

# 國家・地方自治團體關係論의 再檢討

A Review on Relationship between State and Local Government

徐 元 宇

(서울大法大 教授)

## 〈目 次〉

- I. 概說
- II. 集權・分權概念의 傳統的 分析를
- III. 새로운 分析를—政府間關係論
- IV. 맺는 말

## I. 概說

1. 集權・分權의 문제는 地方自治制度의 형태와 관련되는 문제이기 때문에 그것은 近代 國家가 성립하는 時點부터 발생하고 있는 오래된 문제라 할 수 있다. 즉 王權이 地方에 割據하고 있었던 封建制下의 諸 勢力을 타도하여 통일적인 國民國家를 형성해가는 과정에서 생긴 문제라 할 수 있다. 그 결과로 성립된 地方自治制度의 형태는 각각의 국가에 있어서의 主權과 地方權力과의 緊張關係를 반영하여 國家마다 다양할 것으로 발전하였으나, 그 당시의 主題가 國家에의 集權에 있었다는 것은 각국에 공통적이었다. 그럼에도 불구하고 地方에 自治權을 일체 인정하지 않고 統治權을 완전히 국가에 一元化한 國家는 全無했다.

國民國家의 統一을 위협할 우려가 없는 한 에 있어서는 地方의 自治는 승인되어 거기에

는 어떤 형태로든 自治權을 갖춘 地方政府가 존속 내지 신설되었었다. 절대적이며 극한적인 中央集權體制라고 하는 것은 理論上으로는 생각할 수 있지만 歷史上 실존한 일은 없었다고 할 수 있다. 그리고 절대적・극한적인 地方分權體制, 다시말해서 中央政府가 사실상 존재하지 아니하는 政治體制라는 것은 主權概念을 근간으로 하는 國民國家에 있어서는 理論上으로도 생각할 수 없는 것이라 할 수 있다. 우리가 생각할 수 있는 가장 分權的인 政治體制는 州權의 留保가 강한 聯邦制라 할 수 있을 것이다. 이러한 의미에서는 集權과 分權은 애당초 程度의 문제라 할 수 있을 것이다.

2. 그리하여 集權・分權이 程度의 문제라고 할 것같은면, 그것은 相對的比較의 문제가 되는 것이라 할 수 있거니와 이 경우 이러한 相對的比較의 대상이 될 수 있는 것으로는 時系列比較, 體制間比較 그리고 評價者의 期待와 그가 관찰한 現實과의 比較를 들 수 있을 것이다.

우선 時系列比較에 관해 살펴볼 때, 이것은 그때 그때의 制度改革이 이제까지의 상태에 비추어 보아 集權化와 방향으로 향해있는 가 그렇지 않으면 分權化의 방향으로 향해있

는가의 비교라 할 수 있다. 集權·分權이란 이 경우, 集權化와 分權化라고 하는 逆方向으로 움직이는 대항적인 힘의 작용을 의미한다. 그러나 集權·分權이라는 개념이 비교의 도구로서 유효한 것이 되기 위해서는 그 概念定義 자체가 우선 명확한 것이 되지 않으면 아니될 것이다. 반드시 兩者擇一의 현상으로 볼 것인가 그렇지 않으면 集權化와 分權化의 同時進行이 되는 사태도 생각할 것인가, 둘째로 集權化와 分權化는 이른바 제로·섬(勝負關係)의 관계로 볼 것인가 등과 같은 것이라 할 수 있다.

制度改革案은 많은 경우, 複合的인 성격의 改革案이며 綜合的인 評價를 필요로 한다. 또한 어떤 時代의 한 政府에 의한 改革은 복수의 制度改革에 의해 구성되어있는 것이 통례이다. 따라서 또한 時代의 潮流가 集權化로 향하고 있는가 分權化로 향하고 있는가라고 하는 보다 종합적인 평가가 필요하게 된다. 그러나 이러한 評價에 있어서 쓰이고 있는 集權化·分權化라는 개념을 엄밀하게 定義하거나 그 定義를 操作가능한 것으로 測定尺度를 확립한다는 것은 현실적으로 대단히 어려운 작업이라 할 수 있다.

3. 다음, 둘째의 相對比較인 體制間比較에 있어서의 集權·分權은 集權化·分權化와 같은 動向의 문제가 아니라, 어느쪽이 보다 集權的인가 어느쪽이 보다 分權的인가라고 하는 體制간의 並列的인 비교이다. 國內에 다양한 地方自治制度가 존재하는 나라에 있어서는 이러한 다양한 제도간의 비교도 논해지지만, 보다 널리 논해지는 것은 異國간의 비교라 할 수 있다. 예컨대 미국은 영국보다

分權的인 나라, 西獨는 오스트리아보다 分權的이라는 따위의 敘述方式이 그것이다. 다만, 이러한 體制間比較는 앞서의 時系列比較보다 한결 어려운 評價라 하지 않을 수 없다. 왜냐 하면, 體制는 우여곡절의 集績을 거쳐 형성되어 있는 것일 뿐만아니라 地方自治制度는 다종다양한 요소의 복잡한 짜임으로 이루어지고 있는 것이기 때문에 그 評價의 綜合性이 현저히 높기 때문이다. 비교대상이 되는 體制가 이질적인 것이면 것일수록 그 비교는 어려워지는 것이라 할 수 있다. 예컨대 프랑스와 영국을 비교할 때 프랑스쪽이 集權的이라고 하는 것이 거의 定說이 되어 있지만, 이러한 定說에 대해서는 異論이 없지 않으며, 요컨대 政府間關係의 어떤 측면을 중시하는가에 따라 그 평가도 달라지기 마련이기 때문이다.

