

廣域과 基礎自治團體間의 分業變數

朴 東 緒*

〈目 次〉

- | | |
|-----------|---------|
| 1. 序 | 나. 特殊性 |
| 2. 分等의 變數 | 3. 三大類型 |
| 가. 一般性 | 4. 結 語 |

〈要 約〉

지난 30年間 지방자치가 정상적으로 이루어지지 못하여 앞으로 이를 실시하게 되면 급격히 分權化가 이루어질 뿐만 아니라, 현재 各 地方에서 안고 있는 여러 宿願問題가 단시일 내에 해결될 수 있을 것 같은 지나친 기대를 많은 사람들이 하고 있음을 볼 수 있다.

그러므로 이 글에서는 우선 우리가 현실적으로 직한 여러가지 사정으로부터 그리 쉽게 分權化와 문제 해결이 되기 어려울 뿐만 아니라, 分權化가 된다고 해도 광역 자치단체와 중앙정부가 바람직한 것은 아니지만 계속 상당한 영향력을 계속 장악할 가능성이 많을 것으로 예측된다고 하는 것이다.

이와 같은 사정은 6.29선언이 있었던 1987년과 시간이 경과 할수록, 巨興가 지속되는 한 더욱 심화될 것으로 예측된다고 하는 것이다.

이와 동시에 모든 자치단체간의 관계가 一律的으로 변화하지 않고 그 지역의 성격 즉 大都市, 農村地域 및 고도로 都市化 되고 있는 道間에는 차이가 있으므로 各各 다르게 分權化되고 자치단체간의 관계가 各各 定立될 것이라고 하는 것이다.

1. 序

앞으로 가까운 시일 내에 自治化가 이루어지게 되면 中央政府와 地方政府間의 기능이나 권한 관계가 달라지며 소위 分權化가 진척될 것으로 누구나 기대하고 있으며 이와 동시에 分權化된 많은 기능이나 권한을 광역과 기초자치단체가 분담하게 될 것으로 기대되고 있다.

후자의 경우 즉 광역 보다 기초 자치단체가 자치체의 취지에 비추어 불적에 보다 많은 일을 분담하게 되고 또한 自治制의 취지에 비추어 불적에 그와 같이

* 서울대학교 行政大學院 教授

도어야 한다고 많은 사람들은 기대하고 있는 것이다.

따라서 많은 地方民이나 自治制에 대하여 지나치게 규범적으로 생각하고 있는 사람들의 이러한 기대가 현실적으로 우리나라의 경우 얼마나 구현 가능성이 있겠는가 하는 것을 우리나라 신진세력의 현실적인 사정에 비추어 볼 적에 신중히 재고하지 않을 수 없지 않은가 하는 생각이 드는 것이다.

따라서 앞으로 어떠한 모습으로 中央政府와 地方政府間의 關係와 廣域과 基礎團體間의 관계가 변할 것인가 구체적으로 法制의 개정을 통해서 나타나겠지만, 우리의 경우 급속한 分權化를 이룩하기 어려운 여러가지 사정이 역사적, 현실적으로 존재하고 있는 것 같음과 동시에 또한 우리나라에 存在하는 모든 광역과 기초자치단체간의 관계가 확일적으로 규정되기도 어려우며 또한 바람직하지도 않다고 판단되는 사정이 이미 발생하고 있지 않은가 생각되는 것이다.

그러므로 여기서는 우리의 경우 自治化가 法制上 된다고 해서 급격한 分權化가 이루어지기 어려운 사정이 무엇이며, 확일적으로 규정하는 것이어렵거나 바람직 하지 못한 요건이 무엇이며, 어떻게 類型化 해야 하는가 하는 것을 우리의 현여전에 비추어 경험적, 규범적으로 검토하고자 한다.

그러므로 이 연구의 대상은 주로 우리나라의 중앙정부와 광역 및 기초단체가 되며 이를 연구한 방법으로서 기존문헌과 경기도에 대한 집중적, 경험적인 연구를 할적에 행한 면접에 의존하고 있다고 하겠다.

2. 分業의 變數

自治化가 앞으로 法制化 되고 구현 되어도 우리의 경우 여러가지 사정으로 급격한 分權化가 당분간 이루어지지 않을 것으로 예견 되는데 이와 같이 판단하는 근거로서 1988年 봄에 서둘러 國會를 통과한 法律만을 들고 있는 것은 아니다.

