

地方政府 自律性的 巨視的 影響要因： 中央과 地方간의 行·財政的 關係에 미치는 變數를 中心으로

李 達 坤*

| | |
|-------------|------------|
| 〈目 次〉 | |
| I. 序 言 | IV. 經濟的 脈絡 |
| II. 自律性的 次元 | V. 法的 次元 |
| III. 政治的 脈絡 | VI. 結 言 |

〈요 약〉

이 論文은 지방자치의 핵심사안인 地方政府의 自律性 문제를 중앙과 지방간의 관계라는 맥락 속에서 파악한 것이다. 특히 중앙과 지방간의 관계에 있어서 地方政府의 행정적·재정적 자율성을 부여하는 기반과 환경에 초점을 두었다. 이러한 맥락에서 地方政府의 自律性 개념을 규정하고 行·財政的 분야의 自律性을 부여하는 맥락적 틀을 만들었다. 정치·경제·법적인 기반이 地方政府의 行·財政的인 自律性에 가장 직접적인 영향을 미칠 것이라는 점에 착안하여, 이러한 환경을 구성하는 각 次元들이 어떻게 地方政府의 운영에 영향을 미치는가를 살펴보았다. 가능하면 보편적인 틀을 만들어보려는 의도에서 比較論的인 논의를 통하여 그 영향관계를 제시하려고 하였다. 아울러 우리 나라 地方自治團體의 自律性에 이러한 變數들이 어떻게 관련되어 있는가를 중앙과 지방간의 관계에 국한시키면서 살펴보았다.

I. 序 言

地方自治制가 早期에 연착륙하기 위해서 구비하여야 할 제도적, 운영적 과제는 매우 다양하다. 그 중에서도 중앙과 지방간의 관계에서 地方政府의 위상과 역할이 어떠한가 하는 것은 핵심적인 사안이 될 수 있다. 좁은 의미의 중앙과 지방간의 관계는 行政學에서는 기능배분 문제로 다루어져 왔다. 그러나 중앙-지방관계는 문화적인 요소까지 포함하는 사회현상으로 이해할 수도 있고 또 한 나라의 統治構造(governance structure)라는 보다 넓은 관점에서 이해할 수도 있다. 보다 종합적

* 서울대학교 행정대학원 부교수

인 맥락에서 지방정부의 권한과 역할을 본다면, 하나의 政策이 설계되어 결실을 맺게 되는 政策構造(policy structures)를 중심으로 지방의 행정 및 재정적인 역할을 분석하면서 地方自律性を 구체화시킬 수도 있을 것이다. 정책을 둘러싸고 있는 환경변수, 中央政府와 地方政府의 행위자, 이해관계집단, 그리고 해당정책의 관련법규 등이 상호작용하는 과정에서 地方政府의 행정 및 재정적 역할과 그 한계를 규명해 볼 때 動態的인 地方政府의 自律性を 보다 잘 파악할 수 있을 것이다.

보다 분석적인 次元에서는 분야별로 서로 다른 接近法을 통하여 地方政府 自律性的의 실체를 규명할 수도 있을 것이다. 예를 들어 법적·정치적·행정적·재정적 접근을 통하여 각 분야별로 중앙과 지방이 어떠한 관계에 놓여있는가를 분석함으로써 그 관계의 多面性과 具體性을 이해할 수 있을 것이다. 그러나 여기서는 地方政府의 주요활동인 행정 및 재정적 활동 면에서의 自律性에 관심을 좁히면서, 이 두 가지 기능을 둘러싸고 있는 脈絡的인 變數들이 어떻게 이 분야의 自律性에 영향을 미치는가를 서술적으로 살펴보려는 것이 목적이다.

중앙과 지방간의 관계론에서 지칭하는 ‘中央’의 의미와 ‘地方’의 의미를 분명하게 밝히지 않는 상태에서 그 관계를 언급하는 경우가 적지 않다 보니 그 관계의 어떤 측면이나 요소를 논의의 주요한 대상으로 인식할 것인가에 대해서 混線이 있게 된다. 따라서 논의의 범위를 분명하게 劃定할 필요가 있다. 이러한 필요를 반영하여 이 글에서는 몇 가지 次元을 구분하여 논의를 전개하려고 한다. 地方政府의 自律性を 廣義로 확대할 수도 있으나 어디까지나 주요 핵심사안을 地方政府의 행정 및 재정적인 自律裁量에 두고, 이러한 역할 수행상의 裁量의 餘地에 영향을 미치는 巨視變數들을 찾아서 그들이 어떤 관계를 통하여 영향을 미칠 것인가를 하나씩 분리하여 논의하려고 한다. 물론 현실의 중앙과 지방의 관계는 환경을 이루는 이들 諸次元이 상호작용하면서 복합적이고 동태적인 결과를 낳을 것이다.

II. 自律性的의 次元

1. 地方政府의 自律性

自律性(autonomy)이란 그리스어로는 auto와 nomos의 합성어이다. auto는 자기자신(self)이나 同一體를 의미하고, nomos는 法 혹은 法的의 支配(rule of law)를 의미한다. 따라서 어법상으로는 自律性이란 자신의 法을 자신이 만들어 法的의 支配를 확립하는 것을 의미한다. 따라서 지방제도와 관련하여 自律性を 정의하면

自治(self-rule; self-governance)와 동일한 개념이 된다.

그러면 地方政府란 주체에 부여되는 自律性的 의미를 어떻게 파악할 것인가? 먼저 地方政府부터 정확하게 정의되어야 할 것이다. 地方政府(local government)란 하나의 近代主權國家(nation-state) 내의 일부 지역을 기반으로 꾸며진 政治的 管轄權(political jurisdiction) 혹은 行政的 기구(administrative entities)를 지칭한다. 나라에 따라서 약간씩 다른 법적 용어를 사용하고 있으나 기본적으로는 일정 지역을 管轄하는 종합적 목적의 行政官廳(政府)(general purpose governments)과 특수목적의 行政官廳(special purpose governments) 모두를 의미하고 있다.¹⁾

따라서 地方政府의 自律性이란 개념은 한 나라의 일정한 지역을 대상으로 정치·행정적 관할권을 가진 官廳이 스스로 법적 지배를 확립하는 정도라고 규정지을 수 있을 것이다. 따라서 地方政府의 自律性은 그 범주나 정도에 있어서 처음부터 다양한 내용을 포함하는 개념이다. 보다 현실적으로 우리 나라의 地方自治團體가 어느 정도의 自律性을 누리고 있으며 중앙의 통제는 어느 정도 받는가 하는 것이 바로 地方政府의 自律性的 성격이다. 그렇게 때문에 地方政府의 自律性을 구체적

-
- 1) 우리 나라의 지방자치단체는 국가에 대응하는 개념으로, ‘종합적 목적의 地方政府’의 法的, 制度的 표현이며, 特別市, 廣城市, 道, 市, 郡, 自治區가 구체적인 실체가 된다. 보통 單邦制(unitary system)국가에서는 중앙정부 이외에는 지방정부 뿐이지만 聯邦制(federal system)국가에서는 이 양자 사이에 州가 있다. 이는 미국, 독일, 호주, 스위스 같은 나라의 체제인데 州는 지방정부가 아니다. 州는 準主權의인 독립적 통치기체로서 각국마다 독특한 권한과 정당성, 역할과 기능, 그리고 책임을 가지고 있다. 미국, 호주, 독일에서 聯邦과 州의 관계에 대해서도 여러 가지 문제가 제기되고 있어 다양한 모델이 창안되고 있다. 聯邦制 국가에서는 聯邦과 州간의 관계에서 州가 상당한 범위의 자율권을 누리고 있는 대신 州와 地方政府간 관계에서는 지방정부의 위치가 상대적으로 열악한 것이 사실이다. 이러한 관점에서 볼 때 單邦制 국가에서 중앙정부와 지방정부간의 관계를 聯邦制의 州와 地方政府간의 관계라는 관점에서 보는 것은 적절하지 못하다.

그리고 보통 지방정부라는 개념 안에는 미국의 學校區(school district), 특별구(special district)와 같은 특수목적의 행정관청도 포함되어 있다. 정부(government) 개념을 結社體를 지칭하는 정도로 넓게 사용하고 있는 서양에서는 정부라고 지칭할 수 있는 대상이 많다. 우리 나라와 같이 정부의 개념을 엄격하게 사용하고 있는 單邦制 국가에서는 이러한 법적 위상과 권한, 그리고 기능을 가진 관청을 찾아 보기는 어렵기 때문에 지방에 있는 중앙의 행정기관을 지방정부로 보기는 어렵다. 다만 教育委員會는 구성의 기초와 권한 그리고 기능이 獨自性과 自律性을 강조하고 있기 때문에 지방정부의 개념에 포함될 수 있을 것으로 본다. 또 지방자치단체의 組合을 법률상 特別地方自治團體라고 부르는데 이는 特殊目的 地方官廳에 해당되므로 지방정부라고 부를 수 있을 것이다. 다만 日本의 전통과 같이 정부의 개념을 입법, 사법, 행정의 기능을 모두 포함하고 있는 廣義의 정부개념으로 사용하는 경우에는 이러한 분류가 어려워진다. 中國의 경우 각 省은 역사적으로 그리고 법적으로 특수한 경우에 속하기 때문에 별도의 概念規定이 있어야 할 것이다.

으로 규명하려고 할 때는 보다 분석의 수준이 낮은 대상을 포괄적이며 非重複적으로 잡아서 全貌를 파악하여야 할 것이다. 따라서 여기서는 地方政府의 自律性を 구체적으로 가름할 수 있는 방안의 하나로서 ‘좁은 의미의 지방정부의 自律性’을 규정하려고 한다. 地方政府의 自律性에는 정치적, 행정적, 재정적인 측면들이 모두 혼재하여 있으나 논의의 구체성을 높이고 또 地方政府의 自律性和 관련된 변수들이 지방정부의 행정 및 재정적인 역할 수행에 중국적으로 연계되어 있다는 관점에서, 좁은 의미의 地方自律性を 행정 및 재정적인 권한 행사에 있어서의 재량권의 영역과 중앙통제의 정도를 의미하는 것으로 규정하려고 한다. 따라서 이 글에서 地方政府의 自律性이라는 개념은 행정 및 재정 기능수행이라는 한정된 범주에 관련된 地方政府의 自律性이라고 좁게 규정하고 있다.

