

지방분권화의 이론과 원칙 탐색

— 독일과 한국의 지방자치단체의 사무배분을 중심으로 —

정창화*·한부영**

< 목 차 >

- I. 서론
- II. 독일의 지방분권화에 대한 諸관계와 이론
- III. 지방분권화 정책과 지방자치단체의 사무배분 독일과 한국(경상북도)의 비교분석
- IV. 한국의 정책방향
- V. 결론

우리나라의 경우, 헌법이나 지방자치법 등에서 지방분권화를 위한 분권적 哲學이 없을 뿐만 아니라, 분권화에 대한 개념도 모호해서 사무배분에 대한 개념도 명확하게 정의되어 있지 못한 실정이다. 그러나 김대중 정부 출범이후인 1998년부터 지방분권화 작업은 다소 빠르게 진행되어, 1998년 한 해 동안 이양이 확정된 사무의 수가 1991년부터 1997년까지 이루어진 이양실적에 접근하고 있는 수준으로 도약하기도 하였다. 또한 노무현 참여정부는 지방분권을 국정과제로 선정하여 지난 2003년에는 지방분권과 지역균형개발을 구체화 시켜나갈 법률들을 국회에서 통과시켜 지방자치 역사에 기념비적인 업적을 쌓았다. 그러나 분권화 개혁의 시급성과 내용 등을 고려할 때, 이 역시 만족할 만한 수준이라 할 수 없다. 즉 지방분권의 내용에 있어, 아직 시대가 요구하는 수준의 분권화가 이루어지지 않고 있다는 뜻이다. 이에 본고에서는 독일의 지방분권화운동을 우선 이론적인 측면에서 접근하여, 독일의 지방분권화 이론모델을 우선적으로 분석할 것이다. 이를 통해 향후 우리의 지방분권화 이론과 원칙탐색에 근거를 제공하고자 한다.

□ 주제어 : 지방분권화, 분권화이론, 보충성원칙, 전관할권원칙, 사무배분

* 단국대학교 행정학과 교수

** 한국지방행정연구원 수석연구원

I. 서론

시민의 자유와 시민 자신들에 의해 운영되는 분권화된 자치행정은 유럽에 그 뿌리를 두고 있다. 그 기원은 중세 자치행정의 연합체 성격을 지녔던 자유도시에 까지 거슬러 올라간다. 당시 자유도시들이 향유하던 자치도시권은 그 지역에서 널리 행해지던 봉건 농노제의 속박으로부터 해방되어 자유민을 증가시키는 계기가 되었다. ‘도시의 공기는 자유를 준다’(Stadtluft macht frei)라는 경구가 생긴 것도 바로 이 시기이다. 그리고 19세기초 지방자치정부라는 개념이 형성되었고, 지방자치단체가 그 고유한 사무에 있어서 스스로가 규율할 수 있는 권능을 지니게 되었다. 바로 ‘의사결정체’가 중앙에 의해 구속받지 않는 분권화(Dezentralisierung)의 법적인 출발을 의미하게 되었다(하인리히 솔러/김해룡譯, 1994: 17).¹⁾ 이러한 지방분권화는 독일의 경우, 기초자치단체인 게마인데(Gemeinde) 차원에서 보통선거와 평등선거가 도입되고, 1935년 자치규약(Gemeindeordnung)이 성립됨으로써 근대적인 모습으로 발전되어 갔다. 1945년 제 2차대전이후, 새로운 민주주의의 기반으로, 게마인데가 유일하게 기능하는 행정단위로서 지방분권화에 앞장을 서게 되었다.

이렇듯 독일의 지방분권화는 역사적 전통에서 꾸준히 발전해 온 반면에, 한국의 경우, 지방분권화 운동은 지방행정개혁의 일환으로 진행되어 왔다. 특히, 「지방자치 활성화를 위해 지방정부로 넘길 것은 과감히 넘기고 중앙정부도 세계화시대에 맞는 일을 새롭게 찾아서 해야 하며, 과감하고 신속한 권한이양을 통해 개혁을 이루라」는 김대중 정부의 중앙권한의 지방이양에 관한 확고한 방침에 따라 중앙행정권한 지방이양이 국민의 정부 100대 국정개혁 과제로 채택되어, 지난 1999년 1월 29일에 「중앙행정권한의 지방이양촉진등에관한법률」이 제정되어 동법률시행령과 함께 지방행정의 개혁운동으로 전환되어 추진되어 있다. 그러나 이렇게 급작스럽게 지방분권화가 사무배분을 중심으로 실행되다 보니, 명확한 철학과 대원칙도 없이 진행되고 있다는 문제가 제기되고 있다.

따라서 본고는 독일의 지방분권화운동을 우선 이론적인 측면에서 접근하여, 지방분권화의 개념과 독일의 지방분권화의 이론모델을 우선적으로 분석할 것이다(Ⅱ). 이어서 지방분권화와 지방자치단체의 사무배분의 문제를 독일과 한국의 경우를 상정하여 비교·분석하고자 한다(Ⅲ). 사무배분과 관련한 지방분권화의 가장 중심적인 역할은 독일의 경우 연방의 각 州에서 담당하듯이, 중앙과 광역자치단체 그리고 광역과 기초자치단체간의 사무배분과 관련하여 경상북도의 향후 정책방향에 대한 논의(Ⅳ)가 마지막으로 다루어질 것이다.

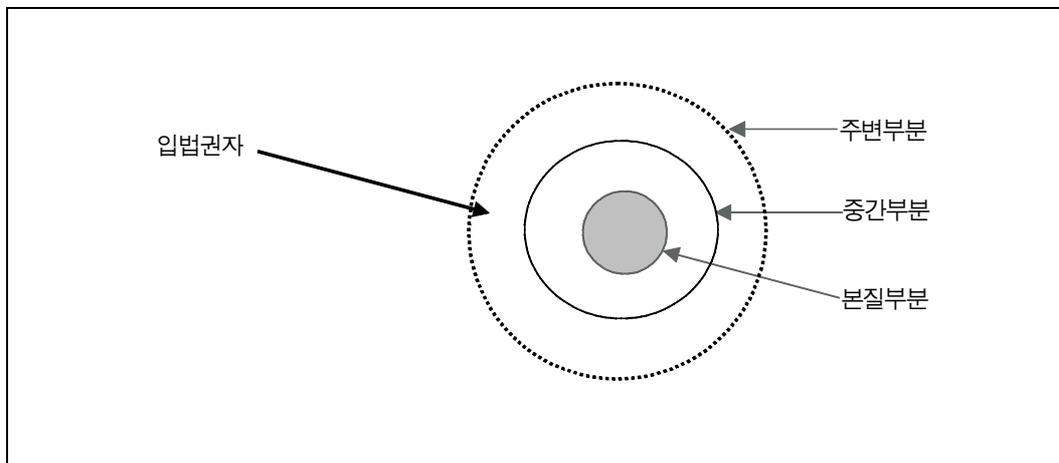
1) 독일에서는 ‘자치행정’(Selbstverwaltung)이라는 개념이 1779년 국가관방적인 표현으로서 처음으로 사용되었다.

II. 독일의 지방분권화에 대한 諸관계와 이론

1. 지방분권화(Dezentralisierung)의 개념

‘지방분권화’란 지방자치를 통하여 중앙의 지시에 의한 획일적인 행정을 지방자치단체의 자치사무에 관한 한 차단하고, 그 범위 내에서 지방적인 행정단위를 중앙과 병존하는 의사결정의 중심체를 형성케 함을 의미한다. 넓은 의미에서의 국가사무를 결정하는 ‘의사결정체’가 중앙에 집중되는 것이 아니고, 다수의 지방에 분산되는 것(dezentralisiert)을 의미한다. 중앙집권체제의 국가에서, 의사결정이 하나의 중심체에서 이루어진다면, 지방분권적인 국가에서는 여러 개의 의사결정의 중심체에 의해 행사되는 것이다. 이러한 지방분권은 지방자치단체를 중앙의 예속으로부터 독립시키고 지방자치권의 본질적인 부분을 지방자치단체에게 귀속시켜 자치권의 범위를 확대시키는 것이다(이기우, 1990: 29).

그러나 여기서 제기되는 것은 과연 무엇이 지방자치권의 본질적인 부분을 구성하느냐의 문제이다. 지방자치단체가 행사하고 있는 자치행정권의 영역 중에서 본질적 부분과 그렇지 아니한 부분의 구분과 관련하여 슈미트-요르찌히(Schmidt-Jortzig)의 소위 ‘거울모델’(Spiegeler Modell)을 언급된다.



<그림 1> 거울모델에 따른 자치행정권 영역

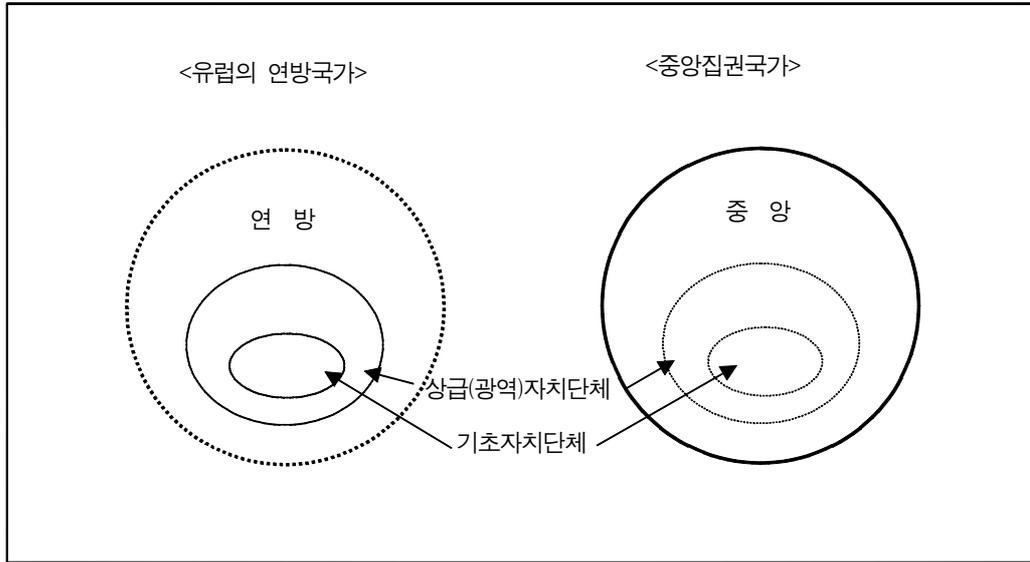
同모델에 의하면, 지방자치권의 영역은 주변부분(Rundbereich), 중간부분(Mittebereich) 그리고 본질부분(Kernbereich)으로 구분된다. 이때 입법권자(Gesetzgeber)는 단지 주변부분의 지방자치권에 대해서만 공익적 차원에서 구체적인 상황에 상응하는 제약을 가할 수 있을 뿐이다(Schmidt-Jortzig, 1979: 37; 김해룡, 2001: 168). 그리고 본질부분을 포함한 중간부분도 입법권자에 의한 제약이 제한된다. 여기서 지방자치의 본질부분이란 민주주의 원칙²⁾, 자기책임의 원칙³⁾ 그리고 지방분권화의 원칙⁴⁾ 등을 들 수 있다.