그것은 그당시 國會議員들이 그들의 身分과 직접 관련되는 일에 쫓기다 地方自治에 관한 것을 여야간에 시간을 들여 논의할 시간적인 여유도 없었기 때문에 정부 여당만이 협상용으로 내놓은 것이 협상을 거치지 않고 一方的으로 통과된 것이므로 앞으로 계속 수정될 가능성이 있기 때문이다.

보다 구체적인 사정, 변수를 이제부터 검토하겠지만 여기서는 이를 크게 三大로 하여 하나는 우리나라의 모든 정부에 해당하는 변수와 다른 하나는 지방정부만에 존재하고 있는 특수성으로 나누어 검토하고자 한다.

가. 一般性

(1) 長期間의 集權의 遺産

우리나라처럼 일찍이 통일민족국가를 集權的인 體制로 이룩하여 장기간 維持해 온 나라가 中國을 제외하고 없지 않나 생각된다. 신라통일 이후부터만 계산을 하더라도 현재까지 1000년 이상의 歷史를 지니고 있기 때문이다.

이러한 점에서 우리와 근접해 있는 日本의 경우하고 외관상 언뜻 보기에는 우리와 유사한 歷史를 지니고 있다고 일반적으로 생각하고 있으나, 구체적으로 統治構造를 고찰하는 경우 대단한 차이가 있다.

즉 일본의 경우 1860년대 명치시대에 들어오기 전에 우리와 같이 農業社會이고 宗教문화가 지배했다는 점에서 유사하나, 통치구조면에서는 집권적인 체제가 아니라 약 700년 간이나 분권적인 봉건체제를 유지해 왔었다고 하는 것이다.¹⁾

이러한 통치구조상의 차이가 크게 역사상으로 존재하였다고 하는 점이 오늘날 일본의 경우 戰後 分權的인 自治가 그나마 성공적으로 운영될 수 있을 뿐만 아니라, 실제 각 政治·行政階層間의 權力的 配分이 우리와 달리 分權性을 띠고 있으므로써 權威主義性이 약한 것도 이러한 歷史에 기인하며, 이러한 사정은 지리적으로 다르지만 19세기까지 봉건적 통치구조를 지녀왔던 獨逸의 경우 戰後 法定的인 自治制를 운영하고 있는 것도 일본과 유사한 分權性을 고도로 띤 封建制의 歷史的 遺産과 관계가 큰 것이다.

이와 같이 우리의 集權的 權力構造는 해방후의 몇십년에 걸쳐 있었던 것이 아니라 장기간에 걸쳐 있고 보니, 이것이 언제나 바람직한 것은 아닌데도 많은 국민은 급격히 分權化를 추진하는데 대한 적지 않은 不安을 갖고 있다고 하는 것이다.

(2) 南北分斷으로 인한 安保와 安定要請

우리가 전술한 바와 같이 어떠한 原因으로 일찍이 集權的인 체제를 갖추었으며, 그것이 장기간 지속될 수 있었느냐에 관하여 많은 논의가 있으나, 그중 중요한 것의 하나로 外侵이 빈번하였다고 하는 것이며 이러한 점에서 우리는 日本과 地理的인 여건이 달랐던 것이다.

이러한 사정은 불행히도 해방후의 分斷과 6·25에서 특히 우리는 侵略을 아무런 준비 없는 狀況에서 받아 왔으며, 이러한 緊張상태 및 北韓에 대한 의구심

1) 伊藤多三郎, 日本封建制度史, 韓·吉川弘文館, 1951. p.14.

은 가지지 않고 있는 것이다.

따라서 民主化, 分權化, 各界人의 參與伸張과 自律性도 좋지만 이것이 一方的으로 지나쳐 國家社會 全體의 安保, 統合, 安定性이 심하게 저하되어서는 보다 큰 것을 상실하게 된다고 하는 것에 대한 걱정인 것이다.

특히 이러한 문제를 걱정하는 정도는 國民들이 각기 지니고 있는 成份에 따라 차이는 있겠으나, 해방후 40여년간 北으로부터의 전면적인 侵略, 무장군인의 집단투입, KAL機 폭발, 랑군 事件 및 최근의 議員入北事件 등이 끊임 없이 야기 되고 있어 전술한 安保, 統合 및 安定에 대한 要請이 지나친 걱정만은 아닌 것이다.

특히 그렇다고 해서 이러한 이유가 歷史發展의 方向인 民主化, 分權化, 參與伸張을 가로 막는 구실이 되어서도 안되며 또한 현권력자들이 기득권으로서의 集權的 權力을 分立·分權시키는 것을 가로막는 구실로 이용되어서도 안되나, 우리와 같이 分斷되었을 뿐만 아니라 끊임 없이 北으로부터 도전을 받고 있는 特殊事情도 감안되어야 한다는 것이다.

