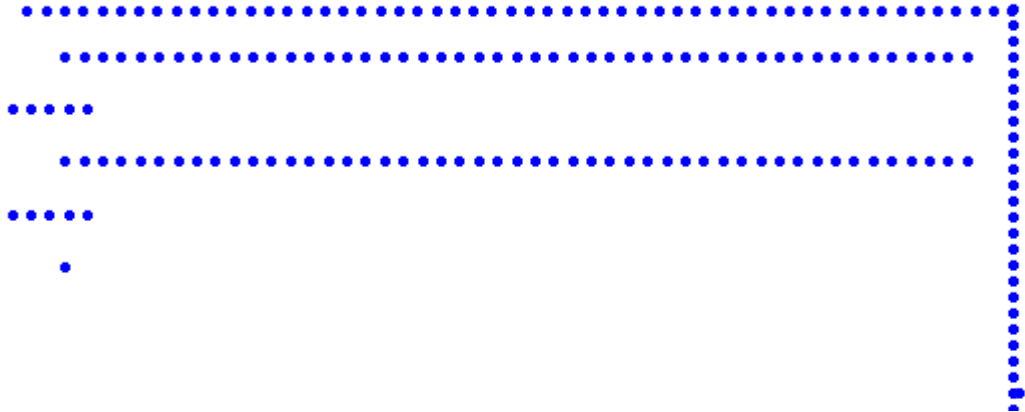


일본에서의 「정부간 관계」의 의미와 연구과제

The Nature and prospects of IGR In Japan



- I. 서론
- II. 「정부간 관계」의 형성배경
- III. 일본에서의 「정부간 관계」에 관한 제연구의 검토
- IV. 일본에서의 「정부간 관계」에 관한 연구의 방향
- V. 결론

한국지방행정연구원

【Abstract】

It is discussed about intergovernmental relations(IGR) in federation and unitary nation. But IGR is a historical product in changing process of American Federation System. IGR is the dynamic concept of expressing cooperation and conflict relationships among all level of government. It is accustomed to the word IGR around the world and is usually used in academic and political arena.

Having discussed that IGR concept can be applied in a unitary nation, this study put principal research objective on groping for the nature and prospects of IGR in Japan as a unitary nation. Therefore, focusing on the intergovernmental relation in Japan, this study suggests the essential alternatives for developing the IGR in Japan.

Muramatz, Nishio, Amagawa, The Study Group of IGR etc. are famous scholars which have studied IGR in Japan. It is recommended that local government play a central role in carrying out important local development projects along with raising the capacity of local government autonomy to actively cope with the citizen's demands. IGR has been a lasting problem after war in Japan.

I. 서론

단일 주권국가하에서의 국가-지방자치단체간의 관계를 논함에 있어서 각 레벨간의 상호 수직적 관계 또는 지방자치단체간의 상호 수평적 관계를 「정부간 관계」로 이해하려는 경향을 보이고 있다. 이와 같은 경향은 국민국가의 역할감소로 인하여 국제화 지방화 등 새로운 글로벌 시스템으로의 전환을 모색하고 있는 시점에서 국가라는 개념이 희박해지는 가운데 상대적으로 지방자치단체의 권능이 강화되는 추세에서 인식된 시대적 산물로 이해되어진다.

미국을 비롯한 연방제국가와 서구 제국가에서는 중앙에서부터 지방에 이르기까지 다단계의 정부가 존재하여 각 레벨간의 협동이나 대항관계를 「정부간 관계」라는 개념으로 인식하고 있으며, 학계와 정치현장에서도 보편적인 용어로 사용되어지고 있다.

본 연구에서는 단일주권 국가하에서의 국가-지방자치단체간 관계에 있어서 각기 다른 레벨간의 관계를 정부간 관계로 설명할 수 있겠는가라는 문제의식을 가지고 일본을 사례로 하여 연구하고자 한다. 일본은 단일주권국가로서 전후 반세기에 걸쳐서 국가-지방자치단체간 융합구조하에 근대화를 완성하고 새로운 국가-지방자치단체간 관계를 구축하기 위하여 분권개혁을 단행해 왔다.

일본에 있어서 1990년대의 분권개혁은 명치유신과 전후개혁에 이어 제3의 개혁이라고까지 불려지고 있다. 이 개혁의 핵심이 국가-지방자치단체간의 대등한 관계를 지향하고 있기 때문에 일본의 정부간 관계의 연구는 단일주권 국가하에서의 정부간 관계를 설명할 수 있는 중요한 열쇠가 될 것이다.

이 연구의 목적은 일본의 정부간 관계에 관한 연구 경향과 그 의미를 고찰하여 단일국가 체제하에서의 「정부간 관계」에 관한 연구의 과제를 제시하고자 하는 데 있다.

II. 「정부간 관계」의 형성배경

미국 연방헌법은 연방주의를 정치원리로 하여 성립했다.¹⁾ 미국의 200여 년의 역사에 있어서 위기시대의 주요 정치쟁점은 연방주의의 변천과 일치해 왔다고 해도 과언이 아니다. 20세기 초반부터 현재에 이르기까지 미국연방제 변천과정의 역사적 경위는 크게 3가지의 형태로 나눌 수 있다. 즉 전통적인 2차원적 연방제, 1930~60년대까지의 협력적 연방제, 1960년대 이후의 집권적 연방제가 이에 해당한다²⁾.

1. 정부간 관계의 변천 과정

가. 2차원적 연방제하의 정부간 관계

먼저 전통적인 2차원적 연방제 하에서 정부간 관계란 용어를 사용하게 된 배경부터 검토해 보자. 전통적으로 연방제국가인 미국에서, 연방정부-주정부-지방정부는 각각 자율적인 지위를 갖고 주체간의 상호 독립적인 운영을 해 왔다. 연방정부와 주정부간 관계에서의 역할 분담은 대체로 명확했다. 연방정부의 규모는 매우 작고, 권한도 제한되었기 때문에 연방-주-지방정부간의 특별한 상호관계가 없었고, 상대적으로 지방정부의 역할이 많았다.

예를 들면, 미합중국 1902년도 정부의 일반세출비율은 연방정부가 35%, 주정부가 6%, 지방정부가 59%로 편성되어 있다³⁾. 이렇게 20세기 초두에 미국의 재정지출상황을 살펴볼 때에 정부활동의 과반수는 지방정부 레벨에서 수행되고 있었음을 확인할 수 있다.

하지만 20세기 초두에 미국의 경제·사회환경의 변화에 의하여 전통적인 2차원적 연방제에도 변화를 보이기 시작한다. 특히, 1930년대의 대공황하의 뉴딜 정책의 추진과정에서 연방정부와 주정부, 지방정부간의 역할을 재규정하게 되었다. 이 시기에 나타난 미국의 경제, 사회적인 문제로서 통상, 철도수송, 도로건설 등의 전국적인 정책은 지방정부로서는 적절하게 대응할 수가 없었으므로 연방정부가 개입할 수밖에 없었다.

나. 협력적 연방제하에서의 정부간 관계

이러한 움직임 속에 1930년대부터 「정부간 관계」라는 용어가 사용되기 시작하게 된다. 당시 미국의 대공황에 따른 재정적 압박에 의해 주정부 및 지방정부는 연방정부에 재정적으로 의존하게 되었고, 이러한 과정에서 정부간의 긴밀한 상호관계의 확립이 필요했다⁴⁾. 이와 같이 연방-주-지방정부의 상호 협조관계의 필요성으로부터 대두된 형태가 협력적 연방제이다.

0) 新藤宗幸 『美國財政のパラダイム：政府間關係』 新曜社, 1986, pp. 17-43.

1) 美國의 連邦主義의 變遷過程에 關하여 整理한 日本學者 및 韓國學者의 研究에 關해서는 다음의 論文을 參考했다. 横田 清, 『美國の自治・分權・參加の 發展』 敬文堂, 1997, pp.1-11. 武智秀之, 「美國の 社會政策と 福祉國家の 政府間關係」, 『社會保障研究新編』, 『福祉國家の 政府間關係』, 東京大學出版會, 1995年, pp. 138-139. 新藤宗幸, 上掲書, 1986, pp. 17-43. 김재준, 「政府間 關係의 現論」, 曷世堉 編者, 『政府間關係 - 現論과 實際』, 法文社, 1997, pp. 17-28.

2) 横田 清, 上掲書, 1997, p. 6.

3) 西尾 麟 『行政學の基礎概念』 東京大學出版會, 1990年, p. 394. 新藤宗幸, 前掲書, 1986, pp. 20-24.

즉, 대규모 실업문제를 해결하기 위하여 연방정부는 고용정책을 주도하고, 주정부는 일할 수 없는 고령자나 신체장애자를 위해 복지정책을 실시하는 등 역할분담이 필요해졌다⁴⁾. 이에 연방-주-지방정부간에 새로운 관계로서 각 레벨의 정부간의 상호 협조관계가 필요하게 되었다. 그 주요 수단으로서 연방정부의 보조금이 활용되었고 그 액수는 점점 늘어났다⁵⁾. 뉴딜정책기의 미국 연방정부의 보조금정책은 집권화를 강화한 연방이 탁월한 세입구조를 배경으로 하여 경제사회의 위기를 극복하기 위한 정책대응의 소산이었고, 확실히 중앙-지방정부간 관계에 있어서 「전통으로부터의 이탈」의 시대이었다⁶⁾.

주정부와 지방정부가 연방정부에 재정적으로 의존해 왔다는 것은 세제의 변화에서도 볼 수 있다. 미국의 각 정부의 재정기반은 전통적으로 연방정부는 관세, 주정부는 간접소비세, 지방정부는 재산세에 의지하여 왔지만 1920년대에는 소득세의 소관이 주정부에서 연방정부로 이전하는 소득세제도가 확립되었다.

이 제도는 연방정부의 세수입을 확장하게 되었고 그 결과 연방정부의 재정이 주정부의 총액을 상회하게 되었다. 이와 함께 연방정부로부터 주정부로 이전되는 보조금도 늘어갔다. 이 보조금 제도의 특징은 산정방식에 있었고, 주정부에 대하여는 일정산정방식을, 지방정부에 대하여는 한건산정방식을 취하고 있었다⁷⁾.

따라서 주정부를 경유하지 않은 채 연방정부와 지방정부간의 직접적인 관계에 대해서 주정부는 강하게 반발하게 되었다. 즉, 연방정부의 지방정부에 대한 보조금배분의 산정방식을 둘러싸고 연방정부와 주정부간에 이전에 없었던 마찰이 일기 시작했다.

이러한 변화 속에 1940년 1월, 정기간행물인 학술잡지 「The Annals, p.207」에서 「미국의 정부간 관계」란 특집이 게재되었다⁸⁾. 이 특집을 계기로 연구자간에는 정부간 관계의 상호작용에 관한 연구가 급속한 발전을 보게 되었다⁹⁾.

1950년대에는 연방정부-주정부-지방정부간의 관계를 재규정하기 위해, 「정부간 관계위원회」가 창설되었다. 1953년에는 연방의회에 정부간 관계 임시위원회를 설치하고, 이 용어의 사용을 공식적으로 채용했다. 상기 위원회에서는 이러한 정부간 관계를 협력적 관계라고 규정하고 그 발전을 촉진하는 계기가 되었다. 특히 1959년에 구성된 정부간 관계에 관한 자문위원회의 구성은 정부간의 상호작용에 커다란 영향을 주었다.

