

世界化·地方化와 韓國의 地方自治

Globalization, Localization and Local Government in Korea

孫 在 植

(慶熙大學校 平和福祉大學院長)

〈目 次〉

I. 世界化와 地方化

II. 韓國地方自治의 現況과 課題

〈ABSTRACT〉

The term "globalization" is frequently used recently. Seen from a philosophic point of view, globalization, along with regionalism, may well be a phenomenon typical of the world trend. True to the expression "global village", the world is becoming more compact and contiguous due to the development of transportation and communication means, a drastic increase in personal and material exchanges, the advent of highly advanced information society and the universalization of democracy. In particular, every countries in the world are faced with growing common problems such as ozone depletion, the green house effect, environmental deterioration, resource shortage, national and global inequalities which they should cope with jointly.

Despite such remarkable tides of globalization, however, the value of local government has not been diminished in most countries. Rather, the role of local government in the continent is seen as becoming increasingly important in spite of emergence of supra-national organizations like the EU, the NAFTA and the APEC. Many Western European countries have in recent years undertaken decentralization measures, while Eastern

European countries, in general, have been taking steps toward the establishment of viable and effective local government as an essential part of democratic process. Thus, it is important to note that globalization does not mean the end of local governments just as nationalism does not mean the end of families.

Turning to the Korean situation, it is conspicuous that localization is emphasized in parallel with globalization on the occasion of extensive execution of local self-government for the first time since May 16, 1961. Even though there have been wide ranging advancement in the improvement of allocation of functions and financial resources between central and local governments, strengthening of the role of local councils and local election system, there are still several defects to be ameliorated to enhance the quality of local government in Korea to the level of that in advanced countries. First, it is desirable for deputy chief executives of lower tier authorities to be selected as local officials by each local authority concerned not from four years later but from this year to secure genuine local autonomy. Second, it is suggested that civic servants working at local government agencies including teachers of public schools appointed by the central government be replaced with locally employed officials and teachers in not too distant future to expand local self-government. Third, to further clarify and sectionalize the allocation of functions between central and local governments and between upper and lower tier authorities, overall rearrangement and amendment of various laws and regulations concerned with functions is needed. Fourth, to avoid overcommit and guarantee optimum supervision over local authorities, the current system of parliamentary inspection and administrative inspection of the Board of Audit and Inspection over local government administration should be abolished by entrusting this work to central government ministries concerned and each local council. Fifth, to strengthen local financial autonomy and to narrow disparities in financial ability and the quality of local government services between local authorities, it is so necessary to increase the legal proportion of the local share tax and transfer of many of national subsidies to general grant.

I. 世界化와 地方化

근래 세계화라는 어휘가 나라 안팎에서 자주 사용되고 있다. 세계화(globalization)는 과학 기술의 진보, 교통·통신수단의 발달과 정보화의 진전으로 時間距離의 현저한 短縮, 世界의 日 日生活圈化와 市場規模의 汎世界化 등의 현상이 일어나는 한편으로 국경을 초월한 각반 교류와 협력의 증진으로 人類의 相互依存關係가 급격히 증대되고 있는 상황을 종합적으로 나타낸 말이라고 할 수 있다.

한편 지구의 환경오염, 오존층 파괴, 온난화, 인구의 과잉증가, 자원고갈, 富國과 貧國間의 隔差擴大 등 세계적 차원에서 공동으로 해결하지 않으면 아니될 超國家的·超廣域의인 문제들이 크게 클로즈업 되고 있는 것도 세계화의 필요성을 더욱 실감케 하는 요인으로 작용하고 있다. 이제는 지구촌이나 세계공동체라는 표현이 어색하게 들리지 않을만큼 세계가 좁아지고 밀접화되고 있는 것이 사실이다.

이와 같은 현상을 뒷받침하기라도 하듯 국제기구의 활동이 눈에 띄게 활발해 지는가 하면, 서구국가들은 유럽경제공동체(EEC : The European Economic Community)의 형성에서부터 시작하여 이를 유럽공동체(EC : The European Community)로 발전시키고 다시 유럽연합(EU : The European Union)으로 한단계 높게 통합과정을 추진하고 있다. 이 EU에는 EC 당시 참여한 12개국 외에 그 참여국수가 크게 늘어날 가능성을 보이고 있다.