2. 지방분권화에 대한 諸관계

1) 국가와 지방자치단체간의 분권화 관계

국가와 지방자치단체는 항상 긴장관계에 있을 수 있다. 왜냐하면, 지방자치단체가 추구하는 최대의 독립성은 국가가 추구하는 통일적인 국정수행과는 상반되는 경향이 있기 때문이다. 그러나 지방자치단체는 각 헌법에서 보장한 법적인 독립성에도 불구하고, 계층적으로 구성된 국가전체의 한 부분인 것이다. 물론, 국가와 지방자치단체간의 관계는 연방국가와 중앙집권국가의 국가적 성격에 따라 다르게 규정되지만, 국가와 지방자치단체는 분명히 전체와 부분의 관계에 있다.

-
- 2) 우리 헌법 제 118조에서는 지방의회 의원선거를 규정함으로써, 민주주의 원칙을 명시하고 있다. 지방주민에 의한 지방자치단체 대표기관의 선출은 그의 의사결정에 '직접적'인 민주적 정당성을 부여하기 때문이다.
 - 3) 지방자치단체는 자신의 기관을 통하여, 외부의 간섭을 받지 않고, 합목적적이라고 판단하는 바에 따라 자신의 업무를 처리한다. 우리 헌법 제 117조 1항에서 자치권을 보장함으로써 자기 책임성을 전제하고 있다. 그러나 자기책임성의 본질은 법적인 사고의 범주속에서만 구현될 수 없다. 강력한 윤리적 동기가 그 바탕이 되지 않으면 안된다. 시민의식, 봉사정신, 공공에 대한 책임성 등이 그 토대가 되어야 하는 바, 이들은 법적 제도이외에 지방자치행정의 기본전제조건이라고 할 수 있다(하인리히 쉐러/김해룡역, 1994: 33).
 - 4) 우리 헌법 제 117조 제 1항에서 지방자치단체의 존립을 보장하고, 그에게 업무를 포괄적으로 귀속시키며 자치권을 보장함으로써, 지방분권의 전제요건을 충족시키고 있다. 이것은 국가권력을 입법, 행정, 사법에 분산시키는 수평적 권력분립의 원칙과 더불어, 국가권력을 지방에 분산시키는 수직적 권력분산의 원칙이라 할 수 있다.



<그림 2> 연방국가 및 중앙집권국가에서의 국가와 지방자치단체간의 관계

물론, 국가와 지방자치단체는 연방국가와 같이 자치단체의 완전한 자치권이 보장되는 경우⁵⁾(<그림 2>의 유럽의 연방국가에서 실선으로 표시)와 중앙집권적 단일국가에서 불완전한 자치권의 성격(<그림 2>의 중앙집권국가에서 점선으로 표시)을 지닌다고 하더라도, 지방자치단체는 국가로부터 완전히 분리되어서는 생각될 수 없고, 전체국가를 이루는 한 구성부분으로 인식되어야 한다. 따라서 분권화의 정도는 한 국가의 국가형태적인, 헌법적인, 정치적인 그리고 사회적인 여건에 따라, 국가와 지방자치단체간 분권화 수준도 달라지게 된다.

2) 상급 및 기초지방자치단체간의 분권화 관계

독일의 경우, 상급(광역) 및 기초지방자치단체간의 분권화 문제는 기초자치단체의 고유사무에 대한 관할권이 '행정사무의 통일성', '경제성'의 이유에서 상급자치기구나 상급행정기관으로 이동해가는 이른바 사무의 상부이동현상(Aufgabenverlagerung nach oben)으로 나타나고 있다.

우리나라의 경우, 지금까지는 중앙정부의 권한과 기능의 지방이양에 대한 문제에만 초점

5) 독일의 예를 들면, 州정부는 독일연방을 구성하는 일종의 국가(Land)이지, 지방자치단체가 아니다.

이 맞추어졌고, 실제로 광역자치단체와 기초자치단체간의 권한 및 기능배분에 대한 논의는 상대적으로 일천하였던 것이 사실이다. 또한 다소 모호한 기준에 의해 양자간에 중복적인 사무배분으로 지방자치권의 본질적 부분에 대한 논란이 제기되었던 것도 사실이었다. 따라서 상급(광역) 및 기초자치단체간 분권화문제는 의사결정체를 기초자치단체로 분산시킴으로써 민주주의 원칙을 이행하는 지방자치의 본질적인 부분으로서 인식된다.

3. 독일 지방분권화에 대한 이론

1) 보충성의 원칙(Principle of Subsidiarity)

유럽의 대륙법체계는 지역문제에 대해 지방자치단체에 상당한 자율성과 재량권을 부여하고 있다. 이러한 특성은 사무(Aufgaben)를 수행할 수 있는 최하의 행정단위에 사무수행의 책임을 부여한다는 소위 ‘보충성의 원칙’(Subsidiaritätsprinzip)에 근거한다.

이러한 ‘보충성의 원칙’은 중앙집권화(Zentralisierung)와 지방분권화(Dezentralisierung)의 대립에서 지방분권화의 논리에 대한 이론적 기반을 제공하고 있다. 그러나 ‘보충성의 원칙’에 대한 개념정의를 내릴 때, 아직 학자마다 제각기 다른 견해를 보이고 있지만,⁶⁾ 대체로 다음의 네 가지 시각에서 정의할 수 있다.

첫째, ‘보충성의 원칙’을 脫중앙집권주의적인 시각으로 보는 입장이다. 이러한 시각에서 보면, 보충성이란 “더 큰 단위(a larger unit)는 그것을 구성하는 더 작은 단위(smaller units)가 수행할 수 없거나 또는 수행하기에 적합치 않은 기능만을 담당해야 한다”는 것을 의미한다(Neunreither, 1991: 1). 이는 개인, 집단, 지방으로부터 중앙정부에 이르기까지 각각의 더 큰 행위주체는 단지 보충적 또는 부차적 역할을 담당하는 것으로 만족해야 한다는 것이다. 즉, 중앙의 권한은 지방적 수준에서 효과적으로 수행될 수 없는 일에만 적용되는 보충적 기능을 가져야 한다는 것이다(Dubach, 1996: 18).

둘째, 사회철학적(socio-philosophical) 시각에서 보충성은 다음과 같이 정의할 수 있다. “더 크고 더 높은 수준의 사회가 더 작고 더 낮은 수준의 사회에 의하여 효율적으로 수행될 수 있는 사무를 담당하는 것은 부정ियो, 심각한 해악ियो, 올바른 질서에 대한 방해”임을 의미한다는 것이다(Barnes, 1994: 3).

셋째, 유럽공동체(EC)조약(니스조약) 제5조에서 규정된 시각이다. 즉, 동조항에 따르면,

6) 보충성의 개념은 이미 아리스토텔레스에서부터 프루동(Proudhon)과 토크빌(Tocqueville)에 이르기까지 여러 학자들에 의해 사용된 것으로 알려지고 있다.

“공동체(국가)는 이 조약에서 부여받은 권한과 할당받은 목표의 범위내에서 행동한다. 공동체(국가)의 배타적 권한에 속하지 않는 영역에서, 공동체(국가)는 보충성의 원칙에 따라, 제안된 행동의 목표를 회원국들(지방)에 의해 충분히 달성될 수 없고, 따라서 제안된 행동의 규모나 효과에 의하여 공동체(국가)가 더 잘 달성할 수 있는 경우에만 그리고 그 범위내에서만 행동한다”라고 규정하고 있다.⁷⁾ 동규정은 ‘국내권한(지방의 권한)이 원칙이고 연합권한(중앙의 권한)이 예외’라는 보충성의 원칙을 유럽연합(EU) 25개 국가를 대표해서 천명한 것이다. 이것은 사무 및 권한배분과 관련하여, ① 상위조직의 관여는 하위조직이 과제를 충분히 수행할 수 없을 때만 정당화됨과 ② 관여는 제한된 범위에서 보조하는 형태로 나타남을 의미하고 있다(Dubach, 1996: 18-20).

넷째, ‘보충성의 원칙’이 민주국가의 법원칙과 관련이 된다는 시각이다. 즉, 민주국가의 법원칙 중의 하나는 수직적 또는 수평적 축으로 권한을 분리 및 분할하는 것이다. 이러한 개념은 권력의 분할이 자유를 가장 잘 보호할 것이라는 것이다. 그런 의미에서 보충성의 원칙에 근거한 권한배분은 견제와 균형체제에 대한 안전장치가 되며, 그것은 중앙에 의한 권력남용을 방어하는 것이며, 개인의 자유와 안전을 보장한다(Emiliou, 1992: 385-386). 또한 ‘보충성의 원칙’에 의해 표현된 지방분권화(decentralisation)와 정치적 지방분권(devolution)은 지방적 수준에서의 행동과 책임을 강화시키는 주요한 헌법적 근거가 된다.

이러한 ‘보충성의 원칙’은 원래 19세기 카톨릭의 사회학설(katholische Soziallehre)로서 생성 및 발전 되었고, 1931년 5월 15일 교황 피우스 11세(Pius XI)가 사회교칙(Sozialenzyklika, Quadragesimo anno)으로 천명하였다(Stein, 1994: 25). 이는 1930년대 유럽의 사회적·정치적 불안정이 증가하는 시대사조에 반하여 쓰여진 것이다. 교황 피우스 11세(Pius XI)의 이러한 보충성의 원칙에 대한 견해는 개별적 행동 및 개별적 조직을 지원하기 위한 의도였다(Dubach, 1996: 16). 개별적 행동을 통하여, 재산의 적절한 분배와 임금의 형평한 분배를 보장할 사회구조의 출현이 그 의도였으며, 가능한 시민에게 가깝게 조치가 취해져야 한다는 것이다.

7) E C Article 5:

The Community shall act with the limits of powers conferred upon it by this Treaty and of the objectives assigned to it therein.

In areas which do not fall within its exclusive competence, the Community shall take action, in accordance with the principle of Subsidiarity, only if and in so far as the objectives of the proposed action cannot be sufficiently achieved by the Member States and can therefore, by reason of the scale or effects of the proposed action, be better achieved by the Community.

1976년 ‘보충성의 원칙’이 소위 ‘틴데만 보고서’(Tindemann-Bericht)를 통하여 유럽차원에서 처음으로 언급된 이후, 지난 1992년 마스트리히트(Maastricht)조약이 체결되면서, 유럽공동체(EC) 조약에 명시적으로 수용되었다. 독일도 이에 1992년 12월 기본법을 개정하여(Hesselberger, 1999: 19)⁸⁾, 동원칙을 헌법적 수준에서⁹⁾ 명시적으로 선언하였다(Knemeyer, 1997: 204). 이것은 지방분권화(Dezentralisation)의 개념을 ‘보충성의 원칙’에 의해 수용하겠다는 의지의 표명인 것이다.¹⁰⁾

2) 소관할권(Allzuständigkeit)¹¹⁾의 원칙

독일 기본법(GG) 제28조 2항은 지방자치단체의 국가에 대한 관계로서 자치단체의 종류와 그 자치고권을 규정하고 있다:

게마인데(Gemeinde)에게는 법률의 범위내에서 그 지역사회의 모든 사무를 자기책임 하에 규율할 권리가 보장되어야 한다. 또한 게마인데연합(Gemeindeverbände)은 그 법률적 사무범위(gesetzlicher Aufgabenbereich)내에서 법률이 정하는 바에 따라 자치권을 가진다. 자치의 보장은 또한 독자적인 재정적 책임의 기초까지 포함한다.

