

# 과시적 분권과 기술적 집권 - 90년대의 지방분권화

김 석 태\*

<目 次>

- |              |                |
|--------------|----------------|
| I. 머리말       | IV. 변화의 특징과 해석 |
| II. 분권적인 제도  | V. 맺음말         |
| III. 집권적인 제도 |                |

<요 약>

우리나라는 1980년대 후반부터 지방분권을 국가의 주요 정책으로 표방하였다. 지방의회의 부활과 지방자치단체장의 민선 그리고 주민참여권을 확대하는 일련의 개혁은 그 결실이라 할 수 있다. 하지만 이런 분권적 개혁에 못지 않게 지방의회의 입법권을 제약하고, 단체장의 권한을 약화시키는 집권적인 제도도 도입되었다. 이 논문은 90년대의 분권·집권적인 제도 변화를 적시하는 20여 가지 사례들을 정리하고, 이런 변화의 특징을 과시적 분권, 기술적 집권 그리고 지방자치단체장의 권한 약화로 규정한다. 그 다음 이런 변화를 긍정적으로 이해하려는 가부장주의적 입장과 이를 부정적 시각으로 보는 공공선택론적 입장으로 나누어 설명한다.

## I. 머리말

우리나라는 1980년대 후반부터 지방분권을 국가의 주요 정책으로 삼고 분권화를 추진하였다. 그 결실로 91년에는 30년만에 지방의회가 부활되고, 95년에는 35년만에 단체장이 민선되었으며, 주민참여를 보장하는 여러 가지 제도가 도입되었다. 그 결과 종래 중앙집권적 체제에서 벗어나 지방분권적 체제로 이행되었다고

\*경북대학교 행정학과 교수

인식되고 있다.

그러나 90년대의 지방자치제도는 분권화의 방향으로만 변화된 것은 아니다. 오히려 자치제도는 중앙의 권한을 더 강화하는 방향으로 변화된 부분도 많다. 지방의회의 조례제정권한의 축소, 단체장에 대한 이행명령제 도입, 단체장의 인사권 축소, 지역갈등에 대한 직권조정제도, 지방재정진단제도 도입 등 지방자치단체의 입법권과 단체장의 권한을 대폭 제한하는 법개정이 그 예이다.

이런 변화의 특징은 지방의원과 단체장의 민선 이외의 분권적인 개혁이 대부분 과시적인 것이어서 실질적 분권화에 기여하지 못하는 반면, 집권적 개혁들은 자치단체의 권한을 실제로 약화시켰다는 점이다. 이런 비대칭적인 변화는 집권자들이 민주화의 요구와 명분에 밀려 겉으로는 분권화를 지향할 수밖에 없었지만, 속으로는 최소한의 지방자치만을 허용하고자 하였기 때문이라 하겠다. 그 결과 90년대의 중앙과 지방간의 권한배분은 외형적, 형식적, 과시적인 분권인 반면, 내부적, 실질적, 기술적 집권의 성격을 가지고 있다.

종래 우리의 분권화 수준에 대한 연구는 계량화가 용이한 재정지표나 공무원 수, 사무의 양, 조직의 수 등을 중심으로 한 것이 대부분이다(김익식, 1990; 안성호, 1992). 한 나라의 집권분권의 정도가 결정되는 것은 정치적 과정의 산물이기 때문에 계량화된 자료만으로 분권화를 이해하는 데는 한계가 크다. 또 90년대에 개정된 지방자치법의 성격을 「지방관치법」 혹은 「지방규제법」이라 규정하기도 하지만 이에 대한 체계적인 설명이 없는 것도 사실이다.

이 논문은 분권·집권적 제도 변화를 지방자치법을 중심으로 고찰하되 지방세나 지방재정 관련 제도변화도 살펴본다. 도입 내지 폐지된 제도뿐만 아니라 도입 논의가 있었던 것들도 다룬다. 그리고 이들 제도변화의 성격을 규명한다. 이 논문의 구성은 다음과 같다. Ⅱ목차에서는 분권적 개혁들을 정리하고, Ⅲ목차에서는 집권적 조치들을 정리한다. Ⅳ목차에서는 이들 제도의 변화를 종합정리하고 그 변화의 특징과 요인에 대해 살펴본다.

## Ⅱ. 분권적인 제도

91년의 지방의회 구성과 95년의 단체장 민선은 분권화의 이정표와 같은 것이다. 90년대의 분권적인 개혁으로 주요한 것은 지방자치법에 94년에 도입된 주민투표제와 99년에 도입 내지 인정된 주민의 조례제정 및 감사청구권, 단체장협의

체가 있다. 그 외 지방세법에 91년에 도입되고 97년에 확대된 탄력세율제와 99년의 지방공기업에 대한 규제완화가 있다. 이들을 차례로 살펴본 후, 분권적인 제도개혁으로 요구되었지만 아직 도입되지 못한 것들을 살펴본다.<sup>1)</sup>

## 1. 지방의회 구성과 단체장 민선

### 1) 지방의회 구성

5·16정변 후 지방의회가 해산된 이후 3·4·5공화국 정부는 헌법상의 지방의회를 구성하지 않을 구실을 헌법부칙에 두지 않을 수 없었다.<sup>2)</sup> 처음 지방의회 부활이 지방자치법에 규정된 것은 1988년 4월의 제 6차 지방자치법 개정이다. 당시의 지방자치법은 89년 4월 이내에 기초의회선거, 이로부터 2년 이내에 광역의회선거의 실시를 규정하였다.

그러나 지방의원선거는 순조롭게 이루어지지 못하였다. 88년의 법에 따른 지방의원선거를 위한 준비가 지지부진하자 야당은 89년 12월 이전 광역선거, 90년 12월 이전 기초선거를 담은 법률안을 새로 만들었지만 대통령의 재의요구결과 이 안은 법률로 성립하지 못하였다. 그 대신 여야합의로 만들어진 89년 12월의 제 7차 지방자치법에서는 지방의원선거를 90년 6월 이내 실시하기로 하였다. 하지만 이것은 실시되지 않았다.

90년 12월 여야는 다시 지방의원선거를 91년 6월 이내 실시하기로 합의하였고 이를 위한 선거법이 만들어졌다. 이에 따라 91년 4월과 6월에 지방의원선거가 실시되어 기초의회와 광역의회가 30년만에 부활되었다. 이로써 헌법과 지방자치법에 규정된 지방의회가 구성됨에 따라 종래 시·군 의회의 기능은 도지사가, 직할시·도의회는 내무부장관이, 특별시 의회는 국무총리가 그 기능을 대행하는 기형적인 자치의 모습은 사라지게 되었다.

지방자치가 곧 민주화라는 인식이 팽배했던 당시에 집권자들은 지방의회 구성에 직접적으로 반대하지는 않았다. 그러나 이들은 지방의회의 구성시기를 늦춤으로써 집권적인 체제를 조금이라도 더 유지하고자 하였다.

- 1) 이들 외에 최근 도입이 추진되고 있는 자치경찰제가 있지만 90년대의 분권의 문제로 보기에는 적합하지 않아 여기서는 다루지 않는다.
- 2) 제 3 공화국 헌법에서는 지방의회 구성시기를 법률로 정한다고 하였고, 제 4 공화국에서는 남북통일 이후로 정하였고, 제 5 공화국에서는 지방자치단체의 재정자립도를 감안하여 순차적으로 구성하되 그 시기는 법률로 정한다고 하였다.

## 2) 단체장 민선

지방의회 구성보다 훨씬 더 의의가 있고, 또 진통을 겪었던 것이 단체장의 선거이다. 1988년의 제 6 차 지방자치법 개정에서 자치단체장은 선거에 의해 선출할 것을 선언하였지만, 따로 법률로 정할 때까지는 정부에서 임명하기로 하였다. 그러던 것이 여야 합의로 89년 12월에 개정된 제 7 차 지방자치법에서는 단체장선거를 91년 6월 이내 실시하기로 규정하였다.

하지만 이 규정은 지켜지지 못한 채, 90년 제 8 차 지방자치법 개정시 단체장 선거는 92년 6월 이내 실시하기로 규정되었다. 그러나 이것마저도 92년 1월 대통령의 연두기자회견에서 단체장 선거연기를 밝힘으로써 실현되지 못하였다.