이상 검토한 바와 같이 미국의 2차원적 연방제로부터 협력적 연방제로 전환해 가는 과정에서 정부간 관계라는 용어가 정착해온 것을 확인할 수 있다.

다. 집권적 연방제하에서의 정부간 관계

4 武隈秀之, 前掲論文, 1996, p. 138.

5 連邦制度에 의한 執權化의 강화 결과로서 미연방정부의 一般歳出은 1902年度の 35%로부터 1970年代는 64% 까지 증가되었다. 横田 清, 前掲書, 199, p. 6.

6 新藤宗幸, 前掲書, 1986, p.24.

7 西尾 勝, 上掲書, p.394.

8 1940年1月에는 定期刊行物 「The Annals」이 '美國において政府間の關係' (Intergovernmental Relations in the United States: A Broad Survey of Recent Developments in the Fields of American Government at All Levels) 라는 特集을 掲載하고 諸學者들도 政府間關係라는 題마로 聯邦과 州 또는 地方政府間の 相互作用에 관한 討論이 있었다.

9 新藤는 1946년 『美國 社會科學 政治學 아카데미 年報』가 政府間關係의 概念이 政治·行政學 또는 財政學등에 流布하게 된 契機가 되었다고 주장한다. 新藤宗幸, 前掲書, 1986, p. 19.

상기의 협조적 관계는 1960년대에 들어서 변화하기 시작한다. 1964년 1월 민주당의 존슨 대통령은 빈곤과의 전쟁을 선언하고, 인권문제·빈곤문제에 정면으로 들어서야 한다는 위대한 사회계획을 발표했다. 이 계획은 저소득자의 의료보조, 보건·도시문제, 경제개발, 직업 훈련·교육 등에 대하여 바른 연방보조사업을 창출해 내었다.

1965년부터 1972년 사이에 연방보조금은 연간 100억 달러에서 그 3배인 3백억 달러까지 증가했다. 또, 신연방주의에 기인하여 행해진 연방보조금 개혁에 의해 종래의 목적별 보조금의 일부를 정리하고 일괄 보조금으로 치환한 것을 포함하면 재정 지원제도와 연방정부의 권한이 크게 확대되었다는 점에서 정부간 관계는 커다란 변화를 가져왔다¹⁰⁾.

이 시기의 미국의 연방제는 협력적 연방제와는 다르고, 연방정부가 독자의 정책목표와 지침을 세워, 주정부와 지방정부의 참가를 요구하게 되었고, 주정부의 고유영역까지 개입할 경우가 많아졌다. 예컨대 사회문제의 해결을 위하여 전문가를 주정부와 지방정부에 파견했을 경우 급료는 연방에서, 채용은 지방정부에서라는 괴리현상을 연방정부의 보조금 확대에 의하여 해결하였다.

이처럼 당시 미국의 경제사회에 대응하는 시스템으로서 정부간 관계는 조정되었고, 연방정부의 권한이 강해졌다. 지방정부의 영역까지 연방정부가 개입하는 집권적 연방제 경향은 1980년대 초까지 계속되었다. 그 후, 레이건 정부의 분권화 정책에 의하여 변화의 실마리가 보인 것도 실제로는 연방보조금의 증대를 활용한 융합화 경향이 근본적으로 전환된 것은 아니었다.

2. 정부간 관계 변천과정의 특징

가. 2차원적 연방제 하에서의 정부간 관계의 특징

1920년대까지는 연방정부와 주정부의 역할 분담은 명확히 나뉘어져 있어서, 연방제의 기본적인 틀은 「분권-분리」 시스템을 취하고 있었다. 연방정부 아래에서의 주정부는 주권국가에 해당된다. 이러한 구조에서는 연방정부와 주정부간에 마찰도 대립도 없는 상황이었으므로, 각 주정부는 연방정부와 특별한 연계를 갖지 않고 주권국가로서 독립적으로 병존해 왔다는 점이 2차원적 연방제(2중적연방제:dual federalism)의 특징이라고 할 수 있다.

나. 협력적 연방제 하에서의 정부간 관계의 특징

주정부는 지방정부가 연방정부에 대한 의존도가 높아짐에도 불구하고 독립된 정부로서의 지위를 유지해 왔다는 점이다. 물론, 연방정부의 권한은 강화되어 왔지만 그 권력을 통제 수단으로 사용하지 않고 협조의 수단을 통하여 행사했다¹¹⁾.

미국의 연방제에서 「國制」와 「州制」는 각각 「國家」와 「國家」간의 관계와 「州」와 「州」의 관계를 지칭하며, 양쪽 모두 수평적 관계로써, 이 시기의 「정부제」는 연방-주-지방정부라는 각각 다른 레벨의 관계를 지칭하고 있다는 점이다. 통례라면 이러한 연방

10 横田 清, 前掲書, 1997, p. 9.

11 David B. Walker, 'American Federalism-Then and Now', in The Book of States, 1982-83, Council of State Governments (Lexington, KY), 1982, p. 182.

-주-지방정부간의 관계는 수직적 관계로 볼 수 있지만 미국의 「협력적 연방제」 하의 「정부제」는 상기의 「國制」와 「州制」에 준한 수평적인 관계로서 인식되었던 것이다¹²⁾. 이와 같이 협력적 연방제하의 정부간 관계의 특징은 연방-주-지방정부의 관계는 서로 다른 레벨간의 정부가 각각 자율적인 정치단위로서 협력적인 상호관계를 형성해 왔다라는 점이다.

다. 집권적 연방제 하에서의 정부간 관계의 특징

집권적 연방제 하에서의 주-지방정부는 정책과 재원의 면에서 연방정부에게 의존함에 따라 연방정부의 통제도 강화되었다¹³⁾. 그 수단이 보조금이었으며 여기에서도 몇 가지 특징을 보이고 있다.

예를 들면, 1960년대부터 70년대에 신체장애자에게 교육기회를 부여한 것을 비롯하여, 지하수의 수질기준 설정, 또 공민권과 환경의 문제들이 그것이다. 미합중국 헌법에는 없는 연방입법에 의하여, 연방정부는 주-지방정부에 대한 발언권을 확대하게 되었다. 또한 연방의 의사를 관철시키려고 할 때, 헌법위반 등의 문제 등에서 연방정부의 기능을 확대 해석하여, 각각 다른 레벨의 정부간에 갈등이 일어났다. 이때에 마찰의 여지가 있는 입법문제를 피하면서, 연방정부의 의지를 관철시키려고 하는 방법으로 정책과제와 보조금을 활용한 것이다.

또 한가지 방법로서는 계약에 의한 구속이다. 이 방법은 연방정부가 주-지방정부에 대하여 공식적인 강제력을 갖고 있지 않았기 때문에 거꾸로 정책실현의 수단으로서 보조금 제도가 발전한 것이다. 주-지방정부는 연방정부의 보조금을 수용함으로써 연방정부의 정책실시기관이라는 측면을 강하게 부각시켰다. 이러한 조건부 보조금은 주-지방정부가 자발적 협력이 아닌 연방정부의 영향력 아래 들어간다고 하는 의미를 포함하고 있기 때문에, 1930년대 이전의 2차원적 연방제와는 명확하게 다른 종속관계의 구도로 존재하게 되었다. 이와 같이 집권적 연방제의 시기에 있어서 「정부간 관계」의 특징은, 연방정부가 조건부 보조금을 활용하여 지방정부에 대한 영향력을 행사했다는 것에 있다고 할 수 있다.

3. 정부간 관계의 의미

이상의 과정에서 대두된 「정부간 관계」는 어떠한 의미를 내포하고 있는가 그 개념에 관하여 검토해 보자. 먼저 서술한 바와 같이 「정부간 관계」는 미국의 이중적 연방제가 협력적 연방제로 변모하는 과정에서 정착되어 온 역사적인 산물이고, 연방-주-지방정부간의 수직적인 상호관계를 포함한 새로운 개념이 필요해졌기 때문에 사용하게 되었다.

최근에는 정부간 관계에 관하여 연방제를 채택하고 있는 미국정부뿐만이 아니라 단일주권 국가 체제하에 있는 영국을 비롯한 일본·한국 등에서도 연구의 중요한 대상이 되고 있으며 현실정치의 세계에서도 이 용어는 폭넓게 사용되고 있다¹⁴⁾.

그럼에도 불구하고, 일본이나 한국과 같은 단일 주권국가에서는 중앙정부만이 정부라고 하

12 上同.

13 武智秀之, 前掲論文, 1995, pp. 138-139.

14 新藤宗幸 「自治體の政府間關係-視點と課題について」 『自治體の政府間關係』學陽書房, 1989, p. 195.

는 인식아래¹⁵⁾, 이 용어는 국가와 국가간의 관계를 지칭하고 있다고 이해되어 왔다. 하지만 이 개념이 구체적으로 무엇을 의미하고 있는가 라는 합의는 아직 명확하지 않은 상태이다. 이 개념에 관하여 1930년대 미국의 정부간 관계에 관하여 관심을 갖고 연구해 온 William Anderson에 의하면 「정부간 관계는 미국 연방제 체제하에 모든 계층과 모든 형태의 정부간에 발생하는 상호작용과 행위의 총체」¹⁶⁾라고 포괄적으로 그 개념을 정의하고 있다.

한편 Jay M. Shafritz가 편찬한 행정학 사전에는 「정부간 관계는 상급정부가 하급정부와 재정을 포함한 여러 가지 자원을 나누어 사용하는 재정 및 행정과정이다」¹⁷⁾라고 정의하고 있다. 이 정의는 William Anderson 교수의 정의와 비교해 볼 때 각기 다른 레벨의 정부간 협력 또는 대립 등의 융합구조 관계를 강조하고 있다.

두 개념의 시대적 배경을 비교해보면 William Anderson의 정의는 협력적 연방제의 시기의 상호 협력적 융합구조 관계를 반영하는 것이고 Jay M. Shafritz의 정의는 1980년대의 집권적 연방제 시기의 연방정부 우위의 융합구조 관계를 반영하고 있는 것이 아닌가 생각되어진다.

신토우(新藤)는 정부간 관계 개념의 전제조건으로서 연방·주·지방정부가 입법·사법·행정의 권능을 갖춘 시민의 신탁에 기인한 정부인 것을 전제로 하고 거기에 덧붙여 3자간의 다이나믹한 관계구조를 포함한 개념이라고 설명하고 있다¹⁸⁾. 이들 제정의에 의하면 「정부간 관계」는 시대적 배경을 변수로 하는 동태적인 개념이라는 것을 알 수 있다.

이상에서 살펴본 바와 같이 미국 연방제의 변천과정에서 성립되어 온 정부간 관계의 개념은 신토우의 지적과 같이 「중앙에서 지방에 이르기까지 다단계 정부의 존재를 전제로 하고 그들 상호간에 협동이나 대항관계를 의미하고 있다」¹⁹⁾고 정의할 수 있다.

