

直轄市에 있어서 市와 區간의 行政機能配分**

—1986년의 政府試案을 중심으로—

安 海 均*

〈자 려〉	
I. 序 論	能配分の 實態와 問題點
1. 問題의 提起	1. 行政機能의 定義 및 分類
2. 研究의 目的	2. 實態와 問題點
3. 研究의 對象과 方法	IV. 直轄市와 區간의 行政機能의 適正配分을 위한 基準의 정립
II. 行政機能配分에 대한 一般理論	1. 基準의 정립을 위한 考慮要因들
1. 行政機能配分の 接近方式	2. 基準의 정립과 機能配分の 예시
2. 行政機能配分の 原則에 관한 견해들	V. 結 論
III. 현재 直轄市와 區간 行政機能	

〈요 약〉

60년대 이후 그 실시가 보류되어 왔던 地方自治制가 그 동기야 어떻든 조 단간 실시될 전망이다. 이러한 시점에서 野圈의 태도는 아직 명확히 드러나 지 않고 있어서, 본 논문은 주로 政府, 與圈이 제시한 試案의 性格의 발표를 토대로 區自治制가 실시된다는 전제하에 直轄市 本廳과 區간의 行政機能의 재조정을 위한 基準을 모색하고 있다.

기존의 行政機能配分에 관한 논의들이 주로 國家와 地方自治團體간의 관계를 중심으로 하였기 때문에, 重層構造로서의 基礎自治團體와 上位(中間)自治團體간의 機能配分을 위한 구체적 방향을 제시하지 못하고 있다. 더구나, 區自治制를 실시해 본 적이 없고, 市·郡과는 다른 독특한 성격을 지니고 있는 區라는 단위를 감안할 때 直轄市와 區간의 관계에 고유한 機能配分の 原則 또는 基準이 정립되어야 할 필요가 있다.

* 서울大 行政大學院 敎授

** 이 論文은 1986년 10월 韓國地方行政研究院이 주최한 「地方自治의 發展戰略」세미나에서 발표된 원고를 중심으로 정리한 것임.

따라서, 현재 直轄市와 區간의 機能配分實態와 問題點을 추출하여 그 속에서 기준의 정립을 위한 고려요인을 모색하였다. 즉 ① 근본적인 문제로서 區自治制 실시의 타당성여부, ② 區의 독자적 財政權의 범위, ③ 區의 人事權의 범위, ④ 行政機能配分の 接近方式이라는 요인을 우선 논의하였고, 그것을 바탕으로 區를 基礎自治團體화한다는 試案의 틀 속에서 行政機能配分の 基準을 정립하였다. 논의의 전개를 위한 行政機能의 분류방식은 韓國地方行政研究院(編), 地方自治團體 單位事務目錄을 토대로 한 일반적 분류에 따랐음을 밝힌다.

I. 序 論

1. 問題의 提起

한 국가가 地方的 事務를 처리하는 데에는 크게 두가지 유형의 방식이 있다. 그 하나는 中央政府가 下級行政機關을 설치하여 그로 하여금 行政機能을 수행하게 하는 官治的 地方行政에 의한 방식이고, 또 다른 하나는 그 지방의 주민이 스스로 行政을 自治해나가도록 하는 住民自治的 地方行政에 의한 방식이다.¹⁾

이 중에서 後者를 본래적 의미의 地方自治라고 할 수 있는데, 그 내용이 “인정한 구역과 그 구역내 주민을 기초로 하는 公共團體가 그 地方住民의 行政事務를 주민이 선임한 代表機關과 자주적 財源을 가지고 자신의 權限과 責任下에 처리하는 것”임은 이미 주지되고 있는 사실이다.

기와 같은 내용을 담고 있는 地方自治制는 민주주의의 원리상 그 실시가 보장되는 것이 당연하지만, 우리의 경우 여러가지 여건의 미비로 '60년대 이후 실시가 보류되어 오다가 최근에 들어서서 발표되었듯이 政府, 與圈을 중심으로 하여 내년부터는 그 실시가 현실화될 전망이다. 이러한 상황이어서 그런지 최근에 이르러 地方自治制 실시를 위한 논의가 상당히 활발해졌

1) 授權의 地方分權을 團體自治라고도 한다. 이는 유럽대륙의 여러 國家에서 발달하였고 日本이 이 영향을 戰前에 받아들였다. 住民自治的 地方分權은 住民自治라는 概念인데 이는 英·美에서 發達하였다.

① 盧隆熙外, 地方自治論(서울大學校出版部, 1978), pp. 1-36.

② 安海均外, 地方行政論(서울大學校出版部, 1981), 제 1 장 參照.

고, 특히 地方議會의 구성에 관련된 문제, 地方自治團體의 階層 및 區域調整이 관련된 문제, 中央政府와 地方自治團體間 그리고 地方自治團體 상호간의 行政機能의 配分에 관련되는 문제 등에 관해서 지속적으로 학술논문과 저서들이 나오고 있다.