94년 3월의 제 11 차 지방자치법 개정에서 단체장 선거를 95년 6월 30일 이내 실시하기로 하였다. 그러나 94년 하반기부터 집권당의 핵심부에서 단체장 선거를 연기해야 한다는 주장이 고개를 들기 시작했고,<sup>3)</sup> 95년 연초에는 단체장 선거의 실시 여부가 불투명한 적도 있었다. 하지만 지방선거는 예정대로 실시되어 역사적인 민선자치단체장의 시대가 출범하였다.

이렇게 단체장의 선거가 진통을 겪었던 것은 단체장의 민선이 지방의회의 구성보다 훨씬 더 중앙의 권력기반을 약화시키는 것이기 때문이다. 민주화라는 명분에 밀려 단체장 선거를 할 수밖에 없었지만 집권자들은 IV장에서 보는 바와 같이 중앙의 권력기반의 약화를 최소화하기 위한 여러 장치를 마련하게 된다.

## 2. 지방자치법상의 분권적 제도

### 1) 주민투표제

주민투표제도는 직접민주주의의 상징적 제도중 하나이다. 민주화의 요구에 부응하여 우리나라에도 94년의 지방자치법 개정시에 이것이 도입되었다. 이 규정은 지방자치단체의 폐지·분합 또는 주민에게 과다한 부담을 주거나 중대한 영향을 미치는 지방자치단체의 주요결정 등에 대하여 지방자치단체장이 이를 주민투표에 붙일 수 있도록 하고 있다(§13의 2).

하지만 주민투표제도는 아직도 형식적인 것에 불과하다. 주민투표의 법적 근거가 마련되었음에도 불구하고 절차법인 주민투표법이 제정되지 않아 94년과 뒤이은 도·농통합형 행정구역 개편 시에 주민투표를 실시할 수가 없었다.<sup>4)</sup> 96년 주

3) 95년 연초에 「지방선거를 하면 ‘여당’이 망하고, 안하면 ‘나라’가 망한다」는 말이 나돌 정도였다.

민투표법 제정 주장이 나왔을 때 당시 여당은 주민투표제는 지역갈등과 지역이기주의를 부추길 우려가 있다면서 반대하였다(서울신문, 1996. 8. 4). 2000년 4월 현재까지도 주민투표법이 제정되지 않아 이 규정의 실효성은 크지 않다.

## 2) 조례제정 및 감사청구권

99년의 지방자치법 개정에서 간접적인 주민발안제도로서 조례제정 및 감사청구권을 도입하였다.<sup>5)</sup> 20세 이상의 지방자치단체의 주민은 주민 총수의 20분의 1의 범위 안에서 대통령령이 정하는 주민수 이상의 연서로 당해 지방자치단체장에게 조례제정 및 개폐를 청구할 수 있도록 하였고(§13의 3), 20세 이상의 지방자치단체의 주민은 주민 총수의 50분의 1의 범위 안에서 조례가 정하는 주민수 이상의 연서로 당해 지방자치단체와 그 장의 권한에 속하는 사무의 처리가 법령에 위반되거나 공익을 현저히 해한다고 인정되는 경우에는 감사를 청구할 수 있도록 하였다(§13의 4).

이들 제도는 주민청구제도를 제도적으로 인정한 점에서 상징적 의미는 매우 크다. 그러나 우리 자치단체의 규모 등을 생각할 때 청구조건이 지나치게 엄격하고 청구범위가 제한되어 실효성이 떨어질 가능성이 많다. 또 주민들이 그들의 입법기관인 지방의회를 제쳐두고 단체장에게 조례제정 또는 개폐를 청구하도록 한 것은 입법상의 실수라는 지적이 있다(정세욱, 2000: 135).

## 3) 단체장협의체 인정

99년의 지방자치법 개정에서 종래 사실상 구성되어 활동하고 있는 단체장협의체를 인정하는 규정을 도입하였다. 지방자치단체의 장 또는 지방의회의 의장은 상호간의 교류와 협력을 증진하고 공동의 문제를 협의하기 위하여 전국적 협의체를 설립할 수 있도록 하고, 협의체를 설립한 때에는 행정자치부장관에게 신고하도록 하며, 이들 협의체는 지방자치에 직접적 영향을 미치는 법령 등에 관하여 정부에 의견을 제출할 수 있도록 하였다(§154의 2).

이 규정은 지방연합세력을 인정한 점에서 분권적 제도라고 볼 수 있다. 이런 협의체는 집권화 세력에 대항하여 권력의 지방이양을 도모할 원심력으로 작용할 것이다(유재원, 1995).<sup>6)</sup> 하지만 한편으로는 종래 사실상 활동하고 있던 협의체를

4) 이때 소위 주민의견조사로 주민투표를 대신하였다.

5) 조례제정청구권은 내무부가 1996년 6월에 도입을 추진한 적이 있던 제도이다.

6) 이런 수평적 연합은 강력한 원심력으로 기능함에 있어 몇 가지 근본적인 한계를 안고 있다고 한다. 우선 수평적 연합은 출신배경, 소속정당 및 소속된 단체의

법적으로 인정함으로써 이들에 대한 통제를 용이하게 하는 목적도 있다.

### 3. 기타 분권적 개혁

#### 1) 사무이양 촉진에 관한 법률

우리나라 지방자치단체가 처리하는 사무의 반 가량이 기관위임사무, 즉 국가사무이다. 지방자치단체가 처리하는 국가사무의 비중이 이렇게 높다는 것은 지방자치단체가 자치단체라기 보다 국가의 하급기관로서의 일을 더 많이 한다는 의미이다. 여기에 더하여 중앙각부처마다 지방에 일선기관을 두고 있는데 그 수가 8천 개를 넘는 형편이다. 이들 일선기관의 기능 중 상당부분이 자치단체의 기능과 중복되어 행정상 낭비는 물론이고, 주민 불편 요인으로 작용하여 왔다. 따라서 역대 정부마다 중앙정부권한의 지방이양을 주요 과제로 삼고 이를 추진하였으나 그 성과는 미흡하였다.<sup>7)</sup>

최근 중앙행정권한을 보다 체계적으로 지방에 이양하기 위하여 99년 1월 「중앙행정권한의 지방이양촉진 등에 관한 법률」을 제정 공포하였다. 이 법은 중앙정부 주도의 획일적 시스템을 지방분권형 시스템으로 개혁한다는 목표아래 국가의 역할을 보다 한정하고 자치단체의 역할을 더욱 확대하는 방향으로 기능 배분하는 것을 지향하고 있다.<sup>8)</sup> 또, 이 법은 사무이양시 행정적 재정적 지원의 근거를 명시함으로써 종래 국가사무의 지방이양에 있어서의 문제점을 원천적으로 해결하고자 하였다.

현재 권한이양의 합리적·체계적 추진을 위해 대통령소속의 지방이양추진위원회를 구성하여 사무이양을 추진하고 있다. 그러나 사무이양과 관련하여 전망이

이해관계에 있어 상이한 구성분자로 이루어져 통합되고 지속적인 목소리를 내기가 힘들게 된다. 이외에 중앙집권적 정당과 같은 구조적 요인들과 정당추천제 및 법률적·재정적 제약들도 수평적 연합 같은 지역단체가 원심력으로 작동하는 것을 어렵게 만드는 요인으로 작용할 것이다(유재원, 1995: 300).

7) 정부는 과거 7년간(91~97) 지방이양합동심의회를 운영하여 총 2,779건을 심의하고 1,174건(42%)을 지방이양대상으로 확정하고, 이 중 1,027건(87.4%)은 이양 완료하였으나 법적·제도적 장치의 부재로 효과적인 지방이양 추진에 한계가 있었다고 자체평가하고 있다.

8) 그러나 유훈(1999)에 따르면 이 법은 일본의 지방분권추진법을 모방한 것이지만 일본과는 달리 국가와 지방자치단체의 관계를 대등·협력관계로 전환시키려는 시도가 아니라 상하·주종관계의 테두리 안에서 중앙의 권한을 지방정부에 보다 많이 이양하려는 시도라고 한다.

