

# 廣域自治團體와 基礎自治團體간 關係에 관한 研究

— 제도적 관계정립을 중심으로 —

## A Study on the Relationships between Wide Area Unit and Basic Unit of the Local Government

金 炳 國

(韓國地方行政研究院 首席研究員)

〈目 次〉

I. 序 論	係의 實態
II. 廣域自治團體와 基礎自治團體간 關係의 理論的 背景	IV. 廣域自治團體와 基礎自治團體간 關係의 定立方案
III. 廣域自治團體와 基礎自治團體간 關係의 實態	V. 結 論

### 〈ABSTRACT〉

No developed relationships between wide area unit and basic unit of local government have been noticed in Korean society since people favoured to keep centrally ruled government system.

In contemporary society, however more emphasis is called for new approach to implement better cooperation between wide area unit and basic unit of local government.

Hence this study aimed to provide a few suggestions which may change today's independent, hierarchical and stereotyped relations of two units of government into mutually cooperative and supportive forms.

The study emphasizes distribution of role functions and responsibilities of two units of government.

Some suggestions are given to build new models in which two units of local government play equally important role to affair welfare society.

## I. 序 論

한 국가내에는 여러 정부수준 사이의 水平的·垂直的 關係를 의미하는 政府間 關係(intergovernmental relations)가 형성된다.<sup>1)</sup> 다시 말하면 정부간 관계는 국가, 광역자치단체 그리고 기초자치단체 수준 사이에서 형성되는데 그것은 국가와 광역자치단체간, 국가와 기초자치단체간, 광역자치단체와 기초자치단체간, 광역자치단체 상호간, 기초자치단체 상호간의 관계로 대별된다. 그리고 이처럼 구분되는 정부간 관계는 상호간 힘의 역학관계와 관련되어 대립 또는 협력의 상태에 놓이게 된다.<sup>2)</sup>

우리나라의 경우는 전통적으로 중앙집권적인 행정체제를 가지고 있었고 동시에 진정한 의미의 지방자치를 실시한 기간이 일관하기 때문에 국가와 광역·기초자치단체간의 관계가 주관심 대상이었지 廣域自治團體와 基礎自治團體간의 關係는 미진할 수 밖에 없는 실정이었다. 그래서 광역자치단체와 기초자치단체간의 관계는 지방자치의 독자성 이념을 강조하는 차원에서 새로운 형태의 관계를 모색하는 것이 요구되는 것이다.

이러한 요구에 대하여 본 연구에서는 국내적으로 많은 연구자료가 축적되지 못하여 선행적인 연구가 매우 미진한 광역자치단체와 기초자치단체간의 관계에 대한 연구의 필요성을 갖고 이를 研究對象으로 하였다. 이것은 지방자치를 규정하고 있는 내용상의 분권적 요소가 다소 미흡함에도 불구하고 제도상으로는 완전한 지방자치제가 형성되는 1995년에 있을 지방자치단체장 선거를 계기로 볼 때 그 當爲性은 더욱 강조된다.

특히 본 연구는 광역자치단체와 지방자치단체간 관계를 獨立的·對立的·階層的인 관계이기 보다는 協力的·相互補完的·交渉的인 성질을 갖는 관계로 전환시키기 위한 방안을 추구하는데 目的을 두었다. 이를 위하여 양자간의 협력 및 분쟁조정관계, 기능배분관계, 지도·감독관계를 연구범위로 설정하였다.<sup>3)</sup>

- 
- 1) Nicholas Henry는 정부간 관계는 행정단위간에 설정된 법적·정치적·행정적인 일련의 관계로 정립된다고 하고 있으며, G. D. Garson과 J. O. Williams는 정부간 관계는 협력적 지원 또는 자원배분을 내용으로 하는 정부간의 행정적·재정적인 제반조치라 하고 있다(경기도지방공무원교육원, 1987 : 30).
  - 2) 힘의 역학관계에 따라 정부간 관계는 ① 국가와 광역·기초자치단체가 서로 경계를 이루어 독자적으로 권한을 행사하며 광역자치단체가 기초자치단체를 포괄하고 있는 분리형으로, ② 국가가 광역·기초자치단체를 강력히 통제하며 광역자치단체가 기초자치단체를 포괄하는 내포형으로, ③ 행정기능이 국가·광역자치단체·기초자치단체에 동시에 작용되어 상호협조와 경쟁관계가 이루어지는 중복형으로 구분한다(대전직할시, 1989 : 18).
  - 3) 광역자치단체와 기초자치단체간의 관계는 대등관계로서 협력 및 분쟁조정관계, 비대등관계로서 기능배분관계·지도·감독관계·자원배분관계가 있는데 본 연구에서는 행정적 측면에서의 심도있는 분석을 위하여 자원배분관계는 차후 연구로 미루고자 한다.

## II. 廣域自治團體와 基礎自治團體간 關係의 理論的 背景

### 1. 廣域自治團體와 基礎自治團體의 機能과 法的 地位

#### 1) 기 능

오늘날 지방자치를 실시하는 대부분의 국가에서는 2層構造를 채택함으로써 광역(중간)자치단체의 존재를 인정하고 있다. 만일 국가와 기초자치단체 사이에 광역자치단체가 없다면 기초자치단체가 처리할 수 없는 사무는 자연히 국가가 처리할 수 밖에 없기 때문에 중앙집권화가 강화되는 현상이 초래되기 때문이다. 그러나 광역자치단체의 필요성에 대하여 논란의 여지가 없는 것은 아니다(대한지방행정협회, 1967 : 193-194 ; 최창호, 1988 : 168).

우리나라는 광역자치체인 特別市, 直轄市, 道가 존재한다(이하 시·도라 한다). 시·도는 기초자치단체의 기능과 중복되지 않는 기능을 수행하는 것을 원칙으로 하면서 일반적으로 廣域行政機能, 補完·代行機能, 連絡·調整機能, 指導·監督機能을 수행한다.<sup>4)</sup> 그러나 論者에 따라서는 광역자치단체의 기능을 先導的 機能, 綜合的 機能, 廣域的 機能, 高度技術的 機能으로 구분하기도 한다(자치제도연구회, 1973 : 76-91).

한편 기초자치단체는 지방주민의 일상적 생활과 직결되어 있는 공동사회적 단체이며, 지방 자치에 있어서는 가장 본래적인 단체이고(Yong Hyo Cho, 1983 : 8-10 ; 최창호, 1988 : 167), 주민을 대표하고 주민에 책임을 지며 주민을 위하여 최대한의 서비스를 제공하는 기본 단위로서 그 규모는 작으면 작을수록 좋은 것이다. 우리나라는 기초자치단체인 市, 郡, 自治區가 존재한다(이하 시·군·자치구라 한다). 시·군·자치구는 주민들의 일상적인 生活 및 生産活動과 관련한 서비스를 提供해야 하는 기능을 가진다. 그래서 기초자치단체에게는 생활환경의 정비, 주민들의 권익보호 및 의식변혁, 지역사회개발 등 모든 지방적 사무를 제한없이 처리할 수 있는 광범위하고 포괄적인 권한이 부여되어 있는 것이다.

#### 2) 법적 지위

##### (1) 특별시·직할시·도

첫째로 廣域自治團體로서의 지위를 가진다. 지방자치법 제2조에 의하여 특별시, 직할시, 도는 동격의 자치단체로서 지방자치법 제10조에 열거한 시·도 사무, 즉 광역적 사무, 동일기준

4) 지방자치법 제10조 제1항 제1호에 의하여 분류된다.

사무, 통일적 사무, 연락·조정사무, 공동처리사무를 처리하는 지위에 있다.

둘째로 指導·監督機關으로서의 지위를 가진다. 지방자치법 제156조 제2항에 의하여 시·도는 그의 사무를 시·군·자치구에 위임할 수 있으며 그 범위안에서 시·군·자치구를 지도·감독할 수 있는 지위에 있다.

셋째로 財源調整主體로서의 지위를 가진다. 지방자치법 제160조 제1항에 의하여 특별시와 직할시는 시세수입 중의 일정액을 확보하여 당해 지방자치단체의 관할구역안의 자치구 상호간의 재원을 조정하는 지위에 있다. 이 경우 자치구의 재원조정방법에 대하여는 내무부장관의 승인을 얻어 특별시·직할시의 특례로 정하도록 되어 있다.