-
- 8) 독일 기본법(GG) 제 23조 1항에 따르면, “독일연방공화국은 ... 민주적, 법치국가적, 사회적 및 연방주의적 원리와 보충성(Subsidiarität)의 기본원칙에 구속되며...”라고 규정되어 있다.
- 9) Weiss, Jürgen(1994), Die Subsidiarität zwischen Bund und Ländern nach Österreichischem Verfassungsrecht, in Merten, Detlef, Die Subsidiarität Europas, Berlin : Duncker & Humblot, p. 54; 1992년 마스트리히트 조약이후에도, 오스트리아 헌법에는 보충성의 원칙을 명시적으로 규정하고 있지 않다. 다만, ‘게마인데법’(Gemeinderecht)에만 동원칙을 명시적으로 선언하고 있다. 그러나 보충성의 원칙에 근거한 기준에 따라 국가사무의 배분이 이루어져야 함이, 오스트리아 법학계의 다수설이다.
- 10) 보충성의 개념이 지방분권적인 성격을 지닌다는 견해와 반대되는 시각이 있다. 그것은 보충성의 중앙집권주의(centralism)적 시각이다. 이는 보충성이 중앙의 권한을 강화시키고 지방의 잔여주권을 잠식해나간다는 견해이다.
- 11) 한국에서 ‘Allzuständigkeit’를 ‘전권한성’이라 번역하고 있는데, 독일어 ‘Allzuständigkeit’는 ‘für alle zuständig’ 즉, ‘모든 분야에 관할권’이 있다는 뜻으로 번역하는 것이 타당할 것이다. 원래 zuständig라는 단어는 ‘권한’의 의미보다는 어떤 일을 맡고, 관할한다는 의미가 더 강하다. ‘권한’이란 단어는 오히려 독일어의 ‘Kompetenz’를 사용하는 것이 더 타당하다.

동조항은 게마인데(기초자치단체)가 사무자치권을 스스로 행사할 수 있다는 ‘총관할권의 원칙’(Allzuständigkeitsprinzip)을 헌법상에서 명시적으로 선언하는 것이다. 여기서 ‘총관할권’이란 게마인데가 법률에 의거하여 지역공동체의 모든 사무를 법률의 범위 내에서 자기책임하에 決定할 수 있게 보장하는 것이다(Knemeyer, 1997: 204). 이러한 ‘총관할권의 원칙’은 물론 각 州의 주헌법(Länderverfassungen)에서 규정한 지방자치법(Kommunalrecht)에서도 수용하고 있다.

기본법(GG) 제28조 2항에 따른 ‘총관할권 원칙’에 의거하면, 독일의 지방자치단체는 지배되는 일정한 자치영역에서 다양한 고권을 향유한다. 예를 들면, 게마인데는 그의 지배를 받는 일정한 지역을 갖고 있으며(지역고권), 일정지역에 관한 모든 사무를 스스로 판단하고 규율할 수 있는 사무고권을 지닌다. 여기에 자치단체 스스로 예산을 편성, 집행 및 관리할 수 있는 권한(재정고권)과 지자체 자신의 조직을 선택 및 편성할 수 있는 조직고권을 향유한다. 또한 법규정내에서 자유로이 게마인데의 인력채용 및 승진, 배치 그리고 해고 등을 할 수 있는 인사고권, 자기 지역의 지역공간을 자기 책임하에 조형할 수 있는 계획고권 및 조세를 징수할 수 있는 권리도 갖고 있다(조세고권).¹²⁾ 특별히, 지방자치단체는 조례를 제정할 수 있는 조례고권을 향유하고 있다. 이러한 ‘총관할권의 원칙’에 의거한 지방분권화의 핵심은 지역 단위에서의 민주주의의 실현과 주내에서의 권력의 집중화 및 집권화를 방지하는 것이 그 주요 목적이다.

Ⅲ. 지방분권화 정책과 지방자치단체의 사무배분 독일과 한국(경상북도)의 비교분석

1. 지방분권화 정책의 추진이유

1) 독일

1949년 기본법(GG)의 발효이후, 독일에서 국가와 지방자치단체간에는 다음과 같은 두 가지 문제가 지속적으로 발생하였다(Andersen, 1997: 172).¹³⁾

12) 기본법(GG)은 특별히 게마인데의 조세고권을 헌법상에서 명시하고 있다. 즉, 기본법 제 106조 6항에서 “토지세 및 영업세의 수입은 게마인데에 귀속하며...”라고 규정하고 있으며, 법률이 범위내에서 세율까지 게마인데가 정하도록 되어 있다.

13) 독일에서 ‘지방분권화의 원칙’은 슈타인(Stein)의 국가제도개혁의 일환으로 1808년에 제정된

첫째, 재정지원(Finanzierung)과 관련한 국가와 지방자치단체의 사무배분의 문제이다. 원래 1949년 기본법의 제정당시에는 연방, 주 및 지방자치단체간에 행정사무와 또한 이들 행정사무의 처리에 필요한 재원이 엄격히 분리되어 출발했다. 따라서 적어도 1949년 기본법 제정의 시점에서는 독일의 연방제도는 연방, 주 및 지방자치단체간에 사무와 재정에 관한 책임을 명확히 하고 주와 지방자치단체의 독립성과 자기책임성을 강화하는데 초점이 맞추어졌다.

그러나 시간이 지나면서 연방은 ‘전국적 이해관계성’ 또는 ‘전국민의 균등한 생활조건 제공’이라는 목적하에 주나 지방자치단체에 속하는 사무에 대해 재정지원을 하게 되었다. 사회국가(Sozialstaat)의 원리에 의해 출발한 이러한 재정지원은 연방이 주나 지방자치단체에 영향력을 행사할 수 있는 공식적인 수단을 제공하는 계기가 되었으며, 동시에 국가와 지방자치단체간에 수직적인(vertikale) 관계를 맺게 되고, 지방자치단체의 사무가 국가적 성격을 띠고 중앙화되는 경향이 나타나게 되었다.

둘째, 기초지방단체의 고유사무에 대한 관할권이 ‘행정사무의 통일성’, ‘경제성’의 이유에서 상급자치기구나 상급행정기관으로 이동해 가는 이른바 사무의 상부이동현상(Aufgabenverlagerung nach oben)이 나타났다. 이러한 예는 과거에는 기초지방자치단체의 사무였던 상수도, 교통 그리고 쓰레기처리업무¹⁴⁾ 등에 대해 관할권이 범지역적 행정구

프로이센 도시법(Preußische Städteordnung)의 시행과 더불어 시작되었다.

- 14) 상급지방자치단체와 기초지방자치단체간 사무배분 및 사무관할권에 관련한 예는 쓰레기처리업무에 관한 것이다. 동사건은 1988년 11월 독일연방헌법재판소(BverfG)의 ‘라슈테데결정’(Rastede Beschluß)으로 판결되었고, 요지는 다음과 같다; 독일 니더작센 주 소재 군에 속해 있는 게마인데 A는 과거부터 독자적인 쓰레기처리장을 설치 운영하고 있었다. 1972년 제정된 연방폐기물법(Bundesabfallgesetz)에 의거하여, 니더작센 주는 1973년 4월 동법의 시행법률(Ausführungsgesetz)을 제정하였다. 동시행법 제 1조 1항 1호에 따르면, “1975년 1월 1일 이후부터는 쓰레기처리사무가 지금까지 권한을 가졌던 게마인데로부터 군 또는 자유시로 이관된다”고 규정하고 있다. 또한 동법 제 1조 2항에 의거하여, 군은 쓰레기사무를 전부 또는 일부분을 게마인데가 공익에 부합되고, 처리능력이 된다면, 게마인데에게 위임할 수 있는 권한을 갖게 되었다. 이에 현재까지 잘 수행해 왔던 쓰레기처리 업무실적을 내세워 게마인데 A는 쓰레기의 수집과 수송의 업무에 한하는 정도라도 쓰레기 처리업무를 계속할 수 있도록 해 줄 것을 요청하였다. 이 요청은 군에 의해 거부되었고, 게마인데 A는 이를 행정법원(Verwaltungsgericht)에 제소하였고, 동시에 주의 폐기물처리 시행법 제 1조에 대하여 연방헌법재판소에 헌법소원을 제기하였다. 이에 연방헌법재판소는 분권성의 원칙의 본질적인 요소인 게마인데의 지역공동체사무에 대한 ‘소관할권’의 예외를 두고자 하는 경우에는 사무의 통일화나 간소화 또는 경제성을 이유로 게마인데의 사무를 상급자치단체에 이전할 수는 없다는 입장을 제시했다. 왜냐하면, 국가행정의 ‘분권적 수행’이라는 헌법원리는 행정의 경제성이나 능률성의 가치보다 우선하기 때문이다. 자세한 내용은(김해룡, 2001: 176-177쪽) 참조.

역을 담당하는 상급행정기관이나 공사법인인 기업으로 이전되는 현상이다.

이러한 지방자치단체의 사무관할권이 상급지방단체로의 이동은 범규범을 통해 이루어지므로, 사무배분과 관련하여, 야기될 수도 있는 분쟁적 요소를 최소화할 수 있는 장점이 있는 반면에, 지방자치행정의 본질적 요소가 침해될 수도 있는 단점이 제기되었다. 이러한 두 가지 현상은 지방분권화와 지방자치단체의 고유성을 침해하는 문제점으로서 제기되었으며, 기본행정단위에 의한 사무수행이라는 ‘보충성의 원칙’에도 反하므로, 적극적인 지방분권화(Dezentralisierung)가 다시금 추진하게 되는 계기가 되었다.

2) 한국

우리나라의 경우, 지방분권화 정책은 사무배분과 관련하여 중앙행정권한의 지방이양에 초점이 맞추어졌다.¹⁵⁾ 여기에 지난 1998년에 출범한 김대중 정부의 「100대 국정개혁」과제」로 중앙과 지방간, 광역(상급)자치단체와 기초자치단체간 합리적인 역할 분담을 통해 행정의 생산성과 민주성을 제고하여 선진지방자치를 구현하기 위하여, 1999년 8월 「지방이양추진위원회」가 대통령소속의 심의 및 의결기구로 탄생하였다(지방이양추진위원회, 2002: 21). 同위원회는 지방분권화차원에서 지방이양 및 사무재배분에 관한 기본계획을 수립하여 시행하고 있으며, 자치단체간 사무재배분 대상사무를 조사 및 결정하고 있다.

이러한 위원회의 활동은 첫째, 중앙행정권한의 지방이양을 통한 지방분권을 촉진하여, 국가경쟁력을 강화하고 둘째, 세계화·전문화 시대를 맞이하여 국가와 지방의 합리적 행정수행체제를 확립하여 행정의 효율성을 도모하고 셋째, 주민생활관련 사무를 지방자치단체가 직접수행함으로써 참여 민주주의의 구현 및 민원 서비스의 질적·향상으로 주민의 편익증진을 도모하고 있다.