밝은 것만은 아니다. 99년 당시 강력한 개혁의 주체였던 기획예산위원회 주도로 추진한 국가사무의 이양작업도 별 성과없이 끝나버린 전례가 있다. 국가경찰업무를 지방에 주는 자치경찰제의 시행도 당초의 약속과 달리 계속 미루어지고 있다. 이런 사실에 비추어 볼 때 실무적인 성격을 가진 지방이양추진위원회가 어떻게 관련 부처의 저항을 극복하고 지방이 원하는 국가사무의 지방 이양을 할 수 있는가에 의문을 갖지 않을 수 없다.

## 2) 탄력세율제의 확대

지방자치단체의 과세 자주권은 자치의 필수적인 요소라고 할 수 있다. 그러나 우리 지방자치단체의 과세자주권은 매우 미약하다. 조세법률주의 원칙에 어긋나지 않으면서 지방자치단체에 과세자주권을 부여하는 방안으로 제안된 것이 탄력세율제이다. 지방세의 탄력세율제란 지방자치단체가 조례로 세법상 정해진 세율(즉, 표준세율)을 법률의 위임에 의해서 표준세율과 다르게 정할 수 있도록 하는 제도이다.

우리나라의 경우 1991년의 지방세법 개정시에 탄력세율제가 도입되었다. 지방세법은 자동차세, 도시계획세, 지역개발세의 표준세율을 조례가 정하는 바에 따라 단체장이 표준세율의 100분의 50 범위 안에서 가감 조정할 수 있도록 하였다. 도축세와 사업소세의 경우는 제한세율의 범위내에서 자치단체의 세율결정권을 인정하고 있다. 93년 세법개정에서는 공동시설세에도 제한세율을 적용할 수 있도록 하였다. 1997년 8월의 지방세법 개정시에는 취득세·등록세·재산세 등에 대하여도 조례가 정하는 바에 따라 단체장이 표준세율의 100분의 50 범위 안에서 가감 조정하여 탄력세율을 적용할 수 있도록 그 범위가 확대되었다.

그러나 99년 10월 현재 취득세, 등록세, 재산세 등 주요 세목에 대해 탄력세율제를 활용하고 있는 단체는 전무한 실정이다. 99년 주민세 개인균등할 세율은 10,000원 범위 내에서 시·군(특별·광역시, 시·군)별로 조례로 정하여 운영토록 개정하였으나 대부분 지방자치단체가 3,000~4,000원 정도로 설정, 운영하고 있다(행정자치부, 1999). 즉 조그마한 과세자주권이지만 사실상 활용되고 있지 못한 실정이다.<sup>9)</sup>

## 3) 지방공기업에 대한 규제완화

99년 지방공기업에 대한 규제가 크게 완화되었다. 직영공기업의 경우 지정 금

9) 주민세 균등할 인상을 2000년 기준재정수입산정에 반영하여 보통교부세 배분에서 세율인상에 대한 인센티브를 주고 있다.

용기관외의 금융기관 여유금 예탁승인제, 수납대행기관 지정결과의 상급기관 보고제, 중요재산의 취득 처분에 대한 의회 중복 의결제가 폐지됨으로써 이들의 자주권이 강화되었다.

또 지방공사나 공단의 경우 지방공사 공단 사장(이사장) 임명권 및 지방공사 공단 설립권, 자본금 출자승인권, 정관변경권 등이 자치단체장에게 이양되었고, 지방공기업 예산편성에 관한 예산승인권이 폐지되는 대신 부실공기업에 대한 경영평가 및 경영진단제도가 도입되어 지방공기업에 대한 행정자치부의 정책이 사후관리 방식으로 전환되었다.

지방공기업에 대한 규제완화는 의미있는 분권적 개혁이다. 특히 자치단체장이 적극적으로 추진하는 지역개발정책과 관련하여 의미가 있다. 하지만 이런 개혁이 99년 당시 내무부 주도로 추진하던 지방자치단체 구조조정 과정에서 발생한 퇴직 공무원들을 염두에 두고 지방공기업 설립을 자유화한 것이 아니냐는 비판이 있다. 사실 99년 4월 행정자치부의 설립 인가권이 폐지되어 각 자치단체가 임의로 지방공기업을 설립할 수 있게 된 뒤 지방공기업이 급증하였고, 그 부작용으로 인해 새로운 규제가 논의되고 있는 실정이다.<sup>10)</sup>

#### 4. 도입이 요구된 제도

분권화의 요구는 지방의회, 학계, 시민단체를 중심으로 이루어졌다. 그 대표적인 것으로 1993년 9월의 전국시·도의회의장협의회 「지방자치법개정건의」와 1997년 11월 한국지방자치학회와 국회 내무위원회가 공동으로 만든 「지방자치법 개정(안)」이 있다. 이들 요구 중의 핵심적인 것인 지방입법권과 지방사무 확대에 대해 살펴본다. 그 다음 특별시나 광역시에서 많이 요구한 국세의 지방이양 문제에 대해 다룬다.

##### 1) 조례제정권한의 확대

조례제정권의 범위를 규정 내지 제한하는 것은 지방자치법 제15조이다. 이 조항은 '지방자치단체는 법령의 범위 안에서' 그 사무에 대하여 조례를 제정할 수 있도록 하고 있다. 즉 조례는 국가가 법령에 조례로 정하도록 한 것만을 지방이

10) 행자부에 따르면 지방공기업 설립 인가권이 폐지된 지난해 4월 75개였던 지방공기업이 1년만에 90개로 늘어났다. 이에 따라 행자부는 최근 "퇴직 공무원들을 위해 지방공사나 지방공단을 설립하는 것을 억제하라"는 공문을 각 자치단체에 보냈다(동아일보, 2000. 3. 21).



조례로 정할 수 있다는 것이다. 이것은 지방의 독자적인 조례제정을 금하는 것으로 해석될 수 있어 지방의 입법권의 범위를 크게 제약하는 것이다.

지방자치권 확대를 원하는 쪽에서는 이 조항을 자치권을 제한하는 '독소조항'으로 보고, 개정을 요구하고 있다. 개정 요구는 현행 '법령의 범위 안에서'를 '법령에 위반되지 않는 범위 안에서'로 바꾸자는 것이다. 그래서 법령의 근거가 없어도 조례를 제정할 수 있도록 하자는 것이다.<sup>11)</sup>

조례의 제정을 반드시 법령에 근거를 두게 하는 것은 전국적인 통일성을 유지하는 데 도움이 될 것이다. 그러나 이것은 지방의 창의성을 크게 제약하여 지방자치의 본질을 훼손할 우려가 크다. 따라서 법체계에 혼란을 가져오지 않으면서 지방의 창의성을 살리는 방법인 '법령에 위반되지 않는 범위 안에서' 조례제정을 할 수 있도록 하는 것은 매우 설득력이 있다. 또 조례의 제정에 반드시 법령의 근거가 있어야 하는가와 관련하여 이미 대법원에서 법령의 근거 없이 제정한 기초단체의 조례를 인정하고 있다.<sup>12)</sup> 하지만 아직까지 지방자치법은 이런 주장을 수용하지 않고 있다.

## 2) 지방사무에 대한 개별법률 우선의 단서규정 삭제

1988년 4월의 7차 자치법개정에서 국가와 지방간의 사무배분방식을 종래 포괄적 수권방식에서 예시적 열거주의를 채택함으로써 자치사무의 범위를 보다 명확히 하였다. 또 99년에는 앞에서 본 바와 같이 「중앙행정기관의 지방이양촉진 등에 관한 법률」이 제정·시행되어 자치사무의 범위확대를 추진하고 있다.

그러나 보다 근본적인 문제로 지적되고 있는 지방사무에 대해 개별법률이 우선한다는 단서규정을 삭제하는 법개정은 이루어지지 않고 있다. 지방자치법 9조 2항에는 57개의 자치사무가 예시되어 있다. 그러나 동 조항의 단서규정에 의해 자치사무가 지방자치법과 다른 법률에 의해 언제든지 국가사무화될 수 있도록 하고 있다.<sup>13)</sup> 자치사무를 확실히 하는 방법은 지방자치법 9조 2항의 단서규정 즉 '다

11) 물론 제15조의 단서조항에 의해 주민의 권리와 의무에 관한 사항에 관한 조례는 법률의 위임이 있어야 한다.