4. 셋째의 相對比較는 評價者의 期待와 그가 관찰한 現實과의 비교인 바, 이 경우의 평가는 자기나라 제도의 고찰에 있어 행해지는 것이 보통이다. 다만, 평가자가 기대하는 理想的인 制度構想이 明示되어 있는 경우는 드물다. 따라서 이러한 獨自的인 理想像 대신으로 자기나라의 과거의 제도를 次善의 것으로 하거나, 혹은 다른나라의 제도를 비교대상으로 삼는 경우가 적지 않다. 이러한 경우에는 그것은 전술한 時系列比較나 體制間比較의 문제와 동일한 것이 되어버린다. 따라서 그것들과 구별하기 위해서는 이러한 셋째의 相對比較로서 별도로 독립적인 評價作業이 요청된다고 할 것이다. 즉, 制度의 운영상황을 관찰하여 過剩集權의 결과 어떠 어떠한 폐해가 생겨나고 있는가라고 하는 觀察報告

를 통해 制度의 分權化를 제안한다든가, 거꾸로 過剩分權의 결과로서 어떠한 어떠한 폐해가 생겨나고 있다는 所感을 말하고 制度의 集權化를 권고하는 것과 같은 것이다. 요컨대 이 셋째의 相對比較에 있어서는 評價者의 評價基準에 비추어 現實이 평가되고 있는 것이지만, 평가자의 평가기준은 극히 모호한 것이 통례이다. 이 경우 現行制度下에서 관찰된 폐해와 제도개혁에 의한 그 완화 내지 해소의 기대사이의 대비가 암묵적으로 전제되어 있는 경우도 있지만, 평가자가 地方自治에 대해서 어떠한 價値觀을 가지고 있는가에 따라 그 평가는 달라질 수 밖에 없을 것이다. 民主主義, 自由, 秩序, 福祉, 文化 혹은 有效性, 能率性, 經濟性등과 같은 여러가지 價値와 地方自治와의 관련을 어떻게 보고 있는가와 같은 地方自治에 대한 價値附與, 意義評價와 관련된 논의는 그 성격상 客觀的인 判定을 내리기란 어려운 것이라 할 수 있다.

5. 그런대 集權·分權의 문제는 오랜 옛날부터의 논제인 동시에, 또한 극히 現代的인 논제이다. 현대의 선진제국에 있어 거의 공통적으로 논해지고 있는 문제로서는 다음의 세가지를 들 수 있다. 즉, 첫째는 福祉國家下에서의 政府間關係의 變容이다. 地方政府의 事務와 組織의 팽창, 政府體系에 있어서 차지하는 地方政府의 비중의 상승, 中央政府와 地方政府의 融合과 복잡한 相互依存關係의 성립등을 볼 수 있으며, 종래의 集權·分權 概念을 단순하게 적용시키기 어렵게 되어 있다는 점이다. 둘째는 聯邦制를 채용하고 있지 아니한 나라들에 있어서도 中央과 市町村

과의 중간에 새로이 圈域(regional)政府를 창설하는 움직임이 있다. 그리고 이러한 움직임과 밀접하게 연관되어 있는 것으로 民族, 言語, 宗教, 文化 등을 달리하는 國內少數民族에 의한 地域的인 民族主義運動의 대두를 엿볼 수 있다. 영국에 있어서의 스코틀랜드, 웨일즈의 문제라든가 캐나다에서의 퀘벡州의 문제, 벨지움에 있어서의 프랑망과 와롱의 對立, 스페인에 있어서의 바스크地方, 가르시아, 카타론니아의 문제 등이 그 예라 할 수 있다. 이들 地域的인 民族主義運動의 요구는 독자적인 言語文化의 보존·부흥을 비롯하여 地域發展의 촉진, 광범한 分權化, 그리고 分離獨立에 이르기까지 여러가지가 있다. 현대의 선진제국은 그 국민국가의 형성기와 마찬가지로 다시 한번 국민국가의 정치적 통일과의 관련에서 集權과 分權의 문제를 재음미하여야 하는 상황에 직면하고 있다. 셋째는 市町村보다 狹域의 共同體 내지 近隣住區單位에 새로운 自治單位를 창설하는 「分權과 參加」의 움직임이라 할 수 있다. 이것은 특히 미국, 영국, 프랑스, 이태리 등에서 눈에 띄고 있다.

6. 이상과 같은 새로운 현상에 대응하여 集權·分權에 관한 研究方法에도 변화가 불가피한 것으로 되어 있다. 첫째와 셋째의 현상에 대응하는 것으로는 먼저 地域政治(Community politics)에 관한 政治學的 내지 社會學的인 研究가 나타났으며, 이어서 政府間關係에 대한 比較政治學的인 研究도 활발해지고 있다. 종래의 法制度論과는 달리 地方自治制度를 行政制度로서 파악하는 것이 아니라 自治體의 首長, 國會議員, 政黨組織등을

매개로 한 地方政治와 國政과의 聯關性에 대해서까지도 착안함과 동시에 地方政府가 그 聯合組織 등을 매개로하여 國政에 향해 전개하고 있는 壓力活動 등에도 관심을 나타내고 있다. 그리하여 이러한 研究動向을 통해 생산된 「相互依存模型」 내지 「相互調整模型」은 政府間關係에 관한 가장 現代的인 分析틀로서 평가되기도 한다. 이에 대하여 앞서의 둘째의 現象에 대응한 것으로는 「中央·周邊關係」(Centre-Periphery Relations)라고 하는 分析틀이 있다. 相互依存模型에 입각한 연구가 현대국가의 일상적인 작동에 관심을 기울이고 있는데 대하여 이 中央·周邊關係模型은 말하자면 현대국가가 격심한 政治的緊張을 맞이하게 된 사태에 관심을 나타내는 것이라 할 수 있다. 그러나 集權·分權의 문제를 다시 한번 原點으로 되돌아가서 政治現象으로서 파악하려는 점에서는 양자는 공통적이라 할 수 있다.

7. 本稿에서는 福祉國家下에서의 政府間關係의 變容이라고 하는 이상과 같은 現代的인 現象을 올바르게 설명할 수 있는 分析틀을 확립하기 위한 先行作業으로서 먼저 集權, 分權이라고 하는 基本概念을 둘러싼 混亂狀態를 조금이라도 정리해 보려는데 그 목적이 있다. 다만, 여기에서는 集權·分權 내지 地方自治에 대한 價値評價問題에 관해서는 논하지 않고, 주로 時系列比較와 體制間比較에 도움이 될 分析틀을 모색하는데 힘쓰기로 하고 새로운 代案으로서의 相互依存模型에 관한 보다 깊은 검토는 다른 기회로 미루기로 한다.