현재 정부간 관계라는 용어는 널리 쓰이고는 있지만 아직도 일반시민의 입장에서는 당연히 특수한 용어로서 이해되고 있는 것이 현실이다. 그 의미와 내용이 아직 명확하지 않기 때문에 사회적인 통념으로 사용되어지고 있다고는 할 수 없지만²⁰⁾, 연구자들 간에는 이미 널리 정착되어 있다고 볼 수 있다.

Ⅲ. 일본에서의 「정부간 관계」에 관한 제연구의 검토

정부간 관계라는 용어는 20세기 초 연방제 국가 미국에서 복지·생활환경 등 새로운 시대적 과제에 대응하기 위해 연방-주-지방정부간 상호협력관계가 요구되는 과정에서 출현한 역사적인 산물이었기 때문에, 단일주권 국가에서의 정부간 관계에 관한 연구는 미미할 수밖에

15 上同, p. 194.

16 William Anderson, *Intergovernmental Relations in Review*, Minneapolis: University of Minnesota Press, 1960, p. 3. 김병준, 上掲書, 1997, p. 23. 재인용

17 Jay M. Shafritz, *The Facts on File Dictionary of Public Administration*, Facts On File Publications (New York), 1985, pp. 279-280. 김병준, 上掲書, 1997, p.23. 재인용

18 新藤宗幸, 前掲書, 1986, pp. 18-19.

19 新藤宗幸, 前掲書, 1989, p. 195.

20 西尾 勝 「新新中央集權と自治體の選擇」 『世界』1983年, 6月號, p. 100.

에 없었다. 이것은 일본과 한국처럼 단일 주권국가 체제하에서는 전통적으로 지방자치단체를 지방정부로서 인정하지 않았거나 중앙정부와 대등한 관계로도 인식하지 않았다는 점에 근거한다고 할 수 있다.

이러한 인식 속에서 중앙-지방정부간 관계에 관한 연구도 미국의 연방-주-지방정부간 관계에서 보이는 바와 같이 상호대등한 협력적 관계에 관한 연구보다도 상하권력의 배분에 대한 관심이 더욱 강했다.

그러나 최근에는 중앙-지방정부간 관계가 종래와 같은 상하관계로부터 탈피하여 상호협조 관계로 이해하려는 연구가 활발하게 추진되고 있다.

일본의 정부간 관계 모델에 관한 연구에서도 이제까지의 「수직적 행정통제 모델」에 관한 비판이 일어나고 있다. 새로운 정부간 관계로서 「수평적 정치경쟁 모델」·「상호의존 모델」 등 새로운 관점에서 일본의 정부간 관계를 분석한 무라마츠(村松)의 연구를 비롯하여²¹⁾, 아마가(利)와의 연구²²⁾, 정부간 관계 연구집단의 연구²³⁾(代表:西尾勝) 등, 전후 일본의 정부간 관계에 관한 연구가 활발해 지고 있다. 최근에 유력한 연구로서는 沼田良의 연구도 있다²⁴⁾.

이하에서는 일본의 정부간 관계에 관한 제이론에 대하여 상기 연구자들의 연구를 중심으로 검토한다. 우선 전후 일본의 정부간 관계에 관한 연구의 길을 개척하는 등 주목할 만한 연구자로서 평가되고 있는 무라마츠의 연구부터 검토해보자.

1. 무라마츠의 연구

무라마츠 교수의 연구는 전전부터 존재하는 제도·수속 관행 등이 전후 일본의 중앙-지방의 관계의 핵심이었기 때문에 관공민비의 분위기, 주민의 주민자치에 관한 무관심, 중앙관료의 지방 불신과 이와 관련된 지방의 중앙 의존도가 그대로 남아있다고 주장하는 전전과 전후의 연속론에 대한 비판부터 시작한다²⁵⁾.

무라마츠는 이러한 전통적인 집권론의 패러다임을 「수직적 행정 통제 모델」이라고 일컫고, 이 모델은 전전의 중앙-지방관계를 고찰할 때 유효하다고 지적한다²⁶⁾.

21) 村松岐夫의 政府間關係에 관한 研究에 관해서는, 다음의 諸論著가 있다. 村松岐夫, 「戦後日本における地方政治」, 村松・足立由, 『現代政治と地方自治』, 有斐堂, 1975年. 同 「地方自治論のまーつの可能性」, 『自治研究』, 第55巻第7號, 1979年. 同 「戦後日本の官僚制」, 東洋経済新報社, 1981年. 同 「中央地方關係論の轉換-中間 團體としての府縣を中心で-」(上・下), 『自治研究』第59巻 第3・4號, 1983年. 同 「中央地方關係に関する新理論 模索-水平的 政治競争モデルに對して」, 『自治研究』第60巻 第1・2號, 1984年. 同 「政策過程」, 三宅・山口・村松・新藤編, 『日本政治の座標-戦後40年のながれ-」, 有斐堂, 1985年. 同 「新版行政學講義」, 青林書院, 1985年. 村松・伊藤, 『戦後日本の壓力團體』, 東洋経済新報社, 1986年. 同 「政府間關係と 政治體制」, 大森 賢・佐藤三郎編, 『日本の地方政府』, 東京大學出版會, 1986年. 村松岐夫・伊藤光利, 『地方議員の 研究-'日本的風土'の 主役』, 日本経済新聞社, 1986年. 同 「地方自治」東京大學出版會, 1991.

22) 天川晃, 「廣域行政と地方分権」, 『シュリス』 綜合特集: 行政の 轉換期, 第29号, 1983. 同 「地方自治制度の 改編- 戦時から戦後へ」日本政治學會編 『近代日本政治における中央地方關係』, 岩波書店, 1985. 同, 「變革の 構想」, 大 森・佐藤編 『日本の地方政府』, 東京大學出版會, 1986.

23) 政府間關係研究集團, 「地方時代の發展のために」, 『世界』, 1983年 6月号 所收.

24) 沼田 良, 『地方分権改革』, 公人社, 1995.

25) 村松岐夫, 1991, 前掲書, p. 47.

그리고 종래의 지방자치로는 지역적인 이해를 중앙의 의사결정에 연결되는 지역국회위원을 중심으로 한다. 전후 민주주의가 만들어낸 지역정치집단의 역할을 고려하지 않았고 지방정부내의 정치과정을 충분히 고려하지 않았다고 지적하고 있다²⁷⁾. 동 교수는 「수직적 행정 통제 모델」에서는 이 정치과정 등 전후의 일본의 중앙과 지방간 계에 새로이 대두된 현상을 예상할 수 없었다고 비판하고 현실적이며 실증 가능한 지방자치이론으로서 중앙-지방 정부간 관계에 대하여는 「상호의존모델」, 지방정부 상호간의 관계에 대하여는 「수평적 정치 경쟁 모델」을 제기하고 있다²⁸⁾.

따라서 일본에서의 정부간 관계 관한 연구는 일본헌법에 의하여 지방자치의 법적 보장을 부여받은 전후부터 의논을 시작해야만 한다. 왜냐하면 이것은 단순히 법률이나 재정 등 일부의 국면을 넘어 현대행정국가의 기본적인 성격 속에서 생각하지 않으면 안 되기 때문이다.

전후 일본은 중앙-지방정부가 관계의 결합구조²⁹⁾에 의하여 각 시대의 시대적인 과제에 대응하기 위하여 지역개발 전기에는 상호협조³⁰⁾해 왔지만 개발의 폐해로서 공해문제·환경문제·복지문제 등 사회적인 여러 가지 문제에 대응할 때는 상호대립한 것을 지적하고 있다. 무라마츠는 여기에 더하여 다음과 같은 이론을 새로운 패러다임으로 끌어내고 있다.

현대 행정국가의 특징의 하나가 행정량의 증가와 함께 행정이 국가발전을 주도해 가는 발전행정의 역할을 띠고 있다라는 것이다. 따라서 때로는 중앙이 지방에 의존해야만 할 관계로까지 발전하고 있다는 현실에 주목할 필요가 있다. 이렇게 중앙이 지방에 대한 의존 관계를 무라마츠는 「상호의존 관계」로 설명하고 있다. 중앙관청이 지방에 의존해야 할 배경으로서 중앙정부의 정책결정을 위한 정보수집과 그 집행과정에서 지방의 협력이 중요하다는 점을 들고 있다³¹⁾.

그러면서 중앙집권은 반드시 지방자치의 자율성과 대립하는 것이 아니라 양자는 필요에 따라서 상호 의존관계로도 발전할 수 있다는 것이다. 그 때문에 지방자치단체가 독자적 정책을 갖고 그것이 지역주민의 지지를 얻는다면 중앙집권체제하에서도 지방자치를 불가능하게 하지 않는다는 견해를 밝히고 새로운 지방자치이론의 틀로서 「중앙-지방 분리 모델」에 대한 중앙-지방정부간 「상호의존 모델」을 새로운 정부관계의 이론으로 제시하고 있다³²⁾.

중앙-지방의 관계는 상호의존 관계이기 때문에 중앙-지방간의 행정기능의 공유 또는 융합

26 村松教授는 垂直行政모델에서 4가지의 構成要素를 들고 있다. ①主要한 政策決定은 中央省廳의 官僚가 決定한다. ②中央省廳의 事業은 都道府縣에 都道府縣은 市町村의 關係組織을 통하여 실시한다. ③地方은 上位政府에 대하여 從屬이다. ④地方은 中央省廳에서 技術的·財政的·手続的援助가 없으면 行정을 行할 수 없다. 上掲書 p. 3.

27 上掲書 p. 42.

28 上掲書 pp. 47-54.

29 村松教授는 結合構造의 要素로서 ①接關委任事務 ②財政關係 ③人事行政 ④ 以上の 세 要素를 結合시키는 行政過程의 다이내믹함을 예로 들어 설명하고 있다. 上掲書 pp. 38-41.

30 예를 들면, 戰後經濟成長期에는 단순한 中央-地方政府間의 行政關係를 職員할 뿐만 아니라, 政院議員의 参加를 포함한 地方政治過程에 있어 中央直結이라는 슬로건이 1960年代의 保守系候補者에 하여 부각된 것으로도 알 수 있듯이 中央과 地方은 協調關係였다. 上掲書 pp. 48-54.

31 村松岐夫 「政府間關係と政治體制」, 大森爾·佐藤滋三郎編, 『日本の地方政府』, 東京大學出版會, 1987, p. 248.

32 村松岐夫, 前掲書 pp. 69-76.

관계는 거꾸로 지방이 중앙에게 영향을 미칠 수 있는 매커니즘이 될 경우도 있다. 상호의 존적 중앙-지방관계를 이해할 수 있는 열쇠는 교섭과정이고 그 주역은 지방선출국회의원, 국회의원이라는 것이다. 그들이 지역 이익의 대변자로서 역할을 다함으로 지방의 선거는 중앙과 지방을 연결하는 중요한 역할을 띠고 있다고 주장한다. 지방교섭에 임한 동기는 지방정부의 정책에서 타지방과의 경쟁심리로 설명할 수 있다라는 주장이다³³⁾.

일본의 중앙-지방관계를 파악하면 또 한가지 중요한 기능은 종래와 같이 행정영역에 한하지 않고 정치의 영역까지 확대하고 있다.