12) 대법원은 청주시의회가 법령의 근거없이 제정한 '청주시 행정정보공개조례안' 무효확인소송에서 기초단체의 조례제정권을 인정하는 방향으로 판시했다(대법원 판례, 1992. 6. 3).

13) 지방자치단체의 사무를 예시한 9조의 취지를 크게 제한하는 것으로는 도시계획법, 수도권 정비사업법, 주택건설촉진법, 도로법, 중소기업기본법, 지방공기업법 등이 있다.

만, 법률에 이와 다른 규정이 있는 경우에는 그러하지 아니하다' 부분을 삭제하는 것이다. 하지만 이것은 아직 받아들여지지 않고 있다.

### 3) 국세의 지방이양

지방재정자립이 지방자치의 성공적인 정착에 필수적이라는 인식이 일반적이다. 하지만 지방의회가 부활되고 단체장이 민선되는 기간 중에도 지방재정 확충을 위한 제도의 변화는 없었다. 따라서 지방재정의 확충과 자주성 확보를 위한 주장이 제기되는 것은 당연한 일이라 하겠다.

우리나라의 경우 총 세수입 중 지방세가 차지하는 비중은 20%정도 밖에 되지 않으며,<sup>14)</sup> 이것도 세수 신장력이 약한 재산과세가 대부분이다. 주민들의 조세부담을 더 늘릴 수 없는 상황에서 지방 세수 확충을 위한 방안은 종래 국세로 되어 있던 소득이나 소비에 대한 과세를 지방세로 이양한다는 형태로 나타날 수밖에 없었다. 따라서 대도시를 중심으로 하는 광역자치단체나 여러 학자들이 지방소득세나 지방소비세의 도입을 주장하고 있다.

하지만 국세의 지방이양이 지방자치단체간의 재정력에서 빈익빈 부익부의 현상을 심화시킬 것이라는 이유 때문에 국세의 지방이양 요구는 거절되고 있다.<sup>15)</sup> 그 대신 중앙정부는 종래 내국세의 13.27%인 지방교부세율을 15%로 상향 조정함으로써 지방재정수요를 충족시키고자 하고 있다. 지방세보다 교부세를 통한 재원재배분을 더 선호하는 이면에는 국가가 주요 세원을 모두 통제하는 동시에 지방간의 재원배분에 관여하겠다는 의도가 있음을 부정할 수 없다.

## Ⅲ. 집권적인 제도

지방자치법에 도입되어 자치단체의 권한을 약화시키는 제도로는 94년에 도입된 조례제정권 제한, 직무이행명령제, 단체장의 인사권 제한, 그리고 99년에 도입된 지역갈등에 대한 직권조정제도 등이 있고, 기타 법률에 도입된 것으로는 95년의

14) 이는 일본의 지방세 수입비중이 40%에 가까운 것에 비하면 훨씬 적다.

15) 보다 근래에는 전국 시·도지사 협의회는 건의사항 중의 하나로 부가가치세의 3%를 재원으로 하는 지방소비세를 신설하자는 것이다. 그러나 이 주장에 대해서 당시 재정경제부 장관은 "지방소비세를 신설해도 서울을 제외한 여타 지역에는 별다른 도움이 되지 않는다"며 반대의사를 표명하였다(동아일보, 1999. 6. 8).

지방재정진단제도와 포괄사업비제도 폐지가 있으며, 도입이 추진되던 것으로는 95년의 단체장 징계제도, 파산선고제도, 국책사업특별법 등이 있다.<sup>16)</sup>

## 1. 지방자치법상의 집권적 제도

### 1) 조례제정권의 제한

종래 죄형법정주의와 관련하여 조례로 벌칙을 규정할 수 있도록 한 지방자치법 제20조가 위헌이라는 주장이 제기되곤 하였다. 94년 3월에 개정된 지방자치법은 조례위반행위에 대한 지방자치단체의 독자적인 과태료 부과권한을 인정하는 대신, 종래 조례로서 징역 3월, 금고·구류·벌금·과료에 처할 수 있다고 한 시·도 조례에 대한 벌칙위임조항을 삭제하였다. 이로써 조례로서는 행정형벌을 부과할 수 없게 되었다. 단지 행정질서벌로서 과태료만 부과할 수 있게 되어 조례위반에 대한 제재가 약화되었다. 그 결과 자치입법권이 상당한 정도로 제약받게 되었음은 말할 것도 없다.

구지방자치법 20조에 대해서는 위헌이라는 주장이 강하였지만 합헌이라는 주장도 만만치 않았던 것이 사실이다. 또 형벌권의 범위를 축소하였다고 하여 이 조항의 위헌성의 논란이 완전히 사라진 것도 아니다(김홍대, 1999: 140-147).<sup>17)</sup>

이렇게 조례에 의한 벌칙 범위를 제한한 것은 앞으로 지방자치단체가 종래 국회의 전유물로 간주되어온 벌칙 제정권을 더욱 잠식할 것이라는 판단 때문이라 할 수 있다. 조례에 의한 벌칙 제정권 확대에 관한 국회 입법권의 약화는 동일한 정책영역에서 벌칙의 정도를 달리하는 법률과 조례가 공존할 때 분명히 나타난다. 일본에서 그러한 예들을 흔히 볼 수 있다고 한다(유재원, 1995: 292).

사실 학계나 시민단체 등에서는 오히려 조례로 정할 수 있는 벌칙의 상한선을 확대(2년 이하의 징역)시킬 것을 주장해 왔다. 우리의 지방자치의 모델인 일본에서는 광역뿐 아니라 기초단체에도 일정한도의 벌칙규정을 허용하고 있는 사실에 비춰 이 조항을 삭제할 것이 아니라 오히려 시·군·자치구 조례에도 확대 허용

16) 이들 외에 내무부에서 주도한 시군통합 정책으로 인한 지방자치단체수의 감소, 정당공천제의 확대에 의한 중앙정당 권한의 강화 등도 집권적인 제도 변화로 볼 수 있다.

17) 새로운 20조는 범죄구성요건에 대하여 아무런 위임규정을 두지 아니하고 있어 죄형법정주의를 위반한 것은 마찬가지라는 것과 헌법상에 규정되고 있는 지방자치단체의 자치입법권의 실효성을 제대로 보전하지 못한다는 점에서 위헌의 여지가 있다고 한다.

해야 한다는 주장도 있었다. 하지만 조례로 규정할 수 있는 벌칙은 과태료로 한정되었다.

## 2) 직무이행명령과 대집행

94년 3월의 지방자치법 개정에서는 감독기관의 직무이행명령과 대집행 제도를 도입하였다(§157의 2). 이는 자치단체의 장이 위임사무집행을 해태하는 경우에는 주무장관 또는 상급자치단체의 장이 기간을 정하여 그 이행을 명할 수 있고, 자치단체장이 그 기간 내에 이를 이행하지 않을 때에는 해당 자치단체의 비용으로 대집행하거나 필요한 행정·재정상의 조치를 취할 수 있도록 하는 것이다.

이행명령제를 도입하면서 내세운 논거는 지방자치단체장이 중앙으로부터 보조금만 받고 사업을 이행하지 않는 경우와 같은 불법적인 부작위가 있을 경우 이를 통제할 근거가 없다는 것이다.<sup>18)</sup> 또 자치선진국에서 이행명령제를 채택하고 있기 때문에 우리도 도입할 필요성이 있다고 주장하였다.<sup>19)</sup>

그러나 우리나라와 같이 이미 집권적인 체제에서 이행명령제와 같은 자치단체장에 대한 직접적인 통제장치가 필요한가에 대해서는 의문이 많다. 우선 자치단체장의 부작위에 하자가 있는 경우 대법원에 제소하도록 하는 것이 법리에 부합됨에도 불구하고 우선 상급기관이 이행명령을 내릴 수 있도록 한 것은 과도한 자치권의 제약이라는 것이다. 둘째, 대상사무가 기관위임사무이지만 단체위임사무나 고유사무와의 구분이 불분명한 현실에서 지방자치단체의 모든 사무가 이행명령의 대상이 될 수도 있다는 것이다. 셋째, 중앙정부는 이미 충분히 지방자치단체를 통제할 수 있는 행정·재정상의 권한을 가지고 있기 때문에 더 이상의 통제수단이 필요하지 않다는 것이다. 하지만 민선단체장에 대한 불신에 근거한 이 제도는 지방자치법에 도입되었다.

