

中央集權化와 地方自治에 관한 研究 ——權力構造的 側面을 中心으로——

金 宇 城
行 政 學 科
(1986. 4. 30. 접수)

<요 약>

지방자치는 현재 이론의 면에 있어서 뿐만 아니라 실천의 면에 있어서도 사람들이 대단한 관심을 가지게 되었다. 학문연구의 분야에서 이 문제는 제과학의 공유영역으로 된듯이 보여진다. 법학, 정치학, 행정학, 재정학, 역사학 등을 비롯하여 경제학, 사회학, 사회심리학, 민속학, 도시공학, 개발학 등에 이르기까지 많은 과학이 지방자치를 그 연구대상으로 선택하고 있으며 분제 그 자체가 다양한 측면을 포용하고 있는 사실을 이해할 수 있다. 실천의 면에 있어서도 자치의 주민운동의 번벌, community center의 등장, civil minimum의 요구, 일상생활의 전개치리, 공해방지, 자연환경의 보전과 생활환경의 개선등 종래와는 다른 양상의 지역문제가 새로운 초명을 받고 있다. 이론, 실천, 양면에서 문제해명의 방법은 상호 밀접한 관련을 가지고 있으며, 지방자치의 의미와 활동을 중핵으로 한 종합적인 학문체계가 필요하게 된 것이다. 특히 고도성장기에 있어서 경제적인 효율성과 균질성, 획일성의 추구는 중앙과 지방과의 행정사무의 재분배, 기관위임사무, 광역행정, 보조금행정 등을 통하여 국가중심의 중앙집권적 통치구조를 다시 강력하게 만들고, 동시에 지방에서는 그 귀결로서 도시문제, 환경, 공해문제, 파소 과밀문제 등의 심각한 사회문제가 야기되었고 여기에서 국민, 주민의 생존과 기본적인권 및 민주주의 옹호의 관점에서 지방자치제도의 절민직인 수정 내지 재검토가 촉구되는 것이다.

A Study on the Administrative Centralization and the Local Government.

——with some emphasis on the aspect of power system——

Kim, Woo-Sung
Dept. of Public Administration
(Received April 30, 1986)

<Abstract>

The issue of local government is drawing uncommon interest among people engaged in the fields related with it theoretically or practically, which has led its study into the dimension of interdisciplinary research.

This scientific object assumes such a multifarious aspect that sciences of law, politics, administrative management, history, economics, sociology, socio-psychology folklore, urban technology, and development have chosen this phenomenon as their research object. Even on the level of its practise, a new type of activities quite different from the conventional one draws our attention,

for example, the activated movement of inhabitants, the establishment of community center, a demand for civil minimum, the purification of sewage, the preservation of natural environment and the promotion of human environment.

These practical matters are so closely interrelated with theoretical approaches that a macho scientific system is required to conduct this interdisciplinary tasks.

Economic efficiency, standardization accepted as an indisputable virtue during the high economic development stage, has caused the redistribution of financial affairs between the central and local government public administration covering wide area and local government on subsidies. While these contributed to strengthening the central government power, these resulted in urban problems, pollution and the unbalanced distribution of inhabitants.

These social phenomena demand us to reconsider and revise the local government to a great extent in the light of survival of inhabitants, human basic rights and defense of democracy in its best sense.

I. 序 論

人間은 혼자서는 살아할 수 없는 社會的인 存在로서 사람들은 有史以來 集團을 이루어 生活하여 왔으며 農耕文化가 發達하고 定住하기 始作한 이후에는 部落과 도시등의 地域的 集團(地域協同體)을 形成하여 共同生活을 영위함으로써 共同으로 解決하지 않으면 안될 일들은 協同體構成員들의 相互協力에 의하여 解決하였던 것이다.

물론 이러한 地域的인 일들은 時代에 따라서 또한 社會的 經濟的 背景의 差異에 따라 變遷하여 왔던 것으로 原始的인 農耕社會에서는 그 內容은 農路나 관개용수로의 정비, 祭禮 등 비교적 단순한 事務였을 것임에 틀림없다. 그러나 社會機構가 複雜화된 현대에서는 防犯, 消防등 治安維持의 作用, 진계처리, 道路公園, 醫療施設 등과 같은 便益施設의 提供 學校, 市民會館등의 文化 및 教育施設의 開設등 地域的인 일은 內容도 多元化하고 多樣化되어졌던 것이다. 地域의 治安을 維持하고 사람들의 健康을 지키고 福祉를 增進하는 등 地域團體의 秩序와 調和를 維持하기 위하여 必要한 일들은 모두 다 여기에 포함되는 것이다.

이러한 共通的인 일의 處理가 바로 地方行政인 것이다. 이러한 意味에서 地方行政은 人間의 生存과 더불어 自然的으로 發生하여 왔던 것이며, 地方行政은 國家의 成立以前부터 存在하였다고 볼 수 있는 것이다. 그러나 近代的인 概念의 地方自治는 이러한 地方行政의 自治的인 一般的 處理를 뜻하는 것이 아니고 그것은 國家라고 하는 地域을 포괄한 강력한 政治團體가 成立한 後에 國家의 테두리내에서 運營되는 地方行政을 意味하는 것이다.

即 國家에서 地方行政을 施行하는 경우에는 크게 두가지로 나누어진다. 하나는 國家權力이 強大하여 모든 權力을 상각한 中央政府가 自體의 官吏를 各地에 파견하고 國家自身的 寸으로 統一의로 地方行政을 實施하는 方式이고(中央集權), 다른 하나는 國家가 그 權力의 一部를 地方에 分讓하여 地方住民이 自主的으로 地方行政을 處理하는 方式이다(地方分權). 전자를 官治, 후자를 自治라고 하지만 특히 地方의 政治나 行政을 地域의 住民에 맡겨서 住民의 意思와 責任으로 處理하는 것이 地方自治인 것이다.⁽¹⁾

따라서 地方自治를 한미더로 表現한다면 各地域의 住民生活에 밀접히 關連된 地域의 共通的인 일을 國家의 行政으로부터 떼내어서 地域住民의 意思의 責任에 근거하여 自主的으로 處理하게 하는 地方行政인 것이다.

地方自治의 概念은 通常 住民自治와 團體自治의 두가지 要素로 이루어지고 있으며 住民自治는 地方行政

(1) 加藤一明, 外, 「現代의 地方自治」, (東京, 1979) p.71

을 中央政府의 干渉으로 부터 벗어나서 그 地方의 住民의 意思로서 自主的으로 처리하는 것으로 政治的 意義에 있어서의 自治를 말하는 것이다. 이에 對하여 團體自治는 國家로부터 獨立한 法人格을 가진 地域團體를 設想하고 그 地域團體로 하여금 地方行政을 맡게하는 것으로 法律的 意義에 있어서의 自治를 말하는 것이다.

住民自治의 實現에는 國家로부터 獨立한 團體를 設置하고 地域이 一體가되어서 地方行政을 처리할 必要가 있는 것이다. 團體自治는 그러한 意味에서는 住民自治를 實現하는 不可缺한 手段인 것이다. 그러나 團體自治가 認定된다고 하여 當然히 地方自治가 完成되는 것은 아니다. 國家로부터 獨立한 地域團體가 存在하더라도 地域團體의 政治나 行政에 관한 意思形成에 대하여 住民의 參與가 不充分하다면 住民을 위한 地方行政의 實現은 바랄수가 없는 것이다. 地方自治에 있어서 住民自治와 團體自治는 自動車의 두 바퀴의 같은 것으로 이 두 要素가 갖추어 질 때에야 비로소 地方自治는 完全하게 되는 것이다.⁽²⁾

地方自治의 원칙은 地方協同體가 그의 構成員相互間의 自助와 連帶에 의하여 地域의 共同事務를 自主的으로 解決하는데 있는 것이다. 이러한 自治行政은 人類歷史와 더불어 오래되고 近代國家의 成立以前부터 存在하여 왔던 것이나 普通 地方自治라고 하는 경우에는 近代國家에서 確立된 地方分權의인 地方制度를 뜻하고 있는 것이다. 모든 近代國家들은 어떤 形態이던 地方自治制度를 가지고 있었으나 그 制度의 具體的인 形態는 各國의 政治的 社會的 事情의 差異에 따라 相異한 樣想을 이루고 있는 것이다.

예를 들면 英國은 住民自治의 慣行이 대단히 오래되고, 11世紀 諾曼征服에 의하여 統一國家가 出現되기 以前의 Anglo-saxon 時代로 부터 存在하여 각 촌락이나 教區 單位에서는 住民全體가 參加하는 住民總會가 地域의 共同事務의 처리를 담당하고 있던 것이다. 住民自治의 傳統이 強하게 뿌리를 내리고 있었다고 보겠다.

그러나 近代의 地方制度는 1835년의 都市團體法(Municipal Corporation Act) 1888년의 地方自治法(Local Government Act)등에 基礎를 두고 있는 것이다. 英國의 近代法制에 있어지는 中央의 議會가 絶對的인 即 全能의 權限을 가지고 있는 關係로 「地方自治體는 法律에 의하여 權限이 부여되지 않는限 아무일도 할 수 없다」는 것이다. 英國의 自治體의 權限은 法律에 의하여 個別的으로 創設되어진다는 것이다. 이것을 大陸系國家의 地方自治와 比較한다면 大陸系國家에서는 地方自治體는 地方行政에 관하여 包括的인 權限을 가지고 있었으므로 形式的으로 보는 限에서는 英國의 地方自治는 어느 程度 限定的이었던 것이다.

그러나 現實的인 運營面에 있어서는 自治體에 대한 個別法에 의한 授權은 상당히 廣絶한 것이었다. 英國 社會에서는 오랜 傳統과 經驗에 의하여 勿論우어진 住民自治의 意識이 強하게 支配하여 地方行政의 처리는 住民 固有의 權利라고 생각 되었다. 法律에 의하여 일단 授權된 事項에 대하여는 自治體가 住民自治의 原理에 即應하여 自主的으로 처리할 수 있었다 것이다. 大陸系 여러나라에서 施行되고 있는바와 같은 自治體에 대한 中央政府의 後見的 監督은 진려 볼 수 없는 것이다. 英國의 地方自治는 오랜 傳統은 背景으로 상당히 強力한 實質的 基礎를 가지고 있는 것이다.

이에 대해서 國王이나 封建領主의 權力이 強大하였던 프랑스와 獨逸에서는 英國에 比해 地方自治는 내적으로 低調하였던 것이다.⁽³⁾

프랑스의 近代의 地方自治는 1789년의 大革命에 있어 改組의 하나로서 地方制度가 再編되고 各 道, 市등에 公選에 의한 議會가 設置된으로써 始作되었던 것이다. 革命前 프랑스의 國土는 封建領土로 分割되어 領土에 따라서 多樣한 支配形態가 이루어져 있었으나 國家의 統一과 民主化를 도모하기 위해서는 地方自治를 統一 및 劃一化 하는 것이 重要하다고 생각하였던 것이다. 이것이 地方自治의 改組을 促進시킨 原因이 되었다 것이다.

獨逸의 近代의 地方自治는 1808년의 Stein (1757~1831)에 의한 Prussen 市制의 制定에서 見유된다. Stein 改革의 目標은 Napoleon 戰爭의 敗退에 의하여 고통을 받은 Prussen 을 再建하기 위해서 地方政治

(2) 同, p. 72

(3) 中世自由都市와 自治, 大陸의諸國家에 있어서도 11세기이후 商工業이 發達하여 都市가 번영하게 됨에 따라 都市에서 는 交易의 自由를 비롯하여 市民의 自由가 증進되게 되었다.

에의 國民의 參加에 의하여 國民의 公共精神을 함양 함으로써 愛國心을 高揚하는데 있었던 것이다.

