

中央部處와 各級 地方行政機關間의 機能分野別 接觸頻度에 關한 研究

趙錫俊*

《要約》

中央行政官署別로 地方行政에 依存하는 程度가 다르다. 뿐만 아니라 地方行政의 어떤 階層에 主로 依存하는가도 다르다.

또한 中央行 政官署中에는 地方行政과 전혀 關聯이 없는 官署들도 많다.

中央行政官署의 地方行政 依存度는 業務의 性格, 自己自身의 全面包括의 一線機關의 有無, 同一線機關의 階層數等에 의하여 影響을 받는다.

本研究는 위와 같은 事實을 内務部發行 「地方行政資料(Ⅱ)」와 總務處發行 「定期報告目錄集」에

의하여 中央行政官署機能別로 中央, 道, 郡, 邑面間의 指示, 公文, 報告等에 의한 接觸頻度를 通하여 發見하려고 努力하였다.

本研究의 意義는 地方行政에 關하여 中央政府內에서 橫的인 調整을 要하는 機關, 地方內에서 橫的인 調整을 要하는 機關等을 提示하고, 道, 郡, 邑面마다 階層에 따라서 強調되어야 하는 局長, 課長, 係長等의 發見을 돋고, 政府組織法上의 長官의 地方長官指揮監督에 關한 規定의 改正方向을 提示 한데 있다.

1. 研究目的과 方法

우리나라는 大陸系의 地方自治制度를 擇하고 있고, 따라서 地方自治團體에는 固有事務의 委任事務가 있으며, 國家(中央行政府)는 後者에 관하여 廣範圍한 監督權限을 行使할 수 있게 되어 있다. 그리고 아직은 委任事務가 地方自治團體의 主宗 事務인 것이 우리나라의 實情이다.

國家의 監督權行使의 程度가 매우 높기 때문에 實質에 있어서 地方自治團體는 國家의 一線機關이나 斗름이 없게 되어 있다.

以上과 같은 地方自治體系, 國家의 監督權, 委任事務遍重, 地方自治團體의 一線機關化等은 이미 글도 發表된 것이 많으며, 따라서 잘 알려져 있는 事實이다.

그러나 中央行政府를 構成하는 各部處가 具體的으로 地方自治團體(以下 地方行政機關이라 부른다)와의 사이에 어느 程度 빈번히 接觸하는 것인지, 그리고 接觸의 各部處別 差異는 어떤 것인지를 관하여는 잘 알려져 있지 않다.

* 筆者は 現在 서울大學校 行政大學院 教授이다.

本稿은 各部處別로 地方行政 機關과의 接觸頻度가 어떠한가를 알아 보고자 하는데 目的이 있다. 接觸의 手段은 흔히 分類하는 監督手段에 의하지 않고 報告乃至 公文書와 出張의 두 가지에 限定시키고자 한다. 實際에 있어서 이두 가지의手段이 가장 많이 使用되는手段이기 때문에 이에 의하여 部處間의 差異를 發見하는데 無理가 없을 줄로 안다.

接觸의 内容은 그 多樣性이 너무나 廣範圍한 것이고, 또 資料의 貧困 때문에 이를 다루지 않기로 한다.

이 研究의 意義는 다음과 같은데 있다. 即 中央各部處는 地方行政機關을 指揮監督한다는 劃一的 記述에서 한거름 더 나아가서, 어떤 部處가 더 많이 地方行政機關을 監督할 必要性이 있는가를 說明해 줄 수 있을 것이다. 換言하면 中央, 地方間의 機能의 劃一的記述에서 한거름 더 나아가서 詳細한 說明을 하는 데 도움을 줄 수 있을 것이다.

또한 行政의 制度에 대해서는 많은 것이 알려지고 있으나, 그것이 實際 어떻게 機能하는가에 대한 것은 많이 알려져 있지 않다. 따라서 接觸關係를 보는 것은 動態的記述에 도움을 줄 것이다.

이 研究는 이러한 機能的 監督線끼리의 上下 接觸頻度를 알므로서 機能間의 相互 比較도 할 수 있으리라고 생각한다.

마지막으로 이런 研究는 現行制度(法)에 대한 改善等을 導出하는데도 도움이 될련지 모른다.

本稿에서 使用한 資料는 內務部에서 發行한 「地方行政基礎資料(II) - 1975」와 總務處發行 「定期報告目錄集」(1975.8)이다. 이들을 筆者는 위에서 提示된 研究目的에 비추어 再分類하고 分析하는 方法을 擇하였다.

잘 알려져 있는대로 中央各部處는 大部分 「機能」이라는 基準에 의하여 分業되어 있다. 그리고 道, 郡, 邑面으로 내려 가면서 이와 맞먹는 counterpart units가 地方行政의 長의 機能의 參謀로서 設置되어 있다. 中央으로부터 邑面에 이르는 實際 接觸은 이를 機能의 參謀의 從의인 機能的監督에 의하여 움직이게 되어 있다.

이 論文에서 「地方行政」이라는 用語는 警察을 除外한 뜻으로 使用 한다. 따라서 內務部에 關한 統計에 있어서도 治安本部部分은 除外하였다.

政府組織法 第29條第3項은 「長官은 所管事務에 관하여 地方行政의 長을 指揮監督한다」라고 規定하고 있다. 이 根據를 活用할 수 있는 長官은 다음과 같다(同29條1項)

外務部長官 內務部長官 財務部長官 法務部長官 國防部長官 文教部長官
農水部長官 商工部長官 建設部長官 保健社會部長官 交通部長官 電信部長官
文化公報部長官

그리고 同法第24條 第4項에서 「總務處長官은 所管事務에 관하여 地方行政의 長을 指揮, 監督할 수 있다」라고 하고 있다.

以上 明文의 인 根據를 갖고 指揮監督 할 수 있는 長官은 全部 14名이다.

그리고 이들 各部에 所屬된 外廳 外局의 長은 長官을 通해서나 長官의 委任에 依해서만 地方行政機關에 대한 監督을 할 수 있다고 보는 것이 法的으로 妥當한 것으로 생각 한다.