이와 같은 국가간 통합기구는 비단 구라과지역에서 뿐만 아니라 최근에는 북미지역에서 북미자유무역지역(NAFTA : The North American Free Trade Area)이, 아세아 태평양지역에서 아·태경제협력체(APEC : The Asia Pacific Economic Cooperation)가 각각 등장하였고, 이에 앞서 이미 오래전에 동남아국가연합(ASEAN : The Association of Southeast Asian Nations), 아프리카통일기구(OAU : The Organization of African Unity), 아랍연맹(The Arab League), 미주기구(OAS : The Organization of American States)와 스칸디나비아국가들의 북구이사회(The Nordic Council) 등이 발족·운영되어 오고 있다. 더우기 최근에는 세계경제정부라고도 할 수 있는 세계무역기구(WTO : The World Trade Organization)가 출범하기도 하였다.

이와 같이 複數國家를 구성원으로 하는 국제조직의 형성추세와 초광역단위로의 機能移管可能性을 보아 온다면 오늘날 지방자치제의 도입이나 확대는 많은 사람의 눈에 마치 시대착오적인 움직임으로 비칠 수 있을런지 모른다. 그러나 실제에 있어서는 이와 같은 국제화와 세계화의 진전에도 불구하고 지방자치의 필요성이나 지방자치단체의 존립의의는 조금도 줄어들지 않았으며, 오히려 구라과대륙에서는 域內國家들이 한편으로는 경제적·정치적 통합을 추진하

면서 다른 한편으로는 '80년대부터 지방분권을 강화해 오고 있는 현상이 두드러지게 나타나고 있다. 특히 구주공동체내에서는 지방자치단체의 역할이 날로 중요해 지고 있으며 구주공동체의 법적·사회적 체제는 전 유럽에 걸쳐 민주주의와 개인에 대한 공통적 기준을 보장 또는 제공하게 되므로 장차 지방자치단체는 지역적 동일성과 개개 지방의 민주적 선택을 동시에 반영할 수 있는 서비스의 유일한 제공자로 간주될 것이다(Batley, 1991 : xii).

말할 나위도 없이 지방자치는 유럽자유민주주의 정치제도에 있어서 핵심적 요소를 이루고 있다. 유럽에서 지방자치가 重視되고 있는 이유의 하나는 정치제도에 있어서 지방자치가 정치적 참여와 정치적 표현의 기회를 대폭 확대해 주는 역할을 하기 때문이다. 지방자치의 주체인 지방자치단체는 주민에게 가장 近接한 정부단위로서 當該地方의 관심사와 의사를 대표하는 역할을 할 뿐만 아니라 자주적 결정을 통해 이를 현실적으로 집행하는 역할을 한다는 점에서 매우 중요한 기능을 맡고 있다고 할 수 있다.

유럽에 있어서 지방자치를 통한 민주화 과정 또는 민주화의 확대과정은 동구와 서구를 구분해서 고찰할 수 있다. 그것은 동구에서는 민주화로 전환하는 과정의 일환으로 지방자치를 소생시키고 있고 서구에서는 민주주의를 신장하는 수단으로 지방자치를 강화하고 있기 때문이다.

먼저 동구에서는 대대적인 정치적 변혁과 社會構造改編을 추진하고 있는 폴란드, 헝가리와 기타 구 공산주의국가에서 효과적인 지방자치제도의 수립 시행에 강한 力點을 두고 있으며 지방자치의 실시는 일반적으로 민주화과정의 형성과 지속에 필요불가결한 것으로 인식되고 있다(Batley, 1991 : 1).

한편 서구에서는 불란서와 이태리가 획기적인 地方分權化措置를 취해 왔고 스페인과 포르투갈에서도 지방민주주의의 확대를 위한 노력에 활기를 띠우고 있으며 이미 지방분권제를 정착시킨 스칸디나비아 국가들은 한걸음 더 나아가 지방의 자치와 創意를 더욱 확충하기 위하여 이른바 「자유로운 지방자치(free local government)」의 실험을 하고 있다(Batley, 1991 : 7). 벨지움은 1980년에 기초단체 위에 세개의 광역자치단체를 설치함으로써 지방자치를 더욱 강화해 오고 있다.

