

中央과 地方政府間 機能配分の 論議

姜 東 植*

< 目 次 >

- I. 序 論
 - II. 機能配分の 現況
 - III. 中央과 地方政府間 關係
 - IV. 機能配分の 原則과 決定方式
 - V. 機能配分の 課題
 - VI. 結 論
-

I. 序 論

우리나라의 地方自治는 지난 35년동안 미루어 왔던 地方自治團體長을 1995.6.27, 住民에 의해 直接選出함으로써, 地方議會議員 選出과 더불어 地域住民의 意思에 따른 統治(governance by local residents)의 時代가 막을 올림으로써, 權力構造에 變動을 가져오게 되었다.

地方自治團體長 直選은 地方自治의 완성을 의미한다기 보다는 그 시작이라고 해야 할 것이다. 地方自治를 통한 民主化라는 公式은 더 이상 眞理가 아니며, 앞으로의 課題는 住民의 福利向上, 行政의 效率性 增進으로 인한 住民의 삶의 質을 높이는데 우

* 濟州大學校 行政大學院 副教授.

선적 價値를 두어야 할 것이며, 이제 우리의 관심은 명실상부한 지방자치의 시대를 맞아, 地方政府의 自律性을 어느 정도까지 增大시킬 수 있는가에 초점이 모아져야 할 것이다.

地方政府는 그 地域社會의 생활에 필요한 각종의 公共서비스를 供給하고 있으며, 지역주민들에게는 直接·間接으로 그들의 삶의 모든 領域에 영향을 미치게 한다. 그러므로 地方政府의 역할의 중요성은 地方自治團體의 長 直選과 더불어 더욱 強調되고 있다. 그러나 아무리 住民들의 손에 의해 지방자치단체의 장이 直選되었다 해도 地方政府가 獨自적으로 지방의 모든 문제를 해결할 수는 없기 때문에 倂連적으로 中央政府와 긴밀한 관계를 맺게 되는 것이다.

그래서 오늘날의 어떤 국가이든 中央政府와 地方政府間의 관계는 集權과 分權의 조화방안을 모색하고 있는데 이에 관한 발견은 機能의 配分에서 찾아 볼 수 있을 것이다. 이 경우 中央과 地方政府의 機能을 구분하는 論據가 무엇인지를 밝혀야 할 것이다¹⁾. 따라서 中央政府와 地方政府의 관계는 機能配分에 앞서 先行的으로 糾明되어야 할 部分이라 할 수 있다. 즉, 中央政府와 地方政府間의 관계를 파악해야만이 機能配分을 이루는 觀點을 형성할 수 있기 때문이다. 이에 관한 理論的 검토는 우리나라에 적실한 機能配分의 接近論理를 형성하게 하여 發展的 方案의 모색을 가능케 할 것이다.

우리나라의 경우 지금까지 地方自治制 실시의 留保로 中央集權의 慣行속에서 사실상 지방정부가 中央政府의 一線機關의 성격을 지녀 왔는데 이는 기능배분에 관한 규정이 불명확하고 구체화 되지 못했기 때문이다. 더구나 지방정부에 배치된 上位職 공무원은 국가직 공무원이고, 이들에 대한 人事權을 중앙정부가 가짐으로서, 法令의 근거가 없는 訓令이나 行政指示에 의해서도 사무처리가 가능했기 때문에 中央政府의 委任事務 및 規制的 事務가 과도한 실정이었다. 이러한 要因들은 결과적으로 지방정부를 중앙정부의 隸屬機關으로 轉落하게 만들어 각종 불필요한 規制나 監督이 나타나 지방정부의 自治力을 저하시키고 있으며, 委任事務處理에 대한 적절한 財政的 뒷받침이 없어서 지방정부의 財政力을 취약하게 만드는 요인으로 자리해 왔던 것이다.

뿐만 아니라 機能配分과 관련된 法律體系가 廣域自治團體와 基礎自治團體로 구분된 二元論的 接近을 통한 동일한 法 適用體系를 지니고 있어 地方政府의 다양한 行政的 요구들을 제대로 반영하지 못하고 있다.

이러한 점은 地方自治法 자체의 脆弱性에도 기인하지만 중앙정부의 機能配分에 관한 態度에도 문제가 있다. 우리나라의 事務配分의 接近論理와 그 決定方式은 먼저 中央政府의 事務를 확정한 후에 그 나머지를 廣域自治團體에 賦與하고, 그 다음으로 基礎自治團體에 賦與하는 방식의 中央政府 中心的 構想을 해 왔기 때문이다. 따라서 지

1) 本 論文에서 地方政府의 概念은 地方自治團體를 意味한다. 英·美의 경우 地方政府(local government)에 관한 설명은 대체로 地方自治團體를 뜻하기 때문이다. 그리고 中央, 地方政府의 機能配分(distribution of functions)이란 中央, 地方行政의 運營實態, 中央, 地方政府가 처리하는 行政事務, 中央, 地方政府의 포괄적인 作用 등으로 이해되고 있으나, 여기서는 中央, 地方政府가 처리하는 行政事務의 뜻으로 사용하고 있다.

방정부의 의사와는 상관 없이 결정되어진 機能配分들은 中央과 地方政府의 관계를 同伴者關係가 아닌 代行(代理)者관계로 본 결과의 産物로서 나타난 것이라 할 수 있다.

지금까지 中央과 地方政府間의 機能配분에 관한 研究는 그런대로 활발히 연구되어 왔고, 地方自治團體의 長과 議員 直選으로 명실상부한 地方自治時代를 맞아 機能配분에 관한 문제는 앞으로 활발한 研究活動이 있을 것이다.

中央과 地方政府間의 機能配分 問題는 財政, 人力, 區域 등과 밀접한 관계를 맺고 있어 綜合的인 接近이 필요하나 研究의 廣範圍性 때문에, 本 論文은 中央과 地方政府間의 機能配分問題에 局限, 이를 위한 理論的 기초를 마련하고, 中央과 地方政府間의 바람직한 관계를 모색하는 데 研究의 目的을 두었다.

II. 機能配分の 現況

政府機能이 중앙과 지방정부에 배분된 현황은 總務處²⁾와 地方行政研究院 등이 調査한 것이 있으나 여기서는 總務處의 조사를 基準으로 中央·地方政府間의 기능배분관계를 살펴 보기로 한다³⁾.

1. 總務處의 調査

1) 中央과 地方政府機能의 總括

總務處가 1993년 中央과 地方政府를 포함한 國家의 機能을 각종 法律과 大統領令, 그리고 部令⁴⁾에 나타난 機能으로 파악하고, 全部處를 대상으로 이에 대한 傳授調査를 실시하여 나타난 결과는 < 표 1 >에 提示된 것과 같다⁵⁾.

<표 1> 中央과 地方事務區分 總括

계	국가사무	위임사무	지방사무
15,774	11,744	1,920	2,110
(100%)	(75%)	(12%)	(13%)

자료: 중앙·지방사무총람, 총무처, 1994, p.23.

2) 총무처, 중앙·지방사무총람, 1994, P.23.

3) 총무처와 지방행정연구원의 정부간 기능배분에 관한 자료는 조사의 한계로 인해 차이를 보이고 있다. 총무처의 조사는 지방자치단체가 수행하는 기능은 지방자치단체의 조례, 규칙, 위임전결규정 혹은 사무분장의 형태로 규정되어 있는 경우가 많은데 이를 포함하지 않고 있으며, 지방행정연구원의 조사는 표본조사라는 문제점 뿐만 아니라 중앙정부의 기능을 전혀 포함하고 있지 않다. 이러한 점은 중앙정부와 지방정부의 기능배분현황 자체가 아직도 충분히 파악하고 있지 못하고 있음을 보여주고 있는 것으로 볼 수 있다. 김태훈, 중앙과 지방간 기능재배분의 논리, 현황 및 전망, 한국행정연구원, 1994, 가을호(제3권 제3호).

4) 법률 856개, 대통령령 1273개, 총리령·부령 1040개로 총 3169개의 법령을 대상으로 조사한 것임.

5) Ibid., PP.7-9, 재인용.

<표 1>에서 보는 바와 같이 國家의 總事務(法令에 의한)는 15,774건인데, 이 중 75%가 中央政府가 직접 처리하는 事務이며, 12%가 委任事務 즉 中央政府의 事務이나 業務의 便宜를 위해 地方自治團體에 委任하여 처리케 하는 사무이며, 固有事務 즉 지방자치단체에 속하는 사무는 13%에 불과한 실정이다. 이렇게 볼 때 중앙정부의 권한에 속하는 사무는 실질적으로 87%에 달하고 있다. 또한 이를 地方쪽에서 보면 실질적으로 지방에서 처리하는 사무는 25%를 차지하고 있다.

2) 政策機能別 中央과 地方政府의 事務區分

總務處가 調査한 정책기능별 중앙정부와 지방정부의 사무구분은 <표 2>와 같다.

<표 2> 政策機能別 中央.地方 事務區分

정책부문	계	국가사무	지방위임사무	지방사무
국가사무전체	15,774(100%)	11,744(75%)	1,920(12%)	2,110(13%)
국가관리부문	3,997(100%)	3,049(76%)	267 (7%)	681(17%)
산업·경제부문	8,010(100%)	6,024(75%)	1,270(16%)	716 (9%)
사회·문화부문	3,767(100%)	2,671(71%)	383(10%)	713(19%)

자료: 중앙·지방사무 총람, 총무처, 1994, p.25.

<표 2>는 國家機能을 管理, 産業.經濟, 社會·文化部門으로 구분했을 때 中央과 地方政府가 수행하는 사무들의 配分狀態를 보여주고 있다. 국가관리부문 즉, 外交, 國防, 政策調整機能 등은 3,997건의 사무로 國家 76%, 委任 7%, 地方 17%로 配分되어 있다. 다음으로 산업·경제부문부문 등 즉, 農業, 工業 등 1,2次 産業, 貿易, 科學技術機能 등은 8,010건 중 國家 75%, 委任 16%, 地方 9%로 지방사무가 보잘것 없음을 보여주고 있다. 사회·문화부문은 3,767건 가운데 지방사무가 19%인 713건에 달해 그 어느 부문보다도 지방사무가 많이 차지하고 있다.