2. 地方政府 自律性的 分析的 次元

중앙과 지방이라는 용어는 아주 다양하게 사용되고 있다. 가장 포괄적인 의미로 사용하는 용례는 文化論에서 地方文化라고 할 때로 볼 수 있다. 社會成員들의 生活樣式이라고 할 수 있는 문화현상에서 지역적인 특색이 존재할 때 그러한 공간을 구분지어 地域文化라고 한다. 일정한 지역의 사람들이 장구한 세월 동안 생활을 영위하면서 그들 간의 상호접촉과정에서 다른 지역과는 다른 文化的 特質(cultural traits)이나 生活樣式을 가지게 되는데 이를 개념화한 것이 바로 地方文化다.²⁾

核心部(core)와 周邊部(peripheries)라는 개념도 포괄적으로 사용되는 경우인데, 이 개념은 경제·사회적인 현상에 치중하여 사용되고 있으며 중앙이 核心部이고 지방이 중앙에 의존하는 周邊部라는 색채를 띠면서 흔히 사용되고 있다. 周邊部는 주체성이 결여되고 核心部の 직·간접적인 영향권 아래 있으며 核心部の 보조 및 지원기능 수행에 그치는 구도에서 나오는 개념이다. 보통 서울과 그 이외의 지역을 지방이라고 할 때는 이러한 개념을 수용하고 있는 것이다. 이 개념은 문화, 생활스타일, 경제 등과 같은 분야의 현상을 지칭하는 데 이용되지만 정치와 행정 및 재정구조를 다루는 데에도 활용될 수 있다.

그 다음에 정치적인 관점에서 논의하는 국가적 차원의 中央政治(national level politics)와 지역범주에 한정되는 地方政治(local politics)가 있을 수 있다. 이 때 지방은 중앙의 일부분임이 분명하지만 지방의 總合이 중앙이 될 수 없는 것이므로

2) 韓相福·李文雄·金光億, 『文化人類學概論』(서울: 서울대학교 출판부, 1985), 64-65쪽.

두 개념은 次元을 달리하고 있다. 이보다 좁은 의미로 사용되고 있는 용례가 국가와 그에 대칭된 지방 개념이다. 주로 日本에서 사용하고 있는 用例로서 국가는 넓은 의미의 중앙정부를 의미하고 지방은 地方綜合行政機關을 지칭한다. 여기서 추상적인 국가의 구체적 도구인 중앙정부를 국가로 부르는 것은 입법, 사법, 행정 모두 포함된다는 점을 강조하고 있기 때문이며, 主權, 國土, 國民이라는 국가의 요소를 모두 포괄하여 정당한 권위를 행사하는 주체임을 강조하고 있다. 이때 지방이라는 것은 지방정부라는 의미보다는 국가의 구성요소이면서 手足이라는 하위종속적인 의미를 강하게 내포하고 있다.

그 다음은 행정부에 중점을 두는 경우로서 협의의 중앙정부와 지방정부라는 관점에서 사용되는 중앙과 지방간의 관계가 있다. 주로 행정적인 관점에서 중앙정부는 전국적인 업무를 지방정부는 해당지방에 한정된 업무를 수행하는 것을 전제로 하고 있다. 그리고 중앙정부와 지방정부는 하나의 政策共同體(policy community or policy network)로서 政策過程에 파트너로서 참여하는데 중앙정부가 주로 정책의 개발과 형성 기능에 중점을 둔다면 지방정부는 집행하는 기능을 수행하는 경우가 많다. 정책과정에서 두 단위의 관계는 나라와 시대에 따라서 변하기도 하지만 역시 갈등과 협조문제가 핵심적인 사안이며 중앙정부가 우위를 차지하려는 관성이 항상 문제점으로 대두된다. 관심을 행정부의 업무에 한정하고 政策過程에 초점을 맞출 때에는 행정기능의 배분과 재정적 권한 및 자원의 배분문제가 중앙과 지방의 관계에서 주로 거론된다.”

이 글에서는 가장 협소한 ‘정책과 행정 및 재정적인 범주’에 논의를 한정하면서, 行·財政 차원의 중앙과 지방관계의 맥락을 이루는 정치·경제·법적인 차원에 국한하려고 한다. 문화나 생활상의 차이와 같은 점은 필요한 경우에만 언급될 것이다. 실증적으로 이 문제를 엄격하게 접근하려면 行·財政의인 自律性을 定量的으로 분석한 다음 이러한 自律性의 정도와 脈絡變數인 정치·경제·법적인 차원의 주요 변수를 연결시켜야 하지만, 어느 것도 定量的인 분석이 어려운 상황에서 개념적으로 그 관계를 논의하는 이 글은 試論的인 성격이 강함을 부인하기 어렵다.

3) 이러한 시각을 갖는데 도움을 준 논문은, Deil S. Wright, “Understanding and Securing Local Government Autonomy: The Case of the United States of America,” 한국행정연구, 제3권 제4호(1994 가을), 153-193쪽; D. S. Wright, “Federalism, Intergovernmental Relations, and Intergovernmental Management: Historical Reflections and Conceptual Comparisons,” *Public Administrative Review*, Vol. 50, No.2(March/April 1990), pp. 168-178; Stewart Ranson, George Jones, Kieron Walsh(eds.), *Between Centre and Locality: The Politics of Public Policy* (London: George Allen and Unwin, 1985); 村松崎夫, 『戰後日本の官僚制』(東京: 東洋經濟新報社), 昭和 56년.

그리고 자원의 정부간 배분을 업무의 정부간 배분에 정확하게 연결시키는 국가에서는 재정관계의 분석만으로도 중앙정부와 지방정부간의 관계를 상당히 정교하게 논의할 수 있다. 복잡한 行政行爲上的 自律性을 金錢이라는 하나의 차원으로 환원시킬 수 있는 장점이 있다. 그러나 행정의 성격이 複雜多技하며 有形·無形의 활동이 혼성된 점을 상기하면 財政的 自律性만으로 좁은 의미의 地方政府의 自律性을 가름하려는 시도는 문제를 너무나 과도하게 단순화하는 우를 범하게 된다. 지방행정에는 비전의 설정과 같은 目標設定活動, 組織, 情報管理, 人事, 豫算과 같은 內部管理, 認許可, 참여, 권위의 창출, 홍보 등과 같은 外部管理 활동이 모두 포함되기 때문에 多面的인 지방정부의 활동을 金錢과 같은 하나의 차원으로 환원하기에는 너무나 문제가 많다. 여기에 지방의회의 기능을 포함한 정치적인 측면을 추가한다면 이러한 활동을 재정적인 관점에서 잘라볼 수 없을 것임이 명백해진다. 이러한 고려에서 좁은 의미의 地方政府의 自律性을 재정 측면에 행정 측면을 추가하여 일정한 지역을 대상으로 하는 지방정부가 스스로 자신의 기능을 수행하여 나가는 것으로 규정하려고 한다.

III. 政治的 脈絡

1. 地方政治의 基盤

地方政治란 中央政治와는 달리 일정 지역 내에서 공간적으로 한정된 사안에 대한 권위적인 결정을 내리는 과정을 의미한다. 따라서 그 개념 자체부터 권한의 행사에 있어서 한정적인 내용을 담고 있다. 국민들의 정치적 관심이 地方政治를 중심으로 전개되고 있느냐 아니면 地方政治를 하찮은 것으로 치부하고 중앙정치에 보다 많은 관심을 보이느냐 하는 것이 지방정치발전의 기반으로 작용한다. 地方政治란 生活政治(politics of daily life)이기 때문에 일부 선진국에서는 地方政治에 보다 높은 관심을 보이기도 한다.⁴⁾ 그리고 中央政治人이 선거과정에서 地方政治人의 관심사를 민감하게 의식하지 않을 수 없는 상황에서는 “모든 政治는 地方的이다(All politics is local)”라는 표제도 의미가 있게 된다.

기본적으로는 정치과정의 民主化 정도가 지방의 비중을 결정짓는데 특히 地區黨

4) 주민의 각 단계의 정부에 대한 의견과 태도에 대한 최근의 의견조사에 대해서는, Phillip W. Roeder, *Public Opinion and Policy Leadership in the American States* (Tuscaloosa, Alabama: The University of Alabama Press, 1994) 참조.

의 구성과 운영에 어느 정도 풀뿌리들(grass-roots)의 참여가 이루어지고 있는가 하는 점이 지방적인 것이 전국적인 것이 될 수 있는 출발점이 된다. 政黨의 分權化와 民主化가 잘 이루어진 곳에서는 地方의 自律性이 상대적으로 높을 수밖에 없다. 재정이나 법률적인 측면에서 미약한 점이 보이는 구라과의 일부 국가에서도 지방자치가 활성화될 수 있는 기본적인 관건은 아무래도 역사적으로 주민들과 지방정부가 밀접한 연계를 맺고 있는 데에서 찾아보아야 할 것이다. 住民統制와 住民參與가 활성화되면 자연히 중앙정부는 관여할 수 있는 여지를 잃을 것이고 주민들이 나서서 地方政府의 自律性을 확보하려고 할 것이다. 지방정부는 바로 주민들의 것이기 때문에 地方政府의 自律性은 주민의 자유와 책임에 다름 아니다.⁵⁾

地方政治에 적극적으로 참여하는 주체는 광역 및 기초단위의 選出職 지역엘리트가 중심이 되고 이러한 직접적인 選出職과 더불어 間選되는 공직자도 핵심적인 정치행위자가 된다. 각종 형태의 組合, 위원회, 회의소, 그 외의 각종단체도 상당히 활발한 정치활동을 하는 것으로 볼 수 있다. 여기에 지방언론, 지방의 분야별 非公職 엘리트 등도 地方政治의 주요한 행위자들로 포함될 수 있다. 이러한 행위자들이 성장배경에서나 활동과정에서 중앙으로부터 어느 정도 독자성과 자율성을 가지고 있는가 하는 점이 短期的으로 해당 地方政治의 기반강화에 직접적으로 영향을 미친다.⁶⁾ 地方政治 行爲者들이 얼마나 中央政治 行爲者로부터 독자성을 누리고 한

5) 각국의 財政構造와 自治와의 관계에 대한 고찰로는, 兪焄, 『地方財政論』(서울: 법문사, 1995), 24-28쪽 참조.