불란서에서는 1980년대가 지방 및 지역자치에 있어서 대대적인 分權化改革을 이룩한 연대로 기록될 것이다. 이 개혁은 1982년 3월부터 일련의 분권화법률제정으로 시작되었으며 확실한 권력배분과정(the process of power sharing)을 밟아 왔다(Harloff, 1987 : 52). 이 개혁으로 종전에 대통령에 의하여 임명되었던 데팔트망(한국의 道보다 훨씬 작은 규모)의 首長인 지사가 당해 의회에서 선출된 의장으로 대체되어 독립성을 강화하게 되었고 국가행정단위였

던 레종(한국의 道와 비슷한 규모)을 지방자치단체화하였으며 여러가지 중요한 기능을 자치단체에 많이 이관하게 되었다. 그리하여 도시계획기능과 초등교육기능이 기초적 자치단체인 쾰뮌으로, 社會扶助와 중등학교교육이 데팔트망으로, 또한 고등학교교육과 직업훈련기능이 레종의 관장으로 전환되었다. 뿐만 아니라 전통적 제도였던 지사의 사전감독(a prior supervision)이 폐지되고 사후감독(a poteriori supervision)도 법률위반의 경우에 한하여 행정법원에 出訴할 수 있는 권한이 인정되었다.

이태리, 스페인과 포르투갈에서는 불란서에 앞서 전통적 감독방식을 완화하고 합법성의 감독에 한정하여 왔으며 벨지움에서도 그러한 감독의 범위가 현저히 축소되고 지방자치단체에 대한 감독권이 지역단위의 자치정부에 이관되었다. 이밖에 룩셈부르크에서도 최근 신지방자치법을 통하여 중앙정부에 의한 사전감독제를 실질적으로 모두 폐지하고 사후감독도 축소하였으며 지방자치단체의 행정처분이 취소되거나 승인이 거부되면 국무회의에 訴請할 수 있는 길이 열리게 되었다(Batley, 1991 : 45). 이태리는 戰後憲法에 의하여 민주화·분권화조치의 일환으로서 광역단위의 지방자치단체(평균인구 2,865,000명) 20개를 설치하여 1977년 폭넓은 자치권을 부여하였고 스페인은 17개의 광역단위 자치단체(평균인구 3,331,000명)를 설치하였으며 포르투갈은 1989년에 설치한 광역단위정부에 지역계획, 하급지방자치단체사업의 조정·지원과 공공서비스의 제공기능을 부여하였다(Batley, 1991 : 29). 지방자치단체의 권능에 관한 최근 조사에 의하면 유럽국가들은 종전보다 명확하고 최신화된 職能을 자치단체에 부여하고 있는 것으로 나타났다. 불란서에서는 기초단체의 권한을 경제분야에까지 확대하여 경제개발을 추진하기 위한 목적에 직접 또는 간접으로 보조를 할 수 있게 하고, 특히 지방의 사회·경제적 이익을 보호하기 위하여 어려움에 처한 기업에 지원을 할 수 있게 하였다(Harloff, 1987 : 53). 이태리는 1982년 8월의 신지방자치법에 의하여 기초단체와 광역단체 공히 자치권이 강화되었고 교통, 환경보호, 시설계획과 경제·사회개발 등의 기능이 도에 주어졌다(Harloff, 1987 : 86).

스웨덴, 노르웨이와 덴마크 등 스칸디나비아국가들이 실시 중인 이른바 자유지방자치는 지방자치활동에 대한 새로운 접근방식을 시험하고 정책의 지역조건에의 적합성을 도모하여 자원이용을 개선하고자 하는 데 그 목적이 있다. 이를 위하여 선정된 기초단체와 광역단체는 국가의 規制를 배제하고 그들의 뜻에 따라 활동할 수 있도록 하였으며 폭넓은 자치권의 행사, 규정의 단순화, 융통성의 부여 등으로 그 결과는 국가통제의 일반적 감소로 나타나고 있다.