이와 같이 프랑스나 獨逸의 近代의 地方制度는 모두 強力한 統一國家 統合의 手段으로서 國家에 의하여 創設되었던 것이다. 그러한 關係로서 地方自治는 것은 國家로부터 形式上으로 獨立된 地方團體의 設權이 認定되고 여기에서 地方行政을 運營토록 하는 이른바 團體自治를 가르킨다고 理解되고, 住民自治의 要素는 充分히 意識되지는 않았던 것이다. 地方團體는 國家行政의 末端機構로서 國家行政의 장치로 간주되었던 것이다.

프랑스에서는 知事들은 住民의 公選이 아니고 中央政府의 任命制로 되어있다. 또한 獨逸에서도 地方團體가 施行하는 事務에는 地方團體가 自主的으로 行하는 固有事務와 國家로부터 委任된 委任事務로 나누어져 委任事務에 내하여는 國家에 強力한 監督權이 留保되어져 있었던 것이다. 大陸型의 地方自治는 團體自治에 기울어서 住民自治의 要素가 比較的으로 微弱한 半官治的 制度였던 것이다.

이와 같이 地方自治에 關한 制度나 그 理念은 國家에 따라서 상당한 差異를 이루고 있는 것이다. 그러나 그것이 保障하는 自治의 程度나 內容은 비록 相異 할지라도 近代國家는 대부분이 地方自治를 施行하고 있었던 點으로 미루어보아 近代國家에 있어서 地方自治가 必要 하였던 理由를 理解하게 되는 것이다.

現代의 地方自治는 中世유럽의 都市의 自治의 比較하여 보면 그 특성이 明白해 진다. 卽 中世自由都市의 目標은 封建領主에 의한 專制의 抑壓을 排除하고 交易의 自由를 中心으로 한 市民的 自由를 지켜서 都市에 있어서의 商工業의 繁榮을 期待하는 것이었다. 中世의 自由都市는 領主의 權力에 對抗하여 市民的 自由를 確保하기 위한 政治的 防波堤였던 것이다.⁽⁴⁾

이에 比하여 市民革命以後에 成立한 近代國家에서는 國家自體가 國民主權의 原理下에 國民을 代表하는 政府를 가시고 國政은 國民의 總意에 근거하여 施行되게 되었다. 그리므로 地方自治는 中央政府에 對抗하는 政治的 機構가 될 수는 없었다. 그럼에도 불구하고 現在 地方自治가 尊重되지 않으면 안되는 理由는 무엇인가? 現代의 地方自治의 意義와 그 役割을 올바르게 認識하기 위해서는 무엇보다도 먼저 이 點을 解明하는 것이 重要的 것이다.

近代國家에서 地方自治를 必要로 한 것번째의 理由는 地方行政의 民主化이다. 一般的으로 權力이 民主化 되더라도 權力의 과도한 集中은 專制를 낳는다. 이것을 地方行政의 側面에서 본다면 中央 政府가 民主的 正當性을 가진다고 하더라도 膨창된 中央의 官僚機構에는 地域의 狀況이나 末端의 要望이 증체로 침투되지 못한다. 地方行政의 官治方式은 劃一的이어서 地域特性에 대한 상세한 配慮가 排除되는 경우가 허다하다. 또한 本質的으로 보아서 中央의 官僚에 의한 他律的인 住民支配는 住民의 疎外感을 낳으며 自由와 參加를 希望하는 人間의 本性에도 違背된다. 地方自治의 保障은 地方行政을 民主化 하여 地域住民의 自立과 連帶로서 人間性이 풍부한 地域創造를 이룩하는데 도움이 되는 것이다.

둘째번의 理由는 住民에게 밀착된 住民本位의 展開이다. 地方行政은 원래 地域住民의 日常生活에 깊이 관련을 가지는 共同의 事務를 適切히 처리하여 住民福祉에 기여하는 것은 그 任務로 하기 때문에 地域住民의 福利에 더욱 더 도움이 되도록 運營되는 것이 바람직스럽다.

그러나 中央集權制下에서 中央政府에서 파견된 官吏가 地方行政을 담당하게 되면 그들은 地方事情에 어둡음뿐만 아니라 더욱기 自身을 任命하여 준 中央政府의 意向을 重視하여 地域住民의 意見이나 切實한 要項을 충분히 察覺할려고 하지 않는다. 이에 反하여 自治方式에 의한 경우에는 地域住民自身이 自己의 責任과 判斷으로 連帶하여 事務를 臨하는 것임으로 地域의 實情에 맞는 措置의 推進에 진력 하는 것이다. 그리하여 地方行政에 있어서는 住民에게 밀접한 關係가 있는 地方團體에 可能한 限 廣範한 政策選擇의 여지를 認定하여 住民이 要望하는 施策 기운메에서 緊要度가 높은 切實한 要求를 優先的으로 選擇하여 實施할 수 있는 自治的인 制度가 尊重되게 되는 것이다.⁽⁵⁾

오늘날 地方自治의 最大의 長點은 行政과 住民間의 親近性을 確保하여 住民의 自助와 連帶의 精神에 근거하여 地域의 需要에 適應한 行政을 營爲할 수 있도록 追求해 나가는데 있는 것이다.

(4) 辻清明, 「日本の地方自治」, (岩波新書, 1984), pp.93~95

(5) 同書, p.102

세 번째의 理由는 地方自治는 民主政治의 基礎이다. 國家全體는 民主主義를 育成하는 基本的인 土壤이다. 地域住民이 그의 創意와 研究에 根據하여 地域의 課題를 自主的으로 解決하는 訓練을 쌓으면 民主社會에 生長하는 市民으로서의 自覺과 公共精神이 형성되어 國政의 民主化에도 公헌하게 된다는 것이다.

이 點은 오래전부터 指摘되고 있는 것으로 예를 들면 J. Bryce (1838~1922)는 그의 著「近代民主政治」(1912)에서 地方行政에 대한 住民의 參加는「共同的 問題에 관한 共同的 利益 및 公共的義務 그리고 個人的 義務의 自覺을 市民에게 심어주어 이것을 正確 公正히 處理하려고 하는 關心을 가지게 하는데 도움이 된다」고 記述하고 地方自治는 民主政治의 最善의 學校이며 그의 成功은 最善의 保證人인 것이다」라고 하였다. 地方自治가 가지고 있는 教育的 效果의 適切한 指摘인 것이다.

이와같이 近代國家에 있어서의 地方自治는 中世自由都市의 그것과 같이 自治憲章에 의하여 國家로부터 政治的인 獨立을 獲得하여 中央政府의 支配나 權力和 對立抗爭하는 政治機構는 아니다. 물론 오늘날의 地方自治는 憲法과 其他 法律에 의하여 中央의 政府機構와 並存하는 行政機構의 하나로서 간주되는 存在이다. 地方自治行政은 國家行政과의 政治的인 對立 抗爭을 目的으로 하는 것이 아니고 中央政府와 協力하여 官治行政의 檢査를 고원하면서 地域의 實情에 即應하여 細細한 行政을 自主的으로 展開하여 地域住民의 基本的人權을 擁護하고 그의 安全과 福祉에 기여하는데 그 存在意義가 있는 것이다.⁽⁶⁾

現代의 地方自治는 住民의 安全과 福祉의 向上이라는 共同目標을 향하여 中央政府와 相互協力하여 適切한 機能分擔으로 公共 Service를 發展시키는 것을 使命으로 하지 않으면 안된다.⁽⁷⁾

地方과 中央의 協력을 말하는 것은「中央政府에 直結된 地方自治」라는 Slogan에 贊同하여 地方行政이 中央政府에 直結하여 恒常 그 意思에 從屬하여 國策遂行에 協力해야만 한다는 趣旨는 결코 아니다. 地方自治의 義務는 住民의 意向을 수렴하여 그의 創意와 考案을 살려서 行政의 執行과 自治體 經營을 推進하여 地域特性에 걸맞는 個性 있는 文化的인 地域社會를 만드는 데 있는 것이다. 그 過程에서 自治體의 政策이 때로는 中央政府의 政策과 抵觸될 때가 있는 것은 當然한 것이다. 예를 들면 中央政府가 高度經濟成長을 目標로 全國的으로 産業開發政策을 展開하였을 때 이것에 抵抗하여 地方自治體는 公害를 防止하여 住民의 生活防衛를 위한 觀點으로부터 環境保全을 強力히 主張하는 것이다. 이러한 措置는 地方自治의 本質的인 것으로 높이 評價되지 않으면 안된다. 이러한 地方獨自의 自主的인 自治行政의 展開는 때로는 中央의 政策에 反하는 경우도 있지만 長期的眼目에서 볼 때는 地域住民의 福祉에도 도움이 될 뿐만 아니라 國土全體의 調和된 發展에도 내단한 役割을 하게 되는 것이다. 여기에 地方自治의 現代的 役割이 있는 것이다.⁽⁸⁾

II. 地方自治의 構造

1. 地方分權的 地方自治

地方自治에는 住民自治와 團體自治의 두 가지가 있으며 그 思考方式의 土壤을 어디에 두는가에 의하여 國家의 地方自治行政의 形態는 달라지는 것이다. 英美系의 地方自治는 前者의 住民自治에 基礎를 두는 것으로 英國을 그 母國으로 하고 美國, 캐나다, 오스트랄리아 및 벨도로 스위스 등에서 施行되고 있다. 또한 戰後型으로서 西獨, 日本 및 우리 나라에서도 採用되었다. 물론 英美系 地方自治라 하더라도 國家에 따라서 그 形態는 同一한 것이 아니다. 그 同하지 않다는 것에 이 住民自治의 特徵이 있는 것으로 그 나라 그 地方의 特徵에 應하여 다른 形態가 採擇되어지고 있는 것이다. 그러나 이러한 國家들에 一貫되고 있는 思考方式은 지방자치를 民主主義의 土壤로서 내단한 존중하고 이것을 基本的人權의 하나로서 생각하고 地方自治行政은 거기에 사는 住民自身들이 담당하는 것이 當然하다는 것이다. 이것을 制度上으로 보면 一定

(6) 高寄昇三, 「地方自治の再發見」, (東京, 1978) pp. 33~36

(7) 現在一部の 地方自治體 가운데는 地方自治의 강력한 확립을 期하여 「都市憲章條例」를 당해 자치체의 最高條例로 制定하고 市民主權이나 市民의 基本的人權, 地方自治體의 固有權, 저항권 등에 의하여 中央政府와 대항할려는 움직임이 있다. 그러나 오늘날 地方自治가 아무리 重要하다고 할지라도 現代의 지방자치는 결코 국가로부터 독립한 층세의 자유도시와 유사한 지방자치의 存立을 승인하지는 않는다.

(8) 長野正郎, 「地方自治の展開」(東京, 1982), p. 10

地域에 사는 住民이 그 地域의 地方自治行政에 參加하는데 커다란 權限을 가지고 있으며 國家의 이에 대한 統制나 監督이 아주 적은 것이다.⁽⁹⁾

이에 대하여 프랑스와 이태리를 비롯하여 폴란드, 벨기에, 덴마크, 노웨이, 스웨덴까지 유럽大陸에 널리 施行되고 있는 것이 後者인 團體自治에 基礎를 두는 大陸系 地方自治行政인 것이다. 團體自治는 地方住民이 地方自治行政을 行하는 것이 元來 가지고 있는 權限이 아니고 中央政府가 이것을 認定함으로써 그렇게 된다는 思考方式에서 出發하고 있어서 制度上으로 보면 住民의 地方自治行政에의 參加權限이 가고 中央政府의 엄중한 統制나 監督을 받게 되어 있다는 것이다. 그러나 이들 國家들에 있어서도 모두 同一한 것이 아니고 그 原形은 프랑스이기만 大陸에서도 北쪽으로 갈수록 團體自治의 色彩가 적어지고 北유럽諸國은 英國의 制度에 가까와서 있다. 第二次世界大戰後 프랑스 西獨을 비롯하여 大陸諸國의 地方自治行政도 英美系의 制度에서 많은 영향을 받게 되었던 것이다.

