

地方自治制 實施에 즈음한 行政機能의 合理的 再配分 方案

A Study on Redistribution of Administrative Functions in Preparation for Local Autonomy

朴 鎬 淑

(內務部 地方行政研修院 教授)

<目 次>

- I. 序 論
- II. 機能配분에 關한 理論的 基礎
- III. 機能再配분을 爲한 原則 및
基準의 定立
- IV. 機能再配分の 基本方向
- V. 結 語

I. 序 論

1. 問題의 提起 및 研究目的

地方化時代와 地方自治制 實施에 즈음하여 현재 이러한 行政環境의 變化에 能動的으로 對應하기 위한 갖가지 研究들이 수행되고 있다. 그중에서도 특히 行政機能의 再配분에 대한 檢討가 활발하게 進行되고 있다.

行政機能의 最適配分은 國民에게 良質의 서비스를 適期에 제공함으로써 궁극적으로 住民의 福利를 最大限 增進시킬 수 있어야

한다. 따라서 行政事務를 여하히 效率的으로 또 民主的으로 配分하느냐 하는 것은 바로 成功的인 行政遂行의 열쇠라고 볼 수 있다.

다시 말해서 行政機能의 配分實態는 하나라 行政의 質的·量的 水準을 評價하는 하나의 基本的인 尺度가 된다고도 볼 수 있다.

이와같은 重要性에 비추어볼 때 行政機能配分の 問題는 時間의 흐름과 行政環境의 變化와 더불어 항상 再檢討되어 機能配分の 最適方案이 꾸준히 摸索되어져야 할 것이다.

따라서 현재 우리가 당면하고 있는 地方自治制의 實施라는 行政環境의 大變革에 즈음하여 行政機能再配분에 관한 研究가 활발히 展開되고 있는 것은 매우 바람직하고도 또한 당연한 일일 것이다.

따라서 本研究도 이러한 時代的 要請에 副應할 수 있는 發展指向的 機能再配分方案을 提示함으로써 地方自治의 基盤을 造成하는데 기여하고 더 나아가 住民便宜와 行政의 民主化를 促進하는데 一助가 되고자 하는 것이다.

2. 研究의 對象·範圍 및 方法

研究의 對象과 範圍은 주로 I)國家와 地方自治團體間 및 II)地方自治團體 相互間의 機能配分問題를 中心으로 하여 論議를 展開시켜 나간다. 그러나 이들 기능배분문제와 直·間接的으로 관련되어 있는 邑·面·洞의 機能配分이나 民間移讓이나 委託 및 公社(또는 제 3섹타)의 機能配分 問題도 部分的으로 취급하였다.

以上の 研究對象을 다루는데 있어서 우선 機能配分에 관한 理論的 接近을 시도한 다음 이어서 機能配分의 原則과 基準을 定立하고 마지막으로 機能再配分의 基本方向에 관한 筆者의 見解를 提示하였다.

研究의 方法은 주로 文獻調査에 依存하되 必要한 경우 實務擔當公務員이나 關係專門 家들과의 面接도 部分的으로 실시하였다.

II. 機能配分에 關한 理論的 基礎

1. 機能配分의 意義와 性格

行政機能配分의 問題를 고찰함에 있어서 是 何보다 機能(配分)이란 何를 意味하며, 該 問題는 어떠한 性格을 가지는 것인가를 살펴볼 必要가 있을 것 같다.

機能이라는 用語는 극히 多義的인 개념으로서 論者에 따라 該 意味나 內容이 구구하다. 이것을 靜態的인 制度에 대응하는 動態的인 概念으로 이해하여 地方行政制度의 運營實態를 意味하는 것으로 해석하기도 하고, 地方自治團體가 담당·처리하는 行政事務를 意味하는 것으로 해석하기도 한다. 또 地方自治團體의 作用과 同意語로 해석하여 行政

事務뿐만 아니라 立法作用·司法作用·財政權力作用 등과 같은 모든 作用을 포괄하는 뜻으로 使用하기도 하고, 혹은 地方自治團體가 수행하는 役割을 意味하는 것으로 使用하기도 한다.¹⁾

이와 같이 機能(配分)이라는 用語는 多義的 概念으로서 論者에 따라 매우 多樣하게 사용되고 있으나 여기에서는 中央政府나 地方政府가 制度上 또는 事實上 擔當·處理하는 行政事務를 意味하는 것으로 規定하여²⁾ 事務配分이라는 用語와 同意語로 사용하고 자 한다.

그런데 이러한 行政機能配分의 問題는 먼저 國家(中央政府)의 政治·行政 및 地方自治團體의 政治·行政의 民主化라고 하는 政治權力的 側面의 問題임과 同時에 한편으로는 國家와 地方自治團體間에 있어서 國民, 즉 住民을 위한 行政의 效率的 運營의 確保라고 하는 技術的·機能的 側面의 問題로 파악된다.³⁾

그리하여 機能配分의 問題는 한 國家에 있어서 權力配分의 問題이며 政治的 問題임과 동시에 能率의 問題이기도 하다. 따라서 機能配分의 問題는 첫째로, 該 事務를 처리할 權限이 어디에 있는가를 定하는 政治權限의 糾明이고, 둘째로 누가 支拂할 것인가

1) 崔昌浩 “國家와 地方自治團體間의 機能의 再配分” 「行政研究」, 第 5輯, 建國大學校附設行政問題研究所, (1980), p.5.

崔昌浩, 「韓國地方行政의 再認識」 (서울: 三英社, 1983), p.152.

2) 金南炫·金廣來, 地方行政의 理論과 實際 (서울: 法文社, 1983), pp.375~376.

3) C.J.Friedrich, “The Nature of Administrative Responsibility”, in Peter Woll, *Public Administration and policy*(New York: Harper and Row Publishers, 1966), p.23參照

室井力, 「行政事務配分の理論と現状」 (日本東京: 經草書房, 1980), p.6.

(Who pays?)하는 經費負擔의 糾明이며, 셋째로 누가 責任질 것인가(Who is accountable)하는 行政責任의 所在糾明에 그 意義가 있다.⁴⁾ 또 副次的으로는 行政의 能率化, 住民 便益의 增進 및 地方行政機能의 強化라는 側面에서도 그 意義를 찾아볼 수 있다.

그런데 이러한 行政機能配分の 問題는 여러가지 制度 및 環境 등과 매우 밀접한 關聯을 지닌 複雜한 性格을 가지고 있다.