6) 이러한 행위자들이 어떻게 상호접촉하고 그들 간의 영향력의 차이가 어떠한가에 대해서는 나라나 지역에 따라서 약간씩 상이한 결과가 보고되고 있다. 美國의 경우, 오래되긴 하였으나 지역권력구조(community power structure) 연구에서 엘리트적 구조와 그와 대조적인 多元主義의 구조가 모두 밝혀졌고 修正論을 주장하는 연구도 나왔다. 그리고 日本의 경우 Reed Town이라고 이름붙혀진 한 지역의 연구에서 派黨의 존재, 엘리트들 간의 연계 등과 같은 東洋의 現象이 분석되어 있다. 우리 나라의 경우 제도적 공직유지자가 지방 엘리트 구조의 핵심을 이루고 있다는 발견이 있었다. 자세한 내용은 다음의 문헌을 참조할 것, Floyd Hunter, *Community Power Structure: A Study of Decision-Makers*(Chapel Hill, N. C.: The University of North Carolina Press, 1953); Robert A. Dahl, *Who Governs?*(New Haven, C. T.: Yale University Press, 1961); Michael Parenti, "Power and Pluralism: A View from the Bottom," *The Journal of Politics*, Vol. 32(1970), pp. 501-530; Clarence N. Stone, "A Revisionist View of Community Politics," in *Economic Growth and Neighborhood Discontent: System Bias in the Urban Renewal Program of Atlanta* (Chapel Hill, N. C.: The North Carolina University Press, 1976), pp. 204-214 (Chapter 14); Yasumasa Kuroda, *Reed Town: A Study in Community Power Structure and Political Change*(Honolulu: the University Press of Hawaii, 1974), pp. 18-22; 김재원, "지역사회 엘리트의 구조 및 역할연구," 석사학위논문, 서울대학교 행정대학원(1990).

걸음 더 나아가 “아래로부터 요구”를 할 수 있는 관계를 창출해내고 있으나 하는 것이 地方政治의 自律性을 결정하는 주요한 政治的 環境變數가 된다.

아울러 지방선거에 정당참여가 어느 정도 제도적으로 보장되고 있으나 하는 것도 地方政治의 自律性에 적지 않게 영향을 미친다. 현재 美國의 경우 지방선거 후보의 政黨志向에 대해서는 비공식적으로 알려지기도 하지만, 도시지역의 70% 이상에서는 政黨推薦(political party designations) 없이 이슈나 정치인의 자질에 초점을 둔 선거가 이루어지고 있다. 현재 日本의 경우에도 市·町·村 의원의 80%가 무소속이다. 이렇게 지방선거가 非黨派의으로(nonpartisanship) 치러진다는 점도 地方政治의 自律性을 신장시키는 요인으로 작용할 수 있다. 물론 政黨이 分權的이고 民主的으로 운영된다면 政黨의인 선거도 문제가 되지 않을 수 있겠지만 우리 나라와 같이 政黨의 발달이 미진하고 지역적으로 기반을 달리하는 中央黨의 派黨現象이 지속되고 있는 곳에서는 地方政治의 의존성이 地方政府의 自律性을 제한하는 결과를 낳을 수 있을 것이다.⁷⁾

소위 日本에서 거론되고 있는 政治競爭모델이 전제하는 것도 中央政治와 地方政治의 수평적인 경쟁관계 속에서 중앙과 지방간의 협조적인 관계가 파악되어질 수 있다는 점이다.⁸⁾ 즉 集權的인 의식구조와 官僚統制的인 사회관리를 하고 있지만 정치적으로는 주민들의 의식수준이 높고 민주화가 진행되어서 사회구성요소들이 自律性을 누릴 수 있는 특성이 日本에는 있는 것 같다. 이렇게 정치·행정분야에 두가지 이질적인 성격이 병존하고 있는 점이 中央政府와 地方政府간에도 작용하고 있다고 볼 수 있다. 특히 선거가 중앙과 지방을 연결시키고 있는 점에 주목할 필요가 있다. 종래에는 주목을 끌지 못한 정치적인 자원이 확충되고 동시에 民主化의 진행으로 말미암아 밑으로부터 위로의 교섭과 協商을 가능하게 하는 측면이 가능해졌다고 볼 수 있다. 니시오(西尾勝) 교수를 위시한 「정부간 관계」연구팀의 전제도 역사적, 정치적인 分權性과 地方政治의 기반이 어느 정도 구축되면서 행정적인 관점에서 聯邦制와는 다르지만 單邦制 내에서도 상호협조와 조정을 기본으로 하는 정부간 관계가 가능해진 것으로 판단하지 않았나 생각된다.⁹⁾

7) 中央政治의 派黨化가 지방의 자율성을 제약하는 점에 대해서는, 이달곤, “전환기 지방정치 발전과제와 방향,” 행정논총, 제32권 제2호(1994. 12), 177-193쪽; 또 地方政治의 地域主義 실태에 대해서는, 최한수, “6. 27 지방선거의 평가: 정당지지 및 지역주의 실태,” 한국정치학보, 제29집 제3호(1995), 141-161쪽 참조.

8) 村松崎夫, 『日本の 地方自治』(東京: 東京大學校 出版會, 1987), pp. 187-248.

9) 西尾勝, 『行政學의 基礎概念』(東京: 東京大學校 出版會, 1990), pp. 420-421 참조. 日本의 중앙과 지방간의 연구에 대한 정리로서는, 吳在一, “중앙·지방관계 모델에 관한 연구: 일본의 예를 중심으로,” 한국행정학보, 제27권 제2호(1993년 여름), 381-399쪽 참조.

2. 韓國의 地方政治基盤

우리 나라의 政治文化는 대단히 權威主義의이고 集權의인 것으로 널리 알려져 있다. 政治文化란 단기간에 변용되기 어려운 성질을 가진 것으로, 文民政府가 들어서고 地自制가 부활되더라도 상당기간 이러한 성향은 지속될 것으로 보인다. 중앙과 지방간에 존재하는 각종 형태의 수직적인 관계도 기본적으로 공공부문의 문화로 파악된다. 政治文化의 수직적이고 중앙 우위적인 性向은 民主化의 進행으로 변질되어 가기도 하지만 아직도 제도운영의 기본적인 바탕으로 작용하고 있다. 地方選出職에 대해 중앙정부는 行政的인 統制를 기도하는 경우가 적지 않는데 이것도 이러한 중앙 우위적인 문화적 바탕에서 나온다. 예를 들어 지방자치단체 首長의 업무에 대한 과도한 監督權이나 懲戒權을 法理보다는 행정적이고 계층적인 사고에 근거하여 중앙행정부가 행사하려고 시도하고, 監查院이 지방선출직의 활동을 地方分院을 설치하여 職務監察의 차원에서 시행하려는 발상도 이러한 문화적인 소산이라고 볼 수 있다.

지방선거에서 市·郡·自治區의 의원선거를 제외한 여타 선거에서는 정당의 개입을 허용하고 있다. 그런데 기초의원인 경우에도 정당과 연계를 가진 비율이 대단히 높다. 심지어 국회의원 선거가 다가오면 지방의원을 여러 가지 방법으로 설득·회유하여 地區黨의 간부로 영입하고 그들과 관계가 깊은 활동적인 人士를 정당의 운동원으로 활용하는 일이 빈번하다. 또 지방직의 선거시 중앙정치인이 자신의 세력기반을 강화하기 위하여 脫法的인 수단까지 포함하는 다양한 지원을 하고 있는 예도 적지 않다. 이러한 현상과 더불어 중앙정당구조가 지역에 기반을 둔 派黨으로 이루어져 있고 불안정하기 때문에 中央政治의 변화가 地方政治에 직접적인 영향을 미치고 있다. 현재 경상, 충청, 호남으로 나누어져 있는 중앙정당의 지역배경과 중앙정치 霸權主義의인 행태는 갖태어난 地方政治의 自律性을 신장시키기에는 대단히 부적절하다.¹⁰⁾

정당기반의 地域化와 私黨의인 정치구조는 3金이라는 自然人的 퇴장으로 희석될 수도 있겠지만 중앙정치구조에 근거하여 진행된 지방자치체가 地域主義政治를 오히려 지역단위에서 연장·강화시킬 가능성 조차 있다. 이러한 경향은 지역의 분위기가 閉鎖的인 內部指向主義로 흐르고 다른 지역이나 중앙의 관여에 대해서 感

10) 地域政治와 自治制의 연락측간의 관계에 대해서는, Dalgon Lee, "Politics of Decentralization: Changing Intergovernmental Relations in Korea," a paper presented in the joint symposium of KAPA and IPSA Research Committee on the Structure and Organization of Government(SOG), Seoul, 1995. 10.을 참조.

情的인 防禦主義로 나가는 단계에서는 더욱 그러할 것으로 보인다. 다만 基礎, 廣域, 그리고 中央政治人간의 정당배경이 다른 지역이 일부 있어 지역의 정치적인 自律性이 어느 정도 신장될 가능성도 없지 않다. 동일지역을 기반으로 하는 다른 계층의 정치인들이 서로 다른 정당소속을 하고 있다는 것은 그 만큼 정치적인 다양성과 경쟁을 진작시킬 수 있는 여지를 만들고 있다. 이러한 구도가 자리잡아 가면 적어도 행정 및 재정적으로 약간의 自律性的의 영역을 넓힐 수 있는 여지가 나올 것이다.

