

中央과 地方政府間의 行政機能의 合理的 配分에 관한 試論

—地方自治制의 實施와 6次 5個年計劃의
基本目標의 視角에서—

安 海 均

<차례>

- | | |
|--------------------------|-------------------------|
| I. 序論：問題의 提起와 視角 | 關分析 |
| II. 地方行政에 영향을 미치는 環境의 變化 | IV. 權限移讓에 대한 地方行政의 能力評價 |
| III. 中央과 地方行政機能의 聯 | V. 結論：配分政策의 方向과 課題 |

I. 序論

1987年부터 地方自治制를 실시하기 위하여 政府와 그 산하에 설치된 研究委員會을 비롯하여 大學, 學會 및 研究機關에서는 지금 韓國의 地方自治에 관한 制度・構成・財政등을 위시한 여러가지 政策的인 課題를 놓고 그 研究와 發表 활동이 자못 그 열기를 더해가고 있다. 이[재]까지 發表된 각종 研究論文의 主題들을 살펴볼때 「中央과 地方 政府간의 機能의 合理的 配分」에 관한 經驗的研究主題가 量的인 면에서 부족하고 또한 質的인 면에서도 높이 評價될 것이 極少한 점이 발견된다. 그 주된 원인은 經驗的인 調查研究에 따르는 政策代案의 導出에는 상당한 研究時日・研究費 그리고 有關行政機關의 협조가 필요한데 研究를 위한 與件이 이를 충족해주지 못하는데 있다고 생각된다.

이러한 問題意識이 主題에 관한 研究의 근본동기가 되었으며 本研究에서는 「中央과 地方 間의 合理的인 機能配分」⁽¹⁾을 6次 經濟・社會 5個年 開發計劃의 基本目標 달성이라는 視角

(1) 「中央과 地方」 또는 「國家와 地方」이라는 用語가 혼용되고 있는데 「中央과 地方」의 경우 地方을 行政體制의 下位體制로 본다면 「國家와 地方」의 경우는 地方自治體가 中央政府 보다 先行하여 빨달한 英, 美계통에서 地自體가 中央과 別個의 것으로 동일한 法人格을 갖는다는 二元主義의 概念이 아닌가 한다. 蘆隆熙 教수는 中央과 地方의 關係를 「中央 또는 地方」(or의 關係) 「中央과 地方」(and)의 關係로 구분할때 「과」(and)의 關係로 보는 것이 타당하다고 보고있다. 蘆隆熙 「90年代를 향한 國家發展과 地方行政의 座標」, 比較行政, 地方行政研究所, 1984. 12. p. 76.

에서 接近한-여 보기로 하였다.⁽²⁾

1985年 7月에 政府가 발표한 6次5個年計劃의 基本目標는 ① 두터운 中產層을 形成하고 低所得層의 生活을 향상시켜 社會的 安定을 높이고 ② 產業構造改編으로 產業能率을 높이며 ③ 地域別로 特性있는 產業發展에 두기로 하였다.

그러기 위해 政府는 「地域間均衡發展」을 위한 指針을 마련하여 지금까지의 「首都圈直接規制를 통한 地域間均衡發展」에서 벗어나 地方經濟의 活性화와 生活環境의 개선을 통해 均衡發展을 추구해 나가기로 했다고 밝히고 이에 따라서 政府는 商工·建設등 각종 中央部處의 行政權限을 地方에 위임하여 地方企業의 民願이 地域生活圈에서 해결되도록하는 分權體制를 마련하고 ④任困難한 事務는 地方一線機關을 설치·취급도록 할 方針을 세워놓고 있다.⁽³⁾

이밖에도 都市計劃·土地形質變更등 中央部處의 事前승인 사항을 대폭 정비하여 地方自治團體가 地域 특성에 맞게 추진할 수 있도록 계획을 구상하고 있으며 產業의 地域間均衡配置를 위한 ① 鐵鋼·石油·化學·造船등 重化學 工業의 立地 ② 食品·木材品·雜貨등 地方需要產業의 中小地方都市 중심 育成 ③ 첨단產業 地方유치 ④ 企業의 地方 이전 지원 대책 ⑤ 地方의 醫療보험 보급 확대등 이에 대한 시책을 마련하고 있다.

결국 1981年부터의 地方自治의 실시와 1986년부터 시작되는 6차 5個年計劃의 基本目標를 놓고 볼 때 앞으로의 「中央과 地方」간의 行政機能의 配分은 地方行政의 環境變化, 需要變化 및 對應體制와 6차 5개년 開發計劃의 기본목표에 따라서 地域經濟發展과 地域住民의 生活向上의 보장이라는 視角에서 接近함이 마땅하다고 볼 수 있고, 그렇게 함으로서 「全國家的인 意思決定의 태두리 안에서 특별한 地域의 部分意思를 形成하고」「國家의in 課題에 대하여 아티로 부터의 統制, 이니셔티브, 革新등을 행하는 이를마 페드백적인 역할을 담당」⁽⁴⁾하는 現代의 地方自治行政의 機能의 취지에도 부합된다고 볼 수 있다.

따라서 本研究에서는 이미 지적한 視角에 따라서 우리나라의 地方行政의 機能의 變化를 요구하는 環境的인 變數를 分析, 記述함으로서 地方行政의 課題를 도출한 다음에 中央과 地方行政간의 機能配分의 問題性이 가장 많다고 인정되는 農業行政·商工行政·社會福祉行政 그리고 保健衛生行政을 中心으로 오늘날의 그 實態를 合目的적으로 分析해 보기로 한다. 分析의 資料는 주로 中央과 地方行政과 유관한 관계 法令들에 한정하고 法令分析과 평가의 기준은 地方行政의 環境變化와 需要變化 및 行政의 對應體制 그리고 6차 5個年計劃의 基本目標에 두고자 한다.

(2) 地方自治에 관한 憲法學의 視角을 보면 (ㄱ) 地方과 國家の 二元主義 (ㄴ) 住民近距離行政 (ㄷ) 풀뿌리 民主政治 (ㄹ) 政策의 分權의 多核化를 통한 地域發展 (ㅁ) 立法獨裁의 門戶開放 등으로 유형화 시킬수 있다. 許營, 地方自治에 관한 憲法主理論의 照明, 比較行政, 3號, 地方行政研究所, 1985. 6. pp. 20-22.

(3) ① 經濟企劃院, 6次 5個年計劃(案) 참조, ② 조선일보, 1985. 7. 10. 面 및 7. 14面 참조.

(4) 徐元宇 韓國의 地方自治에 관한 法的 諸問題, 比較行政, 3號, 地方行政研究所, 1985. 6. p. 35.

II. 地方行政에 영향을 미치는 環境의 變化

1. 都市化와 產業構造 變化

韓國의 都市化는 產業化와 더불어 進行되어 왔으며 최근에는 더욱 加速화하는 傾向에 있다. 1930년에는 人口의 95%가 農村地域에 居住하고 있었고, 90%가 農業에 종사하고 있었다.⁽⁵⁾ 1950년에는 19%의 都市化를 보여 주었고 1960년에는 人口 5萬이상되는 市에 居住하는 比率이 29.9%이고, 人口 2萬이상되는 地域에 居住하는 人口比率은 38.2%이었다. 1962년부터 1971년까지 第1次經濟開發 5個年計劃은 工業化를 위주로 하며 都市를 대상으로 하는 開發戰略을 수립하였기 때문에 都市의 고용증대는 離農現象을 가속화하면서 全人口의 도시화 현상을 가져왔다. 1970년에 人口 2萬이상의 地域에 居住하는 人口比率은 總人口의 50%에, 1975년에는 人口 5萬이상의 市地域에 居住하는 人口比率이 總人口의 50.9%에 도달하였다. 1980년에는 人口 2萬이상 地域에 65.0%가 居住하고 있으며 1983년에는 人口 5萬以上되는 市地域이 57.7%, 人口 2萬以上되는 地域에는 72.1%가 居住하는 높은 都市化를 보여주고 있다.⁽⁶⁾ 專門研究機關의 長期展望에 의하면 2000년에는 總人口가 5,000萬명의 규모를 보이면서 81.6%인 약 4,050萬名이 都市地域에 居住할 것으로 예측되기 때문에 都市化에 따른 地方行政의 機能調整이 要求되고 있다.⁽⁷⁾

급속한 都市화와 함께 產業構造의 改編도 地方行政의 機能調整을 要求하고 있다. 第1次經濟開發計劃期間(1962~1966)에는 農林, 水產業등이 34.4%을 차지하고 鐵工業은 20.2%, 社會間接資本 및 서비스업은 45.4%을 보여주는 것과 같이 第1次產業인 農業의 比重이 상대적으로 높았다. 그러나 第4次經濟開發計劃期間(1977~1981)에는 農林, 水產業이 18.1%로 떨어졌으며 鐵工業은 30.6%, 社會間接資本 및 서비스업은 51.3%로 變化하고 있다.⁽⁸⁾ 제6次經濟 및 社會開發計劃이 끝나는 1991년에는 農林 및 水產業은 11.4%의 比重을 나타날 것으로 計劃을樹立하고 있으며 2000년에는 8.3%에 도달할 것으로 長期計劃을 세우고 있다. 반면에 鐵工業은 1991年에는 38.3%, 2000年은 41.7%, 社會間接資本 및 其他서비스는 1991年的 50.3%, 2000年에는 50.0%로 變化될 것으로 展望을 하고 있다.

이러한 產業構造의 變化 및 展望은 地域都市의 經濟構造의 基盤變化를 가져올 것이며 동시에 地域生產性의 中心이 農業에서 工業 및 商業으로 변화될 것을 의미한다. 이러한 變化

(5) Edwin S. Mills and Byung-Nak Song, *Urbanization and Urban Problems* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1979), p.7.

(6) 李成福, “都市化에 따른 都市 및 地方行政體制의 研究,” 第6回 韓·美政治學會論文集, 1985. 10, p. 122.

