

地自制實施의 實效性提高를 위한 地方行政制度의 改善方案**

趙 錫 俊*

〈目 次〉	
I. 國家와 地方自治團體의 關係를 認知하는 基本視角	IV. 中央·地方間 機能分擔體系 및 自治權의 賦與樣態
II. 中央의 地方에 對한 業務監督	V. 自治團體의 長과 議會와의 關係
III. 特別地方行政官署와 地方自治團體의 關係	VI. 自治團體 상호간의 關係
	VII. 住民의 參與

〈要 約〉

地方自治의 문제를 다루는 方法으로 이를 中央政府의 문제로, 그리고 行政보다는 政治의 視覺에서, 自治自體보다는 經濟社會的 要因들의 地方分散의 문제로 다루어야 할 것이다. 地方自治團體에 대해서는 監査院의 職務監察은 배제해야 하며, 무엇보다도 內務部와 地方公務員들이 과거 30年 동안에 익숙하게 된 行態를 變化시키는 것이 중요하다.

地方에서의 調整도 실은 中央에서의 調整의 문제이며, 中央에서는 各部가 設置하는 特別地方行政官署 뿐만 아니라, 準行政機關, 民間機關의 設置도 함께 검토해야 한다. 地方에서의 調整의 가장 效果的인 方法은 地方綜合廳을 設치하는 것이다.

自治法에 例示된 地方事務에 대해서는 關聯國家法令을 同時에 改正하는 作業을 해야 하며, 各事務는 計劃段階부터 自治體가 할 수 있게 해야 한다. 團體委任事務는 전부 固有事務化하고, 앞으로는 委任(機關)事務와 固有事務의 二種만 인정해야 한다.

市·道議員과 長도 政黨背景이 없는 것이 바람직하며, 各級自治團體의 長은 議會와의 사이에 再議要求에 관하여 議會의 再可決에 對항하기 위하여 高等法院 또는 大法院에 직접 提訴할 수 있게 해야 한다.

自治團體들의 聯合會가 市別, 道別, 郡別, 區別로 多樣하게 構成되어서 相互協力과 壓力活動의 主體가 되어야 한다.

* 서울大學校 行政大學院 教授

** 이 論文은 1991년도 문교부 學術振興財團의 「지역개발연구과제」 研究費에 의하여 이루어졌음.

Ⅰ. 國家와 地方團體의 關係를 認知하는 基本視角

그동안 우리나라에서 地方自治의 문제를 논의할 때 그 對象은 다음과 같은 것들이었다. 즉 住民自治 또는 團體自治, 國有事務와 委任事務, 中央에 의한 監督方法, 地方財政, 地方人事, 地方議會 등이 주된 對象이었다.

論議對象을 이렇게 잡는 것은 크게 두가지의 特色을 갖고 있다. 첫째는 地方自治의 문제를 地方에 限定하고, 地方에서는 다시 政府(議會包含)만을 보는 認知圖式을 갖고 있었다는 것을 말한다. 바꿔말하면 地方自治의 문제를 中央政府의 문제로 생각하거나 中央과 地方의 本質的 關係의 變化의 試圖로는 보지 않았다.

뿐만 아니라 이와 같이 地方自治의 문제를 地方에 한정하면서 地方의 産業이나 交通, 人口等과 관련하여 論하지 않는 傾向이 있었다.

둘째로는 地方自治를 論하는 사람들의 關心事의 大部分이 地方行政 또는 行政管理의 次元의 것들에 限定되어 있었다. 즉 政治的 次元 또는 權力動態의 次元의 檢討는 적었다고 할 수 있다.

우리나라에서는 傳統的으로 地方政府라는 것은 中央政府의 手足 또는 手段이었다. 즉 地方政府의 立場에서가 아니라 中央政府의 立場에서 이 문제를 對해 왔던 것이다.

中央政府가 自己의 支配를 全國적으로 效率적으로 하기 위하여 地方에 自己의 Agent를 두고 이 Agent는 自己의 主人인 中央政府에 充實하게 奉仕할 義務가 있었다.

朝鮮時代까지의 道, 郡, 府 등과 오늘날의 道, 郡, 市, 邑은 이런 의미에서 本質적으로는 같다고 할 수 있다. 이들은 둘다 中央政府의 執權者가 自己의 支配力을 全國적으로 미치게 하기 위하여 自己의 代表者를 地方에 주둔시킨 기관인 것이다. 과거에 우리는 縣監, 府尹, 道監司 등은 王을 대표한다고 하였다. 똑 같이 오늘날도 郡守, 市長, 道知事는 大統領을 代表한다고 생각한다.

이런 상황속에서 이제 地方自治를 實施한다고 하여도 원래의 근본성격은 變하지 않는다. 그 變化가 있어야 하는지도 合意가 되어 있는 것이 아니다.

좀더 正確하게는 權力의 配分 또는 中央과 地方間의 權力構造의 改編의 문제로서 把握되어야 한다. 그렇게 보는 視角으로 事務配分, 人事, 財政, 監督立法 등을 파악해야 한다. 즉 이들 行政管理의 手段들은 能率이나 經濟性向上이라는

行政管理的 目標보다는 오히려 權力配分의 手段으로서의 意味가 더 큰 것이다.

또 中央과 地方間의 문제를 이렇게 본다는 것은 地方自治의 문제를 地方보다는 中央政府의 문제로 파악한다는 것을 의미한다.

이와 같이 權力依存과 權力政治의 視角으로 본다는 것은 同時에 中央政府內에서는 다시 內務部와 其他部處들 사이의 문제도 權力政治로 파악한다는 것을 뜻한다. 그래서 事務委任이나 地方財政補助나 地方人事의 문제가 全部 內務部와 관계部處와의 사이에 權力關係로 얽혀 있는 문제로 파악해야 된다는 것을 의미한다.

또 地方議會가 眞正으로 強力하기 위해서는 地方議員들과 中央의 政黨이나 團會議員들과 어떤 관계에 있어야 하는가를 다루어야 한다.

地方이 中央政治의 手段이라는 것은 또 全國의 水準의 選舉와 관련하여 地方의 役割이 무엇인가를 함께 고려해야 한다는 것을 뜻한다. 大統領選舉 때나 總選舉 때에 地方行政이 執權者 또는 執權勢力을 위해서 공헌할 수 있는 정도는 더 강하기 때문이다.

中央政府內에서 內務部는 바로 이런 選舉를 主管하기 때문에 政權의 탄생이나 유지를 위한 기둥의 役割을 하게 되고, 이것이 바로 內務部와 他部處들의 關係에까지 영향을 미치는 것이다.

地方自治를 하겠다는 것은 中央의 政治勢力이 地方政府를 自己들에게 有利한 選舉 운동을 해주는 기관으로 使用하겠다는 뜻을 앞으로는 포기하는 것을 의미하게 된다.

以上과 같이 우리 나라의 地方自治는 中央에서 出發해야 하고, 中央과 地方의 權力關係로 파악해야 하며, 中央의 政治나 選舉와의 연관하에 논의되어야 한다.

그런데 中央政府가 많은 것을 희생하는 決定을 하기는 힘들 것이며, 설혹 그런 決定을 하였다 하더라도 그것의 實現은 매우 어려우리라 생각한다.

中央集權 또는 中央集中은 그것 自體가 우리들의 價値觀이나 行動樣式에 배여 있는 文化的인 것이라 할 수 있다.