반대로 아직도 상당수의 지역에서는 거기서 배출되는 地方政治人이나 中央政治人의 정당배경이 동일한 것이어서 지역감정을 부추기고 동질성을 강조하여 政治的多元主義의 發火를 억제할 가능성이 높다.¹¹⁾ 일부지역에서 與黨人士들이 지방자치단체의 首長이 되어서 중앙과의 원활한 관계를 이용하여 중앙재정을 유리하게 동원하고 행정적인 재량을 넓혀 지역개발활동에 박차를 가하고 있는 경우가 있다. 이러한 중앙정치권과의 긴밀한 관계를 어떤 면에서는 地方的 自律性을 높이는 요소로 평가할 수도 있겠지만 지방간의 진정한 경쟁과 독자성을 기초로 하는 地方政府의 自律性과는 다른 성질의 것으로 보아야 할 것이다.

IV. 經濟的 脈絡

1. 地域經濟와 自律性

경제문제와 地方政府의 自律性에 대한 논의는 지방재정과의 관계에서 일부 언급되어지고 있으나 지역경제가 중앙과의 관계에서 地方政府의 自律性에 어떻게 영향을 미치고 있는가에 대한 연구는 그리 많지 않다. 그러나 한 지역의 經濟力이 그 지역의 살림살이를 이끌어 가는데 결정적 기반이라는 점을 인식한다면 地域經濟와 地方政府의 自律性간에는 상당한 관계가 있을 것으로 보아야 할 것이다. 政治經濟學的인 관점에서 살펴보면 잘 사는 지역의 경우와 못 사는 지역의 경우 中央政府나 中央政治圈에 대한 관계설정이 다를 것임은 분명하다. 잘 사는 지역은 가능하면 해당지역의 富가 域外로 나가게 하는 중앙차원의 정책을 반대할 것이고, 못 사는 지역은 가능하면 中央政府나 잘 사는 지역으로부터 도움을 받을 수 있는 방안

11) 이러한 地域主義, 지역감정, 그리고 구체적으로는 지역배출 정치인의 정당배경과 地方自治의 발전에 대한 예비적인 고찰에 대해서는, 李達坤, “지방선거 이후 지방자치의 과제와 방향”, 韓·英·日 지방자치 공동세미나 발표문, 1995. 4. 24. (서울), 참조.

을 모색하려고 할 것이다. 아울러 가난한 지역에서는 政治的인 資源이라도 동원하여 중앙의 지원을 획득하여 보다 잘 살아보려고 노력할 것이다. 이러한 과정에 중앙정부의 관여나 간섭이 있게 되면 지방정부의 중앙정부에 대한 自律性은 그 만큼 다른 스펙트럼상에 위치하게 된다.

어떤 國土開發事業이나 地域開發事業을 누가 어느 지역에 유치하는가에 따라서 해당지역의 지역경제기반과 경제활동은 커다란 영향을 받게 된다. 해당지역이 특별한 개발지역으로 지정되는 경우나 해당지역의 자원개발이 촉진되는 경우가 바로 이러한 경우인데 그 지역에 外部資本이 유입되고 고용이 증대되는가 하면 前後方波及效果를 통하여 지역경제에 활력을 불어넣을 수 있을 것이다. 게다가 국토의 均衡開發이 관심사로 되어 있고 아직도 중앙정부가 상당한 財源과 行政力을 투입하여 地域開發을 추진하는 단계에 있는 나라에서는 중앙정부의 지역계획이나 지역경제 활성화에 대한 영향력을 무시하지 못할 것이다. 이러한 과정에서 지방정부는 가능하면 중앙으로부터 도움을 받되 간섭을 회피하려는 自律性 極大化 原則을 추구하려고 할 것이다.

地域計劃을 중앙과 지방간의 문제를 해결하는 메카니즘으로 가장 잘 활용하고 있는 나라가 프랑스가 아닌가 한다. 地域計劃이란 통제위주의 企劃개념이 자리잡지 못하고 있는 美國에서는 경제적으로 쇠퇴하는 지역에 대한 지원을 중심으로 짜여진 정책인 데 비하여, 企劃의 전통이 남아있는 프랑스에서는 좀더 다른 의미로 사용되고 있다. 프랑스의 地域計劃의 발전에는 다른 맥락이 작용하고 있다. 수도권 파리의 비대화와 상대적으로 未發展된 다른 지역간의 경제적인 영향관계를 교정하려는 의도가 숨어져 있다. 따라서 地域計劃이란 프랑스에서는 국가적인 空間構造의 조정정책이다. 따라서 地域計劃의 성질은 다분히 美國에서 말하는 정부간 관계와 유사한 성질을 가지게 된다.¹²⁾

12) 프랑스의 地域計劃의 역사와 최근의 개혁내용, 그리고 地域計劃과 중앙과 지방간의 관계에 대한 연구는, Nicole de Montricher, "Toward the Chaos State in France?: The Politics of Regional Planning in Transition from Centralized to Decentralized Government," a paper presented at the joint symposium between KAPA and IPSA Research Committee on the Structure and Organization of Government(SOG), Seoul, 1995, 10. 참조; 그리고 중앙과 지방과의 관계로 보기는 어려우나 聯邦制 국가의 聯邦과 州政府간의 관계를 다루는 정부간 관계(IGR: InterGovernmental Relation)의 속성에 대한 이해도 州政府와 그 이하의 지방정부와의 관계와 통합적으로 고찰된다면 單邦制 국가의 중앙과 지방간의 관계, 더 나아가서는 單邦制 국가의 정부간 관계를 보는데도 유용한 시사를 주게 된다. 대표적으로 미국의 경우, 초기부터 공항기(1789-1933)까지의 分節主義的인

지역간에도 어떤 사업을 두고 경쟁이 일어날 수 있다. 어느 지역에 어떤 사업을 유치할 것인가 하는 문제를 둘러싸고 지역간의 경쟁은 자못 치열한 상태로 갈 수 있다. 더구나 國際化와 地球化의 진전으로 어느 지역의 경제활동이 쉽게 국경을 넘어가게 되자 새로운 양상도 보여지고 있다. 特産物을 어떻게 효과적으로 수출할 것인가, 아니면 어떻게 관광을 진흥할 것인가를 두고 많은 지방정부가 경쟁적으로 앞장서고 있다. 지방정부가 해외의 직접투자(direct investment)를 유치하고 나아가 다양한 형태의 合作事業(joint collaborations)을 성사시키려는 노력은 이제 세계적인 현상이 되었다. 지방정부 단위에서 단순한 문화교류를 능가한 對外交易政策을 펼 여지도 충분히 늘어나고 있다. 이러한 경제활동은 이미 상당한 정도로 地方政府의 自律性이 있음을 의미하는 것이다. 경제나 문화활동의 國際化가 진행될 수록 지방의 對外的 活動과 이를 뒷받침하는 풀뿌리외교(grassroots or local autonomy diplomacy)의 영역은 늘어날 것이며 이것은 필연적으로 地方의 自律性을 높여나갈 것이다. 심지어 러시아에 있어서도 極東地域의 지방정부들이 상당한 자율성을 가지고 對外貿易과 외국과의 經協을 추진하고 있다.

기존 제도나 정책의 개혁과정에서도 下位政府(subnational)의 권한에 있는 經濟政策에 중앙정부의 개입이 필요한 경우 地方政府의 自律性이 손상될 수 있다. 특히 聯邦制 국가에서 州政府가 수행하고 있는 교통정책, 에너지정책, 산업정책, 규제정책, 상·하수도 정책, 교육·훈련정책 등과 같은 분야에서 聯邦政府가 개입하

二元的 聯邦主義(dual federalism), 이후 New Deal시대 및 그 이후(1933-1961) 聯邦의 보조금과 州政府의 기능강화로 특징지어지는 協調的 聯邦主義(cooperative federalism), 케네디의 the New Frontier와 존슨의 the Great Society시기(60, 70년대)에 보여졌던 創造的 聯邦主義(creative federalism), 그리고 닉슨에서 부쉬까지 共和黨 정권의 分權의인 新聯邦主義(new federalism) 등으로 구분 지을 수 있다. 물론 시대에 적절한 정부의 기능과 각 정권의 목표를 실현하기 위한 정부 운영의 방향으로서 개념화된 이러한 聯邦主義는 본래 聯邦政府和 州政府와의 관계를 중심으로 착안한 것이지만 그 내용 중에는 州政府와 그 이하의 지방정부간의 관계나 연방과 지방정부간의 관계에도 영향을 미쳤다. 예를 들면 사회 정책적인 요소가 강했던 創造的 聯邦主義 하에서는 州政府가 소외되고 시민의 적극적인 참여, 주민조직, 그리고 지방정부의 기능이 강조되었다.(K. T. Palmer, "The Evolution of Grant Policies," in L. D. Brown, J. W. Fosset, and K. T. Palmer (eds.), *The Changing Politics of Federal Grants*(Washington, D. C.: The Brookings Institution, 1984), pp. 15-17). 연방정부의 역할이 확장된 계기는 1960년대의 위대한 사회 시대의 연방보조금사업(federal grants programs)의 성장에서 비롯된다.(Paul E. Peterson, Barry G. Rabe, and Kenneth K. Wong, *When Federalism Works* (Washington, D. C.: The Brookings Institution, 1986)). 이 때는 정치적인 성향보다는 관리론적인 성향(current of managerialism)이 우세를 점하게 되며 聯邦政府는 州政府나 지방정부를 규제할 수 있는 법률을 대량으로 제정하게 되었다.