(7) 國土開發研究院, 「第二次國土綜合開發計劃」(서울, 1982).

(8) 安海均, “國家發展과 警察機能,” 第39週年 警察의 날 記念學術세미나發表論文, 1984. 10. pp. 8-10.

傾向은 地方行政의 機能을 전통적인 農業行政中心에서 商工業行政中心으로 機能이 變化될 것을 요구하며 이러한 行政需要에의 적응이 地域開發 및 都市化에 효율적으로 대처할 것이다.⁽⁹⁾

2. 首都의 人口 및 產業集中의 限界

開發의 初期段階에 있어서 한정된 資源을 效率的으로 管理하기 위하여 經濟의 集積利益과 都市의 基盤施設이 效率性을 確保하기 위해서는 首位都市를 利用한 經濟開發戰略이 필요하였다. 經濟開發의 초기단계에 있어서 서울이 經濟開發에 肯定的인 役割도 담당하였다. 그러나, 이와 一起에 서울에의 人口와 產業의 集中 경향이 發生하게 되었고 이는 都市經濟의 外部不利益이 발생하고 都市人口의 증가에 따르는 行政서비스의 提供에 막대한 費用을 要請하고 있다⁽¹⁰⁾ 全國土面積의 0.6%밖에 안되는 서울에 全國民의 23.4%가 居住하고 있는 것은 國土의 均衡開發의 측면에서 볼 때 바람직한 현상은 아니다. 5人以上 從業員을 가지고 있는 企業體의 45%以上이 서울에 集中되고 있고, 企業體 및 銀行, 短資會社등의 本社의 대부분도 서울에 集中되어 있다. 동시에 銀行의 總貸出의 80% 정도가 首都圈地域에 集中되어 있는 것도 地域發展을 沮害하는 要因으로 제기되고 있다.⁽¹¹⁾ 서울에의 產業集中의 주요한原因是 經濟 및 產業의 行政機能이 中央에 集中되고 있다는 것이다. 그러므로 서울에 本社가 位置하고 있으므로 政府機關과의 接近의 용이성등이 주요한 要인으로 작용되는 것이다. 따라서 地域의 均衡開發를 이루기 위해서는 中央에 集中되고 있는 產業, 經濟 및 財政, 金融의 權限 및 機能을 效率的으로 地方政府에 委讓하는 것이 중요한 課題로 제기된다.

최근에 地域經濟가 生產性을 제대로 발휘하지 못하는 주요한 原因은 財政, 金融 및 產業經濟의 機能이 中央에 集中됨으로서 地域經濟가 生產性向上의 기능을 담당할 수가 없다고 보고 있다. 地域經濟의 生產性을 제고시켜주는 產業, 經濟, 金融, 財政, 貿易등의 기능을 探索하는 ことが 중요한 課題이다.

3. 廣域行政화와 地方發展

廣域行政領域의 증대가 地方行政機能의 주요한 變化要因이다. 產業化過程에서 交通, 通信 및 科學技術의 발달은 社會, 經濟圈域의 급격한 확대를 가져오고 있으며 이에 따라 전통적인 地域性은 減少되고 있다. 交通, 通信의 발달은 地域間의 人口移動을 활발하게 추진하고 이에 따라 地域住民의 交通圈, 生活圈 및 經濟圈域이 확대되어 地域間의 隔差가 완화될 수 있고 확대된 住民의 生活圈, 經濟圈, 交通圈에 政治行政圈을 一致시킬 必要가 증대되고 있다. 이는 行政의 效率性과 住民의 便益 그리고 行政機能의 合理的配分에 따라서는

(9) 서울市・行政大學院 附設行政調查研究所, “80年代指向 地方行政需要變化와 效率的適應方案研究”, 1978. 12. 研究報告書, pp. 135-140.

(10) 李成勳, “中間都市開發의 必要性과 經濟機能分析,” 韓國行政學報, Vol. 18, No. 2, 1984. 12. pp. 53-514.

(11) 經濟企劃院, 제 9 차 產業센서스, 1985. 1. 18. 서울.

地域의 生產性의 增大에도 기여할 수 있다.

서울, 釜山, 大邱, 仁川등의 大都市의 出現과 光州, 大田等 人口百萬名이 넘는 大都市圈의 出現可能性은 周邊地域의 衛星都市나 近郊地域을 흡수하여 일종의 集合都市인 大都市圈을 形成하게 되었다. 大都市圈內에서의 都市 및 地域開發計劃, 住宅, 道路, 上下水道, 保健, 衛生, 警察, 消防, 公害, 教育, 休養施設등의 行政處理問題가 量的으로 확대되었을 뿐 아니라 質的으로도 變化하였다. 이리한 廣域大都市圈의 增加와 都市圈域內에서의 行政서비스 문제의 증대는 새로운 行政需要와 機能을 요구하고 있어 都市行政의 서비스의 質的向上과 市民生活의 質을 높이기 위해서는 大都市圈域의 行政的 對應問題가 提起되고 있다.⁽¹²⁾

產業構造의 變革과 經濟의 급격한 成長은 都市와 農村, 大都市와 中·小都市間 즉 地域間의 격차를 심화시켰다. 產業이 集中되고 重化學工業地域으로 選定된 東南海岸地域과 農業이 地或經濟의 중요 生產手段인 南西海岸地域間에는 地域生產性, 所得水準 및 生活環境施設등。 있어서 현격한 차이를 나타나게 되어 地域間의 不均衡을 해소시키는 것이 새로운 政策的 題目로 등장하게 되었으며 地方政府의 機能強化를 통한 地域發展의 接近이 바람직한 解決方案으로 提示된다.⁽¹³⁾

交通, 通信 및 科學·技術의 發展, 大都市圈域의 출현, 行政圈, 生活圈, 交通圈 및 經濟圈의 變化와 地域間의 開發隔差의 發生問題의 解決에는 中央政府와 地方政府間의 適正한 行政機關의 배분을 통한 접근이 필요한다.

4. 中央行政機能의 地方行政에의 委任傾向의 評價

1970년대 중반이후부터 都市化 진전과 產業化에 따르는 國民의 生活態度 등의 變化에 대응하기 위하여 政府는 꾸준히 行政機能을 中央政府에서 地方政府로 委任하여 왔다. 이는 동시에 行政의 現地性과 能率性을 확보하고 國民의 自律性을 신장하면서, 地方行政機關의 行政能力을 향상시키기 위한 것이었다. 地方行政에로의 이양되는 行政業務는 性格上 認·許可, 登錄등 民願에 관한 事務와 政策의 具體化에 따른 執行事務 및 日常的으로 반복되는 日常正規事務로서 특히 다음과 같은 사항의 업무들이 있다.

① 當該業務을 一線機關에 委任, 委託함으로서 國民의 便宜性과 奉仕性을 높일 수 있는 事務, ② 當該業務의 性格으로 보아 現地에서 直接處理하는 것이 合理的인 事務, ③ 上級機關에서 具體的인 處理指針의 制定이나, 處理結果의 보고를 받음으로써 直接處理의 效果를 거둘 수 있는 事務, ④ 一線行政機關에 接受, 經由되는 事務로서 接受, 經由時 檢討사항이 처리될 준거가 되는 事務, ⑤ 其他 委任, 委託하는 것이 업무량이나 責任行政의 측면에서 보다 合理的이라고 判断되는 事務등을 기준으로 하고 있다.

(12) 朴東緒, 「韓國行政論」(서울: 法文社, 1984), p. 278.

(13) 서울大學校行政大學院 行政調查研究所, 地方行政體制의 階層構造 및 管轄區域에 관한 연구, 研究報告書, 1980. 4.

政府의 지속적인 行政業務의 地方移讓은 1970年과 1982年사이 869個 業務가 中央行政에서 市·道에 委任되었고, 197個가 他機關에 委任되었다.⁽¹⁴⁾

1983년에는 120個 業務가 中央行政에서 市·道에 委讓되었다. 이러한 委讓에도 불구하고 自治業務의 幾關委任業務로의 전환, 自治事業에 대한 지휘, 감독, 및 地方自治團體의 長의 一線機關化 등으로 移讓의 效果가 기대에 부응하지 못하고 있다. 특히 地方行政의 環境變化에 적응하는 行政機能의 실질적인 移讓이 본격적으로 요구되고 있으며, 開發에 접근할 수 있고 住民의 生活環境과 所得증대에 영향을 주는 行政機能의 地方移讓이 요망되고 있다.

III. 中央과 地方行政機能의 聯關分析

地方政府가 담당하는 行政業務는 財政支出의 分類에 의하면 一般行政的, 公益事業的, 社會福祉的, 經濟的 機能 그리고 其他로 區分되는 것처럼 대단히 광범위하다.

그러므로 地方行政이 담당하는 行政業務에 대하여 中央政府와의 관계는 行政業務의 全般을 分析하는 것이 中央行政과 地方行政間의 關係를 정확하게 分析할 수 있으나 本研究의 制約으로 인하여, 業務의 性格상 研究目的과 관련되는 業務만을 分析對象으로 하였다.

이미 앞에서 지적했듯이 分析對象의 行政業務를 農業行政, 商工行政, 社會福祉, 및 環境衛生行政으로 구분하여 研究에 接近하였는데, 農業行政에서는 農地改良業務, 地力增進業務, 農業에 관한 技術指導業務, 蕎麥業務, 山林業務, 및 農·漁村所得源開發業務 등을 分析하기로 한다.

商工行政에서는 市場管理業務, 地方工業의 育成業務, 中小企業, 工業團地 및 貿易來來業務 등을, 社會福祉行政에서는 生活行政業務 및 保健·醫療行政業務 등을, 環境·衛生行政에서는 環境污染 및 規制와 食品衛生 및 營業規制 등을 分析對象으로 하였다.