우선 첫째로, 行政機能配分은 地方行政上의 階層構造(tier system)와 밀접한 關係를 가진다.⁵⁾ 즉, 지방자치체층이 單層構造(single-tier system)인 경우에는 國家와 단일의 地方自治團體 사이의 機能의 2원적 배분이 문제되는 것이고, 지방자치체층이 2層構造(two-tier system)인 경우에는 國家-廣域自治團體-基礎自治團體 사이의 3차원적 배분이 문제되며, 지방자치체층이 3層構造인 경우에는 國家와 각 自治階層 사이의 4원적 배분이 문제되는 것이다.

둘째, 行政機能配分の 問題는 地方自治團體의 管轄區域과 밀접한 關係를 가진다. 이러한 事實은 1948年 英國의 地方自治境界委員會(Local Government Boundary Commission)가 第 2回 報告書에서 “機能再配分(redistribution of functions)의 問題는 區域(area)의 問題와 긴밀히 結合되어 있는 것이

며, 兩者는 결코 분리하여 생각될 수 없다.”⁶⁾고 지적한 것을 보아도 충분히 짐작이 간다.

셋째, 行政機能配分은 中央執權 및 地方分權과도 밀접한 關係를 가진다. 中央執權體制下에서는 行政處理의 統一성과 能率성을 強調하여 行政機能이 中央 또는 上級自治團體에 集中的으로 配分되는 反面 地方分權體制下에서는 行政機能이 地方自治團體 특히 基礎自治團體에 우선 배분되는 것이다. 그런데 中央集權과 地方分權의 問題는 中央 및 地方行政體制 全體와 關係되는 매우 포괄성이 큰 문제라 할 수 있다.⁷⁾

2. 機能配分の 方式

國家와 地方自治團體間 그리고 廣域自治團體와 基礎自治團體間에 機能을 配分하는 方式은 나라마다 틀리나 대체로 個別的 指定方式, 包括的 委託方式 그리고 折衷式 등 세가지로 大分할 수 있다.⁸⁾

가. 個別的 指定方式

이는 機能(事務)을 個個의 地方自治團體別, 事務種目別로 指定하여 配分하는 方式으로서 英國이나 美國을 비롯하여 캐나다, 호주, 스웨덴, 덴마크 등의 나라에서 채택하고 있다.

이 方式은 各 段階의 政府單位相互間에 機能配分이 明確하여 機能重複이 없으며 責任限界가 明確하고 國家의 不必要한 統制를 防止할 수 있다는 長點이 있는 反面, 지나친 個別성과 特殊性의 강조로 統一성이 沮害되고 있다는 것과 個別法을 制定하는데 각 自治團體나 議會에서 지나친 精力을 소모하기 쉽다는 점이 短點으로 지적된다.⁹⁾

英國의 경우 過去부터 一般법인 地方自治法(The Local Government Act)외에 個個의

4) 韓國地方行政研究所, 「地方行政機能分析에 關한 研究」(1985. 10), pp.102~104.

5) 崔昌浩, 「地方自治制度論」(서울: 三英社, 1988), p.301.

6) 長濱政壽, “地方自治と區域”, 日本行政學會, 「地方自治の區域」(日本東京: 經草書房, 1957), pp.6-7.

7) 崔昌浩, “韓國地方行政區域의 改編에 關한 研究”, (建國大學校 大學院 博士學位論文), p.17參照.

8) 孫在植, 「現代地方行政論」(서울: 博英社, 1984), pp.115~118.

9) 南洵鎮, “地方自治制度變化에 따른 機能配分에 關한 研究”, (서울大學校 行政大學院 碩士學位論文), pp.12~14.

韓國地方行政研究院, 地方政府 機能模型에 關한 研究(1987. 8), p.13參照

地方自治團體에 適用되는 個別法이 있어서 同種의 自治團體라 하더라도 그 規模 및 行政機能의 配分內容이 相異하였으나 最近에는 몇가지 一般的 機能配分の 方式을 設定하여 完全한 個別的 指定方式에서 다소 벗어나고 있다.¹⁰⁾ 그 例로 ①같은 機能은 같은 階層에 配分하는 方式, ②같은 機能을 서로 다른 階層에 配分하는 方式, ③같은 機能을 여러 階層에 同時에 配分하는 方式이 混用되고 있다.

또 美國은 自治團體別로 區域, 機構, 事務, 權限 등을 規定한 憲章을 採擇하는 方式으로 州別로 약간씩 다른 方式을 1種 또는 數種을 混合하여 採擇하고 있다.

나. 包括的 委託方式

이 方式은 地方自治團體의 區別없이 包括적으로 일괄해서 機能을 委託하고 法律로 금지한 事項이나 國家 또는 他團體에 배타적으로 주어진 事務를 除外하고는 모든 事務를 處理할 수 있도록 하는 방식이다. 이 方式은 프랑스와 독일을 비롯하여 서유럽제국이나 프랑스령이었던 아프리카諸國에서 많이 채택하고 있다.

이는 機能配分の 融通性 및 彈力性을 維持할 수 있다는 長點은 있으나 각 단계의 政府單位 相互間에 事務配分이 不明確할 뿐만 아니라 地方自治團體가 담당하고 있는 自治事務와 委任事務의 限界도 모호하여 事

務處理의 重複이나 中央政府 (또는 上級團體)의 無節制한 統制·監督을 초래하기 쉽다는 短點이 있다.

프랑스의 경우는 法律과 大統領令에 의하여 自治團體의 地位와 機能을 一律적으로 규정하고 있고 獨逸은 各州의 憲法과 法律에 自治團體의 機能을 包括적으로 規定하고 있으며 그 內容은 州別로 相異하다.¹¹⁾

우리나라도 1988년의 第 7次 地方自治法 改正 以前에는 包括的 委託方式에 입각해 있었다.

다. 折衷式

個別的 指定方式과 包括的 委託方式을 折衷한 形式으로서 이 方式에는 나이지리아의 事務目錄選定方式과 日本의 例示的 包括方式 등이 있다.

나이지리아의 事務配分方式은 地方自治團體가 處理할 수 있는 事務를 目錄化한 다음, 當該 自治團體가 行·財政能力을 고려하여 처리가능한 事務를 選定토록 하는 方式이다.

日本의 경우 廣域自治團體, 基礎自治團體가 處理할 事務 및 地方自治團體 首長에게 委任할 事務를 法律에 例示하여 包括配分하고 있다. 地方自治法 別表 1~4에서는 同法 第 2條와 第 148條를 근거로 都道府縣이 처리할 事務와 都道府縣知事が 처리할 事務, 市町村이 이 처리할 事務와 市町村長이 처리할 事務를 包括적으로 例示하고 있다.¹²⁾

우리나라도 1988년의 第 7次 全文改正 地方自治法에서는 日本의 경우와 같이 廣域自治團體가 處理할 事務와 基礎自治團體가 處理할 事務를 例示하여 一括配定하는 例示的 包括方式을 채택하고 있다.¹³⁾

10) Tony Byrne, *Local Government in Britain* (Harmondsworth: Penguin Books, 1985), pp.69~71

11) 韓國地方行政研究院, 地方政府 機能模型에 關한 研究 (1987. 8), p.15

12) 秋本敏文 田中宗孝, 地方自治制度 現代地方自治全集 (日本東京: ぎょうせい, 1978), pp.385~399.

