

中央政府와 地方政府 사이의 葛藤과 그 調整을 위한 法律裝置

全在慶*

차 례

I. 權力分立의 新地平

1. 歷史의 循環
2. 分權化의 契機와 理念
3. 新保守主義와 中央執權化 傾向
4. 垂直的 權力分立

II. 葛藤의 現狀·原因

1. 地方의 挑戰
2. 權限·財政의 貧困
3. 住民自治意識의 成熟
4. 地域利己主義

III. 葛藤의 類型과 法律問題

1. 立法
2. 行政一般
3. 學事運營
4. 經濟·財政
5. 環境行政
6. 地域紛爭

* 韓國法制研究院 首席研究員

IV. 法을 통한 葛藤調整

1. 新社會契約의 締結
2. 協力慣行의 集積
3. 分權化 法制의 整備

1995년 6월 27일에 실시된 4대지방선거와 이후 출범한 民選 지방자치단체장 체제는 「政治意識의 地方化」를 촉진시켰다. 고양된 주민의식을 토대로 지방의회와 민선단체장들은 의욕적으로 선거공약을 추진하고 있지만, 「法規範의 地方化」가 미흡하기 때문에 중앙정부와 지방자치단체들은 權限과 財政 등 여러가지 측면에서 마찰을 빚고 있다. 이러한 마찰은 지방분권화 과정에서 파생될 수 있는 불가피한 과도기적 현상이지만 방치할 경우 지방자치의 정상적인 발전을 저해할 소지가 있다. 갈등의 문제상황과 해결방향에 관한 사계의 診斷은 많지만 이를 근거로 한 處方은 드물다. 문제해결의 처방은 관련법제의 정비로 구체화된다. 중앙과 지방간의 갈등이 모두 제도미비에 기인하는 것은 아니지만 역설적으로 法制整備 없이는 갈등을 해소하기 어렵다.

I. 權力分立의 新地平

중앙과 지방간의 갈등은 따지고 보면 중앙정부에 집중되어 있던 권력이 부분적으로 지방으로 이관되면서 빚어지는 것이다. 지방은 그 권력이 미약하던 때보다 약간이나마 권력을 보유하게 되자 「權力에의 慾求」를 더 많이 느끼게 되었다. 또 지방이 법제상 현실적으로 보유하고 있는 實質權力은 지방이 스스로 '행사할 수 있다'고 느끼는 體感權力에 못미친다. 불만은 중앙정부 쪽에도 있다. 중앙정부의 의사결정계층은 分權化를 나름대로 추진하고 있음에도 지방이 사사건건 도전하는 데 대하여 거부감을 가질 수 있다. 이러한 거부감은 분권화의 흐름에 불리한 영향을 미칠 수도 있다. 현실적으로 분권화는 법을 통하여서만 가능하고 이 법은

중앙정부의 입법자 내지 관료들에 의하여 독점되고 있기 때문에 경우에 따라서는 분권화가 퇴보할 수도 있다. 그러나 執權化와 分權化가 순환하였던 역사적 사실들에 비추어 볼 때 이러한 배타적 태도는 단기적인 현상이다.

1. 歷史의 循環

지방화·분권화의 활성화는 어느 일면 6.27선거의 결과물이기도 한다. 그러나 법제상 분권화의 뿌리는 깊다. 憲法次元에서 지방자치가 규정된 것은 1948년의 일이다(建國憲法 제96조). 建國憲法은 지방자치단체의 조직과 운영을 법률에 유보하였고(제97조), 이에 따라 1949년 7월 4일 대한민국 최초의 地方自治法(법률 제32호)이 제정되었다.¹⁾ 근대헌법 이후의 과정만을 살펴보면²⁾ 분권화의 역사가 일천한 것 같고 또 분권화의 흐름이 正의 方向으로만 지속될 것이라고 생각하지만,³⁾ 前近代 시대의 「權力의 歷史」는 오히려 분권화에서 출발하여 중앙집권화

- 1) 1949년의 地方自治法에 의하면, 광역자치단체장[도지사·서울특별시장]은 대통령이 임명하고 기초자치단체장[시장·읍장·면장]은 지방의회에서 선거한다(제98조). 지방의원은 만21세 이상의 주민들의 투표에 의하여 선출된다(제52조). 그러나 제1공화국은 지방자치의 실현을 보지 못하고 6.25 전쟁을 맞이하였다. 戰後 1956년에는 시·읍·면장의 직선제가 채택되었다가 1958년 다시 임명제로 변경되었다.
- 2) 제2차 世界大戰 이후 民主主義와 人權保障과 깊은 관계가 있는 地方自治도 커다란 변화의 움직임을 보이고 있다. 지방자치문제가 地方分權에 초점이 맞춰지면서 중심적인 정치문제로 부상하고 있다. 杉源泰雄, “民主主義と地方分權” 『法律時報』 66卷12號 (1994.11), 28頁.
- 3) 美國의 경우, 聯邦憲法이 채택된 이후 빈번하게, 예컨대, 1830년대에는 獨立黨員들(Whigs)과 Jackson主義者들 사이에, 1850년대에는 奴隸制의 확장에 관한 다툼중에서, 20세기 초기에는 進歩主義(Progressivism)에 관한 논쟁중에서 그리고 1960년대에는 民權(Civil Rights)법률의 제정에 관한 논쟁 중에서 각각 分權化에 관한 논쟁이 전개되었다. 이들 논쟁에 관한 문헌으로서, T. Brown, *Politics and Statesmanship: Essays on the American Whig Party*(1985), D. Howe, *The Political Culture of the American Whigs*(1979), and *Social Theories of Jacksonian Democracy: Representative Writings of the Period*(J. Blau ed. 1954); E. Foner, *Free Soil, Free Labor, Free Men: The Ideology of the Republican Party Before the Civil War*(1970) and E. Foner, *Politics and Ideology in the Age of the Civil War*(1980); G. Mowry, *The Era of*

로 나아가기도 하였으며⁴⁾ 이미 분권화가 촉진된 일부 국가들에서는 保守主義를 배경으로 中央集權化하려는 경향도 나타나고⁵⁾ 있음에 비추어, 집권화와 분권화는, 획일적 경향을 강조할 수 없는, 拮抗關係 내지 循環關係를 이루는 歷史的 課題임을 알 수 있다.

최근 日本에서는 地方分權論이 유행처럼 퍼져나가고 있고,⁶⁾ 이를 구체화하기 위한 정치적 일정도 이미 이러한 유행에 발걸음을 맞추고 있다.⁷⁾ 1993년 10월 27일 日本의 제3차 行政改革審議會의 최종답신은 근본적인 지방분권을 권고하고 있다. 지방분권과 주민자치의 강화를 요구하는 움직임은 외국에서도 매우 활발하다. 1980년대에 시작되는 北유럽국가들의 자유지방정부(Free Local Government) 운동⁸⁾과 1982년 프랑스에서의 지방분권화 움직임이 그 대표적인 예이다. 또 1985년 7월 27일 유럽평의회 각료위원회가 채택하고 1988년 9월 1일에 다국간조약으로 발효된 「유럽地方自治憲章」 그리고 1985년 9월에 국제지방자치연합체(IULA)의 제27차 총회에서 채택한 「世界地方自治宣言」은 지방자치의 원칙들을 民主主義의 불가결한 요소로서 제시하고 있다.⁹⁾

Theodore Roosevelt 1900~1912(1958), A. Link, *Woodrow Wilson and the Progressive Era*(1954); and G. Kolko, *The Triumph of Conservatism*(1963); B. Schwartz, *Statutory History of the United States: Civil Rights, Part II*, pp.1089~1452(1970), 참조.

- 4) 예컨대, 金龍德, “朝鮮後期の 地方自治 : 鄉廳과 村契” 『國史館論叢 제3집』(국사편찬위원회:1989), 121~153쪽; 李樹健, 『朝鮮時代 地方行政史』(민음사:1989), 17~18쪽, 참조. 한편 西유럽과 일본의 中世 봉건국가들이 중앙집권 체제로 통일된 것이 아니라 “地方君主化하여 ‘국가안의 국가들’을 이루었다”고 보는 견해에 관하여서는, 梁秉祐, “封建制의 概念” 『歷史學報 제141집』(역사학회:1994.3), 7~11쪽, 참조. 유럽의 中世都市들이 향유한 넓은 범위의 自治權에 관하여서는, 張志浩, 『西獨地方自治論』(대왕사:1987), 48쪽 이하, 참조.
- 5) “Paradoxes of Conservatism : National Disgrace”, *The ECONOMIST* October 28th 1995, p.105; Anthony H. Birch, *The British System of Government*(Unwin Hyman:1990), p.41.
- 6) 鎌田要人, “先ずは地方分權法の成立を喜ぶ” 『自治實務セミナー』(1995. 10), 34~10頁, 參照.
- 7) 杉源泰雄, 上掲論文, 30頁.
- 8) 이에 관한 상세는 廣田全南, 『現代獨逸 地方自治の潮流』(1992년), 195頁 以下, 참조.

2. 分權化의 契機와 理念

중앙과 지방간의 갈등을 완화시키기 위하여서는 먼저 왜 分權化가 필요하며 분권화가 지향하는 바가 무엇인가를 따져야 할 것이다. 토크빌은 “지역공동체가 말로 완벽하게 자연적·자발적인 단체”라고 전제한 다음에 “자유로운 국가들의 힘은 지역공동체(local community) 속에 있다. 地方制度와 自由와의 관계는 國民學校와 科學과의 관계와 같다. 지방제도는 ‘사람들이 참여할 수 있는 공간’(people’s reach)내에서 자유를 키우고, 자유를 어떻게 어떻게 활용하고 향유하는가를 사람들에게 가르친다. 지방제도가 없을 경우 국가는 자유로운 정부를 확립할 수 있겠지만 自由의 精神(the spirit of liberty)은 확보할 수 없다. 스쳐가는 열정, 일시적인 이익 또는 변하는 기회들은 겉치레獨立(the external forms of independence)을 낳을 수 있지만 사회구성체(social body)의 내부에 잠재해 있는 獨裁性向(the despotic tendency)이 조만간 다시 현재화될 것이다”라고 언명함으로써¹⁰⁾ 지방화·분권화의 이념이 바로 直接 民主主義의 制度化에 있음을 시사하였다.