## II. 集權·分權概念의 傳統的分析틀

1. 傳統的인 法制度論에서 사용되어 왔던 集權·分權概念의 하나의 難點은 이들 概念에 操作可能한 定義를 부여하여 集權度·分權度を 측정할 수 있는 尺度를 확립할 수 없었다는 점이라 할 수 있다. 물론 集權度·分權度を 측정한다는 것은 대단히 어려운 작업이다. 그러나 集權·分權을 定性的으로 判定하는 軸을 정비하는 것은 어느정도 가능한 것이 아닌가 생각된다. 앞서 어떤 體制를 集權的·分權的인 것으로 평가하는 작업을 綜合的인 작업이며, 또한 地方自治制度는 다양한 요소들의 복잡한 짜임이라는 것을 지적한 바 있거니와, 地方自治制度를 구성하는 이러한 여러가지 요소들을 분해하여 각 요소가 어떠한 형태로 어느정도까지 集權·分權과 연관되어 있는가를 검토한다는 것이 集權·分權의 判定軸을 확립하는데 도움이 될 것으로 생각된다.

2. 이제 이러한 判定軸으로서 10개 항목에 나누어 集權·分權과의 연관성을 검토해 보기로 한다.

(1) 廢置分合 먼저 道縣·市町村과 같은 地方政府의 種別이 聯邦制下의 州와 같이 憲法上의 制度保障에 의해 뒷받침되어 있는가 어떤가, 특정의 地方政府의 廢置分合이 中央政府의 意思만으로 행해질 수 있는가 어떤가, 中央政府의 意思로 행할 수 있는 경우라도 法律에 의하지 않으면 아니되는가 行政命令으로도 가능한가, 그리고 地方政府의 意思에 의하는 경우라도 住民投票에 의한 可決이 요건으로 되어있는가, 地方概念의 議決이

있으면 즉한가, 이 경우 特別多數決을 요하는가 등등 地方政府의 地位에 관해서는 法制上으로도 다종다양한 방식을 생각할 수 있거니와, 中央政府의 意思에 의한 地方政府의 存置分合이 어려우면 어려울수록 地方政府의 潛在的인 權力은 강해진다고도 할 수 있다. 그리고 法制上으로는 中央政府의 意思가 관철될 수 있는 것으로 되어있더라도 地方政府를 지탱하는 지역주민의 傳統, 共同意識, 共同利益이 강하고, 中央政府도 그것을 무시할 수 없을 때에는 마찬가지로 할 것이다. 일반적으로 말해서, 地方政府의 區域이 오랜 세월에 걸쳐 安定되어 있으면 있을수록 그것들은 中央政府의 意思를 가지고서도 움직일 수 없는 것으로 관념지위지게 되는데 대하여 가까운 過去에도 대규모의 再編成을 경험한 나라의 경우에 있어서는 地方政府의 種別과 區域을 포함하여 地方政府를 어떻게 편성할 것인가는 中央政府의 政策問題로서 관념하게 된다.

(2) 民意代表機關의 性格 地方政府의 最高機關이 되는 議會, 長 등이 選舉制인가 任命制인가, 選舉制일 경우 直選制인가, 間選制인가, 任命制일 경우 推薦任命制인가, 官選이라 할지라도 당해 地域民으로 부터의 선임인가 중앙의 관료로부터의 선임인가 등과 같은 문제라 할 수 있거니와, 지방정부의 최고기관과 주민과의 관계가 民主的이며 直接的이면일수록 다시말해서 代表機關의 政治的正統性이 강하면 강할수록 지방정부는 民意를 정통적으로 대표하는 것으로서의 政治力을 가지는 것이 된다. 分權化의 進行이 바로 國民國家의 民主化와 결부된다고 할 수 있을것인가에 대해서는 논란의 여지가 있지

만, 지방정부의 민주화는 필연적으로 分權化와 연관됨을 부정할 수는 없을것이다. 그리고 이 점을 논증한다는 것은 어렵지만 獨任制의 執行機關을 가지는 방식쪽이 영국의 council나 미국의 委員會制, 議會, 市支配人制의 경우처럼 會議制의 執行機關을 가지는 방식보다 地方意思를 一元的으로 통합하여 대표할 수 있다는 점에서 上位政府에 대하여 유효한 政治力을 가지는 것으로 생각되기로 한다.

(3) 自主財源의 徵收權 우선 지방정부의 자주재원의 구성이 地方稅중심으로 되어 있는가 그렇지 않으면 使用稅, 手數料, 財産收入中心이 되어 있는가가 문제된다. 地方稅中心인 경우에도 이 地方稅가 獨立稅中心인가 附加稅가 상당한 비중을 점하는가, 獨立稅中心인 경우에도 그 課稅權에 어느정도의 制限이 가해지고 있는가가 중요한 論點이 된다. 그리고 과세할 수 있는 稅의 種目이 한정되어 있는가, 新稅의 창설의 여지가 있는가, 稅의 種目이 經濟成長이나 인플레이에 대하여 탄력적 성질의 것인가 어떤가, 또한 稅率設定에 완전한 자유가 있는가, 最高稅率이 설정되어 있을뿐인가, 그렇지 않으면 標準稅率의 채용이 사실상 강제되어 있는가, 課稅對象의 평가방법에 재량의 여지가 어느정도 있는가, 起債에 어느정도의 제약이 설정되어 있는가 등 自主財源權의 방식을 集權·分權과 결부시켜 종합적으로 평가하기란 그다지 용이한것은 아니다. 일반론으로서는 독립의 地方稅의 種目, 評價, 稅率設定 등에 自由度가 크면 클수록 分權的인 방식이라 말할 수 있겠지만, 지방정부에게 인정되어있는 稅目이 財産稅 등과 같은 非彈力的인 것이 중심

이 되어있는 나라에서는 稅率設定이 아무리 자유스럽더라도 필요한 사업을 수행하기에 충분한 자주재원을 확보하기는 어려워지며, 사업의 범위를 한정하든지, 依存財源에 의지하지 않을 수 없을런지 모른다. 그러나 稅目, 評價, 稅率과 같은 면에 자유가 거의 없는 지방정부는 가령 地方稅收入이 절대적으로나 상대적으로 크고, 많은 사업을 수행할 수 있다고 할지라도 自主財源의 規模와 效果를 자주적으로 조작할 권능을 가지지 아니한다는 점에서 分權的인 지방정부라고 부르기 어려울것이다.