## (2) 시·군·자치구

첫째로 基礎自治團體로서의 지위이다. 지방자치법 제2조 제1항에 의하여 시·군·자치구는 기초자치단체로서의 지위를 가지는데, 특히 자치구는 동법 제2조 제2항에 의하여 시·군보다 제한된 기능을 수행하는 자치단체로서의 지위를 가진다. 그것은 지방자치법 시행령 제9조에서 열거한 시·군·자치구의 사무 중에서 자치구의 사무를 특별시와 직할시가 직접 처리하는데에서 찾아볼 수 있다.<sup>5)</sup>

둘째로 下級行政機關으로서의 지위이다. 시·군·자치구는 시·도가 위임한 사무의 처리결과나 지방자치법이 정하는 각종의 보고의무를 갖는 지위에 있다. 즉 시·군·자치구는 위임사무를 처리하는 범위내에서 시·도의 하급행정청으로서의 지위를 갖는 것이다.

## 2. 廣域自治團體와 基礎自治團體간 關係의 意義와 類型

### 1) 의 의

廣域自治團體와 基礎自治團體가 상호간의 관계를 형성한다는 것은 하나의 지방자치단체가 다른 지방자치단체의 구역안에 포괄되고 있는 2층구조(two-tier system)하에서 찾아볼 수 있다. 2층구조하의 광역자치단체와 기초자치단체는 본래 각기 독립적인 법인격을 갖춘 公法人이기 때문에 자유의사에 의하여 독자적인 행정을 수행할 뿐만 아니라 원칙적으로 상·하의

---

5) 특별시와 직할시가 처리하는 자치구의 사무는 15종의 사무로 지방자치단체의 인사 및 교육 등에 관한 사무, 행정전산화에 관한 사무, 지방재정에 관한 사무, 매장 및 묘지 등에 관한 사무, 청소·오물에 관한 사무, 지방토목·주택건설 등에 관한 사무, 건축허가 등에 관한 사무, 도시계획에 관한 사무, 도로의 개설과 유지·관리에 관한 사무, 상수도사업에 관한 사무, 공공하수도에 관한 사무, 공원 등 관광·휴양시설의 설치 및 관리에 관한 사무, 지방계도사업에 관한 사무, 대중교통행정에 관한 사무, 지역경제육성에 관한 사무이다.

관계가 존재하지 않는다. 그러나 양자는 지역적으로 포괄되어 있을 뿐만 아니라 일정한 지역 안의 주민을 함께 공유하는 地域團體이면서 統治團體이기 때문에 상호간의 복잡한 관계를 형성하면서 존재하게 된다. 특히 이들 양자는 궁극적으로 국가목적을 달성하기 위하여 상호 유기적인 관계에 있는 것이다.

Clyde F. Sneider는 그의 저서 「美國의 州와 地方政府」에서 정부간 관계(intergovernmental relations)를 연방조직에 있어서의 주(the state in the federal union), 주와 지방관계(state-local relations), 국가와 지방관계(national-local relations), 주간의 관계(interstate relations), 지방간의 관계(interlocal relations)로 나누었다. 그 중에서 광역 자치단체와 기초자치단체간의 관계라고 할 수 있는 地方間의 關係를 구체적으로 파악할 수 있는 항목으로 주(州)내 자치단체연합, 전미(全美)자치단체연맹, 합중국시장회, 카운티와 타운, 읍공무원의 조직, 전문적 지방행정관조직, 지방사무의 협력적 수행을 열거하고 있다. 그리고 Charles R. Adrian은 “州 및 地方政府”에서 정부간 관계를 연방제에 있어서의 주(the states in the federal system), 주 및 지역단체와 연방정부의 관계(federal government relations with state and community), 주간의 관계(interstate relations), 주정부와 지방정부의 관계(state relations with local governments), 지방간 관계(interlocal relations)로 나누었다. 그 중에서 地方間 關係를 구체적으로 파악할 수 있는 항목으로 협력적 조정, 계약 등을 열거하고 있다(小瀧敏之, 1983 : 46-52).

## 2) 유형

### (1) 대등관계와 비대등관계 유형

국가와 광역·기초자치단체간의 관계는 일반적으로 대등적 관계에 있지 못하다(山下 茂·谷 聖美, 1982 : 341-343). 반면에 지방자치단체 상호간의 관계는 원칙적으로 對等關係에 있는데<sup>6)</sup> 그것은 지방자치단체가 헌법에 의하여 보장된 자치권을 바탕으로 한 독립된 법인격을 갖춘 법인이기 때문이다. 따라서 지방자치단체 상호간의 관계(광역과 기초, 광역간, 기초간)는 법인 대 법인의 관계로서 그 사이에는 상하관계 또는 지도감독의 관계에 놓이지 않는 對等한 關係인 것이다. 단지 광역자치단체와 기초자치단체간의 관계는 원칙적으로 대등관계이나 양자간의 기능배분관계가 명백하지 않으며 사무처리에 대한 지도·감독관계를 여러 법령에서 규정하고 있는 까닭에 非對等關係로 존재함으로써 대등관계와 비대등관계로 복합적으로 존재하는 것이다.

이처럼 市·道와 市·郡·自治區의 관계가 대등관계와 비대등 관계로 복합되어 있는 것은 정

6) 여기서 대등관계는 적극적 의미에서 볼 때 다른 자치단체의 자치활동에 협력하고 소극적으로 볼 때 다른 자치단체의 자치활동을 존중하는 관계를 의미한다(최창호 1988 : 424).

치문화 즉 사회환경, 전통과 인습, 행정풍토 등에 의하여 지배받고 있기 때문임에도 불구하고 통상적으로 양자간의 관계를 논함에 있어서는 政治文化的 側面을 강조하기보다는 한 나라의 특징을 찾아내는데 유의한 法制度的인 側面을 강조한다. 법제도적인 측면에서 볼 때의 양자간 관계는 대등관계의 경우 協力·紛爭調整關係가 중심이 되고, 비대등관계의 경우 機能配分關係, 指導·監督關係, 財源配分關係가 중심이 된다.

## (2) 법적 지위에 따른 관계 유형

첫째로 地方自治團體로서의 市·道와 市·郡·區間 關係이다. 이 관계는 시·도와 시·군·자치구가 각기 자치사무를 수행하는 독립적인 법인체인 보통지방자치단체로서 원칙적으로 양자간에는 상하관계나 감독관계가 아닌 平等關係이다. 지방자치법 제3조 제2항에 市·郡은 도의 관할하에 두고 自治區는 특별시·직할시의 관할하에 둔다고 함으로써 양자간의 관계가 상하 또는 감독관계인 것으로 비추어지고 있으나 실상은 시·군·자치구가 행정구역상 시·도의 관할구역안에 있다는 것을 의미하는 것이기 때문에 양자는 일정한 구역내의 주민을 구성요소로 하는 지방자치단체로서 평등한 관계에 있는 것이다.

또한 지방자치법 제10조 제1항에 의한 사무배분기준에 의하여 시·도와 시·군·자치구가 각기 처리해야 할 사무를 명시함으로써, 그리고 동법 제10조 제2항에 의하여 시·도와 시·군·자치구간의 사무처리에 있어서 서로 경합이 될 경우 市·郡·自治區 優先의 原則을 적용함으로써 법규상 상호간의 업무영역관계는 독립적임을 명확히하고 있다.

둘째로 國家機關으로서의 市·道知事와 地方自治團體로서의 市長·郡守·區廳長間 關係이다. 이 관계는 국가의 위임사무를 위임받아 처리하는 범위내에서 국가의 하급행정기관으로서의 지위를 가지는 시·도지사과 지방자치단체의 수장으로서 자치사무를 처리하는 지위를 가지는 시장·군수·구청장간의 관계를 의미한다. 따라서 이 관계는 국가기관과 지방자치단체간의 관계로서 외형상 지도·감독의 관계에 놓이게 될 것으로 판단되지만, 사무종류별 수행범위만을 대상으로 할 경우 국가의 위임사무를 수행하는 시·도지사과 자치사무만을 수행하는 시장·군수·구청장간에 적극적으로 영향을 미치지 못하는 관계에 있다.