3) 機能性格別 中央과 地方政府의 事務配分 現況

이는 機能의 性格에 따른 區分으로서 政策을 企劃하는 機能인가 혹은 결정된 政策을 집행하는 기능인가를 기준으로 분류한 것이다.

<표 3> 機能性格別 中央.地方事務 配分 現況

기능성격	계	국가사무	지방위임사무	지방사무
기 획	4,458 (28%) (100%)	3,703 (32%) (83%)	351(18%) (8%)	404 (19%) (9%)
집 행	11,316 (72%) (100%)	8,041 (68%) (71%)	1,569(82%) (14%)	1,706(81%) (15%)
계	15,774(100%)	11,744(100%)	1,920(100%)	2,110(100%)

자료: 중앙·지방사무총람, 총무처, 1994, p.29, 재인용.

<표 3>은 기능의 성격에 따른 구분으로서, 國家事務 總 15,774건 중 執行事務 72%, 기획사무 28%이다. 또한 국가가 直接處理하는 사무 가운데 企劃事務는 32%, 나머지 68%는 執行事務이며, 委任事務와 固有事務의 경우 執行事務의 比重은 높아 82%, 81%에 달하고 있다. 전체 기획기능 가운데서 自治團體가 처리하는 비율은 機關委任事務 8%와 地方의 固有事務 9%를 모두 합쳐도 17%에 지나지 않고 있다.

이상에서 總務處가 조사한 中央.地方政府間의 機能配분에 관해서 살펴 보았는데, 두드러진 점은 <표 1>, <표 2>, <표 3>에서 본 바와 같이 地方自治團體가 自律性을 가지고 自體的으로 처리할 수 있는 사무의 범위가 매우 적은 것으로 나타났다. 이 같은 점은 우리나라의 行政體制가 그동안 中央集權의으로 행해져 왔음을 端的으로 보여주는 결과라 할 수 있다. 그러나 지난 6월 27일 歷史的인 地方自治團體의 長을 住民이 直接 選出, 본격적인 地方自治의 시대를 맞아, 中央과 地方間에 機能配分으로 인한 갈등이 예견되고 있다. 이러한 갈등을 해소하기 위해서는 中央政府가 地方自治時代에 걸맞는 수준의 地方自治團體의 自律性을 保障하기 위한 機能再配分이 절실히 필요한 것으로 지적되고 있다.

그러나 이 경우도 中央과 地方政府의 機能을 區分하는 論據가 先行的으로 糾明되어야 機能配分을 이루는 觀點을 형성할 수 있기 때문에 여기서는 中央과 地方政府間關係를 살펴보기로 한다.

III. 中央과 地方政府間의 關係

1. 中央과 地方政府間의 關係

1) 政府間關係의 意義

政府間關係(intergovernmental relation)란 用語가 사용되기 시작한 것은 1937년 미국의 C.F.Snider 교수가 “ 郡과 面(county and township)政府 ”라는 논문에서 “ 政府間關係 ”란 용어를 사용하기 시작한 후, 60년대와 70년대에 들어와 보편화 된 것으로 보고있다⁶⁾.

政府間關係란 한 나라의 政治體制 내에 있는 각종 政府(中央과 地方自治團體) 사이의 관계의 交換과 結合을 말하는 것으로 中央政府와 地方自治團體와의 關係 뿐 아니라 地方自治團體間 등을 통틀어서 말하는 것이다. 또한 政府間關係는 人間關係 및 人間行態에 의하여 형성되는 것이므로 公職者들의 行動과 態度가 政府間關係의 核心이라는 것이다⁷⁾.

그러나 本 글에서는 政府間關係를 한 나라의 政治體制內에 있는 각종 政府 중 中央과 地方自治團體間의 關係에 重點을 두었다.

6) 조창현, 지방자치론, 박영사, 1993, pp.79-80.

7) Ibid., pp.80-83.정부간관계의 자세한 내용은 앞의 페이지를 참조할 것.

2) 政府間關係의 模型

機能配分을 위한 先行的 研究課題로서 中央과 地方政府間의 關係에 관한 檢討를 할 필요성이 있다. 그 이유는 중앙과 지방정부간의 관계를 명확히 하지 않고서는 機能配分의 論理를 발견할 수 없기 때문이다. 따라서 중앙·지방정부간 관계에 대한 學者들의 見解⁸⁾를 살펴 볼 필요가 있을 것이다.

(1) E.S.Griffith의 模型

Ernest S.Griffith는 모든 政府가 國益을 도모할 責任이 있다고 하였다. 그리고 議會 民主主義 脈絡에서는 政府가 國익을 모색할 유일한 존재라는 것이다⁹⁾. 이에 두 가지 의미를 내포하고 있는데, 첫째는 政府는 國益을 規定하고 增進시킬 責任과, 둘째는 國益을 위한 政府의 責任이란 側面에서는 중앙정부와 지방정부는 똑같이 동일한 책임을 지는 것으로 볼 수 있다. 따라서 J.A.G.Griffith¹⁰⁾는 地方政府의 法的 權限은 中央政府의 法的 權限의 성질과 같은 位相을 갖는다고 하고 있다. 그러나 地方政府의 法的 權限이 無制限의으로 확장되는 것은 아니라고 하였다. 또한 그는 가장 명백한 中央政府의 機能을 國家政策의 決定이라 보고, 각종 중요한 서어비스를 각 分野에 어떻게 分配하는가에 대한 國家投資政策의 主要問題를 결정하는 것은 확실히 中央政府가 遂行해야 할 역할이며, 그리고 지방정부간의 사무배분에 관한 할당은 중앙정부의 必要機能이라고 보았다.

(2) J.A.G.Griffith의 模型

Griffith는 前述한 觀點을 놓고 中央과 地方政府間의 關係를 自由放任型(laissez-faite), 規制型(regulatory), 獎勵型(promotional) 등 세 가지로 類型化했다. 첫째, 自由放任型은 중앙정부의 통제를 받지 않고도 지방정부가 스스로의 施行錯誤를 통해 독자적인 지식을 習得해 갈 수 있는 경우이며, 둘째, 規制型은 중앙정부의 정책을 지방정부에 강제하려는 태도와 行政서어비스의 標準化를 기하려고 하는 것이다. 셋째, 獎勵型은 중앙정부가 지방정부에 대해 설득하고 그 결과 지방정부가 납득할 수 있는 범위내에서 이를 효과적으로 집행하려는 類型이다.

8) 중앙·지방정부간 관계를 미국에서는 "intergovernmental Relation"로 표현하고 있으며, 영국에서는 "Central-Local Government Relation"로 표현하고 있다. 중앙·지방정부간 관계에 관해 다루고 있는 문헌으로는 다음과 같은 것을 들 수 있다.

- (1) Clyde F.Snider, County and Township Government in 1935~1936, American Political Science Review, 31(Oct.1937).
- (2) Deil S.Wright, Understanding Intergovernmental Relation(Belmont, Cal.:Duxbury Press, 1978).
- (3) J.A.G.Griffith, Central Departments and Local Authorities(London: Gower Publishing Company, 1988).
- (4) D.N.Chester, Central and Local Government(London :MacMillan and Co.Ltd.,1951)
- (5) Ernest S.Griffith, The American System of Government, 6th ed.(london: Methuen, 1983).
- (6) R.A.W.Rhodes(ed), Control and Power in Central-Local Relations(Great Britain: Gower Publishing Company, 1981).
- 9) Ernest S.Griffith, The American System of Government,6th ed.(London: Methuen,1983),pp,508-509.
- 10) J.A.G.Griffith, Central Departments and Local Authorities(Lond: George Allen and Unwin, 1966),p.508.

(3) H.Elcock의 模型

Howard Elcock는 英國의 政府體制內에서 地方政府의 地位에 관한 論議중 理想型(ideal type)으로 생각할 수 있는 代理者(agent)模型, 同伴者(partner)模型, 交換過程模型 등 세 가지의 模型을 발견할 수 있다면서, 이는 中央政府와 地方政府間의 關係에서 통상적으로 論議되는 觀點이라고 하였다¹¹⁾. 여기서 Elcock가 提示한 模型을 간단히 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 代理者模型은 지방정부를 중앙정부의 代理者로 보는 見解이다. 즉 지방정부는 중앙정부가 결정한 정책을 능률적으로 집행하는 것이 주된 역할이라는 것이다. 둘째, 同伴者模型은 지방정부를 중앙정부의 동반자로 보는 입장이다. 즉 국민에게 서비스를 공급하는 과정에서 중앙정부는 概略적으로 정책을 결정하고, 지방정부는 그러한 정책을 해석하고 그것을 실현하는 데 필요한 資源을 動員하는 실질적인 역할을 갖는다는 것이다. 兩者의 均衡關係에 관해서는 많은 論議가 이루어졌으나 結末은 明瞭하지 않다. 셋째, 交換過程模型은 R.A.W.Rhodes가 제시한 것을 Elcock가 인용한 것으로, 지방정부와 중앙정부는 兩者가 가진 資源의 교환을 통하여 권력의 균형을 찾는 關係라는 것이다. 이 견해는 중앙정부와 지방정부는 서로 關係를 갖는 과정에서 중앙정부만이 갖는 權力資源, 兩者가 갖는 政治的 資源, 財源, 地方政府의 既得權(自治權은 議會가 制定한 法律에 근거하여 주어진 것이지만, 일단 주어진 다음에는 既得權이라고 봄), 兩者가 갖는 情報나 知識 등 모두 다섯가지 資源을 交換하면서 權力均衡이 이루어진다는 것이다. 물론 權力均衡이란 兩者가 50:50의 권력관계가 아니라 각자가 지닌 資源만큼의 권력이란 의미이다.