地方自治를 실시한 이후에도 住民들은 道知事, 市長, 郡守를 中央政府의 代表者로 간주한다. 分明히 地方特別行政官署의 所官에 속한 문제인데도 住民들은 道知事, 市長, 郡守 등에게 와서 그 議決을 요구하거나 責任을 물으려고 한다.

뿐만 아니라 住民들은 自己들의 自治團體의 소관에 속한 것도 大統領이나 內務部長官이나 道知事 등에게 그 解決을 진정한다.

公務員 쪽도 비슷하다. 中央이나 上級團體의 公務員들은 自己들이 地方이나

下級團體의 公務員들에게 指示하거나 報告를 받는 立場에 있다고 생각하고, 地方政府나 下級自治團體의 公務員들은 中央政府 또는 上級自治團體에 依存하며 指示를 받고자 하는 경향을 갖고 있다.

이 문제가 특히 심각한 것은 다음과 같은 理由 때문이다.

5.1) 軍事革命直後에 地方自治가 中斷되면서부터 6共政府가 탄생했던 1988년까지의 27年間の 政府의 硬直性和 權威主義的, 獨裁的性向이 中央과 地方을 막론하고, 公務員들의 思考方式과 行動樣式에 미친 影響에 대단히 컸었다. 이들은 그동안 上命下服體制에 순화되었다고 할 수 있다.

따라서 地方自治가 制度的으로 實踐되어도 이들의 行態面의 變化는 여간해서 일어나지 않는다.

여기에 더하여 우리들에게는 牧民官意識이 있어왔고, 사실 이런 價値觀을 民主主義體制下的 公務員들에게 注入하려고 했었던 것이 과거 政府의 方針이었다.

그리고 새마을운동을 위시하여 地方에서 政府主導나 政府의 直接介入에 의한 사업들을 活潑하게 展開해 왔었던 것이 과거 20餘年の 歷史였다.

따라서 地方自治는 그동안의 論議처럼 制度的側面에 대해서만 하지 말고 앞으로는 行態的側面을 보다 더 강조해야 할 것으로 보인다. 政策的으로도 그렇고 學者들의 研究도 그런 方向을 택해야 할 것이다.

그리고 中央集權만이 문제가 아니라 社會經濟的 要因들의 中央集中도 함께 고려되어야 한다. 政治權力의 中央集中化和 社會經濟的 要因의 서울集中은 兩者가 매우 긴밀한 관계를 갖고 形成되어 왔다.

人口, 產業, 金融, 文化들이 서울이나 中央에 集中되어 있다는 것은 行政이나 政治도 이곳에 集中되어 있다는 것을 뜻한다. 그러니까 정말로 地方自治가 되기 위해서는 이들 社會經濟的 要因들도 地方에 分散되어야 하는 것이다.

그래서 地方自治는 단순히 內務部만이 主張할 것이 아니라 모든 部處들에 의하여 同時的으로 추진되어야 한다. 즉 教育文化, 財政, 產業을 맡은 部處들에 의하여 同時的으로 추진되어야 하는 것이다.

그런데 中央과 地方과의 문제를 상호간의 권력관계의 문제로 인식할 때는 中央政府가 地方政府에 의존할수록, 또는 地方政府가 獨自的으로 할 수 있는 權能의 영역이 넓어질수록 地方自治가 실현되는 것이라 할 수 있다. 地方政府는 이런 사태를 爭取해야 한다. 中央政府의 은총만을 바라고 있는 상황에서는 地方自治의 실질적 進展을 기대하기 어렵다.

地方自治는 自治團體에게 주어지는 것이 아니라 自治團體가 스스로 爭取하여야 한다는 인식方法이 필요한 것이다.

自治團體의 힘의 源泉이 무엇인가를 고려하여야 한다. 가장 重要的 것이 「住民의 支持와 支援」이다. 地方議會議員의 資質도 向上되어야 하며, 住民에 의한 定期換選도 마련되어야 한다.

地方自治團體는 對上位團體나 對中央政府 關係에서 住民의 편에 드는 경우도 많아야 한다. 集團民願에서 自治團體가 中央政府的 편만을 들어야 하는 것은 한번 다시 생각해 볼만한 문제다.

많은 論者들이나 實務家들이 地方財政의 自立度 向上을 다루는 것은 바로 이 理由 때문이라 할 수 있다. 財政自立도가 높을수록 地方自治는 內實을 기할 수 있다는 것은 明白하다.

財政의 自立을 위해서는 自治團體가 自己의 地域에 새로운 產業들을 유치하는 것이 매우 重要하다. 이것을 위해서는 自治團體가 企業들에게 줄 수 있는 誘因要素들을 갖고 있어야 한다. 그래서 自治團體가 特定 地方稅目들의 賦課에 關하여 例外를 認定할 수 있는 법을 갖고 있어야 한다. 뿐만 아니라 地域의 開發에 關한 裁量權이 상당부분 自治團體에게 주어져야 한다. 이 두가지 分野에서 우리 나라의 中央行政은 너무나 劃一的이고 詳細한 規制를 하고 있기 때문에 地方自治의 伸張을 阻害하고 있다.

다음으로 重要的 것은 中央政府에 의한 權限이양이다. 自治團體가 어떤 것들을 自己의 固有事務로 主張할 수 있는가? 즉 中央의 干섭을 배제할 수 있는가가 바로 이 문제이다. 이것에 關한 詳細한 길은 후술하기로 한다.

自治團體의 힘을 키울수 있는 네번째의 수단은 情報와 組織이라 할 수 있다. 그런데 專門지식에 關한한 大部分의 경우 이는 中央政府 쪽이 우세하다. 自治團體는 그 地域의 實情을 둘러싼 情報를 갖고 있다는 점에서 中央政府보다 유리한 立場에 있다. 그리고 이런 情報와 組織은 大部分의 경우 地方의 行政이나 政治에 종사하는 사람들이 갖고 있는 것을 말한다. 行政의 경우에는 地方公務員들에 關한 轉補人事와도 관련이 있다. 他自治團體나 上位團體로 定期순환 補職을 하고 있는 現在와 같은 人事관행下에서는 이런 의미의 情報나 組織은 쌓일 수가 없게 되어 있다.

뿐만 아니라 地方議員 또는 地方政治人은 오래토록 그 地方에 定着하고 있고, 公務員은 자주 바뀌는 일이 長期間 지속된다면, 自治團體內的 執行府는 議會와의 關係에도 變化를 초래할 것으로 보인다.

마지막으로 自治團體의 힘을 키우는 方法으로는 自治團體들 사이의 聯合體를 구성하는 方法이 있다. 聯合體를 통해서 專門지식을 교환할 뿐만 아니라 聯合體의 힘으로 中央의 各部處나 國會를 直接 상대하는 것을 할 수 있다. 그리고 나아가서는 外國의 自治團體나 聯合體와 연결하는 것도 도움이 될 것이다.

이와 같은 自治團體의 相互聯合에 대해서는 앞으로 다시 言及될 것이다.

地方自治의 문제를 中央과 地方間의 權力關係의 문제 또는 相互依存 관계로 본다 하더라도 그 관계의 어떤 樣相이 우리 나라의 경우에 가장 理想的인가는 아무도 모른다.

바꿔말하면 地方에게 힘을 키워주고 地方이 힘을 爭取하는 것은 어디까지 가야 하는가는 明白하지 않다. 아무도 이 問題를 직접 그리고 明瞭하게 다루려고 試圖해 본 적이 없기 때문이다.