그런데 上記한 以外의 他長官(經濟企劃院長官, 科學技術處長官, 國土統一院長官, 無任所長官)과 企劃調整室長, 行政調整室長, 行政改革委員長, 法制處長, 援護處長等에 關하여는 앞에 列舉한 長官들에 대한 것과 같은 明文의 規定이 政府組織法上에는 없다. 뿐만 아니라 默示의인 規定도 存在하지 않는다. 따라서 이들 長官과 中央行政機關의 長들은 地方行政機關을 指揮監督 할 수 없다고 봐야 한다. 政府組織法의 이런 規定方式은 行政各部를 構成하는 長官들을 系緣機關으로 보고, 副總理以下 援護處長까지를 國務總理의 直接參謀(immediate staff)로 보는데서 연유 하는 것 같다.

그 根據는 同法 第3章인 「國務總理」章에 副總理以下 援護處長까지를 規定하고 있는데 있다. 그러나 이 가운데서 總務處長官만이 特別히 地方行政의 長을 指揮監督할 수 있게 하여 좋은 것은 明白히 一貫性이 없는 規定으로 밖에 解釋되지 않는다.

2. 定期報告名數에 의한 接觸頻度分析

前示한 總務處資料에 의하여 各級機關間의 接觸頻度를 表示하고자 한다. 이 資料속에는 中央行政機關(同直屬機關 除外)別로 他中央行政機關, 所屬行政機關(例, 特別地方長官署), 市, 道, 郡, 邑, 面等의 地方行政機關等으로 부터 받는 定期報告의 報告名數, 報告種別(即報, 日報, 週報, 半月報, 月報, 期報, 半年報, 年報), 最初作成機關, 經由機關, 組合機關, 最終受報機關等이 表示되어 있다.

이 가운데서 우리가 對象으로 하는 것은 地方行政機關, 報告名數, 報告種別, 最初作成機關, 經由機關 等이다. 그리고 最終受報機關은 該報告의 中央行政機關別所屬과 同一하다.

地方行政機關을 市道(以下道로 表示한다), 市, 區, 郡(以下 郡으로 表示한다), 邑面洞(以下 邑面으로 表示한다)의 三級으로 나누기로 하고, 各中央官署別로 道, 郡, 邑面에서 最初로 作成해야 하는 定期報告名數를 보면 다음과 같다.

表 1에 의하여 알 수 있는 것은 다음과 같은 事實이다.

(1) 中央行政官署全體로서는 이들의 對地方行政機關接觸比가 他中央行政機關斗 部, 處, 麻別 所屬機關으로 부터의 報告件量에 比하여 決코 많다고 할 수 없다. 全體報告中 地方行政이 차지 하는 比는 $(289/1116) \times 100 = 25.9\%$ 이다.

(2) 中央行政官署가 地方行政機關으로 부터 報告를 要求하는 境遇, 最初作成機關으로서 郡이 가장 核心으로 看做되고 있으며, 다음이 道이고, 邑面이 가장 低位에 있다. 地方行政機關으로 부터의 定期報告總量 289件中에서 각각 차지하는 比는 道가 34.9%, 郡이 47.0%,

表 1. 中央官署別 地方行政機關定期報告名數

| 機關名 | 道 | | 郡 | | 邑面 | | 計 | | 定期報告總計 |
|-------|-----|----|-----|----|----|----|-----|----|--------|
| | 數 | 順位 | 數 | 順位 | 數 | 順位 | 數 | 順位 | |
| 企劃調整室 | 1 | 11 | 0 | 10 | 0 | 5 | 1 | 13 | 10 |
| 行政調整室 | 0 | 12 | 0 | 10 | 0 | 5 | 0 | 14 | 7 |
| 經濟企劃院 | 1 | 11 | 0 | 10 | 0 | 5 | 1 | 13 | 4 |
| 總務處 | 1 | 11 | 1 | 9 | 1 | 4 | 3 | 11 | 23 |
| 科學技術處 | 0 | 12 | 0 | 10 | 0 | 5 | 0 | 14 | 1 |
| 援護處 | 0 | 12 | 0 | 10 | 0 | 5 | 0 | 14 | 25 |
| 內務部 | 4 | 8 | 20 | 3 | 14 | 2 | 38 | 2 | 40 |
| 財務部 | 1 | 11 | 0 | 10 | 0 | 5 | 1 | 13 | 34 |
| 法務部 | 0 | 12 | 0 | 10 | 2 | 3 | 2 | 12 | 129 |
| 國防部 | 0 | 12 | 0 | 10 | 2 | 3 | 2 | 12 | 5 |
| 文教部 | 0 | 12 | 0 | 10 | 0 | 5 | 0 | 14 | 20 |
| 農水產部 | 26 | 1 | 48 | 1 | 26 | 1 | 100 | 1 | 113 |
| 商工部 | 6 | 6 | 4 | 7 | 0 | 5 | 10 | 8 | 12 |
| 建設部 | 11 | 4 | 23 | 2 | 1 | 4 | 35 | 3 | 44 |
| 保健社會部 | 2 | 10 | 12 | 4 | 2 | 3 | 16 | 5 | 33 |
| 交通部 | 12 | 3 | 0 | 10 | 0 | 5 | 12 | 7 | 39 |
| 遞信部 | 0 | 12 | 0 | 10 | 0 | 5 | 0 | 14 | 75 |
| 文化部 | 3 | 9 | 8 | 5 | 1 | 4 | 12 | 7 | 12 |
| 山林廳 | 5 | 7 | 12 | 4 | 0 | 5 | 17 | 4 | 46 |
| 專賣廳 | 0 | 12 | 0 | 10 | 0 | 5 | 0 | 14 | 75 |
| 調達廳 | 0 | 12 | 0 | 10 | 0 | 5 | 0 | 14 | 21 |
| 國稅廳 | 0 | 12 | 0 | 10 | 0 | 5 | 0 | 14 | 78 |
| 關稅廳 | 0 | 12 | 0 | 10 | 0 | 5 | 0 | 14 | 17 |
| 兵務廳 | 0 | 12 | 3 | 8 | 2 | 3 | 5 | 10 | 21 |
| 農村振興廳 | 0 | 12 | 0 | 10 | 0 | 5 | 0 | 14 | 33 |
| 水產廳 | 7 | 5 | 5 | 6 | 0 | 5 | 12 | 7 | 20 |
| 工業振興廳 | 14 | 2 | 0 | 10 | 0 | 5 | 14 | 6 | 16 |
| 工業團體廳 | 1 | 11 | 0 | 10 | 0 | 5 | 1 | 13 | 3 |
| 勞動廳 | 6 | 6 | 5 | 10 | 1 | 4 | 7 | 9 | 16 |
| 鐵道廳 | 0 | 12 | 0 | 10 | 0 | 5 | 0 | 14 | 91 |
| 計 | 101 | | 136 | | 52 | | 289 | | 1,116 |

邑面이 18.1%이다.