앞에 열거한 모형중 代理者模型(agent model)과 同伴者模型(partnership model)間的 구별은 中央政府와 地方政府를 구별하는 核心이다. 代理者模型의 경우 地方政府는 中央部處의 監督下에 국가정책을 집행하기 때문에 지방정부에는 裁量權이 거의 없다고 보고 있다¹²⁾. 또한 同伴者模型에서는 지방정부와 중앙부처가 議會의 權能下에서 동등한 지위를 가지므로 지방정부는 그들 政策의 樹立과 執行에 있어 상당한 裁量權을 가질 수 있는 것이다.

地方政府는 이러한 同伴者의 地位에서 점차 代理者의 地位로 옮겨 가고 있다고 주장되는데 이러한 中央集權化는 두 가지 이유에서 緣由한다고 볼 수 있다. 첫째, 中央政府는 資本支出에 대하여 점차 엄격한 統制力을 행사하였으므로 그 결과 地方政府는 中央政府의 補助金에 더욱 의존하게 된다는 점과, 둘째, 中央部處들의 세분화된 통제력을 더 많이 획득하게 되었다는 점이다. 이러한 主張들은 중앙정부의 超自然的인 역할을 인정하는 전통적 견해 즉, 中央集權化의 傾向으로 지방정부의 財政基盤이 약화되고 지방정부는 중앙정부의 代理者役割을 수행하게 되었다는 실제적인 관점에서 다룬 것이다.

11) Howard Elcock, Local Government(London: the University of Cambridge Press, 1982), p.53.

12) R.A.W.Rhodes, Control and Power in Central-Local Government Relations(London: Gower Publishing Company Limited, 1983),PP.14~16.

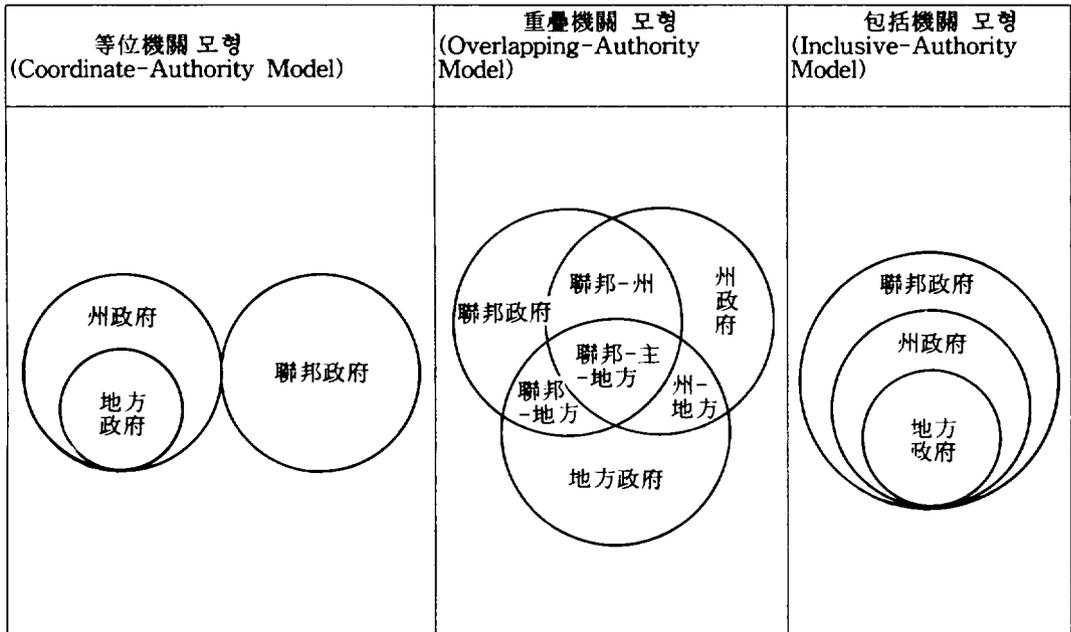
(4) D.S.Wright의 模型

또한 政府間模型을 연구한 學者는 Deil S.Wright가 있다¹³⁾. 그는 美國의 경우를 예로 들어 聯邦政府와 地方政府의 관계를 세 가지 模型으로 설명하고 있다. <圖 1 참조>.

政府間 관계에 있어서 첫째, 等位機關模型(coordinate-authority model)은 聯邦政府와 州政府의 境界를 명백히 구분지을 수 있는 반면에 地方的 單位(local unit)는 州政府에 의존된 관계를 갖고 있다고 본 것이다. 州政府와 地方政府關係의 古典的인 表現은 Dillon's Rule에 잘 나타나고 있는데 그 權力關係는 다음과 같이 要約된다. (1) 地方政府의 일반적인 법적권리란 존재하지 않는다. (2) 地方政府의 실체는 中央政府의 創造物이다. (3) 地方性(localities)을 지닌 것들은 立法意志에 달린 것이다. (4) 地方性을 지닌 것들은 인정되어진 권력의 한도내에서 행사된다.

이러한 模型의 機關類型은 政府單位間的 관계가 自治的 성격을 띠게 됨을 보여준다. 等位模型에 있어서는 권력이나 통제가 州와 聯邦政府사이에 분리되어 있음을 나타낸다. 이 모형은 聯邦政府와 州政府 및 地方政府의 여러 관계에 관한 실제적 運營의 측면을 적절히 나타내 주지 못한다는 비판을 받고 있기는 하나 特別한 경우나 特定地域에 있어서는 이 模型에 의해 설명되어질 수 있는 경우가 있다고 보는 것이다¹⁴⁾.

<圖 1> 聯邦-州-地方政府間的 模型



자료: Deil S.Wright, Understanding Intergovernment Relations(Belmont: Cole Publishing Company, 1988), p.40.

13) Deil S.Wright, Understanding Intergovernmental Relations(Belmont, Cal.:Duxbury Press, 1978), p.6.

14) Ibid., p.58.

둘째, 包括機關模型(inclusive-authority model)은 <圖 1>에서 보여주고 있듯이 集中된 圓의 聯邦政府로부터 州政府, 地方政府의 段階로 점차 적어지는 것이다. 즉 각 圓의 面積은 여러 政府의 管轄區域에 의해 권력이 집행되어진 크기를 반영하는 것이다. 이 모델에 있어서 聯邦政府는 州政府和 地方政府의 關係에 있어 그 권력의 幅을 확장하길 바라는 것으로 나타난다. 이 경우 두 가지 戰略이 나타날 수 있는데, 州政府나 地方政府, 또는 양쪽 모두의 多樣的 권력을 줄여나가든지 혹은 聯邦政府의 圓을 크게 확대해 나가는 것이다. 이러한 두가지 전략은 게임理論으로 이해될 수 있으며 그 機關類型은 階層制的 성격을 띠게 된다. 이 모델은 中央集權화된 體制에 있어 上位政府의 統制를 잘 表現하고 있다 할 것이다.

셋째, 重疊機關模型(overlapping-authority model)은 (1) 政府次元의 運營實體가 聯邦政府나 州政府 및 地方政府單位에 同時的으로 일어나며, (2) 自治區域이나 管轄區域의 範圍 및 自由裁量이 비교적 적은 경우를 뜻하며, (3) 하나의 管轄區域에 대한 權力이나 영향력은 매우 제한되며 이러한 제한은 그 機關의 活動의 協商(bargaining)을 통해 이루어 지는 것을 나타낸 것이다. 이러한 모델의 機關類型은 협상적 성격을 갖게 되는 것으로, 重疊機關模型은 상호독립적인 정부간의 關係를 설명하고 있는 것으로서 모든 決定要素들이 相互 競爭의이거나 調整的 입장에서 해결되어야 할 것으로 Wright는 보고 있으며, 그는 이 세 가지 모델중 重疊機關模型이 현대 政府間 關係의 실재를 가장 잘 보여주고 있다고 지적 하고 있다.

(5) 村松技夫의 見解¹⁵⁾

村松技夫는 日本의 중앙정부와 지방정부의 關係를 설명하기 위해 垂直的 統制模型과 水平的 競爭模型을 제시하고 있다. 그가 제시하는 垂直的 統制模型은 중앙정부가 행정과정을 통해서 지방정부를 완전히 통제하는 관계로 보고 있다. 中央集權이 강한 日本 政治에서는 中央政府의 역할이 (1) 政策決定에 있어서 議會나 政黨보다 中央部處의 官僚들에 의해 형성되는 경우가 많으며, (2) 中央部處는 모든 事業을 府縣의 관련 部局을 통하여 市·町·村 단위까지 縱的으로 실시하려 하며, (3) 지방정부는 중앙정부의 기술, 절차, 재정적 지원이 없이는 행정을 수행하지 못하며, (4) 지방정부는 중앙정부에 순종한다는 것이다. 다음으로 水平的 競爭模型은 중앙·지방정부의 關係는 정치로 매개되는 相互依存關係에 있다고 보는 견해이다. 즉 행정에 의한 垂直的 統制模型과는 달리 지방의 선거를 통해서 지방의 문제나 정책이 제시되며, 이를 위해서는 중앙정부의 협력이 필요하게 된다. 이 때 府·縣과 市·町·村이 지방연합을 형성하고 여기에 국회의원이 地域代表로서 정치적 역할을 수행하면서 地域問題의 해결을 위한 정책결정이 이루어지게 된다는 것. 그러므로 日本의 中央政府와 地方政府는 정치를 媒介로 하여 정책결정권의 균형을 찾는 관계로 보고 있다.

H.F.Alderfer는 中央과 地方政府間의 關係를 비록 協力關係로 設定한다고 하더라도 英國의 예를 들어 중앙정부와 지방정부와의 關係에 대한 실정을 고려할 때 이에 관한 구체적인 방안의 제시는 없다고 말하고 있다. 그 이유는 현실적으로 中央政府와 地方

15) 김영기, 지방자치론, 대영문화사, 1993, pp.116-117.

政府間の 機能分擔이 보다 上位의 法律에서 모색되기 때문에 中央의 각 部處가 部令이나 告示에 의해 제약되는 경우는 극복될 수 없다고 보고 있다.