여 微視經濟的 개혁(microeconomic reform)을 통하여 보다 상호보완적인 국가적 목표를 달성하려 할 때에는 그 관계에 긴장이 생긴다. 국가전체의 효율성을 도모하기 위해서는 州政府가 관장하고 있는 분야의 개혁이 필수적이고, 이러한 개혁을 유도하는 과정에서 두 정부간에 긴장이 생기는 것은 당연할 수 있다.¹³⁾ 물론 연방 정부나 중앙정부가 下位政府를 회유하는 전략을 택할 수도 있을 것이다. 연방정부로서 편리하게 활용할 수 있는 정책수단은 補助金이다. 補助金を 활용하는 정책의 경우 事業型 補助金(project grants)이 算式型 補助金(formula grants)보다는 지역에 미치는 영향이 클 것이다. 算式型 補助金은 법규적 규정과 기준에 의하여 補助金이 지불되기 때문에 지방정부의 재량이 거의 없게 된다. 그러나 事業型 補助金은 특정지역과 관련이 깊고 또 지방정부간에 신청과 평가과정에 경쟁을 부여하기 때문에 聯邦이나 中央政府의 의도를 주입시키기가 용이하다.¹⁴⁾

특히 지역경제와 정치적인 분권과의 관계는 한 나라의 지역간 경제구조의 격차가 크고 정치적인 過渡期에 있게 되면 특히 중요성을 띠게 된다. 政治經濟學的인 관점에서 흥미 있는 중앙과 지방간의 관계를 잘 보여주고 있는 사례를 中國에서 발견할 수 있다. 中國의 연해지역에 대한 우호적 정책에 의거한 차별적 지방우대 정책이 바로 이러한 사례에 해당한다. 예를 들어 1980년대 中國에서 上海地域이나 廣東地域이 다른 지역에 비하여 정치적으로나 경제정책면에서 특별한 대우를 받게 된다. 冷戰時代에는 안보상의 이유로 해안지역에 대한 산업투자가 부진하였으나 趙紫陽의 연안개발전략으로 전혀 다른 지역경제활성화정책이 廣東省과 같은 지역을 경제발전의 중심지로 부흥시켰다. 중앙의 이러한 정책변화를 읽은 廣東省을 중심으로 한 市場改革派들은 중앙에 대한 지방의 政策自律權을 강력하게 요구하였다. 이러한 지역에 대한 分權化 政策의 내용은, 經濟計劃에서의 중앙의 지시 축소, 지방기업과 금융관리체제의 分權化, 지방재정 관리권의 分權化, 대외무역 및 통상 권한의 自律化 등으로 정리할 수 있다.¹⁵⁾ 물론 1989년 천안문사태 이후 趙紫陽의

13) 호주의 정부간 관계에서 제기되는 이러한 경제정책적인 측면의 고찰에 대해서는, Christine Fletcher and Cliff Walsh, "Intergovernmental Relations in Australia: A Managerialist Revolution?" a paper presented at the XVth World Congress of the International Political Science Association, Buenos Aires, 21-25 July, 1991. p. 14 참조.

14) D. H. Haider, *When Governments Come to Washington: Governors, Mayors, and Intergovernmental Lobbying*(New York: Free Press, 1974), p. 55.

15) 1991년에 廣東省은 省別 GDP, 수출액 등에서 전국 1위를 기록하고 해외직접투자의 50%, 中國 수출의 33% 이상을 차지하는 비중을 가지게 되었다. 이렇게 되는 경우 이 지역의 정치·행정엘리트들의 對中央政府 협상역량이 증대되고, 그 이상의

실각으로 親廣東派들의 위상이 낮아졌다. 그리고 중앙정부의 정책지역도 上海와 포동지구로 옮겨졌다. 최근에는 내륙개발정책으로 국토발전전략이 수정되고 있다. 그럼에도 불구하고 현실적인 廣東의 地域經濟力을 중앙정치권에서 무시할 수는 없는 것이다. 특히 鄧小平의 南巡講話 이후 다시 廣東省의 정치적 경제적 비중을 더해가게 하고 있다. 특히 홍콩과 지리적으로 가깝고 또 이미 경제적으로 앞서기 시작한 廣東의 비중은 鄧의 사후에도 중앙정부에 대한 관제를 더욱 견고하게 할 것이다. 어떠한 정권이 들어서든 경우에도 廣東地域의 지지가 필요할 것이며 이미 커지고 있는 廣東의 경제규모는 상대적으로 중앙정부에 대해서 자율권을 가지는데 중요한 역할을 할 것이다. 中國의 地方分權化 政策은 이제 중앙과 지방간의 재정력의 격차를 크게 하고 있고 지방중심의 지역경제발전구조를 가져오고 있다. 지역 기반 위에선 경제활동은 활성화되고 있지만, 國營企業에 기초한 경제활동은 부진하여 중앙정부의 힘이 상대적으로 약화되고 있는 실정이다. 아울러 兩岸經濟圈으로 불리고 있는 臺灣과 福建省의 局地經濟權도 이미 통합의 단계로 진입되고 있으면서 중앙정부에 대한 재정적인 자율성이 점차 늘어나고 있다.¹⁶⁾

日本의 경우에도 과소지역과 같이 인구가 감소하고 地域經濟力이 나후되고 있는 지역에 대해서는 중앙정부가 「과소지역대책긴급조치법」, 「과소지역진흥특별조치법」, 「과소지역활성화특별조치법」을 순차적으로 수립하여 지역경제의 特性化와 活

국가적인 정책전환이 없다면 그들의 發言權이 커지게 될 것이다. 실제로 당시 廣東省의 엘리트들은 중앙정부의 조치가 그 지역의 지역경제에 부정적인 영향을 미칠 것으로 판단되는 경우에는 강력하게 반발한 것으로 알려지고 있다. 1980년대 廣東省을 중심으로 한 변화에 대해서는, Ezra Vogel, *One Step Ahead in China: Guangdong Under Reform*(Cambridge, M. A.: Harvard University Press, 1989) 참조. 지역경제자원 배분권한의 정치적 분석에 대해서는, Dorothy J. Solinger, "China's New Economic Policies and the Local Industrial Political Process," *Comparative Politics*, Vol. 18, No. 4(1986) 참조; 그리고 중국경제의 地方分權化와 중앙과 지방간의 관계를 볼 수 있는 연구로서는, 박윌라, 중국경제의 지방분권화 현황과 문제점(서울: 대외경제정책연구원, 1992); 백승기, "중국 중앙정부와 지방정부간의 관계: 정치경제적 관점," 한국정책학회 동계학술대회 발표논문, 1994; 김영진, "개혁기의 중국에 있어서 중앙정부에 대한 지방간의 차별적인 재정관계의 전개: 상해시와 광둥성을 예로," 한국정치학회보, 제29집 제3호(1995), 605-629쪽 등을 참조.

- 16) 김장권, "동아시아 국가와 지방정부: 지방정부의 위상변화에 대한 서설적 연구," 한국정치학회보, 제28권 제2호(1994), 589-598쪽. 이 글에서 臺灣과 福建省간의 관계에서나 지방정부주도의 "선형자유무역지대" 구상은 느슨한 聯邦制(loose federalism)의 한 모델을 제시하고 있는 것으로 의미 있는 제안이라고 본다. 社會主義的인 사고에 지배되고 있는 中國에서 오히려 資本主義 市場의 국제 통합적인 힘을 이용하여 통일을 구상하고 있다는 점을 발견할 수 있다. 市場主導의 통합전략을 볼 수 있는 대목이다.

性化를 노리고 있다. 대부분의 사업은 지역의 경제, 생활, 환경기반을 구축하는 사업위주로 되어 있는데 市·町·村이나 都·道·府·縣의 자발적인 노력도 적지 않다. 그러나 자세한 자금분석을 해보면 地方交付稅가 상당부분을 차지하고 있는 것으로 보아서 중앙정부의 지원이 절대적으로 중요함을 알 수 있다. 아울러 過疏對策事業債(過疎債)라는 地方債도 증액되고 있다. 그리고 地方債의 원리금 상환에 있어서는 다시 地方交付稅에서 基準財政需要로 인정해 주고 있어 중앙정부의 구체적인 관심과 지원이 절대적으로 중요한 것임을 알 수 있다.¹⁷⁾

2. 우리 나라의 地域經濟와 自律性

우리 나라에서도 지역간의 경제격차가 地方政府의 自律性과 상관관계가 있음을 간접적으로나마 알 수 있는 예는 적지 않으리라고 본다. 首都圈을 위시한 대도시 지역에 비하여 道단위의 지방정부는 경제력 면에서 취약하다. 공단을 가지지 않는 농촌지역의 地域經濟基盤은 특히 취약하다. 나아가서 과소·낙후지역은 그야말로 낙후되어 있고 財政力도 대단히 미약하다. 이러한 지역의 지방정부는 중앙정부의 정책적인 혜택을 제1차적으로 고대하지 않을 수 없고, 가능하면 정치·행정적으로 긴밀한 연계를 가져서 중앙정부로부터 互惠의인 政策을 유도하려고 노력할 것이다. 혹은 각종 補助金, 交付金, 그리고 讓與金과 같은 地方財政調整制度의 운용상 혜택을 입을 수 있는 방법을 모색하게 된다. 이러한 활동은 자연히 地方政府의 自律性을 제약하게 하고 중앙정부에 의존하기 때문에 중앙정부의 관여를 증대시키는 결과를 낳을 것이다.

우리 나라에서는 어떤 지역에 공공사업, 공단, 그리고 대규모 민간공장을 유치하는 것이 법적으로나 정치적으로도 중앙정부의 직접적인 영향권 하에 있는 경우가 대부분이다. 國家工團을 유치하게 되면 그 공단의 조성과정에서 地域經濟活動의 활성화가 이루어짐은 물론 공단의 下部構造의 건설이 대부분 이루어짐으로써 그 만큼 都市의 下部構造를 형성할 수 있고 공단이 형성된 뒤에 입주하는 기업들의 활동과정에서 지역고용의 창출은 물론 유통과정이나 소비과정에서 前後方效果가 나타나 地域經濟가 그 만큼 활성화될 수 있다. 물론 새로운 공단의 형성과 지역경제간의 관계에 대해서 소극적인 결과를 제시하는 연구도 적지 않지만 우리 나라의 사정은 상당히 적극적인 지역경제활동으로 연결될 가능성이 높다. 그것은 韓國의 경우 勞動市場이 전국을 단위로 하고 있다는 점에서 더욱 그러하다. 물론 科學公

17) 兪焘, 전계서, 267-281쪽.