셋째로 國家機關으로서의 市·道知事와 市長·郡守·區廳長間 關係이다. 이 관계는 시·도지사과 시장·군수·구청장이 모두 국가의 하급행정기관으로서 국가의 위임사무를 받아 처리하고 있는 관계를 의미한다. 이 경우 시장·군수·구청장은 시·도지사가 국가로부터 위임받은 사무를 재차 위임받아 처리함으로써 시·도지사의 지휘·감독을 받지 않으면 안되고 양자간에는 命令·服從의 관계가 성립된다. 특히 시·도와 시·군·자치구는 자치사무보다 국가위임사무의 비중이 높은 관계로 국가의 하급행정기관으로서의 역할이 강조되고 있는 것으로 미루어 볼 때

양자간의 관계는 더욱 그러하다.

넷째로 國家機關인 동시에 地方自治團體로서의 市·道知事와 市長·郡守·區廳長의 關係이다. 이 관계는 국가의 위임사무와 자치사무를 동시에 처리하는 관계로서 양자간의 관계는 지방자치단체의 수장과 동시에 국가의 하급행정기관의 지위를 겸하게 되는 것을 의미한다. 이러한 관계는 지방자치단체를 국가에 예속시키고 지방자치를 위축시킬 우려가 있으나, 반대로 국가의 특별지방행정관서의 설치를 억제하여 지방에서의 2중행정의 폐해를 방지하는 장점도 있는 관계이다(최창호, 1988 : 513).

### III. 廣域自治團體와 基礎自治團體간 關係의 實態

#### 1. 兩者間 機能配分關係

##### 1) 機能배분방식

국가와 광역·기초자치단체간, 그리고 광역자치단체와 기초자치단체간에 그가 관장할 지방행정사무를 배분하는 방식은 각 국가마다 다르다. 우리나라의 경우 국가와 지방자치단체간 그리고 광역자치단체와 기초자치단체간의 기능배분방식은 例示的 概括授權方式을 택하고 있다. 이 방식은 개개의 지방자치단체별로 사무배분을 하지 않고 지방자치법에서 광역자치단체의 사무와 기초자치단체의 사무를 예시하여 일괄배정하는 형태를 취하는 것으로, 1988년의 지방자치법 제7차 개정에서 동법에 광역자치단체와 기초자치단체의 사무를 처음으로 규정하였다.

그러나 우리나라에서 택하고 있는 예시적 개관수권방식이 기능배분의 방식으로서 어느 국가에서나 가장 바람직하다고는 할 수 없다. 個別的 授權方式을 택하고 있는 英國이야말로 지방자치단체에 가장 많은 권한을 배분하고 있는 것으로 볼 때 기능배분방식으로서 개별법을 제정하는 개별적 수권방식이 국가에 따라서는 바람직한 방식이기 되기도 하기 때문이다.

##### 2) 지방자치법상의 기능배분

광역자치단체와 기초자치단체는 그가 처리할 수 없는 국가사무<sup>7)</sup> 이외에 지방자치법 제9조

7) 지방자치법 제11조에 국가의 존립에 필요한 사무(외교, 국방, 사법, 국세 등), 전국적으로 통일적 처리를 요하는 사무(물가, 금융, 수출입정책 등), 전국적 규모의 사무(농림·축·수산 및 양곡의 수급조절 등), 전국적 규모 또는 이와 비슷한 규모의 사무(직할하천, 국유림, 지정항만, 고속도로, 국립공원, 우편, 철도 등), 전국적으로 기준의 통일 및 조정을 요하는 사무(근로기준, 측량단위 등), 지방자치단체의 기술 및 재정능력으로 감당하기 어려운 사무(항공관리, 기상행정, 원자력개발 등)를 규정하고 있다.

에서 제시하고 있는 6개분야 157가지의 共通事務<sup>8)</sup>를 처리한다. 이런 가운데 광역자치단체인 市·道는 동법 제10조 제1항의 1에서 규정하는 사무를 처리한다. 그것은 ① 행정처리결과가 2개 이상의 시·군 및 자치구에 미치는 광역적 사무, ② 시·도단위로 동일한 기준에 따라 처리되어야 할 성질의 사무, ③ 지역적 특성을 살리면서 시·도단위로 통일성을 유지할 필요가 있는 사무, ④ 국가와 시·군 및 자치구간 연락·조정 등의 사무, ⑤ 시·군 및 자치구가 독자적으로 처리하기에 부적당한 사무, ⑥ 2개 이상의 시·군 및 자치구가 공동으로 설치하는 것이 적당하다고 인정되는 규모의 시설의 설치 및 관리에 관한 사무이다. 그리고 기초자치단체인 市·郡·自治區는 동법 제10조 제1항 2에서 규정하고 있는 시·도 사무를 제외한 사무를 처리한다. 이렇듯이 지방자치법 제10조 제1항의 1, 2에 근거하고 동법 시행령 제8조에서 시·도와 시·군·자치구의 사무를 규정하고 있는데 그것은 동법 제9조에서 분류한 6개분야별로 제시되고 있다.

그런데 지방자치법 제10조에서 市·道の 事務로 區分하는 基準들 중에서 시·군·자치구가 처리하기에 부적당한 사무, 시·도단위로 동일한 기준에 따라 처리되어야 할 사무와 같은 기준은 시·도가 자의적으로 해석하여 시·도의 사무로 구분할 소지를 갖는 것으로 볼 수 있어 시·도와 시·군·구간의 갈등을 유발할 수 있다. 이러한 예는 자치구의 사무 중 특별시·직할시가 일부 처리하는 사무는 대폭적이고 반대로 인구 50만명 이상의 市가 道로부터 받아서 처리하는 사무는 소폭적이라는 데에서 찾을 수 있다. 또한 지방자치법 시행령 제8조에서 구분하고 있는 시·도와 시·군·자치구의 사무구분의 경우 양자간의 중복된 사무가 존재함은 물론 양자간에 사무구분이 애매하여 독립적이지 못한 바 구체적인 역할분담이 미진하여 상호간의 권한 분쟁이나 책임을 회피할 소지가 있다.

### 3) 기능배분의 특례

廣域自治團體와 基礎自治團體간의 기능배분과 관련하여 특례가 인정되고 있다. 첫째로 特別市·直轄市와 自治區간에 特例가 존재하는 사무배분의 실태를 보면, 동법 제2조 제2항의 규정에 의하여 시·군과 다르게 자치구에서 처리하지 아니하고 특별시·직할시에서 처리하는 사무

---

8) 지방자치단체의 공통사무로 규정되어 있는 6개분야 사무는 지방자치단체의 구역·조직 및 행정관리 등에 관한 사무, 주민의 복지증진에 관한 사무, 농림·상공업 등 산업진흥에 관한 사무, 지역개발 및 주민의 생활환경시설의 설치·관리에 관한 사무, 교육·체육·문화·예술의 진흥에 관한 사무, 지역민방위 및 소방에 관한 사무이다.



가 인정되고 있다.<sup>9)</sup> 둘째로 道와 市간에 特例가 존재하는 사무배분의 실태를 보면, 동법 제10조 제1항 2의 단서에 의하여 인구 50만명 이상의 시는 도가 처리하는 사무의 일부를 직접 처리하고 있다.<sup>10)</sup> 19종의 사무는 보건의료에 관한 사무, 지방공기업에 관한 사무, 주택건설에 관한 사무, 토지구획정리사업에 관한 사무, 도시계획에 관한 사무, 도시재개발에 관한 사무, 환경보전에 관한 사무, 토지거래에 관한 사무, 중기관리에 관한 사무, 자동차운송사업에 관한 사무, 기구직제의 설치 및 폐지에 관한 사무, 지방공무원 인사 및 정원관리에 관한 사무, 지적에 관한 사무, 열사용 기자제에 관한 사무, 식품제조업에 관한 사무, 묘지· 화장장 및 납골당의 운영관리에 관한 사무, 사회복지시설에 관한 사무, 고압가스에 관한 사무, 도시가스에 관한 사무이다.

여기서 문제가 되는 것은 동일한 지방자치제도하에서 동격의 기초자치단체인 自治區와 인구 50만명 이상의 市가 갖는 特例로 말미암아 광역행정체제의 다원화를 야기시켰다는 것이다. 이는 다른 시·도와 시·군·자치구간의 관계에 영향을 미칠 것이므로 양자간에 갈등을 일으킬 소지가 있는 것이다.

#### 4) 사무위임규칙 및 조례

市長·郡守·區廳長은 地方自治法 제95조의 규정에 의하여 市·道知事の 권한에 속하는 사무의 일부를 위임받아 처리하고, 또한 그는 行政權限의 委任 및 委託에 관한 規程 제4조의 규정에 의하여 시·도지사가 국가로부터 위임받은 사무의 일부를 재위임받아 처리한다. 전자는 00시·도 사무위임조례에 근거하여 시행되고, 후자는 00시·도 사무위임규칙에 근거하여 시행된다.

