 變更(建設部所管)
- ⑥ 都市計劃決定 및 執行(建設部所管)
- ⑦ 都市再開發計劃의 立案 및 決定(建設部所管)
- ⑧ 建築關係業務(建設部所管)
- ⑨ 住宅建設事業計劃承認(建設部所管)

- ⑩ 重機貸與業 및 整備業許可(建設部所管)
- ⑪ 專貢버스供給基準策定(交通部所管)
- ⑫ 事業用自動車의 供給基準策定(交通部所管)

VIII. 結 言

中央部處內의 權限・責任과 中央과 地方行政間의 權限과 責任關係를 制度的인 側面과 運營側面에서 分析 記述하고 之 問題點을 發見하여 80年代의 社會環境, 行政需要와 機能等의 變化를 文化的 變化와 關連시켜 問題 解決代案을 제시하여 보았다.

사실 70年代까지의 韓國行政은 實로 制度와 社會文化的인 現實과의 큰 마찰의 연속이었다. 그 원인은 合理主義, 普遍主義, 民主主義에서 成長한 西歐의 行政體制를 第1共和國 초기부터 모방 이식 하여왔으나 그후 社會・經濟・文化的인 與件과 狀況의(南北對決) 條件으로 인해서 安定속에 成長을 지향하기 위한 中央集權의 行政體制로 70年代에 들어와서 전환되었다.

말하자면 高度로 集權化된 統治體制와 行政體制로 오늘날의 安定속의 成長을 이루어 왔다.

즉 統治上의 集權化는 行政上의 集權化를 수반하였는데 이는 어디까지나 合目的性(國家發展・經濟成長)과 이를 위한 能率性의 確保가 그 원인이었다.

그리나 80年代 이후를 전망할때(現在의 發展과 成長이 지속됨을 전제로 해서) 統治上의 集權化는例外로 하고 行政上의 集權化가 계속되어야 하는가는 問題視된다. 현재만 하더라도 工業先進國圈에 돌입하려는 이 時點의 行政文化 특히 高級公務員의 行態는 權威主義를 벗어나지 못하고 있으며 權限의 配分面에 잘 反映되고 있다. 制度의인 權限의 配分과 委任은 그 運營面에서 形式化되고 制度의 內容도 科學的인 職務分析 없이 作成된 形式性과 權威性을 여실히 나타내고 있다. 그 결과 오늘날의 급격한 社會環境과 與件變化에 따른 行政環境과 行政의 큰 마찰과 葛藤을 가져오고 있다. 말하자면 決定權의 集權化는 中央行政部處內에서 그리고 中央과 地方間에서 逆作用을 나타내기 시작하였다고 볼 수 있다. 80년대의 先進國化되어 가는 狀況을前提로 할때 決定權과 責任이 一致될 수 있는 方向으로 權限과 責任이 單一組織內에서 그리고 中央과 地方間에 再調整되어야만 行政體制의 Homeostasis와 順機能의 확보가 可能하리라고 展望된다.