(3) 中央行政官署中에서 定期報告에 의한 地方行政機關과의 接觸이 전혀 없는 것들은 다음과 같다.

- (가) 行政調整室
- (나) 科學技術處
- (다) 援護處
- (라) 文教部

- (마) 離信 郵
 (파) 專賣 單
 (사) 調達 應
 (아) 國稅 稅
 (자) 關稅 稅
 (차) 農村 農興廳
 (카) 鐵道 應
 (타) 國土 先一院

以上에 의 하여 31個中央行政官署(統一院包含)中에서 總 12個機關은 地方行政機關과 無關함을 알 수 있다.

(4) 政府組織法上의 明示的規定의 根據가 없으면서도, 地方行政機關에 대하여 定期報告를 要求하고 있는 機關은 企劃調整室, 經濟企劃院이다.

4. 定期報告種別에 의한 接觸頻度分析

以上에서 본 것은 定期報告의 年中回數에는 相關없이 그 報告名마다 1件으로 看做한 것이 였다. 그런데 報告는 그 種別에 따라 年中 要求 되는 回數가 다르다. 即 같은 報告라도 年1回의 것이 있는가 하면, 年 數回에 칠친 것이 있다. 이 回數의 差에 의하여 接觸頻度가 그 만큼 差異가 나게 된다.

그런데 報告種別中에서 即報는 이를 計算에서 除去 하기로 하였다. 그 理由는 即報는 事實의 性質에 따라서 年中 매우 빈번히 要求되는 것이 있는가 하면, 反面에 一, 二回에 그치는 것도 있어서, 그間에 回數의 劃一性이 없기 때문이다. 各機關別 即報를 參考로 提示하면 別表 1과 같다.

即報를 除外한 報告種別 年間回數는 다음과 같다.

| 報 告 | 種 別 | 年 間 | 回 數 | 報 告 | 種 別 | 年 間 | 回 數 |
|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|
| 年 | 報 | | 1 | 半 | 年 報 | | 2 |
| 期 | 報 | | 4 | 月 | 年 報 | | 12 |
| 半 | 月 報 | | 24 | 旬 | 年 報 | | 36 |
| 週 | 報 | | 48 | 日 | 年 報 | | 360 |

이제 報告名×年間回數=報告別年間回數(最初作成機關)라는 式이 成立 할 수 있다. 그런데 道가 最初作成機關인 경우의 回數는 最終受報機關인 中央行政官署側의 受報回數와 같게된다.⁽¹⁾

1. 更 正確하게는 報告名別年間回數×道數=報告別年間回數일 것이다. 그러나 本研究의 目的에 비추어 各級 地方行政機關의 數는 考慮할 必要가 없다고 생각한다.

그런데 道는 自己가 最初作成機關일 뿐만 아니라 同時に 下級機關으로부터의 經由機關이다. 그리하여 道가 提出하는 報告 때문에 생기는 中央行政官署와의 接觸回數는 다음과 같이 될 것이다.

道(最初作成機關) + 道(郡이 最初作成機關) + 道(邑面이 最初作成機關) = 中央行政官署의 道에 대한 接觸回數

道가 郡으로 부터 받는 接觸回數는 다음과 같이 될 것이다.

郡(最初作成機關) + 郡(邑面이 最初作成機關) = 道의 郡에 대한 接觸回數

郡이 邑面으로 부터 받는 接觸回數는 邑面(最初作成機關)의 報告回數와 같다.

以上을 中央行政官署, 道, 郡의 경우에 年間報告回數까지 감안하면 다음과 같은 公式이 成立한다

中央行政機關의 道에 대한 年間接觸을 C 라 하고, 最初作成機關으로서 道, 郡, 邑面을 각 X, Y, Z 라 하고, 報告名別을 $r_1 \dots r_n$ 라 하고, 年間回數를 f 라 하면

$$C = \sum f \times r_1, \dots, r_n + \sum f r_1, \dots, r_n + \sum f Z r_1, \dots, r_n$$

受報機關으로서의 道의 郡에 대한 年間接觸回數를 P 라 하면

$$P = \sum f r_1, \dots, r_n + \sum f Z r_1, \dots, r_n$$

受報機關으로서의 郡의 邑面에 대한 年間接觸回數를 D 라 하면

$$D = \sum f Z r_1, \dots, r_n$$

以上에 의하여 分析한 바를 보면 다음 表 2와 같다.

表 2. 中央行政官署機能別로 본 中央, 道, 郡의 定期報告에 의한 年間接觸(受報側)回數 및 順位

| 機能 | 階層 | 年間回數 | 同一階層機關內順位 |
|-------|----|------|-----------|
| 企劃調整室 | 中央 | 8 | 14 |
| | 道 | 0 | 12 |
| | 郡 | 0 | 7 |
| 行政調整室 | 中央 | 0 | 17 |
| | 道 | 0 | 12 |
| | 郡 | 0 | 7 |
| 經濟企劃院 | 中央 | 12 | 13 |
| | 道 | 0 | 12 |
| | 郡 | 0 | 7 |
| 總務處 | 中央 | 36 | 11 |
| | 道 | 24 | 8 |
| | 郡 | 12 | 4 |
| 科技處 | 中央 | 0 | 17 |
| | 道 | 0 | 12 |
| | 郡 | 0 | 7 |

