

地方自治의 政治力學模型

Intergovernmental Relations in Local Autonomy

金 基 玉

(한국지방 행정연구원 연구기획실장)

〈목 차〉

- I. 序 論
- II. 國家와 地方政府간의 政治力學理論과 實際
- III. 地方政府의 對應力의 形態·資源
- IV. 國家와 地方政府간의 政治力學關係 決定要因
- V. 國家와 地方政府간의 政治力學關係의 傾向

I. 序 論

1. 研究目的

地方自治制는 住民의 理想을 실현하고 政治·社會問題등 地域問題를 住民 스스로의 能力으로 처리하는 政治·行政의 手段으로서 그 存在價値가 인정된다. 그럼에도 불구하고 中央集權하의 地方行政形態에 익숙한 우리의 현실에서는 中央政府는 財源을 과도하게 장악하여 地方自治團體를 왜소화시키려고 하고, 地方自治團體는 끊임없는 투쟁을 中央政府와의 關係에서 지속하면서 住民參與, 公務員參與, 經營能力의 創出등을 도모하고 있다.

經濟成長을 뒷받침하는 行政能率의 極大化는 확실히 지난 4반세기동안 확실히 命題로서

우리 사회에 필요한 當爲性이 인정되었고 그로인한 成長의 果實로서 民主發展이 오늘 이 시점의 우리에게 제기된 것이지, 行政能率의 추구가 잘못된 결과로 民主化의 요구, 그 일환으로서 地方自治制의 시행이 절실했던 것은 아니라는 사실을 명백히 인식하여야 한다.

그러므로 中央과 地方의 政治力學의 측면에 있어서도 양자는 공통의 行政目的을 지향하여 協力者의 關係를 유지하는 것이 원칙이지 財源配分關係에서 볼 수 있는 것처럼 利害가 對立하는 關係에 있는 것이 아니라고 보아야 한다.

본 연구에서는 地方自治의 현실적 측면에서, 종래의 權力配分の 上下位階關係로 파악하였던 中央과 地方의 關係를 理論的·實證的으로 再定立함으로써 한국 地方自治의 이상적인 權力構造模型을 창출하는데 動機와 目的을 두고 논구하고자 한다.

따라서 본 연구는 地方自治時代에 부합되는 바람직한 새로운 關係, 즉 中央과 地方의 均衡維持, 權力分立, 自治權의 伸張을 基本理念으로 하여 모색하려 한다.

2. 研究範圍

政治力學의 측면에서 國家와 地方自治團體

간의 새로운 바람직한 관계에 대한 정립이 요구되는 것은 자연적 추세라고 할 수 있다. 따라서 새로운 관계의 모색을 위해서는 먼저 國家와 地方간의 具體的 作用形態, 環境과의 關係, 決定要因 등을 포괄하여 총체적으로 분석하는 것이 보다 現實的 妥當性을 갖는다.

따라서 分析의 對象은,

(1) 國家와 地方自治團體에 대한 關與

이에는 立法的, 司法的, 行政的 關與의 方法이 있으나, 본 연구에서는 국가를 行政府로 국한시켜 立法的, 司法的 關與를 제외한 行政的 關與에 한한다.

(2) 地方自治團體가 國家에 대해 影響力을 行使하는 關係

(3) 國家와 地方自治團體의 關係를 決定짓는 要因

(4) 關係의 實效性 保障이라는 범위까지 포함되어야 總體的인 分析이 가능해진다.

이와같은 전제하에 國家와 地方自治團體간의 關係實態를 全羅南道의 경우를 중심으로 분석하고 實態分析을 통해 도출된 問題點을 토대로 바람직한 새로운 關係設定을 위한 具體的 方案과 實效性을 保障키 위한 方案을 모색하고자 하였다. 특히 地方自治團體의 對中央影響力 分析에도 상당한 비중을 두어 분석하였다.

3. 研究方法

研究의 方法으로는, 文獻調查方法과 設問調查方法을 병행하였다.

研究를 추진하기 위한 理論的 基礎定立을 위하여 국내외 학자들의 문헌과 학위논문 및 각종 학술잡지와 내무부, 내무부 지방행정연

수원, 한국지방행정연구원, 전라남도에서 발간된 각종 연구보고서 및 행정자료들을 참고하였다.

設問調查는 國家와 地方自治團體간 政治力學에 관한 認識을 알아보기 위해 공무원을 대상으로 다음과 같이 실시하였으나 본고에서는 그 분석결과를 반영하지 아니하였다.

조사대상에 대한 標本抽出方法으로는 標本의 代表性을 감안하여 道本廳과 市·郡의 2개 階層으로 나누어 層化表出方法을 사용하였으며, 계층내에서 표출은 無作爲方法(random sampling)으로 하였다.

4. 用語의 定義

본 연구에서 政治力學이라 함은 地方自治에 있어서 國家와 地方自治團體간의 權限配分, 監督, 關與行態를 의미하고, 그에 관한 模型은 양자간의 動態的 關係定立을 의미하는 것으로 한정한다.

II. 國家와 地方政府간의 政治力學理論

1. 國家와 地方의 paradigma (Paradigm)

國家와 地方自治團體간의 政治力學을 고찰하기에 앞서 선행되어야 할 것은 “國家” 및 “地方自治團體”의 概念을 명확히 규정하는 일이다.

그것은 이 양자를 어떠한 範圍와 規模, 水準에 한하여 규정하느냐에 따라 양자의 關係類型 및 程度의 차이가 결정되기 때문이다.

“國家”라 할때는 통상 다음 의미로 사용된다.

(1) 협의로서 行政府를 지칭하는 것으로 中央政府라고도 한다¹⁾.

(2) 광의로서 行政府 뿐만 아니라 立法, 司法府까지 포함되는 總體的 意味에서 사용되기도 한다.

地方自治團體란 國家의 일부로서 一定地域을 기초로 국가아래서 그 구역내의 住民에 대해 지배하는 公法上的의 法人格이 부여된 團體라고 할 수 있으며 이는 上級自治團體와 下級自治團體로 구분된다.

이는 지방자치단체를 憲法에 의해 인정, 창조된 것이라고 보는 大陸法 계통의 團體自治概念에 의한 것이다.

반면 地方自治를 自然權으로 간주하는 英美의 住民自治概念으로는 중앙정부(govn't)에 대응되는 地方政府(local govn't)로서 일정지역을 근거로한 地方單位的 “政府”로 간주되고 있다.

위의 각 요소들을 전제로 國家와 地方自治團體간의 政治力學이란 “양자간에 있어서 制度的 내지 事實상 設定되었거나 發生하는 法的, 政治的, 行政的, 財政的, 諸般相互作用을 의미하는 것”이라 할 수 있다²⁾.

이 경우 국가를 行政府(the executive)에

1) 일반적으로 미국에서는 정부(government)라는 말이 즐겨 사용되는 경향이 있는데 대해, 유럽대륙 쪽에서는 국가(Starat' etat)라는 용어가 즐겨 사용된다. 따라서 “중앙정부”는 “국가”로 바꾸어 불러도 무방할 것이다.

(김남진, “중앙정부와 지방정부와의 관계발전과제”, 思想과 政策, 겨울호 1985. p.67)

2) 김기욱, 韓國地方自治論(서울: 정경사, 1990), p.47

국한하는 협의의 개념을 취할 것인가 혹은 행정, 입법, 사법을 포함하는 總括的인 광의로 규정하느냐에 따라 관계의 양상이 달라지는데³⁾ 現代 行政國家에 있어서 行政府가 國家機能의 핵심으로서 地方單位 政府와 광범하고 포괄적인 法的, 實質的 關係를 가지고 있음을 이유로, 본 研究에 있어서는 國家를 行政府(=中央政府)로 한정하여 地方과의 관계를 심도있게 分析하려 한다.

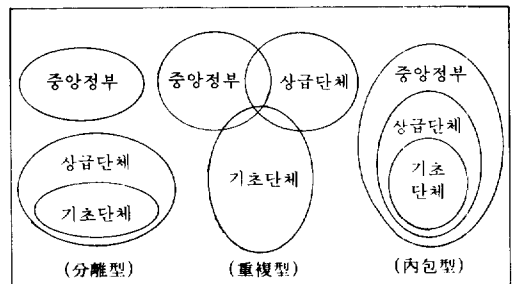
뿐만 아니라 中央과 地方의 관계에 上級自治團體와 下級自治團體의 力學關係까지 포함시키느냐 하는 문제가 대두되는 바, 中央이 下級 地方自治團體에 미치는 영향을 고려하여 분석의 대상으로 포함시켰다.

2. 政治力學的의 模型

[1] 라이트(D.S Wright)의 類型

라이트(D.S Wright)는 中央政府, 地方政府(상급-하급)등 각 정부수준간에 관계의 실질과 힘의 力學關係의 분석을 위해 分離型(separated type), 內包型(inclusive type), 그리고 重複型(overlapping type)의 3가지 유형을 제시하고 있다.

[圖 II-1] 政府間 力學關係類型



3) 한국지방행정연구원, 市·郡 指導機能에 관한 研究, p.14

(1) 分離型(seperated type).

分離型에서는 中央政府와 州政府가 關係를 이루어 각각 獨立의으로 자치권을 행사하는 한편, 地方政府는 州政府에 종속되어 二元的關係에 놓인다. 이 분리형은 덜런의 법칙(Dillon's Rule)에 입각하여 미국에 있어서 政府間 權力關係를 憲法的·法律的으로 설명하는데 적용되어 왔다.

덜런의 法則의 내용은,

<i> 地方自治權은 普通法상의 權利가 아니며,

<ii> 地方政府는 州政府의 피조물이기 때문에 州政府의 自由裁量에 따라 언제든지 철폐·창조할 수 있고,

<iii> 地方政府는 議會의 뜻(입법취지)에 따라야 하는 단순한 借地人(tenants)에 불과하다는 것이다.

이러한 고전적인 덜런의 법칙에 따라 美聯邦大法院은 聯邦政府와 州政府의 관계가 서로 독립되어 있고, 양자의 권한은 분명히 분리된 것으로 解釋하여 왔다.

그러나 이와같은 分離型은 시대에 뒤떨어진 것이며 사회적·정치적 현실에 부적합하여 더 이상은 타당하지 않게 되었다는 비판을 듣고 있다.

(2) 內包型(inclusive type)

內包型에 따르면 州政府와 地方政府가 모두 中央政府의 꼭두각시(minions)에 불과하고 완전히 依存的이며, 中央政府의 강력한 階層的 統制를 받는다라는 것이다.