근대초기부터 유럽에서는 인권보장과 민주주의의 실현을 요구해 왔던 결과 그에 상응하는 민중의 사상과 운동이 있었다. 그것은 민중(people)주권을 표방하고 인권보장과 민주주의의 실현을 지향하는 운동이었다. 그것은 중앙집권적 정치와 친화력이 있는 근현대의 市民憲法과 일관되게 대치되는 사상이고 운동이다. 杉源泰雄 교수는 이러한 관점에 입각하여 人權保障과 民主主義 實現을 지방분권화의 이념으로 꼽는다. 그에 의하면, 우선 중앙정부에 의한 중앙집권적 정치 아래에서는 「국민에 의한(by the people) 국민을 위한 정치(for the people)」를 실현할 수 없다. “원래 중앙정부의 정치는 전국민을 대표하는데 불과하여 국민의 손길이 미치기 어려운 대표제를 취하고 있게 마련이다. 그러한 중앙집권적 정치

9) EUROPE地方自治憲章 및 IULA世界地方自治宣言 全文은, 『法律時報』 66卷12號 (1994.11), 47~51頁, 참조.

10) Alexis de Tocqueville, *Democracy in America* volume 1 ; 여기의 인용문은 Gerald E.Frug, *Local Government Law*(West Publishing Co.:1988), p.4에서 다시 따옴.

는 자칫 실수하면 국민을 무시하는 관료정치로 탈바꿈할 공산이 크다. 게다가 중앙정부의 정치는 획일적이고 지역의 독자성과 지역주민의 절실한 요구를 반영하기 힘든 구조를 지니고 있다.” 다음에 제대로 된 인권보장을 위하여서도 지방자치의 필요하다. “「국민을 위한 정치」는 「인권을 위한 정치」라고 단정할 수도 있다. 현대 시민헌법이 표방하고 있는 인간의 尊嚴과 가치의 平等은 바로 지방자치론의 전환을 가져온 핵심요소이다.”¹¹⁾

유럽地方自治憲章 및 國際地方自治宣言은 이러한 맥락과 같은 흐름에서, ①團體自治(지방공공단체에 인정된 권한은 원칙적으로 배타적이고 무제한적이어야 한다) ②住民自治(주민의 의사에 따른다) ③基礎自治團體 最優先의 事務配分의 原則(공적인 사무는 시민과 가장 가까운 지방공공단체에 우선적으로 배분한다) ④自主課稅權의 保障(사무배분에 비례하여 재원을 분배한다) ⑤共通의 事務에 관하여 다른 지방공공단체와 聯合組職을 들 수 있는 권한의 보장 ⑥모든 權限의 保障(다른 관청의 권한에 명백히 귀속되는 사항 또는 지방자치단체의 권한에서 명확히 제외된 사항이외의 모든 문제를 처리할 권한의 보장) ⑦자치를 확보하기 위한 司法的 救濟를 요구할 권리의 보장 등을 현대 민주주의의 불가결한 요소로 열거하고 있는데¹²⁾ 이는 바로 지방자치의 구체적 원칙에 해당하는 것이다.

3. 新保守主義와 中央執權化 傾向

*The Times*紙의 정치평론가 젠킨스(Simon Jenkins)는 ‘保守主義의 逆說’¹³⁾에 주목한다. 그에 의하면, 1979년에 선출된 영국의 保守主義 政府는 전임자들이 상상도 못하였던 규모로 권력을 집중시켰다고 단정하였다.¹⁴⁾ 젠킨스는 권력과 재

11) 杉源泰雄 교수는 1995년 11월 10일 서울 크리스찬아카데미 하우스에서 개최된 세미나에서 “民主主義와 地方分權 : 日本의 經驗과 教訓을 중심으로”라는 주제로 강연하였다. 여기의 인용문은 이 세미나 발표문(이경주 옮김), 7쪽, 참조.

12) 杉源泰雄, 앞 세미나 발표문, 4쪽, 참조.

13) *Accountable to None : The Tory Nationalisation of Britain*. by Simon Jenkins. Hamish Hamilton : 320 pages, 참조.

14) 保守主義 政府 이전의 英國 地方自治法(1972年) 體系에 관하여서는, 『英國의 地方自治法』(한국지방행정연구원:1986): 『外國의 地方制度:영국·미국(1977)』(내무부 지방행정연수원:1983), 198~208쪽, 참조.

정이 체계적으로 분산된 영국의 민주적 지방정치를 신봉하고 있지만 여러가지 사실들을 중앙집권화 사례로 열거하고 있다 : 警察서비스는 당국자를 중앙정부에서 임명함으로써 지방책임이 배제되었다. 學校의 경우, 지방당국의 통제를 배제함으로써 자치가 부여된 것처럼 보이지만 실제로는 국가의 규율을 받고 전국단위 커리큘럼에 종속된다. 住宅供給은 공영주택(council house)을 매각하는 국가 정책과 연관되어 있다. 保健은 지방보건당국들이 폐지된 이후 국가에 의하여 주도되었다. 福券도 마찬가지이다.¹⁵⁾

정치가들은 행동하지만 대중들은 불평하며 그래서 정치가들은 그들이 보다 많이 움직여야 한다고 믿는다. 신중하고 실용적인 진보의 미덕은 이 구조를 벗어나는 것이다. 어느 일면 정치가들은 권력이 빠져나간다고 느끼기 때문에 이를 움켜쥐려고 한다. 보수주의자들은 國際資本市場이 경제에 대한 그들의 지배력을 감소시켰다고 생각한다. 그래서 그들은 사회정책에 대한 그들의 간섭을 확대시키고자 한다. 권력은 (유럽연합분부가 있는) 브뤼셀로 이동중이다. 보수주의자들은 이를 만회하기 위하여 아래로부터 즉 地方議會(local council)로부터 권력을 넘겨받으려고 한다. 그러나 영국이 진정으로 필요로 하는 것은 分權化를 지향하며 제한적 열망을 지닌 安定된 政府의 시대 즉 保守主義的 政府의 시대이다.¹⁶⁾

15) *Simon Jenkins*의 보수주의 비판은 적지 아니한 반론을 불러들였다. 保守主義者들은 가능한 모든 권력을 분산시켜 消費者·市場의 權力까지도 분산시켰다고 주장한다. 그들은 시장에서 다 행사될 수 없을 정도로 消費者選擇을 확장시켰다고 주장한다. 學父母들은 그 자녀들이 학교에 갈 경우 발언권이 더 커진다. 의사들은 종전에는 지방병원들을 이용하지 않으면 아니되었지만 현재에는 公債投資者豫算을 통하여 그들의 환자들을 위한 적절한 치료를 '구매'할 수 있다. 공공주택의 강제매각은 망원경의 다른 끝을 통하여 보면 임차인의 구매권으로 볼 수도 있다. 이러한 반론들은 상당한 설득력이 있었다. 그러나 *젠킨스*의 소론중에서 여전히 경청할 만한 것은 거의 간섭을 받지 아니하는 정부내에서 부처들이 정책을 결정하는 속도이다. 겨우 1주일만에 '반쯤만 구워진' 상태에서 결정이 내려진다. 버어크(Burke)에서 하이에크(Hayek)에 이르기까지 保守主義的의 아버지들은 정부조치의 한계를 본능적으로 이해하였다. 社會主義者들까지도 이 한계를 어렵게 깨우쳤다. 영국의 保守主義的 政府만이 이러한 진실들을 수용하지 못하고 상식이 이미 "충분하다"고 외치고 있음에도 지속적 혁명에 박차를 가하고 있다. 保守主義者(Tory)들이 그러는 이유는 있다. 부분적으로는 정치가들에 대한 대중의 불만을 의식하기 때문이다. *The Economist* October 28th 1995, p.105.

16) *Ibid.*

4. 垂直的 權力分立

地方自治는 지역중심의 지방자치단체가 독자적인 자치기구를 설치해서 그 자치단체의 고유사무를 국가기관의 간섭 없이 스스로의 책임 아래 처리하는 것을 말한다. 지방자치는 政治的 多元主義를 기초로 기능적 권력통제를 추구하지만 권력분립이라는 측면에서 관찰할 경우 중앙과 지방간의 새로운 권력분립을 주요한 징표로 삼는다. 국가통치기구 상호간의 권력분립을 '水平的'이라고 한다면 중앙과 지방간의 권력분립은 다분히 '垂直的'이다.¹⁷⁾ 즉 地方自治의 발전은 중앙정부와 지방자치단체간에 또 한번의 권력분립이 행해질 것을 요청한다.¹⁸⁾ 中央政府는 전국적인 규모와 시점에서 수행하여야 할 필요불가결한 시책과 사업을 담당하고 지역행정은 지방공공단체에 분담시키는 것이 바람직스럽다.¹⁹⁾ 이 때 중앙정부는 국내 민간활동과 지방자치에 대한 전국적이고 통일적인 기준을 제시하는데 중점을 두어야 한다.

지방정부 차원에서는 廣域 자치체와 基礎 자치체 사이에 권력이 다시 분립된다. 이 때 문제되는 것은 광역자치단체의 권능과 기초자치단체의 권능의 優劣關係이다. 즉 지방정부의 법(條例)이 중앙정부의 법에 종속하듯이(1988년의 지방자치법 제15조), 기초자치단체의 법이 광역자치단체의 법에 종속하는가의 여부가 문제된다. 1988년의 지방자치법(제17조)은 "시·군 및 자치구의 조례나 규칙

17) 「水平的 權力分立」 및 「垂直的 權力分立」에 관한 용어례는 Laurence H. Tribe, *American Constitutional Law* 2nd.ed.(Foundation Press:1988), p.2, 참조. Tribe 教授(하버드大)는 "어떠한 인간 또는 단일집단에게 권력이 집중되는 것은 곧 獨裁를 의미하며 반면에 (연방과 주 및 지방자치단체를 축으로 하는) 권력의 垂直的(vertically) 分立 및 (입법부와 사법부 및 행정부를 축으로 하는) 水平的(horizontally) 分立은 自由를 의미한다"고 단정하였다. *Ibid.*

18) 中央政府와 地方自治團體간의 적정한 機能配分에 관한 논의는, 鄭世煜, "중앙정부와 지방자치단체간의 갈등조정과 정책과제" 정책세미나 자료집 『自治時代의 葛藤調整과 政策課題』(국회도서관 입법조사분석실:1995.8.18), 22~23쪽, 참조.

19) 中央政府로부터의 權限移讓과 관련하여 日本의 행정개혁심의회 최종답신(1993.10.27)은 다음사항을 권고한다: 기관위임사무와 중앙정부 관여 등을 대폭 감축하고 합리화시킨다. 다만 행정과 재정능력의 격차가 있는 경우도 있으므로 우선은 광역자치단체(都道府縣)에 중점적으로 권한을 이관한다.