이처럼 시·도의 사무위임규칙이나 사무위임조례에 의하여 시·도지사의 사무를 시장·군수·자치구청장에게 위임함으로써 자치시대에 부응한 분권화의 조치가 이루어진 것으로 볼 수 있

9) 이것은 동법 시행령 제9조에서 열거한 15종 51개의 사무를 일컫는다. 15종의 사무는 지방자치단체의 인사 및 교육 등에 관한 사무, 행정전산화에 관한 사무, 지방재정에 관한 사무, 매장 및 묘지 등에 관한 사무, 청소·오물배출에 관한 사무, 지방토목·주택건설 등에 관한 사무, 건축허가 등에 관한 사무, 도시계획에 관한 사무, 도로의 개설과 유지·관리에 관한 사무, 상수도사업에 관한 사무, 공공하수도에 관한 사무, 공원 등 관광·휴양시설의 설치 및 관리에 관한 사무, 지방폐도사업에 관한 사무, 대중교통행정에 관한 사무, 지역경제육성에 관한 사무이다.

10) 이것은 동법 시행령 제10조 제2항에서 열거한 19종 49개의 사무를 일컫는다. 19종의 사무는 보건의료에 관한 사무, 지방공기업에 관한 사무, 주택건설에 관한 사무, 토지구획정리사업에 관한 사무, 도시계획에 관한 사무, 도시재개발에 관한 사무, 환경보전에 관한 사무, 토지거래에 관한 사무, 중기관리에 관한 사무, 자동차 운송사업에 관한 사무, 기구직제의 설치 및 폐지에 관한 사무, 지방공무원인사 및 정원관리에 관한 사무, 지적에 관한 사무, 열사용 기자제에 관한 사무, 식품제조업에 관한 사무, 묘지· 화장장 및 납골당의 운영 관리에 관한 사무, 사회복지시설에 관한 사무, 고압가스에 관한 사무, 도시가스에 관한 사무이다.

으나, 이로 인한 보고의무라든지 합법적·교정적·합목적적 감독 등과 같은 行政統制가 꾸준히 이루어질 수 있어 시·도와 시·군·자치구의 관계는 아직도 協力關係로 인식되기보다는 上下關係로 인식되는 것이다. 더욱이 시도의 사무를 시·군·자치구에 위임하거나 이양할 때 시·군·자치구의 여건을 고려하지 않음은 물론 일률적이기 때문에 이에 부응한 조직과 기구의 개편이 뒤따르지 못함으로 말미암아 행정적 부담이 가중되고 있다. 또한 사무위임에 따른 인력과 경비의 부족은 물론 후속적인 인적·물적 조치가 뒤따르지 못하고 있는 실정이다(대구직할시, 1993 : 310).

## 2. 兩者間 指導·監督關係

### 1) 지도·감독의 방식

국가와 지방자치단체간 뿐만 아니라 광역과 기초자치단체간의 관계에서의 指導·監督關係는 그 성격에 따라서 權力的·非權力的 指導·監督으로, 그 내용에 따라서는 行政的·立法的·司法的 統制로, 그 대상에 따라서는 地方自治團體長, 地方議會에 대한 감독으로 구분된다. 여기서 지도·감독의 관계는 시대의 차이에 관계없이 주로 行政的 統制가 주가 되고, 그것은 과거 행정사무의 증대와 재정지원, 국민적 최저수준의 유지, 지방사무의 전국적 이해, 광역행정의 대두, 중앙통제의 한계와 같은 이유에 의하여 權力的 統制가 중심이 된다. 그러나 오늘날은 新中央集權化와 新地方分權化 傾向에 의하여 J. S. Mill이 이야기한 권고, 정보의 제공 및 기술적 지도를 주로 하는 이른바 이해력과 지식에 바탕을 둔 非權力的 統制를 특질로 한다.<sup>11)</sup>

우리나라의 경우 광역자치단체와 기초자치단체간의 관계에 있어서 지도·감독관계는 국가와 자치단체간의 관계와 마찬가지로 주로 行政的 統制로서 권력적 관계를 특질로 한다. 그것은 1961년의 지방자치 중단 이후 중앙집권적 행정풍토에 근거하는데 機能·組職·人事·財政 등의 관리적 측면에서 보면 더욱 그러하다.

### 2) 지방자치법상의 지도·감독

우리나라에 있어서 市·道는 시·군·자치구간에 대한 指導·監督機關으로서의 지위를 가지는

---

11) 여기서 권력적 통제는 임면(appointment and removal), 승인(approval), 처분(administrative act), 감사(inspection and audit) 등이 있고, 비권력적 통제는 L. D. White에 의하면 계도(guidance), 지원(assistance), 조언과 정보(advice and information)의 제공, 정기보고(periodic reports), 조정(coordination), 기준의 설정(fixing of standards) 등을 제시하고 있다(정세욱, 1984 : 188-191 ; Leonard D. White, 1955 : 168-171).

것은 물론 上級自治團體로서의 地位도 갖는다. 시·군·자치구에 대한 시·도의 지도·감독은 권력적이거나 비권력적인 형태를 모두 띠고 있는 바, 이를 地方自治法上에서 규정하고 있는 내용을 중심으로 기술해 보면 다음과 같다.

- 시·도지사는 지방자치단체의 구역변경이나 폐지·분합으로 인하여 그 사무 및 재산을 구분하기 곤란할 경우 내무부장관의 승인을 얻어 그 사무와 재산의 한계 및 승계를 할 지방자치단체를 지정한다(동법 제5조 제2항).
- 시·도지사는 시·군·자치구의 사무소소재지 변경 또는 결정에 관하여 승인권을 행사한다(동법 제6조 제1항).
- 시·도의회는 시·군·자치구가 위임받아 처리하는 사무에 대하여 당해 의회가 직접 감사하기로 한 사무를 제외하고는 감사할 수 있다(동법 제36조 제3항).
- 시·도지사는 1개의 지방자치단체가 분할되어 2개이상의 지방자치단체가 설치될 때에는 사무소가 위치하지 않은 지역의 단체장이 선거될 때까지 직무대행자로서 시장·군수·자치구청장을 지정할 수 있고, 또한 시·군·자치구가 새로 설치되어 단체장이 선거되기 전까지의 직무대행자를 시·도지사가 지정할 수 있다(동법 제89조 제4항 및 제5항).
- 시·도지사는 시·군·자치구가 행정사무를 분장하기 위하여 필요한 행정기구를 둘 때 그 승인권을 갖는다(동법 제102조 제1항).
- 시·도지사는 읍·면·동에 필요한 행정기구를 설치할 때 그 승인권을 갖는다(동법 제111조).
- 시·도지사는 시·군·자치구간의 분쟁이 있을 때 당사자의 신청에 의하여 이를 조정할 수 있다(동법 제140조).
- 시·도지사는 관계시·군·자치구에 대하여 행정협의회의 구성을 권고할 수 있고, 행정협의회에서 합의가 이루어지지 아니한 경우 관계시·군·자치구의 협의사항에 대한 조정권을 갖는다(동법 제142조 제3항과 제146조).
- 시·도지사는 시·군·자치구가 설립하는 지방자치단체조합의 승인권 및 그에 대한 지도 감독권을 갖는다(동법 제149조와 제153조 제1항).
- 시·도지사는 시·군·자치구 사무에 관하여 조언 또는 권고하거나 지도할 수 있으며, 이를 위하여 시·군·자치구에 대하여 자료의 제출을 요구할 수 있다(동법 제155조 제1항).
- 시·도는 시·군·자치구가 당해 사무를 처리함에 있어서 필요하다고 인정할 경우 재정지원 또는 기술지원을 할 수 있다(동법 제155조 제2항).