| | | | |
|-----|------|-------------------|---------------|
| 援護處 | 中央道郡 | 0 0 0 | 17 12 7 |
| 内務部 | 中央道郡 | 154 134 37 | 2 2 2 |
| 財務部 | 中央道郡 | 4 0 0 | 16 12 7 |
| 法務部 | 中央道郡 | 0 0 0 | 17 12 7 |
| 國防部 | 中央道郡 | 5 5 5 | 15 10 5 |
| 文教部 | 中央道郡 | 0 0 0 | 17 12 7 |
| 農業部 | 中央道郡 | 751 586 314 | 1 1 1 |
| 商工部 | 中央道郡 | 128 36 0 | 4 6 7 |
| 建設部 | 中央道郡 | 126 95 12 | 5 4 4 |
| 保社部 | 中央道郡 | 132 124 14 | 3 3 3 |
| 交通部 | 中央道郡 | 86 0 0 | 6 12 7 |
| 遞信部 | 中央道郡 | 0 0 0 | 17 12 7 |
| 文公部 | 中央道郡 | 37 32 1 | 10 7 6 |

| | | | |
|-----------|------------|---------------|---------------|
| 山 林 騰 | 中 央 道 郡 | 38 36 0 | 9 6 7 |
| 專 買 騰 | 中 央 道 郡 | 0 0 0 | 17 12 7 |
| 國 稅 騰 | 中 央 道 郡 | 0 0 0 | 17 12 7 |
| 關 稅 騰 | 中 央 道 郡 | 0 0 0 | 17 12 7 |
| 兵 務 騰 | 中 央 道 郡 | 22 22 5 | 12 9 5 |
| 農 振 騰 | 中 央 道 郡 | 0 0 0 | 17 12 7 |
| 水 產 騰 | 中 央 道 郡 | 61 40 0 | 7 5 7 |
| 工 振 騰 | 中 央 道 郡 | 60 0 0 | 8 12 7 |
| 工 國 管 理 騰 | 中 央 道 郡 | 12 0 0 | 13 12 7 |
| 勞 動 騰 | 中 央 道 郡 | 8 1 0 | 14 11 7 |
| 鐵 道 騰 | 農 水 產 部 | 0 0 0 | 17 12 7 |

- 中央官署受報總計(1個道의 모든官署에 대한定期報告回數)=1680
- 道受報總計(1개부의 모든中央官署에 대한定期報告回數)=109
- 郡受報總計(1개면 또는面의 모든中央官署에 대한定期報告回數)=400

以上 表 I 과 表 II에 의하여 알 수 있는 것은 다음과 같은事實이다.

(1) 中央行政官署中에서 定期報告名總數와 그 年間回數에 있어서 1~5順位에 있는 것은 다음과 같다.

表 3. 定期報告名數와 回數에 의한 1~5順位中央官署(全體)

| 順 位 | 定期 報 告 名 總 數 | 定期 報 告 回 數 |
|-----|--------------|------------|
| 1 | 農 水 產 部 | 農 水 產 部 |
| 2 | 內 務 部 | 內 務 部 |
| 3 | 建 設 部 | 保 健 社 會 部 |
| 4 | 山 林 麗 | 商 工 部 |
| 5 | 保 健 社 會 部 | 建 設 部 |

(2) 道, 郡, 邑面의 階層別로 定期報告總數와 年間回數에 있어서 1~5順位에 해당 하는 中央行政官署를 보면 다음과 같다(但 邑面은 3位까지)

表 4. 定期報告名數와 回數에 의한 1~5順位中央官署(道)

| 順 位 | 定期 報 告 名 總 數 | 定期 報 告 回 數 |
|-----|--------------|------------|
| 1 | 農 水 產 部 | 農 水 產 部 |
| 2 | 工 業 振 興 麗 | 內 務 部 |
| 3 | 交 通 部 | 保 健 社 會 部 |
| 4 | 建 設 部 | 商 工 部 |
| 5 | 水 產 麗 | 建 設 部 |

表 5. 定期報告名數와 回數에 의한 1~5順位中央官署(郡)

| 順 位 | 定期 報 告 名 總 數 | 定期 報 告 回 數 |
|-----|-----------------|------------|
| 1 | 農 水 產 部 | 農 水 產 部 |
| 2 | 建 設 部 | 內 務 部 |
| 3 | 內 務 部 | 保 健 社 會 部 |
| 4 | 保 健 社 會 部 山 林 麗 | 建 設 部 |
| 5 | 文 化 公 報 部 | 水 產 麗 |

表 6. 定期報告名數와 回數에 의한 1~3順位中央官署(邑面)

| 順 位 | 定期 報 告 數 | 定期 報 告 回 數 |
|-----|-------------------------------|------------|
| 1 | 農 水 產 部 | 農 水 產 部 |
| 2 | 內 務 部 | 內 務 部 |
| 3 | 法 務 部. 國 防 部. 保 社 部. 兵 務 麗 | 保 社 部 |

(3) 以上 1), (2)에 의하여 農水產部는 地方行政의 各階層마다 가장 接觸比가 높은 것을 알 수 있다. 農水產部는 그 중에서도 郡級에서 가장 많은 種類의 報告를 要求하는 것을 表1에서 알 수 있으며, 또 表2에 의하여 郡에서 올리는 定期報告回數(道受報總計) 1095中에서 586을 차지하여 約 53%를 占하고 있으며, 邑面에서 最初作成해야 하는 定期報告總回數(郡受報總計) 400中에서 314를 차지하여 約 78%를 占하고 있다.

(4) (1), (2)에 의하여 地方行政과 가장 密接한 關聯이 있는 中央行政官署는 農水產部, 內務部, 建設部, 保健社會部, 商工部, 交通部, 文化公報部, 山林廳, 水產廳等이라고 할 수

있다.

(5) 中央官署別 地方行政機關의 各階層에 대한 活用(依存)方向은 다음과 같다.