英美系의 大陸系의 地方自治行政의 系譜와 그 대개의 特性은 概括하였지만 이것을 具體적으로 그 特徵別로 區別하여 보던 다음 세가지 點으로 要約이 된다.⁽¹⁰⁾

첫째는 英美系의 경우로 대부분의 경우 法律에 의하여 地方自治體의 權限이 個別的으로 定해져 있는 것이다. 그러므로 특히 무엇을 할려면 그것에 관하여 반드시 個別的인 法律을 必要로 하고 있다. 逆으로 말하면 「法律에 規定이 없는 것은 아무것도 할 수 없다」는 것이다. 이에 대하여 大陸系에서는 法律에서 一括하여 規定을 設定하도록 되어있다. 一括하여 權限이 定해지기 때문에 대단히 廣範한 權限을 가진 것 같이 보이고 「法律로 특히 禁止되어있지 않은 것은 무엇이든 할 수 있다」로 되어 있는 것이다. 이것은 重要한 兩者의 差異點인 것이다.

둘째는 中央政府의 統制 監督의 方法에 관해서이다. 地方自治內에서는 一定한 中央政府의 統制 監督을 받는 것은 地方自治體로서는 當然한 일이며 특히 國會에 의한 立法의 統制와 裁判所에 의한 司法의 統制는 當然히 받게 되는 것이다. 問題는 內閣 其他 行政機關에 의한 統制로서 이 點에서는 英美系와 大陸系는 전혀 相異한 것이 되어있다. 前者의 경우에는 무엇을 하든지 반드시 法律을 必要로 하고 있는 것으로 이러한 意味에서 立法의 統制는 強하지만 그러나 이 法律은 權限에 대한 確認인 것으로 立法化에 의한 權限은 크게 되고 行政機關에 의한 統制, 監督은 전혀 받지 않는 것으로 된다. 그런데 大陸系에서는 法律, 其他등으로 禁止되지 않는 일은 무엇이든지 할 수 있는 것으로 되어 대단히 큰 權限을 가지는 것 같지만 實際로는 法律 命令에 의한 禁止가 많으며 특히 이것을 行政機關에 의한 行政의 統制에 委任되도록 하고 있는 것이 많으므로 行政官廳은 地方自治體에 行政의 인 어나가져 統制, 監督을 하도록 되어있는 것이다. 英美系가 立法의 統制를 中心으로 하고 大陸系가 行政의 統制를 中心으로 하고 있는 것이 中央集權의 性格의 重要한 差異點인 것이다.

셋째는 英美系에서는 地方政治는 地方議會中心인 것이다. 이에 대하여 大陸系는 大統領制를 採擇하고 있다. 그런데 여기서 問題가 되는 것은 別途로 執行機關으로서 長을 두고 있는 大陸系의 國家에서는 議會에 대한 長의 權限을 대단히 強化하고 있어서 이 長은 主로 中央政府에 의한 任命의 形態를 取하고 있는 것이다. 換言하면 大陸系에는 地方政府의 機關으로 議決機關과 執行機關의 둘을 設置하고 住民을 代表하는 議會의 權을 弱화시키고 中央政府를 代表하는 執行機關의 權을 強化하여 中央政府가 統制와 監督을 하고자 하는 것이다. 住民自治 團體自治는 具體적으로는 앞서 言及한바와 같이 形成되어거지만 세가지 實際上的 差異點은 英美系諸國 大陸系諸國에 더같이 混合되어서 있는 경우도 있는 것으로 결국 兩나라의 自治行政을 區別하는 重要한 標準이 되는 것이다.

第2次大戰까지는 日本과 나찌獨逸, 팻쇼이내터 등과 같이 全體主義國家라고 일컫는 強力한 中央集權을 이루었던 一羣의 國家들이 있었지만 이들은 大陸系 地方自治가 極端적으로 變形되어 出現된 것으로서, 團體自治를 主體로 하고 있는 國家에서는 이의같은 強力한 中央集權國家를 만드는 危險이 큰 것이다. 아세아 및 中南美諸國, 其他 一部的 後進諸國에 있어서는 現在에도 完全한 獨裁的인 中央集權國家를 構築하고 있는

(9) 高寄好三, 前掲書, pp.102~104

(10) 同書, p.109

나라가 적지 않지만 이들 國家에 있어서는 大陸系 地方自治와는 關係없이 實質적으로는 小郡 地方自治가 存在하고 있지 않는 것이다.⁽¹¹⁾

英美系의 地方自治는 英國, 美國, 캐나다, 오스트리아, 스위스 등에 널리 퍼져 있어서 이것이 地方自治의 基本的인 形態로 되어 있는 것이다. 이 地方自治의 原型은 말할 必要도 없이 英國으로 「地方自治의 故郷」(The Home of Local Government)이라고 일컫어지는 것이다. 캐나다의 오스트리아는 英國으로 植民地로 부터 出發되었음으로 이러한 關係에서 그의 本國인 英國의 制度를 도입하였고 美國도 同樣으로 英國의 影響하에서 出發하였지만 오늘날에는 그것을 土著화하여 美國獨自의 地方自治를 發展시키고 있는 것이다. 그러나 이들 國家들은 모두 英國의 原型에 연유하고 있지만 스위스는 이들과는 전혀 다른 형태로 獨自인 住民自治의 制度를 形成하고 있는 것이다. 그러나 그 住民自治의 性格은 오늘날의 英國 및 美國 以上으로 철저하여서 스위스의 平和的 水世中立國의 기초는 그의 地方自治에 基礎하고 있는 것으로 推料된다.⁽¹²⁾

여기에서 좀더 具體적으로 住民自治에 기초를 두는 代表的인 例를 살펴보면 다음과 같다.

英國은 住民自治 곧 地方自治를 代表하는 國家라고 생각되고 있지만 그 住民自治의 制度가 실제로 施行되고 小 住民이 地方自治에 參加할 수 있게 된 것도 그렇게 오래된 일이 아니다. 즉 1835년에 都市團體法(Municipal Corporations Act)이라는 法律이 만들어져서 처음으로 都市에 있어서 만이 小 住民이 그 地方自治에 參加할 수 있게 되었다. 小單位地域社會에 있어서는 그 50년 후의 1888년이 되어 地方自治法(Local Government Act)이라는 法律에 의하여 겨우 住民自治가 施行되게 되었으므로 그때까지는 國王이 任命한 治安判事(Justice of pceace)가 있어서 이를 나스렸던 것이다.⁽¹³⁾

英國에 있어서 地方自治의 가장 크나큰 特徵의 하나는 「法律에 의하여 權限이 부여되지 않는한 地方自治體는 아무런 일도 할 수 없다」라는 原則에 따르고 있는 것이다. 이 原則은 캐나다, 오스트리아, 스웨덴, 덴마크 등에서도 보여지지만 이 原則을 따르는 國家들에서는 한번 이 法律에 의하여 權限이 形成되게 되면 바로 大膽的인 活動을 할 수 있게 되어 있는 것이다. 따라서 이 國家들에 있어서는 地方自治에 관한 法律이 形成될 때마다 그 權限이 擴大되었다고 할 수 있는 것이다.

英國의 地方自治體는 道(County), 特別市(County Brough), 市, 邑, 面, 洞(municipal Brough, Urban district, rural district) 教區(parish) 및 特別地方 公共團體(ad hoc authority)가 있으며, 特別市와 道는 同格으로 실제의 權限은 道以上에서 크고, 市, 邑, 面, 洞은 道를 細分하고 있는 地方自治體이고 教區라는 地方自治體는 小 邑을 細分하는 地方團體로서 市의 地方에만 限定되어 있다. 特別地方 公共團體는 다른 地方自治體를 總目的 地方公共團體라고 하는데 대하여 單 門的團體라고 하여 特定の 일만을 하기 위하여 設置된 公選의 機關을 가지는 地方自治體인 것이다. 地方自治體의 種類에 관하여서 英國의 커다란 特色이라고 할 수 있는 것은 普通 地方自治體사이에 가지고 있는 權限이 상당한 差가 있다는 點으로 特別市, 道, 市, 邑, 面, 洞의 順序로 地方自治活動의 크기가 다르고 特別市는 커다란 自治權을 가지고 있는 것이나, 公選의 長이 없고 地方議會가 議決機關인 同時에 執行機關을 겸하고 있다. 따라서 議會에서 選出되는 長은 議長으로서 市에서는 市長이라고도 불리우는 名譽的地位이고 그 議長과 더불어 모든 議員은 名譽職으로 經費 辦償以外の 報酬는 받지 않는다. 議員의 名譽職主義는 英國에 限하지 않고 歐洲諸國에 共通으로 되어있고 이 點 美國의 右給主義와는 對照的으로 되어 있다. 可能한 限 많은 사람이 政治的經驗을 쌓을 수 있도록 하기 위하여 議員數가 많은 것도 英國의 傳統인 것이다.⁽¹⁴⁾

그러나 英國에 있어서도 地方團體의 權限의 差라던가 道, 特別市의 權限의 紛爭 등으로 부터 地方制度改革의 必要性이 主張되어서 오랜 檢討의 結果 1965년 London 行政法이 實施되어 大 London 와 32 London 區(別名로 London 市가 있다)의 地方政府가 탄생하였다. 그리하여 다시 地方自治法改革에 의하여 1974년 4월 1일부터 新地方制度가 實施되었던 것이다. 新制度는 道와 市, 邑, 面, 洞(district)의 二段階制

(11) 注前明, 前掲書, pp.105~107.

(12) 後藤一郎, 他, 「各國의 地方自治制度」 pp.44~47.

(13) 戰後 英國의 행정사회의 이능~계 2 차례선후 중앙정부기관에 옮겨진 行政은 特別市 및 市로부터의 것은 配給, 가스 納稅, 座稅, 地方稅評價, 河川淨化, 配農場(등축) 特別市로부터의 것은 빈곤지의 구제 인가(밀크개조업자의 특별지정) 등이 있다.

(14) 後藤一郎, 他, 前掲書, p.71.

로 하고 大都市地區의 metropolitan County 其他의 地方에서는 non-metropolitan County 가 區域的(County) 自治體로 되고 그것을 細分하여 大都市地區에서는 metropolitan district, 그 以外에서는 district 라는 市, 邑, 面, 洞을 設定하여 그 數는 改定前의 $\frac{1}{3}$ 로 減少되었다. 이와같은 大改革이 行하여졌지만 英國의 傳統的 思考方式, 基本的인 制度는 그대로 있고 道, 市, 邑, 面, 洞사이의 行政事務配分이 明確히 되어 上下의 關係가 아니고 平等한 地位로 되어있다. 한편으로 教區의 權限은 多少 強化 되어 그내로 남게 되었다. 그 意味에서 英國의 복잡한 自治體의 形態는 整理, 統一되었지만, 傳統的 英國의 地方自治는 그로 因하여 도리어 強化되어진 셈이다.