- 시·도지사는 시장·군수·구청장의 명령이나 처분이 법령에 위배되거나 현저히 부당하여 공익을 해한다고 인정되는 경우에는 기간을 정하여 그 시정을 명하고 이에 응하지 아니한 때에는 이를 취소하거나 정지할 수 있다(동법 제157조).
- 시·도지사는 시장·군수·구청장이 국가위임사무 또는 시·도위임사무의 관리 및 집행을 명백히 해하였다고 인정할 때 기간을 정하여 서면으로 이행할 사항을 명령할 수 있고, 그리고 그 기간내에 이를 이행하지 않을 경우 당해 시·도의 비용부담으로 대집행하거나 행정·재정상 필요한 조치를 할 수 있다(동법 제157조의 2 제1항 및 제2항).
- 시·도지사는 시·군·자치구의회 의결이 법령에 위반하거나 공익을 현저히 해한다고 인정되는 때에는 시장·군수·구청장에게 당해 지방의회에 재의를 요구할 수 있고, 이 경우 시장·군수·구청장은 지방의회에 재의를 요구할 수 있다. 그리고 소를 집행하지 아니한 때에는 시·도지사는 당해 시장·군수·구청장에게 제소를 지시하거나 직접 제소 및 집행정지결정을 신청할 수 있다(동법 제159조).

이상과 같이 地方自治法上에서 규정하고 있는 시·도의 시·군·자치구에 대한 지도·감독 사항은 1994년 3월에 있는 동법의 개정 전보다도 더 많이 규정되고 있다. 그것은 시·군·자치구의 행정기구 설치시 시·도지사의 承認權, 시장·군수·자치구청장에 대한 시·도지사의 職務移行命令權, 시·도지사의 시·군·자치구에 대한 直接提訴權 등이다. 결국 지방의회가 구성되고 지방자치단체장 선거를 앞두고 지방분권화의 추진이 계속되어야 할 시점에서 시·군·자치구에 대한 지도·감독의 기능을 강화하고 있는 것은 지방자치제도의 보강이라는 차원에서 부분적으로 인정되지만 지방자치의 이념에 비추어 보면 바람직하지 못하다.

### 3) 행정기능별 지도·감독

광역자치단체인 시·도는 광역행정기능, 보완대행기능, 연락조정기능, 지도·감독기능을 고유기능으로 함으로써 중간자치단체로서의 존재의의를 인정받는다(吉富重夫, 1980 : 190-198) 이러한 4가지 기능 중에서 道の機能으로 중요한 것을 선택하도록 한 崔昌浩 教授의 1980년 연구결과인 <表 1>에 의하면, 道는 지도·감독기능이 가장 높은 비중을 차지하고 있고 그 다음은 연락조정기능, 보완대행기능, 광역행정기능의 순으로 나타나고 있다. 本論題와 관련한 지도·감독기능이 시·도의 핵심기능임을 볼 때 시·도의 시·군·자치구간에 대한 관계는 지도·감독의 관계인 것이다.

이렇듯 도의 업무 중에서 지도·감독 기능의 비중이 높다는 것은 시·군·자치구의 자율성이 낮다는 것을 의미하는 동시에 광역자치단체인 시·도의 기능이 원칙적으로 補完代行機能이나

廣域行政機能이어야 하는 당위론에서 보면 적절치 못한 것으로 볼 수 있다. 특히 그것은 아직도 시·군·자치구와의 관계가 對等關係가 아닌 上下關係로 지속되고 있다는 것을 의미하는 바, 제도적으로는 지방자치의 이념을 표방하면서 양자간의 관계가 대등관계임을 표방하고 있는 현실에서 보면 문제가 아닐 수 없다.

〈表 1〉 도의 제기능의 비중순위

순위	기능 가중치 응답자수 점수	지도·감독기능		연락조사기능		보완·대행기능		광역행정기능	
		응답자수	점 수	응답자수	점 수	응답자수	점 수	응답자수	점 수
1순위응답	5	633 (70.4)	3,165	150 (16.7)	750	23 (2.6)	115	106 (11.8)	530
2순위응답	4	187 (20.8)	748	370 (41.4)	1,480	149 (16.6)	596	154 (17.1)	616
3순위응답	3	59 (6.6)	177	246 (27.4)	738	360 (40.0)	1,080	159 (21.7)	477
4순위응답	2	20 (2.2)	40	102 (11.3)	204	329 (36.6)	658	409 (45.5)	818
무응답	1	—	—	29 (3.2)	29	38 (4.2)	38	35 (3.9)	35
합 계		899 (100.0)	4,130	899 (100.0)	3,201	899 (100.0)	2,487	899 (100.0)	2,476

자료 : 최창호(1981), 「지방행정구역론」: 81.

주 : 점수는 응답자수 × 가중치로 산출한 것임.

( )안의 숫자는 %

#### 4) 사무내용별 지도·감독

시·도와 시·군·자치구의 단위사무를 기획사무와 집행사무로 구분할 경우 기획부문은 기획조정과 지도·감독으로, 집행부문은 운영집행과 실태조사 등 기타로 분류될 수 있다. 이를 기준으로 할 때 시·도와 시·군·자치구의 사무내용 중에서 指導·監督事務는 운영집행사무보다

는 비중이 적지만 <表 2>에서 보는 바와 같이 일반적으로 17%—34%를 차지하고 있는 것을 볼 수 있다. 특히 시·도의 경우는 지도·감독사무가 30%가 넘고 있는 것으로 볼 때 시·군·자치구와의 관계는 指導·監督의 關係임을 알 수 있다.

<表 2> 사무내용별 지도·감독실태

내용별 기관별		총 계	기획조정		지도·감독		운영집행		실태조사 등 기타	
직할시·도	직할시	2,280	236	10.4%	688	30.1%	1,083	47.5%	273	12.0%
	도	2,202	206	9.2%	751	34.1%	871	39.7%	371	16.9%
시·군·구	시	1,489	81	5.4%	255	17.1%	957	64.4%	193	13.0%
	군	1,399	107	7.6%	361	25.8%	764	54.6%	167	11.9%
	구	1,071	48	4.5%	272	25.4%	663	62.0%	88	8.2%

자료 : 한국지방행정연구소(1985), 「지방행정기능분석에 관한 연구」: 65.

한편 시·도와 시·군·자치구의 경우 행정사무의 처리에 있어서 행해지는 감독사무는 그 내용에 따라 적극적 감독사무와 소극적 감독사무로 구별되는데,<sup>12)</sup> 이를 중심으로 韓國地方行政研究院에서 1985년에 실태조사를 한 바 있다. 이에 의하면 <表 3>에 나타나 있는 것과 같이 시·도의 경우 非監督的 事務가 26.4%—39.1%에 이르고, 시·군·자치구의 경우 非監督的 事務가 15.2%—26.6%에 불과하여 기초자치단체가 광역자치단체로부터 감독을 받아야 할 사무가 많은 것을 알 수 있다. 그리고 감독적 사무에 있어서도 積極的 監督的 事務가 소극적 감독의 사무보다 비중이 많고 그 중에서도 道와 自治區의 경우가 더욱 그러하다.

12) 적극적 감독은 행정관청이 권한 행사로 말미암아 나타나는 행정의 불이익을 미연에 방지할 목적으로 위법사황 및 부당사황에 대하여 행하여지는 감독을 말하며, 소극적 감독은 행정관청의 위법부당한 권한행사로 말미암아 나타나는 행정의 불이익을 제거하기 위한 목적으로 위법사황에 한하여 행하여지는 감독을 의미한다.

〈表 3〉 기관별 사무감독 실태

기관별		감독기능		총 계		적극적 감독		소극적 감독		비 감독	
		직할시	직할시·도	시	시·군·구	시	시·군·구	시	시·군·구	시	시·군·구
직할시·도	직할시	2,280	100.0%	842	36.6%	547	24.0%	891	39.1%		
	도	2,202	100.0%	1,134	51.5%	487	22.1%	581	26.4%		
시·군·구	시	1,489	100.0%	584	39.3%	507	34.1%	395	26.6%		
	군	1,399	100.0%	574	41.0%	551	39.4%	274	19.6%		
	구	1,071	100.0%	670	62.5%	239	22.3%	162	15.2%		

자료 : 한국지방행정연구원(1985), 「지방행정기능분석에 관한 연구」: 70.

결국 시·도는 시·군·자치구와는 달리 〈表 3〉에서 보는 바와 같이 지도·감독사무가 다수를 차지하고 있는 바, 지도·감독과 관련한 시·도의 사무를 축소시키지 않는 한 이로 인한 시·군·자치구와 장차 많은 갈등을 일으키는 요인으로 작용하게 될 것이다.