그러나 그 중에서도 行政機能 配分에 관한 논의는 주로 國家와 地方自治團體間的 機能配分論에 치우쳐 왔고, 외국의 예를 참조하여 機能配分의 一般原則 및 基準을 찾아내려는 노력에 집중되어 왔음을 생각할 때 아쉬운 감이 없지 않다.

사실 行政機能配分의 문제는 두가지의 차원에서 다루어져야 한다.

첫째로, 政治的 民主主義의 실현과 地域住民에 대한 行政的 對應性(responsive ness)의 증대를 위한 「地方自治制」의 理念的 當爲성과 행정사무의 광역화, 대규모화 및 지역간 균질의 행정서비스 제공이라는 과제를 해결하기 위해서 발생한 「新中央集權化」의 現實的 必要성의 두 측면을 조화시킬 수 있는 방향으로 논의가 전개되어야 한다.

둘째로, 國家와 地方自治團體間的 機能配分인가 아니면 地方自治團體 相互間的 機能配分인가 하는 점을 구분하여 논의가 전개되어야 한다. 물론 기능배분의 문제는 地方自治團體의 階層構造의 문제와 밀접한 관련이 있는데, 單層構造의 地方自治制를 채택할 경우에는 국가와 지방자치단체간의 행정기능배분의 문제만 존재할 뿐, 각급 지방자치단체 상호간의 수직적²⁾ 행정기능배분에 대해서는 논의의 여지가 없어진다.

그러나, 외국이나 과거 우리의 예에서 나타났고³⁾ 앞으로 실시될 地方自治制에서도 基礎自治團體와 上位(中間)自治團體라는 重層構造가 채택될 가능성이 농후하다는 관점에서 보면, 基礎自治團體와 上位自治團體間的 行政機

2) 여기에서는 基礎自治團體와 上位自治團體間的 關係를 의미하기 때문에 「수직적」이라는 말을 덧붙인 것이다.

3) 과거 우리나라의 地方自治團體의 階層構造나 현재 歐美諸國과 日本의 地方自治團體의 階層構造는 대체적으로 2~3개의 重層構造를 이루고 있다.

金安濟, “地方自治團體의 階層構造 比較”, 比較行政 創刊號(1984. 12) (社)地方行政研究所, pp. 16~26 참조,

能配分の 문제도 간과될 수 없는 중요한 정책적 연구과제이다. 특히 그동안 直轄市내의 하부행정계층에 불과했던 區를 앞으로 基礎自治團體化하여 區自治制를 실시하겠다는 구상이 발표된 현재의 시점에서 地方自治團體 相互間의 관계 중에서도 直轄市와 區間의 行政機能配分の 문제는 道와 市·郡간 行政機能配分과는 또 다른 시각에서 검토되어야 하며 行政機能配分の 일반적 原則과 考慮要因도 달라져야 하기 때문에 하나의 특별한 의미가 있는 주지로 보지 않을 수 없다.

2. 研究의 目的

따라서 본 연구는 國家와 地方自治團體間의 機能配分論을 참고하여 地方自治團體로서의 直轄市와 區간의 行政機能의 配分을 주요 分析單位(major unit of analysis)로 한다.

그러므로, 본 연구의 목적은 앞에서 언급했듯이 地方自治制가 실시되고 특히 直轄市에 있어서 정부가 최근에 발표한 試案에 나타났듯이 소위 準自治的 性格을 지닐 수 있도록 區를 基礎自治團體化한다는 것을 전제로 하여, 直轄市와 區간의 行政機能配分에 있어서 나타나고 있는 현재의 실태와 문제점을 살펴보고, 直轄市와 區간의 行政機能配分の 일반적 原則과 考慮要因을 검토하며 그에 따른 再配分對象業務를 析出함으로써 韓國的 區自治制에 도움이 될 수 있는 모형을 정립하고자 하는 것이다.

3. 研究의 對象과 方法

行政機能이란 논자에 따라서 그 개념이 달라지는 多義的인 것⁴⁾이므로 여기서는 直轄市와 區가 현재 취급하고 있는 行政事務⁵⁾를 行政機能으로 간주하여 연구의 대상으로 삼았으며, 그 행정사무의 분류방식은 사무분장규정,

4) 行政機能은 상황에 따라 ① 地方行政制度의 運營實態 ② 地方自治團體가 처리하는 行政事務 ③ 地方自治團體의 전 작용 등을 의미한다.

金甫炫·金庸來, 地方行政의 理論과 實際(서울: 法文社, 1971), pp. 375-376.

5) 그 구체적 단위사무의 목록은 다음을 참조할 것. 韓國地方行政研究所(編), 地方自治團體 單位事務目錄, 1985.

위임전결규정, 개별법령 등에 의존하여 일반적으로 인정되고 있는 固有事務 團體委任事務, 機關委任事務의 성질별 분류와 直轄市와 區의 事務職制를 중심으로 한 기능별 분류를 따랐다.

研究의 方法에는 문헌분석과 면접조사 등의 경험적 자료분석을 병행하였다.