이러한 內包型에 있어서의 각 정부의 형태 혹은 전략은 게임이론(game theory)으로 설명될 수 있는데, 예를 들어 中央政府가 자신의 機能이나 權力을 확대시키기 위해서는 州政府

나 地方政府의 기능을 축소시키거나 그 國家의 기능 자체를 확장하는 방법밖에 없다는 것이다.

우리나라는 중앙집권적 전통이 강하고 支配服從關係로서의 권위주의 성향이 농후하며 또 국제정치적 요인으로 인하여 內包型에 가깝다고 할 수 있다.

(3) 重複型(overlapping type)

重複型에 따르면, <i> 政府機能의 상당부분이 中央·州·地方政府에 의하여 동시에 작용하고 있고, <ii> 自治權이 제한되고 분산되어 있으며, <iii> 相互依存的이고, <iv> 政府간에는 協商·交換關係이면서 동시에 선의의 相互協調와 競爭의 關係가 이루어 진다는 것이다.

오늘날 國家내의 地域的 問題들은 하나의 自治團體가 전속적으로 처리하기는 어렵다. 우리의 경우를 보더라도 中央과 地方의 협조하에 처리되는 公管의 共同事務로서의 住民生活關係需要가 증대되고 있다. 따라서 中央政府와 각종 地方政府간의 기본적인 관계는 獨立的·對立的·階層的 關係이어서는 아니되며 그것은 協力的·相互補完的·交涉的인 성질을 갖는 관계이어야 한다. 그러므로 機能 및 事務配分을 논할 때에는 전술한 3개의 유형중 重複型을 채택하여 管轄權의 중첩과 權限의 분산을 전제로하는 複數組織配列(multiorganizational arrangement)을 이용함으로써 廣域의 行政需要에 대처하고, 地方自治의 實質的 活性化라는 목적을 달성하여야 할 것이다.

[2] 不平等, 平等, 對立力學關係型

(1) 權力關係型

中央政府가 우월한 지위에서 일방적으로 地方自治團體를 통제하는 不平等한 力學關係型

으로 地方自治團體를 中央의 下部 一線機關으로 보는 관념이다. 이러한 관계에서는 자치단체는 중앙정부의 一般的 後見的 監督을 받게 되기 때문에 自治團體는 법령의 규정이 없는 경우에도 中央政府로부터 行政統制를 받게 된다. 더구나 自治團體는 國家(중앙정부)의 委任事務에 놀려 住民의 福祉와 직결된 固有事務는 위축되며, 中央의 人事, 財政, 監査權의 오용과 남용으로 自治團體의 裁量權行使의 여지가 없고 自律性은 무력을 노출하지 않을 수 없다. 이러한 불평등한 관계는 絶對君主制의 잔재로서 현재 프랑스를 비롯하여 大陸型 國家들이 취하는 형태이다.

(2) 平等關係型

中央政府와 自治團體가 서로 대등한 지위를 갖는 관계로 보는 견해로서 英·美型 住民自治 形態를 갖는 국가에서 볼 수 있다. 상호간에 獨立性과 自律性을 인정하면서 中央政府와 自治團體간의 衡적으로 機能的 役割分擔을 통하여 協調關係를 갖는다. 이 형태의 관계는 官僚的 階層構造의 차등이 없기 때문에 自治權의 신장을 위하여 温室效果를 기대할 수 있는 견해이지만, 대륙의 상존하는 權力集中現象과 영미의 新中央執權化 傾向에서 초래되는 行政統制의 확대현상을 방어하기에는 너무나 나약한 견해라고 하지 않을 수 없다.

(3) 對立(對抗)關係型

中央政府와 自治團體와는 對抗關係에 놓인다고 할 수 있다. 그 대립의 성격이 현실적일 것이든 잠재적인 것이든 힘의 均衡關係에 착상을 해 볼 수 있다. 團體도 유기체와 마찬가지로 생명을 유지하거나 성장을 위해서는 외부로부터 자기를 보호할 수 있는 투쟁력을 갖지 않으면 안된다. 이 견해는 自治權의 본질에

서 竝立論을 원용하면 더욱 쉽게 이해할 수 있다. 竝立論에서는 中央政府=國家라는 등식으로 보지 않고 中央政府나 自治團體를 모두 憲法(國家)의 창조물로 보기 때문에 그 규모와 권한의 대소경중의 차이는 있다 하더라도 권리의무의 주체로서 인격을 가질 수 있다고 볼 때 對抗關係形에 있어서 자치단체가 중앙정부에 더욱 선명하게 부각시켜 주는 데 신빙성이 있다고 생각한다. 이 견해에 입각하여 中央政府가 自治團體에 대하여 영향력을 행사하거나 자치단체의 대항에 방어하기 위해 법령의 규정에 따라 交付金, 事務委任, 行政監査 등의 통제장치를 가지고 있으며, 自治團體도 地方稅 부과, 公務員人事權 등 주요권한을 가지고 있으나 중앙정부를 견제할 수 있는 제도적, 법적권한은 중앙정부의 권한에 비하여 빈약하다. 따라서 자치단체가 중앙정부에 대하여 대항력을 기르기 위해서는 대 중앙접촉의 권한을 확대시켜 나감으로써 武器平等의 原則이 고려되어야 할 것이다.

따라서, 自治團體는 실질적인 지위의 향상과 중앙에 대하여 대항력을 높이기 위해서는 동원가능한 조직내의 힘과 외부의 힘을 표출시켜야 할 것이다. 명시적인 근거뿐 아니라 주민, 의원연합회, 지역매스컴 등 社會的 勢力 등도 자치단체를 감싸는 힘으로 작용할 수 있기 때문이다.

[3] 村松岐夫의 類型⁴⁾

(1) 垂直的 行政統制模型

이 유형은 地方自治團體를 中央의 下級機關 혹은 一線機關으로 간주하는 官治的自治論이

4) 自治省(편), 地方自治의 動向(東京:第一法規, 1988), pp.147~149

다. 그 특징은 < i > 主要 決定은 中央官僚에 의해 결정되며 議會·政黨의 영향력은 그다지 중요하지 않다.

< ii > 中央은 意思를 조직계통을 통해 末端 組織까지 침투시킨다.

< iii > 地方은 “上位” 政府에 順從한다.

< iv > 中央의 技術的·節次的·財政的 援助가 없으면 지방행정이 이루어지지 못한다.

< v > 主要 統制方法은 機關委任事務, 補助金과 起債認可權, 中央任命人事方式 등을 사용한다.

(2) 水平的 政治競爭模型

垂直的 行政統制模型은 議會·政黨·壓力 團體·住民등 政治적요소를 간과하고 있으며, 지방 그 자체의 내부구조가 분석되지 않는 결점을 지니고 있다고 비판하고, 이에 따라 < i > 國家와 地方政府는 從屬關係가 아닌 水平·對等한 관계이며 < ii > 議會·政黨·壓力團體·住民參與등 政治적 요소는 관계를 결정하는 중요 요소로서, 정치과정과 교섭과정을 거쳐 地方이 상당한 自律性과 影響力을 가진다는 현실을 설명키 위해 水平的 政治競爭模型이 제시된다.

(3) 相互依存模型

國家와 地方自治團體가 상호대립하고 대항하는 배타적 관계로 볼 것이 아니라 國家와 地方自治團體의 공동이해와 관련된 기능이 비약적으로 증대되고 있으므로 공동이익의 실현을 위해 양자는 相互協力하고 協調參與하고 機能分擔하는 相互依存關係에 있다고 하는 유형이다.

[4] 그리피스(J.A. Griffith)의 類型

그리피스(J.A. Griffith)는 指導 및 監督方式을 기준으로 양자간의 力學關係를 구분⁵⁾ 하고 있다.

(1) 自由放任型(laisses-faire)

中央政府가, 上級自治團體와 基礎自治團體에 대한 관여를 가능한한 최소화하려는 태도로서 지방자치단체는 중앙이나 상급단체의 지시보다는 자신의 계속적인 시행착오를 통해 지식과 능력을 습득해 나갈 수 있다는 견해이다.

(2) 規制型(reputatory)

이 유형은 행정 서비스의 표준화를 유지하고 때때로 지방자치단체에 대해 국가나 상급단체의 정책을 강요하려는 태도를 나타내고 있다.

(3) 獎勵型(promotional)

中央이 地方自治團體를 설득하고 강요하여 그들의 정책을 채택케 하고 그 政策의 효율적 집행을 확보하려는 태도로서 事前的, 權力的 監督보다는 非權力的 指導, 즉 行財政支援, 技術支援, 助言, 勸告등의 방식을 사용한다.

[5] 小龍敏之의 模型

(1) 機能分擔·協同關係

(2) 竝立的 協力·協同關係

(3) 竝列的 對等·對立關係로 구분하고 있다.

[6] 力學關係理論에 대한 評價

力學關係의 유형은 여러 학자들에 의해 분류기준과 관점에 따라 여러가지로 구분된다.

각 유형은 中央政府의 權限程度, 統制方式, 地方自治團體에 대한 法的·政治的 地位, 自律性的 程度에 관해 공통의 인식을 갖게되는 비슷한 형태끼리 조합(set)화 할 수 있다.

이는 3가지 범주로 category화 하면 <표 II

5) 한국지방행정연구원, 地方自治下市·郡指導機能에 관한 研究(서울: 지방행정연구원, 1988), pp.6~13

[表 II-1] 力學關係理論의 範疇

유형 \ 주장자	D.S Wright	村 松 坡 夫	J.A Griffith
권력 관계형	내 포 형	수직적 행정통제모형	규 제 형
대응 관계형	분 리 형	수평적 정치경쟁모형	자 유 방 임 형
평등 관계형	중 복 형	상 호 의 존 모 형	장 려 형

-1)과 같다.

위에서 본 여러 形態들은 相互排他的으로 단절되어 존재하는 것이 아니라 國家的 狀況과 時代的 環境變動에 따라 그 형태가 부단히 변형되는 연속상상의 動態的인 것이어서 상호 간 혼합된 형태를 보여주는 것이 현실적이라 할 수 있다. 따라서 현실적으로 다음의 2가지 形態가 混合되어 存在하는 것이 보통이다.