(:) 6.29후의 權力構造

自治化, 分權化는 一國의 民主化의 정도 및 의지와 밀접한 관련성이 있는 것이라고 하는 점에서 앞으로 自治化, 分權化의 정도를 예측하는데 있어서 현재의 우리나라의 民主化의 정도 및 執權黨의 民主化意志를 평가하는 것이 先行되어야 할 것으로 생각된다.

이러한 점에서 현재의 6共和國의 기본성격은 이의 탄생을 검증하는 것을 필요하며 따라서 우리는 6.29부터 검토하여야 할 것 같다. 6.29선언이 어떻게 해서 나오게 된 것이냐에 관하여 논의가 많으며 바람직한 일이므로 제각기 공을 내세우고 있으나 결론부터 말한다면 民主化를 요청한 민의 세력과 당시의 집권자였던 5共協力間의 妥協的 產物이었다고 평가할 수 있다.

이와 같이 평가하는 이유는 근본적으로 민에 의한 民主化를 위한 투쟁이 거세게 제기되지 않았으면 6.29선언을 집권세력이 할 것을 기대할 수 없었다고 하는 것이 첫째 이유이고, 또 다른 이유로서 5共勢力을 드는 이유는 이들이 민에 밀려서 완전히 도태되어 6.29선언 자체가 민에 의하여 이루어진 것이 아니고 이러한 일이 야기되기 전에 민의 요청을 집권자가 평화적으로 받아들여 一方的으로 선언하게 되었기 때문이다.

이와 같이 6.29선언 自體가 민과 官간의 合作品인데다가 그후의 憲法도 與野間의 合意로 이루어진 것일 뿐만 아니라, 이 헌법에 따른 선거에서 야당의 분

렬로 인하여 5共勢力이 대통령으로 당선되어 현재 6共의 權力構造가 짜여졌다고 하는 점에서 특이한 성격을 지니고 있다고 하겠다.

그러나 그후 있었던 국회의원 선거에서 야당이 과반수를 넘게 당선되어 국회는 이세가 강하게 되어 5共이 포진하고 있는 行政府를 야세가 지배하고 있는 立法府가 견제할 수 있게 짜여졌던 것이다.

이상의 규명에서 알 수 있는 바와 같이, 1990年 1月の 3黨 合黨 前까지의 權力構造는 民主化가 급진전 될 수 없지만 그렇다고 해서 5共의 연장일 수도 없는 어중간한 양세력의 妥協的인 성격을 지니고 있었다고 하겠다.

따라서 6共에 들어서도 民主化, 自治化에 대한 요청을 거역할 수 없이 받아들이고 있어 4黨間의 합의가 이루어져 왔으나 그의 내용이나 시기의 결정이 역시 전술한 성격을 반영하고 있었다고 하겠으며 따라서 현재까지(1990年 3月) 地方議會의 구성이 이루어지지 않고 있는 것이다.

이와 같이 自治化의 내용이나 시기의 결정에 있어서 보수적이며 점진적인 성격을 지니게 되는 근본원인이 現 6共의 權力構造에 기인하지만 이와 동시에 간과해서는 안될 것은 이러한 自治化의 결정이 현 국회의원들에 의하여 이루어져야 하는데 이들의 경우 밖으로는 규범적으로 自治化에 찬동하고 있으나, 내심이나 사익의 입장에서는 自治化에 대하여 소극적이며 경우에 따라서는 부정적인 태도를 갖고 있는데도 원인이 있는 것이다.

合黨 前까지의 사정이 이러하였는데 지난 1月の 合黨 後의 전개에 대한 예측은 더욱 소극성을 띠 것이 우려되는 것이다. 왜냐하면 수적으로 民正黨에 비하여 巨主, 共和黨議員數가 적은데다, 이들은 역시 5共以來의 執權勢力의 한 부분을 차지하는데 지나지 않으며 따라서 새로 구성된 民自黨을 주도할 것은 기대할 수 없기 때문이다.

合黨의 名分이 취약함으로 초기에는 야당을 받아들여 民主化로 지속하고 이들에 대한 예우도 하겠으나 날이 갈수록 두 야당소속 의원들의 영향력은 약해질 것이며, 더 나아가 이번의 合黨過程에서도 노출된 바와 같이 이들의 民主理念性을 의심받을만한 행동을 이미 하였다든 점에서 앞으로의 民主化의 내용이나 속도는 지난 2年보다 더 소극성, 보수성을 지닐 것이 예상되는 것이라고 하겠다.