노르웨이에서는 적극적인 지방자치개혁조치와 병행하여 20개 기초단체와 4개 카운티에 특

별한 자유를 부여하였는데 그 목적은 첫째로 地域條件에 적합한 지방자치를 실시케 하고, 둘째로 일반주민을 위한 보다 나은 서비스를 제공하며, 셋째로 가용자원을 보다 효율적으로 이용하는 데 두고 있다. 特別地位가 인정된 지방자치단체는 일정한 범위내에서 현존 국가법령의 적용이 배제되는 대신 당해 지방의회가 제정하는 조례를 地方行政部長官의 승인을 받아 적용하고 있다. 따라서 자유지방자치의 실험은 上向式戰略에 기초하고 있다고 말할 수 있다 (Batley, 1991 : 198-200).

반면에 원래 지방분권 또는 지방자치가 폭넓게 인정되어 있던 영국에서는 지방세수의 빈약과 상·하수도, 보건 등 기능의 중앙이관, 그리고 대도시 광역단체의 폐지 등으로 구라과대륙과는 자못 상반되는 움직임을 보이고 있다.

한편 지방화와 지방분권화의 추세는 국가와의 비교에서 상대적으로 더 많은 지방자치단체의 공무원수와 그 증가추세에서도 잘 나타나고 있다. 노르웨이는 지방자치단체의 공무원이 전체의 3분의 2를 차지하고, 스웨덴에서는 8백 60만의 인구에 지방공무원수가 무려 120만 명이나 되는데 이는 전체근로자수의 4분의 1에 해당한다(Batley, 1991 : 187, 198). 영국은 인구 5,756만명에 지방공무원수가 3백만명이나 되고(Hampton, 1987 : 136)(국가공무원은 68만 9천명), 일본은 1984년 기준으로 국가공무원이 50만 7천명에 지방공무원이 3백 23만 명(한국지방행정연구원, 1986 : 34), 미국은 1980년 기준으로 지방자치단체에 956만명, 주 정부에 375만명, 연방정부에 291만명이 각각 근무하고 있다(한국지방행정연구원, 1986 : 71). 또한 덴마크는 1988년 기준으로 인구 5백만명에 근로인구 2,857,143명인데 대하여 지방공무원이 478,658명으로 1976년의 304,675명에 비하여 174,000명이나 증가하였다(Batley, 1991 : 193). 이는 한국의 지방공무원수 286,697명보다도 많은 숫자이다. 이와 같은 일련의 사실은 중앙정부와의 관계에서 지방자치단체의 비중이 매우 크다는 것을 잘 입증해 주고 있다.

재정면에서 보더라도 스웨덴의 경우 1992년 기준으로 地方財政이 공공부문의 소비 및 투자총액의 70%를 차지하고 있고(Fact Sheets, 1992 : 1), 전체공공지출에서 차지하는 지방자치단체의 지출비중이 1984년 기준으로 덴마크가 65.4%, 노르웨이가 42.7%, 오스트리아가 37.1%, 스위스가 35.3%, 룩셈부르크가 33.8%를 각각 차지하고 있다(Batley, 1991 : 43). 특히 스웨덴에서는 지방자치부문의 지출이 급속히 증가하고 있으며 1990년에는 GNP의 23%에 달했다(Fact Sheets, 1992 : 3). 광역적 자치단체와 기초적 자치단체간의 權能配분에 있어서도 민주성과 주민편의를 고려하여 가급적 주민과 가까운 위치에 있는 기초단체를 우선케 하고 있으며 영국과 아일랜드를 제외한 대부분의 유럽국가들이 자치단체의 시·

구·읍·면의 인구규모가 평균 1,100명~34,200명으로서 매우 작음에도 불구하고 많은 나라가 폭넓은 자치기능을 기초단체에 부여하고 있다. 참고로 14개 유럽구성국가들의 기초적 자치단체가 지니고 있는 권능을 보면 다음과 같다(Batley, 1991 : 36).

첫째, 상수도, 관광진흥, 국민학교의 건설과 유지관리, 도서관 서비스, 극장, 체육진흥 및 시설, 하수처리, 전개수집, 양로원, 사회복지, 도로, 지방계획, 건축 및 철거허가 등은 14개국이 공히 기초단체의 권능으로 인정하고 있다.