(1) 國家가 地方에 대해 가하는 統制로서는 監督·指示·指導등 下向的이고 垂直的인 일방적 관계로서 “up-down type”

(2) 이에 대해 地方이 자신의 意思를 반영시키고 실현시키기 위해 中央에 대해 影響力을 행사하는 上向的이고 政治的인 “bottom-up type” 두가지로 나타난다.

물론 이 두 유형은 상호 단절되어 개별적으로 발생하는 것이 아니라 相互關聯性을 가지면서 동시에 수행되며 그 정도는 政治作用(political game)의 결과가 될 것이다.

3. 政治力學關係의 具體的 形態

國家와 地方의 政治力學關係는 구체적으로 中央政府의 地方自治團體에 관한 關與의 形態로 표출된다.

關與라는 개념은 統制 혹은 監督, 指導라는 유사용어와 대체되어 많이 사용되고 있으나,

엄밀히 규정하자면, 關與는 統制·監督이라는 권력적이고 제도적 공식적인 관계뿐만 아니라 비권력적인 지도와 비공식적인 작용까지 포함하는 包括的 概念이라고 볼 수 있다⁶⁾.

따라서 國家의 地方에 대한 關與라 함은⁷⁾, 일반적으로는 中央政府가 각종 地方自治團體에 대한 交涉, 指導, 協力, 援助, 調整, 監督등의 과정을 가리키나, 넓은 의미에서는 中央政府 뿐만아니라 基礎自治團體에 대한 上級自治團體의 指導, 監督까지 포함하여 해석할 수 있다.

國家의 地方에 대한 關與는 性質과 方法에 따라,

- (1) 權力性 여부에 따라 權力的 關與와 非權力的 指導
- (2) 委任事務와 關連하여 合目的統制와 合法的 統制
- (3) 權力分立 原則에 따라 立法, 司法, 行政 統制로 구분된다.

關與하는 主體에 따라서도 立法, 司法, 行政에 의한 關與로 나누어진다.

三權分立原則은 國家 機能을 立法, 司法, 行政으로 구분하여 3자가 相互牽制하고 均衡을

6) 한국지방행정연구원, 전제서, p. 4~5
 7) 유봉영, “국가와 지방자치단체의 관계” 地方行政 (1988). p.136

취함으로서 國民의 權利와 自由를 최대한 확보할 수 있다는 원리인데, 오늘날과 같이 行政 國家化에 따라 양적으로 비대하고 질적으로 分權化·專門化된 行政의 公正성과 適法성을 보장키 위해 立法府와 司法府에 의한 통제가 요구된다.

그러나 立法, 司法의 非專門성과 非能率性은 行政統制機能을 제대로 수행치 못하게 하고 있으며, 따라서 行政府가 핵심문제로 부각되고 있다.

[1] 立法的 關與

立法府는 國民에 의해 選出·構成되어 立法을 하고, 行政府가 그 법을 제대로 집행하도록 통제함으로서 중요한 의의로 갖는다.

구체적으로는,

- (1) 국회의 고유기능으로서 立法을 통한 統制이다 (법률제정, 조약체결에 대한 非同意).
- (2) 豫算審議, 承認, 拒否權, 起債同意權을 가지고 地方財政을 통제한다.
- (3) 國政監査 혹은 調查, 質問을 통해 壓力을 가하여 地方行政을 통제한다.
- (4) 請願 및 陳情書處理를 통해 行政內部統制를 한다.

[2] 司法的 關與

司法府는 法令解釋에 관한 권한을 가짐으로서 입법부나 행정부를 견제하고 국민의 자유와 기본권에 대한 行政權의 違法한 침해를 저지하는 기능을 수행한다.

[3] 行政的 關與

行政府에 의해 이루어지는 地方自治團體에 대한 關與는 작용의 성질에 따라 準立法的, 準司法的, 行政關與로 구분된다. 이 중 전 2자는 행정기능의 양적확대, 질적분화 및 전문화에 따라 행정권이 수행하는 입법, 사법적 작용으

로 예외적인 것이며 원칙적인 것은 行政的 關與方式이다.

가. 準立法的 關與

法定立作用인 立法機能은 권력분립원칙상 議會가 담당해야 하나 現代行政의 비대화, 전문화, 복잡, 다양성은 의회의 능력을 초월하게 된다.

따라서 입법기술적 견지에서 議會는 大綱만을 정하는 骨格立法을 하게 되며, 구체적인 法定은 行政府에 委任하여 입법케 함이 효과적이며 현실적으로 타당하다.

이러한 이유로 行政이 法定立作用을 하고 이를 통해 地方自治團體에 대한 規制로서 關與하게 되는 것이다. 이에는 法規命令(大統領令, 總理令, 部令)과 條例, 規則의 準則 등이 있다.

나. 準司法的 關與

이는 行政府가 특정의 경우 適法性 혹은 當否·存否를 판단하여 司法的으로 宣言하는 행위로서 각종 裁決, 裁定, 決定, 確認, 公證등의 작용은 行政府가 행하는 準司法的 關與形態이다.

다. 行政的 關與

行政的 關與는 실제로는 수많은 成文法상의 權限으로 國家의 特殊性, 社會政治的 傳統, 地方制度의 형태에 따라 그 형태와 정도는 매우 다양하다⁸⁾.

(1) 하트(Hart)경은 委任立法, 指令, 檢査 및 聽聞, 財政上의 統制, 職員에 대한 統制, 그리고 不履行是正權으로 나누고 있고.

(2) 잭슨(P. W. Jackson)은 長官指令權, 命令, 規則, 指令 및 通知의 發令, 中央檢査 및

8) 내무부 지방행정연수원, 政府間 關係論(1987), pp. 88~89

聽聞, 財政統制(補助金統制, 會計檢査 및 借入統制), 職員에 대한統制, 不履行是正權, 條例의 認可 및 審査權으로 유형화 하고 있다.

(3) 크로스(C.A. Cross)는⁹⁾ 成文法상의 형태로 借入·投資支出의 統制, 補助金制度에 의한 統制, 規則에 의한 統制, 檢査에 의한 統制, 不履行團體에 관한 權限, 職員에 대한 統制, 條例의 認可, 計劃의 承認, 指令의 發令, 再審査權, 개별활동에 대한 同意, 補助請求權 및 會計監査등 13가지 형태를 들고 있다.

(4) 파이너(H. Finer)는¹⁰⁾ 後見的 權限, 法의 適用, 諮問의 機關, 權限의 賦與, 許可權, 地方職員의 資格賦與, 在任資格, 不履行, 訴願裁決, 地方費, 聽聞報告, 會計監査등 12가지를 들고 있다.

(5) 화이트(L.D White)는¹¹⁾ 助言과 情報(a-dvice and information) 제공, 定期報告(periodic reports), 檢査와 勸告(inspection and advice), 中央審査(central reviw), 補助金制度(grants-in-aid), 基準의 設定(fixing of standards), 事前承認의 要求(requirement for prior permission), 公務員의 任免(appointment and removal of officers), 命令의 發布(issurance of orders), 行政機能의 部分的, 全體의 引受(partial or total assamption of activity)를 들고 있다.

(6) 蠟山교수는¹²⁾ 立法의 指導의 行爲, 司

9) 김기옥, 行政法(서울: 박문각, 1987), p.174

10) Herman Finer, *Government of great European power*(New York, 1956), pp.251~259

11) Leonard D. White, *Introduction to the study of Public Administration*, 4th ed.(New York, 1953) pp.168~171

12) 蠟山, 官僚의 文化(東京: 東京出版部, 1986), pp. 234~235

法的 匡正의 行爲, 財政의 補助의 行爲, 人事의 혹은 知識의 行爲, 豫防의 指導의 行爲로 구분하고 있다.

본 연구에서는 실제 이루어지는 行政分野의 系統·機能에 따라 行政組織上 關與, 人事行政上 關與, 財政上 關與, 委任事務를 통한 關與, 監査 및 行政管理를 통한 關與로 구분하여 고찰하려 한다.

[4] 行政의 關與의 實態

1) 行政組織上의 關與

(1) 重層制 地方組織

地方自治團體의 階層構造는 일정한 區域에 1개만 設置되어 있으면 된다(單層制, single-tier system).

그러나 실제적으로는 일반적 목적을 가진 普通地方自治團體가 그 區域의 일부를 구성요소로 하는 다른 普通地方自治團體를 가지고 있어서 自治團體가 중첩되는 현상을 보이는 경우가 있다(重層制, multi-tier system).

重層制는 最上의 地方自治團體에서 末端地方自治團體에 이르기까지 3, 4층의 階層制를 이루면서 上級自治團體가 계층에 따라 下級自治團體를 指揮, 監督하는 구조이다. 重層의 構造는 地方自治團體의 자주권, 자치권의 보장 또는 신장보다는 行政秩序의 확립을 先行條件으로 삼는 中央執權의 政治體制를 확립함으로써 國력을 배양할 수 있다는 政治思想에 입각한 것이다. 重層制는 廣域의 行政이나 開發에 관한 事務의 處理에 적합하며 基礎의 自治團體와 中間自治團體간에 行政機能을 分業의으로 수행할 수 있다는 장점을 가지고 있다.

(2) 劃一的 地方行政組織

地方自治는 이의 실효성을 확보하기 위하여 自治組織權의 확립이 요청된다.

自治組織權이란 地方自治團體가 자기의 組織을 자주적으로 정하는 機能을 말하는데, 自治組織權의 범위는 국가에 따라 일정하지 않다. 일반적으로 영국·미국과 같이 자치권의 범위가 넓은 나라에서는 자치조직권도 대폭적으로 인정되고 있는데 비하여, 프랑스를 비롯한 유럽제국과 같이 자치권의 범위가 좁은 나라에서는 자치조직권도 또한 제한적인 경향을 보이고 있다. 미국에 있어서 자치단체에 대한 권한은 聯邦憲法에 의하여 州政府의 전속적 소관사항으로 되어 있으므로 그 권한은 憲章(Charter)이란 형식으로 州政府의 法律로서 부여되고 있다.

즉, 自治憲章制度(home rule charter system), 選擇憲章制度(optical charter system), 一般憲章制度(general charter system), 特別憲章制度(special charter system), 分類憲章制度(classified charter system) 등 다양한 憲章制度에 의해 地方自治團體의 自律性과 特殊性이 보장되고 있다.

이에 비해 大陸系인 프랑스의 경우 自治組織權의 범위가 협소하고 地方議會의 권한이 약하다.