이러한 政治勢力의 개편을 근거로 1991년에 실시하기로 한 地方自治團體長의 선거는 거의 기대가능성이 희박해졌다고 보겠으며 따라서 빨라야 1992년에 있을 국회의원 선거시에 하거나 그렇지 않으면 노대통령의 인기 후가 될 가능성

도 있다고 하겠으며 이는 시기적으로 지방의원 1기의 임기가 끝날 때와 같이 한다고 하겠다.

이상의 분석에서 알 수 있는 바와 같이 당분간 지속될 民主化의 속도 제한으로 인하여 自治化의 정도나 시기도 지연될 것이 예상된다고 하는 것이다. 이러한 점진성을 좋게 평하면 가급적 안정속에 自治化를 이룩한다고 할 수 있겠으나 이와 반대로 현재와 같은 지나친 集權化로 인한 역기능이 계속 심화된다고 하든 것을 지적할 수 있을 것 같다.

4) 작은 國土, 交通通信의 발달과 行政의 廣域化

우리가 살고 있는 한반도 자체가 대단히 좁은 國土인데, 그중의 남반부에 인구 4000만 이상이 살고 있어 人口密度가 대단히 높을 뿐만 아니라, 産業化와 經濟發展은 交通通信의 양적·질적인 급격한 변화와 都市化를 급진전시켜 왔던 것이다.

같은 이러한 變化가 모든 道에 걸쳐서 一律적으로 이루어진 것은 아니며 경기도와 경상남도가 가장 심하며 이중에서도 경기도가 더욱 先行하고 있다고 하겠다.

그러므로 경기도는 특히 權力, 富 및 教育價値 등이 집중되어 있는 首都圈에 위치하고 있어, 한국내의 어느 道 보다도 상술한 地域社會의 변화가 빠르고 심화되어 있을 뿐만 아니라 최근에 올수록 더욱 加速化하고 있음을 우리는 볼 수 있는 것이다.

한으로 행정구역으로서의 서울시에 人口가 流入함으로써 급증할 수 있는 여지는 거의 없어져 가는데도 서울로 流入하고자 하는 人口는 계속 증가하고 있으므로, 이들이 이미 서울주변의 경기도 지역에 流入하고 있으며, 이러한 현상은 앞으로도 상당한 기간 持續될 것으로 예측된다.

이러한 수도권, 경기도의 변화와 人口의 증가는 바람직하지 못하지만 현재와 같이 집권성이 지속되는 한 豫防이나 防止하기 어려울 것으로 생각된다. 따라서 서울주변의 경기도는 이미 서울시와 연결되어 거대한 都市地域化하고 있으며 계속 擴張되어 가고 있음을 볼 수 있다.

이러한 현상을 환언하면 경기도는 他道와 달리 농촌지역이 주가 아니고 도시화의 정도가 특히 높으며, 전지역이 도시화되어 가고 있다는 特色을 지니고 있다고 하겠다. 따라서 행정의 需要도 급속도로 廣域化하고 있으며 기초자치단체간의 相互聯關性이 높아지고 있는 것이다. 따라서 各己 自足的인 行政은 거의 불가능해지고 기초자치단체間的 協議 및 광역자치단체에 의한 調整 및 이들에

대한 행정수요가 많아지지 않을 수 없다고 하는 것이다.

(5) 中央政府로부터의 광범위한 委任事務

앞으로 自治化가 진전됨에 따라 현재까지의 集權體制下에서 지나치게 中央政府에서 장악하고 있었던 機能이나 權限이 점차 광역 및 기초자치단체로 이양되어 갈 것으로 예측된다.

따라서 앞으로 자치단체의 固有事業이 증가하겠지만 그렇다고해서 하루 아침에 종티의 많았던 위임사무가 크게 감축될 것으로 기대하기는 어려울 것으로 생각된다.

왜냐하면 中央政府에서 종래에는 경제발전사업을 集權적으로 決定하고 이의 구체화를 지방정부에 委任하여 실천에 옮겨 왔으나, 앞으로는 福祉 및 環境事業 분야가 새로이 크게 신장할 것이 예상되는데, 이 경우도 중앙정책의 결정은 中央政府에서 기존의 統一, 衡平을 위하여 하게 될 것으로 생각된다. 따라서 地方정부는 이의 구체화를 위하여 중앙정부와 협력하지 않을 수 없는 것이다.