13) 地方自治法 第 9條, 第 10條, 第 11條.

3. 主要外國의 機能配分 實態

機能配分의 方式과 그 구체적 配分實態는 各國의 傳統과 歷史, 行政理念 및 事務의 性質 등에 따라서 나라마다 多樣할 뿐만 아니라 또한 廣域自治團體와 基礎自治團體의 類型도 일정하지 않기 때문에 機能配分의 實態를 파악하고 이들을 상호 비교하기란 그리 용이한 일이 아니다. 그러나 여기서는 I)英國 II)美國 III)프랑스 IV)日本 등에 대한 機能配分實態를 간단히 살펴봄으로써 機能配分에 관한 몇가지 시사점을 얻고자 한다.¹⁴⁾

가. 英國

1) 概要

英國의 地方自治制度는 1972년의 立法措置(Local Government Act)以後 모든 地域에서 2階層 地方行政組織을 確立하였으나 1985년의 地方自治法 (Local Government Act)改正으로 大런던(GLC) 및 6個 廣域自治團體 (MCC)가 폐지됨에 따라 大都市地域에서는 單層制 自治構造가 되었다.¹⁵⁾

2) 法的 根據

地方自治團體의 機能은 광범하나 國會立法이 부여한 權限下에 행하여진다. 地方自治團體의 權限가운데는 制度法의 規定에 따라 반드시 행하여야 할 義務的인 權限과 地方自治團體가 決定하는 바에 따라 수행하는 것이 許容되는 權限이 있다. 그 權限은 地方

法(즉 私立法: local legislation or private legislation)에 의하여 부여되기도 하지만 主要權限은 中央政府가 추진하여 만든 公立法(Public General Acts)속에 규정되어 있는 것이 보통이다.¹⁶⁾

20세기에 들어 지방자치단체의 機能이 점차 擴大되는 것은 地方政府의 基本形態를 바꾼 다음의 法律에 起因한다. 즉 1963년의 런던政府法 (The London Government Act)과 1972年 (Northern), 1973年(Scotland) 및 1974年 (England Outside Greater London 및 Wales)의 地方自治法(The Local Government Act) 그리고 1980년의 地方政府計劃 및 土地法(The Local Government Planning and Land Act)이 그것이다.¹⁷⁾

3) 機能配分

영국에서는 지방행정 각 階層사이의 機能配分이 個別法規에 명확하게 규정되어 있기 때문에 혼란이 없다.

農村地域에 있어서 County는 교육, 도서관, 민생 등의 기능을 행하고 district는 地方計劃, 환경위생, 건축, 소도르 관리, 전개수집, 개발규제 등을 행하여 兩者는 위탁, 녹지, 공원 등에 관하여 협동한다.

런던과 大都市圈에서는 The Greater London과 Metropolitan County가 폐지됨에 따라 그가 담당하던 교육, 지방계획, 교통, 소방 등을 해당 特別機關(ad hoc authority)에 이관하고 주택, 녹지, 공원, 스포츠, 치안, 재판 등을 district에 이관하였다.

警察業務는 農村地域에서는 County가 처리하나, 大都市圈에서는 County가 폐지됨에 따라 이를 警察廳에 이관하고, 런던地域의 首都警察

14) 南洙鎭, 前揭論文, pp.24~43參照.

15) 韓國地方行政研究院, 「外國의 地方自治制度 比較研究」(1986. 1), p.135.

16) 上揭書, p.153.

17) Eileen Martin Harloff, *The Structure of Local Government in Europe* (The Hague: IULA Publication, 1987), p.152.

은 원래부터 中央政府의 管轄 아래 있다.¹⁸⁾

나. 美 國

1) 概要

美國의 地方自治制度는 多樣性이 特色이다. 美國의 地方自治團體는 카운티, 市(municipality), 타운십 및 타운 特別區等 種類가 많으며 또한 同一種類의 自治團體라도 州에 따라 그 명칭과 기능이 서로 다르다.

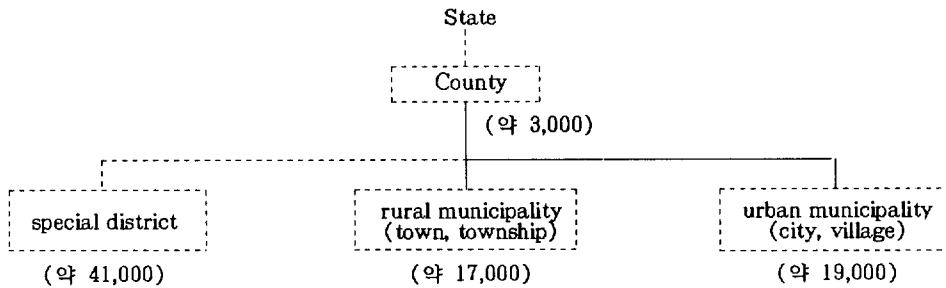
美國의 地方自治團體는 ① 地方自治團體와 準地方自治團體 ② 一般地方自治團體 (多目的 地方自治團體)와 限定的地方自治團體 (特別地

方自治團體)로 分類된다. 地方自治團體의 種類와 地方自治制度를 表와 圖로 나타내면 각각 다음 <表 1>, [圖 1]과 같다.¹⁹⁾

<表 1> 美國 地方自治團體의 種類

區 分	自 治 團 體	準自治團體
一般의自治團體	市(municipality)	county township town
限定的自治團體	—	special district

[圖 1] 美國 地方自治制度



凡例 : 는 自治團體
 는 準自治團體
() 안의 數字는 團體數

2) 機能配分

地方自治團體가 分擔하고 있는 機能은 一般의 地方自治團體 즉, 카운티, 타운십 및 타운 市間

에 많은 차이를 보이고 있다. 그 原因은 ① 所在하는 地方自治團體의 種類 ② 地域的·地方的 傳統 ③ 地域的 特性등이다.²⁰⁾

美國의 地方自治團體의 事務는 ① 傳統事務

18) Peter G. Richards, *The Local Government System* (London: George Allen and Unwin, 1983), pp.66~72, 180~183.

崔昌浩, 「地方自治制度論」(서울: 三英社, 1968), p.631에서 再引用.

19) 吉田雅彦, 「外國의 地方制度」, 現代地方自治全集 24 (日本東京: ぎょうせい, 1977), p.219. 崔昌浩, 前掲書, p.637.