그러므로 이러한 장애를 방지할 수 있는 代案을 모색할 필요가 있는 것인데, Alderfer는 美國의 Home Rule 운동에도 불구하고 高度産業化와 都市化 때문에 부분적으로는 불가피하게 新中央集權化 현상이 나타나고 있으므로, 중앙과 지방정부를 하나의 협동적인 관계로 이해하자는 의견을 갖고 있다. 즉 新中央集權化는 중앙정부의 지방정부에 대한 關與와 統制의 강화로 볼 것이 아니라, 中央政府나 廣域自治團體는 基礎自治團體가 스스로 해결할 수 없는 문제에 대한 共同解決者로서, 문제해결에 필요한 지식과 기술을 제공해 주는 後援者로서의 위치를 가져야 한다면서, 현재 美國에서 일어나는 新中央集權을 중앙과 지방간의 協同的 聯邦主義(cooperative federalism)로 규정할 수 있다고 주장하고 있다¹⁶⁾.

이상에서 英國, 美國, 日本 등 학자들이 주장하는 중앙정부와 지방정부간의 다섯 가지 모형을 살펴본 바와 같이 兩者의 관계는 多元的인 것으로 중앙정부의 같은 부처에 속한 여러 부서가 지방정부에 대해 각기 다른 태도와 입장을 취할 수 있을 뿐만 아니라, 地方政府도 中央의 각 部署에 대한 입장과 태도가 다르다는 것이다. R.A.W.Rhodes는 최근의 中央과 地方政府間の 關係를 조사한 바에 의하면 中央政府의 統制에 관한 문제 뿐 아니라 相互關係의 曖昧性, 混亂性, 複雜性 등의 문제를 낳고 있는데, Rhodes는 애매성은 책략의 여지를 남기며, 조치의 任意性은 협상이나 再協商을 가능케하고, 복잡미묘한 連繫의 양식은 兩機構의 제약요인이 됨과 동시에 문제를 풀어나가는 기회의 원천으로 자리한다는 것이다.

John Stewart는 중앙정부와 지방정부의 관계에 있어서 나타난 문제점¹⁷⁾을 일곱 가지로 지적하고 있다. 첫째, 豫想可能한 地方政府의 支出에 대한 中期的인 支出計劃이나 國庫補助金에 대해서 지방정부가 이용할 수 있는 확고한 지침이 없다. 둘째, 地方政府의 短期的인 支出을 통제하려는 중앙정부의 노력은 혼란을 초래한다. 셋째, 資源配分, 補助金 協商, 公債發行의 認可 등 지방정부의 지출에 영향을 미치는 결정은 그 책임이 어디에 歸屬하는지가 명백하지 않다. 넷째, 增大되는 地方政府서비스의 실제적인 支出費用을 지방의회 의원이나 주민들이 중앙정부로부터 얻어 오지 못했다. 다섯째, 지방정부는 資源計劃을 위한 중앙정부의 복잡한 제도를 잘 모르고 있다. 여섯째, 중앙정부는 지방정부에 대해 서로 相衝하는 압력을 가했다. 일곱째, 中央政府의 統制手段은 의도하지 않았던지 아니면 적절하지 않았던지 간에 지속적으로 이어져 왔다는 것이다.

결국 Stewart는 위에서 살펴본 내용은 혼돈된 중앙정부와 지방정부간의 관계를 잘 표현하고 있으며, 책임의 명확를 통해서 중앙·지방간의 관계를 해결해 보려고 시도하고 있다.

16) H.F.Alderfer, American Local Government and Administration (New York: MacMillan, 1956), p.233.

17) John Stewart, Local Government: The Conditions of Local Choice(London: George Allen and Unwin, 1983), P.59.

앞에 열거한 學者들이 보는 中央政府와 地方政府間의 關係를 綜合해 보면 <표 1>과 같다.

<표 1> 政府間 關係를 보는 學者들의 見解

J.A.G.Griffith	自由放任型(自治)	規制型(強制)	獎勵型(說得)
Deil S.Wright	等位機關型(自治)	包括型(階層)	重疊型(協商)
Howard Elcock		代行者型(계임)	同伴者型(協力)
村松技夫		垂直的統制型	水平的競爭型

3. 地方政府의 權限 範圍

地方政府의 權限範圍는 地方分權을 통한 自治權의 범위에서 그 論議를 찾아 볼 수 있는데, 分權에 관한 논의는 많이 거론되고 있다.

岩崎美紀子는 分權을 政治的 分權, 行政的 分權, 行政權 委讓 등 세 가지 類型으로 分類하고 있다¹⁸⁾. 그는 分權을 中央政府와 地方政府間의 機能배분을 行政權 委讓이 아닌 地方分權에서 해석한다면, 中央과 地方間의 葛藤問題가 새롭게 제기된다고 우려

<표 2> 政府間 權限 分割 模型

	정치적 분권	행정적 분권	행정권 위양
정의	중앙과 지방에 있어서 입법권 분할	중앙과 지방간의 행정의 분할	중앙본부에서 지방지부로 집행권의 일부를 이양
중앙과 지방관계	대 등	원칙적으로 우열관계는 없다.	종속관계(지방기관은 중앙에 완전히 종속)
조직	두 개의 서로 다른 관료 조직	두 개의 서로 다른 관료 조직	동일한 관료조직에 속하는 본부와 지부
재정	원칙적으로 자주재정	부분적 자주재정	지방은 중앙의 재정에 의존
지방자치단체장의 선출방법	선거	선거 또는 임명	임명
결정자와 집행자의 관계	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; text-align: center;"> 결정자 ↓ 집행자 </div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; text-align: center; margin-top: 10px;"> 결정자 ↓ 집행자 </div>	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; text-align: center;"> 결정자 ↓ 집행자 </div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; text-align: center; margin-top: 10px;"> 결정자 ↓ 집행자 </div>	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; text-align: center;"> 결정자 </div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; text-align: center; margin-top: 10px;"> 집행자 </div>

자료: 岩崎美紀子, 中央·地方關係者 地方政府論, 도시문제, 1988, 1, p. 25, 김영삼 외, 한국의 지방자치와 행정, 관악행정학회, 1991. p.82, 인용.

18) 岩崎美紀子, 中央·地方關係者 地方政府論, 都市問題, 1988.1, pp.19-23. 김영삼 등, 한국의 지방자치와 행정, 대영문화사, 1991, pp.81-84. 재인용.

할 수 있다는 것이다. 그러나 中央이 供給하는 서어비스와 地方이 提供하는 서비스 사이에는 本質的으로 優劣의 관계가 성립될 수 없다는 것을 먼저 전제해야만 이러한 갈등문제가 해결될 수 있고, 중앙이 地方을 從屬物로 여기지 않고 지방의 自律性을 인정할 수 있을 것이라고 지적하고 있다. 이는 <표 2>에서 보는 바와 같이 行政權 移讓의 관계에서 行政的 分權으로, 部分的이나 政治的 分權까지도 생각해 볼 수 있다.

또한 A.Lajoie는 分權을 세 가지 類型으로 分類하고 있다. 제1형은 政治的 分權으로, 聯邦國家에 해당하는 模型으로 聯邦政府-州와의 관계로, 州정부는 聯邦政府와 對等한 관계 즉, 憲法制定權까지 갖고 있고, 財政上의 自主性도 높으며, 獨自的인 政府의 長은 주민들이 직선하고 있다는 것이다. 제2형은 行政的 分權인데, 이는 單一國家의 중앙과 지방의 관계로 보는 것이다. 여기에는 地方政府의 法的根據는 中央政府가 만든 法律에 의존한다. 이는 지방정부는 중앙정부에 從屬될 가능성은 높지만 완전하게 중앙정부에 從屬되는 것은 아니다. 財政的으로는 부분적인 자주성이 있고, 自治權의 범위내에서 독자적인 統治能力이 있으며, 地方政治擔當者는 住民의 直選하는 경우와 中央政府가 任命하는 경우도 있다. 제3형은 行政權移讓인데, 중앙·지방정부의 관계란 本部와 一線機關과의 관계로서 本部의 財政으로 權限 委任한 부분의 權限을 一線機關이 처리하도록 되어 있고, 自治團體의 長도 中央이 任命하도록 되어 있는 것으로 理解되고 있다 <표 3 참조>.

<표 3> 分權의 類型

	政治的 分權 (제 1 형)	行政的 分權 (제 2 형)	行政權 委讓 (제 3 형)
定義	(political decentralization) 中央當局과 優劣關係에 있지 않는 地方政體와의 사이에서의 權限分割	(administrative decentralization) 中央當局과 優劣關係에 있는 地方政體와의 사이에서의 權限分割	(deconcentration) 中央當局에 從屬된 機關에게 中央當局이 지닌 權限의 一部를 委讓
地方政體의 權限의 法的 基礎	憲法(州)	中央當局	中央當局
地方政體와 中央當局的 關係	對等	地方政體는 때로 中央當局에 從屬	地方機關은 中央當局에 完全히 從屬
地方政體의 財政	自主財政	部分的 自主財政	中央當局에 財政依存
地方政體의 地位	中央當局에 대해 獨立된 政體	어는 정도의 自治權을 지닌 中央政府의 創造物	中央政府의 一線機關
地方政治擔當者의 選出 方法	選舉	選舉 또는 任命	任命

자료: Andrée Lajoie. Les Structures Administrative Régeonale, 1968, p.6.

정덕주, 중앙·지방정부간의 사무배분연구, p.13, 재인용.

分權의 類型을 <표 3>과 같이 볼 때 分權의 의미를 다음과 같이 定義할 수 있을 것이다. 地方分權(decentralisation)은 中央政府로부터 事務移轉을 의미하는 것이고, 行政的 分權(deconcentration)은 中央政府에 의해 統制되어진 邊境에서 수행되어지는 것이며, 政治的 分權(devolution)은 일반적으로 地方分權의 과정을 의미하는 것으로 구분된다 할 것이다¹⁹⁾.