물론 중앙정부가 직접 그들의 산하에 특별지방관서를 갖고 있는 경우는 지방자치단체에 위임·의존할 필요가 없으나, 모든 중앙부처가 특별지방관서를 갖고 있는 것도 아니며 설사 갖고 있다고 해서 지방자치단체의 도움을 받지 않고 홀로 중앙부처가 결정한 사업을 處理할 수 있는 것도 아닌 것이 현실이라고 하겠다.

그러므로 옛날에 전국적인 교통통신이 발달하기 전에 지방의 각 자치단체가 自律적으로 다양하게 여러 사업을 결정까지 하고 집행까지 하던 시대를 거쳐 이러한 오랜 역사를 갖고 있는 英美의 경우에도 근래에 변화해 가고 있어 중앙과 지방간의 관련성이 높아 가고 있음을 볼 수 있는 것이다.²⁾

우리는 본래 집권적으로 국정을 운영해오다 이제 自治化를 이룩하려고 하고 있지만 이미 전국적으로 統一, 公平을 요청하는 소리가 높을 뿐만 아니라 지역간의 經濟力, 財政力의 차가 크므로 중앙과의 協力관계가 처음부터 높ی 요청되고 있다는 것이다.

(6) 基礎自治團體간의 財政力의 격차와 調整 및 支援

우리는 지난 60年代 이래 놀라운 속도로 經濟發展을 하다 보니 地域간·都農간의 발전상의 격차가 크게 나타나는 바람직하지 못하지만 불가피한 현상이 야기되었다.

2) 30年代 들어서서 美國, 英國, 日本 등 다같이 地方分權化를 위한 대소적 행정개혁을 시도했지만 成果는 미소함.

그러나 이러한 격차가 오래 지속될 수는 없는 것이며, 더우기 우리의 경우는 經濟發展도 그리하지만 건국되자마자 일차로 대규모로 시작한 것이 의무교육을 위한 教育發展 사업이며, 이의 理想的 내용이 참여를 중시하는 民主主義가 되자보니 더욱 지역간·도농간의 격차 指摘과 이의 해소가 後進 지역민이나 지식인의 입을 통해서 요청되어 오다가, 드디어 6.29후의 참여의 폭발은 시급한 課題로 부상케 하였던 것이다.

이러한 격차는 여기서 지적하는 기초자치단체간의 문제만이 아니고 광역자치단체간도 심한 것이 현실이라고 하겠다. 그러므로 앞으로 이들에 대하여는 중앙의 각 부처 특히 內務部가 적지 않은 調整 및 支援의 기능을 일차적으로 수행해야 하며 이차적으로 광역자치단체가 시군에 대하여 같은 기능을 수행해야 할 것이다.

물론 이 경우 각 광역자치단체간의 격차가 심하여 능력상의 차이가 클 것이 예상되나 경기도의 경우는 제 2의 대도시인 부산시보다 財政力이 클 뿐만 아니라 이미 非交付團體가 되고 있으며 支出의 경직성이 상대적으로 높지 않아서 광역자치단체 보다도 재정상 조정·지원능력을 갖추고 있으므로 경기도 내의 취약한 시군에 대하여 절도적인 입장에서 조정·지원의 가능성이 크다고 하겠다.

(7) 監査權의 행사

현재까지는 집권적인 階層關係를 유지하고 있으므로 계층별로 上下關係에 서게 되고 상위계층은 하위계층에 있는 행정기관을 광범하게 指揮, 監督, 監査할 수 있었던 것이다.

따라서 그간 각 지방기관은 여러 상위기관으로부터의 감사가 자주있고 이것이 증폭되는가 하면, 이를 위한 준비에 엄청난 시간과 지원을 소모하게 되어 실제 그들의 本務인 민에 대한 행정은 소홀히 되는 폐단이 적지 않았던 것이다.

그러므로 그간 여러차례 이러한 지나친 중복된 감사를 완화하고자 하는 시도가 여러번 있었던 것이다. 앞으로 自治化가 되면 현재까지의 階層性이 法制上 없어지게 되며, 따라서 상부기관·하부기관의 호칭도 없어지게 될 뿐만 아니라 현재까지와 같은 지휘감독·감사권이 크게 수정되어야 하는 것이다.

그러나 그렇다고 해서 전연 감사권이 배제될 수 있는 것은 아닌 것이다. 왜냐하면 中央 각부처나 광역자치단체가 여러가지 재정지원을 하면서 委任事務도 맡기고 있는데 이의 처리 결과를 評價하고 잘못이 없도록 지도하므로써 소기의 成果를 올려야 하기 때문이다.