20) 吉田雅彦, 前掲書 pp.255~260.

② 新規事務 ③ 內務管理事務로 나눌 수 있다.²¹⁾

傳統事務는 종래부터 基礎的인 事務로 處理하여 온 事務로서, 州事務와 連繫되는 것이 많으며 州事務의 畧체가 농후하다. 農村地域을 中心으로 하여 주로 county에서 처리되고 있는 事務가 여기에 해당된다.

新規事務는 都市化에 따라 發生되는 새로운 事務로서 州事務와는 連繫가 적으며, 住民의 要

請에 의하여 獨自的으로 發生한 事務로서의 畧체가 농후하다. 都市地域을 中心으로 주로 市에서 처리되는 事務가 이에 해당된다.

內部事務는 地方自治團體가 組織으로서 存立하고 活動하기 위한 事務로서 各團體에 共通되는 事務이다.

이들 主要事務內容은 다음 <表 2>와 같다.

<表 2> 美國의 地方自治團體 事務

	區 分	事 務 名
傳統事務	軍 事	民間防衛
	司 法	裁判所·檢屍·檢察·刑務所·恩赦·假釋放
	治 安 維 持	警察
	選 舉	選舉人資格認定·選舉執行管理
	登 記 · 登 錄	出生·死亡登錄·公式記錄(遺言書·抵當證書等)의 登記保管
	社 會 福 祉	生活保護·兒童福祉
	道 路	道路, 街路, 橋梁等의 建設 및 維持
	教 育	國民·中學校의 設置 및 管理, 圖書館·社會教育
	保 健	保健·醫療扶助·病院의 設置 및 管理
	環 境	自然保護
	產 業	產業振興
其 他	度量衡規制	
新規事務	治 安 維 持	消防·救急
	衛 生	公衆衛生·下水道·廢棄物處理
	環 境	公園·레크레이션施設·環境汚染防止
	住 宅 及 再 開 發	住宅(公營住宅포함)·都市再開發
	計 劃	地域計劃 또는 都市計劃·土地利用規制(用途規制)
公 營 企 業	水道·電氣·가스	
內 部 管 理 事 務	① 租稅賦課(財産評價·課稅·徵稅), ② 地方債發行, ③ 豫算制定, ④ 公有財産管理	

資料出處：地方行政研究所, 前掲論文, pp.49~50.

가) 카운티의 事務

카운티의 主要事務는 傳統事務가 된다. 그러나 時代의 要請으로 特히 市가 없는 未法人化地域 卽, 農村地域에서는 新規事務의 大

21) 地方行政研究所, “美國의 地方自治制度(I)” 比較行政 第11號(1987. 3), p.49.

부분을 카운티가 처리하고 있는 事例도 적지 않다. 또한 州의 事務擴大에 따라 카운티의 事務도 增加되고 있다.

카운티의 主要한 事務에는 ①教育 ②警察 ③消防 ④道路 ⑤社會福祉(生活保護) ⑥選舉 ⑦徵稅 등이 있다.

나) 타운십 및 타운의 事務

타운십의 事務와 타운의 事務는 상당히 다르다.

타운십의 事務는 州에 따라 그리고 同一州內에 있어서도 각 타운십에 따라 크게 다르며, 그 事務의 量과 範圍도 감소하는 추세에 있다. 타운십은 카운티事務와 관련된 補充的 事務를 限定的으로 처리하고 있다. 타운십의 事務를 가장 限定하고 있는 州에 있어서는 타운십은 겨우 租稅의 賦課·徵收를 하거나 또는 司法上 및 選舉上의 區劃에 지나지 않거나, 기껏해야 道路의 保全, 약간의 社會福祉關係事務 및 保健關係事務를 管掌하는데 지나지 않는 경우도 있다.

비교적 넓은 범위의 事務를 管掌하는 타운십의 경우 主要事務에는 ①教育, 圖書館 ②道路 및 橋梁의 建設·維持 ③警察, 消防 ④社會福祉(生活保護) ⑤病院 ⑥廢棄物 處理 ⑦레크레이션施設 ⑧墓地管理 등이 있다.

타운도 그 本來 使命은 카운티의 行政을 補充하는데 있으나 타운십과는 달리 보다 광범위한 事務를 管掌하고 있는 것이 보통이며 실제로는 카운티 本來의 事務의 大部分과 市 事務의 大部分을 아울러 處理하고 있다.

다) 特別區의 事務

特別區는 特別區 設置目的에 相應하는 事務를 各各 처리하고 있다. 全特別區를 통하

여 一般會計支出額에서 본다면 教育和 圖書館이 85.5%를 차지하고 있다.²²⁾

라) 市의 事務

市(municipality)는 新規事務를 中心으로 하면서 傳統事務도 相當部分 處理하고 있다. 市는 都市地域에 설치되기 때문에 카운티와 같은 종류의 事務를 處理할 때에도 보다 광범위하게 고도의 內容과 水準으로 處理되는 것이 보통이다.

市の 事務에 있어서는 水道事業, 가스事業, 電氣事業등 公營企業이 重要한 事務가 되는 경우가 많다.²³⁾

以上 地方自治團體의 種類別事務가 一般會計 支出額에서 차지하는 比重을 살펴보면 다음 <表 3>과 같다.

다) 프랑스²⁴⁾

1) 概要

프랑스는 市民革命을 거쳐 1800년에 나폴레옹에 의하여 형성된 中央集權的 地方制度를 오랜 기간 유지하여 왔다.

1980년대에 이르러 이러한 전통적인 地方制度를 개혁하여 地方分權化를 촉진하려는 움직임이 활발해져, 1982년 3월에 이른바 地方分權法이 제정되어, 지방제도의 새시대가 시작되었다. 즉 이 법에 의하여 프랑스의 地方自治團體의 종류, 내부조직, 중앙통제의 방식 등이 개편되었고, 이어 1983년의 이른바 國家와 地方간 事務權限의 再配分에 관한 法律과 新地方公務員法에 의하여 機能配分과 地方人事制度가 개편되었으며, 그 외에 이른바 新地方選舉法과 新地方財政法 및 住

22) 吉田雅彦, 前掲書, p.267.

23) 上掲書, pp.267~268.

24) 崔昌浩, 「地方自治制度論」(서울:三英社, 1988), pp.643~645.

民參與制度 등의 立法化로 지방제도의 모든 측면에서의 改革이 進行되고 있다.