1. 農業行政機能

과거부터 오늘날에 이르기까지 地方行政의 주된 業務는 農業生產物의 增產을 위한 것이다. 즉 増產과 營農유관 業務가 地方行政에서의 주된 經濟部分의 業務였고 기타 經濟·商工관계 업무는 中央施策의 단순한 執行에 관한 것이었다.

1) 農地改良業務

國家 및 地方自治團體는 農地資源의 綜合的 開發과 保全에 기여하고 農業生產力を 향상시키기 위하여 農地의 變形, 農地의 擴大 등을 통한 農地改良事業을 實施한다. 農地改良事業은 農業生產性의 기초를 이루는 업무이기 때문에 國家와 地方自治團體 이외에 農業振興公社, 農地改良組合 등도 國家와 地方自治團體의 범위내에서 實施하고 있다.

農地改良事業은 ① 灌溉, 排水施設, 農業用道路 기타 農地의 보전이나 그 이용에 필요한

(14) 總務處, 行政權限의 委任委託促進을 위한 制度改善案, 1984.

施設의 설치, 관리, 변경 또는 폐합, ⑪ 區劃整理, ⑫ 開畠 또는 間田, ⑬ 農業을 목적으로 하는 埋立 또는 干拓, ⑭ 農地 또는 農地의 보전이나 그 이용에 필요한 施設의 災害復舊, ⑮ 農地에 관한 권리, 그 農地의 이용에 필요한 土地에 관한 권리, 農業用施設과 用水에 관한 權利의 交換, 分合, ⑯ 기타 農地의 改良 또는 保全을 위하여 필요한 事業을 말한다.⁽¹⁵⁾

市·郡 地方自治團體가 自己管轄地域內에서 農業生產을 提高시키기 위하여 農地改良事業을 시도하고자 할 때에는 農水產部長官에게 신청하여야 하며, 農水產部長官은 그 農業豫定地를 조사한 결과 事業性이 있다고 인정되는 地區에 대하여 事業의 基本計劃을 수립하고 農地改良事業施行計劃을 수립한다. 農水產部長官으로부터 地方自治團體가 事業施行者로 지정되면 市·郡은 그 지역내의 土地所有者, 所有權以外의 物權을 가진 者, 기타 參與資格者 2/3^o 상의 同意나 蒙利面積所有者的 2/3이상의 同意를 얻어야 한다고 規定되어 있다. 市長 및 郡守는 農水產部長官으로부터 事業計劃書를 받으면 지체없이 農地改良事業施行計劃의概要를 고시하고 5~10일간 이해관계인에게 열람시켜야 한다.⁽¹⁶⁾ 地方自治團體의 長인 市長·郡守는 住民의 異議申請이 없거나 農水產部長官, 또는 道知事が 異議申請을 받아들일 경우에는 農水產部長官에게 事業施行認可를 신청해야 하며 認可通知를 받으면 그 내용을 行示해야 한다.

農水產部長官은 國家 또는 農業振興公社가 완료한 農地改良施設의 전부 또는 그 일부를 地方自治團體로 하여금 引受, 管理하게 할 수 있다. 그리고 特別市, 直轄市, 市, 郡은 農水產部長官의 인가를 얻어 交換 및 分合을 시행할 수 있으며, 農地改良事業의 시행으로 이익을 받는 자에게 사업에 소요되는 費用의 전부 또는 일부를 負擔하게 할 수 있다.⁽¹⁷⁾

中央政府가 事業의 認定 및 決定등에 대한 權限을 가지고 있기 때문에 地方自治團體가 地域與件에 맞고 현실적인 필요성을 고려하기에는 상당한 어려움이 있다.

2) 地力增進業務

地力增進事業이란 불량한 土地를 農地로 改良하기 위하여 시행하는 ① 土壤調查, ② 客土, ③ 浮耕, ④ 自給肥料의 增產, ⑤ 土壤改良劑의 施用, ⑥ 化學肥料의 합리적 施用, ⑦ 排水, ⑧ 漏水岱의 改良등의 業務를 의미한다. 地力增進은 農作物의 生產根源인 農耕地의 地力を 肥養增進하기 위한 事業으로서 地方自治團體의 중요한 農業 生產性을 향상시키기 위한 機能이다.⁽¹⁸⁾ 地力增進事業의 違行은 3段階를 거치도록 法規에 규정되어 있다.

〈첫째〉 地力增進事業을 시행할 必要가 있을 경우에는 市長, 郡守, 區廳長은 그 地域에 대한 賽情調查를 실시하고 中間上級機關인 特別市長, 直轄市長, 道知事등에게 그 지역의 實態調查를 요청할 수 있으며, 이에 대하여 中間上級機關의 長은 실태조사를 한 후 地力增

(15) 農村近代化促進法, 第2條 1項.

(16) 農村近代化促進法, 제91조~94조.

(17) 農村近代化促進法, 제103조.

(18) 雜世煜, 地方行政學, (서울:法文社, 1984), p. 454.

進事業을 실시하는데 필요한 사항을 명시한 調查結果를 회示하게 되어 있다.

〈둘째〉 特別市長, 直轄市長, 道知事が 實態調查를 한 결과 客土, 排水, 漏水改良 등의 사업을 실시할 필요가 있는 지역에 대하여 土壤의 理化學的 성질의 不良정도, 事業實施의 可能性 등 고려하여 農水產部長官의 承認을 얻어 地力增進事業地域을 지정한다.

〈세째〉 地力增進事業地域으로 지정된 지역의 市長, 郡守, 區廳長은 사업계획을 수립하여 事業內容을 공고하게 되어 있다. 一線地方行政機關은 주로 土壤調查를 시행하며, 關聯機關과의 協調下에 地力增進事業에 대한 지도를 담당하는 것이 주요 業務內容이다.

3) 農業·관한 技術指導業務

地方政府는 農產物에 대한 生產性向上을 도모하기 위하여 防護事業 및 農業에 관한 試驗·研究·營農指導 및 技術普及事業등을 擔當한다.

有害한 亂植物로 인하여 農作物이 피해를 입는 것을 방지하기 위하여 植物防護事業을 시행하는데これら 업무를 시행하기 위하여 特別市, 直轄市, 道에 植物防護官과 植物防護員을 두고 있다. 따라서 特別市, 直轄市, 道가 ① 植物의 검사, ② 關係者에의 질문, ③ 檢查하는데 필요한 최소량의 植物, 容器, 包裝의 채취, 수집, ④ 有害動物과 有害植物의 驅除 또는 有毒命令 등을 담당하고 있다.⁽¹⁹⁾

道에는 農村振興院을 두어 農事에 관한 試驗 및 食糧作物의 品種改良 및 裁培法의 개선, 特用作物 및 園藝作物의 品種改良 및 裁培法의 개선, 土壤, 肥料의 理化學的 검정 및 肥沃度, 病蟲害發生調查 및 防除 그리고 農藥 등에 관한 試驗, 研究등을 擔當하고 있다. 또한 農事指導 및 農村指導者의 육성, 農村指導公務員의研修 및 農民訓練, 技術公報, 食糧作物栽培技術의 지도, 園藝 및 特用作物栽培技術의 지도, 作物環境에 관한 지도, 農業經營改善에 관한 지도등의 업무를 擔當하고 있다. 이러한 業務 및 機能은 地方政府의 協調下에 特別市, 直轄市, 市, 郡에 있는 農村指導所가 業務를 擔當하고 있다.

地方政府가 農業指導와 관련하여 담당하여야 할 중요기능중의 하나는 農業機械化에 對備한 農村地塊의 機械化에 대한 營農技術指導, 農業團地의 增大등의 行政業務에 대하여 行政能力을 향상시켜 대비하는 것이다.

4) 畜產開發業務

農業生產에 의한 農家所得向上에는 限界가 있으므로 所得增加를 도모하고 變化하는 產業化에 적응하기 위하여 中央 및地方政府는 畜產獎勵政策이 必要하며地方政府는 이중 일부를 擔當한다.

畜產을 증가하기 위하여 農水產部에서는 中央行政의 次元에서 다음과 같은 業務를 擔當한다. 즉 ① 無畜農家の 有畜화와 韓牛의 量產體制確立을 포함한 協同畜產團地의 조성, ② 企業畜產의 육성, ③ 優良種畜의 生產, 普及, 人工授精事業 등을 통한 家畜의 개량 증식

(19) 上揭書, p. 455.

및 보호, ⑯ 畜產物의 수급조절, ⑰ 飼料의 수급조절 및 가격안정, 草地造成의 확대, 自給飼料의 증산 등을 통한 飼料需給의 원활화, ⑯ 축산물의流通構造改善 및 價格安定, ⑰ 家畜의 위생 등에 관하여 필요한 計劃과 施策을 綜合的으로樹立·實施하고 있다. ⁽²⁰⁾

中央政府가樹立하는畜產政策에 대하여 特別市長, 直轄市長, 道知事등은 地方行政의 次元에서 畜產振興의 業務를 擔當하기 위하여 다음과 같은 權限이 있다.

- ① 山村, 草野地, 原野 등을 開拓하고 牧草地를 造成·改良하여 飼料의 增產을 도모한다
- ② 定期적으로 種畜検査를 실시하고 이에 합격된 家畜과 種畜用家畜에 대하여 種畜證明書를 交付한다.

- ③ 保護種畜과 候補種畜을 지정하고 그 保護料를 지급하거나 育成에 필요한 조치를 취한다
- ④ 家畜의 개량과 보호를 위하여 保護地域 및 그 保護地域안에서 보호할 家畜을 지정하고 그 保護料를 지급할 수 있다.

- ⑤ 牧畜의 去勢를 하게 하고 種畜을 無償으로 대여한다.
- ⑥ 種雞業을 하려는 자에게 許可를 주고, 種雞業의 등록을 취소하며 또는 繳化業의 許可를 취소하는 정지시킨다.