園이나 기술단지과 같은 사업은 韓國의 경우에도 地域經濟에 미치는 단기적 영향력이 얼마 되지 않을 것이다.¹⁸⁾

國土計劃 등과 같이 중앙정부가 장기적으로 구상하는 地域計劃도 지역경제나 국토구조상의 구성요소에 영향을 주기 때문에 지방정부의 높은 관심 속에서 이루어진다. 지역의 基本都市計劃도 局地的이긴 하지만 지역경제활동에 많은 영향을 미친다. 이러한 計劃體制 속에서 지방의 공간이 어떠한 역할을 수행하게 되는가 하는 점이 지방정부의 관심으로 변하게 되는데 현재까지는 지방정부가 소극적인 受惠者의 입장에서 있는 경우가 적지 않았으나 앞으로 능력이 있는 지방에서는 상당히 적극적인 역할을 수행할 것이다. 예를 들어 많은 지방정부가 과학기술단지, 그리고 대규모 國家工團이나 地方工團을 구상하고 어떤 곳에서는 구역지정까지 마친 상태이다. 이런 경우 중앙정부의 적극적인 지원이 있으면 해당지역은 이러한 그들의 구상을 실현할 수 있는 좋은 기회를 얻게 된다.¹⁹⁾

그리고 중앙정부의 핵심세력과 깊은 연계를 가지고 있는 人士들이 지방정부의 엘리트군에 나서게 되면 중앙정부와 보다 긴밀한 관계를 유지할 수 있다. 이러한 기회를 살려 지역의 현안을 푸는 경우도 적지 않을 것이다. 예를 들어 지역에 工團을 유치하거나 대규모 공장을 유치하기도 하고 중앙정부의 지원하에 지방의 대규모 공공사업을 성사시킬 수도 있다. 한 걸음 더 나아가서 與黨政治圈과의 협의를 통하여 민간기업을 工團에 유치하는 사례도 흔히 있었다. 통상 政治的인 地域公共事業(pork barrel)이란 영향력 있는 中央政治圈의 人士가 자기출신지역에 政府豫算으로 수행되는 補助事業을 수행하는 것을 지칭하는데, 지방과 중앙의 정치권인사들이 공동으로 지역에 사업을 유치하는 것도 일부 서구국가의 접근방식과 유사하다. 특히 우리 나라와 같이 지역적으로 政權의 배경이 뚜렷이 구분되어 있는 곳에서는 이러한 관계가 기승을 부릴 가능성이 높다. 게다가 地域의 經濟나 文化的 活性化의 관건이 지방정부의 행정 및 재정적 활동보다는 기업체의 활동에 의존하는 경향이 농후한 지역일수록 기업의 留置는 지역의 死活과 직결된다고 하여도 과언이 아니다. 이러한 지역에서 지방정부는 自律權을 제약받는다기 보다는 형성된 연계를 활용하여 지역의 사업을 추진하는 적극적인 자세를 가지는 것으로 평

18) 과학단지와 지역경제간의 관계에 대해서는, A. Scott and M. Stoper, "High Technology Industry and Regional Development," *International Science Journal*, No. 112(1987), pp. 215-223; Manuel Castells and Peter Hall, *Technopoles of the World*(London: Routledge, 1994), pp. 231-236 참조.

19) 이달곤, "과학기술연구개발의 지방화," 전주지역발전심포지움 주제발표논문, 1994. 7.

가할 수 있을 것이다. 그러나 이것은 지방정부가 自治라는 틀 속에서 갖게 되는 自律性과는 거리가 있다고 보아야 한다.

日本에서 거론되고 있는 政治競爭모델도 지역사업과 지역에서 배출된 정치인들 간의 관계에서 나온 개념이다. 지방의 사업유치를 위해서 지역출신의 중앙정치인, 지방의 정치엘리트들이 동시에 경쟁적으로 중앙정부, 특히 국가관료의 예산배정에 영향을 미치려는 행태를 지칭하는 것이다. 이러한 지역간의 경쟁적인 행태가 치열하게 되는 것은 서로 주민들의 투표를 의식하지 않을 수 없기 때문이다. 경쟁이 치열해지게 되면 地方政府의 自律權에도 영향을 주게 될 것이고 지방의 엘리트들의 활동을 진작시키는 메카니즘이 될 것이다. 이렇게 하여 分權化는 엘리트들로 하여금 경쟁을 복돋우게 하고 지방의 적극성을 자극하는 데 기여할 것이다.

우리 나라의 경우 농어촌이나 과소·낙후지역에서는 地方財政力이 대단히 미약하다. 아직도 郡단위의 地方自治團體 中에서 自體收入으로는 지방정부의 인건비를 충당하지 못하는 곳이 1/3이상이 된다. 물론 이러한 지역에는 자율성이 높은 交付金이 많이 배부되고 있지만 자체적으로 개발할 수 있는 사업이 없으므로 적극적인 지방행정을 펼치기가 어렵다. 우리 나라의 과소·낙후지역에 대해서는 內務部를 비롯한 중앙각부처가 구체적인 사업을 한정적인 재원으로 수행하고 있어 그 만큼 지역의 自律性을 신장될 수 없는 구조를 가지고 있고 지역엘리트들의 의식도 의존편향적이어서 自治의 취지를 살리지 못하는 경우가 적지 않다.

V. 法的 次元

1. 憲法과 法律의 精神

법에 의한 지방정부의 자율성을 논의할 때 法の 支配(rule of law)라는 것이 출발점이 된다. 法の 支配란 어떠한 정부도 憲法精神과 法の 규정에 의하여 그 권한이 제한된다는 제한된 정부의 의미와, 어떠한 상위정부도 下位政府에 대한 통제와 裁量權의 행사 그리고 권한의 행사에 제약이 있다는 점이다. 물론 이러한 두 가지 원칙 이전에 사람이 아닌 法律의 支配에 따라 정부도 法の 支配라는 一般原則을 준수하여야 한다는 점도 포함된다. 즉 地方自治權의 의미, 한계, 성격 등에 대해서는 法을 실질적으로 해석하는 法院의 결정이 앞선다는 점이 강조된다.²⁰⁾

일반적으로 憲法에서 聯邦制를 채택하고 있는가 아니면 單邦制를 채택하고 있는

20) Deil S. Wright, *op. cit.*, pp. 160-161.

가에 따라서 聯邦(中央)政府와 州나 地方政府와의 관계는 상당히 달라질 수 있다. 물론 이러한 헌법상의 政體에 관한 규정은 그 나라의 역사와 國家哲學을 반영하는 것으로서 헌법적인 규정과 더불어 憲政 운영관행이나 시대적인 현실과도 무관하지는 않을 것이다. 예를 든다면 멕시코가 헌법상으로는 聯邦制를 채택하고 있으나 실제 國政의 운영에 있어서는 單邦制의 집권적인 국가 못지 않는 集權의인 형태로 운영되고 있는 것도 법과 현실과의 괴리라고 이해하여야 할 것이다. 또한 권력구조면에서도 大統領制를 채택하느냐 內閣制를 채택하는가에 따라서 중앙과 지방관제를 비롯한 행정부의 운영에 상당한 차이를 가져올 수 있다. 이 점에서 日本이나 英國의 정부운영과 우리 나라나 프랑스의 정부운영이 달라지는 측면이 있을 것이다.

美國에서는 憲法이나 個別法の 규정 이외에도 지방정부의 自律性에 대해서는 判例로부터 전승된 일반적인 규범이 존재한다. 그 한 例가 Dillon's Rule이다. “입법적 통제를 넘어서는 지방정부의 고유한 권한(any inherent right of local self-government which is beyond legislative control)은 완전히 거부된다”는 것인데 州政府의 법적 한계를 초월하는 지방정부의 권한을 인정하지 않는 것이다. 좀더 부연하면 다음과 같다. 일반적이고 논의의 여지가 없는 法の 命題는 市法人(municipal corporation)은 다음과 같은 권력만을 保持·行使할 수 있고 그 以外는 불가능하다는 것이다. 즉 첫째, 분명히 明記되어 부여된 權能, 둘째, 그렇게 明記되어 부여된 權能을 수행하는 데 필수적이거나 확실하게 의미가 밝혀진 權能, 그리고 셋째, 해당법인의 설립목적과 선언된 목표를 달성하는 데 필수불가결한 權能에 限한다고 한다. 단순히 편리하다고 하여 權能의 생기는 것이 아니고 필수불가결할 때에만 權能의 있는 것으로 추정된다는 것이다. 이러한 언급으로도 모자라서 다음과 같이 지방정부에 불리한 判決의 방향까지 제시하고 있다. 즉, 權能의 존재에 대해서 어떠한 공정한, 합리적이며, 또 실질적인 의심이 있을 때에는 法院은 法人에 불리하게 판단할 것이라는 점이다. 市法人이나 公職者가 부여된 權能의 범위를 초과하여 한 행위는 무효라고 언급하고 있다. 이러한 원리는 어떤 것도 능가하는 중요성을 가진 것으로서 市法人法 (the law of municipal corporation)의 기반에 놓여있다고 언급하고 있다.²¹⁾

21) 이러한 의견은 미국 Iowa Supreme Court의 John F. Dillon 법관이 Merriam v. Moody's Executors(1868)에서 내린 判決에 나타나 있다. 이러한 고전적인 견해와 그 이후의 변화에 대해서는, John F. Dillon, *Commentaries on the Law of Municipal Corporations*(Boston: Little, Brown and Co., 1911), (5th ed.), vol. 1, pp. 154-156: 448-51; James A. Facwett, “Redefining Local Government

聯邦制 체제하에서 지방정부의 權能의 한계를 가장 좁게 해석하고 있는 이 원칙은 아직도 유효하다. 비슷한 원칙이 英國과 같은 單邦制國家에서도 유지되고 있다. 소위 越權令狀(a writ of ultra vires)制이다. 地方政府란 公共法人으로서 그 존재가 완전히 법률에 의하여 규정되어지므로 地方政府가 행하는 어떠한 활동도 議會에서 만든 법률에 저촉되어서는 안된다는 것이다. 물론 법률의 구체적인 의미는 司法院에서 해석되어야 할 것이다. 만약 地方政府가 이러한 법률의 한계를 능가하는 행위를 하는 경우, 개인이나 집단이 신청하여 法院이 발부하는 越權令狀에 의하여 該當行爲가 중단될 수도 있다는 것이다.