〈表 3〉 美國 地方自治團體 (種類別)의 處理事務比重
(1976~'77會計年度 一般會計支出額에서 算)

區 分	合 計	카운티	市	타운및타운십	特別區
總 計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
教育·圖書館	45.0①	16.0②	15.0②	31.4①	85.5①
社 會 福 祉	7.0③	18.7①	8.2④	1.0	—
警 察 · 消 防	7.7②	5.8⑤	18.0①	13.1③	0.4
病 院 · 保 健	6.9④	15.6③	6.0	1.1	3.3②
道 路 · 街 路 · 駐 車 場	5.6⑤	9.7④	8.1⑤	16.6②	0.3
下 水 道 · 塵 芥 處 理	5.4	3.2	10.3③	7.7④	2.5③
公 園 레크레이션 自然資源	2.8	3.5	4.6	3.2⑤	1.1⑤
都 市 再 開 發 · 住 宅	1.9	0.1	3.2	0.2	2.0④
其 他	17.7	27.4	26.5	25.7	4.9

資料出處：地方行政研究所, 前掲論文, p.51.

註) ①②③……은 比重의 順位

2) 地方自治單位

프랑스의 현재의 地方制度는 Paris Région 을 포함하여 全國을 22개의 région으로 나누고, 이를 다시 95개의 département으로 나누며, 그 밑에 全國 약 36,500개의 commune이 있다.

département과 commune사이에 313개의 arrondissement과 3,052개의 canton이 있으나, arrondissement은 단순한 행정상의 단위로서 département과 commune사이의 連結官的 役割밖에 하지 못하며, canton은 département議會 議員을 選出할 때의 選舉區 및 徵兵事務區域에 지나지 않았다.

1982년의 新地方分權法에 의하여 région이 새로이 廣域自治團體로 됨으로써 프랑스에서는 région-département-commune의 3계층

의 地方自治制가 채택되었다.²⁵⁾

그러면 이제 프랑스의 地方自治制度를 간단히 圖로 나타내면 다음 [圖 2]와 같다.

3) 機能配分

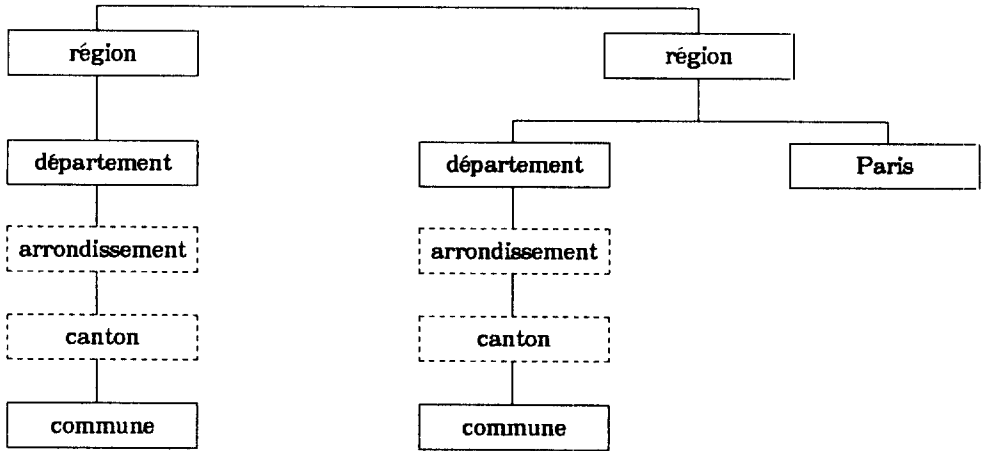
프랑스에 있어서 département은 commune의 예산의 승인, commune사이의 關係에 관한 분야에서 광범한 權限을 가지며, 고속도로, 공적부조, 사회복지 및 일정한 공교육의 업무를 수행한다. commune은 상공업, 도로 건설, 민생 기타 지방적 서비스업무를 수행한다. département의 狹小性을 극복하고 廣域的인 행정수요에 응하기 위하여 2~8개의 département을 하나의 지역단위로 묶어 région을 두고 있는데, 地方自治團體로서의 region이 담당하는 기능은 아직까지 유동적이

25) 韓國地方行政研究院, 「外國의 地方自治制度 比較研究」(1986. 1) pp.198~201.

나, 現在로서는 région의 經濟的·社會的·衛生的·科學的 發展, 國土의 整備, 그리고

région의 一體性的 確保 등을 주로 담당하고 있다.

〔圖 2〕 프랑스의 地方自治制度



凡例: 는 自治團體
 는 非自治團體

라. 日 本

日本の 地方自治團體는 크게 普通地方自治團體와 特別地方自治團體로 나누어지고 普通地方自治團體는 都道府縣과 市町村으로 區分된다. (地方自治法 §1의 2) 普通地方自治團體가 處理해야 할 事務는 ①公共事務 ②法律 또는 이에 근거한 政令에 따라 普通地方自治團體에 속하는 事務 ③그 區域內에 있어 其他의 行政事務로서 國家事務에 속하지 않는 것이다. (同法 §2②)

都道府縣과 市町村이 어떤 機能을 遂行하고 있는가를 地方自治法에서 包括적으로 例示하고 있다.

먼저 市町村은 基礎自治團體로서 都道府

縣이 처리하는 것으로 되어 있는 事項을 除外하고 一般的으로 地方自治法 第2條 第3項에 例示된 事務를 처리한다. (同法 §2④)

都道府縣은 市町村을 포괄하는 廣域自治團體로서 ①地域綜合計劃의 策定, 道路·河川등 公共施設의 建設·改良 및 維持 管理, 대규모 토지개발사업의 시행 등 廣域에 걸치는 事務 ②의무교육 기타교육의 수준유지, 警察管理·維持, 社會福祉事務 및 社會保險事業의 基準維持, 土地收用, 各種 營業許可 기타 規制등 統一的인 처리가 必要的인 事務 ③國家와 市町村 사이에서 連結, 市町村의 조직 및 운영의 合理化에 관한 助言·勸告·指導, 市町村의 事務處理에 관한 一般的

基準의 設定, 審査請求에 대한 裁決등 市정村에 관한 連結調整事務 ④高等學校, 盲學校, 圖書館등 施設의 설치·관리, 생활곤궁자 및 신체장애자 보호, 農村水産業 및 中小企業 기타 産業의 指導 및 진흥 등 一般의 市정村이 처리하기에는 不適當하다고 인정되는 규모의 事務를 處理한다.²⁶⁾

그리고 大都市의 경우 事務特例가 一部 認定되고 있다. 東京都의 특별구에 있어 一般 市정村과는 달리 事務의 一部를 都에 留保하는 경우가 있다(同法 § 281). 人口 50萬以上の 市로서 「政令指定都市」는 大都市의 특수성을 인정하여 府縣事務의 一部를 直接 處理할 수 있도록 하고 있다(同法 § 252의 19).