지금까지의 現實은 다만 現在보다는 더욱 강한 自治團體가 되어야 하겠다는 點에 대해서는 合意가 있는 것 같다.

그리고 앞으로도 우리 나라의 歷史의 傳統이나, 地政學的인 條件, 對北韓關係等의 狀況으로 보아 住民自治의 나라들처럼 強力한 自治權을 부여하기는 힘들 것이다.

그래서 이런 質問에 대한 解答은 다음과 같은 곳에서 찾았으면 한다. 지금 佛蘭西나 日本같은 나라들은 産業이나 人口의 地方分散을 위해서 노력하고 있고, 그것의 實現이 매우 어렵다는 것을 經驗하고 있다.

우리의 경우는 이것을 거울삼아 지금의 發展段階에서 벌써 産業, 人口, 教育, 文化等의 全國的 分散에 관한 靑寫眞을 마련하고, 地方自治를 그것을 실현하기 위한 手段으로 파악하는 것이 필요하다 하겠다. 自治團體들에 힘을 부여하는 理由는 그 힘이 磁力이 되어서 産業이나 人口의 分散을 유발하도록 해야 하는 것이다. 오늘날 自治團體에게 주어져야 하는 힘의 정도는 바로 이것에 의하여 限界가 지워져야 한다고 생각한다.

Ⅱ. 中央의 地方에 대한 業務監督

우리 나라와 같은 團體自治의 傳統을 가지고 있는 곳에서는 自治團體의 設置, 統廢合, 區域變更 등은 全部 中央政府의 소관사항이다. 그런 의미에서 自治團體는 그 存在의 根據를 中央政府에 全적으로 依存하고 있는 것이다. 中央政府과 地方政府間의 相互權力依存的 思考方式도 실은 이와 같은 大前提下에서

민 成立될 수 있는 것이다.

自治團體가 成立되면 地方自治團體에게 맡길 事務의 內容을 정하는 것이 事務配分의 문제이다. 소위 中央地方間의 機能分擔體系의 문제인 것이다. 이 문제는 向을 달리해서 다루기로 한다.

이하에서는 機能配分이 이루어져 있는 狀態를 전제로 해서 中央地方間 業務監督 關係를 다루기로 한다.

國家가 一般的으로 地方自治團體를 감독하는 方法에는 自治體의 機能을 組織과 함께 國會에서 法律에 의하여 정하고, 行政機關의 命令에 의하여 具體화된 다 그리고 이때의 法律은 地方自治法이 基本法이지만 政府組織法, 地方公務員法, 地方財政法等의 法律과 各部所管의 機能關係의 法律에서도 個別業務에 관하여 地方自治團體의 權能을 定할 수 있다.

또 國家는 地方自治團體의 行爲에 대하여 法院에 提訴하여 無效化하거나 取消 또는 停止시킬 수 있다. 그러나 가장 많이 사용되는 것은 行政的인 監督이라 할 것이다.

우선 行政各部長官은 政府組織法 第29條 3項에 依하여 소관事務에 관하여 地方自治團體의 長을 指揮監督할 수 있다. 또 地方自治法 제155조, 156조, 157조 등에서는 中央行政機關의 長은 地方自治團體의 사무에 관하여는 指導와 支援을 할 수 있고, 國家事務에 관하여는 自治團體는 義務的으로 指導, 監督을 받아야 하며, 自治事務에 관하여 國家는 長의 命令, 處分等을 是正命令하거나 取消하거나 停止시킬 수 있게 하여 놓고 있다. 여기에 異議가 있으면 自治團體는 大法院에 訴를 제기할 수 있게 되어 있다.

이상은 地方議會의 議決에 대해서도 유사하게 適用되며 그것이 法令에 違反되거나 公益을 현저히 해진다고 판단될 때에는 內務部長官이 再議를 요구하고, 再議結果 在籍過半數의 出席과 出席 3分の 2 이상으로 다시 可決되면 그대로 確定된다. 이 경우도 그것이 法令에 違反되는 때는 市道知事가 內務部長官의 承忍을 얻어 大法院에 訴를 제기할 수 있다. 確定判決이 날때까지 그 效力은 停止된다(地方自治法 159條).

그런데 이런 조치는 市道知事가 단일 公選인 경우, 그리고 그 市道知事가 訴의 제기를 하지 않으려는 경우에는 國家와의 사이에 마찰을 야기할 수 있다. 이 갈등을 어떻게 풀어야 하는지 明白하지 않다.

政府의 行政各부는 위와 같은 근거에 의하여 自己의 소관事務를 地方自治團體에게 시킬 수 있도록 地方의 組織體系는 機能別인 Counterpart 組織方法을

쓰면서, 이런 體系를 最末端인 邑, 面, 洞事務所에게까지 택하고 있다.¹⁾

行政各部가 指導監督을 위해서 使用하는 주된 手段은 補助金이다. 各部는 이 補助金을 줄 때 關係法令이 규정한 事務와 관련하여 주기 때문에 法令이 원하는 各種 條件(一定한 節次, 資格, 書式等)을 붙이게 되어 있다. 그리고 補助金を 주면서 自治團體로 하여금 事業計劃을 提出케 하고, 推進實績을 報告하게 하며, 때로는 現地調査도 하게 된다. 그리고 이 과정에서 各自治團體의 關係者들을 中央에 召集하여 會議도 개최한다.

또 補助金도 때로는 100%가 아니라 一部만 주게 되며, 그것들 가운데는 그 金額이 작아서 形式에 지나지 않는 것들도 있고, 또 地方自治團體로 하여금 自體經費를 負擔하게 하고 있다. 여러 部가 이렇게 하나씩 財政自立도가 弱한 自治團體들은 對充資金의 負擔 때문에 自體事業을 할 財源도 보유하지 못하게 된다.

뿐만 아니라 地方財源을 國家의 事務를 위하여 使用하고 그것도 거기에 大部分 쓰여진다면, 地方自治는 별로 의미가 없는 것이 된다.

이나 같이 國家가 命令한 事業에 地方財政이 強制的으로 들어갈 뿐만 아니라, 地方自治團體의 立場에서는 地域開發을 위하여 積極的으로 國家의 補助金を 必要로 하고, 그것이 國家事務로 되어 있는 경우에는 負擔은 어느 정도 自發的이라고 봐야 할 것이다.

다음으로 補助金은 各部가 獨自的으로 決定하기 때문에 相互調整이 되지 않아서 自治團體의 負擔能力을 초과할 수 있고, 결과적으로 內務部의 事前調整役割이 重要視된다. 그러나 各部의 補助金도 豫算節次上 當初의 要求額과 確定額 사이에 많은 差異가 있고 地方財政調達을 위한 交付金과의 關係를 고려해야 하는 점, 그리고 自治團體의 會計年度의 始作日안에 自治團體內의 豫算節次를 마무리해야 할 必要性 등과 맞물려 있어서 결과적으로 地方財政歲出에 관한 決定權限이 實質的으로 內務部에서 經濟企劃院 쪽으로 옮겨가고 있는 傾向을 낳고 있다.

地方自治團體에 대한 監査에 관하여 地方自治法 제158조는 內務部長官은 自治事務에 관하여 보고를 받거나 書類, 帳簿, 會計를 監査할 수 있다고 하고 있다.

한편 監査院은 會計監査에 관하여 國家의 歲入歲出에 대한 監査를 할 수 있게 되어 있다. 따라서 地方自治團體에 委任된 國家事務에 대해서는 監査院이 會計監査를 할 수 있다.