이와 같이 分權化의 政治적 형태와 行政적 형태를 구별하는 것이 通例이지만 Peter Self는 이러한 두 가지 方法은 相互重疊된다고 하였다²⁰⁾. 즉, 一線公務員에 대한 行政的 裁量權의 委任은 地方議會의 參與에 의해 지원을 받고 있으며 최소한의 勸告를 함으로써 委任이 이루어지게 해 주는 것인 반면에, 政治的 分權化는 가끔 실제에 있어서 아주 제한되기 때문에 行政的 委任의 形態보다 委任이 分量이 매우 적을 수도 있는 것이며 결국 行政的 分權과 政治的 分權 모두 機能的인 성취를 이루기 위한 主題가 된다고 보았다.

물론 이상의 地方分權政策의 여러 목표에 관한 내용은 單純化시켜 본 것으로, 行政能率과 民主主義 간의 갈등 및 지방정부의 규모에 관한 것은 논란의 주제가 되기는 하나 地方分權을 파악하기 위한 概念的 틀/framework)을 提供하는데 의미를 두고 있다고 할 것이다.

지금까지 分權論者들의 주장을 살펴보았는데, 中央集權論者들이 보는 分權에 대한 시각은 1) 經濟發展, 2) 經濟的 管理, 3) 平等主義, 4) 文化의 同質性, 5) 中央政府의 成長, 6) 政治的 安定 등 6개의 變數를 설정하고, 이러한 변수들이 중앙집권화를 초래하는 요인으로 보고 있다²¹⁾. 變數들과 中央集權化의 관계를 보면 다음과 같다.

첫째, 經濟發展은 필연적으로 都市의 産業化와 人口集中을 초래하고, 이에 따라 도시정부들은 도시화의 문제에 대처해야 하고 도시의 성장은 그 管轄區域에 대한 管理를 철저히 하게 됨으로서, 地域은 침식을 당하게 된다는 것이다.

둘째, 經濟的 管理는 中央集權化의 한 要因으로 등장하고 있다. 특히 資源이 부족한 後進國의 경우 중앙정부의 경제적 관리에의 개입은 必要不可缺한 것이다.

셋째, 政治的 平等 정도의 실현은 社會經濟的 平等에 대한 요구들을 충족시켜 준다. 地方政府는 再分配와 福祉活動을 수행하도록 要求되어 진다. 그러나 중앙정부만이 國家的 平等을 실현시킬 수 있다.

넷째, communication의 發達에 의한 文化의 同質化는 社會적으로 강력한 同質的인 힘으로 자리하며, 社會經濟的 利益의 중요성을 認識하는데 기여한다.

다섯째, 많은 政治的인 權力들은 중앙정부의 활동수준에 있어 總體的인 成長을 이

19) A.F.Leemans, Changing Patterns of Local Government(The Hague: International Union of Local Authorities, 1970), 이성덕역, 지방정부개혁론, 법문사, 1978, pp.15~27.

20) William A.Robson, op. cit., P.73. 이런 면에서 분권과 사무배분은 불가분의 관계가 있다. 왜냐하면 어떠한 기능목적에의 성취도 구체적 사무의 집행없이 이루어질 수 없기 때문이다.

21) B.C.Smith, Decentralization: The Territorial Dimension of the State(London: Allen and Unwin, 1986), p.65. 정덕주, 중앙·지방정부간의 사무배분에 관한 연구, 경남대학교 박사학위논문, 1989, pp.13-17. 재인용.

끌어 왔으며, 이것 자체가 中央集權化를 불러왔다고 볼 수 있다.

이상의 論議에서 살펴본 바와 같이 分權은 政治的 分權, 行政的 分權, 行政的 委讓의 형태로 분류할 수 있겠으나, 集權이든 分權이든 각각 理論的 正當성과 制度的 效率性을 內包하고 있다고 보겠다. 結論으로 말하면 地方分權의 程度와 方法은 地方自治權에 대한 範圍의 程度가 決定한다고 보아야 할 것이다.

IV. 機能配分の 原則과 配分方式

1. 事務의 法律上 分類

한 國家의 行政은 그 遂行方法에 따라 세 가지 範疇(category)로 分類할 수 있을 것이다. 첫째, 中央政府가 計劃하고 中央政府가 直接 執行하는 事務, 둘째, 計劃은 中央政府에서 하고 執行은 地方自治團體에서 行하는 事務, 셋째, 地方自治團體에서 計劃하고 執行하는 事務 등이다²²⁾. 그런데 지방정부의 기능과 관련해서는 둘째, 셋째의 두 가지 範疇가 論議의 대상이 된다 할 것이다. 이러한 自治團體의 事務는 대개 地方自治法 제9조 2항과 제93조의 規定에 따라서 分類하는 方法을 사용해 왔다. 즉 地方自治團體가 自己의 意思와 負擔에 의하여 處理하는 自治事務, 地方自治團體가 國家 또는 上級 地方自治團體로부터 委任받아 處理하는 團體委任事務, 國家의 事務를 執行機關인 自治團體의 長에게 委任하여 處理하는 機關委任事務 등 세 가지로 구분하고 있다. 또 한편으로는 지방자치의 사무를 크게 自治事務(固有事務)와 委任事務로 나눈 다음, 委任事務를 團體委任事務와 機關委任事務로 구분하기도 하는데, 어떻게 分類하든 그 內容은 變하지 않는다.

1) 自治事務(固有事務)

우리나라 地方自治法 제9조 1항중 “ 地方自治團體는 그 管轄 區域의 自治事務를 處理한다 ”라고 規定되어 있는데 “ 自治事務 ”가 곧 지방자치단체의 固有事務이며, 일반적으로 地方自治團體의 存立의 目的이 되는 事務이다. 地方自治團體는 本來 地方公共事務를 處理하는 것을 목적으로 하며, 公共事務는 住民의 福利增進 事務이다. 이러한 사무는 지방자치단체가 본래 자기의 책임과 부담 아래 실시하여야 하는 固有한 사무라고 하여서 固有事務 혹은 自治事務라고 말한다. 이러한 自治事務에는 法律에 의하여 義務적으로 수행하도록 되어 있는 必要事務와 取捨選擇하여 수행할 수 있는 隨意事務가 있다.

이러한 自治事務에는 條例와 規則의 制定事務, 地方議會의 議員과 自治團體의 執行機關의 選舉事務 등 政治적인 기능과 지방의회 조직과 운영사무, 공무원 인사사무, 예산사무, 上·下水道 사무, 도로, 시장, 쓰레기 처리, 주택, 학교, 병원, 극장, 도서관의

22) 손재식, 현대지방행정론, 박영사, 1992, p.124.

운영 등이 해당한다²³⁾. 自治事務의 경우에는 국가의 감독은 合法性 監督에 그치며, 財源도 자기 부담이 原則이다. 그러나 이것도 地方自治法 제9조 2항의 規定에 의하여 制約을 받기도 한다.

2) 團體委任事務

이는 地方自治法 제9조 1항의 規定중 “ 法令에 의하여 지방자치단체에 속하는 事務”가 團體委任事務이다. 이 사무는 法律上으로 보면 地方自治團體가 본래 수행해야 하는 사무가 아니다. 法令의 個別的 規定에 의하여 國家 또는 廣域自治團體로부터 해당 地方自治團體 自體에 그 處理가 委任된 事務를 말한다. 이러한 사무들은 대개 지방과 중앙정부 양자가 동시에 利害를 갖는 것들이다. 團體委任事務는 비록 국가의 사무이지만 일단 지방자치단체에 委任되면 바로 지방자치단체의 사무로 되며, 自治事務와 同一하게 취급된다. 이런 意味에서 團體委任事務를 自治的 國家事務라고도 한다. 다만, 단체위임사무는 통상 “必要事務”로서 지방자치단체가 의무적으로 처리하게 되는 경우가 많으므로 法令上 規制가 加하여지는 範圍가 보다 넓고, 國家의 監督範圍가 比較的 넓으며, 사무처리에 필요한 경비의 일부를 國庫에서 負擔하는 점에서 自治事務와 다소 差異가 있다²⁴⁾.

團體委任事務에 대한 中央政府나 廣域自治團體의 監督은 自治事務에 대해 認定되는 消極的 監督 뿐만 아니라 合目的性에 대한 監督도 許容된다. 그러나 豫防的 監督은 원칙적으로 排除된다는 것이 일반론이다. 이러한 단체위임사무에는 傳染病豫防法에 의한 豫防接種에 관한 事務, 租와 근층의 救濟事務, 國稅徵收法 제8조에 의한 市·郡의 國稅徵收事務, 地方稅法 제63조에 의한 市·郡의 道稅徵收事務, 河川法 제16조에 의한 特別市, 直轄市, 道の 河川補修·維持事務와 同法 제33조에 의한 國有河川占用料 또는 使用料의 徵收事務, 災害救護法 제11조에 의한 市·郡의 災害救護事務, 道路法 제24조 1항에 의한 道の 國道維持·修繕事務 등과 保健所法에 의한 保健所의 운영, 農村振興法에 의한 농촌지도소의 운영, 生活保護法에 의한 生活保護事務 등을 들 수 있다.

그런데 團體委任事務의 경우는 自治事務와 區別의 實益이 적다고 지적되며, 자치사무와 위임사무의 구별은 自然法論의 쇠퇴에 따라 근거를 상실하게 되었고, 自治團體委任事務의 차이라면 費用負擔과 國家 關與의 側面에서 차이가 다소 있는 정도로 보고 있다²⁵⁾. 그리고 自治事務의 範圍는 지방자치의 전통이 길고 민주주의가 발달한 英國, 美國의 경우 넓다.

3) 機關委任事務

機關委任事務는 地方的 利害보다는 全國的 利害關係가 큰 사무들로서 國家나 上級 地方自治團體(特別市, 直轄市, 道)로부터 自治團體의 執行機關(特別市長, 直轄市長, 道

23) 지방자치법 제9조 2항.

24) 지방재정법 제18조 1항.

25) 김영기, 지방자치론, 대영문화사, 1984, p.190.