Ⅲ. 機能再配分을 爲한 原則 및 基準의 定立

1. 原則과 基準定立時 考慮要素

合理的인 機能再配分の 原則과 基準을 定立하기 위해서는 우선 機能配分과 關聯된 向後 與件의 變化展望을 해 보아야 한다. 이와 관련하여 장래의 여건변화를 예측해보면²⁷⁾ 우선 첫째로 經濟社會的 發展과 國民意識의 向上은 權力·富·知識·情報·技術 등의 分配를 더욱 要求하게 되고 이에 따라 점차 集中으로부터 分散의 傾向으로 나아갈 것이다.

둘째, 分權化의 추세가 강화됨으로써 國家

의 權限과 機能은 점차 地方政府로 移讓되고, 따라서 地方自治制는 강화되고 점차 정착되어 갈 것이다.

셋째, 地方自治制의 強化와 地方時代의 강조로 國家와 地方間의 財源配分이 地方中心으로 이루어지고 이는 租稅體系의 改編과 國家關與幅의 弱화로 나타날 것이다.

넷째, 公共活動과 民間活動의 領域이 變化하되 民間部門의 比重이 커지고 中間領域으로서의 公社와 같은 第3섹타의 出現이 많아질 것이다.

다섯째, (地方)行政에 대한 住民의 要求는 신속하고 便利한 行政, 能率的이고 民主的인 行政, 自主적이고 自足的인 行政이므로 이러한 要求에 부응하는 方向으로 行政遂行이 變化되어갈 것이다.

이와같이 우리의 行政環境이 量的·質的으로 급속히 變化될 것이 豫見되는 바 이러한 要素들과 관련지워 특히 機能再配分의 問題를 다룰때 유의하여야 할 考慮事項을 몇가지 지적하면 다음과 같다.²⁸⁾

우선 첫째로 基本的인 考慮事項으로서 i)國家와 地方自治團體와의 關係 및 ii)廣域自治團體와 基礎自治團體와의 關係가 검토되어야 한다.

둘째로 外的與件 및 狀況으로서는 i)地方議會의 構成이나 區自治制實施 등과 같은 地方自治制 實施에 따른 與件變化 ii)地方自治團體의 階層構造 iii)國稅와 地方稅의 財源構造 및 中央政府의 補助金 制度 iv)地方自治團體 相互間의 協力問題 v)特別地方行政機關의 機能 등이 면밀히 검토되어야 한다.

세째로 內的與件 및 狀況으로서는 i)行

26) 秋本敏文·田中宗孝, 前掲書, pp.385~386.

27) 韓國地方行政研究院, 「2000年을 향한 地方行政座標」(1986. 12), pp.219~220.

28) 韓國地方行政研究院, 「地方政府 機能模型에 關한 研究」(1987. 8) pp.64~70.

· 財政的 能力水準 및 受容態勢 ii) 地域與件 및 特性 iii) 公社 또는 民間委託 受託機關의 受容能力 등이 검토되어야 한다.

2. 機能再配分の 原則

機能의 合理的 配分은 行政事務의 民主的 이고도 效率的인 遂行에 가장 重要한 要素가 된다. 그런데 具體的으로 어떤 事務를 어느 段階의 地方自治團體에 配分할 것인가는 이미 前項에서 논의한 諸要素에 대한 考慮와 아울러 全體 事務에 대한 多角的인 診斷과 個個事務의 성격과 변모추세를 예견하는 展望分析을 하여야만 가능하다.

그러면 以下에서는 이러한 諸事項들을 비교적 잘 검토·수용하였다고 생각되는 機能配分の 原則에 대한 몇가지 見解들을 정리하고 이들을 상호 비교해 보고자 한다.

가. Shoup 使節團의 見解

Carl S. Shoup 博士를 團長으로 하는 Shoup 使節團이 1949년에 日本의 實情을 조사하여 聯合國最高司領官에게 제출한 報告書(Report on Japanese Taxation)에서 機能配分の 原則으로서 ①行政責任明確化의 原則 ②能率의 原則 ③基礎自治團體優先의 原則등 세가지를 提示하였다.²⁹⁾

나. 日本 臨時行政調查會의 見解

日本의 臨時行政調查會는 2년이상에 걸쳐 日本의 機能配分の 實態를 조사·연구한 끝에 1964년에 제출한 「行政事務의 配분에 관한 改革意見」에서 機能配分の 原則으로서 ①現地性的의 原則 ②綜合性的의 原則 ③經濟性

의 原則을 제시하였다.³⁰⁾

다. 金甫炫 金庸來氏의 見解

우리나라의 政府單位間 (中央政府와 地方自治團體間 또는 上級自治團體와 基礎自治團體間)의 行政機能配分の 不合理성을 감안하여 다음과 같은 機能配分の 原則을 제시하고 있다.³¹⁾ 즉 ①基礎的自治團體 優先의 原則 ②行政責任 明確化의 原則 ③行政能率 向上의 原則 ④行政需要 特殊性 適合의 原則 ⑤計劃과 執行의 分業原則 ⑥利害關係範圍의 原則 ⑦經費負擔能力의 原則 등이 그것이다.

그리고 이외에도 崔昌浩교수는 不競爭의 原則, 經濟性的의 原則, 現地性的의 原則, 綜合性的의 原則등 넷을 들며,³²⁾ 朴文玉교수는 위 金甫炫·金庸來 兩氏의 見解와 비슷한 原則을 提示하고 있다.³³⁾

이제 이상에서 제시된 行政機能配분에 관한 諸見解들을 종합적으로 比較·檢討하기 위하여 表로 만들어 보면 다음〈表 4〉와 같다.

우리는 이表를 통하여 특히 I) 行政責任 明確化의 原則 II) 行政能率 向上의 原則 III) 現地性的의 原則 IV) 綜合性的의 原則이 여러사람들에 의하여 機能配分の 重要原則으로서 共通的으로 지적되고 있음을 알 수 있다. 더우기 이 4가지 原則 가운데에서도 특히 行政能率 向上의 原則은 各人이 모두 지적하는 原則으로서 機能配分の 原則들 중에서도 가장 重要視되는 原則인 것 같다.

29) 鄭世煥, 「地方行政學」(서울: 法文社, 1984), p.156.

30) 上掲書, pp.156~157

31) 金甫炫·金庸來, 「地方行政의 理論과 實際」(서울: 法文社, 1983), pp.391~392.

32) 崔昌浩, 前掲書, p.304.

33) 朴文玉, 「行政學」(서울: 新泉社, 1978), pp.666~667 參照.