英國이 「地方自治의 故鄉」이라 불리어지는데 대하여 美國은 「市政의 實驗室」이라 일컬어진다. 實驗室이라 일컬어지는 바와같이 英國은 이미 完成된 固定的인 地方自治制를 가지고 있지만 美國은 반복된 實驗에 의하여 漸次的으로 새로운 制度를 採擇하여 왔다. 美國은 50個州(State)로 이루어진 聯邦國家인 것이다. 따라서 州는 地方團體가 아니라 各州가 各各의 州憲法을 가지고 다른 地方制度를 가지고 있는 것이다. 이와같이 各州마다 다른 地方制度를 가지고 있음과 同時에 實驗에 應하여 점차적으로 새로운 制度가 採用됨으로써 美國의 地方自治는 복잡하고 混亂한 것처럼 보이기조차 하는 것이다.⁽¹⁵⁾

市政의 發達이라고 일컬어지는 바와 같이 美國에서는 都市는 地方自治의 中心으로 대단히 活潑한 活躍을 하고 있지만 한편으로는 County, 其他의 普通地方公共團體는 完全한 自治體라고 하기보다 州行政의 補助的인 活動 이외에는 하고 있지 않은 것이 보통이다. 더욱이 美國의 市(city)라는 것은 州에 따라서 다르지만 대체로 人口 2,500명 程度부터 市라고 부르고 있으며 州에 따라서는 250명 程度부터 市로 간주하고 있는 곳도 있다. 즉 人口의 若干의 集會이 있으면 이것을 市로 하여 大規模의 自治活動을 하도록 되어 있으나, 그 以外의 人口가 적은 地方은 거의 自治體가 없다고 하여도 좋은 상례로서 이러한 관계에서 美國의 County 다시 말하면 시골의 地方은 아직 「暗黑의 大陸」(dark continent)라고 일컬어지고 있다. 즉 그 地方들은 주로 州의 直轄로 되어 있으므로 末端까지 行政力이 미치지 못하는 것을 뜻하고 있다.

그러나 일단 都市의 경우가 되면 發見에서부터 自治的으로 되고 美國의 現在의 市의 特徵으로서 Home rule⁽¹⁶⁾나 選擇憲章制度가 있는 것이다. 대다수의 州에서는 都市가 만드는 地方政府의 形態 및 其他의 것을 定하는 市憲章을 自由로 만들거나 數種의 憲章 가운데서 좋은 것을 選擇하는 것이 可能하도록 되어 있는 것이다.⁽¹⁷⁾

現在 美國의 市政府에는 主要한 세가지 形態가 있다. 즉 美國에는 市長과 市議會가 함께 直接公選에 의하여 選出되는 市長市會制(1977년 25,000名 以上の 市 가운데 約 40%가 이 制度를 擇하고 있다.) 英國과 같이 委員은 選舉하여 그 委員이 議會를 構成하여 立法機關이 되고 同時에 그의 執行도 行하는 委員會制, 이 委員會制의 結核을 보완하는 美國의 獨特한 새로운 形態로서 생겨난 市議會支配人制, 또는 市支配人制(55%가 이 制度를 擇하고 있다.) 등의 세가지가 바로 그것이지만, Home rule 나 選擇憲章制度에 의하여 自身들의 市의 規模나 性格에 應하여 適當한 市政府의 形態를 決定할 수 있도록 하는 것이 널리 行하여지고 있다.⁽¹⁸⁾

美國地方自治의 特徵으로서의 또한 單一目的의 특별지명단체(Special district)가 많은 것을 늘 수 있다. 學校區特別公共團體를 비롯하여 砂防, 관개, 河川流域治水, 消防, 住宅, 道路, 上水道, 衛生, 保健病院等 모든 種類에 걸쳐서 各種別에 따라 區域이 들리는 地方自治體를 만들어 그것들이 각각 直接公選의 機關을 가지고 있고 稅金을 賦課하고 있어서 한 사람이 여러 種類의 다른 地方團體의 成員으로 되어 있는 것이

(15) 高宮昇三, 前掲書, pp.205~207.

(16) Home rule은 美國都市가 지방분제에 관하여 가능한限 州의 建議을 배제하고 市政府의 情狀, 其他를 自主的으로 訂정하는 것으로 19세기 후반부터 강력한 시민운동의 결과 얻은 성과인 것이다. 현재 35개 州에 이 制度가 있다.

(17) 選擇憲章制度란 市長市會制, 委員會制, 市支配人制의 세가지중에 어느하나의 市政府型을 決定하는 憲章을 선택하기 위한 것은 현재 6個州에 이 制度가 시행되고 있다.

(18) 市長市會制(mayor council system)란 市長의 權限을 強하게 하고 있는 強力市長制와 弱하게 하고 있는 弱力市長制가 있으며 前者는 大都市에 後者는 小都市에 많이 보여진다.

委員會制(commission plan)란 選출된 위원회의회를 구성함과 동시에 개별적으로 各人은 各行政部內의 長으로서 그 執行을 맡는다.

市支配人制(City manager plan)란 委員會制의 結核을 보완하기 위하여 생겨난 것으로 美國의 能率主義에 適合하여 發達하고 있는 경향이 있다. 市議會가 市政의 전문가를 支配人으로 고용하는 제도로서 현재에는 캐나다에서 유럽의 도시에게서도 확산되고 있다.

다. 이러한 현상이 너무 지나쳐 混亂을 일으키고 있으므로 이것을 整理統合할려는 努力도 하고 있지만 전체적으로 보아서는 도리어 增加하고 있는 형편인 것이다. 그 중에는 town이라고 일컬고 自治權을 가진 10명~20명 정도의 自治體도 있다.

그 외에 美國의 市議會의 議員의 數가 적은 것도 잘 알려진 事實이다. 그리하여 小數의 議員에게 높은 봉급을 支拂하도록 되어 있는 것은 英國이 議員數를 많이 하고 그것을 名譽職으로 하고 있는것과는 對照的인 것이다. 議員數가 적으므로써 그 代表性이 적게 되는 걱정도 있지만 그 대신으로 公選의 代表를 가진 많은 特別地方公共團體가 있고 또한 公選의 市職員도 많으며 PR의 전문職員을 두어서 市民들과의 연락에도 대단한 努力을 기울이고 있는 것이다.

몇차례 美國의 現在의 地方自治는 地方團體의 增大에 의하여 混亂을 일으키고 있는 것 같이 보이지만, 住民의 意思가 最大限으로 반영되고 있는 地方自治의 本來의 모습을 지니고 있으므로써 參考가 되는 點이 많은 것이다.

平和的인 民主國家인 스위스는 民主主義의 特徵으로서 두가지 點을 가지고 있다. 하나는 그의 民主主義의 原則은 國家보다 州(Canton)를 우선으로 하고 州보다 市, 村을 우선으로 하는 完全한 意味에서의 地方自治에 主眼을 두고 있는 點이다. 다른 하나는 直接民主制로서 大幅的인 直接請求制度를 採用하고 있어 사람들은 住民投票이라고 하는 最終發言權을 留保하고, 또는 때로는 先議의 方法에 의하여 最初에 發言하는 權利도 留保하고 있는 點이다.⁽¹⁹⁾

스위스도 聯邦國家임으로 各州(Canton)마다 憲法을 가지고 있고 그 憲法下에 地方制度가 形成되어 있으므로 州는 地方自治體는 아닌 것이다. 地方自治는 中央政府가 成立되기 以前에 活動하고 있으므로 거기서 부터 州가 形成된 다음 聯邦國家가 形成되어지므로써, 스위스의 地方自治는 극히 強한 權力을 가지고 있는 것이다. 地方自治體의 種類에는 市, 邑, 面, 洞에 해당하는 住民公共團體(Einwohner gemeinde) 외에 市民公共團體(Bürger gemeinde) 教會公共團體(Kirchengemeinde)를 비롯하여 學校, 救貧, 消防, 水道 등의 各種의 特別公共團體가 있으며, 이들이 전부 獨自的인 區域과 課稅權을 가지고 活動하고 있다. 이 點 美國과 대단히 비슷하지만 스위스에서도 이 統一을 이루지 못하는 混亂을 防止하기 위하여 最近에는 漸次로 住民公共團體단으로 統一하는 方向으로 나아가고 있는 것이다. 그러나 이들 自治體는 대단히 활발하게 活動하고 있는 것으로 中央政府의 官吏가 各州에 駐在하는 것을 禁止하고 있는 등 스위스의 地方自治를 토대로 하는 民主主義의 強함을 理解할 수 있다.

스위스의 또 하나의 特徵으로 지적되는 直接民主制度는 이것 또한 世界에 그 類를 찾아 볼 수 없는 獨特한 것으로 우선 대개의 地方自治體에는 住民總會가 있어서 이것이 議會와 同一하게 意思決定의 機關으로 되어 있는 것이다.

그러나 기다란 自治體로 되면 그 運營이 어렵게 됨으로 議會를 두고 있는 것이다. 그러나 이것에 對해서는 直接請求制度가 있다. 스위스에서는 모든 種類의 直接請求制度가 있어서 특히 住民發議權이나 住民投票權은 重要하게 行使되고 있는 것이다.

이와같이 스위스의 地方自治는 美國, 英國 以上으로 靚진 民主的인 地方自治制度를 가지고 있지만 그 形態는 이들 兩國과는 전혀 相異한 것이다. 그리하여 美國을 市政의 實驗室이라 한다면 스위스는 「地方制度의 研究室」이라고 할 수 있는 것이다. 地方自治體의 形態, 그 活動의 施行方法 등은 美國 以上으로 自由로 施行되고 있는 것이다.

스위스가 永世中立의 民主主義國家로서 存在한다는 것을 생각한다면 地方自治의 存在의 貴重함을 한층 더 確實히 理解할 수 있는 것이다.

2. 中央集權的 地方自治

大陸系의 地方自治는 프랑스가 그 原型으로, 이것은 舊獨逸과 이대리, 홀랜드, 벨기, 덴마크, 노웨이, 핀란드, 日本, 우리나라등 널리 施行되고 있는 것이다. 大陸系地方自治는 英美系의 그것에 比較하여 自治權

(19) 直接民主制는 住民總會와 같이 直接政治에 참가하는 것과 直接請求와 같이 한번 代表者로 하여금 一定한 權限을 委任하지만 最終的인 權限은 各人의 手に 留保하는 두 가지가 있다.

은 적으며 中央政府의 官吏가 地方團體 속에 있어서 이것은 統制 監督하는 傾向을 가지고 있다. 英美系 地方自治의 諸國에서는 自治體속에 한 사단이라도 中央政府의 官吏가 있다면 이것을 完全한 自治體라고 하지 않는다. 그러나 大陸諸國에서는 道知事級은 大統領 또는 國王이 任命하는 中央政府의 官吏이며, 市邑面洞長도 대부분은 大統領 및 國王의 任命으로 되어 있다. 이것만으로도 英美系 여러 나라들과의 差異가 明確하지만 실제의 운영에 있어서 中央政府의 地方團體에 對한 統制, 監督은 프랑스보다 希臘, 벨기, 이슬람, 덴마크, 뉴에이, 스웨덴의 순서로 地方自治化 되어 있다. 그러나 이 나라들의 中央集權의 傾向은 最近 점차로 弱화되고 특히 第二次大戰後에는 크게 變化되어진 것이다. 또한 이 國家들은 制度的으로는 中央集權이지만 政治的인 地方自治는 英美系諸國보다도 強하다고 보여지기 따라서 단지 制度만이 아니라 民主主義思想을 同時에 闡發할 必要가 있는 것이다.⁽²⁰⁾

近代프랑스의 地方制度의 가장 두드러진 特徵은 國家의 統一을 確保하는 일과 結合되어 있는 것이다. 1789년의 프랑스大革命까지는 全國이 各封建領土로 分割되어져 있고 그 이외는 憲章을 가진 團體自治를 施行하고 있던 都市, 州寺領등이 있어서 이것들이 混雜하여 存在하게 되어 封建制度를 溫存시키는 土壤이 되었던 것이다. 그러나 이것이 革命에 의하여 封建領土와 함께 붕괴되어 地方制度의 統一이 이루어져서 프랑스에서는 國家의 統一은 封建制度를 붕괴시키는 것으로 評價되었다. 또한 한편에서는 이 革命에 의하여 各處에서 抵抗(resistance)의 精神은 傳統的으로 계승되어 中央政府의 壓政에 대하여서는 예전의 封建제에 對한 것과 같이 反撥하는 氣風도 남게 되었다. 이와같은 關係에서 프랑스는 制度的으로는 中央集權의이지만 政治的으로는 地方自治的이라고 일컫어지고 있는 것이다.⁽²¹⁾

이와같이 프랑스의 地方自治는 維持되어 왔지만 第二次大戰後에는 특히 左翼勢力의 發展도 있어서 從來의 地方自治에 對한 反省이 일어나고 第四共和國憲法에 의하여 道知事は 中央政府의 下部機關의 役割인 執行하고 道政의 執行은 道議會議長(公選의 道議會에서 間接選舉에 의하여 選出됨)이 行하도록 되어있는 등 地方自治는 大幅의 으로 擴大되어졌던 것이다. 그러나 그 具體的인 施行法이 이루어지기 전에 1958년에 또 다시 憲法이 改定되어 第五共和國憲法이 制定되어 戰前의 形態로 되돌아가게 되었던 것이다.