知事, 市長, 郡守, 自治區廳長)에만 그 처리가委任된 事務를 말한다. 地方自治法 제39조에는 “市·道와 市·郡 및 自治區에서 시행하는 국가행정사무는 法令에 다른 規定이 없는 한 市·道知事와 市長, 郡守 및 自治區廳長에게 委任하여 행한다”라고 規定되어 있는데 이때 委任事務가 바로 機關委任事務이다. 이 때 국가사무를 위임받은 집행기관은 국가기관의 지위에 서게 된다.

이러한 機關委任事務는 원래 국가가 자기의 一線機關을 설치하여 처리하여야 할 國家事務를 지방자치단체의 집행기관에 위임하여 처리하는 것이기 때문에 위임받은 지방자치단체의 집행기관은 中央政府의 下級機關과 동일한 지위에서 그 사무를 처리하게 된다. 따라서 機關委任事務에 대한 委任機關의 監督은 矯正的 監督과 合法性의 監督은 말할 것도 없고, 예방적 감독과 合目的性의 감독도 인정된다.

機關委任事務의 처리에 소요되는 經費는 그 全額을 國庫에서 負擔하는 것을 原則으로 한다²⁶⁾. 한편 機關委任事務의 受任主體가 지방자치단체가 아니라 그 執行機關이기 때문에 地方議會는 필요한 經費負擔에 관한 사항을 제외하고는 원칙적으로 그 사무처리에 관여할 수 없다.

機關委任事務들로는 호적사무, 주민등록사무, 병사사무, 대통령·국회의원의 선거사무, 국민투표, 경찰사무, 소방사무, 地籍事務, 국세조사, 산업통계에 관한 사무, 국민투표에 관한 사무, 국채·국민저축사무, 기부금통제사무, 경제계획, 경제통계사무, 농업개발사무, 상공업진흥사무, 수산업진흥사무, 공유수면매립사무 등이다. 그리고 機關委任事務는 다만 地方自治機關이면서 國家機關인 執行機關이 지방에서 처리할 따름이지 지방자치사무가 아니라 전적으로 國家事務라고 할 것이다.

2. 機能配分の 原則

原則은 지켜져야 할 하나의 規範이며, 또한 權限과 關聯된 여러 法律의 規定을 존중해야 하는 것이다. 비록 原則은 지켜지기 어려운 것이기는 하나, 과도한 것을 防止하는데 그 실질적 의의가 있다 할 것이다. 때문에 무엇이 中央政府의 業務이며, 地方自治團體의 業務인가에 대해서는 모든 나라가 각각 나름대로의 歷史와 環境에 따라서 基準과 原則을 갖고 있다.

1) 外國의 경우

이러한 原則에 대해 美國의 샤프(Shaup)使節團이 제2차대전 후 日本政府에 권고한 행정사무배분에 관한 3대 原則이 있는데, 그것은 (ㄱ) 基礎的 自治團體 우선의 原則, (ㄴ) 行政責任 明確화의 原則, (ㄷ) 行政能率의 原則 등을 들고 있다. 또 日本의 臨時行政調査會는 “사무배분에 관한 改革意見”으로서 現地性의 原則, 綜合性의 原則, 經濟性의 原則 등을 들고 있다²⁷⁾. 이 原則들은 廣域的 처리를 필요로 하는 것들의 배분

26) 지방재정법 제18조 2항.

27) 和田英夫, 현대지방자치론, 동경: 평론사, 1965, P.232. 조창현, 지방자치론, 박영사, 1993, p.89. 재인용.

기준을 잘 기술해 주고 있다. 즉, 行政의 需要와 給付의 사정을 고려한 最適給付 수준 결정을 위한 基準으로서 住民選好, 全國의으로 통일된 수준의 행정의 행해질 필요가 있을 경우의 統一性, 행정의 효과가 지방정부의 區域外에까지 영향을 미칠 外部性, 給付의 效率的 방법을 결정할 때에는 住民에 가까운 정부에서 처리하는 것이 나은 경우의 便利性, 일정수준의 行政給付를 最小經費로 실현할 것을 내세우는 效率性 등이다. 또한 사무배분을 조정하기 위한 기준으로서 綜合性を 들고 있는데 綜合性的의 의미는 개별의 사무를 有機的 관련성을 고려하여 同一主體가 처리할 수 있도록 하고 있다.

이상에서 살펴 본 機能配分の 기준은 그 자체로서 모순이 되는 점이 있기는 하지만 效率性에 비중을 두는 행정은 廣域自治團體에서 처리하고, 住民選好를 중시해야 하는 행정은 기초자치단체에서 처리해야 하는 것으로 그 原則을 제시하고 있는 것으로 볼 수 있다.

英國의 경우는 대개 보다 범위가 넓은 事務는 보다 규모가 큰 自治團體가 담당한다 (the bigger services are administered by the bigger authorities)는 原則과 사무처리상의 能率과 費用-效果를 고려하여 배분한다는 원칙을 조화시켜 사무를 배분하고 있다²⁸⁾.

2) 우리나라의 경우

우리나라는 1988년 改正 地方自治法을 통해 사무배분의 기준을 마련했다. 이는 地方自治法 제8조에 근거를 두고 있다. 첫째, 地方自治團體는 그 사무를 처리할 때 주민의 便宜 및 福利 增進을 위하여 노력하여야 한다. 둘째, 地方自治團體는 조직 및 운영의 합리화에 노력하고 그 규모의 適正化를 도모하여야 한다. 셋째, 地方自治團體는 法수이나 上級地方自治團體의 條例에 違反하여 그 사무를 처리할 수 없다는 原則들이 그것이다²⁹⁾.

또한 학자들이 제시하는 原則을 보면, 정세욱 교수는 現地性的의 原則, 綜合性的의 原則, 經濟性的의 原則을 들고 있으며³⁰⁾, 김학노 교수는 日本에서 논의된 사무배분의 원칙을 열거하고 있다³¹⁾. 이외에도 많은 학자들이 원칙을 제시하고 있으나, 앞의 학자들의 제시한 원칙을 열거하면 基礎的 自治團體 優先의 原則, 行政責任 明確化의 原則, 行政能率의 原則, 行政需要 特殊性 適否의 原則, 計劃·執行 分業의 原理, 協力の 原則, 理解關係 範圍의 原則, 經費負擔能力의 原理 등을 들 수 있을 것이다.

이에 따라 우리나라 地方自治法 제9조에는 地方自治事務로 57개 事務를 豫示하고 있으며, 地方自治法施行令 (제8조, 제9조, 제10조 및 별표 1-4)은 다시 市·道와 市·郡·區의 사무들을 구체적으로 예시하고 있다. 이는 舊地方自治法 제3조에 “ 地方自治團體는 그 地方의 公共事務와 法수에 의하여 그 단체에 소속된 사무를 처리한다 ”와 같이

28) Tony Byrne, Local Government in Britain, Middlesex, England, Penguin Books, 1985, p.68.

29) 김영기, 전개서, p.197.

30) 정세욱, 지방행정학, 법문사, 1985, pp.156-157.

31) 김학노, 도시화 시대의 지방행정론, 박영사, 1988, pp.150-157.

包括적으로 規定하였던 규정과는 크게 달라진 것이다. 이는 (앞 Ⅱ. 機能配分の 現況 참조) 우리의 地方自治法에서 地方自治事務로 豫示한 것들을 분류해 보면, 57개의 사무 가운데서 地方自治區域, 組織, 行政管理 등 자치단체 자체의 維持管理에 관련된 사무의 범위에 11개를 포함시키고 있다. 그리고 福祉와 관련된 사무의 범위에 10개를, 産業經濟 사무에 14개, 地域社會 開發과 關聯된 사무에 15개, 地方文化 暢達과 관련된 사무에 5개, 地域保護事業에 2개의 사무 등을 포함시키고 있는 것이다.

3. 機能配分の 決定方式

1) 決定方式의 類型

中央과 地方政府間의 機能配分の 방식도 國家에 따라 다르다. 英國에서 채택되고 있는 個別的 指定方式, 獨,佛에서 채택하고 있는 包括的 委任方式, 아프리카의 後進國에서 채택하고 있는 折衷方式, 콜롬비아에서 채택하고 있는 契約方式, 美國에서 채택하고 있는 憲章制度(個別憲章, 一般憲章, 分類憲章, 選擇憲章, 自治憲章), 日本에서 새로이 채택하고 있는 例示的 包括方式 등 다양한데³²⁾ 여기서는 個別的 指定方式, 包括的 委任方式, 折衷方式 등 세 가지 類型에 대해 살펴 본다.

個別的 指定方式은 지방자치단체가 처리해야 할 행정기구와 권한을 사무의 종류별로 개별적 法律에 의하여 배분하는 방식이다. 이 방식은 지방정부의 기능배분이 법률에 의해 지정되어 있으므로 기능배분이 명확하여 自治團體別로 특수성을 살리는 행정의 가능한 장점이 있는 반면, 法定業務가 많아지며, 綜合行政이 어렵고, 법제정 때문에 適時性이 떨어질 수 있는 短點을 갖고 있다. 代表的인 국가로는 英國, 美國을 들 수 있다. 英國의 경우는 어떤 자치단체가 公共運輸事業을 할 경우 당해 지방자치단체가 그에 관련된 特別法 또는 個別法을 만들어 議會를 통하여 제정한 다음 그 사업을 수행하게 된다. 美國의 경우 지방자치단체는 州의회가 제정하거나 아니면 주민들 스스로가 만든 自治憲章(home rule charter)을 통하여 自治權을 확보하고 있다. 캐나다, 호주 등도 이 방식을 採擇하고 있다.