文獻分析은 기존의 국내의 학술문헌, 연구보고서, 서울특별시와 직할시의 소관자료 및 관계법규에 의존하였고, 經驗的 資料分析은 서울시와 仁川市의 本廳 및 區廳의 실무에 밝은 고위직 공무원에 대한 면접조사에 의하였다.

II. 行政機能配분에 대한 一般理論

우선 直轄市와 區간의 行政機能配분에 있어서 적용될 수 있는 일반적 기준 내지는 원칙을 도출하기에 앞서서 그간에 학계에서 주장되어 왔던 國家와 自治團體간 혹은 自治團體 상호간의 機能配분에 관한 一般理論을 接近方式과 原則을 중심으로 살펴보고자 한다.

1. 行政機能配分の 接近方式

上位自治團體가 基礎自治團體에 行政機能을 배분하는 방식은 個別的 指定方式이라는 연속선상의 한쪽 끝과 包括的 委任方式이라는 다른 쪽 끝을 양극으로 하여 여러개의 접근방식이 도출되고 있다.⁶⁾

첫째로, 個別的 指定方式을 들 수 있는데 이것은 自治團體가 처리할 수 있는 行政機能과 權限을 事務의 種類別, 自治團體別로 개별적으로 법률에 지정하여 배분하는 방식이다. 이 방식은 주로 英國을 위시한 캐나다, 濠洲 등의 英聯邦國家에서 채택되어 왔는데, 自治團體間的 機能配분이 명확하여 각 自治團體의 구체적 개별성에 부합하는 自治行政을 가능케 한다는 장점을 가지고 있으나, 수많은 개별법률에 의하여 行政機能을 규정한다는 것이 行政上 혼란을 야기시키기 쉽고 法律的 制定, 改正때마다 自治團體間的 관계가

(*) 孫在植, 現代地方行政論(서울: 博英社, 1978), pp. 117-119.

변경된다는 단점을 가지고 있다.

英國의 경우 과거부터 一般法인 地方自治法(The Local Government Act)의 여러 개의 地方自治團體에 적용되는 個別法이 있어서 同種의 自治團體과 하더라도 그 규모 및 행정기능의 배분의 내용이 상이하였으나, 최근에는 몇가지 일반적 기능배분의 방식을 설정하여 완전한 個別的 指定方式에서 벗어나고 있다.⁷⁾ 그 예로 ① 같은 機能은 같은 階層에 배분하는 방식, ② 같은 機能을 서로 다른 階層에 배분하는 방식, ③ 같은 機能을 여러 階層에 동시에 배분하는 방식의 세가지 대전제하에 ③의 경우는 다시 共同處理方法(joint provision), 機能의 構成要素別配分方法(shared but divided power), 權限留份方法(reserve power), 所管權限主張의 方法(claimed power) 등을 혼용하고 있는 것이다.

둘째로, 包括的 委任方式을 들 수 있는데 이것은 地方自治團體로 하여금 법률에 특별히 금지된 事項이나 국가 또는 여타 자치단체에 배타적으로 부여된 行政機能을 제외하고는 모든 행정기능을 수행할 수 있도록 일괄적으로 규정하는 방식이다. 이 방식은 自治團體의 기능수행에 융통성과 신축성을 부여할 수 있다는 장점은 있으나, 민주주의가 발달하지 못하고 주민의 自治意識이 제대로 함양되지 못한 경우에는 自治團體間에 불필요한 機能重複이 있을 수 있으며 機能配分이 명확하지 않기 때문에 上位自治團體와 中央政府가 基礎自治團體에 대해 과도한 통제를 행하여 기초자치단체의 自治的 業務수행이 형식화할 우려가 있음에 유의할 필요가 있다.

셋째로, 위의 양 극단을 연결하는 연속선상에 여러가지 折衷方式이 있다. 그 대표적인 것으로는 美國의 여러가지 憲章制와 日本의 例示的 包括方式을 들 수 있다. 즉, 例示的 包括方式은 地方自治法에서 크게 廣域自治團體와 基礎自治團體로 계층을 구분하고 都·道·府·縣이 수행할 행정기능, 市·町·村이 행할 행정기능을 예시적으로 열거하여 일괄규정하고 있는 것이다.

그러나, 이상의 세가지 대표적인 기능배분의 접근방식은 理念型에 불과한

7) Tony Byrne, Local Government in Britain, (Harmondsworth: Penguin Books, 1985), pp. 69-71.

것이므로 실제 우리의 연구주제인 直轄市와 區간의 行政機能의 配分을 위한 전략수립에 참고 이상의 의미를 가진다고 볼 수 없다. 하지만 우리의 경우가 가장 효과성이 높을 것으로 생각되는 이념형은 例示的 包括方式인 것 같다. 그 이유로서는 지금까지의 直轄市가 單層的 自治階層構造로 말미암아 道와 市·郡의 역할을 복합적으로 수행하고 있어서 별로 준거할 國內의 機能配分 例가 없고 단지 日本 東京都의 特別區制가 시사하는 바가 크다고 보기 때문이다.