은 시·도의 조례나 규칙에 위반하여서는 아니된다”고 규정함으로써, 기초단체의 법에 대한 광역단체의 법의 절대적 우월성을 인정한다.²⁰⁾ 그러나 지방자치단체 상호간의 관계가 모든 자치사무분야에서 이렇게 획일적·절대적으로 규정됨은 지방자치 본래의 취지와 어울리지 아니한다.²¹⁾ 국가에 따라 지자체는 그 헌장 또는 지방법(조례)에 의하여 광역자치체의 특별법(조례) 또는 특정분야의 일반법(조례)에 우선할 수도 있다. 예컨대, 美國 워싱턴州헌법(art. X I §10)은 인구 2만 이상의 市에 대하여 憲章(charter) 채택권을 부여되고 이 헌장은 “그에 반하는 모든 특별한 법률들(all special laws)보다 우선한다”고 선언하였다. 美國의 경우 27개 州 산하 지방정부(political subdivision)들이 헌장, 지방법, 조례 또는 규칙을 채택하여 특별한 주법 또는 특정한 일반법에 우선할 수 있다.²²⁾

한편 수평적 권력분립에 있어서와 마찬가지로 수직적 권력분립에서 문제되는 것은 국민 내지 주민의 자유와 권리의 보장이다. 국민의 자유와 권리는 수직적 권력분립으로 표상되는 지방화 시대에 이르러 새로운 侵害可能性에 직면하게 된다. 권한이 강화된 지방행정은 주민의 자유와 권익을 실질적으로 보장하는 기능도 수행하지만 자칫 새로운 침해자로 작용할 소지도 있다. 이러한 우려 때문에 美國 아이오와州 대법원판례(Nerrian v. Moody's Executors(1868))는 市행정기관의 활동범위를 ①명문으로 승인된 권한 ②명백하게 부여받은 권한에 필연적으로 수반하는 권한 ③市행정기관의 공공연한 목적과 부합하는 본질적인 권한으로 국한시켰다.²³⁾ 스웨덴의 경우, 國家行政法院의 판례에 의하여 확립된 4가지 원칙

20) 전통적으로 이러한 입장을 대표하는 *Ultra Vires Rule*에 관하여서는, Joseph F. Zimmerman, *State-Local Relations : A Partnership Approach*(Praeger Publishers : 1983), pp.17~18 및 Keith Davies, *Local Government Law*(Butterworths : 1983), p.57 이하 ; 같은 입장에 속하는 판례로서는 *Atkins v. Kansas*, 191 U.S.207 at 220~21(1903) 및 *City of Trenton v. New Jersey*, 262 U.S.182(1923), 참조.

21) 광역자치체의 원형인 ‘道’ 이외에 특별시·광역시를 두어 일반‘市’와 달리 취급하여 ‘道’와 동등한 지위를 부여함(1988년의 지방자치법 제2조제1항)은 광역 자치체와 기초 자치체 사이의 획일적·절대적 종속관계를 극복하기 위한 방법이다. 특별시·광역시 제도는 ‘面積’면에서는 基礎級에 해당하지만 ‘人口·經濟’면에서는 廣域級으로 대우하여야 할 필요가 있는 자치체를 법률상 ‘道’와 같이 취급하는 것이다.

22) Joseph F. Zimmerman, *op.cit.*, p.29.

23) Thomas C. Marks, Jr and John F. Cooper, *State Constitutional Law*(West Publishing Co.:1988), 박상호 옮김 『미국지방자치법』(혁남출판사:1989), 139쪽.

에 따라 지방정부의 자유재량권이 규제된다 : 첫째, 지방정부사업은 주민이해와 명확한 관련이 있어야 한다[素材의 原則]. 둘째, 개별 시민들은 유사한 방법으로 대우를 받아야 한다[公平待遇의 原則]. 셋째, 지방정부는 재화·용역의 가격을 비용보다 높게 책정하지 못한다[非營利追求의 原則]. 넷째, 지방정부는 전형적으로 민간부문에 속하는 활동에 참가하지 못한다[非投機性的의 原則].²⁴⁾

II. 葛藤의 現狀·原因

지방화의 진전과 더불어 빈발하는 중앙과 지방간의 갈등은 - 중앙정부의 관점에서 볼 경우 - 지방이 중앙(國家)에 도전하는 양상을 나타낸다. 그러나 지방자치를 민주주의의 기초로 이해할 경우에는 권한 및 재정의 지방화 욕구는 단순히 과도기적인 도전이 아니다. 현재의 갈등은 지방 본연의 지위를 회복하겠다는 정치적·사회적 욕구를 중앙정부가 유연하게 수렴하지 못하는 데에서 비롯한다. 나아가 地域發展上의 不均衡에 불만을 가진 주민들과 중앙정부의 行政規制를 벗어나기 위하여 지방으로 눈을 돌리는 기업가들은 분권화를 지향한다. 경제개발을 목적으로 하는 분권화 경향은 종종 지역이기주의와 혼동된다.

1. 地方의 挑戰

“대한민국의 主權은 국민에게 있고, 모든 권력은 國民으로부터 나온다”(1987년의 憲法 제1조제2항)는 원칙을 지방자치에 원용한다면, “지방의 자치권은 住民으로부터 나온다”는 가설이 성립한다.²⁵⁾ 그렇다면 국가의 존립과 불가분의 관계에 있는 外交·國防·國稅·國事犯 등 본질적 국가사무를 제외한 자치사무는 자

24) Tage Magnusson and Jan Erik Lane, *Central and Local Government Relations* : 『中央政府와 地方政府』, 조한용 옮김(혁남출판사:1989년), 31~32쪽.

25) 1923년에 미국 뉴욕주 유권자들은 어떠한 도시의 '재산, 사무 또는 통치'와 관련된 법률이 '그 효과에 있어서 특수하거나 지방적인 경우에는 같은 법률을 州입법부가 제정하지 못하도록 금지하는 헌법개정안(art.X II §§ 2~3)을 승인하였다. Joseph F. Zimmerman, *op.cit.*, p.27.

치체 주민들의 의사에 따라 결정되어야 한다. 이러한 관점에서 보면 최근 경향각지에서 나타나는 「지방의 도전」은 지방이 새로운 권력의 창출을 요구하는 것보다 社會契約 초기상태로 되돌아 가려는 反作用이라고 볼 수도 있다. “중앙정부는 지방정부 상호간의 사회계약에 의하여 탄생되었다”는 이론구조를 취한다면, 지방화는 지방정부들이 수권하였던 권력을 회수하는 것에 불과하다. 권력의 회수를 향한 반작용은 단순한 권력의 분산화·지방화만을 의미하지 아니한다. 지방화시대에 있어서 「지방의 도전」은 여러 분야에서 다양하게 나타나고 있다.²⁶⁾

예컨대, 문화예술가들은 “권력분산의 취지에서 시행되는 지방자치 시대에 文化의 地方分權은 그 기본조건인 동시에 목표가 되어야 한다”고 전제하고 “지방자치는 그 자체가 곧 문화이면서 인간의 삶을 풍요롭게 한다는 차원에서 ‘文化自治’가 최종목표”라고 단정한다.²⁷⁾ 한편, 自治警察制度의 도입도 제안된다. 일반적으로 지방자치경찰은 질서유지와 대민봉사, 범죄예방 및 진압수사, 각종 인허가 승인, 신원조회와 자격심사, 각종 민원처리, 범칙금 부과, 재난시 구조와 대피, 우범자의 선도 및 계몽지도, 길 안내 등과 같이 지역주민이 일상적으로 꼭 필요한 일을 볼 수 있도록 편의를 돌보는 책무를 수행한다.²⁸⁾ 이를 효율적으로 집행하려면 경찰의 정치적 중립성과 전문성이 전제되어야 하는데 현재의 경찰청 위상으로는 정치적 중립을 유지하기 어렵다는 것이 治安自治의 논거이다.²⁹⁾ 治安自治는

26) 中央日報 1995년10월4일자 제21면 “地自體들, 交通施設 設置權 移讓要求 : 道路維持·管理 效率性 높이기”; 中央日報 1995년9월21일자 제19면 “一線區廳, 市에 權限 移讓 強力要求 : 交付金 引上·都市計劃 決定權 등”, 참조.

27) 文化自治는 민주적 절차와 내용의 측면에서 ①地域民의 문화욕구를 충족시킬 것 ②중앙집권문화에서 地方分權文化로 전환될 것 ③文化의 商品化를 통하여 經濟性을 확보할 것을 요청한다. 李泰浩, “地方自治 최종목표는 文化自治”, 東亞日報 1995년10월5일자 제11면.

28) 自治警察制를 도입하지 않는다고 하더라도 수사, 정보, 대공, 작전, 경호 등을 제외한 交通警察과 生活警察(방범경찰), 行政警察(행정법규 위반단속)에 대하여서는 지방자치단체의 機關委任事務로 배분하여 시도지사의 지휘감독을 받아야 한다는 견해도 있다. 金庸來, 朝鮮日報 1995년4월24일자 제5면 “中央·自治事務 再配分 措置를”, 참조.

29) 김형렬, “地方政府에 獨立的 警察機構를”, 한겨레신문 1995년10월11일자 제10면. 同志 : 鄭世煜, “住民이 主人 의식할 때 자발적 治安·奉仕 가능” 中央日報 1995년9월30일자 제4면, 참조. 反對論에 관하여서는 같은 신문 같은 면, 李石淵, “犯罪 날로 廣域·機動化, 中央集權化되어야 대응”, 참조.

경찰제도가 지방정부 휘하에 편성됨을 뜻한다.

2. 權限·財政의 貧困

도시계획법·건축법·도로교통법 등 주민들의 일상생활과 밀접한 관련을 맺고 있는 법률들은 해당 지방자치단체 내지 행정청에 대하여 상당한 권한을 부여하고 있다. 그러나 이러한 자치권은 아직 취약하다. 중앙정부의 행정청 또는 상급자치단체의 장은 지방자치단체 내지 하급 자치단체의 장에 대하여 광범위한 지휘·감독권을 행사할 수 있다. 예컨대, 중앙행정기관의 장 또는 시·도지사는 지방자치단체의 사무에 관하여 조언 또는 권고하거나 지도할 수 있으며 이를 위하여 필요한 때에는 지사체에 대하여 자료의 제출을 요구할 수 있다(地方自治法 제155조). 또 지방자치단체의 '사무'에 관한 그 장의 명령이나 처분이 법령에 위반되거나 부당하여 공익을 해한다고 인정될 때에는 시·도에 대하여는 주무부장관이, 시·군 및 자치구에 대하여는 시·도지사가 기간을 정하여 서면으로 시정을 명하고 그 기간내에 이행하지 아니할 때에는 이를 취소하거나 정지할 수 있다(地方自治法 제157조제1항).