그 전제조건으로서 ①중앙의 집권화와 지방자치와의 관계를 상호배타적 아니면 Zero Sum의 관계로 생각할 필요가 없기 때문이다. ②종래에는 그다지 주목할게 없었던 지방의 정치적 자원이야말로 지방의 자주성을 발휘할 수 있도록 하는 것이다. ③지방자치의 기본적인 성격을 논하는 것은 지방자치가 현재처럼 정치과정의 전체에서 그 비중이 늘어날 경우 정치과정까지는 정치체제 자체의 기본적인 성격을 논해 버리기 때문이다³⁴⁾.

무라마츠는 일본의 많은 연구자가 전후 중앙-지방간 융합구조 하에서의 일본에는 진정한 지방자치가 없었다고 논하고 있는 점에 대하여 「자치의 개념이 매우 법적이다」는 점을 지적하고 있다. 하지만 지방자치단체가 독자적인 정책의사를 가지고 그것이 지역주민의 지지를 얻고 있는 한 중앙-지방관계의 융합구조하에서도 자치는 불가능하지 않다는 것을 설명하고 있다. 중앙-지방 관계의 네트워크는 지방정부측의 의지에 달려 있다는 것이다. 이것을 움직이는 원동력은 지방자치의 내적 과정이라고 주장하고 있다³⁵⁾.

2. 아мага와와 니시오의 연구

아мага와(天川)와 니시오(西尾)는 중앙정부와 지방정부의 실재를 동태적으로 분석하고 있다. 아мага와는 1983년에 발표한 「광역행정과 지방분권」이라는 논문에서 일본의 중앙-지방정부간 관계를 분석하기 위하여 「집권-분권」, 「융합-분리」라는 두 개의 분석축을 사용하고 있다³⁶⁾.

첫째 축은, 중앙-지방간의 관계에서 지방정부가 어느 정도 자립적으로 그 구역내의 주민의 사에 따라 의사결정을 할 수 있는 가라는 문제에 관한 것이다. 어떤 지방정부도 그 구역내의 주민을 대표하는 기관을 갖고 있어 그 의지에 따라 지역적인 대표기관이 자율적으로 의사결정을 할 수 있다는 것이다.

여기서 집권이라는 것은 지방에 관한 의사결정에서 시민과 지방정부의 자율적 결정 범위를 좁게 한정한다는 것을 말한다. 분권의 축은 거꾸로 시민과 자치체의 자율적 결정범위를 확대하는 것이다. 지역에는 독작의 개성과 고유의 이해관계가 있기 때문에 그 영역에 관한 결정은 지방정부에서 행해야 하는 것이라는 것이 분권과 관련된다.

반대로 전국적인 통일성과 균형성이 요청되는 국민복지향상과 관련된 문제등 내셔널미니엄의 달성을 위해서는 집권과 관련지어 생각할 수 있다. 아мага와의 제2축은 정책의 실시

33 村松岐夫 「中央地方關係論の轉換(下)」, 『自治研究』, 第59권卷. 第4号, 1983, pp. 12-14.

34 村松岐夫, 前掲書, 1991, pp. 187-207.

35 上掲書, pp. 208-209.

36 天川晃 「廣域行政과 地方分權」, 『ジャーナルリス」綜合特集: 行政の轉換期』, 有斐閣, 第29号, 1983, p. 120. 西尾 勝, 『行政學の基礎概念』, 東京大學出版會, 1990, p. 403.

에서 특정구역내의 행정기능을 중앙정부와 지방정부간에 어느쪽이 담당하는가 하는 「분권-융합」의 축이다. 지방정부가 결정한 정책을 지방정부의 의사에 의해 집행하는 것은 당연하지만 중앙정부의 정책을 지방정부의 구역 내에서 집행할 경우 그 기능을 어디서 수행해야만 하는가가 문제이다.

이러한 경우 분리라고 하는 것은 지방정부의 구역 내에서 행하는 것이라도 중앙정부의 기능은 중앙정부의 관련기관이 직접적으로 담당해야만 한다. 융합은 중앙정부의 기능이라도 지방정부의 구역 내라면 중앙정부에 위임에 의하여 지방정부가 담당해야만 하는 것을 의미한다. 결정된 정책을 기능적으로 합리성을 따라 개별적으로 처리한다는 것은 분리형의 지향이고 정책결정의 주체는 달라도 그 정책이 실시되는 지역에 총합적으로 해결해야만 하는 것은 융합형이라고 본다³⁷⁾.

한편 니시오는 아마가와 모델을 인정하면서 거기에 더하여 제3의 제4의 축을 추가하고 있다. 니시오의 제3축은 사무권한 실시가 어느 레벨의 구역에서 일어났는가에 의하여 「집중-분산」 축을 설정하고 있다. 여기서 집중이라는 것은 사무와 권한이 중앙정부처럼 보다 광역의 레벨 기관에서 가질 수 있다는 것을 의미하고 있다. 거꾸로 분산이라는 것은 사무의 권한이 시정촌처럼 보다 협의의 기관에 위임된 상황을 가리키고 있다.

제4의 축은 사무권한의 실시를 담당하는 기관의 다원성에 관한 「분리-통합」 축이다. 아마가와는 상기의 분석모델에서 제1, 2축을 이용하여 일본의 중앙-지방관계의 변동흐름에 대하여 설명하고 있다. 이 모델에 의하면 명치이후의 「집권-융합」형은 전후개혁과정에서 「분권-융합」형으로 재편되었다고 지적한다.

전전 전후의 관계에서 「집권-융합」형의 의미에는 큰 전환이라 할 수 있는데 「분권-융합」형으로 그 의미를 파악할 수 있도록 전후 개혁 이후에도 전전의 기본성격을 교대로 유지해 온것을 지적하고 있다. 또 이제까지의 국가-지방 자치단체간 관계는 융합형으로 구성해 왔다는 것에 대해서도 언급하고 있다³⁸⁾.

전후 일본의 국가-지방 자치단체간의 관계는 미군 점령하의 개혁과정에서도 명치 헌법기에 형성된 관료정치 기본구조를 계승함과 동시에 지방분권도 진행되었기 때문에 혼란이 확대되어 관료정치는 더욱 복잡하게 전개되었다고 주장하고 있다³⁹⁾.

이상의 아마가와 연구는 국-지방자치단체간의 관계에서 종래의 법제도론에서 논의되었던 「집권-분권」 중심축에, 「분리-융합」의 축을 사용함으로써, 국가-지방자치단체간의 관계를 둘러싼 이론구성에 유효한 실마리를 제공했다고 보여진다.

3. 「정부간 관계 연구집단」의 연구

정부간 관계의 연구집단은 제2차 임시행정조사위원회의 행정개혁 논의가 신신중앙집권체제(新新中央集權體制)라고 할 수 있을 정도로 지방자치의 위기를 부른 커다란 요인이 되고 있다고 지적하며 긴급제언을 발표하게 된다⁴⁰⁾. 이 연구집단에 의하면 제2차 임시행정조사

37 天川 「變革の構想」, 大森爾·佐藤敏三郎 『日本の地方政府』 東京大學出版會, 1986, p. 119.

38 天川, 前掲論文, 「廣域行政と地方分権」, p. 121.

39 天川, 前掲書, 「變革の構想-道州制論の文脈」, p. 133.

40 「政府間關係」研究集團의 멤버는 西尾勝教授를 代表로 大森爾·今村壽南·加藤芝太郎·君村昌·新藤宗幸 등으로 構成되어 있다. 이 研究集團에서는 1983년 6월에 月刊誌 『世界』에서 「新新中央集權化と自治体の選擇

위원회의 제언 중에는 지방자치의 관점으로 볼 때 평가할 가치가 전혀 없는 것은 아니지만 지방자치의 위기를 부를 위험성이 있다고 주장한다.

그 근거는 ①지방자치의 불인정 ②지방자치의 획일화 ③자치조직으로의 중앙정부의 개입 ④부담의 전가 등 예를 들면서 이러한 현상은 신신중앙집권화(新新中央集權化) 노선을 밟고 있다고 비판하고 있다⁴¹⁾.

따라서 신신중앙집권체제하에서 현재의 지방정부가 직면한 위기를 극복할 방법은 종래와 같이 지방자치간에 사무분배차원이 아닌 새로운 이론적 배경을 필요로 한다. 국-지방자치단체의 각 레벨간 통제형 관계가 아니라 현지의 주민과 가장 가까운 기초자치체로부터 중앙정부로의 상승하는 상호조정형 관계의 구축이 요청되어 졌다. 이러한 개념을 이들 연구 그룹은 「정부간 관계」로 칭하고 있다⁴²⁾.

정부간의 관계를 취급하는 개념으로서 오히려 정부간 관계라는 신용어의 발상전환이 필요한 이유에 대하여 정부간 관계연구의 대표자인 니시오는 다음과 같이 주장하고 있다⁴³⁾.

「①정부간 관계는 정부간의 대등한 협력적인 상호의존관계를 상정한다. 그것은 중앙정부의 의지가 일방적으로 하강하는 통제형이나 관치형이 아니고 상호교류형인 커뮤니케이션 이라야만 하는 자치형 혹은 조정형이다. 각각의 정부에 자립성이 인정된 이래 정부간의 관계는 통제가 아닌 협조이고 통달이 아닌 협의 또는 교섭이어야 한다. ②정부간의 업무분담은 사무배분의 문제가 아니고 권한배분의 문제를 고려해야 한다. ③앞으로의 정부간 관계는 특히 재정론과 행정론, 관리론과 행정론의 통합에 초점을 맞추어야 할 것이다」

정부간 관계 연구집단은 이상과 같은 발상의 전환으로 종합적인 지방정부의 확립, 자율적인 지방정부 확립, 정부간 대등 관계의 확립 등 세가지를 개혁의 중요한 내용으로 하고 있다. 정부간 관계론자 견해는 종래 법제도론 중심의 「집권-분권」의 개념에서 탈피하여 연방제하의 협력적 융합구조형태의 정부간 관계개념을 사용함으로써 그 기본구조를 정부간의 상호의존 관계에 기인하고 있다.

IV. 일본에서의 「정부간 관계」에 관한 연구의 방향

1. 용어의 사용배경

「정부간 관계」라는 용어는 미국의 2중적 연방제가 협력적 연방제로 변모하는 과정에서 정착되어져온 역사적 산물이며 연방-주-지방정부간의 수직적 상호관계를 포함할 수 있는 새로운 개념의 필요성 때문에 탄생한 용어임을 확인해 왔다.

하지만 일본에서는 「지방공공단체」를 「지방정부」라는 인식과 함께 국가와 지방 공공단체간의 관계를 「정부간 관계」라고 부르게 된 것은 최근의 일이다. 1960년대에 들어서 는 「지방공공단체」대신에 「자치체」라는 용어가 정착하기 시작했다.

」이라는 論文을 發表했다. 그 속에서 「地方時代の發展のために-直接にあった新たな地方の活力をもとめる」라는 「意見書」를 發表했다.

41) 上掲書, 意見書, pp. 105-106.

42) 上掲意見書, p. 101.

43) 西尾勝 「政府間關係の概念由來・構成・意義」, 神奈川県 自治融合研究センター編 『本刊自治体研究』, 第17号, 1983, pp. 4-5.