여기에 동위원회에 의해 추진되는 지방분권화 내지 지방이양의 방향은 다음의 네 가지로 요약된다. 첫째, 중앙은 정책기능, 지방은 생활자치 기능에 충실하도록 기능을 재배분할 것 둘째, 중앙과 지방의 기능이 유사 및 중복되는 경우에는 지방에 우선하여 사무를 이양할 것 셋째, 관련기능을 총체적으로 이양하여 권한과 책임의 일치를 도모할 것 넷째, 주민생활과 밀접한 기능은 가급적 기초자치단체에 우선적으로 배분할 것 등이다(지방이양추진위원회, 2002: 6).

15) 합리적인 권한 이양을 위해, 1999년 1월 29일 「중앙행정권한의 지방이양추진에 관한 법률」을 제정하였고, 「동법률의 시행령」이 동년 7월 29일에 제정되었다.

2. 사무배분원칙 및 이양에 관한 분석

1) 독일

(1) 연방국가적 특성에 따른 지방분권화

독일은 한국과는 달리 ‘연방국가’(Bundesstaat)라는 국가제도상의 특성 때문에, 연방과 주간의 사무¹⁶⁾를 기본법(GG)上 명백하게 구분하고 있다. 즉, 기본법은 연방의 권한을 기본법에 열거하는 방식으로 설정하여, 주와 권한배분의 문제를 조정하고 있다.¹⁷⁾ 또한 기본법에 특별규정이 없는 한 국가사무는 주가 집행하게 되어 있다. 주가 집행한다는 의미는 연방, 주 및 지방자치단체간의 관계에 관하여, 기본법은 연방의諸원칙을 존중하여, 연방은 긴급한 경우를 제외하고는 주에 대해서만 지시할 수 있다고 규정하고 있는 것이다(Hesselberger, 1999: 271-272).¹⁸⁾ 즉, 지방자치단체에 대해 지시를 하는 것은 원칙상 연방이 아니고, 연방의 지시를 받는 주가 되는 것이다(Thieme, 1997: 304). 따라서 독일의 지방자치행정(Kommunalverwaltung)을 연방행정(Bundesverwaltung) 및 주행정(Landesverwaltung)과 함께 행정의 세 삼기등으로서 분류되기는 하지만(Thieme, 1997: 313), 사무배분과 관련하여 독일행정을 다시 분류한다면, 연방행정(Bundesverwaltung)과 주행정으로 이분하여 구분할 수 있다. 이때 지방자치행정은 주행정에 포함되는 것이다.

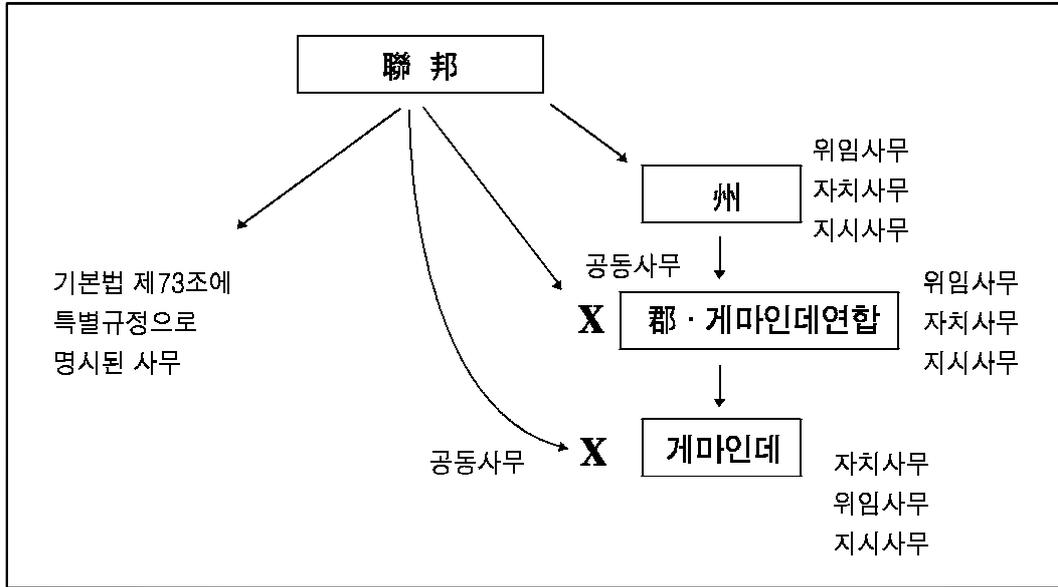
이렇듯, 독일의 사무배분은 행정의 계층구조를 연방기본법에 반영하여, 연방, 주, 지방자치단체의 사무를 헌법적으로 보장하고 있다는데 특징이 있다. 헌법적 규정은 주와 지방자치단체의 사무를 명시함으로써 이들 간의 관계가 수직적이기는 하지만, 사무배분과 기능수행에 있어서는 수평적인 관계에 서도록 하고 있다.¹⁹⁾ 즉, 州와 지방자치단체의 독자적인 권리를 보장하고 있는 것이다.

16) 독일에서는 사무에 대한 개념이 명확하다. 즉, 사무(Aufgaben)란 처리되어야 할 현안의 문제이며, 공공사무(Öffentliche Aufgabe)란 공공단체의 업무가 공공행정에 의해 의무적으로 수행되는 것을 의미한다(Köbler/Pohl, 1991: 37).

17) 기본법 제 73조는 연방의 배타적 권한으로서 11가지의 사무를 열거하고 있다.

18) 기본법(GG) 제 84조 5항, 제 85조 3항 참조.

19) 특히, 연방과 지방자치단체간의 공동사무는 지방자치단체의 권한에 속하는 일정한 사무에 대하여 국가가 이 사무를 장려할 목적으로 지방자치단체와 공동계획을 수립하고, 이 계획의 집행에 국가가 보조금의 지원을 통하여 지방자치단체에 간여 또는 협동하는 사무이다. 이런 점에서 공동사무는 연방, 주 및 지방자치단체간의 공동관리(Mischverwaltung) 또는 공동재원조달(Mitfinanzierung)의 대상이 되는 사무이다(장지호, 1987: 192).



<그림 3> 사무배분에 따른 독일의 지방분권화

주의 사무는 기본법(GG)에서 연방의 배타적 행정사무를 예외로 하고 매우 광범위하다 (Thieme, 1997: 304). 대개 주의 사무는 연방헌법과 주헌법 그리고 주행정법 (Landesverwaltungsgesetz)을 통하여, 그리고 지방자치단체의 사무는 연방헌법과 주헌법 그리고 주에서 제정한 지방자치법, 이에 관련된 각종 시행령 및 시행규칙 그리고 주행정법에 의해 구분된다. 지방자치단체에 대한 국가위임사무의 지도 및 감독권한도 주내무성이 담당하고 있다(한국행정학회, 2002: 50).

(2) 사무배분의 원칙

독일의 사무배분과 관련한 3대 원칙은 ‘보충성의 원칙’(Subsidiaritätsprinzip)과 ‘전관할권(Allzuständigkeit)²⁰⁾의 원칙’ 그리고 ‘자기책임성(Eigenverantwortlichkeit)의 원칙’이다. 첫째, 기본법(GG) 제 23조 1항에 명시된 ‘보충성의 원칙’에 따라, 자치사무의 배분에 있어서 상급자치단체보다는 기초자치단체를 우선시킨다. 이것은 “중앙 또는 상급자치단체는 기초자치단체가 효과적으로 수행할 수 없는 사무만을 담당하는 것”을 의미한다. 둘째, 기본법(GG) 제 28조 2항에 명시된 ‘소관할권의 원칙’에 따라, 지방자치단체의 기본단위인 ‘게마인데’(Gemeinde)가 어떠한 사무를 맡을 수 있고, 또 맡아야 할 것인가를 스스로 결정 및 관리할 수 있다. 즉, 지방자치단체의 모든 사무를 전적으로 ‘게마인데’가 결정하고 관리할 수 있다는 것이다. 실제로 독일에서 대부분의 행정사무의 집행은 기초지방자치단체인 ‘게마인데’가 담당하고 있으므로(Knemeyer, 1997: 204), ‘게마인데’는 집행권의 가장 중요한 부분인 것이다. 셋째, 기본법 제 28조 2항에서는 또한 “게마인데(Gemeinde)에게는 법률의 범위내에서 그 지역사회의 모든 사무를 자기책임下에 규율할 권리가 보장되어야 한다는 기초자치단체의 ‘자기책임성(Eigenverantwortlichkeit)의 원칙’을 선언하고 있다(하인리히 솔러/김해룡역, 1994: 39).²¹⁾ 이러한 세 가지 원칙에 의거하면, 독일의 행정구조가 하위단계인 기초자치단체에 우선적으로 많은 행정사무를 분배한다는 ‘분권화(Dezentralisierung) 원칙’에 지배되고 있음을 의미한다(장지호, 1987: 30-31).

20) 독일기본법 제 28조 2항에 따르면, “지방자치단체들은 지역적 공동체(örtliche Gemeinschaft)의 모든 사무(Alle Angelegenheiten)를 법률의 범위내에서 자기책임하에 규율할 수 있다”라고 명시되고 있다. 그러나 同조항은 게마인데의 ‘소관할권’을 ‘법률의 범위’라는 단서조항으로 그 한계를 명시하고 있다(Hesselberger, 1999: 207).

21) 이밖에도 Scholler는 도로 및 학교건설, 소방서 설치, 지역계획, 소지역의 교통 및 에너지공급, 하수 및 쓰레기처리 그리고 상수도공급 등과 같은 사무에는 원칙적으로 지역공동체가 보편적으로 그러한 사무를 관할 할 수 있다는 ‘보편성의 원칙’(Universalitätsprinzip)을 제시하고 있다.