- ⑦ 種雞業者와 繳化業者에게 報告를 명하거나 施設·物件 등을 검사한다.
- ⑧ 家畜人工授精師에게 免許를 주고 이를 취소·정지할 수 있다.
- ⑨ 道知事는 市長·郡守에게 家畜市場을 개설하거나 또는 開設許可를 委任하며 家畜市場의 위치 및 그 業務管理者의 변경을 승인하도록 한다.

- ⑩ 낙농지대의 指定申請을 할 수 있다.

畜產振興에 관한 機能에 대하여 市, 郡, 區는 具體的인 業務內容을 擔當하지 않고 있다.

5) 山林開發業務

地方行政은 山林資源의 造成, 保護, 育成을 함으로서 地域住民의 所得水準의 向上業務를 擔當하고 있다. 山林行政業務는 同時に 國土環境을 保全하는 業務도 포함하고 있다. 地方自治團體는 地域內의 山林計劃의 作成, 告示, 山林資源의 造成, 保安林의 管理 및 保護, 治山事業 등을 階屬團體별로 다음과 같은 범위내에서 擔當하고 있다. ⁽²¹⁾

- ① 特別市長, 直轄市長 및 道知事은 山林廳長이 作成한 山林基本計劃에 따라 地域山林計劃을 作成하여, 作成한 地域山林計劃을 市長, 郡守에게 通知하고 그 概要를 고시하도록 한다.
- ② 私有林인 山林所有者가 山林計劃을 작성하지 않을 때에는 각급 自治團體의 長인 市長, 郡守는 山林組合을 지정하여 이를 작성하게 하고 그 經費를 山林所有者로부터 徵收할 수 있다. 私有林인 山林所有者가 작성한 山林經營計劃은 特別市長, 直轄市長, 市長, 郡守의 認可를 받게 되어 있으며, 公有林과 그 이상인 市·郡에 걸친 私有林에 대한 山林經營

(20) 畜產振興促進法.

(21) 山林法.

計劃은 市長·郡守가 道知事의 承認을 얻어 認可하게 되어 있다.

⑩ 山林廳長이 一般開發地域을 지정하면 道知事を 除外한 地方自治團體의 長은 山林所有者에게 開發을 명하며, 山林所有者가 이를 이행하지 않으면 山林契 등으로 하여금 代執行하게 할 수 있다. 또한 代執行者에 의한 指定開發事業이 부진하거나 관리가 부실할 때에는 代執行者를 교체할 수도 있다.

⑪ 特別市, 直轄市, 道, 市, 郡, 區에는 營林技術者를 배치하며 山林所有者에 대하여는 營林技術者의 고용을 명할 수 있다.

⑫ 保安林은 土砂의 유출, 봉괴 및 飛砂의 防備, 水害, 風害, 潮害 또는 雪害 등의 방비, 水源의 함양, 魚類의 유치·증식, 航海, 航空目標의 보존, 公衆의 보존, 名所, 古蹟 기타 國政의 보존, 落石, 火災의 방비 등의 목적을 달성하기 위하여 山林廳長이 지정한다.

⑬ 特別市長, 直轄市長, 道知事은 山林廳長이 고시한 保安林豫定地에 대하여 일정한 기간 立木, 수의 伐採, 林產物의 채취, 굴취 기타 土地의 形態을 변경하는 행위를 금지 또는 제한할 수 있다. 또한 상술한 保安林, 또는 保安林豫定地내에서의 制限措置에 위반한 자에 대하여 特別市長, 直轄市長, 또는 道知事은 造林 기타 原狀復舊에 필요한 조치를 명할 수 있으며, 이 命令를 이행하지 않을 때에는 山林契 또는 山林組合으로 하여금 이를 代行하게 하고 그 비용을 違反者에게 부담시킬 수 있다.

⑭ 特別市長, 直轄市長, 市長, 郡守는 山林 안에서의 立木의 벌채, 山林의 훼손, 林產物의 굴취, 치취를 허가할 수 있다. 그리고 許可없이 山林안에 施設物을 설치한 자나 山林을 훼손한 자에게 施設物의 철거 또는 原狀回復에 필요한 조치를 명할 수 있으며, 이를 이행하지 않을 때에는 代執行에 의하여 철거 또는 원상회복할 수 있다.

⑮ 山林의 毀損許可를 받은 자가 일정한 기간내에 복구하지 않을 때에는 特別市長, 直轄市長, 市長, 郡守는 그 복구를 代行하게 하고 그費用을 豫置金으로 충당시킬 수 있으며, 入山統制區域을 지정 또는 해제하며 그 사실을 告知한다.

山林行政은 特別市, 直轄市, 道가 주로 許可業務를 擔當하고, 市·郡은 管理業務만을 擔當하는 것으로 나타나고 있다.

6) 農, 漁村所得源開發業務

地方自治團體의 새로운 地域生產性을 向上하기 위한 機能중의 하나는 農·漁村地域에 工業 및 서비·農産業을 誘致하여 農·漁村所得源의 開發을 促進하는 것이다.⁽²²⁾

道知事은 農·漁村所得源開發의 基本計劃을樹立하고 公告한다. 基本計劃에는 다음과 같은 事項이 포함된다.

① 管轄區域안의 農·漁村所得開發의 基本目標, ② 농어촌소득 개발사업의 선정방법, ③ 農工地區의 指定 및 入住業種의 選定方法, ④ 農漁村地域에의 工業誘致를 위한 工場用地와

(22) 農漁村所得開發促進法.

農地의 用調整에 관한 方針, ⑤ 工場立地・道路 및 工業用水供給施設등 農工地區의 生產基盤整備에 관한 事項, ⑥ 農・漁村地域의 職業訓練 및 就業의 促進에 관한 事項, ⑦ 工業誘致에 따른 環境保全에 관한 事項, ⑧ 기타 農漁村所得源開發을 위하여 필요하다고 인정하는 事項 등에 관하여 基本計劃을 樹立하여야 한다. 道知事은 基本計劃을 樹立한 때에는 이를 公告함에 앞서 經濟企劃院長官과 所管中央行政機關의 長에게 보고하여야 하며 經濟企劃院長官은 필요하다고 認定하는 경우에는 道知事에게 해당 基本計劃의 조정을 요구할 수 있는 中央行政의 權限이 있다.

農漁村所得源開發施行計劃은 市長・郡守가 樹立하며 이를 公告하도록 되어 있다. 농어촌 소득원 개발시행계획은 농어촌 소득원 개발기본계획에 의거하여 시행계획을 樹立하도록 되어 있으므로 다음과 같은 사항이 추가하도록 되어 있는데 그것은 標準貨貸工場의 建設 및 그 貨貸計劃에 관한 事項 및 就業人力調整 및 就業促進에 관한 事項 등이다.

農漁村所得源開發促進法施行令에 의하면 地方政府가 所得源開發에 대한 權限이 축소되고 있음을 알 수 있다. 그 실태를 보면 農・漁村所得源開發方針을 作成 할 수 있는 中央行政機關의 長으로서는 內務部長官, 財務部長官, 農水產部長官, 商工部長官, 建設部長官, 勞動部長官, 交通部長官, 山林廳長, 水產廳長 및 環境廳長 등으로 參與하게 되어 있다. 農漁村所得源開發基本方針의 樹立節次에 따르면 市長, 郡守는 다음 해에 추진하고자 하는 당해 지역의 농어촌소득원 개발시책안과 관련자료를 작성하여 市・郡農漁村所得源開發委員會의 심의를 거쳐 매년 10월 말일까지 道知事에게 提出하여야 한다. 다만, 예산과 관련되는 시책인 경우에는 3월 말일까지 제출하여야 한다. 道知事은 제 1 항의 규정에 의하여 제출된 시책안을 総合・調整하여 다음 해에 추진하고자 하는 해당 道地域의 농어촌 소득원 개발시책안과 관련 자료를 작성하여 道農漁村所得源開發試策案과 관련되는 자료를 작성하여 道農漁村所得源開發委員會의 심의를 거쳐 매년 11월 말일까지 經濟企劃院長官과 所管中央行政機關의 長에게 提出하여야 한다. 다만 豫算과 關聯되는 施策인 경우에는 4월 말일까지 提出하여야 한다. 中央行政機關의 長은 提出된 施策案을 総合, 調整하여 다음 各號의 해당 所管事項이 포함된 行管별 개별방침을 作成하여 12月 末日까지 經濟企劃院長官에게 提出하여야 한다. 다만 豫算과 關聯되는 事項의 경우에는 다음의 豫算要求에 反映하여 이를 提出하여야 한다. 所管別 개별방침은 다음사항이다. ① 農漁村副業園地의 육성에 관한 사항, ② 農水產物加空工場의 指定과 擴充에 관한 사항, ③ 農・漁村地域의 休養地開發과 觀光農業에 관한 사항, ④ 果實樹의 개발, 보급에 관한 사항, ⑤ 農・漁村地域工業開發促進地區의 지정 및 그 여건의 造成과 管理에 관한 사항, ⑥ 農漁村地域 製造業體에 대한 技術・經營指導에 관한 사항, ⑦ 농어촌지역 제조업체에 대한 金融支援에 관한 사항, ⑧ 農・漁村地域의 農業 훈련 및 취업알선에 관한 사항, ⑨ 농어촌지역의 社會間接資本의 확충에 관한 사항, ⑩ 농어촌지역의 環境保全에 관한 사항, ⑪ 其他 農・漁村所得增大를 위하여 필요한 사항 등

이다.

農·漁村所得源開發基本計劃은 道知事が 經濟企劃院長官에게 提出하고 이에 준거하여서 執行計劃은 市長·郡守가 道知事에게 提出하도록 되어 있다.