II. 行政機能配分の 原則에 관한 견해들

현재까지 지방자치단체간의 적정한 기능배분을 위한 보편적 原則이 정립된 것은 없으나 외국의 여러 예에서 시사점을 얻을 수는 있을 것 같다.

1) 日本의 예⁸⁾

Carl S. Shoup을 단장으로 하는 美國의 Shoup 사절단이 1949년에 日本에서 제출한 보고서(Report on Japanese Taxation by Shoup Mission)에서 제시한 국가와 지방자치단체간 행정기능배분의 3원칙이 있다. 그것은 ① 行政責任明確化의 原則 ② 地方公共團體優先 및 市町村優先의 原則 ③ 能率의 原則이다.⁹⁾

또 하나는 臨時行政調査會가 1964년에 제출한 「行政事務配분에 관한 개혁의견」에서 ① 최하부계층의 政府單位, 즉 基礎自治團體에 가능한 많은 사무를 배분하고 특히 주민의 일상생활에 관련된 사무는 가장 근접한 단체에 배분할수록 좋다는 現地性의 原則, ② 行政의 綜合調整機能을 발휘할 수 있는 地方自治團體에 되도록 많은 사무를 배분해야 한다는 綜合性의 原則, ③ 최소의 경비로 최대의 효과를 거둘 수 있는 단계의 자치단체에 사무를 배분해

8) 東京都와 特別區간의 기능배분에 관해서는 다음 문헌을 참조.

① 長野土郎, 地方自治法(逐條)(東京:學陽書房, 1986).

② 自治省行政局, 地方自治小六法(東京:學陽書房, 1977).

③ 東京都港區役所, 東京都港區例規集 I, II.

9) 鄭世煜, “2000年代 國家와 地方自治團體와의 關係”, 韓國地方行政研究所編, 2000年代 地方行政의 座標(1985.9), p. 233.

②의 原則은 곧 基礎自治團體優先의 原則으로 해석될 수 있다.

야 한다는 經濟性的 原則을 제시하고 있다.¹⁰⁾

2) 英國의 예

일반적으로 행정기능배분에 있어서 ① 行政機能이 作用하는 범위 ② 民主的 統制의 가능성 ③ 地方的 必要에 대한 對應性 ④ 전통적인 慣例 등이 고려되고 있다. 특히 P.G. Richards는 ① 경비가 많이 소요되는 사무는 재원이 풍부한 自治團體에게 맡기고, ② 전문적 기술을 요하는 專門的 行政事務나 확실성이 요청되고 中央統制가 필요한 行政事務는 上位自治團體에게 부여하며, ③ 보다 많은 地方的 識見이 요구되며 地方的 必要에 부응해야 하는 行政事務는 下位自治團體에 부여해야 한다는 일반론적인 원칙을 제시하면서도, 특정의 지방적 기능에 어느 기준을 반드시 적용해야 하는가는 논란의 여지가 많은 문제임을 시인하고 있다.¹¹⁾

3) 프랑스의 예

프랑스에서의 機能配分原則은 「핀문, 데빠트프망, 레지옹, 국가간의 권한 배분에 관한 1983년 1월 1일字 83-8호 법률(la loi n°83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat)」에 일부 반영되고 있다.¹²⁾ 그 내용은 ① 자치단체 상호간 後見・監督禁止의 原則 ② 행정사무의 부분적 이관금지 ③ 각 地方自治團體의 階層別 專門化의 原則 ④ 행정사무의 이관에 따른 정확한 經費補償의 原則 ⑤ 점진적 이관의 原則 등이다.

행정기능 혹은 행정사무의 배분에 있어서 지켜야 할 위의 여러 원칙들이 구체적으로 추상적으로 정립되어 있어서 구체적 상황이나, 특정 行政機能을 배분할 때 반드시 타당하다고는 볼 수 없으며, 각 국별로 그 원칙이 상충되는 것도 있지만 어쨌든 直轄市와 區간의 機能配分の 기준을 정립하는데 참고가 될 수는 있으리라 생각된다.

10) 鈴木武, 地方行政制度と 政策(東京: 教育出版, 1971), pp. 114-116.

11) P.G. Richards, Reformed Local Government System(London; Allen & Unwin, 1973), p. 71.

12) 鄭世煜, 前掲論文, pp. 235-236에서 再引用.

Ⅲ. 현재 直轄市와 區간 行政機能配分の 실태와 문제점

앞에서 살펴본 行政機能配分の 接近方式과 原則에 대한 여러 일반론적인 견해에 더하여 현재 우리의 直轄市와 區간에 행정기능이 배분되어 있는 實態의 問題點을 파악하여 보는 것이 구체적인 기능배분의 기준과 원칙을 정립하는데 도움을 줄 수 있지 않을까 생각한다.

1. 行政機能의 定義 및 分類

行政機能配分の 實態分析을 위해서는 우선 行政機能에 대한 定義와 分類方式을 결정하는 것이 선행되어야 한다.