包括的 委任方式은 普遍性의 原則(principle of universality)에 의해 個別 地方自治團體의 구별없이 包括적으로 규정하고, 法律로 禁止된 사항이나 國家 또는 다른 단체에 排他的으로 주어진 것을 제외하고는 어떤 사무든지 처리하게 하는 機能配分方式이다. 例를들면 이승만 大統領 당시 우리나라처럼 “地方自治法”을 制定하여 전국의 지방자치단체에 대한 권리나 기능을 一括 적용했던 경우이다. 이 방식은 地方行政의 融通性, 彈力性, 授權의 便易性이 長點으로 지적되고 있으나, 정부간 機能配分이 불명확으로 인하여 中央政府의 통제가 가하여질 우려와, 地方政府間의 사무중복을 초래할 수 있는 短點이 있다. 이 방식은 우리나라를 비롯해서 大陸係에서 주로 채택되고 있다. 프랑스의 경우 法律과 大統領令에 의하여 地方政府의 地位와 機能을 一律적으로

32) 김용래, 김보현, 지방행정의 이론과 실제, 법문사, 1990, p.377.

規定하고 있으며, 독일도 각 州別 憲法과 法律에 지방정부의 사무를 포괄적으로 규정하고 있으나 그 내용은 州別로 다르다.

折衷方式(混合型)은 앞의 個別的 指定方式과 包括的 指定方式을 折衝한 것으로 자치단체가 처리할 수 있는 事務目錄을 一括하여 羅列해 놓고(包括的 方式), 그 다음에는 自治團體의 行政需要, 財政能力 등을 個別的으로 審査해서 사무의 數나 範圍를 定하는 方式(個別的 方式)이다. 현행 우리나라의 지방자치법과 日本의 지방자치법에서 나타난 豫示的 包括方式도 절충형으로 보고 있다³³⁾. 이 방식은 責任範圍의 明瞭性, 能力에 맞는 權限賦與가 長點으로 지적되고 있다.

2) 機能配分에 관한 觀點

中央과 地方政府間의 機能配分에 관한 觀點은 理論的 次元과 實際的 次元의 두 가지 側面에서 야기된다 할 것이다. 理論的 側面의 어려움은 지방공공단체가 일반적 사무에 관여할 수 있는 지방자치단체인가를 결정하는 어려움인데 이 점은 중앙정부 뿐만 아니라 지방사무를 담당하는 지방정부에도 잔존해 있는 것이다. 實際的 側面의 어려움은 중앙과 지방정부의 권한이 서로 중복되며 지방사무와 중앙사무의 구별이 변화 즉, 몇가지 권한이 때로는 중앙정부에 속하기도 하고, 지방정부에 속하기도 하는 경우가 실제로 나타나고 있기 때문이다. 이는 하나의 사무가 地方的 屬性도 中央的 屬性도 지니고 있지 않고 있다는 證據로 볼 수 있다³⁴⁾. 하나의 사무가 서로 다른 屬性을 가지고 있는 것은 法에 의한 것이며, 사무가 지방적 사무가 된 것은 중앙정부가 그 사무를 지방정부에 부여했기 때문이라 할 수 있다. 또 한 理由는 어떠한 事務도 사무 그 자체의 성격으로 인해 地方政府의 權限에서 排除되지 않으며 중앙정부에 속하는 권한은 적어도 부분적으로는 地方政府에 의하여 遂行되었다는 점이다.

V. 機能配分の 課題

1. 機能配分の 새로운 接近

앞에서 살펴본 中央과 地方政府間의 기능배분에 관한 論議에서, 학자들의 多様な 學說, 각국의 다양한 行政環境의 變化에 따른 基準設定 등으로, 정부간 관계의 명확한 기능배분의 原則이나 理論은 없는 것으로 보아야 할 것이다. 또한 상당기간 地方自治를 실시해 오고 있는 나라의 경우도 중앙과 지방정부간의 기능배분은 그때마다의 필요에 의해 配分되고 있음을 볼 수 있었다. 그러므로 무엇이 中央事務이고, 무엇이 地方事務인가에 대해서는 絶對的인 기준은 없는 것으로 보아야 할 것이다.

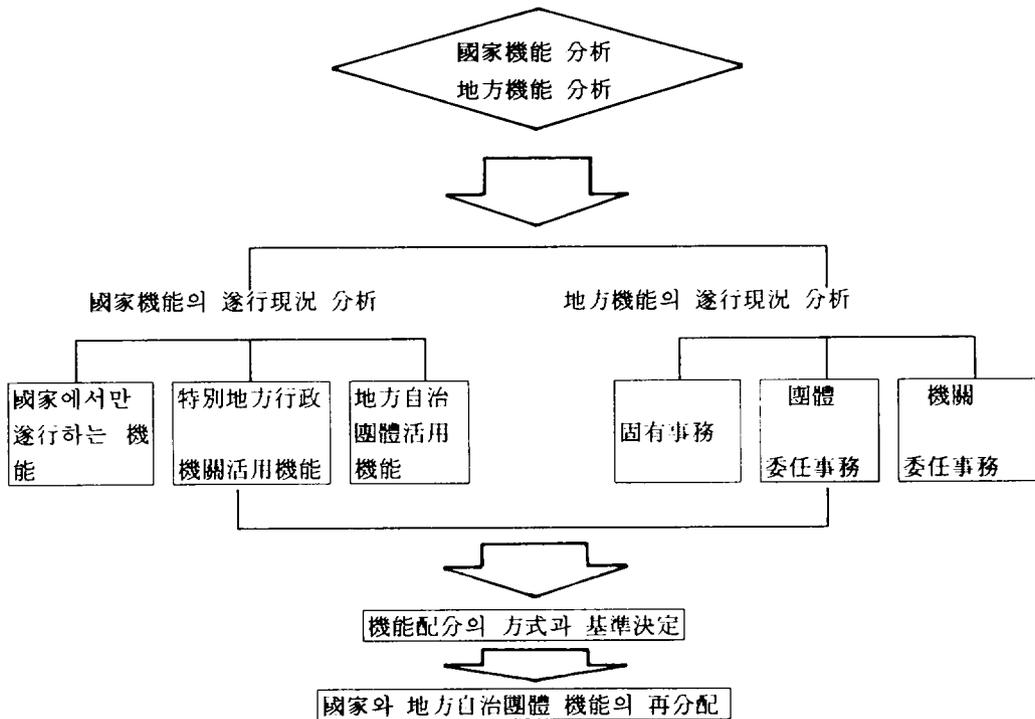
33) 손재식, 한국지방자치의 진동, 박영사, 1991, p.131. 최창호, 지방자치제도론, 삼영사, 1988, p.303.

34) 정덕주, 전개서, pp.23-25.

이를 前提로할 때 지방정부의 原初的인 自治(固有)事務인 주민에 대한 서비스사무의 경우도 量과 質이 平均수준에 미치지 못할 경우, 중앙정부는 지방정부에 대해서 效率性이나 適切性에 대한 유지 수준을 강요하게 된다. 이럴 경우 그 선택은 지방정부의 입장을 고려하지 못하고 사실상 中央政府가 決定하게 되는 것이다³⁵⁾. 이러한 事例은 우리나라의 기능배분에 관한 節次에서도 찾아볼 수 있다.

우리나라의 機能配分 節次는 國務總理 行政調整室에서 發刊(1987년)한 地方自治制 실시 研究資料集에 따르면 먼저 중앙정부의 사무의 範圍를 確定하고, 다음으로 지방정부의 사무를 選定하고, 나머지를 基礎自治團體의 事務로 하고 있다 <도 2 참조>. 이러한 기능배분방식은 지방정부의 행정과 재정능력을 간과하기 쉬운 결과를 초래하기 쉽고, 지방과 중앙정부의 규모의 관계에서 많은 차이를 보이게 된다.

<圖 2> 機能配分の 節次



자료: 국무총리 행정조정실, 지방자치제 실시 연구자료집, 1987, p.287.

地方과 中央政府의 差異를 해소하기 위한 方案으로 Griffith는 英國의 例를 들고있

35) J.A.G.Griffith, op.cit., p.544. 정덕주, 전제서, p.100, 재인용.

다. 그에 의하면 英國은 인구 50만명을 가진 4개의 County-Borough 와 18개의 County는 그들이 원하는 것에 대해 人口의 數 만큼의 比重을 가지고 있다는 점³⁶⁾ 등은 중앙과 지방정부간의 기능배분에 많은 示唆點을 던져주고 있다 할 것이다. 이런 點에서 볼 때 우리나라의 경우도 중앙과 지방정부간의 기능배분의 接近理論은 再構成이 필요하다 할 것이다. 기능배분의 접근이론의 재구성에 있어서 再照明되어야 할 점은 다음과 같은 것들을 들 수 있을 것이다.

첫째, 機能配분에 있어서 上向式 接近이다. 즉, 앞에서도 지적했지만 중앙과 지방정부간의 기능배분에 있어서 먼저 지방정부가 자치사무에 대한 판단을 한 후, 중앙정부의 사무를 판단하도록 하는 지금까지의 下向式 方式에서 上向式 方法으로 轉換하는 것이 필요하다 할 것이다. 기능배분의 하향식 방법 때문에 지금까지 지방주민들의 요구를 수용할 통로가 없었다. 따라서 地方政府의 固有事務는 그 自治團體의 行·財政能力에 맡게 선택할 때 그 기능을 수행할 수 있을 것이다. 英國의 경우 地方自治團體가 전국적 조직을 형성하여, 環境省 長官과 각각의 지방자치단체의 이해관계를 협의하는 壓力團體로서의 役割을 하고 있는 것은 좋은 본보기라 할 수 있다³⁷⁾.

둘째, 우리의 경우 機能配分方式을 地方自治法 제3절 地方自治團體의 機能과 事務에 관한 規定에서 包括的 豫示主義를 채택하고 있지만 그 豫示가 더욱 구체화되도록 법체계를 정비해 나가야 할 것이다.

세째, 오늘날 中央과 地方政府間의 공동사무가 증대되고 있는 것이 우리나라는 물론 각국의 현실이다. 그러므로 하나의 사무를 놓고 中央政府의 事務인지 地方政府의 事務인지를 결정하기 보다는 事務處理와 관련한 각종 法律의 制定 및 그 실시를 가능케 하는 財政措置 등의 內容 決定 및 計劃의 立案에서부터 구체적인 실시에 이르기까지 中央과 地方政府가 共同으로 분담하여 협력해 나가는 방향을 모색해야 할 것이다.