### 3. 兩者間 協力 및 紛爭調整關係

#### 1) 협력 및 분쟁조정방식

시·도와 시·군·자치구간의 협력은 사무의 공동처리나 사무처리에 관한 협의·조정 또는 지원의 요청이 있는 경우에 법령의 범위안에서 이에 협력하도록 규정한 地方自治法에 근거한다. 그 방식은 사무의 위탁, 행정협의회의 구성, 지방자치단체조합의 설립과 같은 것을 택하고 있다.

市·道와 市·郡·自治區간의 紛爭은 일종의 수직적 분쟁<sup>13)</sup>으로서 都市化·産業化의 程度, 動員할 수 있는 財政力 如何에 따라서 그 양상을 달리함은 물론 紛爭의 主體에 따라서도 그

13) 지방자치단체 상호간의 협력과 분쟁은 광역과 광역, 기초와 기초, 광역과 기초간의 협력과 분쟁이 있고, 시·도지사과 다른 시·도지사, 시장·군수·구청장과 다른 시장·군수·구청장, 시·도지사과 시장·군수·구청장간의 협력과 분쟁이 있다. 이 중에서 광역과 기초간 그리고 시·도지사과 시장·군수·구청장간의 협력과 분쟁은 수직적인 관계를 의미하고 그 외의 것은 수평적인 관계를 의미한다.

리하다(박동서, 1991 : 221-222). 광역과 기초간 분쟁의 주체는 지방자치법상 시·도와 시·군·자치구 뿐만 아니라 특별시장·직할시장·도지사외 시장·군수·자치구청장이요, 그 해결의 주체는 내무부장관과 시·도지사이다. 한편 헌법 제111조 제1항 제4호에 의하여 광역과 기초자치단체간은 물론 광역자치단체간과 기초자치단체간의 권한쟁의심판을 憲法裁判所가 하도록 되어 있기도 하다.

시·도와 시·군·자치구간의 분쟁이 발생하였을 때에는 당사자간에 직접 해결하는 방식과 제3자가 개입됨으로써 해결하는 방식에 의하여 분쟁이 조정된다. 當事者간의 調整方式은 위에서 설명한 3가지의 협력방식이 사용된다. 그리고 第3者介入에 의한 調整方式은 시·도 또는 그 장이 분쟁당사자일 경우 內務部長官이, 시·군·자치구 또는 그 장이 분쟁당사자일 경우 市·道知事가 조정권자가 된다고 지방자치법 제140조에 규정되어 있다. 이 경우 내무부장관과 시·도지사 소속하에 地方自治團體 紛爭調整委員會를 설치하여 이를 심의·조정한다.<sup>14)</sup> 그러나 광역과 기초간의 관계와 관련한 분쟁은 내무부장관과 시·도지사 중 어느 소속의 조정위원회에서 심의·조정을 받아야 하는가 하는 문제가 제기될 수 있다.

## 2) 협력관계

### (1) 사무의 위탁

지방자치법 제141조 제1항과 동법 제95조 제2항에 근거하여 광역과 기초자치단체간의 事務委託이 이루어지는데, 그 운영사례는 郡의 導出張所에 대한 事務委託이 있었다. 충청북도 논산시 괴산군의 구역에 속하는 증평읍, 장평, 도안을 관할구역으로 하는 증평출장소를 설치하고 1991년에 괴산군과 증평출장소간의 행정협약을 체결하여 괴산군의 업무를 출장소에 위탁하였다(한국지방행정연구원, 1994 : 161-163).

그런데 동법 제141조에 사무위탁의 당사자가 시·도일 경우 內務部長官에게, 시·군·자치구의 경우 市·道知事에게 보고하도록 되어 있으나 위 사례의 경우 누구에게 보고하여야 하는가에 대해 명확히 해석하기 어렵다.

### (2) 행정협의회의 구성

지방자치법 제142조에서 146조에 걸쳐 규정된 行政協議會는 대체로 광역자치단체간에 또는 기초자치단체간에 구성되는데, 1993년 2월 현재 58개 권역에 172개 지방자치단체(11시

---

14) 지방자치단체분쟁조정위원회는 1994년 3월 지방자치법 개정에 의하여 새로이 규정된 것으로 동법 제140조 제2항에서 제6항까지와 제140조의 2에 규정되어 있다.



도, 66시, 95군)가 구성되어 있다. 그리고 處理內容을 보면 도로·상하수도·교통·도시계획·쓰레기·묘지 등의 문제가 중심이 되고, 處理結果를 보면, 추진불가나 계속검토에 해당하는 것이 약 40% 정도에 이르고 있는 실정이다(내무부, 1993 : 5). 1994년 3월에 있는 동법의 개정에 따라서 행정협의회에서 합의가 안된 사항은 地方自治團體紛爭 調整委員會에서 審議를 받도록 함으로써 실천가능성을 제고시키고 있는 점이 특이하지만, 행정협의회 운영과 관련하여 問題點을 지적하면 행정협의회 결정에 대한 실천적 재원확보가 어렵고, 행정협의회 권역이 광역시설서비스권역과 일치하지 않으며, 지방의회의 참여가 배제되어 있고, 실제운영에 있어서 협의되는 것은 단순·경미한 것이 대부분이라는 것이다(한국지방행정연구원, 1994 : 66-68).

### (3) 지방자치단체조합의 설립

지방자치법 제149조에서 154조에 걸쳐 규정되어 있는 地方自治團體組合은 1970-1974년까지 존재했던 京畿道の 市·郡通信組合이 있었고 1991년에 김포군에 수도권매립지 운영관리 조합이 두번째로 설립되었다. 그러나 지방자치단체조합은 제도적으로 지방자치법 제2조 제3항에 의하여 特別自治團體의 形態를 가지고 있으나 이에 대한 구체적인 조직·운영 등에 관한 규정이 지방자치단체간의 상호협력관계라는 구도하에서만 인정하고 있어 法的 地位가 충분치 못한 것으로 판단된다(한국지방행정연구원, 1993 : 152-153). 더우기 組合議會나 構成自治團體間에 相互간 利益衝突이 발생했을 경우 조합이 이를 해결할 수 있는 실효성있는 대처방안을 마련하기 어렵다.

## 3) 분쟁 및 분쟁조정 관계

### (1) 분쟁의 법제도적 배경

광역자치단체와 기초자치단체간의 관계에 있어서 相互간의 役割關係는 그들 각자가 지역공동체내의 모든 사무를 법령의 범위내에서 자기책임하에 규율하고 집행하는 주관적·객관적인 權利가 있기 때문에 法規範에 의하여 定立되어지지 않으면 안된다. 그런데 그 관계가 법규범에 의하여 합리적이지 못하거나 애매하게 표현되어 객관적인 판단이 어려울 경우 양자간에는 분쟁의 원인이 되는 갈등이 일어날 수 밖에 없다. 이러한 갈등을 야기할 수 있는 소지는 양자간의 기능배분관계, 지도감독관계, 기초자치단체조례의 광역자치단체조례에 대한 위반, 그리고 광역행정체제의 특수성에서 찾을 수 있다(대구직할시, 1993 : 318-320).

첫째로 事務配分關係에서 보면, 시·군·자치구의 경우 중앙부처의 개별법령에 의해 기관위임된 사무와 광역자치단체의 조례와 규칙에 의하여 위임된 사무가 과다함은 물론 그 내용이

구체적이어서 시·군·자치구가 권한을 가지고 수행해야 할 사항이 많지 않다는 점에서 시·도와의 갈등이 유발된다. 또한 시·군·자치구의 고유사무임에도 불구하고 시·도의 기준과 방침에 따라 처리되어야 하는 경우도 있는 바 선거 이후 이와 같은 처리방식은 갈등의 원인이 될 수 있다.

둘째로 指導·監督關係에서 보면 시·군·자치구는 시·도의 조례범위안에서 행사되어야 하는 바 그 위반에 대하여는 시·도의 감독을 받을 수 밖에 없다. 지방자치법 제158조에 의하여 시·도지사는 법령을 위반한 시·군·자치구의 자치사무에 관하여 보고를 받거나 서류·장부 또는 회계를 감사할 수 있고, 시·도의회는 시·도자치구에 위임한 시·도사무에 대하여 감사를 할 수 있다. 이러한 양자간의 관계하에서 상호갈등은 유발될 수 있다.<sup>15)</sup> 그리고 이를 해결하기 위한 방법으로 대법원에 소를 제기하도록 하고 있으나 본질적으로 양자간의 갈등은 해결되기 어렵다.