表 7. 中央行政官署의 地方行政 階層別依存

| 主로 依存하는 階層 | 中 央 行 政 官 署 |
|------------|--|
| 道 郡 | 工振廳, 財務部, 交通部, 勞動廳, 企劃調整室, 經企院, 工團廳 山林廳, 保社部, 文公部 |
| 面 | 法務部, 國防部 |
| 道外郡 | 商工部, 水產廳, 建設部 |
| 郡斗邑面 | 兵務廳 |
| 道, 郡, 邑面 | 內務, 農水產部 |

5. 指示文書, 報告文書, 出張等에 의한 各級行政機關間의 接觸頻度分析—「慶尙北道事例」

(1) 道와 中央行政官署間

1. 中央行政官署의 道에 대한 指示

前示한 內務部資料에는, 道가 中央指示에 따라서 再指示한 分에 대해서만 나타나 있다. 換言하면 自體消化한 中央指示는 나타나 있지 않다. 그럼에도 不拘하고 各中央行政機關別로 道에 대한 指示量의 比는 이를 間接的으로 把握할 수 있다. 이제 各 中央官署別 總回數와 그 比를 보면 다음과 같다.

表 8. 中央指示의 指示機關別回數, 比, 順位 (1973 및 1974의 1~9月計)

| 中 央 行 政 官 署 | 指 示 回 數 | 比 (%) | 順 位 |
|-------------|---------|--------|-----|
| 內務部 | 1,528 | 19.84 | 3 |
| 農水產部 | 2,448 | 31.67 | 1 |
| 工商部 | 124 | 1.61 | 9 |
| 建設部 | 157 | 2.04 | 7 |
| 文公部 | 326 | 4.23 | 6 |
| 保社部 | 1,895 | 24.59 | 2 |
| 交通部 | 18 | 0.23 | |
| 財務部 | 7 | 0.09 | |
| 總務處 | 3 | 0.03 | |
| 文教部 | 5 | 0.06 | |
| 山水廳 | 396 | 5.14 | 5 |
| 勞動廳 | 576 | 7.48 | 4 |
| 調查廳 | 142 | 1.85 | 8 |
| 其他 | 5 | 0.06 | |
| 計 | 7,705 | 100.00 | |

나. 道의 中央行政官署에 대한 接觸

道가 接觸을 開始한 資料는 道職員의 中央行政官署別 出張回數와 報告文書(定期報告+1回報告)의 兩種으로 構成 되어 있다.

表 9. 道(最初作成) 報告文書의 中央官署別 回數, 比, 順位

| 中 | 央 | 行 | 政 | 官 | 署 | 報 | 告 | 回 | 數 | 比 (%) | 順位 |
|---|---|---|---|---|---|-------|---|---|-------|-------|----|
| 內 | | 務 | 部 | | | 184 | | | 16.27 | | 2 |
| 農 | | 大 | 產 | 部 | | 359 | | | 31.75 | | 1 |
| 商 | | 工 | 部 | | | 134 | | | 11.85 | | 4 |
| 建 | | 設 | 部 | | | 180 | | | 15.92 | | 3 |
| 文 | | 公 | 部 | | | 13 | | | 1.14 | | 10 |
| 經 | | 企 | 院 | | | 21 | | | 1.85 | | 8 |
| 保 | | 社 | 部 | | | 0 | | | 0.00 | | 13 |
| 交 | | 通 | 部 | | | 106 | | | 9.37 | | 5 |
| 財 | | 務 | 部 | | | 13 | | | 1.15 | | 9 |
| 總 | | 務 | 處 | | | 5 | | | 0.44 | | 11 |
| 山 | | 林 | 廳 | | | 52 | | | 4.60 | | 7 |
| 水 | | 產 | 廳 | | | 63 | | | 5.58 | | 6 |
| 其 | | | 他 | | | 1 | | | 0.08 | | 12 |
| 計 | | | | | | 1,131 | | | 100.0 | | |

表 10. 道職員의 中央官署別 出張回數(延人員), 比, 順位

| 中 | 央 | 行 | 政 | 官 | 署 | 出 | 張 | 延 | 人 | 員 | 比 (%) | 順位 |
|---|---|---|---|---|---|-----|---|---|-------|---|-------|----|
| 內 | | 務 | 部 | | | 214 | | | 41.71 | | 1 | |
| 農 | | 大 | 產 | 部 | | 58 | | | 11.30 | | 2 | |
| 文 | | 公 | 部 | | | 19 | | | 3.71 | | 8 | |
| 總 | | 務 | 處 | | | 9 | | | 1.76 | | 11 | |
| 經 | | 企 | 院 | | | 5 | | | 0.98 | | 12 | |
| 財 | | 務 | 部 | | | 1 | | | 0.20 | | 14 | |
| 保 | | 社 | 部 | | | 36 | | | 7.02 | | 4 | |
| 商 | | 工 | 部 | | | 31 | | | 6.05 | | 6 | |
| 建 | | 設 | 部 | | | 33 | | | 6.43 | | 5 | |
| 交 | | 通 | 部 | | | 11 | | | 2.14 | | 10 | |
| 勞 | | 動 | 廳 | | | 13 | | | 2.53 | | 9 | |
| 調 | | 達 | 廳 | | | 1 | | | 0.20 | | 14 | |
| 山 | | 林 | 廳 | | | 56 | | | 10.92 | | 3 | |
| 大 | | 法 | 院 | | | 2 | | | 0.39 | | 13 | |
| 其 | | | 他 | | | 24 | | | 4.67 | | 7 | |
| 計 | | | | | | 513 | | | 100.0 | | | |

(2) 道의 郡間

道의 郡에 대한 機能別接觸回數는 前示한 表 8과 같다. 이에 對하여 郡이 道에 올린 報

告(定期報告+1回報告)回數의 中央官署別 頻度, 比, 順位는 다음과 같다.(但 이 數字 속에
는 邑面 最初作成分이 包含되어 있음)

表 11. 市郡의 道에 대한 報告回數의 中央官署別頻度, 比, 順位

| 中 央 行 政 官 署 | 報 告 回 數 | 比 (%) | 順 位 |
|-------------|---------|--------|-----|
| 內務部 | 406 | 11.79 | 2 |
| 農水部 | 2,124 | 61.66 | 1 |
| 工商部 | 104 | 3.02 | 6 |
| 建設部 | 72 | 2.09 | 8 |
| 文公部 | 196 | 5.69 | 4 |
| 經企院 | 24 | 0.70 | 9 |
| 保社部 | 93 | 2.70 | 7 |
| 交通部 | 14 | 0.40 | 10 |
| 財務部 | 0 | 0.00 | 13 |
| 總務處 | 5 | 0.14 | 12 |
| 山林廳 | 159 | 4.62 | 5 |
| 水產廳 | 242 | 7.02 | 3 |
| 其 他 | 6 | 0.17 | 11 |
| 計 | 3,445 | 100.00 | |