둘째, 유치원 등의 건설과 유지관리, 박물관 서비스, 문화예술의 유산보존, 묘지, 보조주택, 소방, 육상교통의 조직과 관리, 자연 및 유적보호, 폐기물 처리, 자연공원, 레크레이션과 오픈스페이스는 13개국에서 기초단체의 기능으로 인정되어 왔다.

셋째, 공설도살장, 공중목욕탕, 공기업 및 사기업에의 재정적 참여, 고용창출 또는 고용유지, 토지구제(매입, 보유 등), 환경보호 등은 12개국에서 인정되어 있다.

넷째, 가스공급, 전기공급, 공기업 및 사기업에 대한 재정적 지원, 시장, 병원, 재해대책, 계획통제와 건축규제 등은 11개국에서 인정하고 있다.

다섯째, 유치원의 사무직, 보모 또는 기술직, 유행병 통제, 수상교통 등은 9개국에서 인정되고 있다.

여섯째, 국민학교의 사무직, 교사 또는 기술직, 종교의식과 관련토지 또는 건물에 대한 지원, 주택지원 등은 8개국에서 인정하고 있다.

일곱째, 중등학교의 건설과 유지관리, 지역 또는 국가계획에 대한 참여, 소비자보호 등은 7개국에서 인정되어 왔다.

여덟째, 영화관은 6개국에서 허용하고 있다.

아홉째, 중등학교의 사무직, 교사 또는 기술직, 항공운송 등은 4개국에서 인정하고 있다.

열번째, 고등교육시설의 건설과 유지관리는 1개국에서 허용하고 있다.

위에서 살펴본 바와 같이 구라과대륙의 국가들은 유럽통합과 세계화의 추세에도 불구하고 광역단위 국가기관의 지방자치단체화, 지방자치권능의 강화, 중앙통제의 완화, 지방공무원의 증가 등으로 지방화가 꾸준히 추진되고 있다. 구라과대륙에 있어서의 개혁의 언어는 거의 보편적이며 分權化(decentralization), 非官僚(debureaucratization), 非規制化(deregulation), 그리고 능률성, 책임성 및 접근성이 바로 그것이다. 또한 비즈니스 관행 및 경쟁 도입, 융통성 부여, 수요자 또는 사용자의 자율규제와 지방정치인의 역할보다 消費者選擇(consumer choice)의 확대 등이 강조되고 있다(Batley, 1991 : 222).

이는 어떻게 하면 공공서비스에 대한 주민수요에 능률적·경제적·민주적으로 대응하느냐의

관점에서 제기되는 것으로서 분권화와 서비스 수요에 적용한 서비스(responsive service delivery), 고품가 서비스(high quality service), 주민에 대한 접근성(closeness to the public), 그리고 지방민주주의의 양양(the enhancement of local democracy) 등의 필요에서 추진되는 것이다(Batley, 1991 : 7). 마치 隣接國家들이 통합의 길을 걷더라도 가정의 중요성이 줄지 않는 것처럼 세계화가 진행되어도 지방자치단체의 중요성은 결코 減殺되지 않는다고 말할 수 있다. 룩셈부르크와 같은 인구 38만의 작은 나라가 유럽통합의 추세속에서도 최근에 지방의 회나 지방주민이 발안한 사항을 주민투표에 붙이도록 하는 규정을 지방자치법에 신설한 것은 주민의사의 중요성, 즉 풀뿌리 민주주의의 중요성을 시사하고 있는 것으로 해석된다.

II. 韓國地方自治의 現況과 課題

전술한 바와 같은 세계화, 민주화와 다원화의 추세속에서 한국은 지방의회의 재구성으로 지방자치를 30년만에 부활시켰고 1995년 6월까지의 각급 지방자치단체의 장까지 주민이 直選하도록 함으로써 본격적인 지방자치시대를 열게 되었다. 지방자치법을 개정하여 3단계 정부 단위간의 사무배분을 구체화한 것이라던가 地方讓與稅制를 도입하여 지방재정수입을 보강한 것도 지방자치를 本軌道에 올려 놓은데 중요한 기여를 하고 있다. 지방의회에 행정사무감사권과 조사권을 부여한 것도 주민대표기관으로서의 감시·비판기능의 발휘를 통하여 지방자치의 건전한 발전을 도모한다는 견지에서 긍정적으로 평가할만하다.