行政機能의 多義性에 대해서는 이미 序論에서 언급하였고 그 중에서 필자는 주로 行政事務를 의미하는 것으로 사용할 것을 밝힌 바 있다. 사실상 行政機能이 行政事務 뿐 아니라, 全行政作用을 의미하는 경우도 많지만, 여기서는 위와같은 정의에 따라 業務配分, 行政事務配分과 크게 다르지 않게 될 것이다.

行政機能의 分類方式은 여러가지 있지만,¹³⁾ 實態分析을 위해서는 地方自治原論의인 고유사무, 단체위임사무, 기관위임사무의 性質別 分類와 현 地方行政組織의 職制를 표준으로 한 機能別 分類¹⁴⁾에 의존하였다.

2. 實態와 問題點

첫째, 直轄市가 區가 담당하고 있는 行政機能이 폭이 좁다. 즉, 담당하고 있는 行政事務의 건수가 市·郡에 비해 적으며 自治的 事務의 비율도 적다.

현재 直轄市와 道는 地方自治法上 같은 지위를 확보하고 있지만, 市·郡

13) 行政機能, 行政事務區分の 種別과 理論, 沿革에 대해서는 金甫炫, 金庸來, 前揭書, pp. 379-415를 참조할 것.

14) 大機能으로 一般行政, 社會福祉行政, 產業經濟行政, 公共事業行政, 民防衛行政의 5가지로 구분한 韓國地方行政研究院의 地方自治團體 單位事務目錄을 참조하였다.

과는 달리 直轄市の 區는 地方自治法上の 基礎自治團體가 아니기 때문에 固有事務를 가지고 있지 못하며 고유사무에 준하는 自治的 事務의 절대량도 적은 편이다.¹⁵⁾ 그 구체적 내용을 살펴보면 基礎自治團體인 市·郡이 담당하고 있는 單位事務의 總數는 市가 1,486건, 郡이 1,399건에 이르고 있으나 直轄市에 속하는 區의 경우는 1,072건에 머물고 있다. 또한 市, 郡의 固有事務 비율이 각각 42.3%(629건), 37.7%(528건)정도이지만, 固有事務에 해당하는 區의 自治的 事務는 24.2%(252건)에 불과하며 國家事務인 機關委任事務가 75.0%(804건)에 이르고 있어, 전체 행정사무의 대부분을 차지하고 있는 실정이다.

여기서 파생되는 문제점은 주민과 밀착되어 있어야 할 區가 단순히 委任事務의 執行機關化되어 있어 洞의 역할이나 별 차이를 발견할 수 없다는 점이다. 현재 直轄市の 區가 포용하고 있는 인구 및 구역, 재정 등을 포함한 區勢를 고려한다면 區의 自治制를 실시하든 않든 간에 自治的 事務의 비율이 확대되어야 한다. 그 비율의 확대가 區의 전 行政機能에 걸쳐 이루어질 필요는 없지만, 최소한 一般行政機能과 社會福祉行政機能 분야에서는 自治的 事務의 비율이 확대되는 것이 좋지 않을까 한다.

둘째, 直轄市와 區간에 행정기능의 배분이 총체적으로 이루어지지 않고, 하나의 事務가 決定過程과 執行過程으로 양분되어 區에는 政策決定過程에의 참여가 배제된 채 단순한 執行役割만 부여하거나 권한이 유보된 責任만을 부여하는 경우가 많다.

예를 들어 자체기관의 행정을 총괄하는 사무분야라고 볼 수 있는 一般行政分野의 自治的 事務 비율도 邑·面 수준에 불과한 48.9%에 머무르고 있으며 機關委任事務의 비율이 약 50%에 이르고 있다.

이것은 區가 행정사무의 처리에 있어서 단순한 기계적 집행역할만 수행할 뿐, 區가 意思決定段階에서 배제되고 있음을 의미하는 것이다. 따라서 이와 같이 決定은 直轄市 本廳이 하고 執行은 區廳에서 하는 식으로 행정사무의 처리과정이 양분되는 결과를 초래하여 政策過程에서 執行者의 순응을 제대

15) 韓國地方行政研究所編, 地方自治團體 單位事務目錄(1985), pp. 5-26 참조.

로 확보하지 못하기 때문에 원래의 政策決定過程에서 의도했던 行政目標가 뜻밖의 결과로 왜곡되기 쉬운 문제점이 발생한다.

차례로, 直轄市와 區간의 기능배분의 근거가 명확하지도 않고 통일되어 있지 못하며, 따라서 특정 行政機能이 直轄市와 區간에 배분되더라도 그 權限과 責任의 소재가 명확하지 못하다. 즉, 현재의 地方自治法은 「地方自治團體는 그 地方의 公共事務와 法令에 의하여 그 단체에 소속된 사무를 처리한다(第3條 第2項)」라고 일률적으로 규정하고 있어¹⁶⁾ 直轄市와 道, 市·郡 등의 자치단체의 성격과 담당기능에 대한 구체적인 언급이 없으며 더군다나 현재 自治團體로 취급되지도 않는 區의 성격에 대해서는 地方自治關係法上 언급이 없다.