그 후 일본의 사회·경제체제의 변화에 의해 환경·복지 등 새로운 행정과 정책에 대응하기 위하여 지자체의 종합행정능력이 요구됨으로서 선형지방자치단체가 전국에서 증가하기 시작했다. 이러한 지방자치단체를 혁신지방자치단체라고 불렀다.

1960년대부터 1970년대에 걸쳐 혁신자치단체를 중심으로 지방자치의 복권운동이 제창되면서 「지방정부」라는 용어가 등장했다. 이와 같은 움직임 가운데 일본의 국가와 지방공공단체에 관한 고찰을 함에 있어서 「정부간 관계」라는 용어가 처음으로 인쇄매체에서 사용되기 시작한 것은 1972년에 출판된 井出啓의 「지방자치의 정치학」이다. 그 후 1980년대부터는 「정부간 관계」라는 용어를 사용한 저서가 보편적으로 간행되기 시작했다. 이러한 분위기 속에서 정부발행문서에도 「지방정부」라는 용어를 사용하기 시작했고 연구자 간에도 정부간 관계에 관한 연구의 관심이 활발해졌다. 1983년에는 일본의 학자그룹에 의하여 조직된 「정부간 관계 연구집단」에서는 정부간 관계의 의미와 내용을 구체적으로 언급하고 있다.

이 그룹의 정의에 의하면 「특정의 국민사회에 있어서 정부간 관계란 전국적으로 복수레벨의 정부가 존재하고 국민사회전체의 발전에 책임을 갖는 중앙정부와 국민사회의 일정지역에 대해 책임을 지는 다수의 다른 쪽이 병립하는 상황」이라고 주장한다.

또, 정부간 관계는 이미 알려진 바와 같이 단순한 「기술개념」 뿐만 아니라 지방자치단체를 국가와 대등한 정부로서의 위치를 부여하고자 하는 「규범개념」으로서 사용했다. 그 후 이러한 개념이 일반화하기 시작하여 다방면으로부터 정부간 관계 분석을 위한 연구가 활발하게 진행되었다.

일본의 국가-지방자치단체에 있어서 일본 헌법에 보장되어있는 지방공공단체의 권능의 제약으로부터 자율성 회복을 주장하고자 하는 적극적인 개념이 요청된 시기에 이 용어가 사용되기 시작했다.

2. 국가-지방자치단체간의 체계

가. 행정시스템

국가-지방자치단체간의 행정시스템은 국가에 의한 지방자치단체의 자치권을 제약해 온 중앙집권적 구조를 특징으로 하고 있지만 또 한가지 특징은 종적 행정시스템을 형성하고 있다는 것이다⁴⁴⁾.

일본에 통치기구 중 양에서는 의원내각제를 채택하고 의회의 권력을 중의원과 참의원으로 나누고 있고 수상은 중의원에서 뽑는다⁴⁵⁾. 지방자치단체의 구조는 기관대립형으로서 집행기관과 의회로 구성되어 있다. 한편 지방의회는 중앙정부와는 달리 일원제이고 단체장과 의회의원은 지방주민이 직접 선거한다(자치법 제17조).

그리고 국가의 내각총리대신과 지방정부의 수장에게 의회 해산권을 부여하고, 국회와 지방자치단체의 의회에 각각 국가의 내각총리대신과 수장에 대한 불신임결의권을 부여함으로써 각 권력의 상호억제와 균형을 꾀하려 하고 있다.

44 일본의 행정시스템에 관해서는 寺田 隆의 다음의 논문이 참고가 된다. 「日本の行政システムと国土構造」 寺田 隆 文 井仁編 『国土構造の比較研究』 アジア太平洋センター, 1995. pp. 203-211.

45 일본의 내閣制度의 成立과 展開에 관한 것은 다음 문헌 참고. 阿部 隆 新藤宗幸·川人貞史 『概説現代日本の政治』 東京大學出版社, 1999. pp.27-36. 西尾 勝 『行政學』 有斐閣, pp. 85-92.

또 의회가 제정한 법률(국회는 법률, 지방정부는 조례)이 헌법에 적합한지 아닌지를 심사하는 「위헌입법 심사권」을 부여받고 있어서 사법과 입법 및 행정의 각 권력간에도 억제와 균형의 관계를 이루고 있다. 이렇게 볼 때 일본은 제도적으로는 세계적으로 보아도 권력분립이 명확히 확립되어 있는 국가이다⁴⁶⁾.

국가-지방자치단체에서는 지방자치단체 수장의 지위가 전전의 관선관리(官選官吏)에서 전 후에는 주민에 의해서 직접 선출된 주민의 대표기관으로 변화된 신분에서 그 상징성을 찾을 수 있듯이 포괄적 자치면에서는 분권화되었다고 보여진다.

하지만 개별 행정면에서는 기관위임사무를 비롯하여 전전의 중앙통제적 행정요소가 상당히 많이 남아 있어서 중앙성청과 지방자치단체간의 종적 행정시스템의 구조를 취하고 있다. 종적구조가 된 제도적 요인으로는 ①각의에 의한 총리대신의 권능제약, ②국무대신과 행정장관의 겸임제, ③대부분의 법률소관이 각 성의 대신별로 정해져 있다는 등의 제요소를 들 수 있겠다⁴⁷⁾.

나. 국가-지방자치단체간의 계층구조

미국과 같은 연방제 하에서의 「정부간 관계」(intergovernmental relations)의 개념은 연방-주-지방이라는 각기 다른 레벨의 정부가 각각에 자율적인 정치단위인 것을 전제로 하고 있다. 또 이러한 정부간 관계는 주(州)에 대한 연방의 개입을 배경으로 탄생된 것이다.⁴⁸⁾

단일주권국가로서 정부체계는 「하나의 도시가 그대로 국가를 형성하고 있는 것 같은 작은 나라는 예외로 하더라도 그 외의 거의 대부분의 나라들은 그 나라의 역사나 문화가 반영되어서 정부체계를 2층제⁴⁹⁾ 아니면 4층제⁵⁰⁾로 구성」⁵¹⁾되어 있다⁵²⁾.

46 五十嵐敬喜 『議會：官僚の支配を越えて』岩波出版社, 1996, pp. 67-68. 윤재선역, 『지방분권과 일본의 의회』, 소화출판사, 2000, 7.

47 日本の行政システム에서 縱的 構造의 制度的 要因에 관한 서술은, 寺里교수의 前掲論文 pp. 207-209를 참조.

48 西尾勝, 前掲書, 1990, pp. 393-394.

49) 영국은 도시지역에서는 「국가」-「부(metropolitan county)」-「시정촌(district)」의 3층의 정부체제가 있지만 1986년 개혁으로 「부」를 폐지했다. 비 도시지역에서는 「국가」-「현(nonmetropolitan county)」-「시정촌(district)」-「구(parish or community)」의 4층제의 정부체제를 채용하고 있다. 대도시지역이 아닌 비도시권역의 정부체제는 기초적 행정단위로서 디스트릭트(district)가 광역 행정단위로서 카운티(county)가 설치되어 「국가」-「시정촌」의 2층제이다. 그러나 대도시나 도시권역에서는 디스트릭트만이 있기 때문에 권역과 마찬가지로 단층제로 되어 있다. 프랑스, 영국의 政府間模型에 대하여는 다음 문헌을 참고하여 요약했다. 山下 茂·谷 孝 美·川村 毅 『比較地方自治』第一法規, 1994年, p.60.

50) 프랑스는 「국가」, 「도(region)」, 「현(department)」, 「시정촌(commune)」등 4층제를 채택하고 있다. 프랑스의 지방행정단위로서는 레지온(州), 데파르트만(縣), 에로시타스만(郡), 코뮌(地方自治團體)이 있지만 이중 지방공공단체로서의 지위를 인정받고 있는 것은 레지온(州), 데파르트만(縣), 코뮌(地方自治團體)이다. 프랑스의 전체적인 인구는 1989년 현재에 5,600만에 정도이다. 1코뮌당 인구는 1,500명 정도이다. 하지만 인구 700명 이하가 전체 코뮌의 70%이고, 인구 5,000 이상은 코뮌의 전체수에 5%에 지나지 않는다. 이처럼 프랑스의 지방제도는 기초 지방자치단체가 극히 소규모인 점이 특성이다.

51) 田中 隆 『現代日本政治의 사회학』 昭和堂, 1991年, p. 190.

52) 한국의 경우 현재 「국가」, 광역지자체로서 「특별시」와 「광역시」 및 「도」, 기초지자체로서 「시」와 「군」 및 도시 권의 「자치구」인 3계층제의 정부체제를 기본으로 하고 있다. (지방자치법 제2조 제1항). 특별시와 광역시 및 도는 정부의 직할 밑에 두고 시는 도의 관리구역내에, 군은 광역시 또는 도의 관리구역내에 두고 자치구는 특별시와 광역시의 관리구역내에 두고 있다 (동법 제3조 제2항). 광역자치단체인 특

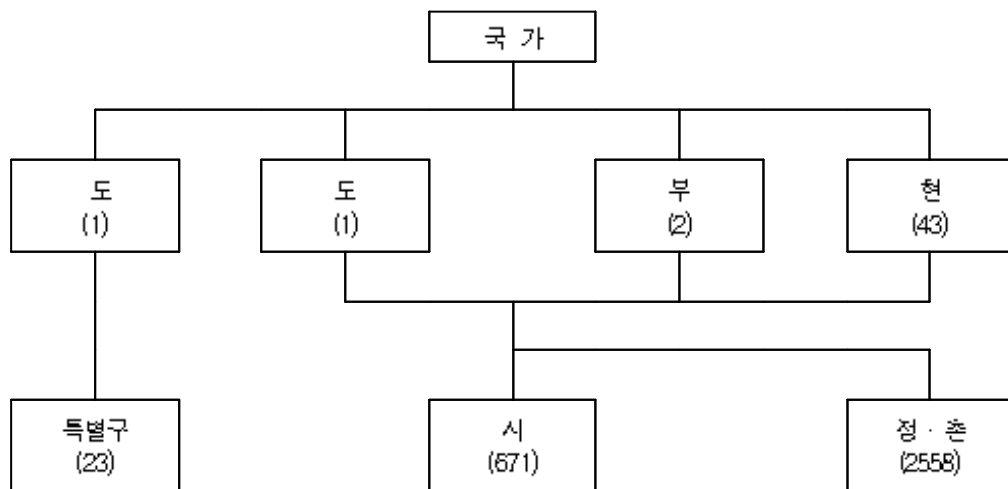
그러면 일본의 중앙과 지방 정부간 체계는 어떻게 되어 있는가. 일본의 정부간 계층체계는 <그림 2>에서 보듯이 중앙정부로서의 국가와 기초자치단체로서 시정촌, 광역자치단체로서 도도부현 등으로 구성되어 있는 2층제의 정부체계를 기본으로 하고 있다⁵³⁾.

보통 지방자치단체로서 「도도부현」·「시정촌」등 3,299개의 단체가 존재한다⁵⁴⁾. 도도부현은 기초자치체인 시정촌을 포함하고 있는 광역자치단체이고 (지방자치법 제5조), 시정촌과 국가와의 관계를 조정하는 중간자치단체로서 위치하며 국가와 지방자치단체간의 보완적 기능을 수행한다.