(3) 特別行政機關을 통한 統制

特別行政機關이란 國家 또는 地方自治團體의 특정한 行政官署에 소속하여 특수한 전문분야의 行政事務를 관장하여 國家 또는 地方自治團體의 특정한 行政官署로부터 전문적인 指揮, 監督을 받는 地方行政機關을 말한다. 이러한 기관이 설치되는 이유는 전문화와 기술의 고도성이 요구되며 전국적인 서비스수준유지를 위해 국가의 직접관리 감독이 필요하다는 이유에서 합리화된다. 그러나 난립되어 설치되는 경우 地方行政의 종합성을 저해하고

국가의 직접적인 통제를 받으므로 住民에 의한 行政統制가 되지 못해 책임확보가 어렵다는 문제점이 있다.

(4) 地方行政綜合部處를 통한 關與

地方行政을 종합적으로 조정하고 수행하는 부처가 존재하느냐에 따라 그 유형은 다음의 3가지로 구분된다.

첫째로, 分立型으로서 地方分權化가 발전한 英·美系 國家의 統制體制라고 할 수 있다. 그것은 중앙(州)에는 지방자치단체의 종합조정관청인 內務省(部)이 없고 행정분야별로 구분된 各省廳이 있을 뿐이다. 중앙 各省廳은 광역단체와 기초단체의 집행기관에 대하여 개별적으로 관여한다. 중앙(州)은 광역단체와 기초단체를 대등한 自治團體로 보고 법률에 의하여 개별적으로 부여된 업무를 직접 指導, 監督하는 형태이다.

둘째로, 階梯型으로서 大陸系 국가들의 統制體系가 이에 속한다. 중앙에 지방행정 조정관청인 內務省이 광역단체나 기초단체에 대하여 一般的, 後見的 指導, 監督을 하며, 各省은 광역단체나 기초단체에 대하여 개별적 지도 감독권을 행사하고 산하 일선행정기관을 감독한다.

세째는, 統合型으로서 東歐圈의 共產國家 統制體系이다. 獨裁政黨과 內務省은 광역, 기초단체에 대하여 後見的 監督權을 가지며 各省은 권한이 없다.

우리나라의 統制體系는 階梯型에 속한 것으로 볼 수 있는데 이것은 광역단체와 기초단체의 대등성을 인정하지 아니하고, 광역단체가 기초단체의 상위기관이라는 발상에 의거한 것으로서 지방자치의 자주성에 비추어 볼때 바람직하지 못하다고 생각된다.

따라서 우리의 統制體制도 分立型으로 옮겨 가는 것이 시대적 추이라고 여겨진다.

2) 人事行政上 關與

(1) 地方自治團體長의 國家任命

地方自治團體의 長은 지방자치단체의 행정

에 관한 意思를 決定하고 이를 外部에 表示하는 權限을 가진 執行機關을 의미한다. 이러한 지방자치단체의 장을 주민이 스스로 선택한다는 것은 민주이념에 적합하며 지방에 적합한 행정을 실시할 수 있다는 점에서 地方自治에

[表 II-2] 各國의 地方自治團體長 選任方法

자치단체 선임방법	기 초 자 치 단 체			중 간 자 치 단 체		
	직선제	간선제	임명제	직선제	간선제	임명제
영 국		*			*	
불 란 서		*				*
서 독	*	*		*	*	
이 태 리		*			*	
스 웨 덴		*				*
화 란			*			*
벨 기 에			*			*
서 독	*	*				
오 스트 리 아		*				
스 페 인			*			*
회 랍	*					*
터 키	*					*
에 치 오 피 아			*			*
미 국	*	*				
카 나 다	*	*			*	
멕 시 코	*					
브 라 질	*					
아 르 헨 디 나			*			
볼 리 비 아			*			*
콜 롬 비 아			*			*
콰 테 말 라			*			*
일 본	*			*		
자 유 중 국	*					*
말 레 지 아			*			
태 국			*			*
필 리 핀	*			*		
인 도	*	*	*			*
버 마		*	*			*
호 주	*	*				

<자료> : 노용희, 韓國의 地方自治(서울 : 녹원출판사, 1987), p.262

필수적이다.

그러나 현실적으로 地方自治團體長의 選任 방법은 中央執權的 傳統, 社會·文化的 與件, 重視되는 行政理念 등의 특수성으로 국가에 따라 다양하며 그에 따라 長의 地位, 權限, 權能 등이 다르게 나타난다.

앞에서 본 바와 같이 外國에서 채택되고 있는 執行機關의 選任 방법은 다양하나 3가지 정도로 분류된다.

〈1〉 長을 住民이 選出하거나 (美·日), 국가가 임명하는 제도,

〈2〉 議會가 長을 選出하는 제도로 이에는 의회내 선출(Borough Commune), 의회외서 선출(미 City manager) 방법이 있고

〈3〉 地方議會가 執行部를 겸하고 있는 制度로(영·미의 위원회제) 구분된다.

長의 選任 방법에 있어 가장 문제가 되는 것은 國家에 의한 任命制의 경우이다. 이 경우 自治團體의 長이 國家에 의해 任命 혹은 罷免, 기타 人事上統制를 받게 되므로,

〈i〉 住民의 意思에 부합되는 行政을 하기 보다는 國家에 충성하게 되며,

〈ii〉 이러한 人事權을 통해 國家는 法的根據 없이도 과도한 地方統制를 가하게 되며,

〈iii〉 地方을 國家의 一線機關化하고 地方自治를 유명무실하게 한다는데 문제점이 있다.

(2) 地方自治團體에 國家公務員의 配置

주요補職에 國家公務員을 배치하므로써 그에 대한 人事權을 國家가 장악하는 것은 地方政府의 활동을 監督하기 위한 가장 효율적이고 명백한 수단인 하나로 되어 있다. 즉 이를 통해 自治團體組織, 機構의 내부까지 統制가 가능하기 때문이다.

예를들어, Italy 등 많은 國家는 地方職員중

일정 上級職員을 國家職으로 하고 있으며, 영 國등도 保健衛生·醫療職員·警察署長 등의 직원은 소관 중앙부처의 承認을 득하도록 하고 있으며, 유럽을 비롯한 Asia의 많은 국가들은 公選職도 해임할 수 있는 권한을 갖기도 한다.¹³⁾

지방자치에 관한 임시조치법하의 우리나라와 戰前의 일본은 知事이하 주요직원은 國家職으로 배치되고 知事는 內務部長官의 指揮·監督에 속하며 각부의 주요업무에 대하여는 각부長官의 指示·監督을 받아 法律·命令을 執行하도록 되어 있었다.

이렇게 國家가 國家職公務員을 地方에 배치하는 이유는

〈i〉 國家가 委任한 事務의 執行·管理와 監督을 위해서이고,

〈ii〉 일정수준의 서비스 유지를 위해 專門性과 일정자격을 가진 專門公務員을 확보한다는데 있으나, 이것이 지방정부에 대한 直接統制手段으로 악용되어 地方의 國家一線機關化現象을 강화시키는 방편으로 활용되었다.

(3) 기타 人事上 關與

國家는 國家公務員의 地方配置라는 통제수단외에도 인사행정관리상 다양한 규정으로 지방자치단체의 人事權을 監督, 規制하는 경우가 많다.

〈i〉 地方公務員法의 제정은 지역적 특수성의 고려없이 劃一適用되어 中央統制를 용이하게 하고 있으며

〈ii〉 地方自治團體가 人事에 관한 條例·規則을 제정함에 있어서도 중앙의 일정 指針이나 準則에 따르도록 하고 있고

13) 지방행정연수원, 견제서(1988), p.68~69

〈iii〉 職員의 定員도 國家가 규정하는 경우가 많고

〈iv〉 地方公務員의 教育訓練, 報酬, 年金의 결정등은 中央의 統制를 받도록 하고 있으며

〈v〉 기타 服務統制등 다양한 방법으로 地方의 人事權의 自律性을 규제하고 있다.

3) 財政上 關與

地方自治를 효과적으로 실시하려면 자치단체에 대하여 독립적인 行政主體로서의 地位와 權能을 부여하는 동시에 이를 뒷받침할 수 있도록 독립적 經濟主體로서 地位와 權限도 부여해야 한다. 地方自治團體가 제도적으로 보장되어 있다 하더라도 地方財政의 自立을 확보하지 못하면 지방자치는 한낱 허구에 불과하게 된다.

그러나 현실적으로 세계 각국의 地方自治團體 대부분은 상당정도의 財政不足에 직면하고 있으며, 따라서 國家의 財政的 支援과 이에 부과되는 財政的 統制를 받아들일 수 없게 되어 있다.

國家가 地方財政에 대해 관여하는 방법은 여러가지가 있으나 크게 國庫補助金과 地方交付稅制度로 나누어 볼 수 있다.

(1) 國庫補助金

國庫補助金이란 國家가 地方自治團體에 대해 그 행정을 수행하는데 소요되는 經費의 財源에 충당케 하기 위해 支出하는 支出金 가운데서 費途를 지정하여 교부하는 國庫移轉財源을 말하는 것으로 負擔金, 補助金, 交付金 등이 있다.

이는 일정한 행정수준의 유지와 특정사업의 장려를 주된 목적으로 한다.

國庫補助金은 地方財政을 통제하는 가장 강력한 수단이다.

그것은 (1) 國家가 補助金의 支給與否, 補助額 및 對象事業 등을 판단하고¹⁴⁾, (2) 補助金を 교부받아 사업을 집행하는 地方自治團體는 보조금 등의 交付申請에서 사업의 완료시까지 세부적으로 國家의 監督을 받아야 하며, (3) 일정조건이나 제약을 전제로 補助金を 支給하거나 혹은 영국과 같이 國家가 補助金 削減權을 가지고 있는 경우도 있기 때문이다.

이와 같이 補助金은 地方財政에 대해 다량하고 강력한 統制를 통해 지방의 자율성을 심각히 저해하고 있다.

(2) 地方交付稅

地域간 經濟力의 집중화는 地方自治團體간 財政의 偏重現象을 야기시키고 있으며, 이에 따라 일부 地方自治團體는 저급한 수준의 행정 서비스를 받아야 하는 상황이 발생하게 된다. 地方交付稅는 이러한 재정적 불균형을 조정함으로써 일정수준의 서비스를 유지하려는 필요성에서 도입된 제도이다.