行政廳이 私經濟의 主體로 기능하는 분야에 있어서도 같은 현상들이 빚어진다. 예컨대, 지방공사의 설립·운영에 있어서도 중앙집권 시대의 잔재가 그대로 남아 있다. 1992년 12월에 개정된 地方公企業法에 의하면 지방자치단체가 지방공사를 설립하고자 할 때에는 그 설립·업무 및 운영에 관한 기본적인 사항을 조례로 정하여야 한다(제49조제2항). "조례로 정한다"는 규정은 지방공사의 설립·운영에 관한 최종책임을 지방의회에 맡긴다는 취지이다. 즉 지방공사의 설립·감독·검사·운영 등은 단체장과 지방의회의 책임에 속하여야 한다. 그러나 현행 지방공기업법은 1980년 개정을 통하여 ①지방공사를 설립하고자 할 때에는 內務部長官의 설립인가를 받아야 한다(제49조제3항) ②인가기관과 설립단체의 장은 공사의 업무를 감독한다(제73조) ③인가기관과 설립단체의 장은 공사의 업무·회계 및 재산에 관한 사항을 검사할 수 있다(제74조) ④지방공사는 그 임원과 직원에 대한 급여 및 퇴직수당의 지급기준을 정하여 지방자치단체의 장의 승인을 얻어야 한다. 이 경우에 지방자치단체의 장은 미리 내무부장관의 승인을 얻어야 한다(제70조)고 규정함으로써 지방의회가 수행하여야 할 역할을 내무부장관에

게 맡기고 있다.

재정력의 뒷받침 없는 자치권은 무기력하다. 중앙정부로부터 재정지원을 받으면 받을 수록 지방자치단체의 독립성은 저하된다. 돈이 가는 만큼 지휘감독권도 강화된다. 이러한 측면에서 볼 때 財政難은 지자체의 최대현안으로 꼽히고 있다.³⁰⁾ 1995년 9월 현재 地方의 財政自立度는 서울과 기타 광역시의 경우에는 평균 63.6%, 道의 경우 평균 46.9%, 郡의 경우에는 평균 24.5%에 지나지 않는다. 이 정도의 재정자립도로서는 정상적인 지방자치가 곤란하다. 따라서 지자체들은 재정자립도를 높이기 위하여 개발사업 내지 수익사업에 박차를 가하는 한편 중앙정부의 세입을 지방으로 돌리려는 입법운동을 펼 수 밖에 없다. 즉 중앙과 지방간에는 중앙정부가 지자체에 지급하는 각종 보조금·교부금·양여금 등을 확대시키고 지방세목을 늘리는 한편 지방세율의 탄력성을 확보하려는 立法葛藤이 빚어진다.

3. 住民自治意識의 成熟

中央政治의 난맥상을 바라보는 국민들은 스스로 그 난맥을 시정할 수 있는 國民召喚·國民發案과 같은 현실적·제도적 장치가 없음을 아쉬워한다. 국민의 대표인 국회의원들은 대부분 입법활동·국정감사 등에 있어서 국민 내지 지역구 주민들의 의사를 우선시키기보다는 소속 政黨의 이익을 우선시킨다. 주민들은 그들의 뜻과 동떨어진 대표에 대하여 선거를 통하여 책임을 물을 수 있지만 그들이 차선책으로 선택하는 후보자 내지 대표 역시 대부분 정당소속 정치인들이기 때문에 黨籍만 바뀔 뿐 중앙집권화된 정당정치 of 폐단을 벗어나기 어렵다. 이러한 현상은 지방주민들의 政治的 挫折感을 심화시킨다. 지방자치 내지 분권화는 이러한 정치적 좌절감을 극복할 수 있는 계기로 작용하기 때문에 지방주민들은 지방자치에 많은 기대를 걸 수 밖에 없다. 지방의회 의원들이나 자치단체장들은 관념적·물리적으로 지방주민들과 밀접하기 때문에 주민들은 그들의 지배영역에 의원이나 단체장들이 포섭된다고 믿는다.

중앙정치 of 파탄으로 인한 자치의식의 성숙은 현재의 우리나라에 국한된 문제만은 아니다. 많은 경우 지방분권을 포함하여 지방자치를 강화하려는 가장 큰 이

30) 서울大 社會科學研究所 「地方엘리트 816명 설문조사」(1995.5.11), 참조.

유는 중앙집권정치가 파탄되었기 때문이다. 소련 및 동구형 社會主義國家는 물론이고 근현대 資本主義國家도 시대적 변화에 따라 지방자치를 강화하려고 노력하였지만 그 근본은 역시 중앙집권적 국가이었다. 그러한 중앙집권적 국가가 현재 커다란 파탄의 구렁텅이에 빠져들고 있다. 이러한 실패의 대표주자중의 하나는 바로 日本이다.³¹⁾ 한편 지방자치는 민주주의의 통로로 인식되기도 한다. 스웨덴의 자치시들은 주민참여를 통하여 민주주의 원리를 실천한다.³²⁾ 주민참여는 공공서비스의 수준과 질에 있어서 다양성과 효율성을 확보하는 기능을 수행한다.

4. 地域利己主義

지역이기주의(NIMBY)는 중앙정치에 대한 변형된 형태의 도전이다. 지역이기주의는 開發과 反開發의 函數關係에서 지방자치단체가 중앙정부의 계획에 반발하는 양태로 나타난다. 예컨대, 개발과 그로 인한 부동산가격의 상승으로 쉽게 돈을 벌 수 있다고 생각하는 지역주민들은 「地域開發 = 社會發展」이라는 관념을 표방하며 그 주민들의 선거에 의하여 선출된 의원 또는 단체장들은 정치적 인기와 주민들의 현실적 욕구를 외면할 수 없기 때문에 開發·建設指向의 行政을 선호한다. 역으로 지역이기주의는 反開發部門에서도 나타난다. 중앙정부가 폐기물처리장과 같은 혐오시설의 건설을 추진할 경우 지자체가 이를 수용하더라도 지역주민들은 반대할 수 있다. 이러한 반대에는 “혐오시설이 어디엔가 건립되어야 하지만 우리 「안마당」에는 안된다”는 矛盾律 또는 補償極大化 심리가 주요 인자로 작용한다.

한편 지역이기주의는 지방자치를 反民主勢力의 온상으로 만들어 지방화를 해칠 수 있다. 地域感情을 본질로 한 기존 정당들의 空間的 再構成은 중앙정치의 부패가 지방정치로 확산될 가능성을 내포하고 있다. 지방자치를 經營의 觀點에서 접근한다면 지방자치의 기능적 측면만을 고려할 경우 문제가 심각해진다. 만약 지방자치단체가 地域主義와 自律을 내세워 국가권력과 결탁하거나 국가경쟁력 강화라는 명목 아래 開發優先政策을 내세우는 재벌과 야합할 경우 전국이 초도화

31) 杉源泰雄, 앞 세미나 발표문, 5쪽, 참조.

32) Tage Magnusson and Jan Erik Lane, 앞 『中央政府와 地方政府』, 26쪽.

될 수 있다. 그것은 政經癒着과 政治腐敗의 전국적 확대와 다를 바 없다. 그러므로 기득권을 재생산하는 地域開發同盟을 어떻게 저지하여 주민의 삶의 질을 향상시킬 것인가는 지방자치의 발전에 있어서 최대의 과제가 될 것이다.³³⁾

Ⅲ. 葛藤의 類型과 法律問題

중앙과 지방 그리고 지방 상호간의 갈등의 유형은 크게 권력분립의 제영역 즉 立法·司法·行政의 3측면으로 나누어 고찰될 수 있다. 국회와 지방의회는 입법권 내지 행정사무감사권을 두고 다툴 수 있다. 사법권의 경우에도 엄밀히 말하면 治安法院 내지 少額事件審判所와 같은 地方司法機關을 설치하는 垂直的 權力分立이 가능하다. 그러나 우리나라의 경우 司法自治는 아직 미답의 과제이다. 행정권의 분야에서는 여러가지 유형의 갈등이 표출되고 있다. 예컨대 教育問題는 현행법제상 일반행정과 구분되는 별도의 자치체계를 유지하여 왔기 때문에 중앙과 지방간의 갈등 뿐만 아니라 지방행정청 상호간의 갈등까지 야기하고 있다.

1. 立法

國會와 地方議會 사이에 監査權限의 配分이 문제된다.³⁴⁾ 1988년의 國政監査 및 調査에 관한 法律(제7조: 監査의 對象)은 국정감사 대상기관에 서울특별시·직할시·도 등 광역 지방자치단체를 포함시키되 그 고유업무에 관하여서는 “地方議會가 구성되어 자치적으로 감사업무를 시행할 때까지에 한한다”고 규정하고 있다(同條제2호). 따라서 廣域 지자체에 대한 국회의 국정감사는 원칙적으로 국가 위임사무 내지 정부 예산지원사업 등에 국한되어야 한다.³⁵⁾ 그러나 국회는

33) 김민배, “杉源泰雄이 생각하는 21세기 地方自治의 時代”, 앞 크리스찬아카데미 세미나 토론문, 7쪽.

34) 京鄉新聞 1995년10월6일자 제1면 “固有事務, 國監 拒否: 서울市議會, 實力沮止 決定”; 朝鮮日報 1995년9월27일자 제3면 社說 “國監의 貪慾”, 참조.

35) 서울市の 경우 전체 감사대상 건수(6,521건)중 고유업무를 제외하고 國會에서 감사하여야 할 대상(주로 國家委任事務)은 1,958건(30%)에 달한다.

1995년 9월 정기회에서 감사대상에 지방자치단체의 고유업무까지 포함시키려는 태도를 취하였다.³⁶⁾

地方議會의 立法權을 둘러싸고 지방의회와 행정청이 갈등을 빚을 소지가 있다. 즉 地方議會의 議決이 법령에 위반되거나 공익을 현저히 해한다고 판단될 때에는 시·도에 대하여는 내무부장관이, 시·군 및 자치구에 대하여는 시·도지사가 再議를 요구하게 할 수 있다(지방자치법 제159조제1항). 지자체의 장은 지방의회에서 再議決된 사항이 법령에 위반된다고 판단되는 때에는 재의결된 날부터 20일 이내에 대법원에 訴를 제기할 수 있다(同條제3항). 내무부장관 또는 시·도지사는 再議決된 사항이 법령에 위반된다고 판단됨에도 당해 지자체의 장이 訴를 제기하지 아니하는 때에는 당해 지자체의 장에게 제소를 指示하거나 직접 제소 및 집행정지결정을 신청할 수 있다(同條제4항).