<표 1> 연방과 지방자치단체의 사무내용

행정	국가(연방)사무	주사무	계마인데 사무	계마인데연합(郡) 사무
사무형태	위임, 지시사무	위임, 지시사무	자치, 위임, 공동사무	자치, 위임, 지시, 공동사무
사무의 판별기준	① 전국적 이해관계성 ② 전국민의 균등한 생활조건 제공 ③ 기본법 73조 사항	① 기본법 제 74조 (경합적 입법사항)	① 전관할권 ② 보충성의 원칙 ③ 자기책임성의 원칙	① 경제성 ② 행정사무의 통일성
담당사무의 종류	<ul style="list-style-type: none"> - 외교 및 국가방위 - 연방에 의한 국적사무 - 여권제도, 출입국사무, 범죄인 인도사무 - 통화 및 조폐사무 - 항공교통사무 - 우편사무 및 장거리 통신제도에 관한 사무 - 기타 기본법(GG) 제 73조에 규정된 사무 	<ul style="list-style-type: none"> - 일반 주행정사무 - 경제행정사무 - 농업, 부양 및 산림사무 - 환경보호사무 - 교육, 과학 및 문화사무 - 사회 및 보건사무 - 사법사무행정 - 재무행정사무 	<ul style="list-style-type: none"> - 계마인데 행정사무 - 재무행정사무 - 법무,公安 및 질서유지 사무 - 학교 및 문화사무 - 사회 및 보건사무 - 건축행정사무 - 공영시설 행정사무 - 경제·교통행정사무 	<ul style="list-style-type: none"> 超지방적 사무 - 2개 이상의 계마인데간의 郡도로건설
				<ul style="list-style-type: none"> 보완사무 - 병원 및 양로원건설 - 에너지 공급사업 - 실업학교
				<ul style="list-style-type: none"> 조정사무 - 병원간의 재정조정사무
				<ul style="list-style-type: none"> 국가위임사무 - 식료품검사 - 건축감독 - 재난보호 - 자연보호 - 보건 등

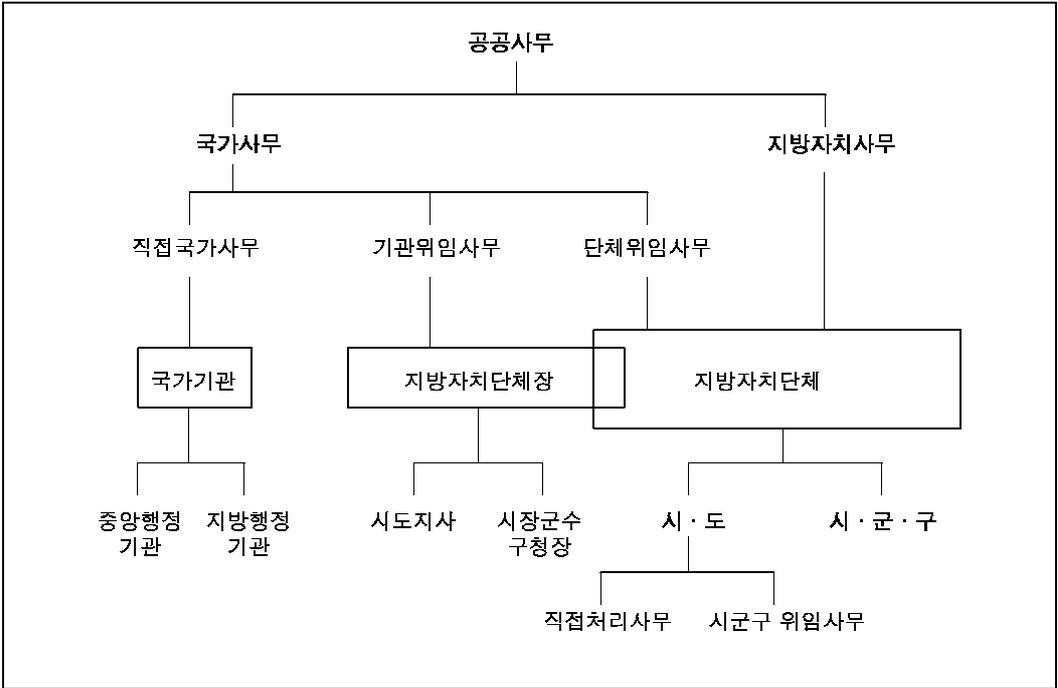
자료: Thieme, Werner Aufgaben und Aufgabenverteilung, in König, Klaus/ Siedentopf, Heinrich(Hrsg.), Öffentliche Verwaltung in Deutschland, Baden-Baden; Nomos Verlagsgesellschaft, 1997: 303-324.

2) 한국

(1) 중앙집권적 특성에 따른 지방분권화

우리나라는 연방국가인 독일과는 달리 중앙집권적인 단일국가적인 특성 때문에, 중앙과 지방간의 사무를 헌법상 명확하게 구분하고 있지 않다. 즉, 헌법은 독일의 연방기본법처럼 사무에 관하여 열거하는 방식으로, 도 및 광역시와 권한배분의 문제를 조정하고 있지 못하다. 또한 지방자치단체의 종류도 헌법상 명시적으로 규정하기보다는 입법사항으로서 지방자치법²²⁾에서 규정하고 있다.²³⁾ 따라서, 지방자치단체의 사무의 수행근거 규정도 헌법에서

구체적으로 규정되어 있지 않다. 이것은 지방분권화의 의지를 헌법차원에서 선언하지 못하는 흠결을 나타낼 뿐만 아니라, 지방자치단체의 자치권을 法令의 범위내로 제한함(헌법 제 117 조 1항)으로써 그 범위를 축소시키는 문제점이 제기된다.



자료: 『중앙-지방간 사무재배분 원칙의 정립과 지방이양대상 권한 및 사무발굴을 위한 연구』, 한국행정학회, 2002: 113에서 응용.

<그림 4> 시·도 및 시·군·구의 사무배분체계

<그림 4>에서 보면, 중앙집권적인 국가인 우리나라의 현행법체계(지방자치법 제 9조 및 제 93조)에 의한 공공사무는 국가사무와 자치사무로 구분된다. 여기서 국가사무는 다시 국가가 자신의 행정기관을 통하여 직접 처리되는 ‘직접국가사무’, 지방자치단체에 위임하여 처

- 22) 현행 지방자치법 제 2조 1항에서는 두 종류의 지방자치단체를 규정하고 있다. 즉, 상급지방자치단체로서 특별시, 광역시 및 도 그리고 기초자치단체로서 市, 郡 및 (자치)구가 그것이다.
- 23) 독일은 상기한 대로, 기본법(GG) 제 28조 2항에서 지방자치단체의 종류와 그 자치고권을 상급지방자치단체로서 ‘게마인데연합’(Gemeindeverbände)과 ‘군’(Kreise)으로 구별하였고, 기초자치단체로서 ‘게마인데’(Gemeinde)를 명시적으로 규정한 반면에, 한국의 경우에는 지방자치단체의 종류를 헌법에서 직접 정하지 않고 입법사항으로 위임되어 있다.

리되는 ‘단체위임사무’ 그리고 지방자치단체의 長에게 위임하여 처리되는 ‘기관위임사무’로 구분된다. 여기서 지방자치단체의 자치사무는 시도가 처리하는 자치사무와 시군구가 처리하는 자치사무로 구분된다. 시도의 자치사무는 다시 시도가 그의 행정기관을 통하여 직접 처리하는 사무(직접처리사무)와 시군구 또는 그의 장에게 위임하여 처리하는 사무(시군구 위임사무)로 구분된다.

그러나 우리의 경우, 중앙정부와 지방자치단체간의 사무배분은 他국가에서 보기 드물 정도로 불균형적이라 할 수 있다. 1998년 1월 현재 총 1만 7천 건에 달하는 ‘법령상의 사무’중 중앙정부가 직접 처리하는 ‘국가사무’의 비율이 68%로 3분의 2이상을 차지하고 있다(표 2 참조). 지방자치단체가 처리 또는 관여하는 법령상의 자치사무는 법령상의 사무 전체의 25% 정도이다. 여기에 지방자치단체가 처리하고 있기는 하나 중앙정부의 비교적 강한 통제가 작용하는 지방위임사무도 7% 정도를 차지하고 있다. 지방자치단체가 수행하는 법령상의 사무자체가, 자치사무와 국가위임사무를 포함하여 국가 전체 법령상 사무의 30% 밖에 되지 않고 있다(한국행정학회, 2002: 59).

<표 2> 법령상 사무의 처리주체별 배분비율 변화

계	국가사무	지방위임사무	지방사무
1994. 1	15,774 (100%)	11,744 (75.0%)	1,920 (12%) 2,110 (13%)
1996. 1	15,774 (100%)	11,646 (74%)	1,246 (8%) 2,882 (18%)
1998. 1	17,303 (100%)	11,755 (68%)	1,223 (7%) 4,325 (25%)

자료: 『중앙-지방간 사무재배분 원칙의 정립과 지방이양대상 권한 및 사무발굴을 위한 연구』, 한국행정학회, 2002: 60에서 재인용.

(2) 사무배분의 원칙

우리나라의 경우, 헌법상에 사무배부에 관한 명시적이고 규정이 없는 상황에서, 사무배분에 관한 원칙이라고 해 봐야, 지방자치법 제 10조와 제 11조에서 언급한 정도이다. 이처럼 국가와 지방자치단체간 그리고 광역자치단체와 기초자치단체간의 분권적 사무배분을 위한 대원칙과 철학의 부재는 지방자치의 본질적인 부분을 훼손할 소지가 있다.

사무배분에 있어서, 지방자치법 제 10조 1항에는 광역자치단체의 사무로 광역적 사무, 동일기준사무, 통일적 사무, 연락조정사무, 독자처리 부적당 사무, 대규모시설 설치관리사무

등 6개의 유형을 규정하고 있다. 또한 지방자치법 제 11조는 국가의 존립에 필요한 사무, 전국적으로 통일적 처리를 요하는 사무, 전국적 규모의 사무, 지방자치단체의 기술 및 재정능력으로 감당하기 어려운 사무를 규정하고 있다.

상기한 지방자치법 제10조와 제11조의 전제하에서 사무배분의 기본원칙을 끌어낸다면, <표 3>에서와 같이 요약할 수 있다.

<표 3> 국가사무와 지방사무의 배분원칙과 기준

구 분	사무배분의 원칙과 기준
국가사무	① 국가존립성 ② 전국통일성 ③ 전국가성
지방사무	국가존립성, 전국통일성, 전국가성을 제외한 모든 사무

자료: 『중앙-지방간 사무재배분 원칙의 정립과 지방이양대상 권한 및 사무발굴을 위한 연구』, 한국행정학회, 2002: 124.에서 재인용.

<표 3>에 의한 원칙에 따르면, 국가존립성, 전국통일성 그리고 전국가성이라는 원칙에 해당하지 않는 모든 사무는 지방사무화해야 한다는 틀을 적용하고 있다. 어떻게 보면, 매우 합리적이 원칙과 기준이라고 생각되지만, 이러한 규정의 기준들이 모호함을 배제할 수는 없다. 첫째로 국가존립성과 관련된 사무로는 외교, 국방, 사법 등의 사무를 열거하고 있지만(지방자치법 제 10조 제 1호), 이러한 사무들이 반드시 국가기관이 처리해야 할 필연적인 이유는 존재하지 않는다. 예를 들면, 지방업무와 관련된 외교는 지방자치단체가 국가의 감독하에 수행하는 것이 바람직하다. 또한 각 지방자치단체마다 그 행정·재정능력이 현격히 차이가 나기 때문에, 일부의 사무는 어떤 지방자치단체에게는 가능하나, 다른 지방자치단체에게는 수행능력이 없을 수도 있다. 따라서 전국가적, 전국적인 통일성이란 기준을 사무배분의 원칙으로 일반화하기에는 무리가 있을 수도 있다. 중요한 것은 상기한 원칙을 逆으로 생각하여, 모든 사무를 지방사무로 전제하고 난 후에, 국가사무의 3원칙에 해당하는 사무를 선별하여, 국가사무화 한다면, 유럽에서 말하는 ‘보충성’과 ‘소관할권’의 논리와 비슷해짐을 발견할 수 있다. 이것은 적어도 사무수행에 있어서 분권화의 개념이 중심이 된다는 것을 의미한다.

3. 독일 및 한국의 지방분권화에 따른 사무배분원칙의 비교평가

독일은 상기한 바 대로, 州가 지방자치단체를 규율하는 실질적인 행정단위로서, 상급지방자치단체인 군(Kreis) 또는 게마인데연합(Gemeindeverbände)과 기초자치단체인 게마인데(Gemeinde)간의 사무배분은 지역적 사무를 게마인데에 우선적으로 배분한다는 ‘보충성의 원칙’(Subsidiaritätsprinzip)과 지역사무에 대한 ‘소관할권’(Allzuständigkeit)의 원칙’ 및 ‘자기책임성’(Eigenverantwortung)의 원칙’에 의해 이루어지고 있다.