(4) 人事權 지방정부가 근무하는 직원을 모두 독자적으로 고용할 권능을 가지는가, 그렇지 않으면 현재의 우리나라의 경우처럼 그 高級職이 內務部官僚인가, 그리고 지방정부의 직위에 대하여 어느정도까지 法律上的 必置機關이 정해져 있는가, 직원의 定員에 대한 규제가 있는가, 給與, 賞勳, 退職金 등 직원의 근무조건을 독자적으로 결정할 수 있는가, 그렇지 않으면 國家公務員에 준할것이 강제되고 있는가, 職員組合과의 勞使交涉은 개별적인 지방정부단위에서 행해지는가, 그렇지 않으면 영국에서처럼 中央에서 집합적으로 행해지는가 등의 문제가 그것이 거니와, 지방자치의 지방자치다움에 하는 최저한의 構成要素가 논해지는 경우에는 의례 이러한 自主人事權이라고 하는것에 대해서도 논급되는 것이 보통이다. 그러나 현대의 선진제국의 지방정부의 사무에는 더욱더 勞動集約的인 성격의 것이 증가하고 있어, 人件費問題는 재정적으로도 매우 중요한 문제가 되어 있다. 더욱이 地方自治와 勞動組合과의 관계는 地方自治와 正黨政治와의 관계에 못

지 않게 중요하며 異國家間比較에 있어서는 빼놓을 수 없는 측면이라 할 수 있다.

(5) 授權方式과 中央統制方式 地方政府的 事務·權限의 區分方式은 나라에 따라 다르므로, 이 점에 관하여 統一的인 基準에 입각하여 비교하기란 매우 곤란하지만, 여기에서는 우리나라에서 말하는 固有事務를 중심으로 생각하고, 團體委任事務, 機關委任事務에 비길 수 있는 事務·權限을 둘러싼 문제점은 별도로 다루기로 한다.

일반론으로 말할 때, 지방정부의 고유사무로 일컬어지는 사무·권한의 범위가 넓으면 넓을수록 分權的이라 할 수 있다. 이 점, 영국, 미국 등 영미계의 나라들에 있어서는 警察과 教育이 고유사무적으로 다루어지고 있는데 대하여 프랑스등 대륙계의 나라들에 있어서는 그들을 국가의 사무·권한으로 성격 지워지고 있어 集權적이라 할 수 있을것이다.

그러나, 固有事務의 범위가 영미계와 대륙계가운데 어느쪽이 넓은가는 그렇게 간단하게 단정할 수 없다. 왜냐하면, 주지하는 바와같이 授權方式과 中央統制方式이 기본적으로 다르기때문이다. 먼저 영미계에 있어서는 制限列舉方式으로 사무·권한을 수권하고 있는데 대하여 대륙계에서는 包括授權方式 내지 概括列舉方式으로 수권하고 있다. 따라서 대륙계의 나라들의 지방정부는 上位政府에 留保, 先占되어있는 사무·권한에 저촉하지 않는 한, 지방적인 필요에 따라 어떠한 과제에도 대처할 수 있게 되어 있다. 따라서 일반론으로서는 包括授權方式쪽이 分權的이며 制限列舉方式쪽이 集權的이라 할 수 있을런지 모른다. 그러나 이 점은 包括授權方式이

되어있기 때문에 지방정부가 대처하게 되는 일이 어느정도 중요한가에도 의할 것이고, 지방정부의 재정력, 조직력이 약체일때에는 수권이 아무리 포괄적이라 할지라도 그것은 潛在的인 權能이지 현실적으로 활용될 수 있는 것은 적을런지도 모른다. 뿐만아니라, 수권에는 統制가 부수되어 있기 때문에 수권이 크더라도 그에 대한 中央統制가 세밀하고 엄격하면 지방정부의 자치권은 크다고 할 수 없게 된다. 연미계에서는 官僚的統制와 司法的統制가 중심이며 行政的統制가 그다지 발달하여 있지 아니한데 대하여 대륙계에서는 內務部를 內務行政의 總括官廳으로 하는 行政的統制方式이 발달하고 있다. 그리고 通說에 의하면, 統制方式의 문제는 立法·司法的統制쪽이 分權의이며 行政的統制쪽이 集權의 인 것으로 생각되고 있다. 따라서 앞서의 授權方式과 이 統制方式과를 종합하여 볼 때 어느쪽이 집권적인가는 쉽게 평가할 수 없다고 할 수 있다.

(6) 區域의 規模 앞서 검토한바 있는 廢置分合과 밀접한 관련이 있는 것으로 區域의 規模라는 문제가 있다. 지방정부의 구역의 규모가 크면 클수록 지방정부의 行政財力이 높아지고, 그만큼 광역적인 사무·권한도 자기구역내에서 처리할 수 있으므로 보다 많은 일을 담당하게 된다는 의미에서 지방정부의 구역 특히 基礎的인 地方政府의 區域은 넓을수록 分權의일런지도 모른다. 이것은 어느 나라에서나 대도시의 지방정부일수록 높은 自治能力을 가지며, 分權化를 추구하는 推進勢力이 되어있다는 점, 작은 규모의 市町村의 존재가 中央政府에 의한 介入의 필요성을 논하는 근거가 되어있다는 점등에 의해

서도 입증되어 있다고 할수있을런지 모른다. 그러나 이에 廢置分合과도 관련하여 고찰한 바와 같이 지방정부의 區域擴大措置가 中央政府의 政策으로서 전국적으로 추진될때에는 지방정부와 자연발생적인 지역사회와의 합치상태를 붕괴하여 지방정부의 지위를 취약한 것으로 하여버리는 측면도 있다. 그리고 기초적인 지방정부의 수가 많은 때에는 중앙정부의 意向은 지역말단으로까지 침투될수 없으나 구역확대에 의하여 지방정부의 총수가 줄어들기에 따라 이에 대한 중앙정부의 통제의 효율이 높아질 가능성도 있게 된다. 따라서 구역의 문제는 集權·分權과의 관계에서는 兩義的인 것이라 할 수 있을 것이다.