또한 적극적으로 법률이 어떤 기능이나 행위를 지방정부가 수행하도록 명할 수 있다. 만약 地方政府가 이러한 요구를 이행할 수 없을 때에는 法院이 職務履行書(a writ of mandamus)를 통하여 受任機關에게 법적인 의무를 이행할 것을 명할 수 있다. 만약 地方政府의 관리가 이러한 法院의 명령을 따르지 않으면 그러한 불법적인 행위를 하게 한 사람을 처벌할 수 있다. 法院冒瀆罪가 성립되기도 한다. 그러나 선출된 공직자가 지방의 이익을 도모하다가 중앙정부에 의하여 法院冒瀆罪로 감옥에서 刑을 산다는 것은 충분히 지방주민의 항의를 촉발시킬 수 있다. 지방의 이러한 정서상의 고려로서 최근에는 다른 방안이 나오고 있다. 중앙정부는 會計監査官에 의하여 행사되는 재정적인 통제를 통하여 법적인 책임을 이행시키는 방법을 고안하고 있다. 지출과 관련된 사안이 불법적인 것으로 판명되면 책임자에게 부당지출의 손해를 배상하게끔 追徵金을 징수할 수 있게 하는 방법이 바로 이것이다.²²⁾

그러나 이러한 州정부나 중앙정부의 직접적이고 세세한 통제도 시대의 흐름에 따라서 점차 地方政府의 自律性을 증대시키면서 국가 전체적으로 효율성을 향상시키는 방안을 모색하고 있다. 그 예가 미국의 도시(municipality)와 카운티(county) 정부의 개혁과정에 나타나는 自治規定(Home-Rule)이다. 이것은 종합지방행정을 수행하고 있는 대표적인 지방정부인 市와 카운티에 모두 적용되는 변화로서 다음과 같은 두 가지 사회적 추세에 기인하고 있다.

첫번째, 20세기 초(1900-1920년대)의 進歩時代(the Progressive Era)에 지방

Power: The Influence of Informal Powers in Challenging Joint Implementation of a State Coastal Plan," *Policy Studies Review*, No. 6(1986), pp. 330-339; David R. Berman (ed.), *County Governments in an Era of Change* (Westport, C. T.: Greenwood Press, 1993)의 제1, 2, 4장 참조.

22) J. A. Chandler, *Public Policy-Making for Local Government*(London: Croom Helm Limited., 1988), pp. 130-134.

정부의 개혁운동의 일환으로 自治의 폭을 넓히는 문제가 주장되었다. 주로 사기업 경영자들에 의하여 유도된 지방정부의 개혁방향은 (1) 收納制度의 개혁, (2) 과도한 選出職의 축소, (3) 專門化, (4) 自治規則 등으로 요약될 수 있다. 지방정부의 무분별한 세입활동과 부조리 그리고 과도한 政治職을 줄이고 專門行政職을 대폭 주입 시킴으로써 지방행정을 사기업행정과 같은 차원으로 올려놓겠다는 개혁의 일환으로서 自律性의 중요성도 강조되었던 것이다. 여기서 거론된 自治規則은 상당히 애매한 것으로서 종래 지방종합행정기구가 州政府의 행정적인 팔(administrative arms of the state)로서 기능하기 보다는 보다 자율적인 지방정부의 단위로서 기능할 수 있게 일반적 권한을 州議會가 부여하는 것을 의미한다고 볼 수 있다. 이리하여 1900년대 초에 이러한 自治權을 가진 市와 카운티가 생기게 되었다.

두번째, 제2차 세계대전 이후 美國에서 나타나고 있는 도시의 郊外化(suburbanization) 현상으로 인하여 주로 市圈域으로 편입되지 않았던 카운티지역에서도 도시와 유사한 행정서비스를 바라게 되었고 이러한 추세가 카운티로 하여금 보다 적극적으로 나서서 새로운 행정수요를 충족시킬 수 있게 변신하도록 유도하였다. 새로운 업무나 기능을 州로부터 일일이 하락을 받아서 처리하기는 효율적이지 못하였기 때문에 보다 폭넓은 權限의 移讓을 하게 하는 제도가 필요하였다.

이러한 이유에 의하여 다수의 市와 카운티가 自治憲章(Home-Rule Charter)을 가지게 되는데, 여기서 말하는 憲章이란 해당지역에서 합의된 小憲法(miniconstitution)으로서 이 憲章은 기능과 서비스의 범주, 조직, 인사, 재무 등에 있어서 州議會로부터 自律性을 갖게 하는 기본법규의 의미를 가지고 있다. 어느 정도의 자율성을 갖는가는 다시 세분된다. 물론 이러한 自治憲章은 모든 市와 카운티가 가지고 있는 것은 아니다. 현재 상당수의 市와 카운티가 이러한 자치규범을 가지고 있으나 아직도 기본적인 제약은 강력하게 남아 있으며 이러한 裁量權을 부여받지 못한 지방정부도 적지 않다.²³⁾

이러한 일반적인 法의 原則 이외에도 각국이 가지고 있는 헌법과 지방자치관련 실정법이 중앙과 지방의 관계를 규정한다. 그리고 사안별 個別法들은 권한과 업무의 소재를 밝힘으로써 地方政府의 自律性을 규정한다고 볼 수 있다. 대부분의 나라에서 憲法에 지방자치와 정부간의 관계를 규정하고 있고 또 상세한 지방자치관련 법규가 구비되어 있다. 이러한 규정의 실효성에 따라서 법규와 현실간에는 약간의 간극이 있을 수 있지만 기본적인 틀은 법규에 의하여 규정된다고 볼 수 있다.

23) 상세한 것은, David R. Berman, *op. cit.*, 참조.

그러나 최근에는 다수의 선진국에서 새로운 지방정부를 위한 실험을 추진하고 있는 양상이 나타나고 있다. 그 대표적인 예가 프랑스로서 1982년의 「地方分權法」에서 지방정부에 대한 後見의 監督制를 상당부분 폐지하고 종래 知事(prefect)의 권한을 地方議會議長(president of council)에게 이양시키는 법적 조치를 취했다. 물론 아직도 해당 지역의 경제적 여건, 知事の 영향력, 지방의회의장의 위상 등에 따라서 자율권에 차이를 보이고 있지만 국가기관과 지방기관간의 상당한分立과 地方 自律性의 증진을 찾아볼 수 있다. 微視的으로는 지방정부의 경제적, 재정적인 기반에 따라서 중앙정부로부터의 자율성에 차이가 생기고 있는 것으로 관찰되고 있다.²⁴⁾

1980년대 중반부터 추진되고 있는 스웨덴, 덴마크, 핀란드, 노르웨이와 같은 북구제국의 프리코뭌(free commune)제도도 地方政府의 自律性을 또 다른 방식으로 보장하려는 제도적인 노력으로 간주될 수 있다. 중앙정부의 규제(regulations within the government)로부터 벗어나지 못하여 지방정부 주도의 업무처리가 사실상 수많은 제약에 놓여 있음을 간파하고, 지방정부의 전적인 책임 하에 지역의 실정에 적합한 행정 및 재정활동을 가능하게 하기 위하여 특별한 법적 조치를 취해주는 제도이다. 즉, 실험적으로 어떤 自治團體에 대해서 일정 법률의 적용을 면제하는 지위를 부여하는 것이다. 地方政府는 행정 및 재정운영상에 불필요한 제약으로 파악되는 법규에 대해서 中央政府로부터 적용상의 免除權을 청구할 수 있고 중앙정부는 타당성이 인정되는 경우 국가의 認許可權, 人事權 등을 포함한 광범위한 부분에서 법적인 규제를 철회하거나 권한을 지방에 이양하게 된다.²⁵⁾

日本の 政令指定市나 中核市 제도와 같은 것도 법규에 特例를 둬으로써 地方政府의 自律性을 강화하여 이들이 보다 효과적으로 지방의 문제를 풀어갈 수 있게 하려는 것이다. 특히 中間(廣域)階層의 지방정부의 간섭과 통제로부터 역량있는 基礎自治團體의 自律性을 보장함으로써 지역문제를 효과적으로 대처하는 데 초점이 두어지고 있다.²⁶⁾ 유사한 실험이 美國에서도 진행되고 있는데, 일부 實務界와 學界에서 거론되고 있는 成果指向型 聯邦制(performance-oriented federalism or results-driven federalism)의 취지 아래 오레곤州의 정책쇄신방법(the Oregon Option)에서 州政府의 새로운 자율성 확보방법을 찾아 볼 수 있다. 이 제도는 聯邦이 州政府나 地方政府에 대해서 가하고 있는 규제적인 장애물을 제거하여 주는

24) 자세한 것은, Tobin Im, "French Prefects: a New Role in a Changing Situation," mimeo, 1993. 참조.

25) 自治總合センター(財)(日本), 北歐諸國のフリーコミューンの實驗, 1993.