地方交付稅는 매년도 基準財政收入額이 基準財政需要額에 미달되는 단체에 대해 그 부족액을 기초로 교부되는데, 普通地方交付稅는 比率가 法定化되어 있으므로 재원의 안정성과 예견성이 보장되는 성격을 가진다. 따라서 財政收入을 사전에 예측케 함으로서 地方政府의 계획적 운용을 가능케 할 뿐만 아니라 地方財政의 自立度를 어느 정도 제고시킨다. 그것은 地方交付稅를 어떠한 용도에 사용하는가 하는 것은 地方自治團體의 裁量이고 國家는 費途를 제한하거나 조건을 붙일 수 없기 때문이다. 그러나 특별한 재정수요가 발생할때 교부되는 特別地方交付稅의 경우는 국가의 자의성과 용

14) 지방행정연구원, 전계서(1988) p.95~157

통성의 여지가 있으므로 지방재정의 자율성에 제약을 가하는 수단이 될 수 있다.

4) 委任事務를 통한 關輿

行政事務의 委任이라 함은 國家 또는 地方自治團體가 그 소관사무의 일부를 다른 主體에 맡겨, 그의 名義와 責任하에 처리하도록 하는 것을 말한다.

일반적으로 사무의 종류는 크게 固有事務와 委任事務로 나뉘어 진다.

固有事務는 지방자치단체가 자기의 책임과 부담하에 주민의 복지증진을 위하여 처리하는 사무이며, 지방자치단체의 존립목적을 위한 사무라고 할 수 있다.

委任事務는 다시 團體委任事務와 機關委任事務로 구분하는데, 團體委任事務는 지방자치단체의 본래의 사무가 아니고 법령의 개별적 규정에 의하여 국가 또는 지방자치단체로부터 다른 지방자치단체에 위임된 사무이며, 機關委任事務란 법령의 규정 및 일반통칙에 의하여 국가 또는 상급지방자치단체로부터 지방자치단체의 기관에게 사무처리를 위임하는 사무로서 다음과 같이 비교된다.〈표 II-3〉

行政事務가 委任되면 해당사무의 처리에 필

요한 權限과 責任도 제한된 범위내에서 受任者에게 이전된다. 즉 委任된 行政事務는 受任者의 權限과 책임아래에서 처리되며, 그 처리의 法律效果도 일단은 受任者에게 귀속되는 것이다. 그러나 법적으로는 委任者가 여전히 그 본래의 權限을 유보하고 있으며, 따라서 委任者는 受任者의 事務處理에 관하여 指揮·監督權을 가진다.

한편 國家와 地方自治團體간 그리고 上級自治團體와 下級自治團體간에 事務를 配分하는 방법은 나라마다 일정치 않으나 대체로 包括的 委任方式, 個別的 指定方式, 折衝方式 등 세가지로 대분할 수 있다.

〈i〉包括的 委任方式은 事務를 地方自治團體의 구별없이 포괄적으로 일괄해서 규정하는 방식으로서, 프랑스와 서독을 비롯한 유럽 대륙제국에서 채택되고 있다.

〈ii〉個別的 指定方式은 事務를 地方自治團體別 事務種目別로 個別的으로 指定하여 配分하는 방식으로서, 영국을 비롯한 캐나다, 스웨덴, 덴마크 등에서 채택하고 있다.

〈iii〉折衝式은 個別的 指定方式과 包括的 委任方式을 折衝한 방식으로 지방자치단체에 부

[表 II-3] 固有事務(및 團體委任事務)와 機關委任事務의 비교

구 분 \ 사무종류	자치사무 · 단체 위임 사무	기관 위임 사무
1) 사무의 처리 여부 및 방법	자치단체의 자주적 책임과 재량	국가의 지시에 따름
2) 지휘·감독의 명령상의 근거	명백한 근거규정을 요함	요하지 않음
3) 감독의 범위	사후적·교정적 감독에 한함	전면적(사전적·예비적) 감독
4) 명령·처분의 취소·정지	위법한 경우	위법·부당한 경우
5) 지방의회	관여(의결·동의·사무감사·회계검사 등)	관여하지 못함
6) 소요경비의 부담	자치단체. 단 단체 위임 사무에는 국가가 일부를 부담.	국가

여할 수 있는 行政機能의 種類와 方法을 法典에 포괄적으로 열거하고 그 행정기능을 수행할 수 있는 기준에 도달한 地方自治團體에 대하여 閣令 또는 部令에 의하여 개별적으로 권한을 부여하는 방식을 말한다.

地方自治團體에 權限을 부여하는 방식과 固有 및 委任事務의 구분방식, 委任事務의 정도 등은 국가마다 다양하게 나타난다.

미·영계통의 지방자치는 個別的 指定方式에 의해 권한을 부여함으로써 地方自治團體의 行政機能이 광범하고 委任事務의 정도도 비교적 적으며 그에 따른 관여나 통제의 방식과 정도도 상대적으로 약하다.

그러나 중앙집권적 전통이 강한 大陸系統의 국가와 아시아의 몇몇 국가들은 包括的 委任方式에 의해 權限을 配分함으로써 國家委任事務 비중을 확대하여 오고 있어 統制와 關與의 방식도 다양하고 강력한 것이 보통이다.¹⁵⁾

中央政府는 地方自治團體에 위임한 사무의 집행관리를 위해 消極的 監督은 물론 積極的 監督까지 포함하여 포괄적이고 일반적인 관여를 하게 되는데, 그 방법은,

- < i > 각종 指示 및 訓令의 發令
- < ii > 事前承認·許可
- < iii > 報告 및 資料提出要求
- < iv > 調査·審査·確認·監査의 실시
- < v > 違法·不當한 處分이나 命令의 取消
- < vi > 委任事務에 대한 補助金 決定
- < vii > 財政·技術의 支援, 助言·勸告 등 다양한 방법으로 指導·監督하게 된다.

5) 監査를 통한 關與

監査는 行政에 대한 內部統制의 한 수단으로서 合法的, 經濟的, 能率의 그리고 效果的으로 수행하고 있는지를 조사·검토하여 그 업무가 올바른 방향으로 수행되도록 해 나가는 데 그 존재목적이 있다.

그에 따라, < i > 國家의 政策決定能力의 向上, < ii > 資源의 合理的 利用, < iii > 責任行政의 確保에 기여하게 되는 것이다.

미국의 경우 行政監査와 會計監査의 擔當機關이 다르다. 지방자치단체에 있어서 자치단체의 會計檢查官이 市의 首席財務官으로서 市財政의 支出에 대한 監査와 歲入歲出의 決算檢查등 自體監査機能을 수행한다. 그리고 行政監査는 州政府에서 실시하는데, 시정을 요하는 사항에 대하여는 개선요구를 勸告 또는 通牒하는데 그친다.

대륙계 국가인 프랑스는 地方自治團體에 대한 監査는 會計監査 위주로서 地方公共團體의 財政에 대한 統制를 주 임무로 하는 레종(region)會計員이 설치되어 있다. 레종회계원은 일종의 特別法院으로서 中央政府의 任命에 의한 조직이며, 法院의 機能과 行政的 機能을 동시에 지니고 지방자치단체의 公的 會計에 대한 監査를 실시한다.

6) 行政管理上 關與

각 국에서 실제로 행해지고 있는 指導方式도 대부분 상이한 것이 특징이다. 또한 지도방식이 제도상으로는 상호 유사하지만 실제 운영면에서는 다른 경우가 있다. 그것은 국가에 따라 역사적 전통과 사회, 문화적 환경이 각각 다르기 때문이다.

(1) 認可, 同意·承認(sanction, approval, consent, approbation)

15) 일본의 경우 지방정부는 국가사무(위임사무) 처리를 위해 노력과 시간의 80%를 할애하고 있다고 한다(지방행정연수원, 전계서, p.62~63).

認可란 地方自治團體의 行政處分과 같은 法律의 行爲를 補充하여 그 법률上 效力을 完成시키는 國家의 行政行爲를 말한다. 즉, 자치단체의 법률적 行爲가 중앙정부의 인가를 받아야 한다고 법령에 특히 규정되어 있는 경우에 이를 同意함으로써 자치단체의 行爲를 완전히 有效하게 만드는 이른바 국가의 同意行爲이다. 認可는 자치단체 行政處分의 效力要件이며 인가를 받지 아니하고 행한 자치단체의 行爲는 원칙적으로 無效이므로 가장 강한 非權力의 關與라고 할 수 있다. 認可는 實定법상 승인·허가등의 용어로 사용되며 사회통념상으로는 同意라고 표현되기도 한다.

(2) 報告(reports)

中央政府나 上級自治團體는 基礎自治團體에 대해 각종 情報 혹은 資料의 제출을 요청할 수 있으며 豫算·決算과 條例·規則 등을 報告하게 할 수 있다. 報告는 중앙정부와 上級자치단체가 기초자치단체의 실적 및 현황을 파악하기 위한 기본적인 指導方式이다. 여기에는 定期報告 이외에 隨時報告가 있으며 그 보고내용은 자치단체에 대한 지도방식인 동시에 上級단체의 장래 活動지침을 제시하게 된다. 다만, 정기보고 이외에 수시보고를 요청하는 경우에는 자치단체가 보고서 작성에 많은 시간과 경비를 소모하게 되는 폐단이 있다.

(3) 確認·審査(review)

中央政府는 委任事務에 대한 정기적인 또는 수시의 確認·監査 등의 명목으로 地方自治團體를 방문하고 소관업무에 대해 監督權을 행사한다.

審査는 자치단체의 行爲가 취해진 후에 中央政府 또는 上級機關이 행하는 關與方式이다. 認可, 同意, 承認 등이 事前의 關與方式인

데 비하여, 審査는 事後的 統制方式이라는 점에서 구별된다.

(4) 助言과 情報의 提供

中央政府나 上級自治團體는 基礎自治團體에 대하여 行政決定과 執行을 하는데 있어서 필요한 情報과 資料를 제공하고 技術的助言, 勸告 내지 指導를 할 수 있다. 이것은 中央政府나 上級自治團體가 지방행정에 대하여 理解力과 知識이 우월한데서 오는 당연한 指導方式이라고 할 수 있다. 밀(J.S Mill)의 이른바 “權力의 分立, 知識의 執權”도 바로 이러한 맥락에서 이해된다.¹⁶⁾

다만, 영·미의 指導方式에는 助言과 情報提供이 두드러지게 부각되는데 비하여 프랑스를 비롯한 일부 유럽대륙국가에 있어서는 이 指導方式이 비교적 약한 편이다.