(7) 政府體系의 構造 정부체계를 구성하는 정부의 계층이 많으면 많을수록 중앙정부와 기초적인 지방정부간에 개재하는 지방정부가 완충장치로서 기능하게 되어 중앙의 기초적인 지방정부에 대한 중앙통제의 유효성은 그만큼 줄어들 가능성이 있으므로 그 한도내에 있어서는 多段階의 정부체계는 分權化에 기여할 수 있다. 그러나 기초적인 지방정부에게는 복수의 상위정부를 가지게 되어 이들 상위정부에 의한 통제가 二重監督, 三重監督의 폐단을 낳게할 여지도 있다. 이와 같이 政府體系의 作動이 어느쪽으로 기울게 되는 가는 중간에 개재하는 정부의 성격과 자세에 좌우되는바가 크다. 따라서 정부체계의 개층구조의 문제도 또한 集權·分權과의 관계에서는 兩義的이라 할 수 있다.

政府體系에 있어 階層構造이상으로 중요한 것이 정부체계를 구성하는 정부의 다양성의 정도이다. 道縣이나 市町村과 같은 각 단계의 정부는 그들이 관할하는 사무·권한, 代

表機關의 構造, 그리고 나아가서는 그 區域, 規模, 行財政力등에 있어서는 동일한 것과 같은 획일적인 나라에 있어서는 나라에 의한 정부체계의 관리도 용이할 것이다. 거꾸로 각 단계의 지방정부마다 자치권의 범위가 다르거나 그 대표기관의 구조형태가 다양하거나 혹은 市町村수준에 있어서는 그 구역·규모에 따라 다양한 중별로 분류되어있거나 하는 다양성이 높은 나라에 있어서는 정부체계의 관리는 복잡한 작업이 된다. 중앙정부는 이미 다양화되어 있는 지방정부에 대해서 세부에 걸치는 획일적인 통제를 가한다는 것은 어려워진다는 의미에서 지방정부의 다양화는 分權化에 기여한다고 볼수 있을 것이다.

(8) 中央政府의 事務·權限의 委任 이 이미 지적한 바와 같이 지방정부가 관할하는 사무·권한의 구분방식은 나라에 따라 다르지만, 사무·권한의 성질상 이것을 중앙정부의 사무·권한으로 규정하면서 그 집행을 지방정부에게 위임하는 방식은 정도의 차는 있지만 어느 나라에도 있기 마련이다. 우리나라에서 말하자면, 이른바 團體委任事務와 機關委任事務가 이에 해당하지만 여기서 다루는 것은 이러한 종류의 委任事務에 관한 문제이다.

委任事務는 다음아닌 執行事務의 委任이며, 權限의 委任으로는 보통 생각되지 않는 경우가 많다. 그리고 또한, 앞서 검토한 바 있는 교유사무의 수권에 대한 중앙통제의 경우이상으로 執行의 方式에 대해서 자세한 指示와 統制가 가해지고 있는것이 통례이다. 바로 이 점이 固有事務와 委任事務를 구별하는 이유이기도 하다. 따라서 지방정부로서는 委任事務의 증대는 사무량의 증대를 의미할

뿐 自治權의 擴大와는 반드시 연결되는 것은 아닌것으로도 생각된다. 다만, 사태는 그렇게 단순하지는 않다. 즉, 委任事務가운데는 예컨대 戶籍事務, 住民登錄事務등과 같이 사실상 정혀 재량의 여지가 없는 사무도 있지만, 모든 委任事務가 그런것은 아니다. 예컨대 保育行政에 있어 保育所를 어느정도의 속도로 어느정도의 밀도로 배치할 것인가 등은 지방정부의 裁量事項일 때가 있다. 요컨대 위임사무에는 어떤 형태로든 執行權限이 부수되고 있는 것이 통례이기 때문에 그 한도 내에서는 위임사무의 증대는 지방정부의 권한의 총량의 증대와도 이어지는 것이라 할 수 있다. 더구나 어떤 사무가 지방정부에 위임되면, 그것은 이미 지방정부가 관할하고 있는 기타의 사무·권한과 관련지워 종합적으로 운용하는 것도 가능하게 된다. 이것은 지방정부의 권능을 위해서도 서비스를 받는 주민을 위해서도 커다란 의의가 있는 것이라 할 수 있다. 따라서 중앙정부가 사무의 집행을 지방정부에게 위임하는 조치는 중앙정부가 당해사무를 자기의 一線機關을 통해 직접 집행하는 조치에 비하면 分權의이라 할 수 있다.

그러나, 위임사무의 경우에는 사무량이 증대하는데 비해서는 권한은 그다지 확대되지 아니한다. 또한, 위임사무를 집행하는 경비의 총액이 중앙정부로부터 보장되지 아니하는 한, 위임사무의 증대는 그렇지 않았을 것 같으면 固有事務에 충당될 수 있었던 재원을 잠식하게 된다. 따라서 위임사무의 처리가 증대하면 할수록 지방정부는 依存財源에 크게 의존하지 않으면 아니되게 된다. 그리고 위임사무가 늘어, 지방정부에 대한 중앙통제

가 치밀해짐에 따라 지방정부는 중앙정부의 代理人이 되어버리는 것같은 관념을 정착시켜버릴 염려도 적지않다. 그리고 이러한 위임사무가 機關委任事務의 형태를 취할 경우, 그 가능성은 한결 높아진다고 할 수 있을 것이다.

요컨대 위임사무의 방식은 중앙과 지방정보를 융합시키는 것이며, 양자의 상호독립성을 애매하게 하며, 양자를 상호의존의 관계에 서게하는 것이라 할 수 있다.

(9) 依存財源의 比重과 性格 위에서 말한 중앙과 지방정부의 융합이 확대되면, 중앙정부로부터 지방정부에 地方交付稅交付金, 補助金, 負擔金 등을 교부하는 조치가 불가피해진다. 그것은 많은 지방정부에 있어 自主財源이 불충분하기때문인 동시에 地方稅의 稅源이 지역적으로 偏在하고 있어 지방정부의 재정력에 현저한 격차가 있기때문이기도 하다. 이러한 종류의 의존재원의 증대를 피하기 위해서는 지방정부가 관할하는 사무·권한의 범위를 자주재원으로 대응가능한 범위내로 한정시키지 않으면 아니된다. 그리고 또한 지방정부간의 재정력격차를 시인하고, 그것으로 말미암은 서비스수준의 격차는 각오하지 않으면 아니될 것이다.