## 3) 단체장의 인사권 제한

지방정부의 성공여부는 단체장의 리더십에 달려 있다고 하여도 과언이 아니다. 민선단체장이 주민들로부터 위임받은 일들을 성공적으로 처리할 수 있기 위해서

18) 종래 우리나라에서는 지방자치단체의 장이 그 직무를 태만히 할 때에 일반적인 지도·감독만 허용되었다.

19) 지방자치단체의 장이 그 직무를 태만히 할 경우 직무이행만을 명할 수 있는 나라로는 대만이 있고, 직무이행명령과 불복시 법원에 제소권을 인정하는 나라로는 일본이 있으며, 직무이행명령과 대집행까지 할 수 있는 나라로는 영국, 독일, 프랑스 등이 있다(최창호, 1999: 727-728).

는 소속 공무원들을 통제할 수 있는 수단이 마련되어야 한다. 특히 민선단체장의 경우 행정경험이 없는 자가 많을 수밖에 없는 현실에서 직업관료들을 효율적으로 통솔할 수 있는 정도의 단체장의 인사권은 보장되어야 한다. 이런 취지에 따라 제한적이지만 지방정무직제가 도입되었고, 지방자치단체의 과장급 이상 직위의 대부분을 차지하던 국가공무원을 대부분 지방직으로 전환하였으며, 국가직 부단체장의 임명시 지방자치단체장의 제청권이 허용되었다.

그러나 94년 3월의 개정 지방자치법은 이와 반대 방향으로 자치단체장의 권한을 축소시켰다. 우선 시·군·구청장이 임명하는 읍·면·동장직을 별정직 지방공무원에서 일반직 지방공무원으로 환원하여 정치적 임명의 범위를 축소하였다. 또한 부단체장을 국가공무원 신분으로 남겨 중앙정부가 계속 임면권을 행사하도록 하고 있다.<sup>20)</sup>

총래 정실 임용의 표본이었던 읍·면·동장직을 일반직으로 함으로써 민선단체장의 인사권의 남용을 사전에 막을 수 있다. 또 부자치단체장을 국가공무원으로 임명함으로써 행정의 전문성과 안정성을 살리고, 중앙과 지방자치단체간의 인사 교류를 원활하게 하는 데 유리할 수 있다. 나아가 국가공무원인 부단체장의 권한을 확대함으로써 민선단체장의 권한남용을 막을 수 있다. 그러나 이런 단체장의 인사권의 극심한 제한은 지방인사에 대해서도 중앙의 통제를 강화하기 위한 조치라는 데는 이견이 없을 것이다.

#### 4) 지역갈등에 대한 직권조정제도

총래 지방자치단체 상호간의 분쟁이 있는 경우 감독기관인 행정자치부장관이나 시·도지사는 분쟁당사자의 신청이 있는 경우에만 이를 조정할 수 있었다. 그러나 99년 9월 개정된 지방자치법에서는 분쟁이 공익을 현저히 저해하여 조속한 조정이 요청되는 경우 행정자치부장관 또는 시·도지사가 당사자의 신청이 없어도 조정할 수 있도록 하였다(§140).

지역갈등에 대한 직권조정제도는 96년에도 지방자치법에 도입이 추진된 적이 있었지만 서울시와 광주시 등의 강력한 반발로 도입이 무산되었다. 이들의 반대는 지방자치단체간의 분쟁은 국무총리 조정권만으로 충분한데도 불구하고 이를 도입하려는 것은 지방단체장의 무력화를 겨냥한 것이라는 이유에서였다.

20) 자치법은 부단체장을 시·도의 경우는 대통령이 임명하는 국가공무원으로, 기초의 경우는 단체장이 임명하는 지방공무원으로 하고 있다(§101). 그러나 부칙에 98년 6월까지의 기초의 경우도 국가공무원으로 하고 있다.

또 종래 지방자치단체분쟁조정위원회를 중앙분쟁조정위원회와 지방분쟁조정위원회로 구분하고 그 지위를 종래의 심의기구에서 심의·의결기구로 격상시켰다. 그 만큼 중앙의 권한이 강해졌다고 할 수 있다.<sup>21)</sup>

## 2. 기타 집권적 제도

### 1) 지방재정진단제도

1994년 12월에 개정된 지방재정법에서는 자치단체의 장은 대통령령이 정하는 바에 의하여 재정보고서를 내무부장관에게 제출하여야 하고, 내무부장관 및 시·도지사는 지방재정운영이 부실한 단체에 대해서 재정진단을 실시하고 필요한 경우에는 그 진단결과를 공개할 수 있도록 하였다(§118). 이것은 지방자치의 본격적인 실시를 앞두고 지방자치단체들로 하여금 지방재정의 건전성을 확보하고 그 운영을 효율적으로 하기 위한 시책의 일환으로서 민선자치단체장의 부실한 재정 운영을 사전에 막아 보자는 데 목적이 있다고 하겠다.

하지만 이 제도는 또한 중앙의 지방재정통제 강화를 목적으로 하는 것이라 보지 않을 수 없다. 미국과 일본처럼 재정상 자주권이 큰 나라에서도 지방재정진단이 공식적인 절차를 통해 정기적으로 이루어지는 것은 아니고 다만 필요에 따라 중립적인 입장의 제 3의 기관에 의해 평가작업이 이루어지는 실정이다(김동건, 1997: 3). 또 중앙정부는 이미 중장기 지방재정계획의 수립, 예산편성지침의 하달, 재정투융자사업의 사전심사, 기채승인제도 등 지방재정에 대한 여러 가지 통제장치를 마련하고 있다. 여기에서 지방재정진단제도를 도입하는 것은 중앙정부의 지방에 대한 추가적인 통제장치라 아니할 수 없다.

### 2) 포괄사업비 제도의 폐지

내무부는 95년부터 지방자치단체에 대한 포괄사업비 제도를 폐지하였다. 이 제도는 1970년 새마을 사업과 관련하여 「읍·면장 포괄사업비」로 처음 시행되었고, 78년에는 시·도 및 시·군·구까지 확대된 것이다.

포괄사업비 제도는 주민 숙원사업이나 불시에 발생하는 생활민원을 즉시 해결하기 위한 명목으로 일정규모의 사업비에 용도를 지정하지 않고 포괄예산으로 편성, 기관장 예산으로 집행하는 제도이다.

21) 일본의 지방분권 추진 제 4차 권고(1997)에서 분쟁처리 절차에 대해서는 국가의 지시에 불복이 가능하게 한 것과는 매우 대조적이다.

내무부가 이 제도를 폐지하면서 밝힌 이유는 이 제도가 예산집행상의 편리성 때문에 예산을 과다하게 편성·운영해 재정질서를 문란하게 하고 무계획적인 예산운영으로 낭비요인이 있었으며 특정지역에 대한 편중 투자 등으로 선심용 예산으로 지적되었기 때문이라 한다(자치통신, 1994: 26). 그러나 이 제도의 폐지는 민선단체장의 예산상 재량권을 제한하고자 하는 것이 주된 목적이라 할 수 있다.

### 3. 도입이 추진된 제도

95년 단체장 민선을 앞두고 내무부는 여러 가지 단체장에 대한 통제방법을 고안하여 내 놓았다. 이 때 도입이 추진된 제도를 살펴본다.

#### 1) 지방자치단체장에 대한 징계제도

단체장 민선을 앞둔 94년 내무부는 민선 지방자치단체장을 해임·정직시킬 수 있는 징계제도의 도입을 추진하였다. 93년 11월 중순 국회정치관계법심의특위의 제안사항에 내무부가 자체의견을 달아 작성한 지방자치법 추가개정 제안사항 검토서에 따르면 국회의원, 국무위원, 대법원판사 등으로 징계위를 구성, 내무부장관이 지방자치단체장의 징계를 청구하면 해임, 정직, 감봉 등의 처분을 내릴 수 있도록 한다는 것이다(조선일보, 1994. 1. 14).