〈表 4〉 行政機能配分原則에 대한 諸見解의 比較

	Shoup 사절단	日本 임시 행정조사회	崔 昌 浩	金甫炫· 金庸來
행정책임 명확화의 원칙 (불경합의 원칙)	○		○	○
능률향상(경제성)의 원칙	○	○	○	○
현지성의 원칙 (기초자치단체우선의 원칙)	○		○	○
계획·집행분업의 원칙				○
행정수요특수성의 원칙				○
종합성의 원칙		○	○	○
경비부담능력의 원칙		○		○

3. 機能再配分の 基準

여기에서는 이미 앞에서 論議한 바 있는 i) 行政環境의 考慮要素와 ii) 機能配分의 原則 및 iii) 1988년의 論文改正 地方自治法에 규정된 基準등을 綜合的으로 검토하여 機能配分에 관한 基準을 提示하고자 한다. 가급적 地方自治法에 충실하여 i) 國家와 地方自治團體間 및 ii) 地方自治團體相互間의 機能配分基準을 주로 다룰 것이지만 이들과의 유기적 관련성을 고려하여 郡·面·洞의 機能이나 民間委託機能 및 公社(또는 第 3섹터)活用可能機能 등에 대해서도 간략히 살펴볼 것이다.

가. 國家와 地方自治團體間의 機能配分 基準

국가와 지방자치단체간에 機能을 配分함에 있어서는 그 性質上 당연히 國家가 處理하여야 할 事務를 제외하고는 모두 地方自治團體에 配分하는 것이 원칙이다. 地方自治

法 第11條에서는 “國家事務의 處理制限”이라는 題下에 地方自治團體가 處理할 수 없는 國家의 事務를 들고 있는데 이 규정이 列擧인지 例示인지는 同法律上으로는 판단하기 곤란하나 列擧規定으로 해석하여 同條에 규정된 사무 이외의 모든 事務는 地方自治團體가 處理하도록 하여야 한다는 뜻으로 해석하는 것이 옳을 것 같다.

부연하면 地方自治法 第11條는 ‘地方自治團體는 다음 各號에 해당하는 國家事務를 處理할 수 없다’고 하여 國家事務를 다음과 같이 規定하고 있다.

- ① 外交, 國防, 司法, 國稅等 國家의 存立에 必要한 事務
- ② 物價政策, 金融政策, 輸出入政策 등 全國的으로 統一的 處理를 요하는 事務
- ③ 農林·畜·水産物 및 양곡의 需給調節과 輸出入 등 全國的 規模의 事務
- ④ 國家綜合經濟開發計劃, 直轄河川, 國有林, 國土綜合開發計劃, 지정항만, 高速國道,

一般國道, 國立公園 등 全國的 規模 또는 이
와 비슷한 規模의 事務

⑤ 勤勞基準, 測量單位 등 全國的으로 基準
의 統一 및 調整을 요하는 事務

⑥ 우편, 철도 등 全國的 規模 또는 이와
비슷한 規模의 사무

⑦ 高度의 技術을 요하는 檢査·試驗·研究,
航空管理, 氣象行政, 原子力開發 등 地方
自治團體의 技術 및 財政能力으로 감당하기
어려운 事務.

나. 地方自治團體間의 機能配分基準

基礎自治團體는 「아래로부터의 民主主義」
의 實現을 그 理念으로 하는 자치단체이기
때문에 地方的 事務에 관하여 특별한 制限
措置가 없는한 市·郡·自治區는 住民들의
日常生活과 福祉增進에 관련된 業務를 處理
할 수 있는 權限이 우선적으로 부여되어야
한다.

우리의 地方自治法도 이러한 취지에서 제
10조 1항 1호에 廣域自治團體인 市·道의
事務를 든다음 2호에서는 1호에 든 事務를
제외한 事務를 전부 처리할 수 있도록 하고,
市·道와 市·郡·自治區의 事務가 競合하
는 경우에는 市·郡 및 自治區가 우선적으
로 處理하게 하고 있다.

地方自治團體의 事務를 地方自治團體의
종류별로 配分하는 基準은 다음과 같다. 다
만 地方自治團體의 區域·組織 및 行政管理
등에 관한 事務는 각 地方自治團體에 共通
된 事務로 하고 있다 (동법 제10조 제 1항).

1) 市·道의 事務

① 行政處理結果가 2個 이상의 市·郡 및
自治區에 미치는 廣域的 事務

② 市·道 單位로 동일한 基準에 따라 처

리되어야 할 성질의 事務

③ 地域的 特性을 살리면서 市·道單位로
統一性을 유지할 필요가 있는 事務

④ 國家와 市·郡 및 自治區間의 連結·
調整 등의 事務

⑤ 市·郡 및 自治區가 獨自的으로 처리
하기에 부적당한 事務

⑥ 2個이상의 市·郡 및 自治區가 共同으
로 設置하는 것이 적당하다고 인정되는 規
模의 施設의 設置 및 管理에 관한 事務

2) 市·郡 및 自治區의 事務

市·郡 및 自治區는 市·道가 처리하는
事務를 제외한 사무를 처리한다. 다만, 人口
50萬 이상의 市에 대하여는 道가 처리하는
事務의 일부를 직접 처리하게 할 수 있다.

3) 市·道와 市·郡·自治區의 共通
事務

이는 地方自治法 第9條 第2項 第1號에
규정된 事務 (地方自治團體의 區域, 組織 및
行政管理 등에 관한 事務)로서 그 구체적
내용은 다음과 같다.

① 관할구역안 行政區域의 명칭·위치 및
區域의 調整

② 條例·規則의 制定·改廢 및 그 운영
管理

③ 산하 行政機關의 組織管理

④ 산하 行政機關 및 團體의 지도·감독

⑤ 소속 公務員의 人事 厚生福祉 및 教育

⑥ 地方稅와 地方稅外收入의 부과 및 징수

⑦ 豫算의 편성·집행 및 會計監査와 財
產管理

⑧ 行政裝備管理, 行政電算化 및 行政管理
改善

⑨ 公有財產管理

⑩ 戶籍 및 住民登錄管理

⑪ 地方自治團體가 필요로 하는 각종 調査 및 統計의 작성

다. i) 邑·面·洞 ii) 民間移讓 委託
iii) 公社 또는 제 3섹타의 機能配分基準

1) 邑·面·洞의 事務

單純한 執行的 性格의 事務, 定期的으로 반복되는 通常의 事務, 住民과 直接的으로 긴밀히 접촉하는 事務 등이 이에 속하는데 이를 좀더 구체적으로 보면 다음과 같다.³⁴⁾

① 住民生活을 위한 基礎的 서비스事務

例: 住民登錄, 諸證明發給, 民願關係事務等

② 市·郡·區로부터 內部委任된 事務중 邑·面·洞에서 처리함이 타당한 事務

③ 市·郡·區 豫算에 編成되어 있으나 邑·面·洞長이 執行하는 事務

④ 行政處理結果가 邑·面·洞에만 미치는 事務 등이 그것이다.