대신 州나 지방정부는 연방정부가 설정한 정책목표에 실질적으로 기여하는 방안을 찾는 것이다.²⁷⁾

2. 우리나라의 憲法 및 關聯法規

우리나라의 憲法은 제117조 제1항에서 지방자치단체의 存立을 보장하고 지방자치단체의 업무를 포괄적으로 규정함으로써 單邦制, 大統領制下에서 2계층에 걸친 지방자치단체의 자치권을 규정하고 있다. 이것은 국가권력을 입법, 사법, 행정에 분립·존치시키는 수평적인 權力分立原則과 더불어 중앙정부, 광역자치단체, 기초자치단체간의 수직적인 권력분산 방안으로 볼 수 있다. 그러나 제117조 제1항 후단과 제2항, 그리고 제118조 제2항에서 自治權의 구체적인 내용이 법률에 의하여 유보될 수 있음을 밝히고 있다. 그러나 地方自治에 대한 法的留保나 침해도 地方自治의 本質的 內容을 저해할 수는 없다. 立法者는 自治權을 제약함에 있어서는 比例의 原則에 유의하여야 한다. 즉 지방자치단체의 自治權을 제한하는 立法이 그것을 통하여 달성하고자 하는 목적에 적합한 것이어야 하고 自治權에 침해를 가져오는 경우에도 최소한에 머물러야 하고, 달성하고자 하는 公益과 自治權의 제약으로부터 오는 손실 사이에 적정한 比例關係가 있어야 한다.²⁸⁾ 그리고 수직적인 權力分立의 원리를 구현하기 위해서는 “의심스러울 때는 지방자치단체의 이익을 존중하는 것”으로 해석·적용하는 보다 적극적인 憲法精神이 요청된다. 獨逸의 경우에는 判例에 따라서 “地方自治團體에 好意的인 태도의 原則”으로 불리고 있다.

그리고 自治制度를 운영함에 있어서 法院이 어느 정도 적극적으로 관심을 보이고 있느냐 하는 것도 地方政府의 自律성과 관련이 깊다. 종래에는 국가와 지방자치단체와의 다툼은 이를 행정체제의 內部問題로 보아서 司法權이 미치지 않는다는

26) 日本 地方自治法 중 일부 개정법률, 1994. 6. 29.

27) 아직 초기 실험적인 조치인데, 오래근주지사인 Barbara Roberts가 주도권을 잡고 學界의 지원 하에(특히 NAPA의 Alliance for Redesigning Government) 추진되고 있으며 Al Gore 부통령이 1994년 서명식(The Memorandum of Understanding on the Oregon Option)에 참여하여 연방정부의 관심을 보여주었고 있다. 현재 사회복지 프로그램 중에서 人的 서비스(human service) 영역에 속하는 서비스의 기대수준을 설정하고 이러한 수준을 달성하는 과정에서 소요되는 연방자금을 엄격한 예산회계규정이나 慣例를 벗어나서 융통성 있게 활용하는 것부터 시작되고 있다. 일부에서는 새로운 聯邦主義의 탄생가능성을 점치고 있다. 자세한 것은, NAPA, Public Objective: Special Issue on Federalism, Vol. 1, No. 2(October 1995) 참조.

28) 李琦雨, “국가와 지방자치단체의 관계,” 지방자치연구, 제2권 제2호(통권 3호), (1990. 12), 21-46쪽.

行政不介入의 原則이 유지되었으나 현대에 이르러서는 중앙정부와 지방정부와의 관계에서 지방정부는 이미 국가로부터 독립적이며 자율적으로 자신의 목적과 사무를 가지는 公法人으로서의 지위를 부여받고 있기 때문에 이러한 원칙은 더 이상 존중되지 못하고 있다.²⁹⁾

우리나라에서는 美國과 달리 정부운영에 있어서 法院의 역할이 대단히 한정적이다. 프랑스의 경우에도 行政裁判所(le Tribunal Administratif)나 레종會計監査院(la Chambre Regionale des Comptes) 등이 중앙과 지방간의 행정기능과 재정운영과 관련된 爭訟에 第三者로서 개입한다. 하나의 횡적 권력의 분립축인 法院이 중앙과 지방간의 관계에 관한 爭訟을 관장하는 경우 그 판결이 보다 中立的이고 專門的이어서 地方의 自律性 보장에 도움이 될 수 있다. 우리나라의 경우 憲法裁判所나 大法院의 기능이 기대되고 있으나 아직도 적극적인 역할이 거의 없는 편이다. 더구나 行政裁判所가 없는 관계로 전문적인 行政爭訟을 다루는 데 제약이 되고 있다.

이러한 제도적인 측면에 추가하여 몇 가지 법규정이 地方의 自律性을 제약하고 있는 것으로 보인다. 地方自治制度의 운용경험이 일천하여 지방정부의 위상을 명료하게 하는 어떤 法原則이 아직 정립되고 있지 않다. 自治團體長의 권한 규정, 職務履行命令制度, 承認留保 등의 조치들이 법규로 규정되어 지방자치단체의 自律權의 폭을 제약하는 경향이 나타나고 있다. 예를 들어 행정권한의 위임에 있어서도 個別法에 의거한 權限委任方式을 사용하여야 함에도 불구하고 너무나 많은 권한이 중앙정부에 집중되어 있어 일일이 個別法으로 규정하는 데 어려움이 있으므로 大統領令(행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정)을 만들어 一括委任을 시도하는 便法을 사용하고 있다. 법률이 일정한 權限을 중앙정부의 장관이 행사할 수 있게 權限을 부여한 이상 權限의 변동은 가져오는 권한의 위임도 해당 법률에 정함이 마땅하고 또 權限의 일부에 한하여 委任이 가능하다고 봄이 타당하다. 그리고 해당 법률에 권한의 再委任에 관한 규정이 없는 경우 위의 규정을 통한 再委任도 문제가 있다고 보아야 한다.³⁰⁾

국가가 지방자치단체에 대한 관여와 감독을 강화하기 위한 대표적인 제도가 職務履行命令制度이다. 職務履行命令制度和 같이 地方政府 行政權의 행사에 중요한 영향을 미치는 제한조치에 대해서도 나라마다 自律權을 부여하는 데 차이를 가지고 있다. 즉, 職務履行命令의 要件, 절차, 효과 등에 있어서 韓·日間에도 제법 차

29) 徐元宇, “지방자치법의 사법적 보장,” 法學, 제35권 제2호(서울대학교 법과대학), (1994), 64-65쪽.

이가 있다. 日本 地方自治法 제151조 제2항에서는 主務省長官이 代執行權과 같은 조치를 발동하는 방법 이외의 방법에 의해서는 ‘그 是正을 도모하는 것이 곤란하며 또한 그것을 방지하는 것에 의해 현저히 公益을 해치는 것이 명백한 때’ 職務履行命令을 내리도록 하여, 우리나라의 지방자치법 제157조 제1항의 ‘委任事務의 管理 및 執行을 명백히 懈怠하고 있다고 인정할 때에는’과 제2항의 ‘1항에서 정한 기간 내에 이를 이행하지 않을 때’와 비교할 때 日本法の 要件이 보다 엄격함을 알 수 있다. 또한 日本의 경우 우리나라와는 달리 지방자치단체장이 職務履行命令을 따르지 아니한 경우 主務省長官은 먼저 당해 지방자치단체의 長을 被告로 하여 當該 事項을 이행할 것을 명하는 것을 내용으로 하는 재판을 高等法院에 청구할 수 있게 하고 있으며, 法院이 當該 事項을 이행할 것을 명하였으나 정한 기간 내에 그것을 이행하지 않을 때 代執行權을 행사할 수 있는 것으로 하여 그 절차가 우리 나라보다 엄격하다.³⁰⁾

중앙정부에 의한 지방정부 행위의 承認의 폭도 지방정부의 自律性을 제약하는 통제적인 장치이다. 지방정부의 特定行爲의 효력을 발생시키는 要件이 되는 事前的 行爲인 承認은 이것을 缺하는 경우 그 효력이 처음부터 발생하지 않는다. 특히 監督權의 행사로서의 承認留保는 事前的인 측면에서 중앙정부가 自治行政權을 법령규정에 의하여 제약하고 지방자치단체의 행정 및 재정적인 사무수행에 개입한다. 承認留保에는 比例의 原則이 한계로서 준수되어야 한다는 주장이 있는데 우리나라의 경우 承認留保의 대상이 대단히 많다. 물론 본질적으로 自治權을 제약할 만큼 증대한 사항에 미치는 것은 아니지만, 행정조직, 재정운용, 지역계획 등의 분야에서 상당히 다양하게 규정되어 있다. 地方自治法, 地方財政法, 地方稅法, 都市計劃法, 國土利用管理法 등 관련법규가 상당한 것도 특징이다.

V. 結 言

이상에서는 地方政府의 自律性 개념을 규정하고, 比較地方自治學的인 관점에서 한 나라 지방정부의 자율성에 영향을 미치는 巨視變數들을 정치·경제·법률 분야 등 세분야로 나누어서 이들이 어떻게 지방정부의 행정 및 재정운용의 自律性에 영향을 미치고 있는가를 정리하였다. 이러한 巨視的인 變數의 분류나 그러한 變數

30) 金南辰, 『行政法 I(제5판)』(서울: 법문사, 1996), 49쪽 이하.

31) 日本의 과거 규정과 立法過程에 대한 논의에 대해서는, 서원우, “지방자치단체의 장의 지위와 권한,” 考試界, (통권 471호), (96년 5월), 26-47쪽 참조.

와 自律性간의 영향관계를 定量的으로 밝히는 것은 대단히 어렵다. 그러나 地方의 自律性이라는 것이 이러한 巨視變數에 의하여 영향을 받기 때문에 어떤 나라의 地方政府가 自律性을 확충하려면 이러한 巨視的인 기반의 변화를 수반하여야 한다는 전제를 수용하여야 할 것이다. 물론 행정관리나 재정운영 면에서 地方政府의 自律性은 이러한 巨視變數들간의 상호관계에 의해서도 영향을 받을 것이다.

分權化와 지방정부의 행정 및 재정운영의 자율성은 유사한 개념이지만 그 지칭 대상이 약간 다른 개념이다. 分權化가 추진되면 地方政府의 自律性을 제고하는 데 도움이 되겠지만 제도적인 分權化가 진정한 地方政府의 自律性으로 나아가기 위해서는 정치·경제적인 기반의 변화가 수반되어야 한다고 볼 수 있다. 따라서 정치적인 전통과 문화의 변화 그리고 각종 제도의 분권적 개혁, 지역경제의 고른 발전, 그리고 憲法과 관련 법률의 정신과 구체적인 규정이 지방정부의 행정적인 기능의 보강이나 지방재정의 확충을 도모하는 근본적인 變數라는 점을 주목하여야 할 것이다.