(3) 郡과 邑面間

郡이 邑面에 내려 보낸 年間公文中에서 無作爲抽出된 400件의 機能別順位를 보면 다음과 같다.(洛陽邑 事例)

表 12. 郡의 邑에 대한 公文의 機能別比와 順位

| 中 央 行 政 官 署 | 接 受 公 文 數 | 比 (%) | 順 位 |
|-------------|-----------|--------|-----|
| 文公部 | 14 | 3.50 | 7 |
| 內務部 | 113 | 28.25 | 2 |
| 財務部 | 5 | 1.25 | 8 |
| 兵務廳 | 60 | 15.00 | 3 |
| 農水部 | 114 | 28.50 | 1 |
| 保社部 | 48 | 12.00 | 4 |
| 工商部 | 3 | 0.75 | 9 |
| 建設部 | 22 | 5.50 | 5 |
| 山林廳 | 21 | 5.25 | 6 |
| 計 | 400 | 100.00 | |

이를 斧시 永川邑의 경우에 그가 郡으로부터 받은 指示文書만을 對示으로 하여 그 總數, 比, 順位等을 機能別로 보면 다음과 같다.

表 13. 郡의 邑에 대한 指示公文의 機能別數, 比와 順位

| 中 央 行 政 官 署 | 指 示 公 文 接 受 數 | 比 (%) | 順 位 |
|-------------|---------------|--------|-----|
| 文 公 部 | 26 | 2.07 | 6 |
| 內 務 部 | 339 | 27.03 | 2 |
| 保 社 部 | 80 | 6.38 | 5 |
| 兵 務 廳 | 8 | 0.64 | 7 |
| 農 水 產 部 | 513 | 40.71 | 1 |
| 山 林 廳 | 169 | 13.48 | 3 |
| 商 工 部 | 4 | 0.32 | 8 |
| 建 設 部 | 115 | 9.17 | 4 |
| 計 | 1,254 | 100.00 | |

다음으로 邑面側에서 接觸을 開始한 例로, 邑面이 郡에 提出한 報告件數를 보기로 한다. 다만 이것에 關한 資料는 邑(永川)의 係別로 統計가 나와 있다. 따라서 各 係가 中央行政官署機能의 어떤 것을 管掌하는 가를 參考로 하여야 한다.

表 14. 邑의 郡에 대한 報告(定期報告+1回報告)의 係別回數, 比, 順位(慶北永川邑)

| 係(해당 中央行政官署) | 報 告 回 數 | 比 (%) | 順 位 |
|-----------------|---------|--------|-----|
| 總務係(內務, 文公) | 210 | 21.23 | 2 |
| 財務係(內務) | 68 | 6.88 | 5 |
| 戶兵係(內務, 兵務) | 135 | 13.65 | 3 |
| 產業係(農林, 商工, 山林) | 394 | 39.84 | 1 |
| 都市土木係(渠設) | 114 | 11.52 | 4 |
| 社會係(保社) | 68 | 6.88 | 6 |
| 計 | 989 | 100.00 | |

(4) 위의 表에 의하여 一位부터 五位 까지의 中央行政官署를 보면 다음과 같다.

表 15. 中央 道, 郡, 邑間의 接觸頻度 1~5順位 中央行政官署

| 順位 | 道의 對 中央 報告(定期+1回) | 郡의 對 道 報告(定期+1回) | 郡의 對 邑 公文 | 郡의 對 邑 指示公文 | 道의 對 中央 出張 |
|----|-------------------|------------------|-----------|-------------|------------|
| 1 | 農水產部 | 農水產部 | 農水產部 | 農水產部 | 內務部 |
| 2 | 內務部 | 內務部 | 內務部 | 內務部 | 農水產部 |
| 3 | 建設部 | 水產廳 | 兵務廳 | 山林廳 | 山林廳 |
| 4 | 商工部 | 文公部 | 保社部 | 建設部 | 保社部 |
| 5 | 交通部 | 山林廳 | 建設部 | 保社部 | 建設部 |

가. 定期報告에 1回報告를 追加 하거나, 더 廣義의 「指示公文」 및 「公文」에 依한 接觸을 봐도 農水產部가 1位에 있고, 內務部가 2位에 있다. 따라서前述한 定期報告에 의한 接觸頻度에서와 같은 結果가 나옴을 알 수 있다.

나. 以上과 같은 農水產部와 內務部의 順位關係는 人的接觸인 出張의 경우에는 오히려

려 逆으로 나타난다. 特히 農水產部는 全出張延人員의 11.30%의 밖에 차지 하지 않는데 比하여, 内務部는 이보다 越等히 높은 41.71%를 占하고 있다.

†. 各接觸別로 上位 五位以內에 있는 中央行政官署들(表 15)은 地方行政과 가장 密接한 機能의 關係를 갖고 있는 것들이라고 할 수 있다. 그리고 이들은 前述한 定期報告分析에 의하여 가장 密接한 機關이라고 把握된 것들과 거이 一致한다.

兩資料의 分析이 完全히 一致하는 機關은 다음과 같다.

農水產部, 内務部, 建設部, 保健社會部, 商工部, 交通部, 文化公報部, 山林廳

이것을 以外에 定期報告資料分析에는 水產廳을 包含시키고 있고, 内務部資料分析에는 兵務廳이 包含된다.

†. 内務部資料의 分析에서도 한번도 登場하지 않는 中央行政官署名은 다음과 같다.

- 가) 行政調整室
- 나) 科學技術處
- 다) 援護處
- 라) 遞信部
- 마) 專賣廳
- 바) 國稅廳
- 사) 關稅廳
- 아) 農村振興廳
- 자) 鐵道廳
- 카) 國土統一院

以上은 定期報告의 分析結果와 거이 一致하고 있으며, 다만 文教部와 調達廳은 定期報告를 要求하는 것은 없어도 一回報告와 指示를 使用하고 있음을 알 수 있다.