直轄市를 포함한 현 地方自治法상의 地方自治團體는 基礎自治團體이든 上位(中間)自治團體이든간에 행정기능 수행의 근거로서 약 70%정도가 법령에 의존하고 있으나, 下部補助行政機關으로서의 區는 행정기능 수행의 근거로서 법령에 의존하는 비율이 약 57%정도 밖에 되지 않고 오히려 自治法規나 行政指示에 의존하는 비율이 43%(각각 25%, 18%)에 달하고 있다.¹⁷⁾ 따라서, 區가 행정업무를 처리할 때 直轄市 本廳의 지시에 구속되는 경향을 보이고 있다.¹⁸⁾

내차례로, 행정기능과 필연적인 연관을 가지고 있는 財政權의 問題이다.

直轄市의 財政自立度는 35%정도에 불과한 道에 비해 월등히 높아 약 95%를 넘고 있지만, 區의 경우 市·郡과는 달리 자체 稅入이 없고 直轄市의 위임을 받아 徵稅業務만 담당하고 있을 뿐 道稅와 市·郡稅에 해당되는 것 전부를 直轄市가 수납하여 각 區에 배정해 주는 방식을 취하고 있기 때문에 區의 行政機能 수행과 財政이 적시에 연계되지 못하고 있다.

區는 현재 지방자치단체가 아니지만, 약 25%정도의 自治的 事務(固有事務

16. 그러한 점에서 현재 우리의 기능배분의 접근방식은 包括的 委任方式에 속한다고 할 수 있다.

17. 韓國地方行政研究所編, 地方行政機能分析에 관한 研究(1985), pp. 61-63.

18. 더우기 區에 행정사무가 위임되는 근거로서 상부기관의 訓令, 指示 등이 차지하는 비율은 더 높아져 약 25%를 차지하고 있다.

務)를 담당하고 있는데 이렇게 區가 직할시에 재정적으로 의존함으로써 말미암아 그나마의 區의 自治的 事務도 直轄市의 固有事務와 별로 다를 바 없지 않은가 생각된다.

IV. 直轄市와 區간의 行政機能의 適正 配分을 위한 基準의 정립

1. 기준의 정립을 위한 考慮要因들

대도시인 직할시에 속하는 下部補助行政機關에 불과했던 區를 基礎自治團體化하여 區自治制를 실시한다 하더라도, 大都市基礎自治團體로서의 區는 小都市 혹은 農村基礎自治團體로서의 市·郡과는 그 기능 및 성격에 있어서 큰 차이를 보일 수 밖에 없다.¹⁹⁾

따라서 直轄市와 區간의 行政機能의 適正配分을 위해서는 우선 다음과 같은 것들이 고려되어야 한다.

첫째, 우선 區自治制 실시가 근본적으로 타당성이 있는가 하는 점의 검토가 선행되어야 한다.

필자가 直轄市와 區의 市政擔當 高位職公務員을 상대로 면접조사한 결과를 놓고 볼 때 그들의 견해가 대체로 양분되고 있었다.

즉 直轄市내의 區自治制를 찬성하는 견해는 우리의 自治意識이 아직 완전히 정착되지 못하였고, 直轄市를 基礎自治團體로 삼기에는 區域과 財政面에서 너무 거대하다는 점과 현재의 區가 그런대로 주민들의 自治制에 대한 관심을 불러일으키고 議會의 구성과 운영에 적합하다는 점을 그 이유로 들고 있다. 반면, 區自治制의 실시에 懷疑의인 견해는 우리나라의 直轄市들이 여러개의 自然發生的 촌락을 바탕으로 區를 설정하지 못하고 역사적으로 單核都市의 확장에 따라 行政機能 수행상의 편의를 위해 인위적으로 區를 설정해 왔기 때문에, ① 區勢의 격차가 심하고²⁰⁾ 그에 따라 도심의 區와 신흥개

19) 여기서 사용된 大都市基礎自治團體, 小都市基礎自治團體, 農村基礎自治團體 등의 용어는 美國 등의 예에서 볼 수 있는 Rural municipality, Urban municipality를 참고하여 필자가 잠정적으로 사용한 것임.

20) 예를 들어 仁川直轄市의 경우 4개의 구가 있는데, 각 區別로 地方稅 課徵現況

말지력의 區간에 개발수요의 격차가 크며, ② 區民意識의 형성이 아직 부족하고 ③ 區에 한정된 固有事務의 수가 극히 적어서 區自治制의 실시가 효율성을 거두기 위해서는 대폭적인 區域調整과 行政機能再配分이 있어야 하는데 그럴 경우 많은 혼란이 야기될 수밖에 없으며 ④ 區議會가 설치될 경우 각 區議會들과 直轄市 執行機關의 관계²¹⁾를 어떻게 조정할 것인가가 큰 문제라고 한다.