도도부현과 시정촌의 관계는 기본적으로 공통된 성격을 갖고 있으며 동시에 각각 독립된 당해 자치단체의 주민의 의사에 기인하여 운영되고 있지만 반드시 상하 관계로 있는 것은 아니다⁵⁵⁾.

광역지방자치단체로서 도도부현은 1도(道), 1도(都), 2부, 43현으로 서로 명칭을 달리하고 있으며 동경도를 제외하고 자치단체간 권능의 차이는 없다⁵⁶⁾. 도도부현의 역할은 국가와 시정촌 사이에 있어서 도도부현내의 넓은 지역에 걸친 사무, 도도부현내 전체가 같은 기준으로 행할 필요가 있는 사무, 시정촌에서는 처리하기가 적당하지 않다고 인정된 대규모의 사무, 국가와 시정촌 사이에 연락 조정이나 시정촌에 대한 조언, 지도 등의 사무를 시행하고 있다.(자치법 제2조 5).

<그림 2> 일본의 국가-지방자치단체간의 체계



일본지방자치법 제2조 7항에서는 「도도부현과 시정촌은 그 사무를 처리함에 있어서 상호 경합하지 않도록 해야한다」고 규정하고 있지만 현실적으로는 많은 분야에서 유사한 사무

현시·광역시·도는, 1특별시 시(서울), 6광역시(부산(1963), 대구·인원(1981), 광주(1986), 대전(1989), 울산(1997)), 9도(제주도, 강원도, 충청남·북도, 경상남·북도, 전라남·북도)으로 구성되어 있고 기초자치체는 공소도시 지역인 시가 72, 농 촌지역인 군이 93, 특별시 및 광역시의 자치구가 69로 구성되어 있다.

53 阿部 宗幸·新藤宗幸, 前掲書, 1999, pp. 17-18.

54 日本의 統計年鑑에 의하면 平成7年度 現在, 47개 都道府廳을 除外한 全國의 市町村수는 3,233이 된다. 總務廳 統計局 『第49回 日本統計年鑑』, 2000年, p. 37.

55 秋本敏文·田中宗孝 『地方自治制度:現代地方自治全集』, きょうせい, 1989年, p. 209.

56 阿部 宗幸·新藤宗幸, 前掲書, 1999, p. 17.

가 겹치고 있는 등 광역지방자치단체와 기초지방자치단체간의 사무처리의 현상에 대한 재검토가 요청되고 있다⁶⁷⁾.

한편 기초지방자치단체는 「시정촌」 등의 세 종류로 되어 있다. 그 기본적인 지위는 원칙적으로는 상호대등하지만 「시정촌」의 요건과 조직, 권능 등에 대하여는 몇 가지 차이가 있다. 「시」는 주로 도시 지역을 중심으로 위치한 지방자치단체이다⁶⁸⁾. 시가 되기 위한 요건은 인구 5만 이상으로 중심시가지를 형성하고있는 구역 내에 호수가 전 호수의 6할 이상 등 도시로서의 요건을 갖추어야한다. (자치법 8조 1) 기초자치단체인 시정촌은 주민에게 가까운 자치단체로서 주민의 일상생활에 필요한 주민표나 호적에 관한 청구업무부터 주민이 이용하는 여러 가지 시설이나 도로 등의 건설까지 실제로 폭넓은 행정을 처리하고 있다⁶⁹⁾. 이러한 의미에서 일본의 시정촌은 지방자치실현의 제일선이라 할 수 있다.

시정촌의 차이는 인구규모, 가옥밀집도, 산업의 구조, 도시시설의 설치정도 등에 따라 다르다. 예를 들면 동일한 레벨의 도도부현 혹은 시정촌의 지위라 해도 그 인구나 면적은 다양하다. 도도부현인 경우 인구 1천만명을 넘는 동경도에서부터 615,000명의 돗토리현까지⁶⁰⁾, 그리고 면적 83,452km²의 北海道에서부터 1,861km²의 香川縣까지, 47의 도도부현이 각각의 특색을 갖고 있다⁶¹⁾.

시정촌의 평균인구는 36,536명이고 3,229 시정촌의 평균 면적은 114.93km² 이지만 <표 3>인구 3백만을 넘는 요코하마시에서부터 2백명 미만인 도시도 있다. 면적에 있어서도 1,400km²의 북해도 足寄町부터 1.5km²의 나가사키현 高島町까지 이들 모두가 市町村으로서 지방자치단체이다⁶²⁾.

단, 시 가운데서도 인구가 50만을 넘는 도시로서 특별히 정부령으로 지정된 도시는 「정령 지정도시」가 된다. 지정된 정령시는 도도부현의 권한 일부가 위양되며 독자적인 행정구역의 설치(지방자치법 252조 19)가 가능하며⁶³⁾ 일반시와는 달리 도도부현에서 행하고 있는 사무의 일부를 자치적으로 처리하고 있다. 한편, 1994년 지방자치법 개정에 의하여 설치된 지방자치단체의 새로운 유형으로서 인구 30만 이상을 요건으로 하는 중핵시 제도도 있다⁶⁴⁾(지방자치법 252조 22-23).

<표 3> 시정촌구의 인구 및 면적

67 馬場正孝, 『現代日本の地方自治と地方財政』, 公人社, 1996, p. 138.

68 秋本敏文·田中宗孝, 前掲書, 昭和53年, p. 212.

69 馬場正孝, 前掲書, 1996, pp. 140-141.

60 総務廳統計局 『第49回 日本統計年鑑』, 平成12年, p. 34.

61 読言新聞社 『読言年鑑別冊』, 1999, p. 32. (1997年 10月 1日 現在)

62 全国市長會 『日本各市年鑑』 第一出版株式會社, 1999.

63 政令市로서는 札幌市·川崎市·横浜市·名古屋市·京都市·大阪市·神戸市·廣島市·北九州市·福岡市·仙台市·千葉市 등 12개 大도시가 있다.

64 中核市制度는 人口30万以上, 面積100平方킬로미터, 晝夜間人口比 1.1以上이 指定 要件으로, 權限은 行政區域을 설치할 수 없는 것을 除外하면 거의 現行의 政令指定都市에 準한다. 1999年度에 21市로 됐다.

	市區町村數 (A)	人口(人) (B)	平均人口 (B) / (A)	面積(km ²) (C)	平均面積 (C) / (A)
市	671	90,467,411	134,825	105,311.77	156.95
町村	2,558	27,507,773	10,754	265,781.24	103.90
小計	3,229	117,975,184	36,536	371,093.01	114.93
特別區	23	7,884,822	342,818	616.42	23.80
計	3,252	125,860,006	38,702	371,709.43	114.30

平成11年4月1日 現在 市區町村數를 平成11年3月31日 現在の 住民基本台帳人口에 따른 集計임.
面積은 全國市町村要覽(平成11年版)에 의함.

도도부현과 시정촌은 법률적인 용어로서 「보통 지방공공단체」라고 하며 그외에 「특별 지방공공단체」(지방자치법 제281조)로서 특별구가 있다. 예컨대, 동경은 일본의 수도로서 특별기능을 맡고 있기 때문에 그 중심에는 23특별구가 설치되어 있다. 특별구는 시에 가까운 성격을 갖고 있지만 통상은 시에 속한 시사무의 일부를 도가 처리하는 등 몇 가지 특색을 갖고 있다. 이외에 특별지방공공단체의 하나로서 「일부사무조합」이 있다(지방자치법 286조)⁶⁵⁾.

3. 지방자치단체의 위상

일본의 국가- 지방자치단체간의 체계에 있어서 지방자치단체는 극히 큰 비중을 차지하고 있다.

예를 들면 국가와 지방을 합계한 세수에서도 지방자치단체의 지출이 3분의 2로서 약 6.5할에 해당한다⁶⁶⁾. 지방자치단체의 세출면에서 볼 때에 이러한 비율은 일본과 같은 단일주권국가인 영국과 프랑스의 경우는 3할, 연방제 국가인 미국의 5할과 비교했을 때 일본의 지방재정의 비중이 매우 크다는 것을 알 수 있다⁶⁷⁾.

또, 국민생활과 관련 있는 공중위생, 청소 등의 위생비, 학교교육비, 도로정비, 도시계획, 토지개발 등의 국토개발비, 경찰, 소방 등 대부분이 지방자치단체로부터 지출된다. 세출면에서 지방자치단체쪽이 국가보다도 많다는 것은 정부가 실시하는 사무량이 그만큼 많다는 것이고 자치사무에 대한 국가의 관여가 많다는 것을 의미한다⁶⁸⁾.

65) 市町村은 人口規模·面積이나 地理的 조건등이 다르기 때문에, 일의 내용에 따라서는 개개의 市町村에서는 대응할수 없는 경우나, 共同으로 처리한 쪽이 效率인 경우가 있다. 그래서, 몇몇 市町村이 모여서 組合을 만들고, 특정한 일을 共同으로 처리하고 있다. 이러한 組合을 一部事務組合이라고 하며, 特別地方公共團體의 하나로 되어 있다. 처리하고 있는 일은 쓰레기 소각장이나 분뇨처리, 消防施設, 小中學校, 農業共済 등 多方面에 걸쳐서 수개의 事務를 같이 處理하는 경우도 있다. 馬海正著, 前掲書, 1996, p. 80.

66) 平成8年度 決算中에 地方의 歳出總計는 國家와 地方의 歳出總計의 64.6%를 보이고 있다.

67) 石上素州「日本における地方自治の現状と課題」小林良彰編著『地方自治の實態分析』, 慶應義塾大學出版會, 1998 年, p. 4.

68) 今里, 前掲論文, 1996, p. 205.

일본의 지방자치단체의 위성에 관해서는 지방정부에 근무하는 공무원의 수도도 확인할 수 있다. 2000년 8월 1일 현재 일본전체 공무원 약 453만 명 중 약 323만 명(74%강)이 지방공무원이고, 정부지출의 70%정도가 지방자치단체의 지출로 되어있다. 이와 같은 비율은 세계각국 가운데서도 매우 이례적으로 높은 수치이다. 자치의 질은 어찌되었던 간에 자치의 양에 관한 한 일본은 세계 최고의 지방자치국가⁶⁹⁾임에 틀림 없다.

〈표 4〉 유럽제국의 기초지방자치단체 평균인구

國名	基礎自治團體 平均人口(人)	國名	基礎自治團體 平均人口(人)
벨기에	16,600	이탈리아	7,000
덴마크	18,500	네덜란드	20,600
프랑스	1,500	포르투갈	33,800
독일(舊西獨)	7,200	스페인	4,700
그리스	1,700	영국	118,500

註) 100명 以下는 사사오입.

Source: P. Bongers, Local Government and 1992, 1990, 70

이와 같은 현상은 일본의 국가-지방자치단체가 융합구조 형태로서 기관위임사무를 통하여 지방자치단체에 대한 국가의 통제와 관련하여 재정면에서도 지방교부세 제도 등 보조금에 의지하고 있기 때문에 지방정부의 지출이 크다는 점과 아울러 기초자치단체의 규모가 큰 데에 있다고 생각된다.