(5) 法の 適用

中央政府는 法規命令(大統領令, 部令 등)을 통하여 自治團體의 行政을 規制한다. 法規命令은 다른 지도방식에 비하여 일괄적이며 획일적인 성격을 띤다. 따라서 자치단체의 특수성이 소홀히 취급될 우려가 있다.

(6) 職務怠慢

自治團體가 地方의 事務인 동시에 國家의 利害關係에도 관련이 되는 사무의 처리를 태만히 할때에는 중앙정부나 上級단체가 이를 적극적으로 是正하는 指導方式이다. 그 내용에 대해서는 각국에 따라 다르게 나타나고 있다.

(7) 訴願(appeals)

이는 自治團體의 行政行爲가 違法 또는 不

16) 김기욱, “지방자치의 권력적분권과 지식적집권”, 地方行政(서울: 대한지방행정공제회, 1988.4), pp.71~

當하다고 불복하는 주민의 提訴에 의하여 中央政府와 上級團體가 그 取消, 變更여부를 판단하기 위하여 재심사하는 指導方式이다.

(8) 違法한 處分, 命令의 取消, 停止

中央政府는 사무에 관해 지방의 명령이나 처분이 법령에 위반되거나 현저히 부당하거나 공익을 행한다고 인정될때는 그 命令을 取消하거나 停止할 수 있다. 이 경우 통상 國家委任事務는 정질상 違法 뿐만아니라 不當事項까지 포함되나, 지방자치단체의 固有事務는 違法한 것에 한하는 것이 보통이다.

(9) 指示, 訓令 등의 下達

指示, 訓令은 中央政府가 地方自治團體에 대한 일반적 監督權의 행사로서 법적 근거 없이도 중앙정부의 필요에 따라 이루어지는 統制方式이다.

指示나 訓令은 수시로 이루어지고 있어 소관업무에 대한 지나친 감독권의 행사를 초래하는 경우가 많다. 그러므로 지시가 빈번하거나 부처간에 중복 또는 상반된 지시가 이루어짐으로 업무과중과 사무처리의 혼란을 야기할 수 있다.

Ⅲ. 地方政府의 對應力의 形態 · 資源

1. 垂直的 從屬關係理論의 批判

기존의 중앙과 지방의 관계에 관한 고찰은 대부분 “垂直的 從屬理論”에 근거하여 중앙의 지방에 대한 一方的的, 下向的, 權力의 關係를 해으로 하여 분석한다.

이러한 垂直, 從屬理論은

〈i〉 主要決定은 중앙이 담당하여 정당, 의회, 단체는 거의 영향을 미치지 못한다는 官僚優位論에 근거하고,

〈ii〉 中央은 제사업을 基礎地方自治團體 單단까지 하달하여 실시하게 하고 이를 統制 · 監督하며,

〈iii〉 地方은 上位政府에 순종하여야 하고,

〈iv〉 또한 中央의 技術的, 節次的, 財政的 支援없이 지방행정의 수행이 불가능하고,

〈v〉 지방-중앙의 관계는 官僚 혹은 行政的 結合關係의 일부로 간주하는 것을 그 내용으로 하고 있다.¹⁷⁾

이러한 경향은 중앙집권전통이 강한 大陸系 國家에서 현저하며, 지방분권이 강한 英 · 美系 國家에서도 行政國家化 現象에 따라 국가와 지방간의 관계를 분석키 위한 유용한 도구로 이용되어 국가의 지방에 대한 통제 · 관여가 이들 관계의 전부인양 인식되곤 하였다.

그러나 이러한 관점은 현실적으로나 당위적으로 많은 비판을 받고 있다.

그것은 垂直 · 從屬理論은 현실적으로, 〈i〉 지방은 자율적인 의사가 있고, 그러한 의도와 요구를 중앙에 반영시키기 위한 제도적 혹은 비공식적 경로의 영향력이 있음에도 이는 분석의 고려대상에서 제외시키고 있으며,

〈ii〉 政治 · 行政過程에 중요한 영향요소가 되는 政治資源(political resources)의 요소 즉, 地方議會, 地域區議員, 政黨, 壓力團體, 市民의 行動 · 意見을 거의 고려치 않음으로서 관계분석에 적용이 어렵다는 비판과 함께¹⁸⁾ 당위적으로는 民主主義의 기초라 할 수 있는 地方

17) 충청북도, 地方自治(1988), p.46

18) 충청북도, 상세서, p.17

自治의 실질을 기하기 위해서는 지방이 중앙의 과도한 관여를 탈피, 자율성과 독자성은 증대시켜야 함이 요구되고 있는바, 이러한 당위성에 垂直·從屬理論이 부합되지 못한다는 문제점을 가지고 있다.

이러한 비판으로 해서 보다 현실적이고 그리고 가치를 접목시키기 위해 垂直·從屬理論에서 탈피, 중앙과 지방의 관계를 새롭게 조명하여, <i> 중앙과 지방의 상호필요에 따라 협력하고 연대하는 相互依存關係論과, <ii> 지방은 중앙과 대등하고 평등한 위치에서 중앙에 대해 영향력을 행사키 위해 가능한 정치사회적 자원을 동원한다는 水平·競爭關係論이 대두되고 있음은 위에서 본 바와 같다.

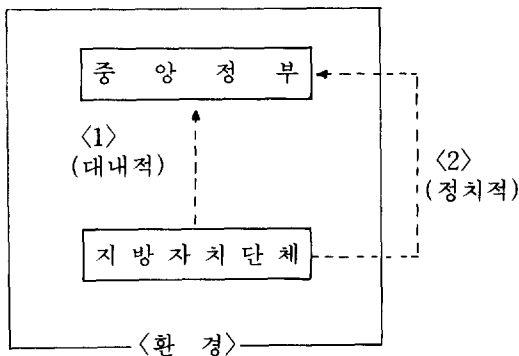
2. 對應力의 具體的 形態

지방자치단체가 중앙에 대해 영향력을 행사하는 방법에는,

<i> 행정계통, 즉 지방과 중앙정부의 直接的 關係를 통한 方法(대내적)

<ii> 지방정부가 정치적인 자원을 활용하여 중앙에 영향력을 행사하는 間接的인 方法(대외적)으로 구분될 수 있다.<圖 III-1>

[圖 III-1] 地方의 對應力의 흐름



1) 行政系統에 의한 方法

(1) 建議, 要請

地方自治團體의 의사를 중앙에 반영시키기 위해 흔히 사용되는 제도적 방법으로는 각종 建議와 要請이 있다.

이는 지방차원에서 해결될 수 없는 문제가 존재함으로 해서 문제해결의 결정권을 장악하고 있는 中央에 대해 일정한 措置 즉, 제도 혹은 운영의 개선, 각종 지원 등을 호소하는 것이다.

이러한 건의, 요청이 얼마나 반영되느냐 여부는 중앙정부의 판단에 달려 있다고 할 수 있다. 따라서 지방정부는 건의나 요청이 채택될 수 있도록 각종 로비(lobby) 활동을 전개하게 된다.

(2) 報告

地方行政에 대한 情報를 중앙에 제공한다는 측면에서 보고는 중앙이 지방을 統制하기 위한 수단이면서 동시에 지방이 影響力을 행사하는 수단이 된다.

특히 중앙의 정책결정을 위한 기초조사로서 보고된 자료를 이용할 경우 자료의 내용은 지방자치단체가 결정한다는 점에서 영향력이 클 수도 있다.

(3) 中央政策에의 制度的 參與

中央政策의 決定過程에서 특히 지방이해와 관련된 경우 지방자치단체의 참여를 제도적으로 보장하는 경우가 있다.

<i> 意見을 表示하거나, <ii> 일정한 資料提出을 義務化하거나, <iii> 협의의 당사자로서 協議케 하거나, <iv> 지방자치단체의 同意를 받도록 제도화하는 경우이다.

영국에서는 지방정부와 관련된 어떤 권한을 행사하거나 법령을 국회에 제출하기전에 지방

정부 관계자를 구성원으로 하는 委員會등을 거처도록 하거나 지방자치단체와 協議토록 하는 것이 법적으로 義務化되어 있는 예가 많고, 그외에도 어떠한 형태로이든 지방정부와 事前協議를 행하는 것이 일반화되어 있다.

예를 들면, 地方財政協議會는 중앙의 財政問題의 결정과정에 參與, 協議, 折衝하는 기능을 담당하고 있다.¹⁹⁾

미국의 政府間諮問委員會 (ACIR)는 聯邦制度의 운용을 감시하고 개선책을 권고하고 그에 따라 정책이 수립되거나 법령이 제정되는 制度的 機構로서 작용하며, 일본에서도 중앙과 지방정부간 역학관계의 기본적인 구조를 설정하는 地方制度에 관한 중요한 개혁을 단행하려 할 경우, 미리 지방자치단체의 대표자를 구성원에 포함시킨 地方制度調査會의 의견을 구하는 것이 상례로 되어 있다.²⁰⁾

(4) 中央決定에의 非制度的 參與

이는 中央政府의 지방관련 정책결정에 地方自治團體가 影響力을 행사하기 위해 제도적으로 보장된 經路(channel)를 이용하는 것이 아니라, 비공식적인 로비(lobby) 활동으로 이루어지는 과정이라고 할 수 있다.

< i > 地方自治團體 혹은 團體長의 회의 혹은 연합의 형태²¹⁾

미국의 경우 美合衆國市長會-全國都市聯盟(USCM-NLC)같은 市長團體는 도시이익의 대변자로서 연방정부에 다양하고 활발한 로비 활동을 전개하고 있으며, 그외에도 全國知事會(NGC), 州政府協議會(COSGO) 등도 연방정부에 강력한 영향력을 행사한다. 영국

도 county議會聯合會, 都市圈自治團體聯合會, district議會聯合會, 全國地方議會聯合會 등도 전국적인 조직으로 중앙정부에 의견제시, 교섭 등 다양한 활동을 전개한다.

일본도 全國知事會, 全國市長會등이 설립되어 지방의 이익옹호를 위해 활발히 압력 활동을 전개한다.²²⁾

< ii > 公務員團體

地方公務員團體는 全國公務員團體의 下位 團體로서 존재하던지, 그 지역에 국한된 단일 단체로서 존재하든간에 강력한 조직력을 바탕으로 公務員制度를 포함하여 지방의 이해관계와 관련된 제안을 하고 전문지식을 조언하는 유효한 수단이 된다. 公務員 단체가 제시하는 표준 혹은 기준등은 전국 공무원에게 커다란 영향을 미친다.