그러므로 앞으로의 監査는 지도·조언의 성격을 보다 많이 띠게 됨과 동시에 재정지원과 위임된 限定된 분야에 걸쳐서 이루어져야 할 것으로 생각된다.

(8) 人事 및 組織權

1983년에 개정된 現行 自治法의 내용에 따르면 自治化가 되어도 상당한 부문에 걸쳐서 인사와 조직권을 광역자치단체나 내무부가 장악하는 것으로 규정하고 있어 지난 일년간 專門家의 비판을 받아 왔던 것이다.

이와 같이 自治를 한다면 약간 지나치게 관여할 수 있게 규정한 것은 內務部案이 국회에서 거의 수정됨이 없이 통과된 데도 원인이 있지만, 기본적으로 지방행정기관의 自律性을 일시에 크게 높이는 경우 여러가지 不均衡과 浪費가 수반되지 않겠는가 하는 걱정도 작용했다고 생각된다.

앞으로 現行法이 어떠한 내용으로 개정될지 모르나 개정된다고 해도 인사·조직에 관한 법제상의 권한이 전무하게 될 것 같지는 않다.

우선 인사의 경우 自治化가 되면 각 자치단체간의 교류가 불가능하게 되는데 이러한 상태는 行政上은 바람직하지 못하지만 각 자치단체에 근무하고 있는 行政人 자신들도 원하는 바가 아닐 것으로 생각되는 것이다. 그러므로 각 기초자치단체와 道간에는 한정된 범위내의 인사교류가 있을 것이 예상되는 것이다.

이와 동시에 自治化가 되면 法制上 각 자치단체는 공무원의 임용권을 갖게 되는데 外部壓力에 의한 정실화와 관리기술능력의 부족으로 인한 실적인사의 運營難을 겪게 될 것이 예상되는 것이다.

그러므로 이를 해결하기 위한 방안으로서 고려될 수 있는 것은 道에 신규임용될 자의 資格認定權(고시권)을 주는 것이다.

이를 환언하면 신규채용시험은 道에서 통합관리하여 합격자를 각 市郡이 원하는 적급별로 내어 각 시군 출신별로 필요로 하는 인원수를 배정하는 것이다. 이와 같이 하는 경우 전술한 어려움을 극복할 수 있을 뿐만 아니라 도내의 공무원의 질적 均衡도 어느 정도 유지될 수 있다고 하는 것이다.

이러한 법제상의 것만이 아니라 실제 자치화가 되면 기초자치단체에서 간부를 임용하는 경우 때로는 도의 직원을 「초빙」, 任用하는 것을 보게 될 것으로 생각된다. 왜냐하면 이와 같이 하는 경우 도와의 접촉이 수월해지고 유리해질 수 있기 때문이다.³⁾

다음 組織의 경우도 인사의 경우와 성질상 不可分의 관계에 있으므로 유사한

3) 이러한 예는 우리의 경우 청와대 직원을 맞이하는 것이나 또는 日本의 경우 自治省 직원을 부지사나 부시장으로 맞이하는 것과 같다.

시정이 전제되고 있다고 하겠다. 그런데 우려하는 측의 의견은 自治化가 되는 경우 조직의 職級상향조정, 인원의 증원이 야기될 것이라고 하는 것이다.

그러나 이에 대한 反論은 과거와 달리 교육수준이 높아졌고 매스컴에 의한 보도가 발달되고 있어 이들로부터의 統制가 있어 그리 쉽지는 않다고 하는 견해인 것이다.

어떠한 현상이 야기될지 예측하기 곤란하므로 내무부나 道로서는 우선 조심스럽고, 신중하게 접근하는 것이 좋겠다는 생각에 따라 규제를 현행법에 심하게 하고 있으나 앞으로 완화된다고 하더라도 처음부터 100% 自律化하지 않을 것이 예상된다.

아마 各 地方議會의 의사국이 어떠한 인력수준과 인원수로 구성될지 모르겠으나⁴⁾ 행정기관의 인원이나 조직의 擴大가 용이하지 않으면 의사국의 경우 대신 팽창할 가능성이 있을 것으로 생각된다.

(9) 各種 報告와 統計의 中間役割

행정에 있어서 정보가 차지하는 중요성은 강조할 필요가 없으나 우리의 경우 종래 각종 報告 및 統計가 대부분 그의 성격 여하를 막론하고 기초자치단체의 하부보조기관과 그들을 도와주는 이장, 통반장이 담당하여 왔던 것이다.