2. 行政一般

지자체가 발주하는 대형공사의 都給契約에 관한 중앙정부의 통제와 관련하여 마찰이 빚어지고 있다.³⁷⁾ 지방당국자들은 國家를當事者로하는法律施行令을 근거로 지자체의 장에게 공사계약체결권이 있다고 주장하면서 지방의 대형공사에 대한 계약권이 중앙정부(조달청)로 넘어 갈 경우 소정의 수수료를 부담하는 불이익을 자치체가 감당해야 할 뿐만 아니라 공사 관리감독의 확실성이 결여된다고 항변한다. 1994년의 調達事業에 관한法律에 의하면 지자체의 '施設工事'의 공사계약 및 그에 따르는 사업은 조달청장이 행하는 '調達事業'의 범위에 속한다(제2조·제3조). 同法施行令(제15조:공사의 계약절차 및 범위 등)은 지자체의 장이 조

36) 예컨대, 國會의 서울시에 대한 자료제출요구가 그렇다. 시유지매각실적이라든가, 지방선거 이후 통반장들의 경질내역 등은 서울시의 고유업무에 속한다.

37) 예컨대, 京仁日報 1995년 10월 30일자 제1면 "郡사업 調達廳 일방통행", 참조. 京畿道 안성군은 광역상수도 5단계 사업으로 郡費 211억과 道費·수자원공사 지원금 등 모두 296억원을 들여 郡內 10개 읍면지역에 공급할 송·배수시설(생산능력 3만8천t)을 금년에 착공하여 1997년말 완공할 계획이다. 郡당국자의 주장에 의하면, 調達廳은 이 시설공사가 100억원 이상의 공사라는 이유를 들어 발주·입찰 등 都給契約權을 이관할 것을 요청하였다.

달청장에게 공사계약의 체결을 요청하여야 하는 공사의 범위를 규정하고 있다.³⁸⁾ 즉 현행법령에 의하면 지자체의 대형공사 도급계약권은 중앙정부의 몫이다.

1994년의 公職選舉및選舉不正防止法(제47조)은 “정당은 선거에 있어서 선거구별로 선거할 정수범위 안에서 그 소속당원을 후보자로 추천할 수 있다”고 규정함으로써 각 정당들은 모든 선거에 후보자를 추천할 수 있었다. 같은 법에 대한 1995년의 개정법(제47조)은 정당의 후보자 추천범위에서 ‘자치구·시·군 의회 의원선거’를 제외시켰다. 그러나 단체장에 대하여서는 공천이 그대로 유지되었다. 결과적으로 일부 지자체에서는 團體長의 所屬 政黨이 중앙정부의 여당과 다르기 때문에³⁹⁾ 정치적인 이유로 갈등이 증폭될 소지가 있어 지방선거에 있어서 政黨公薦制를 어느 정도까지 유지하여야 할 것인가가 문제된다.

한편 지자체의 自治組職權과 관련하여 갈등이 빚어지고 있다. 1988년의 지방자치법(제102조)은 지자체에 행정기구를 두되 “시·도에 있어서는 대통령령으로 정하고 시·군 및 자치구에 있어서는 시·도지사의 승인을 얻어 당해 지방자치단체의 규칙으로 정한다”고 규정하였다. 따라서 시·도의회와 시·도지사는 당해

38) 1994년12월23일의 調達事業에 관한法律施行令(제15조제1항)은 지방자치단체의 공사중 “豫算會計法施行令 제91조의2의 규정에 의하여 입찰참가자격을 사전에 심사할 수 있는 공사와 大型工事契約에 관한豫算會計法施行令特例規程 제2조제1항제3호 및 제4호의 규정에 의한 대안입찰 및 설계·시공일괄입찰대상인 공사”는 조달청장에게 요청하여야 한다고 규정하였다. 그러나 1995년 7월 6일 공포·시행된 國家를當事者로 하는契約에 관한法律施行令 부칙 제5조(다른 법령과의 관계)는 “이 영 시행 당시 다른 법령에서 豫算會計法施行令 제6장 또는 동장의 각 조문을 인용하거나, 大型工事契約에 관한豫算會計法施行令特例規程 또는 동규정 각 조문을 인용한 경우에는 이 영 및 이 영 제6장 또는 해당조문을 인용한 것으로 본다”고 규정함으로써 상기 政府調達에 관한法律施行令(제15조제1항)을 수정하였다. 國家를當事者로 하는契約에 관한法律施行令(제6장)은 총공사비 추정가격이 100억원이상인 신규복합공중공사를 ‘대형공사’로 규정하고(제79조) 대형공사계약중 대안입찰, 일괄입찰 또는 실시설계·시공입찰에 의한 계약에 관하여 적용된다는 취지를 명시하고 있기(제78조) 때문에 現行 法令上으로는 지자체의 공사중 100억원 이상에 해당하는 대부분의 입찰계약은 조달청장의 권한에 속하는 것으로 해석된다.

39) 1995년 6.27 地方選舉로 15개 市·道知事중 여당인 民自黨(新韓國黨)은 5개 지역을 제외하고는 모두 야당과 무소속에게 패배하였다. 서울·광주·전남·전북은 야당인 民主黨이 광역단체장, 기초단체장 및 광역의원선거를 석권하였고 대전·충남은 야당인 自民聯이 3개선거를 석권하여 野圈構圖가 형성되었다.

시·도의 행정기구를 편성·개편하는 데 전혀 관여하지 못하였다. 이에 1994년 3월16일의 地方自治法(제102조제1항)은 “시·도에 있어서는 대통령령이 정하는 범위안에서 당해 지방자치단체의 조례로 정하고, 시·군 및 자치구에 있어서는 시·도지사의 승인을 얻어 당해 지방자치단체의 조례로 정한다”고 규정하였다. 그러나 대통령령이 지나치게 세부적인 규제를 가하고 있어 시·도가 그 지역의 특성과 행정수요에 맞는 행정기구를 설치할 수 있는 재량의 여지가 거의 없다.

자치체의 公務員 定員에 관하여서도 같은 문제가 발생하였다. 1988년의 지방자치법(제103조제1항)은 지방공무원의 “정원은 내무부령이 정한 기준에 따라 당해 지방자치단체의 규칙으로 정한다”고 규정하였다. 그러나 이는 지방자치의 본지에 반한다는 비판을 받아 지방공무원 정원은 “대통령령이 정한 기준에 따라 당해 지방자치단체의 조례로 정한다”고 규정하였다(1994년3월16일의 地方自治法 제103조제1항). 그렇지만 여전히 갈등의 소지가 있기 때문에 지방공무원의 정수 기준을 국회에서 법률로 정하여야 한다는 의견이 제시되고 있다.⁴⁰⁾

3. 學事運營

教育自治는 地方自治의 진전과 더불어 1990년대 후반 한국사회에서 초미의 관심사로 대두되었다.⁴¹⁾ 일반적으로 교육 부문에 있어서의 지방자치는 획일적인 중앙통제와 의존적 타성에서 벗어나 교육의 수혜자이면서 납세자인 지역주민의 대표를 통하여 교육정책을 자율적으로 결정함으로써 지역실정에 맞는 교육정책을 구현하며, 교육사무중 집행·의결·관리권한을 적절히 안배함으로써 질 좋고 풍부한 교육여건을 조성하여 지방교육의 발전을 도모하는데 그 목적을 둔다. 그러나 교육행정과 교육자치에 관하여서는 현재 상당한 논란들이 일고 있다. 교육행정 당국이 장악하고 있는 교육권이 학부모·교사·학생에게 귀속되어야 하고 교사의 권리제한이 철폐되어야 하며, 학교운영에 주민과 전문가가 참여할 수 있는 방법(예컨대, 學校運營委員會 등)이 제도적으로 보장되어야 한다는 등의 주장

40) 鄭世煜, 앞 글, 20쪽.

41) 교육개혁위원회, 제3차 정책토론회 자료 『地方教育自治制度 무엇이 문제인가?』(1995.8.10); 교육개혁과 교육자치를 위한 시민회의, 시민포럼 9 『教育法, 어떻게 고쳐야 하나?』(1995.9.18), 참조.

이 그것이다.⁴²⁾

현재 學校給食 프로그램에 관하여 경향 각지에서 많은 다툼이 일고 있다. 지방 재정법과 지방교육자치법 그리고 학교급식법 상호간의 유기적 협력이 결여되어 있기 때문에 교육부와 내무부 간에 이견이 있고 지방입법부와 지방행정부 간에 마찰이 일고 있다. 지방정부에 재정여력이 있어도 재정권의 지방화가 불충분하여 급식을 실시하지 못하고 있다. 예컨대, 1995년 9월 大田廣域市 유성區에서는 구 청장과 의회가 학교급식시설비를 지원하기로 결정하였음에도 불구하고 담당 공무원들이 “법적근거미비”를 이유로 집행절차를 밟지 않는 사태가 빚어졌다. 학교 급식에 있어서 분쟁의 핵심은 교육·학예경비를 (내무부·시·도가 관장하는) 지자체 일반회계에서 부담할 수 있는가 아니면 (교육부·교육감이 관장하는) 교육비특별회계에서 부담하는가의 여부이다.⁴³⁾ 학교급식시설비 지원에 관한 마찰은 동급의 행정기관 상호간의 水平的 權限調整이 실패하고 있음을 보여준다.

學校給食은 의무교육대상학교 및 근로청소년학교 등의 학생을 대상으로 하여 실시하되(학교급식법 제4조), 교육감으로부터 ‘실시학교’로 지정받아야 하므로(同法시행령 제2조), 교육감에 의하여 급식실시학교로 지정받은 국민학교의 학생은 급식급부에 관한 권리가 발생하고 국가 또는 지방자치단체는 공립 국민학교의 급식시설비 등을 지원하여야 할 의무를 진다.⁴⁴⁾ 교육감은 실시학교를 지정함

42) 人間教育實現 富川學父母連帶, 『진정한 교육자치를 위한 시민토론회』(1995.9.19:부천상공회의소 강당), 참조. 이러한 논의들은 規範側面에 관한 접근이 미흡하다. 학사행정 및 교육에 관한 논의가 구체화되기 위하여서는 중앙과 지방간에 그리고 地方立法·行政機構 상호간에 교육행정권한이 적절히 배분되어야 하고 교사와 학생 그리고 학부모의 권리와 의무의 한계가 심층적으로 분석되어야 한다. 그럼에도 논의의 대부분은 이러한 측면을 도외시키고 프로그램의 운영에만 관심을 모은다. 제안된 프로그램이 실현되기 위하여서는 법제도를 어떻게 고쳐야 할 것인지에 관한 고찰이 대부분 결여되어 있다.