이러하여 現在에 있어지는 知事は 中央政府가 任命하는 官吏인 同時에 道の 執行部로 되어 있어서 이 때문에 地方團體의 長이라고 하기보다 中央政府에 對한 奉仕의 概念이 強하고 公選인 市邑面洞議會에 대하여는 이것을 解散시킬 수 있을 뿐만 아니라 強力한 統制, 監督의 權限을 가지고 있다.⁽²²⁾

프랑스의 普通地方公共團體는 道(département)와 市邑面洞(Commune)으로 道議會는 公選에 의하여 選出되지만 그것에 의하여 決定된 意思를 執行하는 知事は 中央政府의 官吏이며 議會에 대해서도 強한 權力을 가지고 있으므로 完全한 自治體라고 말할 수는 없는 것이다. 市邑面의 議會는 公選으로서 그의 執行部가 되는 市邑面長들은 議會에서 選出되므로써 그 範圍에서는 完全한 自治體라고는 말할 수도 있으나 知事에 의하여 그들이 決定한 일은 무엇이든지 改正할 수가 있으므로 모든 行政에 관하여 知事の 統制를 받고 있는 셈이다.

市邑面洞은 英國과는 달리 그의 各各의 資格, 身分, 權限은 모두 同一함으로 Commune 으로서 똑같이 取扱되고 이 때문에 邑面이 市로 되고자 하는 일 없이 市邑面中에 60%는 500名 以下の 人口만을 포함하고 있을지라도 無理하게 合併하는 일은 일어나지 않는다. 작은 縣, 邑, 面에서 할 수 없는 일이 있다면 隣接한 區, 邑, 面이 協力하여 組合을 만들어 이것에 의하여 處理하려고 함으로써 地方에서는 이러한 組合이 내닫다 많다.

道는 프랑스革命時에 設立되어진 것이지만 그 機能의 內容과 實際는 中央政府의 下部機關으로 산주된다. 더욱이 最近에는 여러가지 目的에 依하여 數個의 道를 一單位로 取扱하되 이것을 가장 有力한 道の 知事が 統制하도록 하는 방향으로 나아가고 있는 것이다.⁽²³⁾

(20) 後藤一輝他, 前掲書, pp. 95~97.

(21) 同書, p. 101.

(22) 프랑스의 道知事は 道議會에 대해서도 知事서명인 政府命令으로 해산할 수 있으나 다음의 國會에서 承認을 얻지 않으면 인위므로 1874년 이래 그 예는 거의 없다. 市, 邑, 面, 洞의회의 예산은 정시적 고려에 의하여 審당히 行하여지고 있다. 특히 公산당이 多數를 占하고 있는 의회에 대해서는 이와같은 이를 免해 볼 수 있다.

(23) 프랑스의 regionalism은 各行政別로 數個의 道單位行政區域을 設치서 特定の 知事에게 그 權限을 부여하고 있는 것이다.

프랑스의 中央集權的 傾向은 단지 行政面뿐만이 아니다. 英美系自治의 國家들에서는 地方稅는 獨立稅로서 獨白的으로 關係住民들에게서 徵收한다. 그러나 프랑스에서는 그의 大部分이 國稅의 부가稅로 되어 있어서 附加稅를 賦課할 수 있는 國稅의 種類와 附加稅率에 관하여는 法律로서 엄격한 條件을 붙여두고 있는 것이다. 또한 市, 邑, 面의 豫算은 承認과 監督을 받지 않으면 안되고 때로는 職權豫算⁽²⁴⁾이라는 것이 施行된다.

이와같이 여러가지 면에서 知事나 中央政府의 統制와 監督이 강함에도 불구하고 프랑스에서 政治的 地方自治가 있다고 일컬어지는 것은 個人主義思想의 徹底, 抵抗의 精神이 강한 때문인 것이다. 또한 이와 더불어 政治思想이 깊이 뿌리내리고 있다는 사실도 간과 되어서는 안될 것이다.

특히 現在는 地方選舉에서도 比例代表制가 採擇되고 있으며 政黨을 中心으로하는 地方政治가 形成되어져 있는 것이다. 이리하여 地方自治에 있어서도 上級官廳의 統制에도 不拘하고 政治的 立場이 확실하게 正面으로 表出되고 있는 것이다. 이에대하여 上級官廳의 統制監督이 施行되어 市區邑面에서의 격렬한 反對가 行하여져 결국에는 中央政府가 견제할 수 없게 되는 例도 있다. 이와같은 네도가 프랑스의 中央集權을 政治的으로 地方自治의인 것으로 하는데 重要한 作用을 하고 있는 것이다.⁽²⁵⁾

독일은 프랑스의 더불어 大陸系自治의 代表的인 例였으나 第二次大戰後 西獨은 制度的으로는 一應 英美系의 形態를 따르게 되었다. 프랑스와 국경을 맞하고 있는 벨기와 홀랜드는 프랑스와 마찬가지로 中央集權的이지만 一般的으로 세밀한 點에서는 프랑스보다 地方自治의 色이 더욱 濃厚한 것이다. 그러나 兩國 모두 君主制를 採擇하고 있어 知事도 市, 邑, 面長도 國王이 任命하게 되어 있다. 市, 邑, 面의 條例는 國王이 이를 無効로 할 수 있으며 州議會의 條例는 國王의 承認을 必要로 하고 있는 것이다. 또한 財政面에서도 내제적으로 프랑스와 같이 豫算에 대하여는 職權豫算 制度가 있다. 市, 邑, 面議會도 州議會도 公選에 의하여 選出되지만 執行部인 國王任命의 知事와 市, 邑, 面長이 議會에 대하여 強力한 權力을 가지고 있는 것이다.

이와같이(州知事의 權限은) 내제적으로 프랑스와 同一하지만 프랑스의 知事만큼은 強하지 않으며 中央政府는 州議會 市, 邑, 面議會를 解散시킬 權限은 가지고 있지 않다. 프랑스의 市, 邑, 面長은 議會에서 選出되고 執行部의 長으로서 全行政을 맡게 되지만 벨기와 홀랜드에서는 議會에서 選出된 市, 邑, 面長(이들은 形式的으로 國王이 任命한다)과 長老議員들로 參事會가 組織되고 여기서 市, 邑, 面의 行政을 執行하게 되는 것이다.

이상과 같이 이 兩國의 制度는 프랑스보다는 自治的으로 되어 있어 知事의 權限은 弱하고 特別한 執行部를 單두는 것이 그 特徵인 것이다.

유럽大陸諸國의 內부분은 地方議會는 比例代表制에 의하여 選舉가 이루어지고 있는 것이다.⁽²⁶⁾

유럽에서도 北部로 갈수록 地方自治的으로 되어 있어 벨기, 홀랜드에 비하면 덴마크, 노웨이, 스웨덴 등은 한층 더 地方自治가 強하였으며 最近에 와서는 특히 그 傾向이 強化 되어진 것이다. 모든 國家는 地方自治體로서는 道單位와 市, 邑, 面單位가 있고 덴마크와 노웨이의 道議會는 邑, 面議會에서 間接選舉에 의하여 選出된다. 道單位의 知事나 市, 邑, 面單位의 長도 形式上으로는 모두 國王에 의하여 任命된다. 이와같은 行政部의 長의 任命의 形態는 大陸諸國의 一般的인 것임으로 이 點에서는 프랑스에 比하여 自治權이 크다고 말할 수는 없는 것이다. 그러나 具體的인 個個의 點에서는 상당한 差異가 있는 것으로 上級官廳에 의한 統制는 주로 財政面에 限定되고 있는 것이다.⁽²⁷⁾

行政活動에 대한 統制는 예를들면 덴마크에서는 地方議會의 越權行爲 法律이나 福祉에 違反하였다고 보여 지는 決定은 一定한 節次를 거쳐서 取消되며 노웨이에서는 市, 邑, 面의 議決은 모두 承認을 거치기 위하

(24) 職權豫算. 프랑스의 道知事는 市, 邑, 面의 豫算中에 만약 의무경비가 計上되어있서 없었을때는 그 支出項目을 追加하여 必要될 때에는 여기에 對應한 特別課稅도 命할 수 있다.

(25) 프랑스의 1981년 社會주의 政권이 탄생하여 지방자치를 표방하고 있으므로 당분간 프랑스의 自治는 유동적인 것이다.

(26) 벨기, 이베리 양구헌법의 지방자치 규정에서는 第四權으로서 地方自治權이 명기되어 있지만, 實地面에서는 大陸系自治로서 그 힘은 弱한 것이다.

(27) 덴마크, 노웨이에서는 市邑 道의 關係가 있으며 그의 議員은 덴마크에서는 邑, 面議會에 依하여 選出된 者로 選出되고 노웨이에서는 邑, 面議會議員이 道議會議員이 된다.

여 知事에게 提出되지만, 그것이 議會의 $\frac{2}{3}$ 以上の 多數로서 決定되었을 경우에는 干渉받지 않으며, 스웨덴에서는 극히 特定한 問題에 限하여는 知事の 承認을 받도록 되어 있다. 그러나 財政上의 統制가 있다고는 하지만 地方稅에 있어서는 프랑스나 其他 다른나라에서와 같이 地方의 獨立性을 弱하게 하는 부가세주의가 아니고 北유럽 三國에 特有한 地方所得稅가 獨白的으로 賦課되고 그것이 地方稅의 中心으로 되어있는 點等으로 볼때 現在 英國보다 強한 財政力을 가지고 있는 點等으로 보다 強한 自治權을 가지고 있는 것으로 간주되는 것이다.

3. 日本의 地方自治

日本의 地方自治의 基本的인 構造와 性格을 먼저 戰前과 比較하면서 檢討하여 볼 必要가 있다.

戰前의 地方自治는 日本舊憲法⁽²⁸⁾의 規定에 의하였던 것이 아니고 全적으로 立法政策에 依存하였던 것이다. 1904년 市制, 町村制, 1906년에 府縣制과 郡制가 規定되고 다음으로 地方制度가 整備되었지만 거기에서는 「住民自治」는 말할 것도 없고 團體自治조차도 完全히는 認定되지 않았던 것이다. 地方에서 政黨의 勢力을 排除하고 官僚支配體制를 確立하고, 中央의 強大한 指導監督으로 地方行政機構를 整備하였다. 그것에 의하여 中央集權的인 國家體制를 樹立하였던 것이다.

물론 地方自治가 發達하는 것은 希望하지는 않았다. 府, 縣, 郡, 市, 町, 村 등 中央行政은 地方에서 實行하고 補助하는 機關으로 되고, 徹底한 非政治化가 이루어졌다. 府, 縣, 知事は 官選으로 內務大臣과 함께 市, 邑, 面을 統制 監督하였으며, 普通選舉도 물론 施行되지 않았던 것이다.