위와 같은 區自治制實施에 대한 찬반의 견해에서 도출될 수 있는 문제점 중에서 행정기능배분의 측면에서 고려되어야 할 것은 區議會와 區行政府, 直轄市行政府간에 구체적 行政機能配分權과 自治事業選定權을 누가 어느 정도 갖느냐 하는 점이다. 區議會의 승인을 거친 自治事業 또는 行政機能이 直轄市行政府에 의해서 거부당했을 경우나 直轄市行政府가 선정한 행정기능과 사업이 區議會에 의해서 거부되었을 경우에 대처하는 방안이 고려되어야 한다. 물론 直轄市에 강력한 調整·監督權을 유보한다면 문제는 간단하지만 그럴 경우 區自治制 자체가 의미가 없어진다.

둘째, 區의 독자적 豫算權과 起債權 등의 재정권을 어느 정도까지 부여할 것인가를 고려해야 한다.

行政機能은 독자적 財政權과 연계되었을 때 그 실효를 거둘 수 있다는 점에서 가능한 한 독자적 財政權을 보장해주고 區와 直轄市간에 經費負擔原則을 구체적으로 정립하는 것이 바람직하다. 그러나, 현재의 區勢의 심한 격차와 開發需要의 차이를 감안함과 동시에 全都市의 均衡을 유지할 수 있어야 하므로 區간의 심한 재정적 격차를 해소할 수 있는 市·區 財政調整制度의 운용도 필요함을 인정하지 않을 수 없다. 이 제도는 區간의 행정 및 재정수준의 균형을 도모하고 市區간의 행정기능의 분담을 실효성있게 지원하

을 보면 北區의 경우 연간 약 400億원에 이르지만 東區의 경우 44億에 불과하여 財源面에서 큰 차이를 보이고 있다.

또한 人口, 區域面積 등에서도 큰 차이를 보이고 있는데 이것은 여타 直轄市의 경우도 마찬가지이다.

- 21) 현재 政府의 區自治制 실시를 위한 試案에는 廣域自治團體(上位自治團體)가 될 特別市, 直轄市, 道의 議會는 당장 구성되지는 않을 것으로 나타나 있어서 당분간은 區議會와 直轄市行政府의 관계 정립이 요청된다.

기 위해서 市本廳과 區, 그리고 區 상호간의 財政을 협의 조정하는 것이다.

이러한 財政調整의 권한이 市에 유보되었을 때는 특정 行政機能이 區에 이양되었더라도 그 執行이 市의 決定에 의존하게 될 것이므로 이 제도는 동등한 자격이 부여된 市와 區의 대표로 구성된 調整委에 맡기는 것이 좋을 것 같다.

세째. 區廳 公務員의 人事權이 어디에 귀속하느냐 하는 문제가 고려되어야 한다.

區公務員에 대한 人事權이 市에 남아있게 될 때는 行政機能이 區에 이양되었더라도 그 기능의 수행 결과는 區의 地域的 特性和 區民의 意思보다는 市의 人事權者의 의도에 따르게 될 가능성이 많기 때문이다. 따라서 이러한 현상을 방지하기 위해서 區公務員에 대한 人事權은 區廳長에게 부여하고 區廳長은 區議會에 책임을 지도록 하는 방안을 고려해 볼 수 있다.

네째, 행정기능배분의 접근방식으로서 어떤 방식을 채택할 것인가가 고려되어야 한다. 그동안의 우리의 경험으로 볼 때 包括的 委任方式은 直轄市와 區간에 불필요한 기능의 중복이 생길 가능성이 크므로 上位(廣域, 中間) 自治團體로서의 直轄市의 행정기능과 基礎自治團體로서의 區의 행정기능을 道 府·郡과는 별도로 예시적으로 규정하는 例示的 包括方式이 바람직하다고 생각된다.

2. 基準의 정립과 機能配分の 예시

直轄市와 區의 관계는 上位自治團體와 基礎自治團體의 관계에 속하므로, 直轄市와 區간 行政機能配分の 원칙과 기준도 그러한 틀속에서 정립되어야 한다.

즉, 區에는 ① 지역사회개발의 추진 ② 주민의 일정한 행위의 규제, 조장 ③ 주민에 대한 物的 給付및 權益保護 ④ 區 자체의 독립성 유지를 위한 행정관리 등의 機能을 원칙적으로 배분하고, 直轄市에는 ① 國家와 區간의 연락, 조정 ② 區 상호간의 연락, 조정 ③ 區에 대한 지도 ④ 直轄市 전역에 미치는 廣域的 行政機能 등을 배분해야 할 것이다.

이러한 대원칙하에 좀 더 구체적인 기능배분의 기준과 예로서 다음과 같은 것을 열거할 수 있을 것이다.²²⁾

1) 直轄市와 區의 존립의 기초가 되는 기능은 直轄市와 區에 각각 배분한다(例; 기획관리, 인사관리, 세정관리, 회계재산관리, 공보행정, 문화행정)

2) 保健社會 行政分野의 일반적 기능은 원칙적으로 區에 배분한다(例; 생활보호 및 지원, 장애자복지, 보건, 의료행정, 식품위생, 환경위생, 부녀·아동 복지).