43) 內務部 質疑(재경 13130-652:1995.8.24)에 대한 法制處 有權解釋(기획 11011-323:1995.11.21), 참조. 법제처는 基礎지방자치단체가 「학교급식지원조례」와 같은 별도의 조례를 제정할 수는 없지만, 학교급식법(제5조의2)에 따른 학교급식후원회에 가입할 수는 있다고 결정함으로써 일반회계로부터의 지원가능성을 인정하였다.

44) 學校給食法에 의하면, 급식경비중 시설비·연료비·인건비는 학교의 설립경영자와 후원회가 부담하고(법 제8조제1항 및 시행령 제7조제1항), 식품비는 학부모가 부담한다(시행령 제7조제2항). 도서벽지·농어촌지역 국민학교는 식품비도 國家 또는 地自體로부터 지원받을 수 있다(동조제3항).

에 있어서 재정여건 등을 감안하여야 하지만, 이 재정여건이 반드시 '교육'재정상의 여건이라는 제한이 없다. 즉 교육감이 당해 지자체의 일반재정 여건까지 감안하여 실시학교를 지정하더라도 위법·부당의 문제는 발생하지 아니한다. 오히려 교육감이 실시학교를 지정하였음에도 불구하고 지자체가 필요경비를 지원하지 아니할 경우에는 급식에 관한 학생의 권리 즉 적법절차상 보호되는 새로운 재산권이 침해된다.

4. 經濟·財政

지자체들이 지역발전을 위하여 공단개발에 적극적으로 나설 경우 지자체와 중앙정부간에 첨예한 갈등을 유발할 소지가 있다.⁴⁵⁾ 한편 地域經濟優先主義와 관련하여서도 갈등이 제기된다. 예컨대, 1986년 4월 당시 상공부가 인천 남동공단에 중소기업들을 이전시킨다는 계획 아래 등록공장들을 입주시키기로 결정하자⁴⁶⁾ 인천시는 이 공단과 관련하여 많은 재정적 부담을 하고 있으며 인천지역이 제한정비구역으로 묶여 별도의 공단 조성이 어렵다는 이유로 인천지역 소재 공장의 우선입주를 요구하였다.⁴⁷⁾

중앙정부가 地自體에 대하여 過密負擔金을 부과하는 문제로 潛在的 葛藤(latent conflict)이 빚어진다.⁴⁸⁾ 대체적으로 지자체는 중앙정부의 과밀부담금 제도에 대

45) 지자체의 '마구잡이식' 개발에 대하여 중앙정부는 어느 정도의 규제가 불가피하다고 보고 지역발전과 국토의 균형발전을 위한 정책입안에 착수하였다. 즉 통상산업부는 각 지자체가 공단건설계획을 연간 2회 중앙정부와 협의할 것을 골자로 하는 「工團管理基本計劃」을 시행할 방침이고, 건설교통부는 國土利用管理法 및 首都圈整備計劃法 등 기존 제도를 엄격히 집행함으로써 무분별한 개발을 억제할 계획이다.

46) 工場立地 問題는 공업배치및공장설립에관한법률, 산업입지및개발에관한법률 및 수도권정비계획법에 의하여 규제된다. 즉 지방공업단지의 지정과 개발은 산업입지및개발에관한법률(제7조·제15조)을 근거로 건설교통부가 관장하고 이렇게 조성된 단지를 기초로 통상산업부(공장입지정책심의회)가 공업배치및공장설립에관한법률(제5조)을 근거로 공업배치기본계획을 수립한다. 한편 자연보존권역(수도권정비계획법 제12조)이나 개발유보권역(같은 법 제13조) 안에서는 공업용지조성이나 공장설립이 제한된다. 韓國法制研究院, 『中小企業 育成을 위한 法制改善』(1993.9), 174쪽.

47) 鄭世煜, 앞 글, 9~10쪽.

하여 부정적이다. 반대견해에 의하면, 過密負擔金은 필요하다면 해당 지자체가 부과·징수하여 過密化로 과생되는 集積(agglomeration)의 不利益을 해소·완화하는 데 사용되어야 하며 중앙정부가 지역균형개발을 목적으로 정부회계에 편입시켜 지방에 배분할 성질의 것이 아니다.⁴⁹⁾

일반적으로 지방정부의 豫算審議는 지방의회의 권리이며 의무이다. 그러나 지방재정이라고 하여 독단적으로 운용될 수는 없으며 국가재정과의 거시적 연계성을 유지하는 것이 필요하다. 지방재정운용의 통일과 재정건전성을 유지하기 위하여서는 日本의 경우와 같이 전국의 지자체들을 지도할 수 있는 豫算編成指針 등이 필요하다. 그러나 이러한 지침에 대하여 우리 지방의회들은 거부감을 표명한다. 한편 負擔金이 국가에 귀속되는 데 대한 갈등도 표출되고 있다.⁵⁰⁾

5. 環境行政

환경문제는 反開發 性向의 地域利己主義에 기인한 중앙과 지방간의 갈등이 가장 첨예하게 나타나는 분야의 하나이다. 예컨대, 인천시는 관내 남동공단에서 배출되는 대기오염물질이 주변지역 주민 30만명의 건강에 심각한 악영향을 미칠 것이라는 이유로 일정한 공해사업장의 입주를 제한하려는 입장을 취하였다.⁵¹⁾ 당

48) 1993년 9월 건설부는 서울의 業務·販賣施設 중 연면적 3,000제곱미터(909평) 이상의 신·증축 및 용도변경건물에 대하여 공시지가와 표준건축비를 합친 금액의 10%를 過密負擔金으로 부과·징수하여 서울시내 인구유발시설의 지방이전 등 지역균형개발사업에 사용하겠다는 내용의 首都圈整備計劃法 개정안을 입법예고하였다. 이에 서울시議會는 과밀부담금제가 채택되면 과도한 부담금으로 서울지역경제를 위축시킬 뿐만 아니라 지방분권화추세에도 역행한다는 이유로 개정안의 철회를 주장하였다.

49) 鄭世煜, 앞 글, 13~14쪽.

50) 예컨대, 서울시가 연면적 1,000제곱미터 이상인 시설물과 경유자동차(사업용 제외)에 부과·징수하고 있는 環境負擔金은 매년 약500억원에 달하는데 그중 10%인 50억원만 徵收費用으로 서울시에 교부되고 나머지 450억원 정도는 政府 特別會計로 국가에 귀속되고 있다.

51) 인천시는 1977년의 工業配置法 제6조(공장입지의 기준고시)에 의한 공장입지기준(상공부 고시 제86-20호:1986.6.4) 제5조의 “오염배출공장이 인근주민 또는 농경지에 현저한 위해를 가할 우려가 있을 때”와 “공장을 설치함으로써 당해 지역의 환경 등 자연조건을 현저히 해하게 된다고 판단할 때”에는 시·도지사는 공장의 입지를 제한할

시 상공부는 같은 공단이 수도권공해업소 정비를 목적으로 조성된 공단이기 때문에 환경보전법에 의하여 이전명령을 받은 공장에 대한 입주제한은 정책간의 모순을 야기하고 입주업체들의 민원을 발생시킨다는 이유로 공해업소 입주제한은 불가능하다고 맞섰다.

환경행정 기능이 중앙정부(환경부)에 집중되어 있으면⁵²⁾ 지역의 환경문제에 대하여 가장 중요한 정보와 감시능력을 보유하는 있는 지방자치단체의 조직적 역량을 충분히 활용하지 못할 수 있다. 이러한 관점에서는 “환경부의 집행기능 등 상당 부분의 환경행정기능을 자치단체로 위임 또는 이관하고 환경부 산하 지방환경청의 소관업무도 상당 부분을 지자체로 통합하는 것이 바람직하다.” 그러나 환경보전 부문에 있어서는 지방분권화가 최선의 대안이 아닐 수도 있다. 地自體의 환경행정 人力·裝備不足은 환경관련 업무를 자치단체로 이관하는 데 대한 부정적인 영향을 미친다. 지자체들이 재원조달을 이유로 成長·開發優先施策을 추구할 경우, 환경 내지 생활여건이 피폐화될 수 있다.⁵³⁾

6. 地域紛爭

현행 地方自治法(제140조:지방자치단체 상호간의 분쟁조정)에 의하면, 지자체 상호간 또는 단체장 상호간에 紛爭이 있을 경우⁵⁴⁾ 시·도 또는 그 장이 당사자

수 있다는 규정과 1977년의 環境保全法 제4조의 “시·도지사는 지역환경의 특수성을 감안하여 필요하다고 인정하는 경우에는 환경청장의 승인을 얻어 별도의 지역환경기준을 설정할 수 있다”는 규정을 원용하였다.

52) 環境關聯 행정처분·계획수립·환경영향평가·분쟁조정·환경기준설정 등 1051건의 전체 단위사무 가운데 권한과 책임이 지방자치단체장에게 주어진 固有事務는 151건으로 전체의 14.4%에 불과하다[1995년5월 현재].

53) 痲藥·環境汚染을 막지 못하여 피폐화된 美國 켈시市는 1960년대까지만 하여도 부유층이 많이 사는 도시로 주변의 부러움을 샀다. 그러나 가난한 중남미계 이민들이 대거 몰려온 1970년대 들어 항구를 중심으로 마약거래가 성행하면서 市 분위기가 바뀌었다. 국내 굴지의 精油會社들의 정유탱크와 트럭 등에서 흘러나온 기름이 바다와 거리등 주변환경을 오염시켰다.

54) 內務部 집계에 따르면, 1995.6.27 지방선거 이후 약 100일 동안 自治體間 분쟁발생 건수는 모두 67건(시·도간 39건/시·군·구간 28건)으로 나타났다(도로교통 19건/상하수도 20건/쓰레기 및 혐오시설 7건/행정구역조정 3건/비용분담 6건).

가 되는 때에는 內務部長官이, 시·군 및 자치구 또는 그 장이 당사자가 되는 경우에는 시·도지사가 당사자의 신청의 의하여 조정할 수 있다. 이 조정을 구체화하기 위하여 내무부장관 또는 시도지사 소속 아래 地方自治團體紛爭調整委員會를 설치한다(제140조의2). 그러나 民選時代 자치단체간의 분쟁을 任命職시대와 같이 중앙정부의 職權調整에 맡긴다는 것 자체에 대하여 이의가 제기되고 있다.