同時에 日本에서는 歐美諸國에서와 같은 市民的自治의 傳統과 蓄積이 없었으며, 日本이 身分的으로 固定된 封建社會에 支配해 있었을때 西歐諸國은 市民革命의 대풍을 經驗하고 있었다. 그리하여 市民革命이 일어나지 않은채로 近代化가 推進되었으며 「住民自治」는 認識할 수도 없었고 또 가령 그러한 認識이 있었다 하더라도 認定될 餘地는 없었던 것이다. 形式的인 「固體自治」만이 下向式으로 부여되어진 것에 不過하였다. 地方自治에 관한 이 構造와 性格은 戰前期(明治, 大正, 昭和)까지 基本的으로 變함이 없었던 것이다.⁽²⁹⁾

戰後의 日本憲法은 地方自治에 관한 章을 設定하여 그 基本的인 原則과 構造를 明白히 하였으며 이에 처음으로 日本의 地方自治는 憲法에 의하여 保障되게 되었다. 日本憲法의 「地方自治」의 章에는 불과 四個條를 規定하고 있지만 日本歷史의 立場에서 본다면 劃期的인 것이며 敗戰에 의한 日本帝國의 解體에서 생겨났던 것이다. 이 四個條의 條文을 檢討하여 보면 다음과 같다.⁽³⁰⁾

첫째 「地方公共團體의 組織 및 運營에 관한 事項은 地方自治의 本旨에 基礎하여 法律로서 이것을 定한다」라고 하는 法律의 基本法은 日本新憲法과 同時에 1947년에 施行된 地方自治法인 것이다. 이 基本法을 中心으로 「地方財政法」「地方稅法」「地方公務員法」「公職選舉法」「地方教育行政의 組織 및 運營에 관한 法律」등 많은 關係法이 制定되어 있다. 이 規定은 地方自治의 基本을 나타낸 것이지만 그 思考方式의 基礎가 되는 「地方自治의 本旨」에 관하여는 解釋이 나누어져 있는 것이다.

둘째는 「地方公共團體에는 法律의 定하는 바에 따라 그의 議事機關으로서 議會를 設置한다」「地方公共團體의 長 그 議會의 議長 및 法律의 定하는 其他의 官吏는 그 地方公共團體의 住民이 直接이를 選舉한다」⁽³¹⁾ 라는 것은 地方自治體의 民主的機關의 設置를 定한 것으로서 住民의 直接公選에 의한 長(執行機關)과 議會議員(議決機關)의 물을 代置시키는 首長議會制(大統領制)를 採擇하는 것을 明示하는 規定인 것이다. 이것은 獨自的인 組織을 採擇하는 것을 許容하지 않는 劃一的인 制度를 規定하였다는 點에서 問題가 남아 있지만 直接公選의 範圍를 넓히고 住民自治의 實現을 도모하였다는 點에서 評價된다. 이 이외에 地方自治法에서는 이 選任方法에 對應하는 것으로써 長, 議員, 委員會의 委員의 解職請求(recall), 議會의 解散등의 直接請求

(28) 日本(舊憲法은 明治憲法이라고도 부르며 一應近代的인 體制를 가지고 있었지만 그것은 단지 形式 뿐이고 성격은 전혀 非民主的이었다.

(29) 住民自治~地域의 政治行政을 그 地域의 住民이 自主自律的으로 행하는것 固有權思想에 근거한 政治的인 自治라고 일컬어진다. 團體自治~地方分權制度를 採擇하고 있는 국가에서 지방단체가 국가로부터 독립하고 단체 자체의 의사와 책임으로 自治를 행하는 것 法律的自治라고 일컫어진다.

(30) 長野士郎, 前掲書, pp. 49~51.

(31) 地方公共團體는 地方自治體, 地方自治團體, 地方團體라고 한다.

나 住民投票의 制度를 設定하고 있는 것이다.

셋째는 「地方公共團體는 그의 財産을 管理하고 事務를 處理하고 行政을 執行하는 機能을 가지고서 法律의 범위내에서 條例를 制定할 수가 있다」고 하는 것은 廣範하게 地方自治體의 自治體(團體自治)을 保障하는 規定인 것이다. 條例制定權은 地方自治體의 自主立法權의 保障인 것이다. 自治體는 法律의 範圍內라는 限界는 있지만 法律의 委任에 의하는일 없이 自由롭게 條例를 制定할 수가 있게 된 것이다.⁽³²⁾

네째는 「하나의 地方團體에만 適用되는 特別法은 法律의 定하는 바에 따라, 그 地方公共團體의 住民의 投票에 있어서 그 過半數의 同意를 인치 않으면 國會는 이것을 制定할 수 없다」라고 하는 것은 特定한 地方自治體의 特殊性을 존중한 것으로 地方自治特別法이라고 불리어진다. 이 規定은 解釋運營에 있어서 明確性을 결여하고 있어 實質的으로는 住民投票가 必要한 Case에 適用되지 않는 例도 있는 것이다.

위에서 본바와 같이 制度的으로는 日本의 地方自治는 整備되어 近代國家群에 合流되었다고 볼 수 있다. 都道府縣과 市町村은 完全自治體로서 「團體自治」를 認定받고 住民은 選舉權의 擴大, 直接請求權, 住民投票權等 「住民自治」를 위한 모든 手段을 갖고 있는 것이다.

그러나 制度的 整備의 一面에서는 여러가지의 문제가 殘存하고 있는 것 같다. 먼저 指摘하지 않으면 안될 것은 戰後의 日本地方自治에는 歐洲大陸系의 團體自治와 英美系의 住民自治의 두가지 潮流가 混雜되어져 있는 것이다. 地方自治의 思想속에는 民主主義(住民自治)와 地方分權(團體自治)의 두가지 思想이 包含되어져 있다고 하는 見解도 있지만 만드시 그 兩者가 綜合되어져 있다고 볼 수는 없는 것이다. 英美에서는 地方自治가 民主主義의 基礎를 이루어 왔지만 大陸系에 있어서는 그러한 思想은 없었던 것이다. 制度的 地方分權은 있었으나 地方自治市民社會의 歷史가 없었던 日本에서는 그 兩者의 綜合을 達成하는 것은 容易한 일이 아닌 것이다.⁽³³⁾

日本現行地方自治가 이와같은 兩面性을 지니고 있는 것은 戰前의 프로치아流의 地方自治制가 새로히 導入된 英美系의 地方自治制속에 강하게 그 영향을 남기고 있기 때문인 것이다. 이것에 의하여 住民自治는 그 制度的 整備에도 불구하고 制度를 有効하게 活用하는 條件이 改善되지 않고 放置되거나, 教育委員의 公選制가 廢止되는등 立法政策 속에서 形骸化되어진것 같이 보이기도 한다. 어느 범위의 公務員을 住民의 直接公選으로 하는가는 전혀 立法政策에 맡겨져 있는 것이 實態며 한번 公選된 公務員을 다시 任命制로 하는 등의 일도 하고 있는 것이다.

特別區 區長公選廢止도 단지 首長公選主義의 例外로서가 아니고 都道府縣知事公選廢止에 연결되는 것으로提起되어 왔다는 點에 重大한 問題가 있었던 것이다. 또한 이 背後에는 都道府縣이 國家와 市町村 사이에 위치해서 市町村을 監督하는 國家의 協力者의 性格을 가지서 完全自治로서의 都道府縣과 市町村의 並列關係가 무너질만한 일도 있었던 것이다.

國家의 側面에서도 國家의 事務와 地方의 事務의 區別은 不明確함으로써 大量의 機關委任事務를 地方自治體에 떨어 부쳐서 權力的 關與의 餘地를 남김과 同時に 補助金을 逆하여 地方財政을 調整하기도 하는 것이다.

이와같이 戰後의 日本地方自治는 制度의 새로운 措置에도 불구하고 끊임없는 中央集權化의 功세를 받고 있는 셈이다. 그것은 自治體경찰의 폐지등 잇달은 逆方向이 1955년 前後부터 현저한 傾向으로 나타나고 있어 日本地方自治의 底流에는 항상 이와같은 緊張關係가 있는 것이다.

그러한 點에서 憲法에 保障된 地方自治를 人權이라는 觀點에서 再照明하고 固有한 權利로서 지키 나가는 것이 必要할 것이다. 그러기 위해서는 이미 認定되어 있는 모든 權利를 活用함과 동시에 住民運動과 住民參加에 의하여 地方自治行政의 改革을 沮止하고 權利를 지키고 또 擴大하여 나가지 않으면 안될 것이다.⁽³⁴⁾

Ⅲ. 地方自治의 諸問題

地方自治의 主人公은 住民인 것이다. 地方自治는 憲法에 保障된 우리들의 權利이나, 우리들은 國家로부터

(32) 高寄昇三, 前掲書, pp.152~156.

(33) 同書, pp.161~166.

(34) 同書, pp.221~222.

獨立한 團體인 地方自治體를 만들어 그 속에서 日常生活을 營爲하고 있다. 地方自治體의 長이나 議會의 議員을 直接選舉로 選出하고 혹은 그들을 罷面하는 것에 의하여 主體的인 運營이 確保되는 것이다.

그런 權利를 活用하여 地方自治, 住民自治를 充實하게 하여 가기 위해서는 制度를 잘 아는 것이 必要하다. 또 한편으로는 地方自治를 空洞化 시키려는 中央集權化의 強한 움직임이 있어 그에 對抗하여 地方自治를 지키 나가기 위해서도 地方自治의 構造와 規則을 理解하는 것이 대단히 중요한 것이다.

地方自治라는 것은 各國의 事情에 對應하여 만들어지고 있음으로 國家에 따라서 相當한 差異가 있으며 또한 時代와 더불어 各 國家間의 接觸이 많아져 社會 經濟등의 環境이 점차 接近하게 됨으로써 地方自治에 있어서도 世界的으로 共通의인 問題가 차차 많아지고 있는 것이다.⁽³⁵⁾

戰後 世界各國의 地方自治에 있어서의 큰 問題로는 小自治體 對策에 대한 問題가 있다. 이른바 日本의 市, 町, 村 合併의 問題와 同一한 이 問題는 1953年 오스트리아의 윈에서 열린 國際地方自治體聯合의 會議에서 「大都市와 小自治體—그의 長短點」이라는 議題가 採擇한바와 같이 大都市問題와 同時에 이 小自治體問題는 世界各國共通의 重要한 問題가 된 것이다.

地方自治體의 規模가 적으면 住民의 監視가 잘 되어지지만 一面에 있어서는 財政規模도 작어짐으로써 큰 事務를 담당할 수가 없으며 行政을 擔當하는 有能한 人材를 求할 수가 있다는 등의 缺點도 있음으로 이 點에서 小自治體를 어떻게 하였으면 좋은가의 問題가 提起되는 것이다.⁽³⁶⁾

그러나 여기서 생각하지 않으면 안되는 것은 이 小自治體라고 하는 것이 도대체 어느 程度의 規模를 말하는 것인가 이다. 따라서 小自治體問題에 대한 對策의 緊急度는 歐美諸國에서는 甚輕 問題가 되지 않으나 日本에서는 예 小自治體對策으로 나쁜나라에서 환영 받지 못하고 있는 合併이 進行되고 있는가 하는 點에 있다.