1) 國務總理行政調整室, 「地方自治制實施研究資料集」, p. 383.

뿐만 아니라 現行監査院法은 國家가 直接 또는 間接으로 補助金, 獎勵金, 助成金 등을 交付하거나 貸付金 등 財政援助를 공여한 者의 會計도 監査할 수 있게 하여 놓고 있다.²⁾

그리고 이런 補助金を 다시 交付한 者의 會計도 監査할 수 있음으로³⁾ 地方自治團體의 自治事務라 할지라도 國家의 補助金を 받은 사업, 그리고 이것을 市道와 市郡에 再配定한 경우까지 監査할 수 있게 하여 놓고 있다.

그러나 地方自治의 本質에 미추어 自治事務 또는 固有事務로서 國家補助金を 僱用하지 않은 것에 대해서는 監査院의 會計監査는 排除되어야 한다. 이 部分에 대해서는 內務部가 監査하는 것이 옳다. 뿐만 아니라 國家事務나 補助事務에 대한 監査院監査는 市道級에 限定되는 것이 옳다고 생각한다.

따라서 現行 監査院法에서 地方自治團體의 會計를 포괄적으로 會計監査할 수 있게 하고(22조), 나아가 地方自治團體가 資本金의 1割 또는 $\frac{1}{2}$ 이상을 出資한 法人의 會計(22조, 23조), 地方自治團體를 위하여 取扱하는 地方自治團體의 現金, 物品 또는 有價證券의 受拂(23조), 地方自治團體가 直接 또는 間接으로 補助金, 獎勵金, 助成金 등 財政援助를 공여한 자의 會計, 地方自治地團體가 債務를 保證한 자의 會計, 地方自治團體에 의하여 任命되거나 任命承認되는 團體 등의 會計(23조), 地方自治團體와 契約을 체결한 자의 그 契約에 관련된 事項에 관한 會計(23조)에 대한 監査도 監査院으로부터 內務部로 移管됨이 옳다고 생각한다.

다음으로 職務監査에 관해서는 地方自治團體의 公務員이 國家事務를 執行한다 할지라도 監査院에 의한 職務監査의 대상이 되는 것은 옳지 못하다. 이를 包攝적으로 허용한 監査院法의 第24條 1항 2호는 폐지되어야 한다. 그 理由는 다음과 같다.

監査院이 國家의 돈이 어떻게 使用되었는가에 대하여 監査하는 것은 國民이 國家에 낸 稅金의 合法的使用에 관하여 國民을 代身하여 그 대상이 地方自治團體나 하더라도 철저히 끝까지 캐고 가려내는 것이라 할 수 있다.

그러나 職務監査은 公務員의 勤務姿勢나 管理能率 등을 主眼으로 하는 것이기 때문에 身分體系가 다른 地方公務員에 대해서는 監査院은 그 權限을 使用할 수 없다.

職務監査은 더욱이 使用하기에 따라서는 裁量의 幅이 매우 크기 때문에 地方

2) 監査院法 23條 1항 2호.

3) 同 3호.

自治를 위축시킬 수 있다. 地方의 實情을 모르는 監査院은 이것을 할 資格이 없다고 생각한다.

現行의 監査院法에 대하여 會計監査와 職務監際에 관하여 이와 같은 많은 改正을 요하는 理由는 그것이 地方自治를 전제로 한 것이 아니었기 때문이다.

地方自治團體에 관한 現行의 業務監督이나 服務規律에 관한 監察活動 이외에 별도로 職務監察이라는 것이 必要하지 않다고 생각한다. 이 制度는 地方行政에 관한 그의 自律性이 確立된 다음에 檢討해야 할 것이다. 그때까지는 指導, 助言 등을 통한 自律權의 伸張 분위기를 造成하는 것이 더 重視되어야 한다.

다음으로 內務部長官의 地方自治團體에 대한 監督權을 보면 다음과 같다. 첫째로 그는 政府組織法 第31條에 의하여 地方行政, 選舉, 國民投票 및 民防衛에 관한 事項을 掌理하고, 地方自治團體의 事務를 監督한다.

그리고 地方自治法에 의하여 다음과 같은 權限을 부여받고 있다.

1. 條例나 規則을 制定, 改廢하는 경우 사전에 內務部長官에게 報告해야 하며, 內務部長官은 關係中央行政 기관의 長에게 通報한다(21條).
2. 市道의 副市長과 副知事は 市道知事が 추천한 자를 內務部長官이 제청하여 國務總理를 거쳐 大統領이 任命한다(101조 3항).
3. 地方自治團體의 公務員의 定員은 內務部令이 정한 基準에 따라야 한다(103조).
4. 自治團體에 直屬機關을 두고자할 경우에는 內務部長官의 승인을 얻어야 하고, 이 경우 內務部長官은 關係中央行政機關의 長과 협의하여야 한다(104조 2항).
5. 地方債를 發行하고자 할 때는 內務部長官의 承認을 받은 범위 안에서 地方議會의 議決을 받는다(115조 1항).
6. 自治團體의 長은 地方議會의 承認을 얻은 決算은 內務部長官에게 보고한다(125조 2항).
7. 地方公企業이 아닌 地方公社의 設立에 관하여 內務部長官의 承認을 받아야 한다(138조 1항).
8. 地方自治團體(市道) 상호간에 분쟁이 있을 때는 內務部長官이 調整한다(140조 1항).
9. 市, 道가 他 自治團體에 事務를 委任하고자 할 때에는 內務部長官에게 報告하여야 한다(141조 1항).
10. 市道가 當事者인 行政協議會의 구성을 권하거나 구성에 관한 報告를 內

務部長官이 받는다(142조 1항 3항). 그리고 協議가 이루어지지 않을 경우 조정요청이 있으면 內務部長官이 이를 할 수 있다(146조 1항).

11. 地方自治團體組合의 구성원이 2개 이상의 市道에 걸치는 경우에는 內務部長官의 승인을 얻어야 設立할 수 있다(149조 1항).
12. 地方自治團體의 長의 부당한 命令이나 處分의 是正을 命하거나 取消, 停止시킬 수 있다(157조 1항).
13. 自治事務에 대하여 內務部長官은 報告를 받고, 書類, 帳簿, 會計 등을 監査할 수 있다(158조).
14. 市道議會의 議決이 法令에 違反되거나 顯저히 公益을 해한다고 判斷될 때에는 內務部長官은 再議를 요구할 수 있다(159조 1항).
15. 서울特別市와 直轄市の 自治區의 財源調達方法에 관한 條例를 승인한다(160조 2항).

內務部는 이상의 두개의 法律以外에도 地方財政에 관한 法律들, 地方公務員에 관한 法律들, 그리고 그 자신이 主導하는 地域開發事業이나 各種選舉, 民防衛, 消防等에 관한 法律들에 근거하여 더 많은 權限을 행사하고 있다.

地方自治實施 以後에 法的인 面에서 그의 權限이 축소되었지만, 위에서 본 바와 같이 아직도 그 權限이 매우 넓다. 地方財政 一般交付金, 特別交付金, 그리고 地方稅制度의 운영들이 매우 重要的 役割을 할 것이다. 人事統制面에서 過去에 비하여 그 權限이 대폭 축소되었다. 앞에서 논한 바와 같이 明示的으로 副知事, 副市長等에 관하여 知事, 市長의 提請을 받아서 大統領의 發令이 나오게 하는 役割을 할 뿐이다.