따라서 그들의 시간상·기술능력상의 不足으로 부실한 情報가 중앙으로 전달되는 경우가 있었는가 하면 윤리상의 문제도 바람직하지 못하게 작용하는 경우가 있었다.

따라서 앞으로 각 자치단체가 自律性을 갖게 되므로 현재까지 보다는 광역과 기초자치단체가 能力에 따른 分業을 할 것이 요청되나 조속한 시일 내에 개선될 가능성은 없을 것 같아 유감으로 생각된다.

그러므로 道는 이러한 정보가 중앙에 전달되는 길목에 위치하고 있으므로 각종 情報의 중요성에 비추어 음으로 양으로 영향력을 갖게 되며 또한 기초자치단체도 중간단계에 있는 도의 위치를 의식하게 되는 것이다.

따라서 여기서 제시하고 있는 보고와 통계가 價値中立的인 것 같이 생각하여 단순한 전달수단의 중간자적 역할만을 하는 것으로 오해하기 쉬우나, 실제로는 내·외에 영향을 미칠 수 있다는 점에서 중시되는 것이다.

⁴⁾ 議會의 사무국의 직원은 행정기관 직원으로 充員하려는 것 같은데, 이와 같이 하는 경우 의원에 대한 보좌가 약화되어 의회의 기능이 저하될 것으로 판단된다.

나. 特殊性

이상에서 검토된 것은 自治化에 따라 현재 보다 分權化가 이루어지게 되며 특히 一般的으로 기초자치단체의 自治性이 크게 향상될 것이 기대되고 있으나 전술한 여러가지 요인을 검토한 결과 당장 크게 分權化될 것 같지도 않으며 특히 기초자치단체의 自治性이나 自律性이 크게 향상될 것 같지 않다는 것이다.

따라서 一時的으로 점진적으로 分權이 이루어지며 이와 동시에 광역자치단체의 기능이나 권한이 기대되는 것 같이 급격히 축소되거나 약화되지 않을 것으로 여측된다고 하는 것이다.

이러한 일반적인 사정이 전반적으로 고찰되지만 현재 우리나라의 여러 광역 및 기초자치단체의 현황 및 양자간의 관계가 同一하지 않으므로 이들이 처한 特殊事情이 감안되어 分權化의 정도와 광역과 기초자치단체간의 관계가 새로이 多樣하게 형성될 것이 요망되며 또한 앞으로 各 自治團體가 自律적으로 운영을 하다 보면 그와 같이 될 것으로 예측된다.

그러면 이와 같이 이들이 처한 특수사정이란 무엇이며 이에 따라 양자의 관계는 여하히 변할 것인가 하는 것이 다음의 문제로 제기될 것으로 생각된다. 우선 이들이 처하고 있는 특수사정 중 앞으로의 기능관계에 영향을 적지 않게 미칠 것으로 예상되는 요인을 몇 가지 들면 다음과 같다.

(1) 現在の 兩者關係

현재까지의 광역과 기초자치단체간의 관계를 기준으로 검토하는 경우 大都市의 경우 시청과 구청간의 관계를 고찰할 적에 구청의 自治性은 거의 없었다고 하는 점에서 道와 市郡의 경우와는 다르다고 생각된다. 그러므로 앞으로 自治化가 되면 大都市의 구청은 道の 시군보다 크게 自律性을 갖게 될 것이 기대되며 이상된다고 생각된다.

(2) 都市化・産業化의 정도

현재 各道の 도시화의 정도는 대단히 다양함을 볼 수 있다. 가령 경기도와 경상남도도 가장 도시화의 정도가 앞서가고 있는가 하면 경상북도나 강원도 충청북도의 경우는 뒤쳐지고 있어 아직 다분히 농업사회의 성격을 농후하게 띠고 있다고 하겠다. 따라서 도시화가 全道에 걸쳐서 광범위하게 이루어지고 있는 경기도와 비교하는 경우 우선 각 자치단체간의 관계만이 아니라 기초와 광역간의 단계도 同一할 수가 없다는 것이다.

농촌시대에서는 상호관련성이 상대적으로 소원하고 각 자치단체간의 상호의

존성이 상대적으로 높지 못하다는 것이다. 그러므로 市와 같이 어느 정도의 財政自立度가 있는 경우는 높은 수준의 自治性을 지속적으로 갖게 될 것이 예상된다고 하는 것이다.