〈표 4〉는 유럽제국의 기초지방자치단체 평균인구를 나타내고 있다. 평균 인구의 규모가 1,500명 정도 밖에 되지 않는 프랑스는 예외로 하더라도 영국을 제외한 대부분의 나라에서 기초지방자치단체의 인구규모가 일본(36,536명) 보다 적다는 것을 확인할 수 있다⁷¹⁾. 그럼에도 불구하고 지방분권의 기반으로서 지방자치단체의 광역화를 추진하고 있는 것은 일본만의 독특한 경향이라는 지적도 있다⁷²⁾.

4. 「정부간 관계」에 관한 연구 과제

가. 지방정부의 개념에 관한 논의

연방제 국가인 미국의 정부간 관계의 특징으로서 각기 다른 레벨의 정부는 상호자율적인 정치적 주체였다. 여기서의 각 레벨의 정부는 지방의 정부로서 그 시대가 요구하는 정책과

69 西尾勝, 前掲書, 1996, p. 76.

70 加藤利男 「現代地方分権論の文脈」日本地方自治學會編 『現代の分権化』, 1995, p. 40. 刊引用.

71 1974년도의 행정개혁에 의하여 지방자치단체의 대폭적인 통폐합을 추진한 영국의 기초지방자치단체 평균인구가 12만 명으로 개편된 것은 예외적으로 큰 규모이다. 이렇게 영국에서의 기초지방자치단체 대한 규모 확대의 현상은 집권적 지방제도를 오랜 기간에 걸쳐서 형성해온 프랑스의 분권지향적 상황과 비교해보면 권동적인 자치단위의 의미에 대하여 다시 한번 생각하게 한다. 참조: 山下茂·谷野美·川村肇 『比較地方自治』第一法規, 1994年, p. 319.

72 加藤利男 「地方分権の課題と現實」遠藤安一·加藤利男 『地方分権の教説』自治体研究社, 1995年, p. 74.

제를 달성하기 위해 상호협력적 내지 중앙정부 우선의 융합구조를 취하였다. 미국의 각 레벨의 정부는 독립된 「지방정부」이기 때문에 이들간의 상호작용 관계를 「정부간 관계」로 표현하게 되었던 경위는 이미 검토한 바와 같다.

「지방정부」라는 용어는 영어의 「local government」를 번역한 것으로써 단일주권국가 체제하에서 「지방정부」라는 용어를 사용하기 시작한 것은 극히 최근의 일이다. 학문적으로는 사회과학자 가운데서도 특히 재정학자들이 「중앙정부」와 대비된 개념으로 「지방정부」라는 용어를 사용하고 있다. 이와 관련하여 전후 일본의 국가와 지방공공단체간의 상호작용을 「정부간 관계」로 규정하기 위해서는 일본의 헌법에 명기되어 있는 「지방공공단체」를 각기 자주적인 주체로서의 「지방정부」라고 할 수 있겠는가라는 점이 먼저 규명되어야 한다.

일본헌법 제8장 제92조는 『지방공공단체』의 조직 및 운영에 관한 사항은 지방자치의 취지에 근거하여 법률로 이를 정한다』라고 규정하고 있다. 이 조문에서 명확하게 표현하고 있듯이 일본의 헌법이나 지방자치법에서 지방자치를 시행하는 주체의 명칭을 「지방공공단체」라고 명기하고 있다⁷³⁾.

여기서 「지방공공단체」란 지방자치가 헌법에서 보장받지 못했던 전전의 명치헌법의 낚아삼가 강하게 남아있다. 왜냐하면 「공공단체」는 집권적·관치적 통치구조를 전제로 하고 국가에서 존립의 목적을 부여받은 하나의 「행정단체」로서 주민의 공공적(公共的)인 단체에 지나지 않기 때문이다⁷⁴⁾.

이와 같이 일본에서는 지방자치의 주체를 하나의 독립된 「정부」로 취급하려고 하는 개념은 명치유신 이래 극히 희박했다⁷⁵⁾. 이러한 전통적 관념의 배경에는 명치헌법에서 「정부는 중앙만이 존재한다」⁷⁶⁾는 이론 구성이 전후에도 그대로 존재하고 있기 때문이다. 더욱이 전후 지방자치를 둘러싼 논의에서도 「지방정부」라는 용어의 사용은 번역서를 제외하고는 극히 신중히 사용되어 왔으며 때로는 경원시조차 되어왔다⁷⁷⁾. 따라서 일본의 「정부간 관계」의 연구를 위해서는 우선 일본에서 일반적으로 인식하고 있는 「지방정부」에 관한 검토가 필요하다.

신토우에 의하면 「정부」는 입법·사법·행정의 기능을 구비한 시민의 신탁을 기반으로 하는 일종의 통치기구이기 때문에 지방자치단체는 당연히 일정지역에 거주하는 시민들로부터 신탁을 받은 지방에 있는 정부에 해당한다고 주장한다. 그렇다면 지방자치단체가 지방에 존재하는 정부가 되기 위한 조건으로서 상기에서 지적한 바와 같이 입법·사법·행정권을 행사할 수 있어야 할 것이다.

현재 일본의 상황은 어떠한가? 일본의 지방자치단체가 자치입법권과 행정권을 행사하고 있다는 것은 이미 헌법에 보장되어 있으나 문제는 사법기능에 있다. 확실히 일본의 지방자치단체에는 자치재판소를 보유하고 있지 않다.

이에 대하여 니시오는 지방자치단체도 사법기능을 창조할 수 있으며, 준사법기능을 현실적으로 갖고 있을 뿐만 아니라 정보공개조례의 시행에 의한 정보공개심사회의 설치에서 보는

73 地方公共團體라는 명칭은, 自治体を「地方團體」로 부르는 習慣을 유지시켜, 「地方政府」라는 發想을 억제할 효과를 가져왔다는 지적도 있다. 大林賢, 『自治体學入門』, 良書普及會, 昭和63年, p. 8.

74 兼子 仁 『新地方自治法』, 岩波新書, 1999, pp. 38-39.

75 馬海正孝, 前掲書, 公人社, 1996, p. 223.

76 新藤宗幸, 前掲書, 1989, p. 194.

77 井出嘉壽 「地方自治のいみじ」 自治省編, 『地方自治法執行40年周年記念論文集』, 1998.

바와같이 사법기능을 자치입법권에 의해서 창조할 수 가있다⁷⁸⁾고 주장한다.

한편, 무라마츠는 정치학상의 정의에 비추어 지방자치단체는 지방정부에 해당한다고 주장한다. 전후 헌법에는 지방자치에 대하여 제8장을 별도의 장으로 분명하게 명기하고, 지방공공단체는 지역의 통치기구로서 주민이 직접 선출한 수장과 의회가 지역주민에 관한 최종적인 책임을 지도록 명문화하고 있다고 주장한다⁷⁹⁾. 그에 의하면 지방자치단체가 중앙정부와 비교해서는 그 활동범위와 권한에 있어서 차이가 인정되지만 지방정치와 행정의 경우에도 정치권력의 배분을 전제로 하고 있기 때문에 지방에서의 정치활동을 하고 있는 지방의 정부라는 것이다.

따라서 국민으로서의 주권자는 일본전체의 통치기구로서 중앙정부를 설치하는 것과 같은 의미로 지역의 주민으로서 주권자는 지역의 통치기구로서 지방정부를 설치할 수 있고 공통적 과제에 협력해 나가면서 국가-지방자치단체를 형성한다는 것이 가능하다는 견해이다. 1970년대에 들어서면서 행정학의 연구에서 헌법으로 보장된 지방자치의 주체인 지방자치단체는 자율적인 정치행정의 단위이기 때문에 중앙정부에 대한 지방정부라는 견해가 대두하기 시작했다. 이 견해의 한 근거로서 전후 헌법에 명기되어있는 지방공공단체의 성격은 「국가로부터 독립된 법인격을 갖고 스스로의 의사와 판단에 의해 자치권을 행사하는 단체이고 여기서 자치권이란 그 지방공공단체를 구성하고 있는 스스로 또는 그 대표자에 의해 그 지방공공단체의 주민 및 구역을 지배하는 권능」⁸⁰⁾으로 이해되고 있다.

한편, 신문·텔레비전 등 저널리스트의 보도, 정계·관계 등의 실무가의 세계에서는 「지방정부」라는 용어를 사용하는데 있어서 일종의 위화감을 주고 있다는 인식을 갖고 있다. 지방자치단체의 현장에서 그 상황은 크게 다르지 않다⁸¹⁾. 이렇게 볼 때 「지방정부」라는 용어는 중앙정부에 대한 대항의식을 내포한 논쟁개념 또는 규범개념에 머무르고 있음을 알 수 있다.

일본에서의 지방정부에 대한 논의에 있어서 이상과 같은 이해의 바탕 위에서 1980년대 초반부터 학자들로 구성된 「정부간 관계 연구집단」을 시작으로 국가-지방자치단체와의 관계를 「정부간 관계」라는 용어로 사용하고 있다. 하지만 그 용법에 있어서 간단한 기술개념과 지방자치단체를 중앙정부와 대등한 지방의 정부로 위치시키겠다는 규범개념⁸²⁾과의 논쟁의 불씨는 아직 남아있다.

일본헌법과 지방자치법에 명기되어 있는 바와 같이 전전의 관치적 표기인 「지방공공단체」와 전후의 논쟁개념 또는 규범개념으로서의 「지방정부」에 대한 개념의 정리는 일본의 「정부간 관계」에 관한 연구의 선행과제라고 할 수 있겠다.

나. 국가 - 지방자치단체간 융합구조의 성격에 관한 논의

78) 西尾勝, 「政府間關係の概念の由來・構成・意義」, 『季刊自治體學研究』, 16號, 1983. 6. p. 4.

79) 大林爾, 前掲書, 1998年, p. 8.

80) 秋本敏文·田中宗孝, 前掲書, 昭和53年, p. 204.

81) 일본주지역의 오이타현에서 근무하고 있는 600명의 공무원을 대상으로 한 국가-지방자치단체간 관계에 관한 의식조사 및 면담에 의하면 대부분의 공무원은 본인이 소속하고 있는 지방자치단체에 관하여 지방정부라는 표현에 대하여 강한 거부감을 나타냈다. 그럼에도 불구하고 바람직한 상호간 관계의 형태로서는 상호의존관계(37%)와 상호대등한 관계(38%)가 형성되기를 희망하고 있었다. 尹載善, 『日韓政府間關係の比較研究 - 日本 の分權改革を素材として』, 九州大學大學院博士學位論文, 2001. 3.

82) 新藤宗幸, 『財政破綻の稅制改革』, 岩波書店, 1989, p. 196.

미국의 경우 연방정부와 각 레벨의 정부간의 관계는 시대적 상황에 따라서 협력적 융합구조 또는 보조금을 전제로 한 중앙정부 우위의 융합구조를 형성해 왔다.

일본의 국가-지방자치단체간의 융합구조의 성격을 이해하기 위해서는 일본의 지방자치단체가 국가로부터 간섭을 받지 않고 독립적인 지위를 유지해 왔는가 라는 점의 검토가 필요하다.