그러나 地方自治法 제103조 4항은 「地方自治團體에는 제 1 항의 규정에 불구하고 大統領令이 정하는 바에 의하여 國家公務員을 둘 수 있다」고 되어 있다. 그러나 이 規定을 活用하여 內務部の 國家公務員이 自治團體의 要職을 占하는 일은 없어야 할 것이다. 이 規定은 좋게 해석되어서 特殊한 技術과 專門知識을 요하는 公務員을 地方自治團體가 必要로 할 때, 例를 들면 農村指導職이나 統計職 또는 기타 技術職公務員을 配置하는 정도로만 사용되는 것이 옳다.

以上은 制度的 公式的인 關係이다. 그러나 더욱 重要的 것은 行態面이라 생각한다. 1961년 이후 30年間 지속해 왔던 一方的, 下向的, 階序的, 指導와 命令, 報告, 그리고 政治에 대한 行政優位, 國民보다 앞서서 이끌고 가던 內務行政, 牧民의 思考方式 등이 全部 바뀌어야 하는 것이다.

그리고 이런 變化는 地方보다는 中央에서 이루어져야 하며 그것도 內務部 本

部 公務員들의 態度나 行動樣式을 특히 의미한다.

劃一的인 것보다 多樣한 것을 崇尚해야 하고, 地方政治를 行政으로 規律하려고 하지 말아야 하며, 干涉보다도 委任해야 하고, 地方의 失手는 이를 責任 추구할 것이 아니라 能力向上을 위한 經驗으로 간주하고, 統制보다는 支援을 해야 하며, 中央에서 일일이 알리고 하지 말고, 이미 아는 것도 모르는척 하는 行政方式이 필요하다.

마지막으로 地方自治團體와 內務部 내지 中央政府와의 관계에서 특별히 우리들에게 좋은 敎訓을 주는 事件들은 道 밑에 있던 市가 直轄市로 昇格되면 그전보다도 비약적으로 發展하게 된다는 사실이다. 仁川, 大田, 光州, 大邱 등이 그런 예이다. 그렇게 되는 理由中에 가장 重要한 것은 이들이 直轄市가 되면서 道の 支配로부터 解放된다는데 있다. 즉 道가 行政管理面에서 各種 監督과 統制를 다하던 것이 없어지면 이와 같이 비약적인 發展을 한다는 것을 가르쳐 주는 산 case라 할 수 있다. 같은 論理가 中央政府와 地方政府 사이에도 適用된다. 그리고 內務部부터 그에게 부여된 權限들을 축소해석하고, 그 使用을 消極的으로 하며, 地方이 하고자 하는 일은 적극 後援하는 일에 앞장을 서야 할 것이다.

Ⅲ. 特別地方行政官署와 地方自治團體의 關係

地方行政과 관련이 많은 中央의 各部와 廳은 農水産部, 建設部, 保健社會部, 交通部, 商工部, 文化部, 公報處, 山林廳, 水産廳, 兵務廳 等이다.

이들 가운데 農水産部, 山林廳, 水産廳 등은 그 대상 業務가 특히 農村이나 漁村地域에 많고, 商工部, 建設部, 交通部, 文化部, 公報處 등은 都市地域에 많으며, 保健社會部나 兵務廳은 都農을 막론하고 끌고루 그 일을 갖고 있다.

이들의 自己의 일을 地方에서 執行하기 위해서는 앞서 언급한 政府組織法 第29條 3項의 「長官은 所管事務에 관하여 地方行政의 長을 指揮監督할 수 있다」는 規程을 活用하여 地方自治團體로 하여금 委任事務를 處理케 할 수 있다. 또 실제로 그렇게 하고 있다.

그러나 다른 한편으로 地方에 自己의 官署를 別途로 記置하는 경우가 많다. 農水産部, 建設部, 保健社會部, 交通部(海運항만청과 空港), 山林廳, 水産廳, 兵務廳 등이 그렇게 하고 있다. 그리고 이들 이외에도 遞信部, 國稅廳, 關稅廳, 鐵道廳 등은 特別地方行政官署를 두고 있다.

이들 特別地方行政官署는 다시 組織類型이 크게 두가지로 나뉘어진다. 첫째는 地方自治團體의 長의 所屬下에 있으면서 人事面에서 또는 人事와 財政面에서 準獨立의으로 운영되고 있는 것들이 있다. 그 例가 道知事下の 農村振興院과 郡守下の 農村指導所의 體系와 市長郡守산하의 保健所體制이다.

둘째로는 地方行政體制와는 전혀 상관없이 獨自의으로 地方에 設置되어 있는 것들이 있는데, 特別地方行政官의 大部分은 이들이다. 이들 가운데는 다시 그 業務의 性格 때문에 全國을 地域別로 골고루 나누어서 管轄하는 地方國土建設廳이나 地方兵務廳과 같은 것들이 있는가 하면, 그 業務가 있는 곳만 골라서 設置되어 있는 地方港灣廳이나 空港같은 것들이 있다.

그런데 公式的으로는 官署가 아닌 경우, 그러니까 準行政機關이거나 民間團體이면서 어떤 部處에 소속되어서 實質的으로는 特別地方行政官署와 다를 없는 機能을 하는 것들이 많다. 例를 들어 醫療保險管理公團, 國民年金管理公團, 韓電, 韓國電氣通信公社, 商工會議所, 農協, 水協 등이 그들 중의 일부이며, 이런 종류의 조직은 매우 많다.

그런데 地方에서 地方自治團體가 綜合行政機關으로서 調整을 하려면 결국 이들 公式 또는 非公式 特別行政機關과의 사이를 調整하지 않으면 안된다. 우리나라의 住民들은 옛날의 傳統에 따라서 一般行政의 長이 그 地域의 行政의 모든 責任을 지기를 기대하고 있다. 예를 들어 勞動爭議나 環境汚染으로 인한 抗議示威의 對象은 市長이나 道知事が 되지, 地方勞動事務所나 環境支廳이 되지 않는다.

그런데 地方一般行政의 長에 의한 橫的調整은 잘되지 않는 것이 우리나라의 事實이다. 그 理由는 다음과 같다.

첫째로 市道나 市郡에 있는 機能別 補助組織인 局課等の 長이나 構成員에 대해서 中央의 該當機能部の 長은 人事節次上 아무런 權限이 없다. 이것이 中央의 部の 立場에서 보면 地方行政을 不信하게 하는 원인이 되고 있다.

둘째는 機能分野別 專門性面에서 볼때도 地方行政에 從事하는 公務員들은 中央의 該當部の 公務員들에 比하여 專門性이 劣惡하다. 특히 地方行政의 補助組織의 長들은 2年程度의 週期를 갖고 순환補職되기 때문에 이들이 摺得에 의한 專門化를 할 수 있는 여건도 되지 않는다.

셋째로 地方一般行政의 補助組織의 長에 대한 人事는 地方自治實施 前까지는 內務部에 의한 直接間接의 統制下에 實施되어 왔기 때문에, 이것은 他機能部들의 執시를 유만하고, 그 결과로 內務부와 各部間의 關係를 不便하게 만들고 있

는 것이다. 소위 部處사이의 割據主義를 加速化시키고 있다고 할 수 있다.

넷째로 실속 地方에서 各官署長 또는 機關長끼리의 調整을 試圖한다 하더라도 이것이 곧 失敗하게 되는 것은 이들의 全部에게 소속上部기관으로부터 必要한 權限이 委任되어 주어져 있지 않다는데 있다.