水資源 配分, 교통공해 억제 또는 환경기초시설의 설치는 지역분쟁의 주요원인이 된다. 즉 여러 지역을 관통하는 강물 등은 해당 지역 자치단체들이 모두 水利關係에 관심을 가지고 상호협력할 것이 요청되지만 원활한 타협이 이뤄지지 아닐 경우 지역분쟁이 불가피하다. 또 인근 대도시들 사이에 위치한 중간도시는 通過車輛들에 의한 교통·소음공해로 불편을 겪기 때문에 域內法理(countryside law) 등에 기초한 규제대책을 추진할 가능성이 있고⁵⁵⁾ 이로 인한 지역분쟁도 예상된다. 환경기초시설도 같은 문제를 안고 있다. 쓰레기소각장을 짓지 못하는 군포시의 쓰레기를 반입하지 못하겠다는 김포 쓰레기매립지의 반발이 그 예이다. 김포 매립지의 경우, 지방자치법(제149조)에 의하여 서울시·경기도의 지자체들로 구성된 매립지조합에 의하여 운영되고 있음에도 불구하고 地域住民對策委員會라는 法外團體에 의하여 반입여부가 좌우되고 있다.

IV. 法을 통한 葛藤調整

중앙정부와 지자체 간의 대립과 갈등은 지방분권적 국가에서는 오히려 자연스러운 현상이다. 自由民主主義 國家에서 있어서 중앙정부와 지자체의 관계는 일방적인 관계가 아니라 쌍방적인 의존관계이며 따라서 “자율성과 의존성을 동시에 지녀야 한다”는 인식을 기초로 한다.⁵⁶⁾ 그러나 중앙과 지방의 문제는 認識의 範疇을 넘는다. 중앙집권과 지방분권의 연구는 오랫동안 법률가들이 독점해 왔으며

55) Tim Bony, *The Law of the Countryside : the Rights of the Public*(Professional Books:1987), pp.97~98, 참조.

56) 意識的 側面에 있어서 중앙정부의 관료들은 지시·명령식 權威主義와 既得權 의식을 버릴 것이 요구되며 지방정부는 選舉得票를 의식하여 주민편들의 불법적 행태에 동조하지 않을 것이 요청된다. 鄭世煜, 앞 글, 21~22쪽.

그들은 규범체계 즉 지방정부의 열등성과 의존성 그리고 중앙정부의 통제력과 감독력 등을 강조하는 경향이 있었다.⁵⁷⁾

1. 新社會契約의 締結

規範體系의 종합정비 없이 지방자치법에만 의존하여 지방자치를 추진한 결과 지자체들은 사람만 바뀌었을 뿐 권한과 재정의 미비로 인하여 의욕만 앞서고 그 결과 중앙과 지방 사이의 갈등이 빈발하고 있다. 중앙과 지방 사이의 그리고 지방 상호간의 갈등을 근본적으로 해소하기 위하여서는 새로운 합의(社會契約)를 체결하여야 한다. 국민투표에 의한 헌법개정은 전형적인 사회계약이다. 憲法改正機會를 통하여 중앙과 지방 사이의 권한 및 재정의 배분에 관한 기본원칙들을 보다 구체화시켜 「規範의 貧困」 현상을 극복하여야 한다. 새로운 사회계약 아래에서는 종래의 자치단체 構造부터 재검토되어야 한다 : 자치단체를 廣域(시·도)과 基礎(시·군·구)의 두 종류만으로 구분한 것 그리고 모든 시·군·구를 동시에 획일적으로 기초지방자치단체로 인정한 것은 재검토되어야 한다.

자치단체들을 '法人'으로 규정하면서도(지방자치법 제3조제1항), 각 자치체들이 - 법인의 기본규범인 定款에 해당하는 - 憲章(charter) 내지 基本條例를 보유하지 못하고 있음도 모순이다. 지방분권화가 무리 없이 추진되려면 각 자치체들이 자치역량 내지 재정여건에 따라 순차적으로 중앙정부와의 교섭을 통하여 자치권을 획득하고 그 내용이 自治憲章등에 명시되어야 한다. 우리나라의 地方自治權力은 각 자치체들이 내적 필요성과 자력에 의하여 쟁취하였다기보다 중앙정부가 그 필요와 배려에 의하여 자치체들에 부여하였기 때문에, 각 자치체의 헌장 또는 기본조례들이 제정되고 나름대로의 권한과 재정이 확보될 겨를이 없었다. 지방자치법만 개정한다고 하여 분권화가 달성되지 아니하며 수직적 권력분립과 관련된 법률들은 모두 정비하여야만 지방화의 내실이 이룩된다면, 그러나 관련법제의 종합정비는 모든 자치체들에 대하여 획일적으로 권한과 재정을 배분하여야 하는 부담을 초래하고 결과적으로 중앙정부가 법제정비를 꺼린다면, 지방자치법 내지 획일적 법제정비보다는 自治憲章 내지 基本條例의 제정을 통하여 개별적인 분

57) Yves Mény, 앞 『中央政府와 地方政府』, 114쪽.

권화를 추진하는 것이 더 바람직스럽다.⁵⁸⁾

한편 새로운 사회계약의 실효성을 확보하기 위하여서는 實體的 正當性 못지않게 중앙과 지방 사이에, 자치체 상호간에 또는 자치체 내부에서 節次的 正當性이 준수되어야 한다. 예컨대, 嫌惡施設의 立地問題를 해결하기 위하여서는 먼저 중앙정부가 일방적으로 입지를 결정하여 이를 국민에게 알리고 문제가 지적되면 해명·보완하는 방식(the decide-announce-defend model)보다는 計劃樹立 단계에서부터 지역주민의 의견수렴, 지자체와의 협의·절충, 대안제시 및 타당성 분석이 이루어져야 한다. 주민들과의 사전적 의견일치가 필요하다. 다만 이러한 合意導出過程에서 消極的 利己主義를 내세우거나 合理的 意思決定方式에 미숙한 주민들을 설득하는 데 과도한 시간과 노력을 낭비할 우려도 있기 때문에 필요한 경우 物質的 補償이외에 合理的 節次에 기초한 法的強制가 동원될 수도 있다.⁵⁹⁾

2. 協力慣行의 集積

지자체 실시 이후 중앙정부와 광역자치단체간 업무협조 필요성이 늘어나고 있을 뿐만 아니라 대형 국책사업의 경우 상호 정책마찰 및 이해상충을 피하기 위한 제도적 장치가 요청되고 있다. 즉 “대형 사회간접자본에 대한 투자정책을 효과적으로 추진하고 수해·해양오염사고와 같은 대형재난을 예방하기 위하여서는 사전에 중앙정부와 민선 광역단체장간 원활한 업무조정과 협조가 필요하다.” 이러한 관점에서 1995년 10월 현재 중앙정부는 地方自治法을 개정하여 국무총리실 산하에 「中央·地方政策調整協議會」를 설치하는 방안을 검토하고 있다.⁶⁰⁾ 日本九州 地方의 자치체들은 地域共同開發과 環境問題 등에 관하여 상호 제휴협력을

58) 1988년의 地方自治法 제160조(自治區의 財源) ; 同제161조(特例의 認定) 및 1991년의 서울特別市行政特例에 관한法律(법률제4371호)은 이러한 접근의 필요성과 가능성을 시사하는 입법례이다. 自治憲章 내지 基本條例는 법률과 같은 제정절차·효과가 확보되어야 할 것이다.

59) 鄭世煜, 앞 글, 24쪽.

60) 政策調整協議會는 ①영종도 신공항건설 또는 경부고속전철 같은 대형 국책사업에 관련된 중앙·지방기관간의 업무협조 ②지방에 이양되어야 할 각종 인·허가사항 ③하천관리·환경오염 등에 있어 발생하는 중앙·지방간 분쟁조정 ④규제완화 및 중앙정부 지원이 요청되는 현안 ⑤지자체간의 분규조정 등을 다룬다.

끊임 없이 모색하고 있다.⁶¹⁾ 행정주체간 연계 못지않게 민간연계가 활발한 지자체간 협력은 「規模의 經濟」 논리에 입각하고 있다. 지자체간 구획을 허물고 적정대규모의 지역진흥을 꾀할 경우 중앙의 지원을 얻기 쉽고 효율증대와 위험분산의 효과도 크다.

지자체 상호간의 갈등을 조정하기 위하여⁶²⁾ 현행 地方自治法은 協議會 제도를 채택하고 있다.⁶³⁾ 이에 따라 「首都圈廣域行政協議會」·「한강水質管理協議會」·「市·道經濟協議會」 등이 구성되어 협의를 하고 있으나 아직 제 기능을 발휘하지 못하고 있으며 중앙정부도 지자체간 해결에 맡긴 채 적극 나서지 못하고 있는 실정이다. 그렇기 때문에 현재와 같은 '협의' 차원의 기구만으로는 부족한 방법이 없다고 보고, “피해를 우려하는 측에 적극적인 보상을 베풀고 지자체간 권한조정 및 보상문제 등을 전문적으로 다루는 기구를 마련하여야 한다”는 측면에서, 지방자치관계법을 개정하여 과제별로 권한을 행사하는 “特別地方自治團體를 구성하자”〔趙昌鉉〕는 견해도 제시되고 있다.⁶⁴⁾

자치단체간의 협력을 도모하기 위하여 地自體組合을 이용할 수도 있다. 현행 地方自治法에 의하면, 2개 이상의 지자체가 하나 또는 둘 이상의 사무를 공동으로 처리할 필요가 있을 때에는 規約을 정하여 당해 지방의회의 議決을 거쳐 시·

61) 예컨대, 큐슈(九州)에서 인구와 경제력이 가장 큰 후쿠오카(福岡)현은 상수와 공업용수가 달리자 오이타(大分)현과 협력하여 오이타현에 댐을 만들어 그 물을 나누어 쓰고 있다. 구마모토(熊本)현에서 물을 끌어오는 사업도 추진되고 있다. 이러한 협력은 北部九州資源開發協議會라는 縣境을 넘어선 기구를 통하여 추진된다.

62) 이웃 地自體 상호간의 갈등조정에 관한 일반론은, 김영수, 『지방자치단체간 분쟁조정 방안』(한국지방행정연구원:1994.2), 185~194쪽, 참조.

63) 현행 地方自治法(제142조)은 “지자체가 2개 이상의 지자체에 관련된 사무의 일부를 공동으로 처리하기 위하여 관계 지자체간의 行政協議會를 구성할 수 있다”고 규정하고 있다(제1항). 지자체가 행정협의회를 구성하고자 할 때에는 관계 지자체간의 협의에 따라 規約을 정하여 관계 지방의회의 議決을 거친 다음 이를 告示하여야 한다(同條제2항). 행정협의회에서 합의가 이루어지지 아니할 경우 관계 지자체의 장으로부터 조정요청이 있는 때에는 시·도간의 협의사항에 대하여는 내무부장관이, 시·군 및 자치구간의 협의사항에 대하여는 시·도지사가 이를 조정할 수 있다(제146조제1항).