일반적으로는 지방정부의 세입에서 차지하는 依存財源比率의 高低를 가지고 集權度의 尺度로 삼는 경향이 있지만, 이것은 반드시 타당하다고 할수는 없다. 의존재원의 규모, 비중보다도 그 배분의 방법쪽이 보다 중요하다. 적어도 地方交付稅交付金과 같은 용도지정이 없는 一般財源인가 補助金등과 같은 용도지정이 있는 特定財源인가의 구분이 필요하다.

일반적으로는 일반재원쪽이 지방정부의 自律性을 위협할 가능성이 적고, 特定財源쪽이 그 가능성이 높은 것으로 생각되고 있지만, 地方交付稅交付金과 같은 것이라 할지라도 그 算定方式에 따라서는 補助金 등과 비슷한 효과를 발휘할 수 있다. 그리고 그 算定과 配分의 방식이 어느정도 規則化되어 있으며, 해마다의 配定額이 어느정도 예측가능한가 등에 의하여 지방정부에 주어지는 영향은 달라진다. 그리고 이러한 一般財源의 配分이 自主財源의 徵稅勞力과 연결되어 있다든가 歲出의 總量抑制과 연관된다는 점, 이것이 制裁手段으로 기능할 여지가 어느정도 포함되어 있는가에 의하여 이것이 集權·分權에 대해서 가지는 의미도 달라지게 된다. 그러나 依存財源의 문제는 앞서의 委任事務의 문제와 마찬가지로 그것이 集權·分權에 대해서 가지는 의미는 一義的이 아니다. 따라서 그것이 集權·分權에 대해서 가지는 의미를 일반화하여 논하는대는 한계가 있다고 할 것이다. 이른바 通牒行政이라는가 補助金行政의 메카니즘이 나라에 따라 어느정도도 다른가를 상세하게 검토해보지 않고서는 의미있는 異國間比較가 될 수 없다고 할 것이다.

(10) 政黨政治 끝으로 國民國家의 政黨政治의 형태가 集權·分權에 대해서 가지는 효과에 관해 살펴보기로 한다.

먼저 지방정부 그 자체에 있어서 政黨化가 地方自治에 대해서 가지는 효과에 대해서는 종래 여러가지로 논의되어 온 바라 할 수 있다. 한편으로는, 지방정부의 政黨化는 지방정부도 또한 政治의 場이라는 것을 명확히 하며 爭點의 明確化에 기여한다고 하는 평가가 있는데 대하여, 다른 한편으로는 지방정

부의 정당화는 필연적으로 地方政治를 國政에 連動시키는 것이 되어, 地方選舉도 지방적인 쟁점이 아니라 全國的인 爭點을 둘러싸고 다투게 함으로써 地方政府의 獨自性을 약화시킨다는 평가도 있다.

國政次元の 野黨勢力이 지방정부의 政權을 장악한다고 하는 사태가 集權·分權에 대해서 가지는 효과도 한결같지가 않다. 지방정부의 정권을 장악한 야당세력은 지방정부에 잠재하고 있는 권능을 최대한으로 활용하여 자기 당의 정책을 실현하려고 시도함으로써 分權化를 촉진하는 경우도 있지만, 이것이 中央政府와의 사이에 격심한 대립상황을 낳게 할 때에는 중앙정부는 그것을 기회로 集權化를 강화하게 되기도 한다.

政黨組織의 集權·分權과 政府體系의 集權·分權과의 관련도 중요한 연구과제라 할 수 있다. 미국의 聯邦制를 聯邦制답게 기능시키고 있는 것은 미국의 政黨組織의 分權性에 의한 것이라는 지적도 있고, 또한 캐나다의 聯邦制는 憲法上으로는 集權的인 聯邦制로 되어있지만 政黨組織의 分權的임으로 인하여 현실적으로는 分權的인 聯邦制가 되어 있는데 대하여 소련은 그 반대로 되어있다고 한다(W.H.Riker, *Federalism*, in F.I. Greenstein and W.Polsby eds. *Handbook of Political Science*, Vol.5, Addison-Wesley, 1964). 한편 J.Gyford의 연구에 의하면, 영국의 경우, 國政과 地方政治의 관계에 대한 태도는 保守黨과 勞動黨에 따라 다르다는 것이 지적되고 있다(J.Gyford, *Political Parties and Central-Local Relations*, in G.W.Jones ed, *New Approaches to the Study of Central-*

*Local Government Relationships*, SSRC, 1980).

끝으로 남은 문제는, 지역선출의 국회의원이 지방정부의 의향을 중앙정부에 전달하여 이것을 실현케 하는 매개경로로서 어느정도의 역할을 담당하고 있는가에 관한 것이다. 國政과 地方政治와의 連動은 국정이 지방정치에 침투하여 지방정부가 全國化하는 방향으로 작용할뿐만 아니라 지방정부가 국정에 침투하여 국정을 地方化시키는 방향으로도 작용할 수 있음은 당연한 것이라 할 수 있지만, 이 國政의 地方化가 나타나는 정도는 국회의원의 선거구제가 소선거구제인가 아닌가라든가, 프랑스의 경우 처럼 市長과 道會議員과 國會議員의 兼任을 인정하고 있는가 어떤가와 같은 선거제도의 차이에 따라 좌우될 수도 있으며, 또한 그 나라의 政治構造에 어느정도의 顧客指向性(Clientalism)적인 측면이 있는가에도 의존한다고 할 것이다.

뿐만 아니라, 그 나라의 行財政構造의 集權·分權의 정도, 중앙과 지방정부와의 融合의 정도등에도 연유하는 것이라 할 수 있어, 어느 것이 원이고 어느것이 결과인가를 판정하기가 쉽지 않다.