상기한 원칙들에 의해 입각하여, 지방의 기초자치단체들은 공공행정의 가장 중요한 집행기관으로서 사무들을 수행하고 있다. 실제로 이들 기초자치단체들은 모든 법률에서 실행이 요구되는 사무의 약 70-80%를 수행하고 있다. 사무수행시, 지역공동체(örtliche Gemeinschaft)의 모든 사항들은 자기책임의 원칙에 근거하여 ‘소관할권’이 보장된다. 이때, 연방과 주는 자신들의 이해관계를 이유로 인습적인 관할영역의 침해는 용납되지 않는다(Schmidt-Eichstaedt, 1998: 336).

한국의 경우, 지방자치법 제 10조 제 1호에서 규정된 국가존립성, 전국통일성 그리고 전국가성이라는 원칙에 해당하지 않는 모든 사무는 지방사무화해야 한다는 틀에서 지방자치사무가 수행되고 있다. 그러나 독일과 비교하여, 다음과 같은 두 가지의 문제가 나타나고 있다.

첫째, 상급지방자치단체와 기초자치단체간의 수직적 관계가 문제이다. 현행 지방자치법 제 8조 3항에서는 지방자치단체가 법령이나 상급지방자치단체의 조례에 위반하여 사무를 처리할 수 없다고 규정하고 있다. 동조항은 지방자치법 제 9조 1항²⁴⁾과 함께 한국에서도 지방자치행정은 국가의 法令의 범위내에서 이루어지고 있는 근거규정이라 할 수 있다. 그러나 동조항은 독일의 경우와 달리 지방자치단체간의 관계가 계서관계에 있는 것으로 해석할 근거규정으로서의 의미를 갖는 것으로 해석된다. 왜냐하면, 기초지방자치단체는 국가(중앙정부)의 법령하에서 뿐만 아니라, 상급자치단체의 조례의 범위내에서 그 사무를 처리해야만 하는 것으로 되어 있기 때문이다. 이때 상급지방자치단체의 조례는 법령하에서 기초자치단체의 사무처리에 대한 일반적인 기준을 구체화하는 역할을 하는 것으로 볼 수 있다. 이러한 지방자치법 제 8조 3항의 규정으로 한국에서의 상급 및 기초지방자치단체간에는 상하의 계서관계가 존재하는 것으로 볼 수 있을 것이다(김해룡, 1990: 17).

24) 지방자치법 제 9조 1항: 지방자치단체는 그 관할구역의 자치사무와 법령에 의하여 지방자치단체에 속하는 사무를 처리한다.

<표 4> 한국과 독일간 지방분권화에 따른 사무배분의 비교

국 가	독 일	한 국
사무형태	자치, 위임, 공동사무	지방자치단체사무
사무배분의 기본원칙	① 보충성의 원칙(기본법 제 24조) ② 소관할권의 원칙 (기본법 제 28 조 2항) ③ 자기책임성의 원칙 (기본법 제 28조 2항)	① 주민의 편의 및 복리증진 (지방자치법 제 8조 1항) ② 상급지방자치단체의 우선원칙 (지방자치법 제 8조 3항) ③ 국가존립성, 전국통일성, 전국가성의 제외한 모든 사무 (지방자치법 제 10조 제 1호)
지방자치단체 담당사무의 종류	- 일반행정사무 - 재무행정사무 - 법무,公安 및 질서유지 사무 - 학교 및 문화사무 - 사회 및 보건사무 - 건축행정사무 - 공영시설 행정사무 - 경제 및 교통행정사무	- 지방자치단체의 구역, 조직 및 행정 관리 등에 관한 사무 - 주민의 복지증진에 관한 사무 - 농림상공업 등 산업진흥에 관한 사무 - 지역개발 및 주민의 생활환경시설의 설치·관리에 관한 사무 - 교육체육문화예술의 진흥에 관한 사무 - 지역민방위 및 소방에 관한 사무

독일의 경우, 기본법 제 28조 1항²⁵⁾은 연방과 각 州들에 있어 지방자치제도의 보장을 위하여 ‘동질성의 조항’(Homogenitätsklausel)에 따라 국가수준에서의 민주주의적 원칙과 질차상의 규준이 확립되었고, 이를 기초자치단체인 게마인데 수준에도 그대로 적용하여 규율하고 있다(Knemeyer, 1997: 205). 이는 연방과 州는 동일선상에 놓여 있으며, 州와 지방자치단체간에도 법률적인 수직관계에는 있지만, 사무배분과 기능수행에 있어서는 수평적인 관계에 있음을 선언하고 있는 것이다.

둘째, 자치사무 관할권배분에 있어서, ‘상급(광역)지방자치단체의 우선원칙’이 문제이다. 지방자치법 제 10조 1항 제 1호에서는 시·도(상급자치단체)의 사무유형을 사무배분 기준이라는 형식으로 열거하고, 제 2호에서 시·군·자치구의 사무는 제 1호의 상급지방자치단체의 관할에 속하지 않는 것이 그 관할권에 귀속된다는 형식으로 규정하고 있다. 이러한 제 10조 1항은 상급 및 기초자치단체간의 사무를 카타로그화 시켰고, 상급자치단체의 관할 하에 속하지 않는 사무는 기초자치단체의 관할에 속하는 것으로 해석을 가능케 하기 때문에, 독일의 경우처럼 기초자치단체가 지역사향에 관한 사무의 ‘소관할권’(Allzuständigkeit)을

25) 각 주의 헌법질서는 기본법의 공화적, 민주적 및 사회적 법치국가적 원리에 합치하여야 한다. 주(Land), 군(Kreis) 및 게마인데(Gemeinde)의 주민은 보통·직접·자유·평등 및 비밀선거에 의하여 선출된 대표기관을 가져야 한다. 군과 게마인데의 선거에서 유럽공동체 회원국의 국적을 가진자는 유럽공동체법의 규정에 따라 선거권과 피선거권을 가진다. 게마인데에서 게마인데의회가 선출기구를 대신할 수 있다.

갖게 되는 듯한 인상을 주고 있다. 그러나 상기한 지방자치법 제 8조 3항과 연결하면, 상급 지방자치단체가 조례를 통하여 기초지방자치단체를 실질적으로 통제할 수 있다. 따라서, 상급자치단체가 특정한 사무의 관할을 주장하면, 기초자치단체는 거기에 따라야 하는 관계가 성립되는 것이다(김해룡, 1990: 18-19). 이런 측면에서 볼 때, 한국에서의 상급 및 기초자치단체간의 사무배분은 일단 ‘상급지방자치단체의 우선의 원칙’이 성립되는 것이다.

이러한 현상은 물론 독일의 사무고권이 우선적으로 기초자치단체인 게마인데에 속하다는 독일의 ‘순관할권의 원칙’과 지역사무에 자기책임을 근거로 하는 ‘자기책임성의 원칙’에도 배치된다. 이러한 사실에서 보면, 한국과 독일에서의 상급 및 기초자치단체간의 사무배분의 시각은 큰 편차가 있다. 즉, 우리가 추구하는 지방자치의 의미가 기초지방자치단체 차원에까지 분권화를 시킬 것으로 이해할 것인가, 그렇지 않으면 중앙행정의 집권화 된 현상을 상급지방자치단체 수준까지 만이라도 분권화를 시키는데 만족하고, 지방자치단체들간의 사무 및 기능 배분은 上級이든 기초지방자치단체 어느 쪽이든지 업무의 원활한 수행원리에 비추어 그 사무 관할권의 우선이 주어져도 무방한 것으로 해석되어야 할 것인지의 문제에 대하여 딜레마에 서게 된다.

IV. 한국의 정책방향

1. 독일의 지방분권화 이론모델의 수용가능성

1) 보충성의 원칙에 따른 분권화 및 사무배분

‘보충성 원칙’은 국가운영의 중심축(Hauptachse)이 지방자치단체가 되어야 한다는 지방자치단체 중심의 배분원칙을 확실히 설정한다는 데 중요한 의미가 있다(Dubach, 1996: 19-20). 이것은 다음과 같은 두 가지의 의미를 지닌다. 첫째는 기초행정단위 또는 기초공동체에서 보다 잘 수행할 수 있는 일에는 상급행정단위 또는 상급공동체가 관여해서는 안된다는 것이다. 결국, 사무수행과 관련하여, 중앙정부 또는 광역자치단체는 어느 정도 보조적인 역할만 하라는 것이다. 둘째, 상기한 중앙의 보조적인 역할이란 상급행정단위가 기초행정단위에 대하여 재정보조 등과 같이 기초공동체가 일차적으로 활동할 수 있는 여건을 조성해 주어야 한다는 것이다.

상기하였듯이, 이러한 보충성의 원칙에 의하면, 모든 공공사무의 처리 권한은 법률에 특별한 규정이 없는 한 원칙적으로 기초지방자치단체의 권한에 속하게 된다. 공공사무를 국가사

무로 배분하는데 오히려 법령의 근거가 필요하며, 이와 같이 국가사무로 규정하기 위해 국가는 그 특별한 사유를 입증해야 하는 것이다(한국행정학회, 2002: 65).

그러나 '보충성의 원칙'은 야누스 얼굴(Janusgesicht)을 갖고 있다. 왜냐하면, 제안된 행동의 목표가 어느 지역에 의해 충분히 달성될 수 없고 따라서 제안된 행동의 규모나 효과에 의하여 중앙이 더 잘 달성할 수 있다면, 중앙이 그 권한을 행사할 수 있기 때문이다(Gülbay, 1997: 258-261). 결국 '보충성의 원칙'은 그 적용에 있어서, 중앙과 지방 또는 상급지방자치단체와 기초지방자치단체간의 상대성(Relativität)의 논리에 맞물려 있다(Dubach, 1996: 55-56). 그러나 '보충성의 원칙'을 '기초자치단체 우선의 원칙'으로 간주한다면, 지방자치법 제 10조 3항은 '보충성의 원칙'을 지지하는 중요한 단서 조항으로 해석될 수 있다. 즉, 광역 및 기초자치단체간 사무가 서로 경합하는 경우에는 시군구에서 우선적으로 처리한다는 원칙을 규정함으로써, 적어도 광역 및 기초자치단체간 사무배분에는 '보충성의 원칙'이 적용되고 있는 것으로 파악할 수 있다.

2) 소관할권의 원칙의 수용가능성

지방자치법이 사무배분의 방식 내지 기준으로 제 11조에서 국가사무를 규정하고 이에 속하지 아니하는 사무를 지방자치단체의 자치사무로 규정한 것은 방법론적으로는 타당하다. 왜냐하면, 지방자치단체의 자치사무는 일일이 열거하여 규정할 수 없기 때문이다. 따라서 제 11조의 제 1호에서 제 7호에 이르는 국가사무를 제외하고, 그리고 법령에 특별한 규정이 없는 한 나머지 사무는 지방자치단체의 자치사무로서 규정할 수 있는 것이다. 이것은 이미 우리 법률에서 독일의 '소관할권의 원칙'을 묵시적으로 수용한 것으로 이해될 수 있다. 다만, 지방자치법 제 11조는 사무배분의 기준을 정하고 그에 속하지 아니한 사무를 한정적으로 열거하지 아니하고 단순히 예시함으로써 사무배분을 대단히 불충분하게 행하고 있다. 또한 각 개별법에서는 제 11조에 속하지 아니하는 사무도 국가사무로 분류하는 경우가 적지 아니하여, 사무배분이 명백하지 않은 경우가 많아, 제 11조의 취지를 거의 살릴 수 없다(한국행정학회, 2002: 118).