中央의 機能部の 立場에서 보면 地方行政에 맡기지 않고 自己의 別途體系에 依存하는 것이 여러가지 면에서 有利하다. 무엇보다 內務部에 依存하지 않아도 된다. 身分體系가 自己에게 속함으로 推進力도 더 많고, 專門性도 더 높다, 뿐만 아니라 人力을 增員시키고, 人事權을 행사할 수 있고, 豫算도 增額시킬 수 있는 장치가 特別行政官署이다.

그런데 이 特別行政官署의 設置는 다시 總務處에 의하여 간접적으로 統制됨으로, 民間體系的 組織을 만드는 것이 有利하다. 그렇게 되면 公務員들의 退職後人壽에 有利하고, 새로운 組織에 대한 방대한 人事權과 豫算權을 總務處나 經濟計劃院의 간섭없이 部에서 진적으로 行使할 수 있게 된다.

이런 理由때문에 行政機關 아닌 行政機關들이 자주 생겨나고, 特別行政官署는 存續되게 된다. 그 결과로 地方에서의 橫的인 調整은 더욱 복잡하고 어렵게 된다.

이것이 요약하면 다음과 같다. 첫째 地方에서의 自治團體와 特別地方行政官署와의 調整은 地方의 문제가 아니라 中央의 問題이다. 따라서 中央에서 해결해야 한다.

둘째, 地方自治의 實施와 더불어 內務部の 地方自治團體公務員의 人事에 관한 權限이 줄어들면, 그만큼 機能部들의 地方自治團體에 대한 태도도 긍정적으로 變할 것이다.

셋째, 地方에서의 橫的인 調整이 이루어지려면 現在와 같은 分業體系下에서라도 地方에 調整할 수 있는 權限을 委任 또는 이양하여야 한다. 機能部들은 따라서 自己들의 特別地方行政官署나 이에 類似한 機關에게 大幅委任하여야 한다.

넷째, 地方에서 地方自治團體와 그 地方內의 他機關 사이의 現地調整問題를 다룰 때는 반드시 準行政기관, 民間機關들 가운데 特別地方行政機關과 유사한 기능은 하는 것들도 포함해서 함께 다루어야 한다.

다섯째, 地方에서의 機關間的 橫的協調의 가장 理想的인 方法은 이들이 同一한 建物を 使用하게 하는 것이다. 따라서 總務處와 調達廳은 強力한 leadership을 갖고 地方綜合廳舍의 마련을 위하여 努力하여야 한다.

마지막으로 現在의 特別地方行政官署 가운데 그 業務가 너무 定例化되어 있

그, 業務의 量이 적어지 가는 地方兵務廳과 地方報勳廳等の 組織들은 새로 整備되어야 하며, 各部가 實質의으로는 行政業務인 것을 民間法人이나 公團을 設法하여 運營하는 것을 禁하고 現在의 것들로 많이 整理해야 한다. 國民의 立場에서는 2重負擔이 되는 組織들이며, 地方에서의 調整도 더욱 어렵게 만들고 있기 때문이다.

IV. 中央·地方間 機能分擔體系 및 自治權의 賦與樣態

國家와 地方自治團間의 機能分擔의 方法으로 과거에는 包括主義를 택했었다. 그런데 이 方法은 오히려 地方自治團體의 固有事務와 國家의 委任事務를 混同하게 만들고, 심지어 自治團體의 公務員들은 兩事務의 區別의 實益도 없다고 생각할 정도로 거의 全部 國家事務만 하고 있는 것 같은 의식을 갖게 되었다.

그런데 이번의 地方自治法 改正으로 列舉的 例示主義를 택하여 同法 第9條 2항에 地方事務를 예시하고 있다. 그리고 第10條에서는 이들 事務를 自治團體 및 즉 市道와 市·郡 및 自治區 사이에 配分하는 原則을 제시하고 있다. 그리고 第10조 3항 후단에서는 地方自治團體들 사이에 「그 사무가 서로 경합되는 경우에는 市郡 및 自治區에서 우선적으로 처리한다」라고 하고 있다.

이상과 같이 例示主義를 택한 결과로 地方自治團體의 사무(固有事務)가 무엇인가라는 문제가 과거보다 훨씬 明確해졌다고 할 수 있다. 이와 같이 明確히 하면 地方自治團體가 條例로 定할 수 있는 사항과 地方費負擔을 해야 하는 事務의 種類가 明確해진다고 할 수 있다.

다음으로 地方事務를 固有事務로 하고 委任事務를 機關委任事務와 團體委任事務로 나누는 現行의 관례는 固有事務와 委任事務의 兩者로만 나누는 것이 옳다. 왜냐하면 固有事務와 團體委任事務 사이, 또 機關委任事務와 團體委任事務 사이의 區別의 實益이 없기 때문이다. 그리고 團體委任事務는 地方自治의 趣旨를 살려서 全部 固有事務化하는 것이 바람직하다.

다음으로 二個以上の 自治團體의 區域에 미치는 事務는 上級の 團體에서 관리하도록 하는 것이 地方自治法의 原則으로 되어 있는데, 이 경우도 原則적으로 當該自治團體에서 먼저 協議會, 組合, 委託等の 方法으로 自治적으로 解決하도록 하고 이것이 不可能한 경우에만 上級團體에서 解決하도록 해야 할 것이다.

二個以上の 市道에 걸치는 事務는 現行自治法의 原則에 따르면(비록 明文의

규정은 없지만) 國家에서 다루어야 하지만, 上記한 原理에 따라서 市, 道間의 協調에 의하여 다루도록 하고, 國家는 例外的으로만 관여해야 할 것이다.

地方自治法 第9條에 列擧된 例示事務의 名을 보면 끝 部分이 「…의 管理」, 「…에 관한 事務」, 「…의 보호 및 지원」, 「…의 設置・運營」, 「…의 육성・指導」, 「…의 경영」, 「…의 振興」, 「…의 豫防과 防疫」 등으로 끝맺고 있는데, 이들이 具體의 內容이 明確하지 않다. 예를 들면 「管理」나 「經營」이나 「事務」나 다 비슷한 用語인데 이것들이 計劃, 事業의 決定, 執行, 評價, 또는 監査의 全過程을 다 말하는 것인지, 또는 計劃과 決定 또는 計劃, 그리고 評價와 監査는 國家에서 하고 執行만 地方自治團體가 하는 것인지, 또 地方自治團體에서 全過程을 다하는 것인지 不明確하다.

마찬가지로 「보호 및 지원」의 경우 보호 및 지원의 계획부터 自治團體가 할 수 있는 것인지 不明하며, 이것은 「육성・지원」, 「振興」, 「豫防・防疫」의 경우에도 다 해당되는 말이다.

특히 中央政府가 補助金を 주는 事業이며, 그 事務에 관하여 統一的基準을 요구하게 되면, 그 사무의 計劃과 決定은 쉽게 國家의 事務로 化할 可能性이 많아지고, 따라서 固有事務로 指定한 뜻이 半減되게 된다.

따라서 國家에서는 自治事務에 대해서는 補助金を 주지 않게 하는 方針이 필요하니, 地方自治團體에 따라서는 自治事務에 관해서는 補助金を 거절할 수 있어야 한다. 그리고 國家는 基準은 定하기는 하되, 原則만을 제시하고, 그 原則에 立脚한 計劃作成과 決定權限부터 地方自治團體에 맡기는 方向으로 운영하여야 한다.