3) 財政力

광역이나 기초자치단체가 동원할 수 있는 재정력 여하에 따라 양자의 관계는 달라진다고 하겠다. 물론 일반적으로 농업이 차지하는 비중이 큰 지역은 광역이나 기초자치단체가 다같이 재정적으로 약할 수 밖에 없어 中央政府에의 의존도가 높아지겠으나 도시화, 산업화가 고도로 이루어지고 있는 경기도와 같은 경우는 道 自體의 재정력이 강해 이것으로 기초 자치단체에 대한 지원을 할 수 있으므로 재정력이 상대적으로 약한 군이나 소규모의 신설시의 경우 크게 道에 의존할 수 밖에 없는 것이다.

따라서 이러한 경우 全道の 도시화현상의 진행과 더불어 기초자치단체간은 물론 각 기초자치단체와 광역인 도간의 相互關聯性 및 相互依存性이 대단히 높아진다고 하겠다. 따라서 法制上 기초자치단체가 自律性, 自治性을 갖는다고 하겠으나 실제 기능면에서는 相互依存性이 높은 상태를 유지하게 된다고 하겠다.

3. 三大類型

우리나라의 수 많은 각종 자치단체중 광역과 기초간의 關係의 變化가 어떠한 모습으로 이루어 질 것인가 하는 것을 상술한 大要因에 따라 分類하는 경우 세분하면 여러가지로 나누어 질 수 있겠으나, 그와 같이 세분하는 경우 類型化의 의미가 약화되므로 여기서는 크게 3大分해 보려고 하는 것이다.

이와 같이 三大分하여 제시하는 의미는 自治化, 分權化가 이루어진다고 해서 각 자치단체가 처하고 있는 각기 상이한 사정과 관계없이 확일적으로 分權化, 自律化 된다고 볼 수 없으며 또한 그와 같이 되는 것이 自治化의 目標에 비추어 크나도 바람직하지 못하다고 생각되기 때문이다.

(1) 大都市

現在까지 기초자치단체의 自治性이 거의 없었으며 거의 전적으로 집행수단시 되어 있으므로 앞으로 自治化가 되면 가장 크게 自治化의 정도가 신장될 것이 예상되나 大都市가 지니고 있는 성격에 비추어 相互依存性은 계속 고도화 할 것으로 예측된다.

(2) 農村地域性이 높은 道

現在도 法制上 自治性이 大都市의 反에 비하여 한정된 범위에서 있었다고 볼 수 있으며 앞으로 法制上 自治性은 높아지겠으나 財政力이 광역이나 기초자치단체인 취약하므로 中央政府에 다같이 계속 依存度가 높을 수 밖에 없을 것 같다. 또한 농촌성을 농후하게 지니고 있는 한, 각 자치단체간의 相互依存性은 상대적으로 높지 못할 것이 예상된다. 그러므로 法制上, 外觀上은 각 자치단체의 自律性이 높은 것 같이 보이게 될 것이다.

(3) 都市化率이 높은 道

경기도나 경상남도과 같이 全道가 産業化에 따라 都市化가 되어가고 있는 경우에는 각 기초단체의 재정력이 강해지므로 自律性, 自給性이 높아지면서 다른 한쪽으로는 각 단체간의 相互關聯性과 依存性이 높아지며, 道로서도 재정력의 여유가 있게 되어 각 기초자치단체에 지원할 수 있는 여유가 상대적으로 커지므로 이에 따른 영향력도 커진다고 하겠다.

이와 大類型으로 나누어 검토한 것을 그림으로 요약, 표시하면 다음과 같다.

類 型	變 化	
	기초단체의 自治性	相 互 依 存 性
大 都 市	크게 向上	높다
農 村 道	약간 向上	現況대로
都 市 化 된 道	向上	크게 높아진다

4. 結 語

이 論文에서 연구 검토된 것은 앞으로 있을 自治化에 따른 分權化가 이루어지게 되는 경우, 대단히 크게 일시에 分權化될 뿐만 아니라 各 地方의 여러 문제가 단시일 내에 해결될 것으로 지나친 기대를 갖고 있는 것을 볼 수 있다.

그러나 앞서 검토한 바와 같은 여러가지 이유로 단시일내에 分權化가 크게 이루어질 가능성이 적다고 하는 것과, 다른 하나는 각 광역자치단체와 기초자치단체가 처해 있는 사정으로 인하여 확일적으로 양자의 관계가 정립되지 않으며 최소한도 大都市, 農村性이 강한 道 및 都市化의 정도가 높은 지역별로 다르게 형성될 것으로 예측된다.