†. 中央官署별로 地方行政의 어느 階層에 主로 依存하는가 하는 것도 大體的으로 定期報告分析에서와 같은 結果가 나온다고 볼 수 있다.

6. 中央行政官署別로 본 地方行政에의 依存度

以上에 의하여 定期報告+1回報告, 公文, 指示公文, 出張等의 資料가 定期報告의 分析結果와 大體的으로 同一 함을 알 수 있다.

이제 이곳에서는 定期報告를 對象으로 하여 各中央官署中에서 地方行政機關으로 부터 定期報告를 받는 報告名數가 그가 他機關(大體的으로 下部機關)까지 包含하여 받는 總 報告名數에 對하여 차지 하는 比를 求하고자 한다. 이에 의하여 우리는 그 中央官署가 一線機關이 있는 경우, 이에 比하여 相對的으로 얼마나 地方行政機關에 依存하고 있는가를 알기를

願한다.

各中央官署의 地方行政 依存比는 다음과 같다(資料에 關하여는 表 1 參照)

表 16. 中央官署別地方行政依存度

| 中 央 官 署 | 比 | 順 位 |
|------------------|--------|--------|
| 企劃調整室 | 10.0% | 17 |
| 經濟企劃院 | 25.0% | 14 |
| 總務處 | 13.0% | 16 |
| 內務部 | 95.0% | 2 |
| 財務部 | 2.9% | 18 |
| 法務部* | 1.5% | 19 |
| 國防部 | 40.0% | 10 |
| 農水產部* | 88.4% | 3 |
| 商工部 | 83.3% | 5 |
| 建設部* | 73.5% | 6 |
| 保健社會部 | 48.4% | 8 |
| 交通部* | 30.7% | 13 |
| 文化公報部 | 100.0% | 1 |
| 山林廳 | 36.9% | 11 |
| 兵務廳 | 23.8% | 15 |
| 水產廳 | 60.0% | 7 |
| 工業振興廳 | 87.5% | 4 |
| 工業團地管理廳 | 33.3% | 12 |
| 勞動廳 | 43.7% | 9 |

備考: *地方에 自己의 一線機關이 있는 官署

表 16에 依하면 50%以上의 依存度를 갖고 있는 中央行政官署는 內務部, 農水產部, 商工部, 建設部, 文化公報部, 水產廳, 工業振興廳等이다. 이 가운데서 工業振興廳은 그 順位에 있어서도 4位이나, 이것은 定期報告의 絶對數(14件)는 少數임에도 不拘하고, 比率과 順位에 의하여 表現된 結果라고 볼 수 있다.

表 16에 依하여 다음과 같은 機關들이 地方에 自己의 一線機關을 갖고 있는 것들이다(內務部除外)

- 가. 法務部…檢察廳, 出入國管理事務所
- 나. 農水產部…農村振興廳, 農產物檢查所, 生絲檢查所
- 다. 建設部…地方建設官署
- 라. 交通部…地方海運局, 地方航空局
- 마. 山林廳…營林署
- 사. 兵務廳…地方兵務廳
- 아. 勞動廳…地方事務所

이들이 設置하고 있는 一線機關들은 比較的 全國을 끌고루 對象으로 하는 것 들이다.

이들 가운데서 農水產部, 建設部가 地方行政依存比가 가장 높으며 法務部가 가장 낮다. 그리고 이들 각中央官署가 具體的으로 어떤 分野에서 地方行政에 依存하는 가는 이를 自己一線機關의 官掌機能 以外의 것들이라는 것도 推定할수 있다.

또 이들 一線機關들의 數에 있어서나, 階層數에 있어서도 差異가 있음으로 假令 道級에만 一線機關을 두고 있는 경우에는 地方行政과의 接觸은 郡級以下에서 이루어 지는 것으로 볼 수 있다. 그 예로 地方兵務廳은 道級에만 있고, 따라서 地方行政과는 郡級以下에서 接觸되는데 對하여, 郡級까지 援護支廳을 두고 있는 援護處는 전혀 地方行政에 依存하지 않는 것을 들 수 있다.勿論 어떤 中央官署의 地方行政依存比는 全的으로 一線機關의 設置階層에만 依存하는 것이 아니라, 그 業務의 性格에 依해서도 支配 된다.

7. 結論과 評價

(1) 中央行政 全般으로는 郡을 地方行政의 가장 核心體로 活用한다고 볼 수 있다. 邑面에의 依存은 가장 低位에 있다.

(2) 地方行政을 가장 많이 活用하는 中央行政官署들은 다음과 같다.

農水產部, 內務部, 建設部, 保健社會部, 商工部, 交通部, 文化公報部, 山林廳, 水產廳, 兵務廳

(3) 이들 가운데서 農水產部는 定期報告, 1回報告, 公文, 指示公文等의 諸基準에 의하면 언제나 內務部를 앞 지르면서 1位에 있다. 內務部는 以上 諸基準에 依하면 언제나 2位에 있으나, 反面에 道公務員의 中央出張延人員으로 보면 農水產部를 越等히 앞지르면서 1位에 올라간다.

(4) 上記 諸中行政官署 中 內務部를 除外한 他官署들이 主로 依存하는 地方行政의 階層은 다음과 같다

農水產部：道, 郡, 邑面

建設部：道와 郡

保健社會部：郡

商工部：道와 郡

交通部：道

文化公報部：郡

山林廳：郡

水產廳：道와 郡

兵務廳：郡과 邑面

(5) 上記 諸中央行政官署中 內務部를 除外한 他官署들中에서 全國을 包括할 目的으로 設置한 一線機關들을 갖고 있는 것들의 地方行政에 대한 相對的 依存比는 다음과 같다.

農水產部 : 88.4%

建設部 : 79.5%

交通部 : 30.7%

山林廳 : 36.9%

兵務廳 : 23.8%

一般的으로 地方行政과 連結을 반드시 必要로 하는 官署가 固有의 一線機關을 갖고 있지 않은 경우에는 地方行政 依存比가 높아 진다. 그 예로 文化公報部, 水產廳, 工業振興廳, 保健社會部等 들 수 있다. 위의 反對도 成立한다. 그 예로 法務部, 兵務廳, 山林廳, 交通部를 들 수 있다.