그러나 이와 같은 進一步한 제도에도 불구하고 한국의 지방자치는 선진국과 비교할 때 몇가지 기본적으로 未洽한 점이 있다.

첫째로, 中央統制의 實質的 強度를 좌우할 인사권의 귀속에 있어서 아직도 중앙정부의 몫이 적지 않다는 점을 들 수 있다. 지방자치단체의 장은 주민이 公選하지만 지방자치단체의 執行部首長은 국가가 임명하도록 규정하고 특별시·광역시와 도의 실·국·과장을 여전히 국가공무원으로 포함함으로써 광역자치단체의 고급참모 또는 중간계층 뿐만 아니라 시·구·군의 부시장, 부구청장과 부군수까지 모두 중앙정부에 服從하게 한 것은 운영여하에 따라서는 지방자치단체의 자주성과 자율성을 크게 저해하는 요인으로 작용할 수 있을 것이다.

물론 기초적 자치단체의 집행부수장은 과거와 같이 지방공무원으로 보하게 되어 있으나 개정 지방자치법에 의하여 최초로 선출된 시장·군수·구청장의 임기만료일까지는 일반직 국가공무원으로 보하게 함으로써 적어도 首長公選制 導入 第一期에는 기초단체의 부수장에 관한 한 종전보다 후퇴한 제도를 시행하게 되었다.

혹자는 지방자치단체가 많은 국가사무를 위임받아 처리하므로 국가공무원이 배치되어야 한

다는 논리를 전개할지 모르나 機關의 自己選任原則을 고려하거나 많은 선진국이 국가의 위임 사무가 있더라도 그 처리는 당해 지방자치단체가 임용한 공무원이 담당하는 예를 보더라도 장차 개선이 불가피할 것이다.

영국, 미국, 호주, 캐나다, 뉴질랜드 등 영미계국가에서는 지방자치단체의 개념으로서 당해 단체의 공무원이 주민의 선거에 의하거나 선거에 의하여 취임한 공무원에 의하여 임명될 것을 요건으로 하고 있고, 과거에 많은 국가공무원을 지방자치단체에 배치하였던 일본에서도 제2차 세계대전 후에 지방공무원으로 거의 單一化한 사실을 참고할 필요가 있을 것이다.

지방자치의 근본이념에 비추어 지방자치단체에 대한 국가의 감독은 인사권의 행사에 의하기보다 재정적 수단과 법률적 수단, 그리고 기술적 지도와 사무관리에 관한 조언 등을 통하여 행하는 것이 바람직할 것이다.

둘째로는 지방자치의 실질적 범위와 관련하여 한국의 지방공무원수는 국가공무원수보다 상대적으로 현저히 적은 점을 들 수 있다.

총무처의 통계에 의하면 1991년 1월 1일 현재 국가공무원수는 군인을 제외하고 553,104명이 되는데 지방공무원수는 286,697명(지방교육직 54,822명 포함)으로서 인구 약 860만명의 스웨덴이 약 120만명, 인구 약 500만명의 덴마크가 478,658명, 인구 5,756만명의 영국이 약 300만명의 지방공무원을 보유하고 있는데 비하여 훨씬 적다. 물론 이들 나라의 지방공무원수 가운데는 非常勤職이 포함되어 있으나 상근직만 하더라도 스웨덴이 약 528,000명, 영국이 약 200만명이나 된다. 이와 같은 계수는 곧 지방자치단체가 수행할 수 있는 자치행정의 범위와 행사할 수 있는 자주적 인사권의 범위를 나타내 주는 것으로서, 아직도 한국의 지방자치가 뒤떨어져 있다는 사실을 입증한다. 이는 선진국과는 달리 지방자치단체내에 있는 초·중·고등학교 교원 약 26만명과 지방경찰공무원 약 9만명이 국가공무원으로 되어 있다는데 그 주된 원인이 있는데 지극히 중요한 교육과 경찰행정에 대한 민주적인 주민통제를 배제 또는 약화시킨다는 점에서 再考를 요한다. 또한 이와 아울러 선진국의 추세를 보더라도 향후 지방자치단체의 사회복지서비스를 대폭 확충해 나갈 필요가 있을 것이다.