이 제안의 이유를 보면 다음과 같다. 외국의 경우는 대체로 단체장에 대해 지방의회의 불신임, 주민의 해직청구와 감독관청의 해직·정직·면직·파면 등의 제재방법이 강구되어 있다. 한국의 과거 지방자치법에서도 지방의회의 불신임 또는 탄핵소추, 감독관청의 신임투표 요구 또는 징계제도가 마련되어 있었다. 하지만 현행 지방자치법에는 지방의회의 불신임제와 주민의 해직청구제도가 없는 데다 징계제도마저 없어, 단체장에 대한 신분제재의 방법이 마련되어 있지 않다는 것이다. 따라서 징계제도를 도입할 필요가 있다는 것이다.

그러나 이 제도의 도입추진이 알려지면서 호된 비판을 받았다. 임명직인 장관이 주민들의 투표에 의해 선출된 자치단체장을 징계하겠다는 것은 논리상으로나, 법리상으로나 설득력이 없고, 또 그 발상이 지방자치의 참 뜻과 배치된다는 것이다. 지방자치를 실시하는 것이 다소 모험적인 요소가 없는 것은 아니지만 그렇다고 해서 처음부터 주민들이 뽑은 단체장에게 중앙정부의 지시를 고분고분 따르지 않으면 징계하겠다는 식의 명예를 씌운다는 것은 자치를 인정하지 않겠다는 발상과 통한다는 것이다.

또 내무부는 자치단체장이 불법행위를 범해도 지금의 제도 아래서는 아무런 제

재를 가할 수 없다고 강조하고 있다지만 그 불법행위가 형법에 저촉이 되는 경우 그것은 내무부가 다룰 성질의 것이 아니라는 것이다. 대부분의 자치단체가 중앙정부의 재정지원을 받을 뿐 아니라 고유의 자치업무에 비해 중앙정부의 위임사무가 더 많은 실정에서 자치단체장이 중앙정부의 지시에 따르지 않는 경우를 미리 걱정하는 것은 기우에 불과한 반면, 이런 규정의 도입은 지방의 권한을 너무 약화시킨다는 것이다.

## 2) 파산선고제도

내무부는 95년 재정상태가 부실한 자치단체에 대해 파산선고제 도입을 추진하였다. 내무부가 검토한 파산선고제는 해당 지방의회, 주민, 상급 자치단체의 신청 또는 중앙부처의 재정운영 평가를 통해 부실 자치단체에 대해 파산여부를 심의, 내무부장관이 선고 결정을 내린다는 것이다.

내무부의 제안사유는 지방자치를 전면 실시하는 것이 사상 처음인 만큼, 앞으로 많은 시행착오와 함께 갖가지 부작용이 빚어질 것이며, 경우에 따라서는 무능한 자치단체장이 의욕만 앞세우는 바람에 자치단체의 살림살이를 파산상태로 몰아넣는 사태가 발생할 가능성도 배제할 수 없다는 것이다.

그러나 이 제도의 도입추진도 호된 비판을 받았다. 우리 지방의 재정적 자주성은 매우 취약하다. 이런 사정은 자치단체장의 민선 후에도 근본적으로 달라지지 않아 재정적으로 중앙정부의 통제권에서 벗어날 수가 없는 상황이다. 그런데도 극히 예외적인 경우를 가상해서 파산선고제를 도입하겠다고 나서는 것은 무리라는 것이다.<sup>22)</sup> 더구나 앞에서 본 바와 같이 94년 12월에 이미 지방재정진단제도가 도입되었음에도 불구하고 여기에다 다시 파산선고제를 도입하는 것은 지방자치단체 통제를 위한 옥상옥이 아니라고 할 수 없다.

## 3) 「국책사업특별법」의 제정

인천국제공항, 경부고속철도, 원자력발전소 등 국가경쟁력 강화 차원에서 건설이 시급한 대형 국책사업들이 자치단체와의 이해 대립에 따른 인가·허가 지연으로 차질을 빚고 있는 시점인 95년, 정부는 국책사업에 대한 자치단체의 인가·허가권을 배제하는 것을 골자로 한 가칭 「국책사업 특별법」을 제정할 계획을 밝혔었다.

22) 당시 재정경제원에서도 내무부가 이미 기체에 대한 승인권을 가지고 있으면서, 파산에 대한 권한을 가지는 것은 무리이며 청산절차가 없는 파산선고제는 의미가 없는 것으로 보고 이에 대한 반대의 의사를 밝혔다.



정부의 안은 주요 국책건설사업의 경우 법상의 조정위원회가 사업허가 및 집행과 관련된 제반 주요 사항들을 충분히 사전 협의토록 하고 조정위원회에서 결론이 나면 해당 지방자치단체의 허가를 받은 것으로 간주하는 것을 내용으로 담고 있었다.

그러나 이 특별법 제정에 대해서도 반대가 비등하였다. 국책사업은 국가를 위해 전국민이 호응해 추진해야 할 중요사업인 만큼 국책사업으로 특정지역 주민들이 피해를 보아서는 안 된다는 것이다. 지방화시대 초기에 있게 마련인 님비(NIMBY)현상을 빌미로 자치단체의 인가·허가권을 완전 배제한 특별법을 만든다는 것은 권위주의 시대의 행태이며, 시대착오적인 행정편의주의적 발상이라는 비난을 받았다.

## IV. 변화의 특징과 해석

### 1. 변화의 특징

이상에서 90년대 지방자치제도의 변화의 주요한 것을 분권과 집권과 측면에서 살펴보았다. 이를 정리하면 아래 <표 1>과 같다.

<표 1> 90년대의 분권·집권적 제도

	분권적 제도	집권적 제도
도입된 제도	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 지방의회구성(1991)과 단체장민선(1995)</li> <li>· 주민투표제(1994)</li> <li>· 조례제정 및 감사 청구권(1999)</li> <li>· 단체장협의체 인정(1999)</li> <li>· 중앙권한 지방이양 촉진에 관한 법률제정(1999)</li> <li>· 탄력세율제 확대(1991, 1993, 1997)</li> <li>· 지방공기업에 대한 규제완화(1999)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 조례로 정할 수 있는 벌칙의 범위 축소(1994)</li> <li>· 직무이행명령제 도입(1994)</li> <li>· 단체장의 인사권 제한(1994)</li> <li>· 재정진단제도 도입(1995)</li> <li>· 포괄사업비 폐지(1995)</li> <li>· 지역갈등에 대한 직권조정 제도(1999)</li> </ul>
도입이 요구 내지 추진된 제도	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 조례로 정할 수 있는 입법권 확대(1993~)</li> <li>· 지방사무에 대한 개별법률 우선 단서규정 삭제(1993~)</li> <li>· 국세의 지방 이양(1993~)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 단체장 징계제도(1994)</li> <li>· 파산선고제(1995)</li> <li>· 국책사업특별법 제정(1995)</li> </ul>

이들 변화의 특징을 살펴보면 다음과 같다.

### 1) 과시적인 분권

90년대에 개정된 지방자치법은 자치를 위한 법이 아니라 「지방관치법」이라는 비난을 받아왔다. 즉 겉으로는 자치를 내세우지만 속은 그렇지 않다는 것이다. 이와 같이 90년대에 이루어진 분권은 속과 겉이 같지 않다는 점에서 과시적인 것이라 할 수 있다. 이렇게 표리가 다른 이유는 집권자들이 마지못해 분권화를 수용하였기 때문이다. 이런 상황에서 집권자들이 추구한 것은 진정한 분권화가 아니라 겉으로 보이기 위한 분권화일 수밖에 없다.

이런 마지못한 분권화는 지방의원과 단체장 선거의 연기에서 살펴볼 수 있다. 집권자들은 지방자치의 조속한 실시를 약속하였지만 지방선거를 수 차례나 여러 가지 이유로 연기하였다. 선거의 연기가 더 이상 불가능하게 된 상황에서는 지방의회나 단체장의 권한을 최대한 약화시킴으로써 최소한의 지방자치를 실시하려고 하였다. 따라서 집권자들이 추구한 것은 종래의 집권적인 체제를 최대한 유지하면서 무늬만 지방자치인 체제를 만드는 것이었다고 할 수 있다.