위와 같은 假設들은 業務의 性格, 一線機關의 業務內容의 包括性, 一線機關의 設置階層等에 의하여 다시 影響을 받는다. 그 예로 農水產部와 建設部의 높은 地方行政依存比를 들 수 있다.

(6) 地方行政과 眾연 關聯이 없는 中央行政官署는 다음과 같다.

行政調整室, 科學技術處, 援護處, 遷信部, 專賣廳, 國稅廳, 關稅廳, 農村振興廳, 鐵道廳, 國土統一院

(7) 政府組織法上에 어떤 意味에서나 그 根據가 없는데도 不拘하고 地方行政으로 부터의 報告를 要求하고 있는 機關은 企劃調整室, 經濟企劃院이다.

(8) 反面로 政府組織法上의 明示的 根據에 依한 뒷받침이 있음에도 不拘하고, 이를 전히 活用하지 않고 있는 機關은 遷信部이다.

以上과 같은 結論이 우리에게 시사하여 주는 바를 理論的 側面과 法制的 側面에서 考察하고자 한다

筆者는 平素 부터 各部處의 機能을 어떻게 記述 할 것인가에 대하여 苦心하여 왔다. 그런데 이 機制의 一端은 그 部處의 對 地方行政關係의 實際 運營에서 나타난다고 생각한다. 이 研究는 이런 意圖下에서 行한 것이다.

위의 諸結論에서 좀더 進展할 수만 있다면 特定部處의 立場에서 본 地方行政에 對한 關心度도 알수 있고, 地方行政依存을 脫皮하는 方法, 그 脱皮의 可能與否, 地方行政 各階層의 어디에 더 政策的 強調를 하여야 하는가 等을 알수 있다.

뿐만 아니라 內務部長官이나 國務總理가 地方行政에 關한 部處間 橫的調整을 해야 할 때 어떤 部處가 그 主된 對象이 되어야 하는가도 알수 있다.

그리고 各級地方行政의 長의 reference organization이 어떤 中央官署들인가를 알 수 있다. 왜냐하면 名階層別로 中央官署別 關心度가 다르다고 봐야 하기 때문이다.

또한 地方에 있어서의 橫的調整을 云云하고, 機關長會議를 舉示할 때도 稅務署長, 郵遞局長, 署長, 檢察(支)廳長, 稅關長, 專賣署長等을 構成員으로 發想하는 것은 아무런 意味가 없드는 것도 알 수 있다.

그리고 道知事, 郡守, 邑面長의 補助機關으로서의 局, 課長의 順位配定에 있어서나, 人事補職에 있어서도 上記한 階層別 強調點(依存度)의 差異를 감안 하여야 할 것이다.

마지막으로 政府組織法24條 4項과 29條 3項은 意義가 크지 않은 條文으로 생각 된다. 萬一 現實을 反映하는 方向으로 改正 한다면 企劃調整室長이나 經濟企劃院長官도 이 規定의 惠澤을 볼 수 있게 해야 하고, 遷信部長官은 이 規定으로 부터 除外 되어야 할 것이다.

別表 I. 地方行政機關으로 부터의 即報(中央官署別)

內務部 : 地方行政動向報告(邑面作成) · 外國人土地取得許可 狀況報告(市, 道作成)

法務部 : 外國人死亡者報告(市, 邑, 面作成) · 外國人登錄表送付(市邑面作成)

農水產部 : 麥類病蟲害發生 및 防除狀況報告(邑面作成) · 輸入糧穀渡船別引受狀況報告書(市, 郡作成) 糧穀事故發生報告書(市, 郡作成) · 실사자산가액개정계산(市, 道作成) · 年度歲入移越額計算表(市, 郡作成) · 作業場許可取消狀況報告(市, 道作成) · 家畜傳染病發生報告(市郡作成), 獸醫藥品販賣許可 및 申告狀況報告(市, 郡作成) ·豫防注射 및 檢診實績報告(市, 郡作成) · 農藥使用不注意로 인한 人命 및 作物被害報告(邑, 面作成) · 農藥檢查公務員任命 및 解任狀況報告(市, 道作成)

商工部 : 새마을 工場 竣工 및 移動報告(市, 郡作成)

建設部 : 工事하차 完了報告(市, 郡作成) · 工事竣工報告(市, 郡作成) · 工事事故報告(市, 郡作成) · 風水害 및 應急措置現況報告(市, 郡作成) · 土地區劃整理期間指定報告(市, 郡作成) · 道路危險地區現況報告(市, 郡作成) · 換地計劃認可報告(市, 郡作成) · 都市計劃認可 委任事項處理報告(市, 道作成) · (地名, 地形, 地物) 變更調查報告書(市, 道作成) · 춘용 河川의 指定(또는 變更) 報告(市, 道作成) · 河川臺帳의 作成報告(市, 道作成) · 重機檢査報告(市, 道作成)

保健社會部 : 施設教護狀況(市, 郡, 區, 作成)

交通部 : 自動車運輸事業等職權委任 事務處理結果報告(市, 道作成) · 自動車事故防止對策推進實績報告(市, 道作成)

文化公報部 : 寺刹登錄 및 住持就任登錄報告(市, 郡作成) · 寺刹財產處分承認 및 結果報告(市, 郡作成) 地方文化財指定報告(市, 道作成)

山林廳 : 砂防시설被害報告(市, 道作成) · 保安林內事業許可狀況報告書(市, 道作成) · 國有林野賣却狀況報告(市, 道作成)

水產廳 : 免許處分 結果報告(市, 道作成) · 水產製造業許可狀況報告(市, 道作成)

工業振興廳 : 破棄收去報告(市, 道作成) · 電氣技術者(丙類) 및 電氣主任 技術者(3級) 免許試驗結果報告(市, 道作成) · 表示品生產中斷報告(市, 道作成)

勞動廳 : 勞動爭議發生報告(市, 道作成) · 團體交涉調整決定結果報告(市, 道作成)