그리고 住民의 福祉에 직접 관련된 事業으로서 自治團體가 固有하게 開發하여 國家보다 앞선일에 대해서는, 이것을 自治事務로 과감하게 인정해야 하며, 또 그렇게 하리라는 것이 自治團體들 사이에서 널리 알려져 있어야 한다.

地方自治法이 改正된 이후에 經濟社會의 發展 속도에 비례하여 自治團體들의 서비스 內容도 점점 多樣해지고 전혀 새로운 것들이 登場할 것으로 생각된다. 그런 경우에 地方自治法의 새로운 改正이 없이도 自治事務로 認定할 수 있는 운영체제가 필요하다고 생각한다.

다음으로 地方自治法에 地方自治事務를 열거하였다 하더라도 關係法을 관장하는 各部處(內務部除外) 쪽에서 그것들을 改正해 주지 않는 한 계속해서 關係法이 우선할 可能性이 많기 때문에 地方自治法의 예시의 意味가 半減해 버리고 만다.

國家는 關係法令을 地方自治法の 취지나 規定에 맞게 改正하는 사업을 大대의으로 해야 한다. 各部處間の 力學관계로 이것을 總理室이 주관하고, 法制處에서 實務作業을 해야 하며, 總務處와 經濟企劃院이 여기에 協調해서 推進力을 미련하면, 內務部는 그 이후에 關여하는 것이 옳으리라 생각한다.

마지막으로 消防에 關한 事務는 地方自治法에서도 自治事務로 지정해 놓고, 실제 組織編成은 內務部가 장악하고 있는데, 이것은 明白히 自己 모순이다. 內務部의 消防局은 폐지되어야 하며, 各消防署는 全部 自治團體長의 所屬으로 있어야 하며, 市道等 團體들의 協同事業으로 單一消防學校를 운영하며, 情報수집과 分析 전파도 이곳에서 하도록 하는 것이 바람직하다.

V. 自治團長의 長과 議會와의 關係

地方自治團體의 長과 議會와의 關係의 基本類型으로는 綜合型을 택할 것이나 分離型을 택할 것이나와, 後者 속에서는 다시 內閣責任制型으로 할 것이나, 大統領制型으로 할 것이나와의 문제가 있다. 우리 나라는 과거에 內閣責任制型으로 하여 議會의 不信任決議와 長의 解散權을 인정한 적이 있었다. 그러나 이 制度는 自治政府의 不安定性을 수반한다. 反面에 大統領制의 유형인 경우에는 長의 任期 동안은 政府의 安定을 기할 수 있다. 우리의 現行自治法은 大統領制의 유형을 택하고 있다.

地方自治團體의 長과 議會와의 關係를 고려하려면 무엇보다도 政黨과의 關係를 함께 고려해야 한다. 萬一 地方議會의 議員이나 公選된 長이 政黨의 배경을 갖고 當選되는 경우에는 그 피해가 매우 크리라 생각한다.

原則的으로 地方自治라는 것은 政治의 地方化를 의미한다. 그런데 議員들이 政黨 背景에 의하여 選出된다면 全國的 政黨組織의 地方手足과 같은 役割을 自任하는 結果가 되고, 따라서 地方自治는 中央政治의 요구를 수용하는 結果가 된다.

그리고 실제적으로도 長과 議會와의 關係에 여러가지의 政治派閥的 要因이 作用하여 그 關係를 不合理하게 만들고, 複雜하게 만들므로써 住民의 利益이 貽치날 可能性이 있는 것이다. 이런 우리는 內閣制를 擇하나 大統領制를 擇하나 마찬가지로 나타난다.

現在의 地方議員選舉法이나 地方自治團體長選舉法은 政黨候補에 대해서 다음과 같이 規定하고 있다.

첫째, 區·市·郡議員이나 區·市·郡의 長의 선거에서는 政黨員임을 내세울 수 없게 되어있다.

둘째, 市·道 議會議員이나 市·道知事の 선거에 있어서는 政黨員이 政黨의 추천을 받아서 立候補할 수 있게 하여 놓고 있다.

그런데 市·道の 선거, 特히 議員의 선거에 있어서는 그 選舉區 안에서는 各級 各種 선거때마다 活動하는 人員이 비슷한 人物들로 될 可能性이 많다. 그런데 여기에 政黨立候補를 인정하면, 市道地域內에서의 政黨組織의 기반을 더욱 뚜렷하게 만들어 주는 結果가 될 것이다. 따라서 市·道の 自治團體로서의 기능이 中央政治의 手段으로 使用되어 地方에서의 長과 議會間의 關係의 非正常七를 초래할 것이다.

따라서 地方議員選舉法 第28條와 第31條, 地方自治團體의 長 選舉法의 第24條와 第27條의 關係條文은 市道議員과 長이 모두 政黨背景을 내세울 수 없도록 해야 할 것이다.

다음으로 地方議會의 議決에 대하여 그 內容이 越權 또는 法令에 위배되는 경우 地方自治團體의 長은 再議를 요구할 수 있고, 再議의 結果 在籍過半數의 출석과 出席 $\frac{2}{3}$ 이상의 贊成을 얻어 전과 같은 議決을 하면 그 의결사항은 確定된다.

또 한편으로는 市·道 議會의 議決에 대해서는 法令에 違反하거나 公益을 현저히 해한다고 判斷될 때에는 內務部長官이 再議를 요구할 수 있으며, 再議의 結果 在籍議員 過半數出席과 出席議員 $\frac{2}{3}$ 이상의 贊成으로 같은 議決을 하면 確定된다. 그 再議決의 內容이 法令에 違反되는 때에는 市·道知事は 內務部長官의 承認을 얻어 大法院에 訴를 제기할 수 있다.

따라서 明白한 것은 各級地方自治團體의 長은 不當한 議決에 대해서는 自己가 직접 再議를 요구할 수 없다. 大部分의 경우에는 自治團體의 長은 內務部長官이 의한 再議要求의 길을 택할 것이다. 그 理由는 첫째로, 「公益을 현저히 해한다고 判斷되는 경우」에도 再議를 요구할 수 있다. 둘째, 地方議會가 같은 議決을 다시 한 경우에 內務部長官을 통하는 경우에만 大法院까지 提訴할 수 있게 되어 있다. 실제로 市·道知事が 野黨出身이며 議會가 與黨에 의하여 支配되는 경우에는 그 長은 內務部와 議會의 사이에 끼어서 弱勢에 놓이게 되고, 이 경우는 議會의 再議結果에 無條件 服從할 수 밖에 없게 되어 있다. 反對로 長이 與黨出身인데 議會가 野黨이 강한 경우에는 內務部와 長과의 聯合에 의하여 地方議會의 再議決은 번번히 大法院에 제소되고, 적어도 判決때까지는 그

효력을 停止당하는 사태가 생길 것이다.

↳ 上과 같은 사태를 防止하기 위해서 또는 完화하기 위해서는 內務部나 上級自治團體長에 의한 再議要求權은 廢止되어야 하며, 自治團體의 長이 직접 法院에 提訴할 수 있게 해야 한다. 그리고 區·市·郡에서는 高等法院에, 市·道는 大法院에 提訴하게 하는 것이 옳을 것이다. 이것이 地方의 自治를 地方의 政治化하는 길이라고 생각한다.

끝으로 地方議會의 事務職員의 문제에 대하여 特別히 관심을 가져야 한다. 왜냐하면 地方政治의 主役들이 地方自治團體에의 人事採用에 관하여 特別한 關心이 있을 것이며, 이것은 人力의 增加와 人事의 不公正을 유발할 可能性이 많기 때문이다. 특히 이 문제는 執行部 쪽에서도 어느 정도까지는 利害關係를 같이 하는 문제이다.