3) 保健社會 行政分野의 기능 중에서 環境保全機能은 원칙적으로 直轄市에 배정한다(例; 공해방지, 오물청소).

4) 調査統計分野에 관련되는 기능은 원칙적으로 直轄市에 배분한다(例; 지적관리, 인구통계).

5) 建設 行政分野 중 廣域性이 요청되는 기능은 원칙적으로 直轄市에 배분한다(例; 치수관리, 도로관리, 도시계획, 상하수도관리).

6) 建設 行政分野 중 建設 行政管理機能은 원칙적으로 區에 배분한다(例; 건설업지도감독, 건설기술자관리).

7) 產業·經濟 行政分野 중 觀光·運輸 行政機能은 원칙적으로 直轄市에 배분한다(例; 관광진흥, 공원이용관리, 운수행정).

8) 產業·經濟 行政分野 중 輸出振興과 工業指導育成, 山林行政은 원칙적으로 直轄市에 배분한다(例; 수출진흥, 공업단지조성관리, 공업지도육성, 공신품품질관리, 공업배치 및 지도감독, 산림행정, 조림·사방).

9) 產業·經濟 行政分野 중 農業, 殖産, 水産, 商政管理는 원칙적으로 區에 더분한다(例; 농업기반조성, 농촌진흥, 양정관리, 축산행정, 잠업행정, 수산업행정, 상정관리).

22) 區自治制 실시 이전의 區와 直轄市간의 관계와 行政機能配分 및 權限調整의 문제에 관해서는 다음 문헌을 참조할 것.

① 安海均, “本廳과 區廳의 關係”, 서울特別市 區·洞 行政區域에 관한 研究報告書(1979. 6), 서울大學校 行政大學院 行政調查研究所, pp. 249-322.

② 朴東緒外, 大都市 區의 準自治制에 관한 研究報告書(1979. 9), 서울大學校 行政大學院 行政調查研究所.

10) 民防衛行政分野의 기능은 원칙적으로 直轄市에 배분한다(例; 민방위 관리, 소방관리, 병무행정, 비상대책운영).

이와 같은 行政機能配分の 基準은 원칙론적인 기준의 제시이므로 小機能이나 單位事務의 배분에 있어서는 많은 예외가 있을 수밖에 없음을 부연하기 않을 수 없다.

그러나, 중요한 것은 區自治制가 실시되지 않은 종전의 경우에는 모든 功能의 機能配분에 있어서 直轄市가 이니셔티브를 가지고 있었지만, 區自治制가 실시되었을 경우에는 區와 直轄市가 대등한 입장에서 大·中機能이 위의 기준에 따라 배분되어야 한다는 점이다. 따라서, 원칙적으로 區에 배분된 大·中機能에 속하는 小機能이나 單位事務가 예외적으로 直轄市에 배분되는 것이 바람직할 때는 區와 直轄市의 協議調整下에 이루어지는 것이 區自治制의 활성화에 도움을 줄 수 있는 행정기능 배분방법이라 생각한다.

V. 結 論

지금까지 區自治制가 실시된다는 전제하에 直轄市와 區간의 행정기능의 배분에 있어서 고려되어야 할 요인과 그 요인을 토대로 한 配分基準을 정립해 보았다.

사실 地方自治團體간의 行政機能配分の 문제는 地方自治團體의 階層構造와 區域調整의 문제와 상호 밀접한 관련이 있는 것이므로, 機能配分の 문제만 분리해서 다루는 것은 현상의 한 측면만 보게 될 위험이 있다.

어쨌든 直轄市와 區간의 行政機能配분에 있어서 기본적으로 감안해야 할 것은 ① 一般道와 市·郡간의 機能配分の 基準과는 달리 直轄市가 道보다는 구역이 좁은 大都市라는 특성을 감안하여 여러가지 특례가 인정되어야 한다는 점과 ② 그럼에도 불구하고 機能配分の 합리적 기준만 설정된다면 基礎自治團體로서의 區의 역할을 증시하는 방향으로 기능이 배분되더라도, 大都市地域의 통일적, 일체적 행정수행에 역행하지는 않는다는 점이다.

현재까지 地方自治制의 실시를 전제로 하여 直轄市와 區간의 行政機能配

分을 체계적으로 경험적 자료를 토대로 논의한 문헌도 희소할 뿐만 아니라 있더라도 70년대 후반에 연구된 것이다. 특히 행정기관을 대상으로 한 전국적인 調査研究도 없었다는 점 등을 고려할 때, 直轄市와 區간의 行政機能配分の 適正을 기하기 위한 체계적인 연구가 시급하다고 생각된다.

끝으로 현재의 시점에서 기존 자료와 현실적 여건을 고려할 때 直轄市와 自治市로서의 區간의 機能配分은 두 단계, 즉 區에만 議會가 구성되는 경우와 直轄市에도 議會가 구성되는 경우로 구분하여 機能配分을 점진적인 시각에서 단계적으로 추진하는 것이 바람직할 것으로 생각한다.