셋째로 條例制定權의 範圍 측면에서 보면, 시·군·자치구의 조례나 규칙은 시·도의 조례나 규칙에 위반할 수 없는데(지방자치법 제8조 제3항, 제17조), 시·군·자치구의 새로운 조례가 시·도의 조례에 위반되는지에 대한 논의에 있어서 갈등의 소지가 있을 수 있다. 결국 시·군·자치구의 사무처리가 시·도의 사무처리에 있어서 경합이 될 경우 시·군·자치구가 우선한다는 원칙에 비추어보면 위의 사항은 기초자치단체의 조례제정권을 사실상 제한한다는 점에서 문제의 소지가 있다.

넷째로 廣域行政體制의 特殊性 측면에서 보면, 지방자치법 제2조 제2항에 의하여 자치구의 자치권의 범위는 시·군과 다르기 때문에 특별시·직할시와 자치구간의 관계는 도와 시·군간의 관계와 다르다는 점에서 갈등의 소지를 안고 있다. 대도시의 광역행정체제하에서는 자치구의 사무 중 일부를 광역자치단체인 특별시와 직할시가 처리함으로써 일반적으로 도와 시·군간의 관계에 따른 광역행정체제에 비해 특수성이 인정되고 있다. 따라서 동일한 지방자치제도하에서 동격의 기초자치단체인 자치구와 인구 50만명의 시가 갖는 특수성으로 말미암아 광역행정체제의 다원화를 야기시킴으로써 양자간의 갈등은 언제나 일어날 수 있다. 특히 지방자치법 제161조에 의하여 서울특별시가 그 지위, 조직 및 운영에 있어서 특례를 인정받고 있는 것도 또한 그러하다.

---

15) 1992년 정지지방의회사에 광역의회의 기초자치단체에 대한 감사 실시에 대하여 광역의원과 기초의원간의 갈등이 있었다. 그 후 1994년 지방자치법 개정시 광역자치단체의 사무로서 기초자치단체에 위임한 사무에 대하여 광역의회가 직접 감사하기로 한 것을 제외하고는 기초의회가 감사할 수 있도록 함으로써 갈등의 소지를 감소시키고 있다.

## (2) 분쟁사례 및 조정관계

향후 지방자치단체장 선거가 있게 되면 강화되어질 것으로 보이는 각 자치단체의 자율성 강화와 지역이기주의의 가시화 등의 요구와 더불어 상호간의 의존성 증가에 따라서 수직적인 지방자치단체간의 관계이든 수평적인 관계이든 紛爭은 增加하게 될 것으로 예측된다. 이러한 가운데 광역자치단체와 기초자치단체간의 분쟁은 물론 기초자치단체간 또는 광역자치단체간의 분쟁은 그 내용 및 발생원인이 다양하여 쉽게 해결되지 않을 것이며, 이에 대한 근본적인 예방이 불가능할 지도 모른다.

광역자치단체와 기초자치단체간의 紛爭은 그동안 발생한 事例가 적지만 이를 분석해 보면 상호간의 이익을 추구하는 과정에서 발생하는 이익분쟁이 다수를 점하고, 그리고 이러한 利益紛爭은 대부분 忌避紛爭, 誘致紛爭, 費用紛爭 등으로 나타나고 있다. 그 사례를 보면, 서울시립화장장의 벽제납골당 증축반대(서울특별시와 고양시), 지하철 7호선 도봉차량기지 건설공사(서울특별시와 의정부시), 구리농수산물도매시장 진입로개설 비용부담(서울특별시와 구리시·미금시), 팔당호 주변 환경기초시설설치비 수혜자 공동부담(서울특별시와 인천직할시·광주군), 춘천하수처리장 운영비부담(서울특별시와 춘천시), 대구대학 시내버스노선 신설(대구직할시와 경산시·경산군), 인천시내버스의 중동신시가지 노선연장 및 신설(인천직할시와 부천시), 옥천-대전간 버스노선 신설 및 연장(대전직할시와 옥천군), 영동하수종말처리장 운영비부담(대전직할시와 영동군·옥천군·충주시) 등이 있다(한국지방행정연구원, 1994 : 208).

한편 과거에 일어났던 광역자치단체와 기초자치단체간의 垂直的 紛爭에 대한 調整內容 및 問題點을 살펴보면 다음과 같다(한국지방행정연구원, 1994 : 64-76).

첫째로 서울특별시 영등포구 온수동 영등포기계공단의 부천시 역곡동으로의 編入과 관련한 紛爭調整이 있었다. 광역자치체인 서울특별시와 기초자치체인 부천시가 당사자가 되어 합의로 조정된 사례로서, 정부의 공장지방분산이라는 산업입지정책에 의하여 서울시가 양보하여 조정이 되었다(행정조사연구소, 1979 : 7-9). 여기서 분쟁의 조정방식의 일환으로 구역을 변경하는 안이 적용되었는데, 이는 지역개발권역의 변화에 대처하고 행정의 주민대응성을 향상시키는 등 장점이 있으나 개편에 따르는 행정적비용이 과다하고 지역주민의 의사를 완전히 관철시키지 못하는 가운데 시행될 수 밖에 없으며 구역변경으로 기존의 문제가 완전히 해결되지 않을 수 있다는 문제점이 있다.

둘째로 高陽市 都市計劃區域 分離와 관련한 紛爭調整이 있었다. 首都圈行政協議會가 분쟁조정기관이 되어 고양시의 행정구역 중 일부가 서울시 도시계획으로 편입되어 있어 각종 개발제

획수립이 곤란하였던 문제를 고양시장에게 도시계획입안권을 주기로 합의하여 조정이 되었다 (한국지방행정연구원, 1994 : 37). 여기서 제기된 사례는 분쟁당사자가 특별시와 시이기 때문에 광역과 기초자치단체간의 관계로 보고 성공한 행정협의회 운영사례를 제시한 것에 불과하고, 실질적으로는 광역자치단체와 기초자치단체간의 행정협의회는 구성되어 있지 않기 때문에 자치단체장선거 이후 다양하게 야기될 광역과 기초간의 문제를 행정협의회에서 해결하기 위한 수단이 없다는 점이 문제이다.

셋째로 首都圈 쓰레기處理와 관련한 紛爭調整이 있었다. 지방자치단체조합으로서 수도권매립지 운영관리조합이 1991년에 설립되어 김포군에 쓰레기매립지를 설치하여 서울특별시, 인천직할시, 경기도의 수원시·안산시·과천시·시흥시·구리시·오산시·고양시 등 20개 시·군이 이용한다. 여기서 조합설립에 의한 분쟁조정은 特別自治團體로서 운영의 효율성 있으나 실제로 설립을 위한 합의에 이르는 과정까지의 갈등관계는 이해당사자들의 이익추구 때문에 여전히 남아있다고 할 수 있다.

넷째로 이상의 4가지 분쟁조정관계 이외에 지방자치법에 1994년 처음으로 규정되어 설립할 수 있는 地方自治團體紛爭調整委員會의 조정역할이 기대된다. 이는 內務部長官과 市·道知事 所屬하에 두도록 되어 있으나 그 운영사례는 찾을 수 없다. 단지 시·도와 시·군·자치구간의 분쟁이 발생하였을 때 그 관할이 내무부장관 소속하의 동위원회가 되는지 아니면 시·도지사 소속의 동위원회가 되는지가 명확하지 않다.

#### IV. 廣域自治團體와 基礎自治團體간 關係의 定立方案

##### 1. 兩者間 關係定立의 基本方向

광역자치단체와 기초자치단체간의 관계는 民主性和 能率性を 바탕으로 적절한 機能的인 分業體系를 確立하고 그에 따른 對等한 協력이 非權力的으로 이루어질 때 가장 理想的이라고 할 수 있다. 이러한 양자간의 관계를 정립하기 위하여는 다음과 같은 기본방향에 입각하여 제도적으로 보완해야 한다.

우선 지방자치가 운영됨에 있어서 그 주체가 되는 지방자치단체 구성원인 地方公務員과 地方議員은 물론 住民들이 지방자치의 이념을 생활의 원칙으로 하여 自治意識을 成熟시켜가는 것이 무엇보다도 우선한다. 이것이야말로 양자간의 관계를 올바르게 정립되게 하는 전제적 조건인 것이다. 둘째로 기초자치단체가 행하는 委任事務 및 自治事務에 대하여 광역자치단

체는 비권력적인 방향에서 지도·감독의 관계를 유지하고, 사무의 처리에 있어서 상호 독자성을 인정하고 상호 공동의 이익을 추구하는 협력정신을 바탕으로 紛爭의 素地를 減少해 가는 것이 중요하다.