반면, 집권자들은 민주화라는 명분에 맞추어서 형식적인 권한을 지방에 많이 부여하려고 하였다. 그 대표적인 것이 지방자치법상의 주민투표제, 주민들의 조례제정 및 감사 청구권과 지방세법상의 탄력세율제이다. 이들 권한은 지방에 주어졌다고 하여도 중앙의 권한이 줄어드는 것은 아니다. 또 이들 권한은 지방에 주어졌다고 하여도 주민이나 지방자치단체가 제대로 행사할 수 있는 권한도 아닌 것이다.<sup>23)</sup>

### 2) 기술적인 집권

집권자들은 민주화라는 대의명분 때문에 지방의원과 단체장 민선을 허용할 수밖에 없었지만 지방의 권한이 강화되는 것을 원하지 않았다. 따라서 이들은 겉으로 잘 들어나지 않으면서 지방을 효과적으로 통제하는 방법을 강구하게 되었다. 즉 기술적인 측면에서 집권화하는 방법을 모색하게 되었다.

그 결과 조례로 정할 수 있는 벌칙의 범위 축소로 지방의 입법권이 위축되었고, 직무이행명령제로 중앙의 단체장에 대한 통제권이 강화되었으며, 읍·면·동장의 일반직 전환으로 단체장의 인사권이 약화되었다. 지역갈등에 대한 직권조정

23) 감사청구권제는 엄격한 요건 때문에 진정서만으로 감사를 할 수 있던 과거에 비해 오히려 까다롭다고 한다(중앙일보, 2000. 3. 20).

제도로 중앙의 권한이 강화되었으며, 지방재정진단제도 도입으로 지방재정에 대한 통제가 강화되었고, 포괄사업비 폐지로 예산운영의 재량이 극히 제한되었다.

이런 집권화 시도는 당시 내무부 주도로 도입을 추진하던 단체장 징계제도, 지방자치단체에 대한 파산선고제, 국책사업특별법 제정 등에서 더욱 분명하게 나타난다. 이들 제도는 지방자치권 그 자체를 무시하는 발상이라 비난을 받았다. 반면 지방의회, 학계, 시민단체 등에서 요구한 조례로 정할 수 있는 입법권 확대나 지방사무에 대한 개별법을 우선 단서규정 삭제, 지방자치단체에서 요구한 국세의 지방 이양은 이루어지지 않아 기술적인 측면에서 분권화는 무시되었다.

이와 같은 기술적인 집권이 더 강화될 수 있었던 것은 중앙정치인들이 분권화에 소극적이었던 것은 물론이려니와 내무관료들의 분권화에 대한 강력한 저항, 종래 국민들의 중앙집권체제에 대한 향수와 분권화에 대한 신념부족, 그리고 무엇보다 지방자치에 대한 불신 때문이라 할 수 있다.

### 3) 단체장의 권한 약화

민선단체장은 주민들로부터 직선되기 때문에 종래 임명직 단체장과 같이 중앙의 권위에 의존할 필요가 없어졌다. 또 이들은 중앙정부의 지시와 명령에 순종하거나 중앙의 정책방향에 맹목적으로 따르지 않아도 되었다. 중앙이 이러한 기존의 행정질서의 밖에 있는 존재인 민선단체장을 통제하는 방안을 찾아내는 데 골몰한 것은 매우 당연한 일인 것이다. 그 결과 지방자치제도는 민선단체장의 권한을 최대한 약화시키려는 방향으로 변화하게 되었다.<sup>24)</sup>

중앙정부와 지방주민 모두의 단체장에 대한 권한은 강화되었다.<sup>25)</sup> 중앙정부는 직무이행명령제와 읍·면·동장의 일반직 전환, 재정진단제도 도입, 그리고 포괄사업비 폐지 등을 통해 단체장에 대한 권한을 강화시켰다. 또 단체장 징계제도와 파산선고제 도입, 국책사업특별법 제정 등으로 단체장에 대한 통제를 더욱 강화하려 하였다.

중앙정부는 주민의 참정권을 강화함으로써 자치단체장의 권한을 약화시켰다. 자치단체의 주요 사안에 대하여 주민투표를 거치도록 하고, 주민들의 조례제정청

24) 그 예외적인 것으로 지방공기업에 대한 규제완화를 꼽을 수 있다.

25) 또한 지방의회의 자치단체장에 대한 권한을 확대하였다. 그 예로는 지방의회 사무직원에 대한 의회의 권한을 확대하고, 단체장의 선결처분에 대해 지체없이 의회에 보고하도록 하였으며, 의회의 단체장에 대한 출석·답변 요구권의 강화 등이 있다.

구권과 감사청구권을 인정한 것이 그 예이다.

제도적인 측면에서 자치단체장의 권한이 약화되었다고 하는 것이 반드시 이들의 권한행사가 사실상 약화된 것을 의미하지 않는다. 오히려 민선단체장은 종래 임명직보다 훨씬 더 강한 권한을 사실상 행사하고 있다고 보는 것이 합당할 것이다.

## 2. 변화에 대한 설명

이런 변화에 대해 적어도 다음 2가지 다른 각도에서 설명이 가능하다. 하나는 이런 변화를 긍정적으로 보는 가부장주의적 입장이고, 다른 하나는 이를 부정적으로 보는 공공선택론적 입장이다.

### 1) 가부장주의(paternalism)적 설명

지방자치단체는 국가의 한 부분이므로 국가의 중심에 있는 중앙정부는 지방이 국가 전체의 이익을 위해 그 권한을 행사하도록 통제할 필요가 있다는 입장이다. 지방자치권은 어디까지나 국가가 지방자치단체에 준 것에 불과한 것이며, 우리의 경우 최근에 지방자치가 확대된 것은 종래의 중앙집권적 폐해를 줄이기 위한 수단에 불과하다는 것이다. 따라서 중앙정부는 급격한 분권으로 인한 폐해를 방지하기 위하여 장치를 마련할 필요가 있다는 입장이다.

사실 우리 지방자치는 이런 사고에 근거하고 있다고 하여도 과언이 아니다. 국가의 법령은 지방법에 늘 우선하고, 상위 자치단체의 조례나 규칙은 하위단체의 그것에 우선한다. 공공사무 중 국가사무가 차지하는 비중이 80%를 넘고, 세수 중 국세가 차지하는 비중도 80%에 육박한다. 지방조직은 국가조직의 체계에 맞게 만들어져야 하고, 지방공무원의 제급은 국가공무원 보다 낮게 규정되어 있다. 즉 중앙중심의 질서정연한 상하 계층적 체계이다.

이런 구조에서 중앙은 지방의 보호자 역할을 하고 있다. 지역간의 경제력의 격차가 극심하기 때문에 많은 지방자치단체의 경우 자체수입으로는 소속 공무원의 인건비도 해결하지 못한다. 정부는 세수입의 대부분을 국세로 하여 이 중 40%가량을 지방에 이전시켜 줌으로써 모든 지방의 행정서비스 수준이 비슷하도록 보장하고 있다. 중앙정부는 지방자치단체의 권한을 극도로 제한하는 대신 자치단체간 재정적 형평성은 어느 정도 보장해 주고 있다.

지방분권화도 이런 계층적 구조의 틀에 크게 어긋나지 않게 이루어져야 한다. 새로운 존재로 등장한 민선지방단체장은 기존의 틀을 무시할 우려가 크다. 이들

은 기존의 관료들과는 달리 정형화되어 있는 존재가 아니어서 예측하기 어려운 존재이다. 그럼에도 불구하고 이들은 각종 인가·허가권을 가지고 있어 무소불위의 '지방영주'로 군림할 우려가 있다. 하지만 이런 단체장에 대해 지방의원들이나 주민들은 견제할 지식이나 능력을 갖추고 있지 못하다.

따라서 중앙이 이런 단체장에 대한 통제 권한을 강화할 필요가 있다. 민주화 요구에 따라 단체장을 민선하는 것이 불가피하였지만 이들의 권한은 최대한 약화시키는 것이 바람직하다는 것이다. 이를 위해 기술적인 측면에서 집권이 필요하다는 것이다. 더구나 지방자치단체의 부실에 대한 책임을 궁극적으로는 떠 안아야 하는 중앙정부로서는 매우 당연하다는 것이다. 따라서 국가적 견지에서 집권 분권이 적절히 조화되기 위해서는 단체장에 대한 통제를 강화할 수밖에 없다는 입장이다.<sup>26)</sup>

## 2) 공공선택론(public choice)적 설명

공공선택론자들은 시장에서 소비자와 생산자가 각각 효용과 이익의 극대화를 추구하듯이 정치인이나 관료들도 정치시장에서 자기 이익의 극대화를 추구한다고 가정한다. 즉 정치인들은 정치적 인기나 권력유지를 목적으로 행동하며, 관료들은 그들의 권한의 극대화를 목표로 행동한다고 본다. 그리고 이들은 정보상의 우위나 공공정책의제 설정(*agenda setting*) 권한 때문에 그들의 목적을 이룰 수 있다고 한다.