다만 이에 대한 安全保障 장치로는 地方議會의 事務局長, 幹事 및 職員들은 地方公務員으로 補하게 되어 있고, 任用, 報酬, 服務, 身分保障, 懲戒 등에 관하여 地方公務員法을 적용하기로 되어 있다. 그리고 一般的으로 地方公務員의 定員은 內務部승이 정한 기준에 따라서 自治團體의 規則으로 정하게 되어 있다. 그러나 事務局長, 幹事 및 職員은 條例로 定하게 되어 있다.

따라서 內務部가 이상의 規定을 엄격하게 適用하기로 하면 自治團體와 議會와의 야합을 防止할 수 있다. 그러나 自治, 團體의 執行부와 內務部가 協力하는 경우에도 定員을 늘리고, 融通性이 있는 人事行政을 할 수 있다. 그렇게 되면 議會의 職員들을 執行部에서 支配하게 되고, 상대적으로 議會를 무력화시킬 수 있게 된다.

앞으로는 地方議會에 두는 事務職員의 定員은 現在와 같이 계속 條例로 정하되 內務部가 그 基準을 公表하도록 하는 것이 좋으며, 任命과정도 現在처럼 地方自治團體의 長이 地方議會의 議長과 協議하여 하도록 하지 말고, 反對로 地方議會議長이 地方自治團體의 長과 協議하여 하도록 하는 것이 좋을 것이다.

VI. 自治團體상호간의 關係

經濟社會의 發展과 交通通信의 發達등으로 인하여 2個以上の 自治團體의 區域에 걸치는 문제나, 他自治團體의 協調를 얻지 않으면 解決하기 곤란한 問題의 종류는 점점 더 늘어나고 있다. 따라서 自治團體相互間的의 協調문제는 과거보다 심각성이나 必要性이 훨씬 더 커지고 있다. 특히 이 問題는 都市化된 地

域에서 中心都市와 週邊地域間에 특히 集中的으로 많다. 즉 特別市, 直轄市, 道廳의 사이에, 그리고 이들 地域안의 區·市郡間에 이런 문제가 많다.

現在 地方自治法에는 「事務의 委託」, 「行政協議會」, 「地方自治團體組合」의 세가지 方法이 마련되어 있다. 이 가운데 組合은 法人이며, 그 속에서 일할 民間身分의 職員을 必要로 하는 것이기 때문에 人事上의 必要를 푸는 用途도 부수적으로 수반되리라 생각된다.

그리고 이상의 세가지 方法은 全部 共通的으로 行爲結果가 法的效力을 發生하는 方法들이다. 그런데 이런 方法들 보다 더 重要한 것은 法的效力이 없더라도 相互意見交換하고 有無相通하는 協議體의 存在라고 생각한다. 그리고 이런 協議體는 自發的으로 構成되어야 한다. 그러기 위해서는 自治團體들간에 共同體의 意識이 있어야 한다. 各級自治團體들끼리 聯合會를 만드는 것을 장려하여야 한다. 直轄市聯合會, 道聯合會, 市·道聯合會, 市聯合會, 郡聯合會, 區聯合會, 市·郡·區, 聯合會 등이 탄생되어서 自治團體 끼리의 協力무드 造成에 공헌하여야 한다.

그리고 以上の 制度보다 더 重要한 것은 政策方向이라 할 수 있다. 무엇보다도 內務部의 政策이 이 문제에 관해서 積極的으로 協力を 勸하고 支援하는 方向이어야 한다. 自治團體끼리 먼저 協議하고 그 結果를 上申하면 그제서야 可否를 決定하는 受動的, 消極的 자세보다 먼저 積極的으로 유도하는 쪽으로 전환하여야 한다.

특히 우리 나라는 文化的으로도 階序的 調整에 의존해 온 나라이기 때문에 內務部 뿐만 아니라, 自治團體들도 上級團體나 內務部의 意見을 더 重視하거나, 또는 이들에 의한 直接調整 쪽을 더 選好하는 분위기라 할 수 있다. 이런 상황하에서는 內務部 쪽에서 먼저 地自體들간의 相互協調를 유도하는 努力을 할 수 밖에 없다. 그리고 內務部는 이 役割을 하기 위해서는 關係機能部와의 사이에 調整을 더 積極的으로 해야 한다는 것을 의미한다.

마지막으로 首都圈에서의 調整은 그 必要性은 어느 곳보다도 많으면서, 이에 사용할 수 있는 組織은 어느 곳보다도 劣惡하다고 할 수 있다. 즉 서울特別市の 特別한 地位 때문에 京畿道와 사이의 協議가 순조롭지 못한 때가 많다. 또 內務部에 의한 階序的 調整도 잘되지 않는다.

그래서 總理直屬으로 여러 관련기관들을 모아 놓고 協議하는 首都圈行政協議會를 試圖하나 國務總理는 그 職의 성격상 이 모임에 대한 階序的 調整을 할 수 있는 立場이 아니다. 結果的으로 調整이 잘 되지 않게 된다. 이를 위해서는

서울特別市도 直轄市처럼 內務長官의 밑에 들어오는 方法 밖에 없다.

VII. 住民의 參與

3共政府下에서는 言論, 集會, 結社의 自由도 많이 신장되었고, 地方議會도 구성되어서 과거 어느 때 보다 住民의 參與가 많아졌다고 할 수 있다. 同時에 住民들의 意識도 向上되고 教育水準도 높아졌다. 과거와 같이 行政이 住民을 一方的으로 지도하던 時代는 지나가고 있으며, 오히려 行政 쪽에서 住民의 意思를 傾聽하고, 이를 行政施策化하는 유형이 새로운 時代의 요구라 할 수 있다. 住民들은 과거 같으면 참고 견디던 것도 이제는 그렇지 않을때가 많으며, 自己들의 權利를 주장하는 것을 서슴지 않으며 때로는 이것이 지나쳐서 法과 秩序를 어기는 集團行動을 하는 경우도 있다.

그리고 住民의 參與를 필요로 하는 問題는 都市化된 地域이나 그 週邊地域에 많다. 즉 直轄市, 市, 區 地域과 그 週邊의 道나 市, 郡에 民願이 더 많다고 할 수 있다.

住民들에게 부여된 公式的인 參與通路로는 班常會, 選舉에의 參與, 請願의 提出 등이 있다.

그리고 非公式的 또는 半公式的인 方法으로 投書나 진정서, 新聞에의 意見反映方法이 있다. 그리고 一部住民에 限定되는 諮問委員으로서의 活動 또 政府가 주최하는 公聽會, 立法豫告 또는 行政豫告 등이 있다. 政府는 이들 가운데 諮問委員會, 公聽會, 立法行政豫告制를 더 많이 活用하는 것이 바람직하다.

以上의 方法 以外에도 行政 Monitor 制度를 活用하는 것도 바람직하며, 地方議會內에 Ombudsman을 設置하는 것도 바람직하다.

마지막으로 가장 많이 使用되는 班常會의 운영에 대하여 再考해야 할 것이다. 班常會는 이를 과거처럼 行政施策의 示達用으로 偏重使用되는 일이 없어야 할 것이다. 住民과의 通路로 가장 重要한 장치인 班常會는 이를 住民意見을 수렴하는 場所를 使用하는 것이 바람직하다.