특히, 광역과 기초자치단체간의 사무의 재배분과 중복적인 배분상태의 해결은 이론상 개별법령의 정비를 통해서만 가능하게 보인다. 그러나 개별법의 방대함으로 인하여, 모든 개별법령에 규정된 사무배분을 완벽하게 재정비한다는 것이 현실적으로 불가능하다. 따라서 사무배분을 명확히 하기 위해서는 우선 배타적인 국가사무를 한정적으로 열거하되, 이에 속하지 아니하는 사무는 지방자치단체가 '소관할권'을 행사할 수 있는 방식으로 전환될 필요성이 절실하다.

헌법적 차원에서, 제 117조 1항에서 규정하였듯이, 지방자치를 주민의 복리에 관한 모든 사무의 처리로서 보장하고 있다. 이는 지방자치를 대상적으로 보장하고 있는 것이다. 즉, 어떤 사무가 지방자치단체의 사무로 되는가 하는 것이 개별적인 법률로 정해지는 것이 아니고, 반대로 법률에 별도의 규정이 없는 한 주민의 복리에 관한 사무가 포괄적으로 지방자치단체의 사무가 되는 것이다. 따라서 지방자치법 제 9조에 규정된 지방자치단체의 사무는 모두 지방자치단체의 사무가 된다. 이러한 사무배분의 기본방식은 독일의 ‘*쉴관할권(Allzuständigkeit)*’의 원칙을 간접적으로 수용한 것으로 이해할 수 있다.

실제로, 특정 사무를 광역자치단체와 기초자치단체 중 어디에 귀속시켜야 하는지를 판단하기는 쉽지 않다. 그렇다고, 모든 사무를 광역과 기초자치단체에 분류하여, 법률로 정하기도 또한 쉬운 작업이 아니다. 따라서 사무수행에 대한 큰 기준과 원칙은 지역의 사무는 해당 지역에 관할권을 주어야 한다는 ‘*쉴관할권의 원칙*’을 기본원칙으로 수용하자는 것이다. 이때, 이러한 ‘*쉴관할권의 원칙*’은 지방자치단체가 갖고 있는 인적, 물적, 재정적인 능력에 의존한다. 즉, 이러한 능력의 차이와 그 지방의 필요성에 따라서 각 지방자치단체가 선정하는 업무는 다를 수도 있다. 여기에서 우리의 각 도 및 광역시들은 기초자치단체들에게 배분되는 사무와 기초자치단체의 사무수행능력을 판단해야 한다.

2. 합리적 사무배분을 위한 원칙과 기준의 재정립

광역자치단체와 기초자치단체간 사무배분을 합리적으로 재배분하기 위해서는 우선 지방자치법 제 8조 이하에 규정되어 있는 사무배분의 원칙과 기준을 보다 체계적이고 구체적으로 재정립할 필요가 있다. 그 다음으로, 유럽의 지방분권화 운동의 차원에서 특히, 독일의 경우에서 적용되었던 제 원칙의 도입을 고려해 볼 수 있다. 상기의 두 가지 기준을 고려하여, 사무배분을 위해 다음의 네 가지의 정책방향을 제시할 수 있다.

첫째, 지역주민의 편의 및 복리증진의 원칙이다(지방자치법 제8조 1항). 일차적으로 어떤 사무를 수행하는데 있어서, 동사무가 지역주민의 편의나 복리증진에 직접적인 관련이 있는가를 판단해야 한다. 즉, 해당 지역주민의 생활과 직접적으로 관련되는 이해관계가 있다면, 동사무는 해당지역인 기초자치단체에 배분되는 것이 바람직하다. 이러한 원칙은 사무가 기초단위에서 수행되어야 한다는 유럽의 ‘*보충성의 원칙*’과 지역사무에 대한 권한과 책임을 강조하는 독일의 ‘*쉴권한성의 원칙*’에 근거하는 것이다.

〈표 5〉 중앙사무의 지방분권을 위한 전국 시·도지사협의회에서 경상북도의 건의사항

구분	1회 (99.5.7)	2회 (99.9.10)	3회 (99.11.27)	4회 (00.3.28)	5회 (00.10.12)	6회 (01.7.4)	7회 (01.8.8)	8회 (01.10.13)	9회 (02.4.24)
경북	농어촌 운행버스 면세유 공급	공동 안전	『경주 세계문화엑스포20 00』 행사 협조	농어촌 쓰레기 종합처리시설 등 설치비 지원확대	매장문화재 발굴비용 국가지원 확대	-	도시계획시설(도로) 설치시 농지조성비 전액감면	특별지방행정기관 의 지방자치단체 이관	농업용 폐비닐 수거촉진 및 재활용시설 확충

자료: 전국 시·도지사협의회 회의자료 및 건의사항 추진현황자료, 1999-2002에서 발췌정리

둘째, ‘행정사무의 통일성’과 ‘경제성’의 원칙이다. 예를 들면, 일정 사무가 한 기초자치단체의 범위를 벗어나 인근의 타 기초자치단체에게도 그 범위를 확대시킬 경우, 규모의 경제효과를 고려해야 한다. 앞서서도 언급하였듯이, 독일의 경우 상수도, 교통 및 쓰레기처리업무와 같은 사무들은 상기한 이유 때문에, 인접한 군(Kreis)이나 주로 사무의 상부이동현상이 나타나고 있는 것이 현실이다. 따라서 사무의 범위가 기초자치단체의 수준을 넘어서고, 규모의 경제를 가져올 수 있는 사무인 경우에는 그 관할권을 상급자치단체가 행사하는 것이 바람직하다.

셋째, 조직 및 직무상 사무중복의 검토가 선행되어야 한다. 광역자치단체와 기초자치단체간 사무의 중복적인 배분은 단지 직무의 중복으로 이어지게 된다. 따라서 이러한 직무의 중복을 해소하기 위해서는 광역과 기초자치단체의 사무배분에 대한 종합적인 검토와 이에 따른 재조정이 필요하다. 사무배분은 개별법령에 규정되어 있는 단위사무뿐만 아니라 조례나 규칙과 같은 자치법규와 단체장의 지침, 훈령, 통첩, 예규에 따른 사무까지 포함하고 있으므로 법령상 광역자치단체와 기초자치단체의 사무를 합리적으로 배분하였다고 할지라도 광역자치단체의 기초자치단체에 대한 자의적인 권한 침해와 이로 인한 사무의 중복이 발생할 수 있다. 또한 이러한 법령에 의하지 않은 사무배분상의 중복은 자칫 상급기관인 광역자치단체에게는 권한만 부여하고, 기초자치단체에게는 책임만 부여하게 되어 권한과 책임의 불균형을 초래할 수 있다(홍준현, 1998: 157-158).

따라서 지방분권화에 따른 사무배분을 명확히 하기 위해서는 먼저 배타적인 국가사무를 한정적으로 열거하되, 이에 속하지 아니하는 사무는 지방자치단체의 자치사무로 구분하는 방식이 타당하다(한국행정학회, 2002: 118). 또한 광역자치단체에 위임된 국가사무를 법령에 의하지 않고는 기초자치단체에 재위임하는 것을 방지해야 한다. 만일, ‘보충성의 원칙’에 의거하여, 국가사무가 기초자치단체에 의해서 수행되는 것이 광역자치단체에 의해 수행되는 것보다 더 효과적이고 합리적이라면, 개별법령을 통하여 위임되는 것이 바람직 할 것이다. 이것은 광역과 기초자치단체간 업무의 중복을 방지하여 행정책임을 명확히 할 것이며, 기초자

치단체의 자율성을 확보하여 지역현안문제를 기초자치단체가 종합적으로 처리할 수 있도록 할 것이다. 여기에 그 동안 지자체간 동일업무의 중복추진에 따른 인력 및 예산의 낭비를 방지하기 위한 조직개편이 수반되어질 것이다. 이러한 조직개편은 궁극적으로 광역자치단체의 광범위한 기능을 축소시킬 것이다.

마지막으로, 특별지방행정기관의 점진적인 폐지원칙이다. 지방분권화의 적극적인 추진을 위해, 단기적으로 특별지방행정기관의 지방자치단체 이관이 필요하고, 장기적으로는 이러한 특별행정기관을 폐지하여 지방자치단체로 통합·추진하는 것이 바람직하다. 예를 들면, 지방노동청, 지방중기청, 지방보훈청, 지방환경청, 지방병무청 등이 그 대상이 될 것이다. 분권화와 지방자치단체의 자율성 확보를 위하여, 지방자치법 제11조에서 말하는 전국적인 통일성 유지와 고도의 전문성이 필요한 체신, 국세, 검찰 및 철도 등의 업무 외에는 과감하게 폐지시켜, 지방자치단체로의 이관이 요구된다(한국행정학회, 2002: 119). 이때, 광역자치단체는 사무상의 성격을 고려하여, 기초자치단체와 상호간의 기능조정후 합리적인 사무부터 이관을 해야 할 것이다.

V. 결 론

유럽대륙의 행정은 상이한 정부들이 유럽연합(EU)이라는 準국가(quasi-state)에 의해 거미줄처럼, 연결되어 있다. 그러한 거미줄망은 상위의 행정단위체와 하위의 행정단위체간 사무(Aufgaben)의 분권화를 통하여 상호 의존되어있다. 여기에는 바로 ‘보충성의 원칙’을 통하여, 가장 낮은 단계의 행정단위가 기초단위가 되는 것이다. 예를 들면, 독일 지방자치단체의 현대화 운동의 특징은 기초자치단체가 주도한 아래로부터의 분권화 운동이었다는 것이다. 왜냐하면, 정치적 영향력이 실제로 위에서 아래로가 아니라, 아래로부터 위로 행사되기 때문이다(Aufbau der Demokratie von untern nach oben)(Knemeyer, 1997: 206). 따라서 높은 단계의 연방정부나 州정부는 대부분의 중요한 법규 실행자인 지방자치단체에 의존하지 않을 수가 없다.