小自治體를 合理化하기 위하여 採擇되고 있는 對策으로서의 첫째는 「行政의 共同化」이다. 小自治體의 財政力不足으로 부터 오는 그 결함을 보완하기 위하여 多額의 經費가 所要되는 特定의 行政만을 小自治體가 共同으로 特別地方公共團體를 만들어 處理하는 것이다.⁽³⁷⁾ 日本의 地方公共團體의 組合도 이것에 해당하는 것으로 市邑面團行政과도 관련하여 그 數는 增大하고 있는 것이다. 둘째는 「行政의 上昇化」이다. 小自治體에서도 處理하기 이러한 行政에 대하여는 보다 廣域의 自治體에 例를들면 市邑面行政이었던 것을 道の 責任으로 옮긴다는 것이다. 日本에서 1954년에 市町村自治警察이 廢止되고 府縣警察이 되었지만 歐美에서는 警察과 같은 權力行政은 市, 邑, 面의 소속으로 되어있고 行政의 上昇化라는 것은 주로 福祉行政의 종류나 建設關係로서 特別 經費를 必要로 하는 것들에 限定되어 있기 때문에 그 性格에 있어서는 甚히 相異한 것이다. 셋째는 「市, 邑, 面 合併」이다. 日本에서는 이 方法이 제일 많이 採擇되고 있지만 歐美諸國에서는 이와같은 例는 적은 편이다. 要컨대 歐美諸國에서는 市, 邑, 面의 區域은 住民自身이 生活이 편리하도록 決定하기 때문에 外部에서는 이에 干涉할 수 없다는 立場에서 中央政府이 指導하여 이것을 促進할 수는 없는 것이다.⁽³⁸⁾

따라서 실제로 歐美諸國에서는 몇백년에 걸쳐서 市, 邑, 面의 數에 있어서는 그다지 큰 變化가 없는 것이 대부분이다. 프랑스에서는 예전에 中央政府가 合併促進計劃을 推進한 結果 大衆의 反對로 도리어 市, 邑 面의 數가 增加된 셈이 되었던 것이다.⁽³⁹⁾

이와같이 대체로 세가지 方法이 주로 採擇되고 있지만 日本에서는 市町村合併을 제일로 하고 그 위에 中央政府의 政策으로서 推進하여 왔으므로 여기에 地方自治와 民主主義에 관련된 問題點이 存在하게 된다.

日本의 경우 1953년 以來 全國의 規模로 市町村合併이 推進되어 왔던 것이다. 이와같은 規模의 合併이 行하여졌던 것은 日本明治以後 두번에 걸쳐 있었던 것으로 中央政府의 中央集權體制의 確立이라는 특별한 意

(35) J. J. Corson and J. P. Harris, Public Administration in Modern Society, (1963), p. 9.

(36) D. Waldo, The Administrative State, (1948), p. 33.

(37) 歐美諸國의 自治體의 事務의 共同化는 프랑스에서 특히 이것이 盛行하여 全市邑面의 63%가 共同의 組合을 만들고 있다. 美國에서도 小自治體에 限하지 않고 特別地方公共團體를 만들어 처리하는 일이 盛行하여 그 數가 增加하고 있다.

(38) 美國의 小自治體는 數1만밖에 인구는 小自治體도 많다. 市, 邑, 面으로 옮길여기는 것이 19,000이나 가까이 되지만, 그 가운데 60%까지가 人口 2,500명 이하인 것이다.

(39) 프랑스의 小自治體~중인구는 5천만 정도지만 市, 邑, 面의 數는 4萬 가까이 되며 50% 이상이 人口 500명 이하이다. 北歐諸國의 小自治體는 우리나라의 부락 정도의 規模가 邑面의 單位를 이루고 있다.

圖下에 行하여 졌으며, 戰後의 合併도 中央政府의 計劃에 의하여 推進되었던 것이다. 그것은 1953년 施行된 町村合併促進法⁽⁴⁰⁾에 근거하여 推進되어 왔던 것으로 自治省→都道府縣→地方事務所라는 일련의 共同에 의한 合併計劃이 수립되어 中央政府의 強제에 가까운 指導에 의하여 처음으로 성취되었던 것이다. 이로 인하여 그 後 數年 동안에 市町村의 數는 $\frac{2}{5}$ 가까지 줄었던 것이다.

歐米諸國에서 市邑面 單位의 合併이 관영될지 못하는 것은 무엇보다도 最終의 거점이 市, 邑, 面이라는 傳統的基盤이 붕괴된다는 事實이지만 日本의 區域의 合併에 있어서는 이 이외에도 여러가지 問題가 야기되고 있는 것이다. 市町村政段階에서 문제가 되는것을 간추려 보면 다음과 같은 것이 있다.

첫째는 代表性的 後退이다. 市町村의 數가 $\frac{2}{5}$ -로 되었음으로 그 長의 數도 同數로 줄어들고 議員의 總數도 半數以下로 줄어들게 된 것이다. 결국 代表者의 數가 줄었기 때문에 그 만큼 住民을 代表하는 議도 적게 되는 것이다.

둘째는 都市部分과 農村部分을 合體한 區域合併이었기 때문에 하나의 自治體 가운데 異質의인 것이 混在하게 되고 自治政 가운데 都市部分과 農村部分의 새로운 政治的對立을 發生시킨 셈이 되었다. 그런데 여기 고통은 都市部分의 人口가 많기 때문에 行政의 長이나 議員도 모두 都市部分에서 選出된으로써 當否구간에 있어서는 從來의 村政時代보다 農政이 後退하는 傾向이 있는 것이다.

셋째는 地域의 廣域化에 의하여 결국 그 行政이 下部까지 到達되지 못하고 住民의 意見도 反映되기 어렵게 되었던 것이다. 自治政은 민접한 關係를 갖는 行政이기 때문에 그것을 擔當하는 機關으로서의 行政機關도 가까이 있을 必要가 있으나 合併에 의하여 行政은 末端까지 미치지 못하게 되고 事務所가 멀어지게 되어 住民과의 接觸의 기회도 저어지 相互의 理解는 소원하게 되는 것이다.

네번째는 이의권이 行政이 末端에 가키 더달오지 못하고 不完全하게 됨으로 住民은 그 部分만큼 補完하지 않으면 안되게 되는 것이나, 새로운 市, 邑, 面을 細分한 形態에서 最近 急速히 各種의 下部機構의인 團體가 增大 強化되어진 것은 이것에 의한 것이다. 이들의 部落會, 諸協會等 여러가지 團體는 그의 經費에 관해서 稅外負擔에 있어서도 合併前에 比較하여 상당히 큰 寄付金 負擔金을 지게 되는 結果가 되었던 것이다.⁽⁴¹⁾

이의권이 많은 問題들이 있었지만 日本에서는 이 市, 邑, 面單位合併의 結束이 이루어지지 않고 있는 段階에서 계속하여 漸次的으로 더 大規模 市, 邑, 面單位合併이 推進되고 있는 것에 注目할 必要가 있다. 그리하여 오늘날에 있어서는 그것은 地域開發을 위한 基盤구축을 위하여 各種의 方策이 강구되고 있다. 1962년에 市의 合併에 관한 法律이 만들어 지고 同時에 制定된 新産業都市建設促進法, 工業整備特別地域促進法에 있어서도 市町村合併의 規定이 包含되어서 特例의 措置條件을 무쳐서 合併의 促進을 推進하고 있다. 그리하여 實際面에 있어서는 新産業都市, 工業整備地域, 低開發地域開發促進法에 의한 低開發地域等的 指定, 首都圈整備에 의한 市街地開發區域의 指定等 어느 경우에도 市町村合併을 向하는 機運이 있는지 어떤가를 하나의 기준으로 하여 地區指定을 하였던 것이다. 더욱이 1965년에는 各種의 合併特例規定을 整理하고 全國的으로 市町村合併이 促進되도록 市町村의 合併의 特例에 관한 法律을 만들었으며 1970년에는 2년 안에 限해서 人口 3萬名으로 市로 昇格시키는 特例措置도 만들었던 것이다.

이러하여 日本에서는 비록하여 合併促進이 기도되고 劃一化된 廣域市町村이 만들어졌지만 겨우 最近에 와서야 政府에서도 이러한 廣域市町村⁽⁴²⁾과 그에 의한 末端行政의 不備, 그리하여 結果적으로는 市町村自治意識의 後退라는 點에 이르는 일련의 現상에 관한 反省이 일어나고 있다. 그 結果로서 새로운 市町村內의 Community 創造를 위한 施策이 推進되고 있지만 한편으로는 특히 廣域市町村 만들기로부터 이것에 관련된 補助事務組合設定의 法改定도 行하여졌다. 그 後 第三次全國總合開發計劃(1977년)에 의하여 定住圈構想이 나오므로 이에 따라서 自治省은 新廣域市町村圈을 추진하고 있다. 그러한 意味에서 日本政府의 思考

(40) 日本町村合併促進法の 特例~町村合併을 促進하기 위하여 合併하는 町村에 대해서는 特別한 優待 조건과 優遇규정등의 특례를 設定하였다.

(41) 市町村合併에 의한 稅外負擔의 增大即區費, PTA 會費, 其他 各種外廓 단체의 稅외 負擔은 이데에서 두기 해마다 증가하여 町村稅보다 負擔이 더 많은 點이다.

(42) 廣域市町村圈. 法 제적으로 人口 10萬名 以上으로 廣域市町村圈을 指定하여 市역경비를 減하는 계획으로 1969년에 시작하여 1981년까지 設립된 圈은 總計 336個가 되고 全市町村의 90%가 여기에 포함된다. 이러한 廣域行政單位設定이라는 點에서 第一의 市町村合併計劃이라고도 한다.

方式이 本質的으로로는 바뀌었다고는 할 수 없으며 一貫된 廣域化의 방향을 취하고 있다고 할 수 있는 것이다.

더욱이 大都市에의 人口集中에 對應하여 隣역히 地方의 人口流出地域에서는 人口過疎에 의한 문제가 일어나게 된 것이다. 이들 市町村의 財政力의 弱體化公共施設이나 環境條件의 惡化 등으로 因하여 1970년 過疎地域對策緊急措置法이 만들어져서 10년計劃으로 交通通信施設의 整備 등을 추진하고 國家는 財政, 금융상의 措置를 施行하여 왔던 것이다.⁽⁴³⁾

小自治體問題와 마찬가지로 大都市問題도 現在의 世界各國의 重要問題중의 하나인 것이다. 그리하여 1955년의 「國際政治學會」에서도 「大都市의 政治와 行政」이라는 議題가 채택되었던 것이다. 원래 都市 特別 大都市는 産業革命以後에 급격히 발전하였던 것은 周知의 事實이지만 오늘날에 있어서는 대부분의 國家에서 大都市가 너무 지나치게 膨脹하여 수습할 수 없는 상태로 進展되어 왔다. 그러나 이 크게 膨脹된 大都市의 地方自治가 어떤 形態이어야만 하는가라는 문제는 大都市自體를 어떻게 評價하여야 할 것인가와도 關連되는 어려운 문제인 것이다.⁽⁴⁴⁾

大都市의 膨창은 尤도 最近에 深化되어진 것이다. 第二次大戰을 통하여 어느 國家에서도 一時的으로로는 逆으로 減少된 적도 있지만 戰後 數年後부터 점차로 大都市 集中이 始作되었고 특히 우리나라에서도 60년의 經濟開發計劃의 출범 이후 經濟成長政策, 大都市中心의 政策 등에 의하여 급속히 促進되었던 것이다. 여기서 大都市라고 하는 것은 大都市와 그의 周邊地域을 포함한 大都市地域을 말하는 것으로 行政單位로서의 모체인 大都市는 대개 포화상태에 達해 있고 따라서 集中의 中心은 오늘날에는 주변지역으로 向해지고 있다. 定의 지역을 가진 自治體의 大都市와 실제로는 이것과 一體를 이루어 膨창하는 周邊地域과를 어떻게 調和시킬 것인가 이 둘 全地域으로 퍼져나가는 都市公害, 産業公害를 비롯하여 水不足, 交通難, 住宅難 등 各種의 社會病理現象을 어떻게 調整하여 억제할 것인가, 이것들이 各國이 當面하고 있는 重要問題들인 것이다.

우리나라에서도 大都市의 膨창은 外國과 比較하여 特別 두드러진다. 그 가운데서도 서울地域에의 人口集中은 더 한층 顯著하게 나타나고 있다.⁽⁴⁵⁾

이와같은 大都市에의 人口集中에 관해서는 이것을 當然한 흐름으로 認定하는 것과 그것은 正常的인 것이 아니라고 하는 두가지 見解가 나누어지고 있는 것이다. 前者는 이와같은 現象은 大都市와 地方의 收入의 差異나 都市魅力과의 關係에서 必然的으로 생기는 것으로 防止할 수 없음 뿐 아니라 그 氣勢의 強힘은 한 國家의 힘의 表現이라고 보는 것이다.