農·漁村所得源의 開發事業과 관련된 市長·郡守의 주요 權限중의 하나는 農·工地區의 申請을 中央政府에 요청하는 것이다. 市長, 郡守가 農工地區를 指定하려면 農工地區의 指定節次에 따라서 事業計劃書를 작성하여 道知事を 거쳐 經濟企劃院長官에게 提出한다. 經濟企劃院長官은 農·工地區에 관한 계획서를 제출받은 때에는 이에 관한妥當性檢討를 위하여 作業團을 구성하여 檢討意見을 農·漁村開發中央委員會에 提出하게 할 수 있다. 확정된 사업계획은 中央政府가 決定하며, 決定된 計劃에 의한 예산의 범위안에서 農工地區까지의 진입도로 및 工業用水의 供給施設等 公共施設과 農工地區造成를 위한 用地買入등에 소요되는 經費의 全部 또는一部를 市·郡이 支援한다. 農·工地區의 施設管理가 市·郡의 業務權限이다.

2. 商工行政機能

商工行政의 基幹產業의 육성, 강화, 中小企業의 육성, 工業團地의合理的配置, 工產品의 品質管理 및 生產, 電源開發 및 管理, 鑛物 및 海低資源의 體系的開發, 商標管理, 輸出 및 輸入 등을 통한 對外貿易등을 주요 内容으로 하고 있다. 商工行政은 中央政府의 機能으로서 이해되고 있고 地方政府는 團體委任事務 또는 機關委任事務로서 인식되어 왔고 實제상으로는 中央行政으로서 執行되고 있다. 그러나 產業化 및 都市化로서 地域環境의 變化는 地域發展을 도모하기 위해서 中央政府의 機能으로서 作用하면 商工行政의 機能가운데에서 地域의 生産性을 向上시킬 수 있는 機能들은 地方政府에 強力히 委讓이 요구되고 있다.

商工行政의 관한 法律로서는 市場法, 貿易去來法, 輸出檢查法, 輸出組合法, 產業設備輸出促進法, 信用保證基金法, 輸出自由地域設置法, 中小企業基本法, 中小企業振興法, 中小企業系列化促進法, 中小企業事業調整法, 工業配置法, 工產品品質管理法, 技術開發促進法, 工業團地管理法, 地方工業開發法, 特許法, 商標法, 電氣事業法, 都市ガス事業法, 鑛業法, 等이 中央政府 및 地方政府간에 중要한 行政機能의 配分등과 관련된 法律등이다.

商工行政의 대부분 中央政府에 의하여 樹立執行되는 傾向이지만 地方政府와 관련된 一部業務에 대하여만 살펴 보기로 한다.

1) 市場管理業務

地方自治團體로서 特別市長, 直轄市長, 및 道知사는 公益上 필요하다고 인정될 때에는 常設市場을 開設할 수 있으며, 常設市場을 개설할 때에는 신청을 받아 許可하도록 되어 있다. 그리고 商工部令이 정하는 시설의 설치를 常設市場 開設者에게 권고할 수 있다. 事業者가 事業讓渡의 승인을 요구할 때에는 商工部令이 정하는 서류를 첨부하여 道知事에게 提出하도록 되어 있다. 道知事은 동시에 許可의 取消權限도 가지고 있다. 이에 비하여 市長,

郡守, 區廳長(特別市 및 直轄市)은 定期市場을 개설할 수 있으며 季節市場인 경우에는 市長, 郡守 또는 區廳長이 指定하는 者로 하여금 이를 開設하게 할 수 있다. 다만 定期市場開設者가 定期市場을 開設할 때에는 大統領令이 정하는 市場基準을 갖추어야 하도록 되어 있다. 市長, 郡守 혹은 區廳長은 定期市場의 運營合理化를 위하여 필요하다고 인정할 때에는 市場管理人을 指定하여 定期市場을 委託管理하게 하며, 이에 관한 事項은 大統領令으로 규정하여 地方行政機關은 이에 따르도록 하여 운영하고 있다.

2) 地方工業의 育成業務

地方工業을 장려하기 위하여 道知事의 申請에 의하여 혹은 管轄道知事의 의견을 들은 후에 工業開發을 장려할 필요가 있다고 建設部長官이 인정되는 지역을 工業開發獎勵地區로 지정할 수 있다. 道知事が 개발장려지구로 지정받고자 할 때에는 소정의 書類를 구비하여 內務部長官을 經由하여 建設部長官에게 提出하여야 한다. 開發獎勵地區의 조성을 위한 地方自治團體의 支援은 ① 用地의 정리, 進入道路, 用水 등에 관한 지원, 立地指定을 받은 자에 대한 開發獎勵地區내 國有地 또는 公有地의 貸付 또는 매각, ② 租稅減免등의 權限을 가지고 있다. 開發獎勵地區안에 工場을 설치하려는 자는 道知事의 立地指定을 받아야 하는데 立地指定의 기준으로는 遊休勞動力의 고용도가 높을 것, 產業構造改善의 기여도가 높을 것, 既存工業과의 경합도가 낮을 것 등으로 中央行政에서 구체적으로 지적하고 있다. 特別市長, 直轄市長, 道知事은 管轄區域내의 工場의 운영실태와 工場立地動向을 조사하여 工場配置에 朴요한 사항을 商工部長官에게 건의할 수 있으며, 地方自治團體는 工業誘致地域안의 道路·水道·住宅 등의 都市計劃事業을 우선적으로 실시하고 福祉, 保健, 醫療 등의 지원시설의 정비를 우선적으로 추진하게 되어 있다.⁽²³⁾

3) 中小企業, 工業團地 및 貿易去來 業務

中小企業, 貿易去來 및 工業團地를 비롯한 대부분의 商工關係의 行政機能은 中央政府의 權限이다. 中小企業基本法, 中小企業振興法, 中小企業系列化促進法을 살펴보아도 中小企業關係業務은 中央行政이 擔當하고 있다. 다만 團地造成事業의 實施計劃承認은 中小企業이 協同化事業을 위한 團地造成事業을 施行하고자 할 경우에는 事業者가 團地造成事業의 實施計劃을 作成하여 建設部長官의 承認을 얻도록 되어 있다. 그러나 實施計劃은 管轄市長 또는 郡守와 道知事 및 商工部長官을 거쳐 建設部長官에게 提出하도록 되어 있어 地方政府의 業務機能의 정도가 아주 낮은 것으로 볼 수 있다.

工業의 집중을 防止하고 均衡있는 國民經濟의 발전과 國民福祉의 증진에 기여하는 것을 목적으로 하는 工業의 配置에 있어서도 地方政府의 機能은 工業團體豫定地의 指定申請과一部의 權限이 道知事에게 委任되어 있는 정도이다. 구체적으로 그 내용을 살펴보면 工業을 誘致하려는 地域안에서 工業團體를 造成하고자 하는 자는 工業團體豫定申請書에 商工部

(23) 工業團地管理開發法.

이 정하는 서류를 첨부하여 道知事를 거쳐 商工部長官에게 提出하도록 되어 있다. 商工部長官은 이 경우에는 미리 關係部處의 長 및 당해지역을 管轄하는 道知事와 協議하도록 되어 있다. 그리고 商工部長官은 裡里와 馬山 및 輸出自由地域안의 공장에 관한 權限은 담당지역의 輸出自由地域管理所長에게 委任하지만 工業團地의 管理權限중 다음의 사항은 道知事에게 委任하고 있다. ① 工場設置의 申告修理에 관한 事項, ② 立地變更등의 厥고에 관한 事項, ③ 調整命令 등에 관한 事項, ④ 과다공장 용지에 대한 措置에 관한 事項, ⑤ 기준초과용기의 매각등에 관한 事項, ⑥ 工場設置등의 許可에 관한 事項, ⑦ 이전명령, 공장이전의 신고수리, 보고의 장구및 검사에 관한 事項이 法의 법위내에서 道知事が 權限을 행사할 수 있다.

貿易去來의 健全한 발전을 촉진함으로서 國民經濟의 발전을 목적으로 하는 輸出入業의 許可 및 承認등에 관한 權限은 商工部長官의 許可를 얻도록 되어있으며 地方政府는 이에 대한 機限이 전혀 없다. 地方經濟에서도 貿易의 去來가 증대되어 가는 傾向이 있음에도 불구하고 中央行政에 貿易에 관한 機限이 集中되어 있어 이에 대한 地方經濟의 발전의 문제점으로 지적되고 있다.

3. 社會福祉行政機能

現代國家는 國民의 基本的인 生計를 보장하고 生活의 質的向上을 도모함으로써 모든 國民이 人間다운 生活을 누릴수 있도록해야 한다. 특히 地方自治團體는 住民의 生活과 관련된 사무를 직접 처리하고 福祉를 증진시키는 업무를 처리하도록 하는 것이 주요 기능이다.

1) 生活行政業務

(1) 生活保護

生活保護法은 保護對象者를 ① 65세 이상의 老衰者, ② 18세 미만의 兒童, ③ 妊產婦, ④ 不具, 瘡疾, 傷痍 기타 精神 또는 身體의 장애로 인하여 勤勞能力이 없는 者, ⑤ 기타 保護機關이 보호를 필요로 인정하는 者 중에서 扶養義務者가 없거나 扶養義務者가 있어도 扶養ability이 없는가를 규정하고 있다.⁽²⁴⁾

生活保護는 特別市長, 直轄市長, 市長, 郡守가 실시하되 그 保護費用의 전액을 國家가 부담하지 않고 國家 또는 각급 地方自治團體의 負擔으로 하고 있다. 保護事業에 企劃, 調査, 實施 기타 필요한 사항을 심의하게 하기 위하여 特別市, 直轄市, 道, 市, 郡에 각각 保護委員會를 두고 있어 地方行政을 보조해주고 있다.

(2) 災害保護

災害의 발생으로 인하여 同一地域내에서 다수의 罷災民이 발생하여 응급한 구호를 할 필요가 있을 때에는 災害發生地를 관할하는 特別市, 直轄市, 道가 救護活動을 하게 되어 있

(24) 生活保護法, 第 3 條.