2) 民間移讓·委託事務

民間에 移讓·委託함으로써 行政의 能率과 주민편익을 도모할 수 있는 事務와 民間部門의 創意와 企業精神을 活用할 수 있는 事務가 이에 해당되는데 이를 좀더 구체적으로 보면 다음과 같다.³⁵⁾

① 청소·수도의 관리등 單純現業의 事務

② 單純한 協議, 承認, 申告 등의 事務

③ 民間部門과 경쟁적 관계에 있거나 企業의 性質을 갖는 事務

④ 試驗·研究·調査등 專門知識이나 技

術을 요하는 事務(단 國家의 事務는 제외)

⑤ 公益性보다 能率性이 현저히 要請되는 事務

⑥ 短期에 多量으로 處理할 必要가 있거나 臨時的인 事務

⑦ 不條理要素가 있고 反復의이고 單純한 執行事務등.

3) 公社 또는 第 3섹타 活用可能機能 公社나 第 3섹타가 運行하는 것이 바람직한 機能은 基本的으로 公益性和 企業性을 同時에 가지는 業務들로서 몇가지 例를 제시하면 다음과 같다.

① 水道事業

② 下水道事業

③ 屠畜場事業

④ 病院事業

⑤ 運送事業

⑥ 墓地, 埋葬등의 事業

⑦ 清掃, 衛生事業등

IV. 機能再配分の 基本方向

여기서는 앞에서 提示한 機能配分の 原則과 基準, 外國의 機能配分事例 등을 토대로 우리의 實情에 맞는 機能再配分の 基本方向에 대하여 몇가지 提言(recommendation)을 하면 다음과 같다.

① 앞으로는 國家와 地方間의 關係가 上下의 關係라기 보다는 오히려 相互 補完의이고 對等한 立場에서 行政事務를 分擔·協調 處理한다는 次元에서 機能再配分이 이루어져야 한다.

② 自治團體의 自治方法·自治組織·自治 財政權 등을 지속적으로 강화하여 地方自治

34) 韓國地方行政研究所, 「地方行政機能分析에 관한 研究」(1985. 10), p.122參照.

35) 上掲書, p.260參照.

大邱直轄市, 「行政의 先進化를 위한 行政組織과 機能의 活性化方案」(第 23回 地方行政研修大會, 1983. 10), pp.253~254.

團體의 行政機能遂行能力과 地域의 統治團體로서의 役割을 強化해 나가도록 하여야 한다.³⁶⁾

또한 形式的·名目的이 아니라 實質的으로 地方의 權限이 強化되도록 機能再配分이 이루어져야 한다.

③ 地方自治制의 未實施에 따라 中央政府가 代行하고 있는 能力은 모두 地方政府로 移讓하여야 한다.³⁷⁾

④ 地方自治法 및 同法施行令에서 地方自治團體의 事務로 例示된 事務는 조속히 地方自治團體에 완전히 移讓措置함으로써 自治團體의 自律性を 提高시켜야 한다.

⑤ 행정환경의 변화와 주민욕구의 증대에 따라 새로이 발생되는 行政需要를 적극 수용하여 이를 中央과 地方間에 再配分되도록 가급적 基礎自治團體優先의 原則을 준수토록 한다.

⑥ 全國的인 統一성을 維持하기 위하여 國家는 必要한 경우 最小限의 基準(standard minimum: 計劃·標準設定)만을 樹立하고 그에 대한 實施·執行은 地方自治團體가 擔當하도록 한다.

⑦ 불요불급한 사무의 廢止와 함께 民間에 대한 事務移讓·委託을 擴大함으로써 변화하는 행정환경에 적극 대처하고 住民의 行政需要를 보다 效率的으로 충족시켜 나가야 한다.

⑧ 自治事務와 委任事務를 明白히 하고 委任事務가 自治事務의 영역을 침해하지 않도록 하며, 또한 兩者는 상호 대립적인 관계

에서 보지 말고 國家의 目的과 地方의 目的이 相互補完·均衡을 이루는 선에서 合理的으로 再配分되어야 한다.

⑨ 機能再配分の 實效성을 確保하기 위하여 機能再配分에 따른 機構·人力의 支援·調整과 財源對策 등이 동시에 강구되어야 하며 또한 關聯法令도 가급적 일괄 整備하여야 한다.

⑩ 機能再配分時 事務委任의 根據를 분명히 規定하여 권한과 책임관계, 감독관계, 경비부담관계 등에서 야기될 수 있는 각종의 혼란을 방지하여야 한다.

⑪ 中央政府의 不當한 監督은 배제되어야 한다. 특히 自治事務에 대한 國家의 權力的 監督은 완전히 배제되어야 한다. 이렇게 하기 위해서는 財政的인 國家補助는 가급적 非自治의 事務에 限하도록 하여야 한다.

⑫ 地方自治團體의 機能과 유사중복되는 特別地方行政官署의 機能을 주민편익 증진과 행정능률의 제고 및 地方行政의 綜合性 確保의 次元에서 과감히 整理·調整해 나가야 한다. 이와 아울러 特別官署의 設置에 關한 合理的인 原則과 基準을 定立하여 特別官署가 지나치게 濫設되는 것은 방지하여야 한다.

V. 結 語

地方自治制 實施에 즈음하여 우리의 行政現實을 냉철히 돌아볼 때 이제 中央政府가 과도한 權限을 행사하여 거의 모든 發展計劃을 전달하고 國民의 多樣한 欲求를 수렴하는데는 많은 限界가 있음을 깨닫게 된다.

따라서 그동안에 누적되어온 行政現實의 問題와 끊임없이 분출하는 새로운 行政需要

36) 韓國地方行政研究院, 「2000年을 향한 地方行政座標」(1986. 12), p.249.參照.

37) loc. Cit.

에 能動的으로 對處해 나가고 地域間的 均衡된 發展을 이룩해 나가기 위해서는 中央政府의 權限을 大幅 地方으로 移讓하여야 할 것이다.

地方政府의 自律性을 더욱 伸張하고 住民의 便益을 增進하며 行政의 民主化와 能率化를 圖謀하기 위하여 行政機能 再配分은 持續적으로 推進되어야 하며 그 實效性이 具現될 수 있도록 內實化를 期하는 不斷한 努力이 傾注되어야 할 것이다.

그런데 具體的으로 權限이나 機能을 地方으로 移讓할 때에는 결코 劃一的으로 할 것이 아니라 당해 地方自治團體의 規模나 行·財政的 能力 등에 따라 탄력적이고도 合理的인 方向으로 수행해 나가야 할 것이다.

그리하여 이러한 우리의 不斷한 努力이 地方自治가 成功的으로 發展·定着되고 분출하는 住民의 기대욕구에 副應하는데 밑거름이 되었으면 한다.