셋째로는 3단계 정부단위간 사무배분이 아직도 不適當하고 不明確하다는 점을 들 수 있다.

지방자치법과 동법 시행령에 의하면 과거의 包括的 配分方式에서 벗어나 個別的 指定方式에 가까운 具體的 羅列方式을 채택하고 있다. 따라서 지방자치단체의 기능과 사무에 관하여 비교적 구체적인 규정을 두고 있어 사무배분방식에 관한 한 획기적인 향상을 가져왔다고 할 수 있다. 그러나 아직도 同種의 자치단체는 규모와 능력을 고려함이 없이 획일적으로 배분한 점, 기초적 자치단체에 배분할 사무가 광역적 단체에 배분되거나, 역으로 광역단체에 배분할

사무를 기초단체에 배분할 것이 있는 점, 上層團體와 하층단체에 중복하여 배분한 것이 있는 점, 더 중요하게는 지방자치법에 규정한 사무배분의 내용과 각종 특별법에 규정한 사무배분의 내용에 차이가 많은 점, 특별법 자체가 사무의 귀속에 관하여 모호하게 규정한 것이 있는 점, 특별법을 기준으로 하는 경우 국가의 기관위임사무가 많아 지방의회의 관여가 배제되고 지방자치단체의 장이 국가행정기관의 지위에서 처리하게 되는 경우가 많은 점 등에서 여전히 문제가 常存하고 있다.

이와 관련하여 3단계 정부단위간의 경비부담이 사무 사업의 성질이나 책임주체 및 책임정도에 따라 적정하고도 명확하게 이루어져야 하나 아직도 사무의 귀속과 경비부담주체 및 비율이 분명하고도 합리적으로 규정되지 않아 혼란과 불일치를 야기하고 있다.

넷째로는 지방자치단체에 대한 국가의 감사가 과잉상태에 있는 점을 들 수 있다. 현재 지방자치단체의 집행기관에 대해서는 당해 지방의회의 감사와 감사부서에 의한 감사 등 內部監査 이외에 중앙 각부의 職務監査를 비롯하여 감사원의 감사와 국회의 국정감사 등 外部監査가 시행되고 있다. 지방행정에 낭비와 비리가 발생하는 것을 방지하고 행정의 민주성과 효율성 그리고 공정성과 합법성을 보장한다는 견지에서 감사제도는 필수적이며 따라서 이를 철저하고도 효과적으로 실시할 것이 요청된다. 그러기 위하여 자체감사 뿐만 아니라 보다 전문화된 요원들에 의한 면밀한 외부감사도 어느 정도는 필요하다. 그러나 외부기관에 의한 過剩監査나 과잉통제는 受監에 많은 인력과 시간을 소모케 함으로써 오히려 능률을 저하시킬 뿐만 아니라 지방자치단체의 자주성과 자율성을 크게 침해할 우려가 있으므로 가급적 자치단체의 내부감사에 그 충실을 기하도록 하고 외부감사는 필요최소한도에 국한하도록 할 것이 요구된다. 그러한 견지에서 선진외국처럼 지방자치단체에 대한 감사원 감사는 會計檢査에 중점을 두고 사무감사는 지방행정에 관련된 중앙정부에 맡기는 것이 바람직하다. 또한 국회의 국정감사도 중앙정부와 그 산하단체에 한정하고 지방자치단체에 대한 국가 위임사무감사는 중앙 각부에 일임하는 것이 타당하다. 특정자치단체의 국가위임사무에 문제가 있다면 국회가 직접 당해 단체를 상대로 감사할 것이 아니라 이를 감독하는 관계부처를 상대로 국정감사 또는 국회정책질의를 통하여 책임추궁을 하면 될 것이다. 이는 조직의 원칙이나 지방자치의 근본이념, 그리고 선진각국의 방식에 비추어 보아 의문의 여지가 없다. 지방자치단체와의 관계에서 국회는 立法的 統制에 중점을 두고 行政的 統制는 행정부에서 책임을 지도록 하는 체제를 확립하는 것은 비단 행정의 효율화를 위해서 뿐만 아니라 국가와 광역자치단체와 기초자치단체간에 권력의 적정배분을 기한다는 견지에서도 필요하다고 하겠다.