3. 이상, 地方自治制度를 구성하는 요소들 열개항목으로 나누어 集權·分權과의 관련성을 검토하여 보았으나, 마지막으로 지적해두지 않으면 아니되는 것은 福祉國家下에서 나타나고 있는 政府間關係의 變容은 (8)의 委任事務의 增大, (9)의 依存財源의 增大, 그리고 (10)의 國政과 地方政治의 連動性의 심화에 의한 것이라 할 수 있고, 이것은 한마디로 요약하면, 中央政府와 地方政府의 融合이라 할

수 있다. 그리하여 이러한 政府間關係는 (6)의 區域의 規模와 (7)의 政府體系의 構造까지도 변용할 필요가 있게 되는 것이라 할 수 있다. 오늘날 地方制度의 改革이 國政上의 중요한 쟁점의 하나가 되어있거니와, 전통적인 集權·分權 개념에만 오로지 의거하는한, 이상에서 검토한 바와 같은 現代的인 狀況에는 올바르게 대응할 수 없는 것이라 할 것이다. 새로운 개념을 바탕으로 하는 새로운 分析틀이 불가피한 이유도 바로 이러한대 있다고 할 것이다.

### III. 새로운 分析틀—政府間關係論

1. 前節에서 검토한 傳統的인 法制度論에 있어서의 集權·分權概念에는 요컨대 다음과 같은 특징을 발견할 수 있다. 즉 첫째로 集權·分權의 대상이 되어있는 것은 어디까지나 制度上의 權限이지 事實上의 權能이 아니다. 그리고 制度上의 權限은 언제든지 활용할 수 있는 潛在的인 資源이며, 이것이 현실에 있어 어느정도 활용되어 있는가와는 별개 문제이다. 둘째로 集權·分權을 集權化·分權化로서 파악하는 경우에 있어서도 그것은 制度改革의 결과 制度上의 權限이라는 法的 資源이 어느 쪽 政府에 이전하였는가를 문제삼고 있는 것이지 制度改革의 政治過程을 문제삼고 있는 것이 아니다. 따라서 集權·分權의 主體로서는 國家밖에 상정되어 있지 아니하고 있다. 즉 國家에 대하여 分權化를 요구하며 壓力을 가하는 主體, 國家에의 集權에 저항하는 主體가 상정되어 있지 못하고 있는 것이다. 셋째로는 일상의 制度運用에 있어서도 수직적인, 정부체계를 위로부터 아

래어로 흐르는 一方間的 커뮤니케이션밖에 상정되지 아니하다. 사무·권한이 일단 지방정부에 수권 내지 위임되면, 그 다음은 그것이 그 지방에서 활용될 뿐, 이 自治權의 행사가 다시 國政으로 되튀어나온다는 것 등에 대해서는 관심을 나타내지 않으며, 도리혀 그러한 사태는 바람직하지 못한 것으로 생각되고 있다.

중앙정부와 지방정부는 확연히 분리되어, 저마다 自律的領域을 확립하여야 하는 것으로 생각되어 있는 것이라 할 수 있다. 확실히 지방정부가 월권행위, 위법행위를 행할 가능성은 상정될 수 있으며, 바로 그 때문에 授權 내지 委任에는 中央統制가 뒤따르고 있는 것이다. 그러나 지방정부의 사무·권한의 행사를 둘러싼 중앙과 지방정부와의 사이에 밀접한 雙方間커뮤니케이션이 성립될 수 있다고 하는 경우등은 거의 상정되고 있지 못하다. 하물며 중앙정부가 國政의 운용에 있어 지방정부에 의존하며, 지방정부가 그 교섭상대로서 나타내게 된다는 것과 같은 사태는 생각하고 있지 못한 것이다. 그러나 현실에 있어서는 중앙정부는 다원적으로 분립하는 여러 기관에 의해 구성되어 있으며, 그 가운데 어느 기관이 集權·分權의 主體가 되는가에 따라 集權, 分權의 의미와 효과에도 차이가 나타날 수가 있는 것이다. 그리고 지방정부도 수백 수천의 主體로서 이루어지고 있을 뿐만 아니라 그 가운데도 여러가지 種別이 있다. 따라서 어느 종류의 지방정부를 客體로 한 集權·分權인가에 따라 集權·分權의 의미·효과가 달라질 수 있다. 현실의 制度改革은 다원적인 이러한 主體간의 ダイナ믹스를 간과할 수 없는 것이다.

2. 地方自治에 관한 새로운 研究視角은 이상과 같은 종래의 法制度論의 集權·分權概念이 가지고 있던 이상에서와 같은 특징의 모든 것에 대하여 만족하지 못하고 集權·分權에 같음하여 이른바 地方間關係(Intergovernmental Relations)라는 개념을 가지고 이러한 政府間關係의 基本構造를 相互依存的인 視角에서 모색하려는 것이라 할 수 있다. 여기에서는 集權·分權은 단순한 制度上的 權限 문제가 아닌 것이 되며, 事實上的 權能, 그리고 事實上的 影響力까지를 포함한 政治權力·行政權力의 地域的分布의 문제 내지는 機能的協力の 문제로서 파악되게 되는 것이다. 다만, 集權·分權을 制度上的 權限의 문제로서 파악하고, 그것을 潛在的인 法的資源의 配分問題로 생각하는 法制度의 集權·分權概念에도 나름대로의 가치가 전혀 없는 것은 아니다. 적어도 이러한 개념을 전적으로 포기한채 制度改革案을 평가한다거나 혹은 制度改革案을 구상한다는 것은 쉬운 일이 아닐 것이다. 따라서 종래의 集權·分權概念을 유지하면서도 그것에 별개의 여러 概念을 추가함으로써 어디가 지나 制度論의 테두리속에 머물면서도 좀더 主體的인 分析틀을 구축해 보아야 할 것이다.