(5) 地域의 特殊情報의 提供

中央이 일정 地域에 관련된 결정을 할 때 합리적 결정의 기초자료로서 지역에 관한 정보를 획득하게 되며 이때 그 지역의 地方自治團體는 지역의 特殊情報를 소유하고 제공하는데 있어 주도적인 입장에서 제공하게 된다.

예를 들어, 豫算編成過程에서 委任事務의 경우 관계공무원으로부터 聽取라는 상담, 교섭과정을 통해 중앙의 예산담당자는 필요하고 정확한 정보를 습득하게 된다.

(6) 기타의 方法

< i > 지방정부의 대등성과 독립성이 인정되는 영·미계 국가에서 중앙에서 결정된 정책의 집행시 地方政府의 事前協調와 說明을 거치지 않으면 집행이 거부되는 경우가 많다.

이러한 경우 地方政府는 政策執行의 裁量權

19) 한국지방행정연구원, 전게서, p.185

20) 한국지방행정연구원, 전게서, p.193

21) 지방행정연수원, 전게서, p.191~194

22) 충청북도, 전게서, p.48

을 갖고 있으므로 중앙에 대한 강력한 對應力
으로 작용하게 된다.²³⁾

〈ii〉 프랑스의 경우 중앙의 공무원이 지방
자치단체의 일정한 직위를 兼職(Cumul des
mandats)하는 경우가 많은데 이러한 결과로
공무원이 그 지역과 연계되어 중앙수준에서의
政策決定시 地域利益을 반영하게 된다.²⁴⁾

國家公務員이 지방자치단체에 광범하게 배
치되어 있는 일본이나 우리의 경우 중앙과 지
방사이를 빈번하게 왕래하면서 승진계층을 밟
아 올라가는 형태는 중앙과 지방의 연결(link-
age)의 중요요인으로 영향력을 행사하는 통로
가 된다.

왜냐하면 그러한 과정을 거쳐 지연, 학연등
緣故主義가 성립되기 때문이다.

2) 外部의 方法

地方自治團體는 중앙에 대한 영향력을 행사
키 위해 다음 수단을 활용하게 된다.

(1) 政黨을 통한 방법²⁵⁾

全國의이고 강력한 組織을 가진 政黨制度에
있어서 政黨은 中央에 대한 억제기능과 동시
에 地方의 영향력을 행사하는 통로가 된다. 地
域區 議員은 지방의 이익반영을 위해 中央黨
이 중앙정부에 압력을 가하도록 意見開陳, 促
求를 하고 조직원의 중앙진출을 도와 그 영향
력을 확대해 간다.

(2) 地方議會

地方議會가 中央에 대하여 影響力을 행사하

는 경우는 많지 않으나 地方議員이 중앙무대
로 진출한다거나 전국적인 地方議員聯合(예,
영국의 county 의회연합회)을 조직하여 중앙
정부결정에 영향을 미치기도 한다.

(3) 住民運動

住民運動은 지역주민의 집단으로 政治的 意
思決定에 대해 영향을 주는 것을 의도하는 행
위로서 制度的, 公式的, 非公式的 影響經路
(channel)의 효력이 미약한 경우 발생하게 되
며, 주로 관심을 갖는 문제는 地域開發의 문제
나 公害問題가 된다.

주민운동은 대중매체(masscom)의 지원을
받게 되면 광범한 輿論造成으로 영향력을 강
화시킬 수 있고 다양한 住民組織, 參與擴大,
적극적 關心등을 전제로 해야 활성화 될 수 있
다.

그 방법으로는 demonstration, 陳情, 訴願,
請願, 民衆訴訟, masscom에의 呼訴, 地域區
議員에 대한 壓力, 각종 利益集團 등의 활용이
있고, 이들은 동시에 이루어지는 경우가 많다.²⁶⁾

(4) 壓力 · 利益團體(pressure, interest group)

지역의 利益團體는 지역의 이익 옹호를 위
해 중앙에 대해 직접 혹은 전국적 조직의 일부
인 경우 단체의 중앙본부를 통해 활발한 로비
활동을 펼치면서 영향력을 행사하게 된다.

(5) 地域區出身議員의 壓力

지역구출신의원은 지역구관리를 위해 지역
의 이익 옹호에 관심을 쏟지 않을 수 없다. 議
會의 대중양관계에서 政策이나 豫算編成過程
에서 지방자치단체의 요구를 반영시키기 위한
여러 활동을 전개하게 된다.

23) 지방행정연수원, 전게서, p185~186

24) 충청북도, 전게서, p.19~p.20. 지스카르 대통령은
“세말리에”시의 지방의원이었으며, 모든 하원의원은
règion의 유급직원이다.

25) 정당이 지방정당→중앙정당→중앙정부로 이어지는
영향력의 Mechanism은 내각책임제하에서 매우 유용
하다.

26) 최순식, 現代地方自治論(수원: 상문사), p.287

3. 對應力의 資源

地方自治團體는 여러 형태의 영향력을 가함으로써 중앙에 대한 대응력을 확보하게 된다. 그러나 지방자치단체가 중앙에 대한 영향력을 얼마나 가지게 되느냐 하는 정도와 어떤 방법이 유용하느냐는 것은 이러한 영향력을 밑받침하는 資源(resources) 즉, 행정적, 정치적, 경제적 자원의 크기에 달려 있을 뿐만 아니라, 그러한 자원들이 얼마나 활용되느냐에 달려 있다.²⁷⁾

1) 行政的 資源

(1) 지방자치단체의 行政的(法的) 權限으로서 地方公務員任用權, 地方稅收決定權, 條例·規則制定權 등 自主組織權, 固有事務에 대한 自主行政權 등이 있으며

(2) 地方自治團體長의 리더십과 영향력

(3) 地域情報의 소유 및 활용

(4) 委任事務執行에 있어 裁量權 등이 있다.

2) 政治的 資源

(1) 大衆媒體(masscom)의 활성화

(2) 利益 및 壓力團體의 規模, 政治的 影響程度

(3) 住民의 參與程度-住民組織, 住民意識

(4) 地域區議員의 중앙무대에서의 영향력의 정도

(5) 중앙무대에서의 因緣, 地緣, 學緣 등 地方勢

(6) 制度的인 救濟制度(訴願, 請願, 訴訟 등)이 있다.

3) 經濟的 資源

地域經濟의 규모, 특성, 구조적 성격, 활성화 정도, 전국경제에서 차지하는 비율이 자원의 효율성을 결정짓는다.

IV. 國家와 地方政府간의 政治力學關係 決定要因

1. 力學關係의 體制論的 屬性

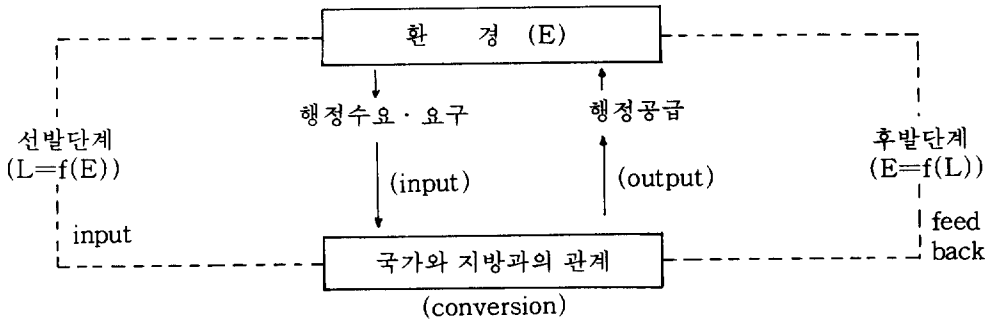
國家와 地方自治團體는 행정단계의 일부로서 行政體系를 둘러싸고 있는 環境의 영향을 받게 된다. 즉 行政需要와 要求가 발생하여 行政體制(administrative system)에 투입이 되고, 이에 응하여 行政體制 자체내에서 轉換(conversion) 과정을 거쳐 國家와 地方自治團體의 조직, 내부관계, 대외적 형태 등 제반사항이 결정되고, 뿐만아니라 국가와 지방자치단체간 관계의 구체적 형태, 빈도, 양태등을 결정하게 된다. 또 이러한 형태와 양태등은 전환 과정을 거쳐 생성된 산출로서 環境에 공급되어 영향을 미치게 되는 還流過程을 거치게 된다. 이러한 投入→轉換→產出(供給)→feedback 과정을 거쳐 계속적이고 동태적인 相互作用關係가 형성된다.²⁸⁾

이러한 관점에서 국가와 지방자치단체간 관계의 영향을 미치는 결정요인은 크게 政治的 要因, 經濟的 要因, 社會·文化的 要因, 行政內部的 要因 등으로 구분된다.

27) P. Dunleavy & R.A.W Rhodes, "Beyond White hall." *Developments in British Politics*. Henry Drucclerced, (London : Macmillan, 1984). pp.113~115

28) 김안제 "2000년대 환경변화와 지방행정" 韓國地方行政研究所('85.9). p.3~5

[圖 IV-1] 環境과 行政의 相關性



2. 力學關係決定要因

1) 政治的 要因

(1) 政黨政治活性化

경쟁적인 다당제도의 존재, 전국적 정당의 활동, 정당이 정치에서 차지하는 비중, 정당간 민주화정도는 국가와 지방간의 관계에 영향을 미친다.

전국적 정당이 존재하고 정당의 영향력이 크며, 민주화정도도 큰 경우 영국이나 일본에서와 같이 地方의 對 中央 對應力을 높이고 地方의 意思反映에 큰 역할이 가능하다. 그러나 역으로 中央이 政黨組織을 통해 압력을 가함으로써 地方의 統制를 강화할 수도 있다.

(2) 壓力·利益團體

壓力·利益集團이 기능에 따라 다양하게 분화하고 수와 규모가 클수록 중앙의 획일적인 통제를 약화시키고 지방주민의 다양하고 특수한 사정을 중앙정책에 반영시키기 위한 壓力活動을 강화하게 된다.

(3) 住民의 參與

주민의 참여활동정도는 政治力學關係의 程度를 결정짓는다. 주민의 지역행정에 관심과 책임을 가지고 활발히 참여하는 것은 지방자

치단체의 自治性과 自律性을 높이는 純機能의 역할을 한다.

(4) 住民의 意識水準·價値觀

地域住民의 민주적이고 자율적인 자기판단, 책임을 아는 자치의식, 합리주의적 사고방식, 정치·경제에 대한 관심도 등이 강할수록 지방자치의 실질은 확보 가능하며 중앙과 지방의 관계는 보다 대등하고 수평적인 협력관계를 강화시킬 것이다.