64) 行政協議會 및 地自體間組合의 실효성 미비를 들어 특정분야에 있어서 자치단체간에 실질적인 협력관계를 유지시키기 위하여 “집행권한, 인력 및 예산이 뒷받침되는 廣域行政機構를 설립하여야 한다”〔李啓植〕는 견해도 같은 맥락에 속하는 것으로 이해된다.

도는 내무부장관의, 시·군 및 자치구는 시·도지사의 승인을 얻어 地方自治團體 組合을 설립할 수 있다(제149조). 이 조합의 중요사무는 組合規約이 정하는 바에 따라 組合會議에 의하여 처리된다(제151조제1항). 현재 수도권 의 쓰레기처리를 위하여 결성된 서울·인천·경기도의 「首都圈埋立地運營管理組合」이 같은 예에 속한다.

정부기구 상호간 협력을 확보할 수 있는 제도적 장치도 중요하지만 - 협력이란 기본적으로 任意에 토대를 두는 만큼 - 이러한 장치의 실효성을 확보하기 위하여서는 '이 구실 저 구실'을 내세워 제도를 공전시키기보다는 "실제로 협력하겠다"는 진지한 자세가 선행되어야 한다. 또한 기속력이 약한 제도적 협력장치를 양산하는 것보다, 또 쓸 모 없는 제도를 만들어 대내외적 신뢰를 떨어뜨리는 것보다, 법규에서 명시적으로 금지하지 아니하는 한 事實上의 協力을 도모하되 실험결과가 좋으면 그러한 관행을 쌓아가는 것이 경우에 따라서는 더 효율적일 수 있다.

3. 分權化 法制의 整備

自治憲章, 基本條例 또는 特例法에 의한 分權化와 병행하여 또는 그 이전에라도 中央集權化된 법제를 분야별·단계별로 정비하는 것이 필요하다. 이러한 정비는 우선 指揮監督權의 이양을 목표로 추진되어야 한다: 지방자치를 상정하지 아니하였던 시대에 지방행정기관의 組職·人事·業務 등에 관하여 국회·중앙행정기관의 장이 행사하였던 지휘감독권들은 지방의회로 최대한 이관되어야 한다. 권한배분에 수반하여 지방재정을 확충시키기 위한 법제정비가 추진되어야 한다. 財政法制의 정비와 관련하여 유념할 것은 교육자치와 같은 特別地方自治가 一般地方自治와 유리되지 아니하도록 배려하는 것이다.⁶⁵⁾ 특별지방자치와 일반지방자치의 회계를 유기적으로 연계시키지 아니한 채 새로운 자치기구 내지 자치구역을 창설할 경우 오히려 司法自治·治安自治·消防自治·環境自治·文化自治와 같은 특별자치의 발전이 저해될 수도 있다. 또 教育議會와 같이 지방의회와 별개로 움직이는 특별자치기구들을 창설하는 것도 지방의 水平的 權力分立 체계를 교란 시킴으로써 궁극적으로는 분권화를 저해하기 때문에 세심한 주의를 요한다. 최근

65) 특별지방자치의 의의와 유형에 관하여서는, 金益植, 『특별지방자치단체 설치·운영의 활성화 방안』(한국지방행정연구원:1995.2), 10쪽: 33쪽, 참조.

에 대두되고 있는 지방화 쟁점들은 이러한 관점에서 분권화가 추진되어야 할 것이다.

먼저, 중앙과 지방 사이에 適正한 事務配分이 이뤄져야 한다.⁶⁶⁾ 현행 지방자치법(제9조)은 자치사무와 법령에 의하여 위임된 사무를 지방자치단체가 처리하도록 규정하는 한편 주민의 복지증진, 농림·상공업 등 산업진흥, 지역개발, 주민의 생활환경시설, 교육·문화·예술, 소방 등의 自治事務를 예시함으로써 자치사무가 국가사무화(機關委任事務化)되는 폐단을 막으려고 배려하고 있다. 그러나 이러한 규정에도 불구하고 개별법에서는 이들 자치사무를 중앙정부의 주무장관이 처리하도록 규정하고 있어 자치사무를 규정한 지방자치법은 實效性이 거의 없다. 권한과 사무의 배분이 중앙정부·광역자치체·기초자치체의 3단계로 분산되어 있어 자치사무와 국가위임사무의 구분을 어렵게 만든다. 이러한 문제점을 해소하기 위하여서는 국가와 지방자치단체 간에 사무를 배분하는 '기준'만을 규정할 것이 아니라, 프랑스의 「시읍면, 도·레종 및 국가간의 권한배분에 관한 법률」⁶⁷⁾ 또는 日本의 地方自治法과 같이, 배분하는 기능의 '내용'을 상세히 규정할 것이 요구된다.⁶⁸⁾ 권한이양과 관련하여서는 "단위사무의 계획·조정·집행에 이르는 일련의 과정을 하나로 묶어 1개의 행정주체에 배분하는 一括移讓(package)방식을 취하며 經由性 事務는 經由節次를 폐지하고 시·군·구에 일괄하여 배분하자"〔金庸來〕는 견해도 참고할만 하다.

다음에, 현행 地方自治法은 지방자치단체장의 人事權을 극도로 제한하고 있다(제101조 : 부지사·부시장·부군수·부구청장 ; 제103조 : 지방자치단체의 공무원 등). 그러나 과도한 제약은 지역발전을 위한 장기정책의 수립과 집행을 어렵게 만든다. 따라서 단체장의 인사권을 실질화시키는 입법조치가 필요하다.⁶⁹⁾

66) 地方自治法の 개정 및 새로운 法律의 제정을 통한 事務配分에 관한 일반론은, 김영수, 『중앙과 지방정부간 사무배분에 관한 입법화 방안』(한국지방행정연구원:1995.2), 152~158쪽, 참조. 國會와 地方議會사이의 立法權배분에 관하여서는, 김성호, 『조례의 법적 지위 및 제정범위에 관한 입법정책적 방안』(한국지방행정연구원:1995.2), 223쪽, 참조.

67) 이 법 全文은, 『프랑스地方自治關係法』(내무부:1989), 5~67쪽, 참조.

68) 鄭世煜, 『地方行政學』(법문사:1994), 202~207쪽.

69) 이기옥, "바람직한 중앙정부와 지방정부간의 관계", 『한국지방자치의 쟁점과 과제』(문원:1995), 414쪽, 참조.

지방정부의 自主組職權도 마찬가지로 과제를 안고 있다. 이러한 측면에서, 대통령 직속 世界化推進委員會가 지방자치의 성공을 위하여 각 지방특성에 맞는 행정 수요의 변동에 대처할 효율적인 자치경영체제의 구축이 필요하다고 보고 「機構總數管理制」 및 「總定員管理制」의 범위내에서 지방자치단체 스스로 지방행정조직을 개편할 수 있는 自律權을 부여하겠다는 방침(1995.10)은 바람직스럽다.

나아가, 地方財政의 안정적 운영과 효율적 稅源配分⁷⁰⁾을 위하여 交付稅 관련 법률과 地方財政法 등의 정비가 요청된다. 즉 중앙정부가 자치체의 재정력을 보강해 주는 地方交付稅의 법정배분비율(현재 內國稅의 13.27%)(1961년의 地方交付稅法 제4조 '교부세의 재원':전문개정1982.4.3)이 재조정되어야 한다. 또 지방교부세가 지역균형발전수요를 탄력적으로 반영할 수 있어야 한다. 地方財政法에 중앙정부와 지방정부가 공동으로 재원을 분담하는 「地方財政衡平化基金」을 설치하는 방안도 검토될 수 있다. 또한 학교급식시설비 지원을 둘러싼 최근의 내무부와 지자체간의 갈등은 지방의 교육재정과 일반재정이 분리되었기 때문이다.⁷¹⁾ 따라서 지방교육재정을 지방재정으로 一元化하거나 지방정부의 교육재정분담을 확대하는 조치도 추진될 것이 요청된다.⁷²⁾ 1995년 10월 世界化推進委員會가 “조

70) 稅源配分에 관한 일반론은, 이영희, 『國稅와 地方稅의 합리적 稅源조정방안』(한국지방행정연구원:1993.2), 98~102쪽, 참조. 자치단체 上下間의 財源조정에 관하여서는, 이영희·이상용, 『광역과 기초자치단체간의 재원조정방안』(한국지방행정연구원:1994.2), 133~142쪽, 참조.

71) 1991년의 地方教育自治에 관한法律(최근개정:1995.7.26) 제4장 : 제45조(教育·學藝에 관한 經費)·제46조(義務教育經費 등)·제47조(教育費特別會計) “市·道の 教育·學藝에 관한 經費를 따로 經理하기 위하여 당해 地方自治團體에 教育費特別會計를 둔다”·제48조(國家의 市·道에 대한 教育費의 補助): 1971년의 地方教育財政交付金法(최근개정:1993.12.31) 제3조(交付金の 種類와 財源)·제11조(地方自治團體의 負擔): 1990년의 地方教育讓與金法 제4조(讓與金の 讓與基準:인구비율)·제5조(讓與金の 用途): 1961년의 國稅와 地方稅의 調整등에 관한法律(최근개정:1994.3.24) 제5조(國稅의 地方讓與:1990.12.31신설)제2항 “국가는 제2조에 규정된 國稅의 수입중 教育稅의 전액을 教育稅法 제1조에 규정된 목적에 사용하게 하기 위하여 지방자치단체에 양여한다”, 참조.

72) 1995년 11월 교육부·내무부·재정경제원은 地方教育財政交付金法을 개정하여 “시장, 군수 및 자치단체장인 구청장은 관할 구역내 고교 이하 각급 학교에 교육비 일부를 지원할 수 있다”는 조항을 신설하고 교육재정 마련방책의 하나로 내년부터 3년간 限時的으로 地方稅의 2.6%를 教育費特別會計로 충당하도록 義務化시키기로 합의하였다.

례로 조정할 수 있는 彈力稅制⁷³⁾ 적용세목을 현행 주민세·자동차세 등 7종에서 재산세·취득세·등록세 등에까지 확대시키기” 위하여 입안한 「지방자치시대의 지역발전전략」은, 실현될 경우, 지방분권화를 실질적으로 뒷받침할 것이다.

73) 예컨대, 地自體의 長은 條例가 정하는 바에 의하여 당해 연도분의 住民稅의 稅率을 標準稅率의 100분의 50 범위 안에서 加減調整하여 정할 수 있다(地方稅法 제176조제 3항:1991.12.14개정). 目的稅인 都市計劃稅도 마찬가지이다(同法 제237조).