으며 이는 위하여 特別市, 直轄市 및 道에 災害救護對策委員會를 두고 있다. 大韓赤十字社와 救護關係團體는 지방자치단체가 실시하는 救護活動에 협조하여야 하며, 地方自治團體는 救護活動을 하는데 필요하다고 인정할 때에는 醫療, 土木, 建築 또는 運送을 業으로 하는 자에게 救護에 관한 協力を 요구할 수 있으며 地方自治團體는 協力者에 대하여 상당한 費用을 지출하도록 되어 있다. 救護에 소요되는 비용은 원칙적으로 特別市, 直轄市, 道가 支辨하여야 하며, 自治團體는 財源에 충당하기 위하여 매년 災害救護基金을 적립할 의무를 가진다. 災害救護를 擔當하는 特別市, 直轄市 및 道는 그 救護業務의 일부를 區, 市, 郡 또는 大韓赤十字社에 委任 또는 委託할 수 있으며, 위임한 救護業務를 수행하는데 필요한 費用을 交付 또는 支辨하여야 한다.

(3) 社會保險, 兒童福祉

社會保險은 1963년에 社會保障에 관한 法律을 제정하였으나 현재에는 公務員 및 私立學校教職員 醫療保險, 產災保險등이 있을뿐 아직 초보단계이다. 社會保障事業은 政府가 시행하며 필요하다고 인정할 때에는 그 일부를 地方自治團體 또는 其他의 法人으로 하여금 시행하게 할 수 있다. 이 때에는 國家가 經費를 負擔하도록 되어 있다.

兒童을 건전하게 육성하고 兒童福祉에 관한 사항을 조사, 연구, 심의, 전의하기 위하여 特別市, 直轄市, 道에 地方兒童福祉委員會를 둘 수 있으며, 兒童福祉에 관한 사항을 相談, 指導하기 위하여 特別市, 直轄市, 道와 市·郡·區 및 兒童相談所에 일정한 資格을 가진 兒童福祉者導員을 둘 수 있으며, 市·邑·面에 兒童委員을 두어 아동의 生活狀態 및 가정 환경을 調査하고 아동복지에 관한 원조와 지도를 擔當케 할 수 있다. 自治團體의 長은 아동상담소를 설치할 수 있으나 다만 市長·郡守는 道知事의 承認을 필요로 한다.⁽²⁵⁾

2) 保健, 醫療, 行政業務

保健과 醫療行政을 擔當하기 위해 特別市, 直轄市, 道에 保健社會局과 市·道立病院을 두고 있으며 區(特別市, 直轄市), 市, 郡에 保健所를 설치하여 住民의 保健에 관한 서비스 기능을 地方政府에서 擔當하고 있다. 保健所에서는 결핵, 性病, 癲病, 기타 질병의 예방과 진료, 食品의 제조, 판매, 母子保健과 家族計劃, 保健教育, 醫藥의 지도 등에 관한 사무를 擔當하고 있으며, 당해 지방자치 단체의 條例에 따라 手數料 또는 診療費를 징수한다.

特別市長, 直轄市長, 道知事은 전염병에 감염되었으리라고 의심되는 자 또는 감염되기 쉬운 環境에 있는 자에게 保健社會部令이 정하는 바에 따라 健康診斷을 받도록 명할 수 있으며 전우 병예방상 필요가 있을 때에는 定期 또는 隨時豫防接種을 실시하여야 하며 전염 예방 조치를 시행할 수 있다.

地方自治團體의 長(區廳長도 포함되는 경우도 있음)의 주요한 기능은 醫務機關 또는 의료인의 각독, 藥局의 開設登錄基準의 설정, 藥局, 醫療機關의 開設者, 醫藥品 등의 製造業

(25) 兒童福祉法.

者나 그 輸出入業者, 販賣業者, 醫藥品의 業務上 取扱者에 대한 보고명령, 藥局, 醫藥品 등을 제조, 廉價, 취급하는 工場, 倉庫, 店舖 등과 관계장부, 서류의 검사, 不良醫藥品의 폐기 처치등을 광범위하게 擔當하고 있다.

4. 環境·衛生行政機能

1) 環境行政業務

(1) 汚物處理·清掃

汚物의 수집·처리란 都市地域에서 주요한 行政機能이다. 都市化, 產業化와 함께 汚物이나 각종 廢棄物의 量은 계속증대되나 自治團體의 汚物處理能力은 이에 미달되고 있다. 汚物處理를 최근에는 地方自治團體가 清掃代行業者간의 위탁계약에 의하여 清掃代行業者의 대행이 增加하는 현상이다. 汚物의 收集·處理에 소요되는 비용은 受益者로 부터 手數料를 징수하여 충당하며, 이에 대하여는 特別市, 直轄市, 市, 郡의 條例로서 규정하고 있다.

(2) 環境保護 및 環境污染規制

개발도상국과 마찬가지로 產業화의 초기인 1960년대에는 環境保存에 政府의 관심이 소극적 이었으나 國民所得의 增加 및 生活環境의 改善등의 必要性등으로 1970년대 부터는 環境에 대한 구체적 관심이 적극적으로 變化되었다. 이에 따라 公害防止法(1971년), 環境保全法(1977년) 등을 制定하여 環境問題를 政策的으로 대처하고 있다.

環境污染規制의 行政機能 가운데에서 環境에 대한 基準은 中央政府가 設定하며, 特別市長, 直轄市長, 道知事은 地域環境의 특수성을 감안하여 필요한 경우에는 環境廳長의 승인을 얻어 별도의 地域環境基準을 설정하도록 되어 있다. 또한 環境保全에 관한 技術的 諮問에 응하게 하기 위하여 特別市長, 直轄市長, 道知事 소속하에 地方環境保全諮詢委員會를 두고 있다.

環境行政이 대한 特別市長, 直轄市長, 道知事의 具體的인 業務는 排出施設의 設置許可를 받아 環境廳長에게 提出하는 機能을 擔當하고 있다. 環境廳長은 다음과 같은 權限을 特別市長, 直轄市長, 道知事에게 委任하고 있는데 그 권한 내용은 ① 環境의 特別對策地域案의 土地利用과 施設設置의 制限, ② 排出施設의 設置許可의 變更許可, 및 배출시설 및 防止施設의 운영, 개선등에 대한 명령, ③ 事業場의 이전명령, ④ 위법시설의 폐쇄 및 폐차명령, ⑤ 생활소음 규제 기준에 따른 소음의 제한, ⑥ 오염물질의 제거명령, ⑦ 환경오염으로 인한 紛爭의 조정을 담당하는 地方環境紛爭調停委員會 委員의 임명 또는 위촉 등이다.⁽²⁶⁾

2) 食品衛生 및 營業規制의 業務

食品行政은 食品으로 因하여 疾病 기타 衛生上의 危害가 발생하는 것을 방지하고 質이 좋은 식품을 공급함으로써 國民保健을 向上시키도록 하는 行政機能이다. 그리므로 食品製造業體의 종류별로 許可業務가 중요한 업무 내용이다. 保健社會部長官이 분말, 청량음료제

(26) 環境保全法.

조업, 청과물제조업, 영양등 食品製造業, 인스탄트식품제조업, 보존음료수제조업에 대한
허가를 카다. 特別市長, 直轄市長. 道知事은 아이스크림, 두부, 과자, 마아가린, 어육, 연
제품, 통조림, 장류, 식초, 면류, 당류, 가공류의 제조업과 식품등의 輸入販賣業등의 허가
를 保健社會部長官으로 부터 委任받아 허가권限을 가지고 있다. 市長, 郡守 및 區廳長은
그외의 食品衛生에 관련되는 事項中 管轄區域에 대중음식업의 허가, 과자업, 다방, 유흥및
전문음식업, 휴게실, 식용유지 제조업, 청량음료제조업등의 허가를 特別市長, 直轄市長,
道知事로부터 權限을 委任받고 있다. 食品衛生등에 관련된 行政機能은 特別市長, 直轄市
長, 道知事が 保健社會部令이 정하는 바에 따라 食品衛生規制에 관한 대부분의 執行機能을
擔當하고 있으며 그 權限의 일부를 市長, 郡守, 區廳長에게 委任하고 있다.

興行場 公衆沐浴場, 旅館, 美容, 理容 등의 서비스사업으로 인하여 公衆衛生上의 危害
가 발생하는 것을 방지하는 營業規制가 地方政府의 주요한 環境·衛生機能중의 하나이다.
沐浴場業을 경영하려고 하거나 그 設置場所, 施設, 構造를 변경하고자 하는 자는 特別市
長, 直轄市長, 道知事에게 申告해야 한다. 理容師, 美容師는 特別市長, 直轄市長, 道知事
의 免許를 받아야 하며, 이들이 營業所를 개설하거나 이전할 때에도 허가를 받아야 한
다. ⁽²⁷⁾

環境·衛生의 行政機能 가운데에서 營業의 허가 및 規制業務등은 地方政府가 管理하고
있는 것으로 分析된다.

5. 關分析結果에 대한 評價

1) 農業行政部門

(1) 農業行政의 業務 가운데에서 農地改良業務는 中央政府에게 地方政府가 事業計劃의 承
認業務를 받도록 되어 있다. 中央政府는 완료한 農地改良施設의 全部 또는 그 一部를 地方
自治團體로 하여금 引受 및 管理를 擔當케 한다. 地方化時代에 맞추기 위해서는 中央政府
의 農地改良事業의 認定 및 樹立등에 대한 權限이 地方政府에 委讓이 요구된다.

(2) 農業指導 및 營農技術의 指導業務를 擔當하는 地方自治團體는 앞으로는 發展되는 農
業技術에 대비하는 行政業務의 能力を 向上시키도록 政策方向이 요구된다.

(3) 蕃產行政業務는 基本計劃程度만 中央政府에서 擔當하도록 誘導하도록 한다. 蕃產業
務 및 育成에 관하여 地域的性格에 맞게 발전시키도록 地方政府에게 權限의 委任이 요구된
다. 現在와 같이 中央政府가 細部計劃 및 施案까지 擔當하는 것은 점차로 지양되어야 하며
道에서 擔當하는 蕃產의 管理業務를 市·郡에 委讓하도록 誘導한다.