우리나라의 경우, 우선은 헌법이나 지방자치법 등에서 지방분권화를 위한 분권적 哲學이 없을 뿐만 아니라, 분권화에 대한 개념도 모호해서 사무배분에 대한 개념도 명확하게 정의되어 있지 못한 실정이다. 그러나 김대중 정부 출범이후인 1998년부터 지방분권화 작업은 다소 빠르게 진행되어, 1998년 한 해 동안 이양이 확정된 사무의 수가 1991년부터 1997년까지 이루어진 이양실적에 접근하고 있는 수준이기 때문이다. 또한 노무현 참여정부는 지방분

권을 국정과제로 선정하여 지난 2003년에는 지방분권과 지역균형개발을 구체화 시켜나갈 법률들을 국회에서 통과시켜 지방자치 역사에 기념비적인 업적을 쌓았다. 그러나 분권화 개혁의 시급성과 내용 등을 고려할 때, 이 역시 만족할 만한 수준이라 할 수 없다. 즉 지방분권의 내용에 있어, 아직 시대가 요구하는 수준의 분권화가 이루어지지 않고 있다는 뜻이다.²⁶⁾

따라서 여기에서 우리가 주목해야할 점은 독일의 지방분권화 운동은 중앙정부가 아니라 바로 주가 핵심주체가 되어 주도해 나갔다는 사실이다. 주는 지방자치 실현의 핵심적 역할을 하면서, 주차원의 법률적 제약을 완화하고, 가능한 '보충성의 원칙'에 의거하여, 지방자치단체의 자치권의 확대와 현대화를 추진시켰던 것이다. 따라서 사무배분과 관련하여, 중앙정부가 개별적 개입과 통제적 성격을 갖기보다는 가능하면 자치권을 지방자치단체에 부여할 필요가 있다. 물론, 여기에는 재정적인 지원도 포함된다. 결국, 분권화와 관련된 사무배분에서, 중앙정부가 조타장치를 잡는 것이 아니라, 직접 노를 저어야 하는 경우, 지방자치단체내에 있는 마을 연못에서 그렇게 해야 한다는 것이다.

26) 1999년이래 2002년 1월 현재까지 이양이 확정된 사무는 총 493개이고, 이양형태별 현황을 보면, 국가 → 지방이 277개 사무, 시도 → 시군구가 214개 사무 그리고 지방 → 국가로 이양된 사무는 2개이다; 자세한 내용은 지방이양추진위원회 (2002), 중앙행정권한의 효율적인 지방이양추진계획, 지방이양관계회의(2002.1.29-1.30) p. 43 참조.

【참고문헌】

- 경상북도. (2002). 도정현황.
 _____. (2002). 경북도정 2002.
 _____. (2002). 조례·규칙공포.
- 김해룡. (1990). 상급지방자치단체와 기초지방자치단체간의 기능배분, 『지방자치연구』, 2(2): 7-19.
 _____. (2001). 지방자치권의 내용에 관한 법령제정의 한계에 관한 연구: 독일에서의 논의를 중심으로, 『토지공법연구』, 11: 165-180.
- 대통령직 인수위원회. (2003). 지방분권과 국가균형발전추진.
- 피차스, 라이너(Pitschas, Rainer). (2001). 독일시민사회에 있어서의 지방자치정부와 시민 참여 제고, 『지방자치정보지』, 128: 9-13.
- 박준수. (1999). 유럽연합과 독일지방자치제도, 제민각.
- 반너, 게르하르트(Banner, Gerhard). (2001). 독일 지방정부의 개혁, 『월간 자치행정』, 154: 41-51.
- 이기우. (1990). 국가와 지방자치단체의 관계. 『지방자치연구』, 2(2): 21-46.
 _____. (2004). 지방자치단체의 사무체계에 대한 비판적 검토. 『지방행정연구』, 19(1): 3-28.
- 정부혁신지방분권위원회. (2004). 『분권형선진국가건설을 위한 지방분권 5개년 종합실행계획』.
- 장지호. (1987). 『서독지방자치론』. 대왕사.
- 정창화. (1996). 유럽연합(EU)法 수용에 대한 15개 회원국들의 입장과 그 발전방향으로서 보충성(Subsidiarity)원칙에 관한 고찰, 『서유럽연구』, 2: 151-182.
- 전국 시도지사협의회. (2002). 『건의사항 추진현황(제1회-제 9회)』.
- 지방이양추진위원회. (2002). 『중앙행정권한의 효율적인 지방이양추진계획』. 지방이양관계회의(2002.1.29-1.30).
 _____. (2002). 『지방이양 확정사무 이행계획-제 15차 지방이양추진위원회』.
- 하인리히 솔러/김해룡譯. (1994). 『독일지방자치법 연구』. 한울 아카데미.
- 한국행정학회. (2002). 『중앙-지방간 사무재배분 원칙의 정립과 지방이양대상 권한 및 사무발굴을 위한 연구』. 연구용역 최종보고서.
- 홍준현. (1998). 지방행정계층간 합리적 사무재배분 방안에 관한 연구, 『1998년도 춘계학술대회 발표 논문집』: 143-159.
- 홍준현 외. (2004). 사무구분체계의 재정립 방안. 『정부혁신지방분권위원회 자료』.

- Barnes, P. (1994). *Subsidiarity—a green light to distort industrial Competitiveness*, 2nd ECSA-World Conference, Brussels.
- Brunner, Manfred. (1994). *Das Subsidiaritätsprinzip als europäisches Prinzip*, in Merten, Detlef, *Die Subsidiarität Europas*, Berlin: Duncker & Humblot, : 9-22.
- Bull, Hans Peter. (1997). *Aufgabenentwicklung und Aufgabenkritik*, in König, Klaus/Siedentopf, Heinrich(Hrsg.), *Öffentliche Verwaltung in Deutschland*, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft: 343-355.
- Dubach, Alexander. (1996). *Integration und Subsidiarität*, Bern: Verlag Stämpfli +Cie AG.
- Emiliou, Nicholas. (1992). *Subsidiarity: An effective barrier against the Enterprise of Ambition?*, E.L.Rev: 383~392.
- Henneke, Hans-Günter. (1998). *Kreisverfassungen*, in Wollmann/Roth (Hrsg.), *Kommunalpolitik-Politisches Handeln in den Gemeinden*, Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung: 133-148.
- Jaedicke, Wolfgang/Wollmann, Hellmut. (1998). *Kommunale Spitzenverbände*, in Wollmann/Roth (Hrsg.), *Kommunalpolitik-Politisches Handeln in den Gemeinden*, Bonn : Bundeszentrale für politische Bildung: 306-322.
- Lehmann-Grube, Hinrich/Dieckmann, Jochen. (1997). *Verwaltung der großen Städte*, in König, Klaus/Siedentopf, Heinrich(Hrsg.), *Öffentliche Verwaltung in Deutschland*, Baden-Baden; Nomos Verlagsgesellschaft: 217-234.
- Gülbay, Zümrüt. (1997). *Vergleichende Werbung, Sübsidiarität und Europa: Die Richtlinie zur vergleichenden Werbung unter Beachtung des Subsidiaritätsprinzips im Recht der Europäischen Gemeinschaft*, Berlin: Berlin Verlag.
- Hesselberger, Dieter. (1999). *Das Grundgesetz - Kommenatr für die politische Bildung*, 11. Aufl., Bonn: Hermann Luchterhand Verlag.
- Köbler/Pohl. (1991). *Deutsch-Deutsches Rechtswörterbuch*, München: C.H.Beck.
- Knemeyer, Franz-Ludwig. (1997). *Verfassung der kommunalen Selbstverwaltung*, in König, Klaus/Siedentopf, Heinrich(Hrsg.), *Öffentliche Verwaltung in Deutschland*, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft: 203-215.
- Knemeyer, Franz-Ludwig. (1998). *Kommunale Selbstverwaltung erfordert funktionsfähige Organe*, in Akademie für politische Bildung, Tutzing

- (Hrsg.), Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, München : Landeszentrale für politische Bildungsarbeit: 111-118.
- Knemeyer, Franz-Ludwig. (1999). *Gemeindeverfassungen*, in Wollmann/Roth (Hrsg.), Kommunalpolitik-Politisches Handeln in den Gemeinden, Bonn : Bundeszentrale für politische Bildung: 104-122.
- Merten, Detlef. (1994). *Subsidiarität als Verfassungsprinzip*, in Merten, Detlef (Hrsg.), Die Subsidiarität Europas, Berlin : Duncker & Humblot: 77-96.
- Naßmacher, Hiltrud/Naßmacher, Karl-Heinz (1999), *Kommunalpolitik in Deutschland*, Opladen : Leske + Budrich.
- Neunreither, Karlheinz. (1991). "Euphoria about Subsidiarity?", political science and European Unification : Newsletter of the IPSA Research Committee on European Unification, Number 2 Spring.
- Osschatz, Georg-Berndt. (1994). *Die Mitwirkung der Länder an der europäischen Rechtssetzung als Mittel zur Wahrung des Subsidiaritätsprinzips*, in Merten, Detlef, Die Subsidiarität Europas, Berlin : Duncker & Humblot: 41-51.
- Pitschas, Rainer. (2002). *New Public Administration in Germany as a Good bye to Max Weber's Theory of Bureaucracy?-Government Reform between Managerialism, Rule of Law and Loss of Values, Workshop on Government Reform and the Role of Academic Theory*, Graduate School of Public Administrations, Seoul National University, Korea: 18-19.
- Pütter, Günter. (2000). *Verwaltungslehre*, 3. Auflage, München: C.H.Beck.
- Eichhorn, Peter/Wiechers, Matthias(Hrsg.). (2001). *Strategisches Management für Kommunalverwaltungen*, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Roth, Roland. (1998). *Lokale Demokratie 'von unten'. Bürgerinitiativen, städtischer Protest, Bürgerbewegungen und neue soziale Bewegungen in der Kommunalpolitik*, in Wollmann/Roth (Hrsg.), Kommunalpolitik - Politisches Handeln in den Gemeinden, Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung: 2-22.
- Rumpel, Erwin. (1998). *Reform der Reform?*, in Akademie für politische Bildung, Tutzing (Hrsg.), Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, München: Landeszentrale für politische Bildungsarbeit: 73-81.
- Schiedermeier, Edgar. (1997). *Die Regionalpolitik in der Europäischen Union -*

- Ausdruck europäischer Solidarität*, in Rinsche, Günter/Friedrich, Ingo (Hrsg.), *Europa als Auftrag - Von den Römischen Verträgen zur Politischen Union*, Wien : Böhlau Verlag: 161-170.
- Schmidt-Eichstaedt, Gerd. (1998). *Autonomie und Regelung von oben*, in Wollmann/Roth (Hrsg.), *Kommunalpolitik-Politisches Handeln in den Gemeinden*, Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, pp. 323-337.
- Schuppert, Gunnar Folke. (2000). *Verwaltungswissenschaft*, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Seele, Günter. (1997). *Verwaltung des ländlichen Raumes*, in König, Klaus/Siedentopf, Heinrich(Hrsg.), *Öffentliche Verwaltung in Deutschland*, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft: 235-255.
- Stein, Torsten. (1994). *Subsidiarität als Rechtsprinzip?*, in Merten, Detlef, *Die Subsidiarität Europas*, Berlin: Duncker & Humblot: 23-40.
- Streinz, Rudolf. (1999). *Europarecht*, 4. völlig neubearbeitete Auflage, Heidelberg : C.F.Müller.
- Thieme, Werner. (1997). *Aufgaben und Aufgabenverteilung*, in König, Klaus/Siedentopf, Heinrich(Hrsg.), *Öffentliche Verwaltung in Deutschland*, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft: 303-324.
- Wehling, Hans-Georg (1994), *Kommunalpolitik in Europa*, Köln: Verlag W. Kohlhamme.
- Weiss, Jürgen. (1994). *Die Subsidiarität zwischen Bund und Ländern nach Österreichischem Verfassungsrecht*, in Merten, Detlef, *Die Subsidiarität Europas*, Berlin: Duncker & Humblot: 53-60.