이점에 대하여 지방분권추진위원회의 중간보고에서는 전후 일본의 국가-지방자치단체 관계는 한마디로 상하관계였다고 지적하고 있다⁸³. 그 집권구조의 핵심이 전전부터 이어져 온 기관위임사무이고 이 제도에 의한 중앙의 각 성청과 지방자치단체간의 개별 행정면에서는 확실히 상하관계로 자리잡고, 있는 것으로 평가하고 있다. 기관위임사무제도는 주민이 선출한 지방공공단체의 장을 국가의 기관으로 하고 지방공공단체를 국가의 집행기관화해 온 제도이다.

일본에서의 기관위임사무제도는 명치시대이후 국가-지방자치단체와의 관계를 규율하는 제도로서 정착되었다⁸⁴. 이 제도는 중앙집권체제의 상징으로서 전전의 관치적 집권체제가 전후에도 연속되어온 체제로 비판을 받아왔다⁸⁵. 이러한 견해는 「전전-전후 연속론」의 입장이다.

전후 일본의 국가-지방자치단체는 융합구조를 형성해 왔으며, 그 구조를 구성하고 있는 요소는 기관위임사무를 비롯하여 지방공공단체의 간부에 대한 중앙정부의 인사권, 그리고 국가에서 지방으로 이전하는 보조금제도 등이었다⁸⁶. 전후 일본의 국가-지방자치단체에서 융합구조의 전개과정은 국가의 의사가 일방적으로 하달된 통제 또는 관치형 융합구조⁸⁷관계로서 일본의 지방분권추진위원회에서도 미국에서의 상호협조적 융합구조와는 다른 차원으로 평가하고 있다.

한편, 전후에는 지역주민에 의해 집행기관과 의회가 구성되는 등 포괄적 자치면을 포함하여 개별 행정면에서도 지방자치단체와 중앙정부의 관계는 시대적인 과제라는 공동목표를 달성하기 위하여 상호협조해 왔다는 주장도 있다. 즉, 지역개발을 위해서는 국가와 지방자치단체간 상호협조적 융합구조를 형성 해온 반면 그 폐해현상으로서 대두하게 된 환경 및 복지문제 등에서는 상호대립적 융합구조를 형성해 왔다는 것이다. 이러한 견해는 「전전-전후단결론」의 입장이다.

이와 같이 전후 일본의 국가-지방자치단체간의 비대칭적 관계가 일본의 국가-지방자치단체간 관계의 특성으로서 주요한 논점으로 논의되어 왔다. 요컨대, 전후 일본의 국가-지방자치단체간의 융합구조는 각각 다른 레벨간 정부간의 협력적 또는 중앙정부 우위의 협력적 관계이었는데가 아니면 국가의 일방적인 통제적 관계이었는데가의 규명은 일본의 정부간 관계 연구에 있어서 또 하나의 과제이기도 하다.

V. 결 론

정부간 관계에 관하여 다양하게 논의되고 있으나 이 용어의 개념은 미국의 연방제의 변천

83 地方分権推進委員会事務局編 『中間報告』, 1996年 8月 5日, 第2章Ⅱ - (3)

84 地方分権推進委員会事務局編, 前掲報告書, 1996年, 第2章Ⅱ - (3)

85 大橋伸一 『對話型行政法の 創造』 弘文堂, 1999, pp. 260-261.

86 村松岐夫 『地方自治』 東京大學出版會, 1991年, pp. 38-41.

87 西尾 勝, 前掲書, 1990, p. 398.

과정에서 대두한 시대적 산물이었다. 이 용어는 연방제 하에서 중앙으로부터 지방에 이르기까지 각 레벨간의 상호협동이나 대항관계를 표현하는 용어이며, 시대적 과제를 달성하기 위한 상호융합구조의 관계로서의 동태적 개념이다. 미국은 물론 서구 제국가들은 이 용어에 익숙해 있으며 학계 및 정치현장에서도 보편적으로 사용되어지고 있다.

연방제하의 협력적 융합구조형태의 정부간 관계개념을 단일국가 체제하에서의 국가-지방자치단체간 관계에 대하여 사용할 수 있겠는가 라는 문제에 답하기 위해서는 첫째로 국가로부터 법인격을 부여받은 지방자치단체가 독립된 지방의 정부가 되어야하고 둘째로 국가-지방자치단체간의 관계가 상하관계가 아닌 상호대등한 협조적인 관계가 되어야 한다는 것이 기준이 될 수 있다.

전후 일본에서의 국가-지방자치단체간의 상호관계는 기관위임사무, 그와 관련된 보조금 및 필치규제 제도에 의하여 융합구조관계를 형성해 왔으며, 그 핵심은 기관위임사무였다. 일본의 지방분권 추진위원회의 평가에 의하면, 전후 일본의 국가-지방자치단체간의 관계는 국가통치형 융합구조로서 상호협조관계가 아닌 일방적 통치관계였지만 일본의 근대화 과정에 공헌해 왔다고 평가하고 있다. 그 폐해현상도 많았으므로 상호대등한 협조적 관계의 유지를 위하여 기관위임사무의 폐지를 골자로 하는 분권개혁을 단행했다. 이렇게 볼 때 전후 일본의 지방자치단체를 독립된 지방정부로 위치시키고 국가-지방자치단체간 상호협조적 융합관계로 평가 할 것인가 아니면 국가의 일방적인 통치적 융합관계로 평가할 것인가의 논쟁의 불씨는 아직도 남아 있다고 할 수 있다.

무라마츠, 니시오, 아마가와 등의 연구와 정부간 관계 연구집단 등의 연구활동에 의하면, 일본의 「지방자치단체의 시민단체의 정부」라는 규범개념으로서, 사용하기로 함으로써, 국가-지방자치단체와의 관계를 「정부간 관계」란 용어로 설명하려는 연구 경향을 나타내고 있다. 이러한 연구와 활동은 「전전-전후 연속론」과 「전전-전후 단절론」의 논쟁으로 이어지는 전후 일본의 정부간 관계 연구의 해묵은 과제이기도 하다.

【참고문헌】

- 秋本敏文・田中宗孝 『地方自治制度:現代地方自治全集2』 ぎょうせい, 1989.
- 阿部齊・新藤宗幸・川人貞史, 『概説現代日本の政治』 東京大學出版社, 1999.
- 天川 晃, 「廣域行政と 地方分權」, 『ジャーナリスト綜合特集:行政の轉換期』, 有斐閣, 第29号, 1983.
- 「變革の構想」, 大森彌・佐藤誠三郎 『日本の地方政府』 東京大學出版會, 1986.
- 「廣域行政と地方分權」, 『ジュリスト 綜合特集・行政の轉換期』, 第29号, 1983.
- 「地方自治制度の改編-戦時から戦後へ」日本政治學會編 『近代日本政治における中央地方關係』, 岩波書店, 1985.
- 「變事の構想」, 大森・佐藤編 『日本の地方政府』 東京大學出版會, 1986.
- 五十嵐敬喜, 『議會:官僚の支配を越えて』 岩波出版社, 1995.
- 沼田 良, 『地方分權改革』, 公人社, 1995.
- 石上泰州, 「日本における地方自治の現状と課題」小林良彰編著 『地方自治の實態分析』, 慶應義塾大學出版會, 1998.
- 今里 滋, 「日本の行政システムと國土構造」 矢田俊文・朴仁鎬 『國土構造の日韓比較研究』 アジア太平洋センター, 1995.
- 井出嘉憲, 「地方自治のいみじ」 自治省編, 『地方自治法執行40年周年記念論文集』, 1998.
- 大橋洋一, 『對話型行政法の創造』 弘文堂, 1999.
- 大林 彌, 『自治体學入門』 良書普及會, 昭和63年.
- 加茂利男, 「現代地方分權論の文脈」日本地方自治學會編 『現代の分權化』, 1995.
- 「地方分權の課題と現實」 遠藤宏一・加茂利男 『地方分權の檢證』 自治体研究社, 1995.
- 兼子 仁 『新地方自治法』, 岩波新書, 1999.
- 新藤宗幸 『美國財政のパラダイム:政府間關係』 新曜社, 1986.
- 「財政破綻の税制改革」, 岩波書店, 1989.
- 「自治體の政府間關係-視點と課題について」 『自治體の政府間關係』 學陽書房, 1989. 政府間關係研究集團, 「地方時代の發展のために」, 『世界』, 1983.
- 全國市長會 『日本都市年鑑』 第一出版株式會社, 1999.
- 總務廳統計局 『第49回 日本統計年鑑』, 平成12年.
- 武智秀之, 「美國の 社會政策と福祉國家の政府間關係」, 社會保障研究所編, 『福祉國家の政府間關係』, 東京大學出版會, 1995.
- 田中 滋 『現代日本政治의 사회학』 昭和堂, 1991.

- 地方分権推進委員会事務局編 『中間報告』, 1996.
- 鳴海正泰, 『現代日本の地方自治と地方財政』, 公人社, 1996.
- 西尾勝 「新新中央集権と自治體の選擇」, 『世界』, 1983.
- 「政府間關係の概念由來・構成・意義」, 神奈川県, 自治綜合研究センター編, 『季刊自治體研究』, 第17号, 1983.
- 「政府間關係の概念の由來・構成・意義」, 『季刊自治體學研究』, 16號, 1983.
- 『行政學の基礎概念』 東京大學出版會, 1990.
- 『行政學』, 有斐閣, 1996.
- 村松岐夫, 「戦後日本における地方政治」, 村松・足立他, 『現代政治と地方自治』, 有信堂, 1975.
- 「地方自治論の また一つの 可能性」, 『自治研究』, 第55卷第7號, 1979.
- 『戦後日本の官僚制』, 東洋經濟新報社, 1981.
- 「政策過程」, 三宅・山口・村松・新藤編, 『日本政治の座標－戦後40年のながれ－』, 有斐閣, 1985年.
- 『新版 行政學講義』, 青林書院, 1985.
- 「政府間關係と政治体制」, 大森 彌・佐藤誠三郎編, 『日本の地方政府』, 東京大學出版會, 1986.
- 「政府間關係と政治体制」, 大森彌・佐藤誠三郎編, 『日本の地方政府』, 東京大學出版會, 1987.
- 『地方自治』 東京大學出版會, 1991.
- 山下茂・谷聖 美・川村 編 『比較地方自治』 第一法規, 1994.
- 山下茂・谷聖美・川村 毅 『比較地方自治』 第一法 規, 1994.
- 横田 清, 『美國の自治・分権・參加の 發展』 敬文堂, 1997.
- 讀賣新聞社 『讀賣年鑑別冊』, 1999.
- David B.Walker, "American Federalism-Then and Now", in The Book of States, 1982-83, Council of State Governments (Lexington, K.Y), 1982 .
- William Anderson, Intergovernmental Relations in Review, Minneapolis: University of Minnesota Press, 1960.
- Jay M. Shafritz, The Facts on File Dictionary of Public Administration, Facts On File Publications (New York), 1985.
- 김병준, 「政府間 關係의 理論」, 鄭世煜 編著, 『政府間關係 - 理論と 實際』, 法文社, 1997.
- 尹載善, 『日韓政府間關係の比較研究 - 日本 の分権改革を素材として』, 九州大學大學院博士學位論文, 2001.