(4) 山林行政은 特別市, 直轄市, 道가 허가業務를 擔當하고, 市·郡은 管理業務를 擔當
하고 있다.

(5) 農·漁村所得源開發業務는 道知事が 經濟企劃院長官에게 業務의 基本計劃을 提出하

(27) 食品衛生法.

도록 되어 있으며, 市長, 郡守는 執行의 進行過程에서 管理業務를 擔當하고 있다. 앞으로 農·漁村所 导源開發業務가 中요한 地域經濟政策으로 운영될 것이 예상된다. 따라서 市·郡에 地域與生에 알맞는 計劃을 執行하도록 農·漁村所得源開發業務가合理的으로 地方에 委讓하도록 請導한다.

2) 商工行政部門

商工行政業務中 地方政府가 擔當하는業務는 分析對象 가운데에서는 市場管理業務 뿐이다. 地方工商의 育成業務는 中央行政이 擔當하고 特別市, 直轄市, 道는 事業의 必要事項을 商工部長官에게 건의할 수 있는 權限밖에 없다. 中小企業, 工業團地 및 貿易去來의 業務 가운데에서 工業團地의豫定地申請書를 道知事が 申請을 받아 商工部長官에게 提出하는 權限과 工業團地의 一部管理權限만을 道知事が 가지고 있는 것이 地方政府의 業務內容이다.

앞으로 產業의 高度化에 대비하여 效率的인 地域開發政策을 달성하기 위해서는 商工行政業務의 地方政府로의 委讓에 대한 研究가 必要하다.

3) 社會福祉業務部門

社會福祉業務는一般的인 性格을 갖는데 그중에서 地域의 現地性에 적응해야 하는 業務는 地方政府가 擔當하고 있다. 그러나 앞으로 社會福祉 및 社會開發業務의 專門化傾向에 대비하여 地方行政의 業務에 대한 幫助 위한 연구가 體系적으로 요청된다.

4) 環境行政部門

地方政府는 汚物處理 및 清掃業務는 能率적으로 擔當하고 있다. 그러나 環境業務는 中央政府에서 擔當하고 一部權限이 特別市, 直轄市, 道에만 委任되고 있으나 점차로 市·郡의 中요한 行政業務로서 등장될 것 같다. 이와 동시에 地方行政에 環境業務의 專門人力의 補充이 요청된다.

食品營業 및 許可業務는 特別市, 直轄市 및 道에 상당수가 집중돼 있다. 그러나 점차적으로 市·郡·區에 委讓이 요청되는 業務事項이다.

IV. 權限委讓에 대한 地方行政의 能力評價

行政業務를 擔當하는 地方行政의 行政能力을 分析하는 것이 效率的인 行政業務의 委讓 및 分散을 위해서 필요하다. 行政機能 및 業務를 擔當하는 地方行政體制를 組織構造, 人事, 財政制度등으로 區分하여 포괄적으로 검토하면서 地方行政이 行政業務를 中央政府로 부터 委讓받았을 때 擔當하는 能力 및 問題를 살펴보기로 한다.

中央 및 地方行政事務가 實제로 中央과 地方政府에서 운영되는 현상 및 과정을 분석하면서 行政機能의合理的委讓을 위한 制度의in 측면에서 地方行政의 業務能力을 보충하기

위한 情報를 찾고자 한다.

1. 行政體制

1) 組織構造의 問題點

地方政府의 組織構造는 두가지 측면에서 접근하여야 한다. 韓國의 地方行政의 구성을 都市政府의 형태를 가지고 있는 特別市, 直轄市, 市의 組織構造와 農村地方行政의 形態인 郡邑·面으로 區分될 수 있다.

〈첫째〉 中央行政과 二階層으로 연결되면서 道와 同一한 行政機能의 性格을 갖는 特別市와 直轄市의 組織編制이다. 特別市는 國務總理直屬下에 운영되면서 1市長, 1副市長, 1室·(企劃管理室), 3官(監查官, 投資管理官, 市政研究官), 10局(內務, 財務, 產業經濟, 保健社會, 民防衛, 都市計劃, 交通, 建設, 上下水道, 環境綠地), 5擔當官(水道擔當官, 建設擔當官, 세미을擔當官, 地下鐵擔當官, 交通企劃擔當官), 1本部(소방본부) 및 6直轄機關(市立大學, 公務員教育院, 農村指導所, 綜合技術試驗所, 世宗文化會館, 綜合建設事業所), 59課, 47事業所와 下部組織으로는 17區廳, 417行政洞이 있다.

直轄市는 現在는 釜山, 大邱, 仁川등 三個의 都市가 있지만 앞으로 都市化의 傾向과 함께 증가할 展望이 높아 行政體系에 대한 研究分析이 必要하다.

直轄市는 內務部의 直接監督을 받으며 室(企劃管理室, 監查室), 10局(內務, 財務, 保健社會, 產業, 商工運輸, 都市計劃, 建設, 水道, 民防衛, 警察), 1本部(消防) 등과 地域에 따라 區廳 및 洞의 숫자가 상이하다.

特別市와 直轄市는 組織構造에서도 보듯이 都市行政體制이며 中央政府와 2階層의 聯結로 인하여 行政能率의 向上과 行政의 伸速性이 向上되었으며 地方政府의 行政能力의 提高에도 기여하였다.

〈둘째〉 中央→道→市·郡→邑·面으로 연결되는 地方行政體制이다. 都市化 및 產業化에 따라 道·市·郡의 行政機構와 運營에 대해서는 여러차례에 걸쳐 개선이 있었으나 아직도 地方行政機構의 内部編制나 機能의 分配基準이 명확치 않은 점이 지적될 뿐 아니라 行政組織編制上 地域的, 產業的, 行政·財政的 特殊성이 충분히 반영되지 않고 거의 획일적인 組織原理에 의하여 편제된 것임을 지적할 수 있다.

道機構의 경우 1室 7局體系(企劃管理室, 內務, 保社, 民防衛, 殖產, 農林, 建設, 商工運輸)로 편제되어 있다. 地域的特性에 따라 濟州道에는 產業局, 觀光開發局이, 江原道에는 山林局이 1局으로 구성되어 있는 것이 特徵이다. 局마다 下部의 課편성도 거의 同質性을 유지하고 있다.

市의 경우는 人口 50萬, 10萬, 5萬以上등으로 區分하여 市의 組織編制가 相異하다. 人口 50萬以上 市(企劃室, 文化公報室, 監查室, 民願室, 總務局, 保健社會局, 產業局, 建設局, 都市計劃局, 水道局, 民防衛局), 人口 10萬以上 市(企劃室, 文化公報室, 監查室, 民願室,

總務局, 社會產業局, 建設局, 民防衛局), 人口 5萬以上 市(文化公報室, 總務課, 새마을課, 稅務課, 市長課, 社會課, 產業課, 建設課, 都市課) 등으로 편성되어 있다. 郡行政機構(文化公報室, 內務課, 새마을課, 財務課, 社會課, 產業課, 山林課, 建設課, 民防衛課), 人口 5萬以上 邑行政機構(總務課, 住民課, 產業課, 開發課), 人口 3萬—5萬사이(總務課, 開發課)이며 人口 3萬未滿의 邑은 系로 조직이 구성되어 있다.

局, 課, 係들의 組織編制가 內務, 社會, 建設系統의 그 中心을 이루고 있으며 變化發展되는 中央行政의 機構에 따르지 못하고 있다.

地方行政의 組織編制에 있어서는 大都市行政體制는 都市計劃, 建設, 保健社會 등이 中心이 되고 有る, 道, 郡, 邑등은 內務, 農林, 殖產系統의 行政組織이 中心을 이루고 있다. 地方自治團體의 人口規模, 地理的·產業的特性, 行政 및 財政規模와 能力등에 따른 内部組織編制가 연구, 發展되어야 하며, 新로운 行政機能의 地方移讓에 따른 行政組織의 改編이 수반되어야 할 것이다.

2) 地方人事制度의 問題點

現在의 地方公務員의 人事制度는 1963년 11월 1일에 「地方公務員法」이 制定됨으로서 確立을 보게 되었으며 1981년 4월 20일 改正된 「地方公務員法」에 의하여 운영을 하고 있다.

地方公務員法은 公務員의 종류를 구분하여 국가에 의해 임명되고 국가의 사무를 처리하는 公務員을 國家公務員이라 하고 이에 의해 地方自治團體長에 의해 임명되고 自治團體의 사무를 집행하는 公務員을 地方公務員이라 하여兩者를 區別하고 있는데, 現실적으로는 地方自治團體에도 國家公務員을 배치하는가 하면 地方公務員도 國家事務를 처리하고 있어 實제상 양자간의 區別은 힘들지만, 地方公務員이 相對的으로 訓練 및 昇進의 기회등에 있어서 不利한 位置에 있다.

地方公務員의 數字도 地方政府의 擴大와 함께 꾸준히 增加되는 현상이다. 1965년의 47,760명이 1970년은 68,681명, 1981년은 185,729명으로 增加되어 388.9%의 增加率을 보여주어 同期間의 國家公務員의 增加率인 185.6%보다 높게 增加되었다.⁽²⁸⁾ 그러나 地方行政組織의 機能擴大와 業務量의 增加에 비례한 地方公務員의 增加와는 달리 地方公務員의 專門化 및 業務能力의 增大는 달성하지 못하고 있다. 國家公務員에 비하여 地方公務員의 新規採用過程에서 特別採用比率이 높다는 것과 昇進機會의 制限등에서 찾을 수 있다. 이는 內務部를 上級監督機關으로 하고 있는 地方自治團體에 소속되어 있는 公務員數를 職級別, 國家公務員—地方公務員別로 對比시켜 보면 高位職으로 갈수록 國家公務員의 占有比率이 높아지고 下位職으로 갈수록 地方公務員의 比率이 높아지고 있다[例: 3級: 國家公務員(65명) 地方公務員(12명), 4級: 國家公務員(448명), 地方公務員(397명), 5級: 國家公務員(2,630

(28) 朴基元, “自治與件斗 地方行政의 自治能力,” 韓國行政學會報, Vol. 19, No. 1, 1985. 6, pp. 216-2 8.