네째, 機能配分の 節次를 再考하여야 한다. 현재 실시하고 있는 細部機能중 문제점이 露呈된 것은 實務者들의 의견을 수렴하고 그 과정에 지역주민의 의사가 반영되도록 해야 할 것이다. 그런 다음에 중앙정부와 협의하여 최종적으로 정치적 판단을 하는 순으로 사무배분의 절차를 마련하고 필요하다면 가칭 “政府間關係節次法” 제정도 고려해 볼만 하다³⁸⁾.

2. 中央政府에서 地方政府로 機能移管이 可能的한 것

앞에서 논의 되어진 中央과 地方政府間의 기능배분에 관한 논의로 機能再配分の 當否性은 인정된다 할 것이다. 여기서는 중앙에서 지방으로 이관이 가능한 사무 중 일

36) J.A.G.Griffith, Central Departments and Local Authorities(London: George Allen and Unwin, 1966, p. 528. 정덕주, 전계서, p.101.

37) 이성덕, 중앙정부와 지방자치단체의 사무배분에 관한 비교연구, 지방과 행정, 부산대학교 행정대학원 지방행정연구소, 1989, 6., pp.48-49. 정덕주, 전계서, pp. 101-103.

38) 정덕주, 전계서, pp.102-103.

반사무, 산업경제사무, 사회복지사무 등 세 가지 사무에 대해 요약하면 다음과 같다.

1) 一般行政事務

여기서는 內務部와 總務處에 관련된 사무중 移讓이 가능한 몇 개의 事務를 例로 들면 다음과 같다.

(1) 內務部 所管事務

內務部와 관련된 권한 중 지방자치단체에 全權委任이 가능한 사무는 많다. 지방공무원의 인사권 및 지방행정조직 개편 등 지방정부의 자율성 신장을 위한 행정기능 등을 들 수 있다³⁹⁾. 이 중 부동산 중개업에 대한 감독과 지방공기업의 회계감사 등에 국한시켜 보면 다음과 같다.

不動産 仲介業者에 대한 감독상의 명령(不動産 仲介業法 제21조) 등에 있어서 내무부장관, 시, 도지사 및 시장, 군수, 구청장은 중개업자에 대하여 보고요구, 자료제출, 출입검사 등을 할 수 있도록 되어 있으나, 이에 대한 지도·감독·명령권이 시장, 군수, 구청장으로 일원화 될 필요가 있다. 또한 地方公企業法 제35조에 의한 지방공기업의 회계감사, 공인회계사 지정에 있어서 內務部長官이 공인회계사를 지정하여 지방공기업에 대한 회계감사를 실시하도록 되어 있으나, 시,도지사가 공인회계사를 지정할 수 있도록 해야 할 것이다. 특히 지방공사 사장 임명에 대한 승인(지방공기업법 제58조)에 있어서 內務部長官이 지방공사의 사장을 임명,승인하고 있는 것을 시,도지사의 권한으로 바꾸어야 할 것이다.

(2) 總務處所管事務

總務處의 권한 중에서 地方公務員法 제13조에 규정되어 있는 訴請審査에 관한 조항 중 현행의 6급이하의 시,도의 지방공무원 訴請審査委員會가 결정할 수 있는 권한을 시,도지사에 이양하여 시,도에 설치된 地方公務員 訴請審査委員會에서 관장하도록 할 필요가 있다. 또한 公務員教育訓練法 제8조에서 각 시,도 지방공무원교육원장이 당해 지방공무원교육원에서 실시한 교육훈련계획의 경우 이를 작성하여 내무부장관을 경유하여 總務處長官이 승인하는 것을 시,도지사가 결정할 수 있도록 해야 한다.

2) 産業經濟事務

첫째, 都市計劃決定, 宅地開發, 주택건설 등 지역단위 개발계획의 자율성을 확보하기 위한 기능, 둘째, 지역단위공단 조성, 지방산업의 육성지원 등 지역의 자립경제 기반 및 지방산업의 활성화를 위한 기능 등이다⁴⁰⁾. 建設業法 제6조, 13조, 14조에 의한 專門建設業의 양도 및 合併承認, 국토이용관리법 제7조, 제14조 2의 2 및 동법 시행령

39) 지역균형발전기획단, 지역균형발전을 위한 시책 방안, 1990, pp. 478-479.

40) 도시계획결정의 경우, 현행제도상 도시계획 결정기능의 대부분이 지방에 이관되어 있으나, 20년을 계획기간으로 수립되는 도시기본계획 승인은 건설부에 가지고 있다는 것. 陳英煥, 지방화시대의 지역개발 전략, 1994.11.5, 제주상공회의소 주최 발표자료, p.13 참조할 것.

제11조 등에 규정된 사항, 도로법 제77조에 규정된 도로통행료 징수 등에 관한 사항, 도시계획법 제24조에 규정된 비행정청의 도시계획사업시행 허가·승인 사항 등은 당해 중앙부처의 인가·허가·경유 등 사항을 없애고 지방자치단체에 위임하는 것이 바람직한 것으로 지적되고 있다.

3) 社會福祉事務

職業安定法 제19조에 규정된 유·무료 직업소개사업의 승인 및 허가와 취소에 관한 사항, 의료법 제31조의 의료인 이외의 자가 附屬의료기관의 개설, 아동복지법 제11조, 노인복지법 제14조, 제15조, 생활보호법 시행령 제11조, 사회복지사업법 제9조, 심신장애자복지법 제19조 등에 규정된 사항도 지방자치단체나 장에 移讓시켜야 한다.

위에서 살펴 본 것은 하나의 예에 불과하며 구체적인 사항들은 사무를 집행하는 과정에서 實務者들의 의견을 수렴, 中央政府가 가지고 있는 事務중 地方政府로 移讓이 필요한 사무는 地方으로 넘겨야 한다.

VI. 結 論

우리나라도 지난 6월 27일, 35년 동안 留保되었던 自治團體長 直選 등으로 本格的인 地方自治時代를 맞았다. 地方自治를 自治의 概念에 맞게 꽃피우기 위해서는 지금 까지 中央集權의 權力集中에서 地方分權의 權力配分으로 일대 轉換을 해야 하고 그러기 위해서는 중앙과 지방정부의 機能이 지방자치에 합당하게 再配分되어야 名實相符한 지방자치를 이룰 수 있는 것이다.

本 論文은 地方自治時代의 중앙과 지방정부간의 기능 재배분이 先行되어야 한다는 전제하에 논의해 왔다.

특히 中央과 地方政府間 관계와 기능배분에 관한 比較分析은 法體系上의 差異에 따라 중앙정부와 지방정부의 관계가 달라지며, 機能配分에 관한 接近方式 및 權限이나 範圍에 차이가 있음을 提示, 우리나라의 중앙과 지방정부의 기능배분에 관한 분석의 시각의 틀을 제시해 보았다.

틀로서 제시되었던 J.A.G.Griffith의 自由放任型, 勸獎型, 規制型이나, Deil S.Wright의 包括型, 重疊型, 等位型, 그리고 H.Elcock의 代理者 模型, 同伴者 模型 등은 정부간 관계의 이해를 돕게 한다.

우리나라의 中央과 地方政府間의 機能配分에 관한 調查 결과 固有事務의 범위가 概括的으로 명시되어 있고, 委任事務의 限界를 地方自治法에 명확하게 규정하지 않고, 個別法令에 두고 있으므로 지방정부는 중앙정부의 代理者로 轉落할 가능성이 있음을 보여주고 있다. 이는 事務에 대한 權限과 責任의 한계가 명확하지 않은 點이 가장 큰 문제로 제기되고 있다. 또한 기능배분에 있어서도 우리의 경우 중앙정부의 사무를 먼저 결정한 후 지방정부의 사무를 결정하는 下向式 接近方法도 문제가 되며 地方自治

法上の 사무배분에 대한 기준의 제시 자체에 있어서도 사무의 우선순위에 대한 판단의 문제가 고려되지 않고 있는 점 등이 문제로 남고 있다.

또한 지난 88년 改正(8차 개정)된 憲法 제117조 1항의 “法令의 範圍 안에서---”와 地方自治法 제15조에 “法令의 範圍 안에서 -----”라는 規定은 이것이 “法令의 規定에 의하여 명백하게 委任을 받은 範圍 내에서”인지, 아니면 “法令의 規定에 違背되지 않는 限度”인지가 명확치 않아 사무에 관한 條例 制定權의 範圍가 不分明하다. 그러나 日本의 경우 憲法 제92조에는 地方公共團體의 組織 및 運營에 관한 사항은 “地方自治의 本旨에 따라서---”(in accordance with the principle of local autonomy) 法律로 이를 定한다고 規定함으로써 地方自治에 관한 立法의 基本方向을 明示하고 있다. 獨逸의 경우도 聯邦共和國 基本法 제28조에도 各州에서 지방정부에 관한 法律이 制定될 때 遵據하여야 할 自治行政의 원칙을 밝혀 地方自治의 制度的 保障을 확고히 하고 있다. 또한 各州의 憲法도 지방자치단체의 자기 사무에 대한 自治權(right of self-government)은 保障된다고 규정하고 있어 自治權의 範圍가 넓음을 보여주고 있다⁴¹⁾.

中央과 地方政府間의 機能配分實態를 보더라도 중앙정부의 경우 規制事務가 많고 行政手段別로는 企劃보다 執行機能이 높게 나타났다. 그리고 法的 根據도 法律이 아닌 大統領令이나 部令 및 訓令 등이 많이 적용된 것과 지방자치단체의 경우는 高유사 무보다 중앙정부의 위임사무가 더 많은 것은 問題點과 함께 是正되어야 할 부분이다.

중앙과 지방정부간의 기능 재배분의 문제는 財政, 人力, 區域 등과 不可分의 關係를 맺고 있어 綜合的인 接近이 필요하나 研究의 限界로 事務配分問題 外의 다른 부분을 제외하였다.

41) 김용래·김보현, 지방행정 이론과 실제, 법문사, 1990, pp.74-75.