요컨대 감사 등 수단을 통하여 중앙통제를 강화하는 것보다 앞으로는 지방자치단체의 행정에 대한 주민통제와 住民審判을 강화하는 방향으로 移行하는 것이 바람직한 것이다.

다섯째로는 대다수 지방자치단체의 자주적 사업결정의 폭이 협소한 점을 들 수 있다.

지방자치단체는 지방의 공공사업을 국가와 별개의 法人格을 지니는 단체가 스스로의 의사에 입각하여 수행하는 것을 의미하므로 名實相符한 자치가 되기 위해서는 무엇보다도 사업의 선택을 자유롭게 할 수 있는 財政的 保障이 되지 않으면 아니된다.

그러나 한국의 지방재정현황을 살피건데 總量的으로는 그간 규모면에서나 자립도면에서 많이 향상되었으나 團體別로는 대도시와 일부지역을 제외한 대다수의 단체에서는 여전히 自主的 決定權을 행사할 수 있는 여지가 매우 제한되어 있는 것을 알 수 있다.

지방자치단체의 1993년도 일반회계 및 특별회계예산을 보면 純計規模로 총액 32조 7천 2백억원 가운데 지방세가 30.3%, 세외수입이 36.1%, 지방채가 10.5%에 이르고 서울시는 96.5%, 광역시는 약 90%에 도달하고 있으나 군의 경우는 약 43%에 그치고 있다. 일반회계의 경우만 보면 전체자립도는 약 70%, 서울시가 약 98.7%, 광역시가 약 90%이나, 군의 경우에는 약 34.1%에 불과한 것을 알 수 있다.

그러나 문제는 이와 같은 형식상의 자립도보다는 세입과 세출의 구조면에서 중앙 또는 상층단체에서 보조사업 등을 통하여 사실상 결정권을 행사한 사업의 경비와 인건비, 기본사무비, 채무상환비, 기타 法定經費를 제외한 財源, 즉 자주적 결정을 할 수 있는 사업의 재원이 과연 얼마나 되는가 하는 것이다. 대도시와 도시 그리고 상대적으로 부유한 경기도와 일부 군을 제외하고 대부분의 소도시와 군은 자치사업재원이 매우 빈약한 상태에 있다.

이와 같은 상태 아래 있는 자치단체에 관한 한 지방자치는 形骸만의 것이 될 가능성이 있으므로 지방교부세의 法定交付率을 인상한다든가 국고보조금의 包括化 또는 지방교부세로의 전환을 도모한다든가 할 필요가 있을 것이다. 한국의 지방자치가 실질적으로 일부지역에 국한되지 않고 모든 지역에서 보편적으로 이루어질 수 있기 위해서는 財源配分面에 특단의 조치가 있어야 할 것이다.

상술한 바와 같이 세계화와 지방화가 동시에 진행되고 있는 시대에 즈음하여 이제 막 지방자치의 본격적 실시기에 접어들고 있는 한국으로서는 민족통일의 시대에 대비하기 위해서라도 民主統一의 力量을 효과적으로 함양할 수 있는 보다 알찬 지방자치를 펼쳐 나가도록 제도 및 운영면의 꾸준한 개선·보완을 해야 할 것이다.

參 考 文 獻

한국지방행정연구원 (1986), 「각국의 공무원제도 비교」.

Batley, Richard & Gerry Stoker (1991), *Local Government in Europe : Trends and Developments*, London : Macmillan Education LTD.

Harloff, Eileen M. (1987), *The Structure of Local Government in Europe*, Hague : International Union of Local Authorities.

Hampton, Willian (1987), *Local Government and Urban Politics*, London and New York.

Fact Sheets on Sweden (1992), *Local Government in Sweden*, Sweden.