3. 이러한 새로운 研究視角과 관련하여 주목되는 것으로 盧隆熙교수의 최근의 論文을 들 수 있다. 盧교수에 의하면, 「中央과 地方의 관계를 『集權』과 『分權』이라는 兩分法으로만 보는 것은 부족하고, 『統合』과 『分離』라는 새로운 시각에서도 보아야 한다는 것이다. 『集權』과 『分權』의 事由는 중앙정부의 관계에서 지방정부가 어느정도까지 自律的으로

그 구역내의 주민의 의사에 따라 그 團體意思를 결정할 수 있는가의 문제이고, 『綜合』과 『分離』의 事由는 중앙정부와 지방정부간의 行政의 機能, 政策의, 實施에 대한 관계를 의미한다. 지방정부의 구역내에서 행해지더라도 중앙정부의 기능은 중앙정부의 기관이 독자적으로 분담해야 한다는 것이 『分離』이고, 중앙정부의 기능이라도 지방정부의 구역내에서 행해지는 것이라면 지방정부가 그 고유의 행정기능과 아울러서 이를 분담해야 한다는 것이 『統合』이다.」라는 설명과 함께 「따라서 中央과 地方간의 分權化 노력에는 內務部만을 中央政府를 대표시켜 논의하는 것에 그치지 말고, 機能別 部着 組織原理에 따라 설치된 각 중앙부처가 지방과의 관계에서 지니고 있는 集權的機能의 재검토가 시급하다고 하겠다」는 示唆的인 지적을 하고있다 (盧隆熙, 「韓國地方自治의 進路」 地方自治研究, 第1卷 第1號, 1989.10-12면).

4. 이상과 같은 盧교수와 같은 새로운 研究視角은 최근 일본에서도 일부 學者들간의 주목의 대상이 되어있다. 그 대표적인 예가 88년 가을에 우리나라에도 다녀간 적이 있는 젊은 比較國際政治學者 아마가와·아끼라天川 晃교수의 견해이다. 아마가와교수 역시 中央政府와 地方團體의 관계를 두가지 軸을 이용하여 정리할 것을 제안하고 있다. 즉, 첫째의 軸은 「集權-分權」이라는 축이며, 둘째의 것은 「分離-融合」이라는 축으로서, 中央·地方關係는 이 두가지 축의 결합관계에 의해 위치지워 진다는 것이다. 「統合」이라는 개념이 「融合」이라고 표현되어 있을 뿐, 集權·分權·分離·融合의 각 개념은 앞서의

盧교수의 그것과 다를 바 없다.

그런데 위의 두가지 축을 결합하게 되면, 「集權·分權」, 「集權·融合」, 「分權·分離」, 「分權·融合」이라는 네가지 형태가 설정될 수 있다. 아마카와교수는 이것을 時系別比較에 응용하여 일본의 明治憲法期の 中央·地方關係는 府縣과 內務部를 중심으로 구성된 「集權·融合」뿐이었으나, 그뒤 시대가 흘러감에 따라 「分權」과 「分離」의 경향을 변존하게 되어, 이것을 어떤 식으로 재편성할것인가를 둘러 싸고 여러가지 制度的改革構想이 나타났었다고 한다. 그리하여 戰後改革에서는 府縣이 完全自治體로 바뀌고 內務省이 폐지되었으므로 기본적으로는 「分權·融合」型으로 이행하였다고 한다. 다만, 明治憲法期の 「融合」이 「강한 融合」이었는데 대하여 戰後의 그것은 「分離」의 요소를 다분히 내포한 「약한 融合」이었다는 것이다(天川 晃, 「變革の構想—道州制論の文脈」大森 彌·佐藤誠三郎 縮, 日本の 地方政府, 1986, pp.118.; 國人, 「廣域行政と 地方分權」ジュリスト増刊綜合特輯 No, 29, 行政の 轉換期, 1983, pp. 120-127 참조).

5. 이상과 같은 盧교수나 아마카와교수에 의한 새로운 研究視角에 입각한 이른바 政府關係論 내지 相互依存關係論的 分析들에 대해서는 그와는 다른 시각에서의 여러가지 문제 제기라든가 보완의 필요성 등이 전혀 없는 것은 아니며, 여기서 더 이상 상세히 검토할 겨를이 없음이 아쉽기는 하나, 분명 재래의 전통적인 法制度論的 分析들에 비하여 몇 걸음 앞선 시각임에는 틀림없다고 할 것이다. 즉, 첫째로 集權·分權이라는 軸에 分離·融

합이라는 軸을 부가함과 동시에 政府間關係에 있어서는 集權·分權의 문제이상으로, 예컨대 分離·融合의 문제가 언제나 극히 중요한 쟁점이 될 수 있다는 점을 깨닫게 하며, 둘째로 集權化·分權化, 分離化·融合化를 行爲主體의 配置와 결부시킴으로써 政治過程分析에 대해서도 유용한 분석의 실마리를 제공하고 있다는 점, 그리고 셋째로 國家와 地方을 각각 한계바위의 主體로서만 다루지 않고 그 복합적인 측면을 중시하는 점등 여러가지 주목할만한 메리트(merit)를 가지는 것이라 할 수 있다.

#### IV. 맺는 말

近代民主政治는 인간이란 불완전한 것이며 권력을 집중했을 때에는 부패하거나 남용되는 이유때문에 權力을 분산하고, 抑制와 均衡을 도모하는 원리를 확립하였다. 록크, 몽테스큐 등에 의한 權力分立의 理論이 그것이며 동일한 단계의 政府內의 機關相互間의 이른바 橫的인 抑制와 均衡의 制度가 그것이었다. 이에 대하여 地方自治는 한 나라안의 全體와 部分, 中央政府와 地方政府간의 말하자면 縱的인 折制와 均衡의 制度라 할 수 있다. 聯邦制와 地方自治制度는 그 法的性格은 다르지만 그 政治的機能에 있어서는 공통되는 면이 있다.

傳統的인 團體自治의 理念아래에 있어서는 地方自治團體는 公共團體와 하나로서 國家의 監督아래 國家의 行政機構의 一部를 분담하는 下部機構로 생각되었다. 이에 대하여 聯邦制를 채용하고 있는 미국, 서독등에 있어서는 聯邦과 州는 각각 독립된 정부이며, 그

政府間關係가 統治機構上의 최대의 문제가 되어있다. 마찬가지로 우리나라의 憲法아래에서는 地方自治團體는 國家의 下部行政機構는 아니며, 헌법상 보장된 地方自治權을 가지는 정부이며, 國家와 地方自治團體와의 관

계는 中央政府와 地方政府間의 政府間關係이며 相互間의 有機的인 調整關係라는 시각에서의 再檢討가 필요한 것이 아닌가 생각되고 할 것이다(拙稿, 「地方自治論의 새로운 視角: 機能的自治論과 관련하여」 月刊考試 1989년 2월호 참조).