명), 地方公務員(18,918명)]. 그리고 絶對人員에 있어서는 地方公務員이 地方廳에 근무하는 全體公務員의 89.4%를 차지하고 있다는 사실을 본다면 都市 및 地方行政의 環境變化에 따른 專門人員의 확보라는 측면에서 볼 때 한계로 지적된다.

都市의 地方行政의 業務가 단순히 中央行政機關의 업무에 의존하는 성격으로 이해하고 있어 專門人力의 확보가 어려운 것도 地方行政體制의 能力を 沮害하는 要因이다. 有能한人力의 地方政府에의 勤務忌避, 專門的인 教育·訓練機會의 制限 등도 地方政府의 行政能力의 發展을 제약하는 사항이다.

3) 地方財政制度의 問題點

地方財政規模란 특정 會計年度에 地方自治團體가 執行하려고 하는 예산의 절대액을 의미하며 이는 당해년도의 國民總生產額이나 國家財政規模과 비교하여 설명될 수 있는데 이러한 기준으로 보면 現在의 地方財政規模은 매우 빈약한 것으로 分析된다. 地方財政은 1975년 이후 10년 동안 10여배로 신장되어 왔지만, 國家財政이나 G.N.P.와 對比하여 보면 아직도 零細化을 면하지 못하고 있다. G.N.P.에 대한 地方財政은 매년 5%정도에 있어 15%정도를 占有하고 있는 先進國에 미달되고 있으며, 國家財政과 비교하여 보더라도 外國의 경우는 45~75%선을 유지하고 있지만, 한국은 연평균 30%정도에 머물러 있다.

財政構造에서 歲入을 보면 自體收入源인 地方稅와 稅外收入 그리고 依存收入源인 交付稅와 國庫補助金으로 이루어져 있는데 地方財政은 依存收入에 대한 의존도가 대단히 높으며, 하급자치단체로 갈수록 더욱 두드러진 현상으로 分析된다. 이는 地方政府가 自治ability이 부족함을 드러나고 있다고 볼 수 있다.

地方財政自立度에 있어서도 1984년도를 기준으로 보면 서울 및 直轄市는 97.7% 및 93.7%로서 高은데 비하여 道(41.3%), 市(61.8%), 및 郡(30.1%)은 낮은 자립도를 보여주고 있어 地方政府의 自律的인 行政機能과 自治ability을 向上시키는데 沮害要因으로 지적되고 있다. ⁽²⁹⁾

2. 中央 및 地方行政事務의 區分의 實際와 問題點

地方自治團體가 처리하는 사무를 理論上으로는 自治事務, 團體委任事務, 機關委任事務로 區分하고 있으나, 실제로는 이 區分이 명확하게 이루어지지 않고 있어 이에 따른 문제점이 제기되고 있다. ⁽³⁰⁾

<첫째>는 自治事務의 機關委任事務로의 轉換이다. 이는 무엇이 「地方의 公共事務」, 自治事務인가가 명확하지 않다. 그 이유는 본래 自治事務라는 용어가 애매하고 추상적인 테마가 行政化가 강력한 中央集權性을 특징으로 하기 때문이다. 그러므로 당연히 自治事務로 처리할 수도 國家가 法을 制定하여 機關委任事務로 委任하는 형식을 취하여 바로 國家事務

(29) 内務部, 地方財政年鑑, 1984.

(30) 鄭生煜, 前揭書, pp. 423-424.

로 전환하므로, 自治事務의 영역은 계속 축소되는 추세를 보이고 있다.

〈둘째〉는 中央政府가 自治團體에 배치되어 있는 국가공무원에 대한 人事權을 장악하고 있기 때문에 法令上 인정되지 않는 自治事務에 대한 指揮, 監督權도 사실상 행사하고 있다

〈세째〉는 名目的인 地方自治화와 行政責任의 不透明이다. 機關委任事務制度와 그 事務의 광범위한 인정은 결국 地方自治를 內實이 없는 명목적인 것으로 변질시키고 말았다. 그 受任事務는 원칙적으로 再委任될 수 있기 때문에 실제로 어느 특정한 事務를 그 책임하에 처리하는 기관의 行政責任이 불명확하다.

〈네째〉는 地方自治團體의 長의 一線機關化이다. 自治團體의 長이 階層別로 權限의 차이는 있지만 行政, 警察, 民防衛, 選舉, 徵兵, 徵稅, 戶籍, 住民登錄, 人口調查, 統計調查 등 광범위한 國家行政事務를 委任받아 처리하는 國家의 一線機關으로 전락되는 현상이 발생하고 있다

V. 結論：配分政策의 方向과 課題

현재까지 中央과 地方政府간의 機能配分과 地方行政體制의 변화 方向을 6차 5개년 計劃의 기본 目標와 관련시켜 검토하여 보았다. 결국 앞으로의 地方行政의 機能은 현재까지의 中央政府의 委任事務의 处理라는 役割위주에서 產業社會, 民主福祉社會에 부합하는 發展的인 一大變革을 수반해야 될 것으로 전망된다. ⁽³¹⁾

經濟開發過程에서 나타난 地域間의 開發격차의 解消를 위한 地域經濟의 育成, 所得의 衡平·分配와 함께 요구되는 社會福祉機能, 生活環境의 變化등에 수반되는 環境·衛生機能이 地方政府의 새로운 行政機能으로 되어야 한다.

地方의 經濟發展을 통한 住民의 生活向上을 도모하기 위해서는 中央政府에 집중되고 있는 商工, 經濟, 財政, 金融등의 行政機能은 단계적으로 地方經濟를 육성할 수 있도록 移讓되어야 마땅하다.

中央과 地方行政間의 業務의 配分 및 移讓에 대하여는 앞으로 더 綜合的이고 體系的인研究가 필요하다. 그러나 本研究에서는 다음과 같은 配分政策의 方向이 제시될 수 있다고 본다.

1. 農業行政機能

앞으로 農村의 變化에 적응하기 위해서는 農業機械化를 위한 事業, 農業外所得源의 開發같은 行政機能은 地方政府에 許可, 管理 및 豫算의 權限이 대폭적으로 委讓되어야 한다. 道에 集中되어 있는 農業行政機能을 점차로 市·郡에 委讓시키도록 하는 것이 要求되며 農

(31) 安海基, 「韓國의 未來의 地方行政」, 趙錫俊外, 韓國社會와 行政, 서울大 出版部, 1981, p. 115.

漁村所從을 開發시키는 業務를 市·郡이 담당하도록 機構 및 專門人力에 대한 改編 및 補充이 필요하다.

2. 商工行政

地域經濟의 生產性과 밀접하게 관련이 있는 業務인 地方工業의 育成, 中小企業, 工業團地 등의 관련 업무가 中央行政에 集中되어 있는 것은 地方의 發展을 위해서는 바람직 하지 않다. 地方工業의 育成, 中小企業, 工業團地의 管理 및 育成, 貿易關係의 業務許可 등이 地方自治團體에 段階的인 權限의 配分이 필요하다. 예를 들면 貿易去來 및 貿易業의 增大가 地方에서도 발생하지만 中央行政에 集中되고 있는 것도 行政의 現地性과 能率性에 어긋난다. 貿易去來를 위한 權限을合理的으로 地方政府에로의 移讓이 요구되며 동시에 財政·金融이 地方에서의 원활화를 위한 集中研究도 요청되고 있다.

3. 社會·福祉行政

本研究에서는 分析되지는 않았지만 勞動行政의 일부는 地方政府에合理的으로 移讓되어야 하며 이에 대한 구체적인 方案의 檢討가 필요하다. 社會保險制度의 實施가 확대될 경우에는 地方政府의 權限에 대한合理的配分이 요구된다. 동시에 專門的인 人力의 養成과 配置가 요구된다.

4. 環境, 衛生行政

環境保護 및 環境污染規制機能은 道에서 市·郡에合理的으로 移讓이 필요하다. 食品業의 許可는 道知事에게 集中되어 있는 機能중 市·郡이 필요로 하는 權限은 市·郡에合理的으로 移讓하는 것이 필요하다. 앞으로 都市地域 및 工業團地등에서 발생할 가능성이 높은 環境汚染을 防止하기 위한 地方政府의 대응책이 요청된다.

行政機能의 地方移讓과 함께 요구되는 것은 地方政府가 行政機能을 效率적으로 執行하기 위해서는 地方行政體制의 行政能力向上이 요구된다. 地方行政組織이 中央行政事務를 移讓 받기 위해서는 組織構造가 內務, 農林 中心에서 商工業務를 포함한 組織으로 改編하여야 한다. 이와 함께 地方行政人力의 專門教育의 機會를 확대하면서, 業務에 대한 專門的資質을 向上시켜야 한다. 國家 및 地方公務員의 昇進의 差異解消, 그리고 地方公務員이 단순히 中央行政의 業務執行員이라는 인식에서 탈피하면서, 都市計劃, 交通, 環境, 社會福祉, 產業經濟, 貿易等의 새로운 行政需要에 필요한 行政人力을 充員, 教育시키도록 制度의 개선이 필요하다. 이와 함께 地方政府의 財政能力이 向上되는 方向으로 地方財政에 대한 연구와 國稅와 地方稅의合理的인 調整에 대한 인식이 고조되어, 地方政府의 能力向上과 行政수요에 대한 효율적인 처리능력의 증대를 기대한다.

끝으로 自治事務와 委任事務를 명백히 區分하면서 委任事務가 自治事務의 영역을 침해하는 것을 防止하여야 할 것이다. 앞으로의 自治事務(固有事務)에 대한 적정한 연구가 계속 진행되어야 할 것이다.