2) 行政的 要因

(1) 地方自治實施

지방자치의 실시여부는 중요한 결정요인이 된다.

지방자치의 실시는 地方自治團體長의 公選·地方議會의 構成, 自主組織, 自主財政, 自主行政權을 지방자치단체에 부여하는 것이므로 불필요한 중앙의 과도한 관여와 통제를 축소하고 地方의 自律性을 제고시킬 수 있다.

구체적으로 보면 다음과 같다.

< i > 地方自治의 模型

住民自治나 團體自治나라는 모형에 따라 다르지만 주민자치가 중심이 되는 자치제도는 보다 지방의 自律性을 강화하고 있다.

< ii > 地方自治의 傳統 및 經驗

지방자치의 전통과 경험은 지방자치의 制度

와 生活로서 제 기능을 하는데 중요한 역할을 한다.

(iii) 地方議會의 構成 및 活性化 여부

지방의회가 구성되어 있지 않거나 그 기능이 유명무실한 경우보다 자치단체의 위치를 강화시킨다.

(iv) 地方自治團體長의 任命·公選 여부

이것은 지방자치의 실질을 결정하는 중요 요인으로 지방자치단체장이 中央에서 任命된 경우 국가에 종속되어 一線機關化하는 경향이 있다.

(2) 地方公務員에 대한 人事權

누가 보유하느냐 하는 문제로서 중앙이 중요補職配置에 있어 人事權을 장악할 경우 중앙의 종속이 심화된다.

(3) 財政自立도가 낮을 경우

중앙의 간섭과 감독이 강화되어 대 中央依存性이 높아진다.

(4) 委任事務가 과다한 경우

지방자치단체의 監督과 管理가 강화되므로 일선기관화되어 중앙의 의존성이 높아지게 된다.

(5) 特別行政官署의 設置

특별행정관서는 專門性和 能率性을 확보키 위한 것이지만 과다할 경우 지방행정의 종합성을 저해함으로써 자치단체의 기능을 약화시키며 주민의 행정통제를 취약하게 한다.

(6) 行政理念

행정을 지배하는 이념이 能率性을 강조할 경우 中央의 統制가 강화되는 경향으로, 衡平性·民主性을 강조할 경우 지방의 自律性이 강화되는 경향으로 작용한다.

(7) 公務員團體의 결성

중앙으로부터의 불필요한 간섭과 통제를 약

화시킬 수 있고 政治的 中立化를 확보할 수 있다.

(8) 行政需要的 變動

住民福祉, 地域開發, 環境行政에 대한 수요의 증가는 지방자치단체의 기능을 강화시키는 요인으로 작용하나, 한편으로는 전국적통일, 전국적 수준의 유지 등을 위해 중앙의 통제가 강화될 수도 있다. 전국적 관련 행정수요의 증가는 중앙의 통제를 강화하며, 지역관련행정 수요의 증대는 地方의 自律性提高에 기여한다.

3) 經濟的 要因

(1) 地域經濟의 規模 및 活性化

지역경제의 규모확대 및 활성화는 地方의 財政自立度를 향상시키고, 地方의 政治活動(특히 이익집단)을 활성화시키며, 地域安定에 기여함으로써 지방자치단체의 자율성 제고의 중요 요인이 된다.

(2) 科學, 技術, 情報, 通信網의 發達

과학, 기술, 통신망의 발달은 중앙의 대 地方統制를 효율적이고 용이하게 한다.

특히 정보, 통신망의 이용발달에 따라 지방의 自律性이 제약될 수 있는 중요한 요인이 된다.

4) 社會·文化的 要因

(1) 都市化의 程度

都市化現象은 交通, 住宅, 上下水道 기타 基盤施設不足등 여러 문제를 발생시키며 이러한 문제의 효율적인 해결과 통일적 수준유지를 위해 중앙의 통제가 강화되는 경향이 있다.

(2) 地域文化的 暢達 要求

주민이 지역에 대한 애향심을 갖고 지역의 고유문화에 대한 창달의욕이 높을수록 地方自治團體의 自律機能確保에 긍정적 작용을 한

[表 IV-1] 國家와 地方간의 政治力學의 決定要因

관계의 방향 결정요인	중앙의 대 지방관여 강화 요인	지방의 자율성, 대응력제고 요인
<정치적 요인> • 政黨 • 利益集團 • 住民參與 • 住民의 意識水準·價値觀	활동미약 수, 종류, 규모미흡·압력활동 미약 형식적 미흡 권위주의, 의존적, 지역 및 연고주의, 전 근대적 정치적 관심, 권위의식의 미흡	활성화 다양하고 활동활발 실질적 제도화 활발 민주적, 자치의식, 시민의식의 형성, 합 리주의적 사고방식, 정치에 적극 관심
<행정적 요인> • 地方自治의 實施 • 地方自治의 模型 • 傳統 및 經驗 • 地方議會依存 • 地方自治團體長의 選出方式 • 地方公務員에 대한 人事權 • 財政自立度 • 委任事務의 과다 • 特別行政官署의 設置 • 重視되는 行政理念 • 公務員團體의 결성여부 • 行政需要的 變動	미실시 단체자치 없음 미구성 혹은 구성되더라도 운영 형식적 중앙임명 중앙정부 보유 낮은 경우 과다하고 관여도 사전적·후견적·권력적 인 경우 과다 능률성, 통일성 미결성 전국적 기준의 통일, 전국적 수준 유지가 요구되는 행정수요	실시 주민자치 전통 및 경험의 존재 지방의회 존재와 활동운영의 활발 주민직선 지방자치단체보유 비교적 높은 경우 위임사무의 비율이 낮고 사후적 비권력 지도·지원인 경우 적절 민주성, 형평성(equity) 결성 지역적 이해관계가 관련된 행정수요
<경제적 요인> • 地域經濟의 規模· 活性化 • 科學·技術·通信 情報網의 발달	규모 미약 및 침체 발달	활성화 미발달
<사회문화적 요인> • 都市化 정도 • 地域文化 暢達 欲求 • 地域의 教育·文化 水準 • 地域的 團結性· 排他性	정비례 정비례 교육·문화수준의 저조 낮은 경우	역비례 역비례 교육시설, 질, 문화수준의 높음 단결성·배타성이 높은 수준

다.

(3) 地域의 團結性, 排他性

지방자치의 실효성확보를 위한 사회·문화적 요인이 된다.

(4) 地域의 教育·文化水準

그 지역의 교육·문화수준은 바로 지방행정·정치에 대한 意識과 關心提高로 연결되어 합리적인 지방자치운영에 기여할 것이다.

이상의 결정요인이 국가와 지방간의 관계에 영향을 미치는 상황은 <表Ⅳ-1>과 같다.

V. 國家와 地方政府간의 政治力學關係의 傾向

1. 新中央執權과 非權力的 指導·支援強化

住民自治의 전통과 철저한 分權主義로 中央의 地方支配力이 약한 영·미에서는 80년대 이후 ‘작은 정부’를 지향하는 新權限配分(new right) 思潮의 영향을 받아 지방에 대한 관여를 가급적 줄이는 방향으로 작용하였으나, 現代社會에 있어 行政需要擴大와 多樣化 社會構造의 급변으로 기존의 立法統制나 司法統制 위주로는 감당키 어려워지자 점차 行政關與方式이 확대되고 있다. 그래서 오늘날 地方自治團體는 中央政府의 代理人으로 격하되었다는 비판까지 나오고 있다.²⁹⁾

그러나 中央關與의 目的은 地方에 대한 一方的 支配나 抑壓에 있는 것이 아니라 자치를 실질적으로 보장키 위한 것이므로 방식도 권

력적, 지배적 관여가 아닌 非權力的 指導와 協調, 技術, 財政의 支援, 勸告, 助言의 방식으로 확대되고 있다.

2. 新地方分權과 地方自治의 自律性 提高

영·미의 中央執權化와 반대로 中央執權의 전통이 강한 프랑스등 대륙계 국가에서는 영·미의 민주화물결 유입과 經濟의 高度成長, 國民生活水準向上으로 중대되는 行政需要의 지방적 대응요구에 따라 지방자치단체의 自律性을 강화시키는 地方分權現象이 대두되고 있다.³⁰⁾

3. 從屬·垂直關係에서 對等·相互協力關係로 轉換

大陸系の 新地方分權化와 특히 英·美系の 新中央執權化 現象에서 보여 주듯이 從屬·垂直的 關係에서 對等·相互協力關係로 전환되고 있는 실정이다. 그럼으로서 中央의 關與와 地方의 自律性간에 적절한 조화를 추구하고 있다. 이러한 경향은 밀(J.S. Mill)의 知識的 執權論과 라스키(H.J. Laski)의 權力的 執權論으로 표현된다.³¹⁾

이러한 새로운 관계의 特徵은

< i > 地方自治團體가 國家의 一線機關, 下級機關이 아닌 自治權을 가진 대등한 하나의 정부수준으로

29) R.A. Whodes, *Control and Power in Central-Local Govn't Relations*, (Aldershot : Gower, 1983) p.14

30) 프랑스의 경우 1982년 “시·읍·면·도(Région)의 권리와 자유에 관한 법률”의 제정으로 현저히 나타나고 있다.

31) 김기욱, “지방자치의 권력적 분권과 지식적 집권” 地方行政(1988), pp.71~86

〈ii〉中央과의 관계도 指示·監督에 의하는 것이 아닌 전체와 부분이익의 조화를 위한 機能分擔, 相互協力·協調關係로

〈iii〉監督方式도 적극적, 권력적, 후견적, 사전적감독에서 消極的, 非權力的, 事後的, 技術財政的 指導·支援으로

〈iv〉行政理念도 기존의 행정능률 제일주의에 의한 획일주의에서 탈피, 民主性和 能率性·多樣性的 調和를 추구한다.

〈v〉投入(input)의 흐름도 上意下達(up-down system)에서 下意上達(bottom-up system)로 전환하는 경향이 있다.

〈vi〉적절한 분담체계 확립을 위해³²⁾ 國家는,

① 일반적 지침과 기준제시, ② 집행의 효율성여부 확인, ③ 집행촉진을 위한 지원을 담당하는 역할을 하게 된다.

32) 한국지방행정연구원, 2000年代 地方行政의 座標 (1985), p.25