셋째로 광역자치단체의 기능을 축소하고 기초자치단체의 기능을 확대하는 일방적인 측면에서 양자간의 관계를 보아서는 안되고 地方行政環境의 變化에 適應해야 하는 측면에서 양자간의 관계를 보는 것이 필요하다.

## 2. 兩者間 關係의 定立方案

본 연구는 광역자치단체와 기초자치단체간의 관계를 대등관계로서 상호협력관계, 비대등관계로서 기능배분관계, 지도·감독관계로 구분하여 실태를 분석하였는 바, 이와 관련한 제도적 개선방안을 제시하면 다음과 같다.

첫째로 광역자치단체와 기초자치단체간에는 機能配分을 明白히하고 權限과 責任의 限界를 分明히 해야 한다. 이러한 점을 고려하여 양자간의 관계를 정립하기 위하여는 기관위임의 형태보다는 단체위임의 형태로 사무배분을 확대하여 기초의회의 관여폭을 넓히고, 전문적이고 기술적인 사무나 지역별 단일행정주체가 집행되는 것이 바람직한 사무를 지속적으로 광역자치단체에 두어 행정의 경제성을 확보하고, 지방자치법에서 시·도의 사무배분기준만이 아니라 해당사무를 상세히 규정하고, 사무배분과 함께 비용부담체계와 그 부담비율을 명문화하는 것이 요구된다.

둘째로 광역자치단체의 기초자치단체에 대한 指導·監督은 광역자치단체가 그의 固有機能을 수행하는데 있어서 반드시 행하여야 할 範疇內에서 이루어져야 한다. 따라서 시·군, 자치구의 사무에 대해 시·도지사가 갖는 권력적 권한을 줄이고, 시·군·자치구에 대한 감사가 자치기능을 보장하는 차원에서 합법성 감사에 한하도록 하고, 기초자치단체의 조직·운영의 합리화에 관한 조언 및 권고를 비롯하여 사무처리에 관한 일반적인 기준을 설정해 주는 비권력적 관여로 전환되어야 한다. 특히 조례·규칙의 제정에 대한 지도에 있어서 구체적인 대상을 정하여 사전승인제를 인정하는 것이 검토되고, 보고·자료제출·조사에 의한 지도는 부서간 또는 부처간 자료의 공동활용체계를 확립할 필요가 있다.

셋째로 광역자치단체와 기초자치단체간 相互協力 및 紛爭調整關係는 향후 지방행정의 환경 변화에 비추어 보면 가장 중요한 부문으로 등장할 것으로 예상된다. 따라서 시·도와 시·군·자치구가 協力を 함에 있어서 각 자치단체가 자주적으로 협의할 수 있도록 특성에 맞는 광역

행정방식을 채택할 수 있어야 하고, 그리고 紛爭調整에 있어서는 사전조정 원칙과 당사자간 해결, 제도적 장치에 의한 해결이 중심이 될 수 있어야 한다. 그런데 우리나라는 수직적인 정치행정문화와 중앙집권적 체제로 인하여 협상문화가 정착되어 있지 않은 관계로 장차 다양한 협상기술의 개발이 요구된다.

특히 紛爭調整方式에 있어서 區域變更의 경우 무엇보다도 당해지역 주민의 의사를 여러 과정에서 반영하는 것이 중요하고, 行政協議會의 경우 시·도와 시·군·자치구간의 행정협의회 구성을 확대하고 관련당사자의 참여가 보장되도록 하고 행정협의회와 사전협의 대상사항을 확대하는 것이 요구된다. 地方自治團體組合의 경우는 앞으로 많은 설립이 예상되는 바 대상사무영역의 개발 및 한정이 필요하며 특별자치단체로의 법적지위 확립과 기능의 확대가 요구된다. 더우기 특별지방자치단체의 설치를 광역과 기초자치단체간의 관계정립차원에서 적극 권장함은 물론 지방자치단체분쟁조정위원회를 지방자치법상 설치할 수 있도록 하고 있는 바 이의 운영을 효율화시켜야 한다.

## V. 結 論

우리나라에 있어서 지방자치제도의 발전은 지금까지 국가와 지방자치단체간의 관계측면이 강조되면서 이루어져왔다고 해도 과언이 아니다. 지방자치단체장 선거가 있는 후 외형상 지방자치기반의 형성이 완료되면 광역자치단체와 기초자치단체간 관계가 협력관계이든 갈등관계이든간에 다발적으로 문제가 제기될 것이고 또한 그 양태도 다양하여 해결하기 쉽지 않을 것이기 때문에 이들 상호간 관계의 중요성은 더욱 부각될 것이다.

이와 관련하여 이들 상호간의 이상적인 모델을 구상해 보고 이를 지금부터라도 구체적으로 추진해 가는 것이 작금의 과제라고 할 수 있다. 따라서 광역자치단체와 기초자치단체는 독자적인 법인격을 갖는 주체로서 지방자치의 목표인 주민의 복지향상을 달성하기 위하여 兩者간의 關係는 機能的으로 分業體系가 確立되고 對等한 關係에서 相互信賴에 입각한 協力關係가 助長·促進되는 이상적인 모델을 꾸준히 추구하는 것이 중요하다. 그리고 지금부터라도 이에 관한 심층적인 연구가 많이 이루어져서 양자간 관계의 정립과정에서 예상되는 문제를 사전에 대비해야 할 것이다.

## 參 考 文 獻

- 경상북도 (1992), 「현행자치법규집 제1권」.
- 내무부 (1993), 「행정협의회 운영활성화 지침」.
- \_\_\_\_\_ (1993), 「광역행정기능 강화방안」.
- 대구직할시 (1993), 「지방행정체제의 발전적 개편방안 연구」, 대구 : 한국지방자치학회.
- 대전직할시 (1989), 「지방자치시대의 국가와 지방자치단체간의 관계」, 대전 : 대전직할시 연구단.
- 대한지방행정협회 (1967), 「지방행정구역조사보고서」.
- 박동서 (1990), 「광역과 기초자치단체간의 분업변수」, 「행정논총」, 제28권 제1호, 서울 : 서울대학교 행정대학원.
- 윤기영 (1993), 「한국지방자치행정론」, 수원 : 경기출판사.
- 정세욱 (1984), 「지방행정학」, 서울 : 법문사.
- 정세욱 외 (1986), “지방자치단체 상호간의 관계에 관한 연구,” 「사회과학논총」, 창간호, 서울 : 명지대학교 사회과학연구소.
- 최외출·이성환(역) (1991), 「중앙과 지방관계론」, 서울 : 대영문화사.
- 최창호 (1988), 「지방자치제도론」, 서울 : 삼영사.
- \_\_\_\_\_ (1981), 「지방행정구역론」, 서울 : 법문사.
- 한국지방행정연구원 (1985), 「지방행정기능분석에 관한 연구」.
- 한국지방행정연구원 (1994), 「지방자치단체간 분쟁조정방안」.
- \_\_\_\_\_ (1993), 「특별지방자치단체 설치·운영의 활성화 방안」.
- \_\_\_\_\_ (1988), 「지방자치하의 시·군지도기능에 관한 연구」.
- 행정조사연구소 (1979), 「지방행정구역조정계획에 관한 제1차보고서」, 서울 : 서울대학교 행정대학원.
- 吉富重夫 (1980), 「地方自治」, 東京 : 經草書房.
- 山下 茂·谷 聖美 (1982), 「比較地方自治」, 東京 : 第一法規.
- 小滝敏之 (1983), 「政府間關係論」, 東京 : 第一法規.
- 自治制度研究會 (1973), “新しい 行政課題と府縣,” 「地方自治」第313號, 東京 : 地方自治研究會.
- Cho, Yong Hyo (1983), “The Politics of Political Development : Some Issues on Central

116 地方行政研究 第9卷 第3號(通卷33號), 1994. 11.

to Local Self –Governance in Korea,” in the Paper for Presentation at the Joint Conference of the Korean Political Science Association and the Association of Korean Political Scientists in North America, August 8–10, Seoul.

White, Leonard D. (1955), *Introduction to the Study of Public Administration*, 4th. ed., N. Y. : The Macmillian Company.

Wright, Deils (1978), *Understanding Intergovernmental Relations*, Massachusetts : Duxbury Press.