이런 시각에서 90년대의 집권·분권의 현상을 설명할 수도 있다. 오랜 중앙집권적 권위주의체제에 대한 염증 때문에 지방자치는 민주주의와 동일시되었다. 정치인들은 누구도 지방자치의 실시에 대해 직접적으로 반대하지 않았다. 오히려 지방자치의 조기실시를 내세움으로써 민주투사임을 자처하며 정치적 인기를 얻고자 하였다.

그러나 중앙정치인들, 특히 국회의원들은 지방의원과 지방자치단체장이 선출됨에 따라 그들의 지역에서 독점적 권력기반이 약화된다는 사실 때문에 내심으로는 최소한의 지방자치를 추구할 수밖에 없었다. 내무관료들은 단체장의 민선에 더 큰 저항을 보였다. 단체장의 민선으로 전통적으로 내려오던 내무관료들의 출세의 꿈인 시장·군수 내지 시장·도지사가 될 수 있는 길이 막혔기 때문이다. 따라서 이들이 민선단체장에 대한 시기심을 보이는 것은 매우 당연한 일이라 하겠다.

26) 이러한 것이 1995년 당시 내무부에서 내세운 「한국형 지방자치」의 모형에서 주장되는 것이다.

결국 이들은 지방자치에 대한 우려감을 확대 재생산하면서 중앙의 권력을 확대하고 지방의 예속을 강요하는 정책을 양산하였던 것이다. 지방자치단체장의 인사 및 예산권 축소, 자치단체장에 대한 징계제도, 지방자치단체에 대한 파산선고제도, 지역갈등에 대한 직권조정제도, 직업공무원인 부단체장의 권한 확대, 국책사업특별법 제정을 통한 지방의 배제 등의 정책을 추구하였던 것이다. 이런 정책을 통하여 관료들은 끊임없이 그 권한을 강화하려 하였고 상당한 정도의 성공을 거둔 것이다.

당시 국정지표였던 지방화라는 명분에 밀려 지방의원이나 지방자치단체장의 선거는 할 수밖에 없었지만 중앙정치인들이나 관료들은 기술적인 측면에서 지방자치를 최소화하는 데 성공하였다고 할 수 있다. 즉 중앙의 정치인과 관료들은 지방자치의 정치 1라운드에서는 패배하였지만 2라운드에서는 이들이 승리한 셈이다.

## V. 맺음말

우리나라는 1980년대 후반부터 지방분권을 국가의 주요 정책으로 삼아 지방의 회가 부활되고 지방자치단체장이 민선됨으로써 상당한 정도의 분권화가 이루어졌다. 하지만 90년대의 일련의 지방제도는 중앙의 지방자치단체에 대한 통제를 용이하게 하는 동시에 주민들의 참정권을 확대함으로써 지방자치단체의 권한을 약화시키는 방향으로 변화되었다. 이런 변화는 시대의 요구에 따라 분권화를 추구할 수밖에 없었지만 단체장의 민선 후 급격한 분권화로 인한 폐단을 사전에 막기 위한 방안으로 합리화될 수 있다.

어떤 시점에서 한 국가의 집권·분권의 균형을 찾기는 쉽지 않을 것이다. 집권화된 경우 집권화의 폐단 때문에 분권화의 요구가 클 것이고, 분권화된 경우도 비슷한 현상이 나타날 것이다. 따라서 집권·분권화의 정도는 균형점을 찾아서 시계추 같이 움직인다고 비유되기도 한다.

또 집권·분권의 균형점에 대한 생각도 사람들간에 차이가 큰 것이 사실이다. 분권론자들은 지방자치의 확대가 약간의 사회적 비능률과 혼란이 있을지라도 이것은 민주주의 발전을 위한 필요악적인 존재정도로 생각한다. 반면 분권에 회의적인 사람들은 이런 비능률과 혼란을 감내할 가치가 없는 것으로 생각하고 있다.

우리는 아직도 분권화 정책을 표방하고 있지만 근래의 움직임은 표리부동하다

고 할 수밖에 없을 것이다. 자치경찰제 도입 약속이 뚜렷한 이유없이 제 때 지켜지지 않고 있다. 일부 단체장의 행태를 문제삼아 행정자치부는 종래 추진하던 자치단체장에 대한 징계제도의 변형인 '권한정지제' 조항 등을 담은 지방자치법 개정작업을 올해 안으로 마무리짓기로 했다고 한다(동아일보, 2000. 3. 23). 또 감사원은 지방자치단체에 대한 감사 전담기구를 두기로 하였다고 한다(동아일보, 2000. 4. 11). 지방행정의 효율성을 기한다는 미명 아래 이루어지는 과도한 감사와 평가는 지방의 본연의 업무를 뒷전으로 밀리게 하고 있고, 온갖 인센티브제도는 지방의 코를 꿰고 있는 실정이다.

반면 분권화의 요구에는 힘이 실리지 않고 있다. 이미 분권화는 적정수준을 넘어섰다는 듯이 집권화로의 회귀 주장이 난무하고 있다. 기술적 집권화의 현상이 2000년대 초반에 더욱 강화되어야 할 바람직한 현상인지 검토해 볼 필요가 있다.

## 참고문헌

- 권경득·금창호, “지방자치단체의 자치권 강화방안,” 「지방행정연구」 제12권 제 2 호, 1997.
- 김남진, “국책사업특별법의 제정과 자치권,” 「자치행정」 제99권 제 6 호, 지방행정 연구소, 1996.
- 김동건, “지방재정진단체도의 체계 및 정책방향,” 「지방행정연구」 제12권 제 1 호, 1997.
- 김명연, “지방분권개혁에 관한 법적 고찰: 일본의 「분권형사회의 창조」를 위한 권고를 중심으로,” 서울: 한국법제연구원, 1998.
- 김익식, “중앙과 지방간의 권한배분의 측정,” 「한국행정학보」 제24권 제 2 호, 1990.
- 김익식, “지방자치제 개혁의 평가: 제 1 기 지자체('95. 6~'98. 5)를 중심으로,” 「한국행정학회 발표논문집」, 1999.
- 김홍대, 「지방자치입법론」, 서울: 박영사, 1999.
- 안성호, “우리나라의 지방분권화 수준,” 「한국행정학보」 제26권 제 4 호, 1992.
- 유재원, “지방자치의 정치,” 「한국행정학회 '95년 하계학술대회 발표논문집」, 1995.
- 유 훈, “21세기 지방정부의 방향,” 「서울행정학회 춘계대회 발표논문」, 1999.

<http://sapa.aranet.co.kr/>(검색일: 2000. 2. 1).

이석표 · 전재준 · 김용웅 · 차미숙 · 김필두, 「지방자치시대의 분쟁사례집 1/2」,  
행정자치부, 국토연구원, 한국지방행정연구원, 1999.

정세욱, 「지방자치학」, 서울: 법문사, 2000.

최창호, 「지방자치학 2판」, 서울: 삼영사, 1999.

하태권, “지방자치단체장의 인사권 확대에 관한 연구,” 「한국행정학보」 제29권  
제 3 호, 1995.

한국지방행정연구원, 「지방자치50년사」, 서울: 한국지방행정연구원, 1999.

한국지방자치학회, 「자치통신」 제26권, 1994.

행정자치부, 「지방자치단체 건전재정운영지침」, <http://www.kinds.or.kr>, 1999.

Burns, Danny, Robin Hambleton and Paul Hoggett, *The Politics of Decentralisation: Revitalising Local Democracy*, London: MacMillan, 1994.

Smith, B. C., *Decentralization: The Territorial Dimension of the State*, London: George Allen & Unwin, 1985.