그러하여 問題는 그의 集中이 아니고 그의 集中에 對應하는 公共施設이 整備되지 못하는 點이고, 이에 適合하는 整備가 된다면 大都會에의 人口의 集中은 무방하다는 것이다. 이에 對하여 大都市는 이미 수습할 수 없는 過大都市⁽⁴⁶⁾라고 하고 그의 對應策을 위하여 어떠한 投資를 하더라도 미치지 못하며 또한 集中의 弊害防止에는 防止할 수 없는 限界가 있다고 하는 것이다.

이 두가지 思考方式의 差異에 따라 一方에서는 大都市問題對策으로서는 技術的인 面을 強調하고 都市再開發을 主張하며, 他方에서는 大都市의 政治, 經濟, 社會, 文化 등이 集中되어 있는 諸機能의 地方分散을 주장하며 그 위에 大都市問題發生의 根本的인 原因인 現在의 社會形態의 改革을 提示한다.

요컨대 이 문제는 地方自治體의 直接의 問題는 아니지만 이것이 地方自治에 對한 思考方式의 問題와 結合하여 한층 더 大都市問題를 어렵게 하고 있는 것이다. 大都市問題對策에 관하여 地方自治와의 關連에서 볼 경우 여기에서도 英美系自治와 大陸系自治의 相異가 確實하게 나타난다. 大陸系여나라에 있어서는 母都市의 大都市가 이미 그 區域을 넘어져서 周邊으로 넓어지고 있는 現狀에서 이것을 廣域의 能率的으로 行

(43) 過疎地域市町村: 日本市町村의 $\frac{1}{3}$ 을 헤아리지만 過疎法은 10년의 期限으로 終了하고 새로운 過疎地域振興特別措置法(10年時限法)으로 되었다.

(44) L. D. White, Introduction to the Study of Public Administration, (4th ed. 1955), p.174.

(45) 巨人大都市論~施設整備에 의하여 많은 人口가 集中하여도 좋다고하는 思考前市計劃등의 技術側 資料[에게] 만나. 이 생각은 그위에 建物의 高層化를 뜻하는 再開發論, 副都心을 많이 만드는 都心分散論, 海上的 埋立 등으로 其他의 廣域都市化論 등으로 나누어진다.

(46) 過大都市論~都市도 一定規模以上이 되면 質的變化로서 過大하게 된다는 생각. 이것을 工場分散, 文化施設分散 등 一都機能分離論과 首都移轉 등의 基本的機能 分離論으로 나누어진다.

政을 하기 위해서는 가령 大都市의 地方自治를 무너뜨리더라도 할 수 없다는 생각에 입각하고 있는 것이나, 특히 首都에 관해서는 이 생각이 강해서 프랑스에서 보는 바와같이 「首都는 中央政府에 屬한다」라고 되어 있는 것이나, (47)

이에 대하여 英美系의 경우에 있어서는 大都市에 대해서도 地方自治의 原則은 무너뜨릴 수는 없으며 그 自治를 지키면서 어떻게 하면 大都市對策이 될 수 있는가를 檢討해야만 하는 것이다. 라고 하고 그 위에 地方自治의 土壤이 무너진다면 大都市問題가 가당 解決되지 않더라도 할 수 없는 것이라고 主張되고 있다. (48)

大陸系여러나라에서는 이미 中央集權의이었음으로 오히려 大都市問題對策도 한층 더 이것을 強化한 形態로써 나타났지만 英美系에 있어서는 地方自治의 原則을 지키면서 거기에는 各種의 試圖가 이루어지고 있는 것이다.

英國 London의 경우를 보면 역대 「London市 및 28의 首都特別區」 「London County」 「大 London」의 行政의 結構에 應하여 事務를 區分하여 各各 그 事務를 分擔하였다. 그러나 그 後 여러가지 檢討가 加하여서서 드디어 1964년에 이르러 制度가 改定되었다. 그리하여 現在는 「London市와 32首都特別區를 포함하는 大 London 政府」라는 二段階의 地方自治體로 만들어 廣域의인 것은 後者가 狹域의인 것은 前者가 이것을 分擔하여 地方自治를 行하게 되었던 것이다. 그리하여 특히 英國의 大都市對策을 특징지우는 것으로서는 新都市(New Town)만들기가 추진되어 왔던 것이다. 新都市는 New Town Act라는 法律에 의하여 만들어지는 것으로써 London의 既成市街地의 周邊에 綠地帶(green Belt)를 만들어 開發을 도중에서 차단하고 그 바깥周邊에 이들 新都市를 建設하였었다. 이 新都市는 既存의 市邑面을 育成하는 것과 전혀 새로운 것은 만드는 것이었으나 이것은 모두 다 London 通勤者의 所謂 Bed Town이 아니라 그場을 먼저 세우고 生産都市로서 職場과 住居가 一致하는 邑面單位로 形成하는 것이다. 지금까지의 그 成果에 관한 評價는 나누이지지만, 人口分散을 위한 新都市 만들기의 효시였다는 點에서 注目할만한 일인 것이다. (49)

美國은 市政의 實驗室으로서 이 方面에서도 各種의 試圖가 이루어져 있었다.

그러나 美國의 對策은 英國이 大都市에 대하여 過大都市로서 人口等의 分散策을 취하고 있는데 대하여 이 點에서는 전혀 아무런 對策도 推進하고 있지 않은 것이다. (50) 지금까지 試圖한 對策으로서는 特定廣域行政에 관하여 特別地方團體의 設置, 母都市의 區域外의 權限의 擴張, 地域外地域의 母都市施設의 有償提供, 관련地域을 포함한 新都市의 設定, 관련地域의 母都市에의 合併等 여러가지 있지만 合併의 例는 극히 드문 편이다.

美國의 影響을 받은 都市自治가 活潑한 캐나다에 있어서 Toronto市의 實例는 新都市行政方式의 先驅的인 것으로서 有名하다. Toronto市는 그의 周邊에 12個의 地方團體가 있었으나 1953년 大 Toronto로 되었다. 그 當時의 人口는 全部 120萬名이었으나 새로운 大 Toronto 政府는 都市計劃, 地域計劃, 住宅計劃, 大幹線道路, 上下水道, 病院等의 廣域의인 事務를 分擔하고 課稅權도 가지는 自治體로 된 것이다. 그러나 경찰, 消防과 같은 權力的 또는 12個의 各市가 이것을 行하고 또한 必要한 課稅權을 가지는 完全自治體로서 (舊 Toronto市城은 大 Toronto 政府가 이것을 繼承하였음) 남게 된 것이다. 요컨대 이것은 新對策으로서 世界各國의 注目을 끌었던 것이다. 그 後 若干의 改正은 있었지만 根本的인 생각에는 豫然없이 오늘날에 이르고 있는 것이다.

日本의 지금까지의 大都市對策을 살펴보면 東京과 指定都市(大阪, 名古屋, 京都, 廣島)와를 區別하여 살펴 볼 必要가 있다. 所謂 10大市를 보면 若干의 行政이 府縣으로부터 大都市에 移讓된것 以外에 特別한 對策은 없었던 것이다. 이에 對하여 東京은 다른 大都市와는 比較가 되지않는 規模로서 人口集中이 激化되고

(47) 長濱政壽, 「現代國家と地方自治」, (有仙堂, 1973), pp. 401~403.

(48) 同書, pp. 394~400.

(49) Paris 市政府: Paris가 위치한 Seine道와 함께 特別法에 의한 行政이 行해진다. Paris市長은 中央政府의 公務員인 道知事가 겸임하였다. 一般의 市, 邑, 面과 같은 權限은 갖지 못하며, 獨立性은 약하고 中央政府의 直轄에 가까웠다. 그러나 1975年 根本的改定이 이루어져서 Seine道가 四分되어 Paris道가 생겨나고 Paris道即 Paris市로 되어 Paris市會選出의 市長이 탄생되었다.

London市: 1964年의 制度改革後에 있어서도 London市는 옛부터의 전통대로 大 London地域의 中心에 있으면서 大 London 政府外部에 있어 獨立의 市政을 시행하고 있는 것이다.

(50) 美國의 大都市評價. 美國에는 大都市中心主義.

있으며 首都이기도 함으로 特別한 方法이 採擇되었던 것이다. 第二次大戰後 都制가 改定되어 23區를 特別區로 하여 都는 一部市政을 擔當함과 同時에 都全域에 걸친 府縣行政을 行하는 一重의 規格을 가지게 된 것이다.⁽⁵¹⁾

그러나 東京의 人口는 그 區域을 넘어져서 隣接三縣에 퍼져나가 關東一圓에 그 영향은 미침으로써 1950년에 首都建設法이 바뀌었다. 그 後 變로 效果가 없었기 때문에 이에 대신하여 1956년에 首都圈整備法이 制定 되었다. 이것은 英國의 新都市建設對策을 採擇한 것으로 이것에 의하여 東京의 既成市街地內에 工場이나 大學等の 人口増大를 야기하는 施設의 新增設을 制限하는 周圍 10km 幅의 地域을 綠地域으로 指定하고 墓地 病院等の 自然環境에 適應하는 施設을 함과 동시에 植栽 食糧 生産地로서 農地를 남기고 그리하여 그 위에 그 周圍 25~100km 地域에 市街地開發區域으로서 工業衛星都市를 設한다는 計劃이 세워져서 一部 實施도 되었던 것이다. 그러나 이 計劃은 失敗이었다. 既成市街地內의 工場大學의 新增設에 對하여는 例外가 많이 생겼고 綠地帶에 對하여는 關係 市町村의 反對로 因하여 실제로는 指定하기 못하고 計劃이 와해 되어져 버렸던 것이다. 그 때문에 1965년에는 一部 法改定이 行해지고 앞서 淸正이 있었으나 效果가 없이 오늘날까지 變함없이 東京 및 그 인접地域에 집중된 人口의 集中이 激化되어졌던 것이다.

이 現狀으로 因하여 東京都 및 人접三縣의 合併 主張도 있었던 것이다. 또한 首都圈整備法에 의하여 만들어진 首都圈整備委員會는 國家의 機關이지만 그 權限이 計劃立案에 限된 것이 아니라 實施의 權限도 부여하자고 하는 主張도 있는 것이다. 그러나 이렇게 하였을 경우 四縣都縣을 包含하는 廣域單位가 住民自治의 政府單位로서 存立 可能한지 어떤지 또는 關東一圓에 計劃과 實施를 擔當하는 國家의 機關이 생겨났을 때 市町村自治의 存在가 弱體의 것으로 된다든 등 民主的自治 或 地方自治의 本質에 關係되는 문제가 야기되는 것이다. 그리하여 「巨大都市論, 過大都市論」이라는 두개의 對立되는 思考方式의 문제에 對기 歸속되는 것이다. 또한 어느 國家에서도 그 對策에 成功한 거은 없지만 먼저 이 思考方式을 確立하게 하는 것이 先次되어야 하는 것이다.⁽⁵²⁾

그러하여 日本에서는 1974년 國土법이 新設되고 首都圈整備關係의 事務는 近畿圈, 中部圈의 그것과 함께 國土廳으로 移轉 吸收되었던 것이다.

Ⅶ. 結 論

1. 展 望

高度로 分業화된 現代文化生活는 都市거나 農村이거니간에 관계없이 多方面에 걸쳐서 公共部門의 Service에 의존하지 않을 수 없다. 卽 消費는 生産이든 市民活動의 大部分은, 地域的 地方公共團體의 協력이 없이는 實현하게 實現될 수 없는 것이 情狀인 것이다. 現在 自治行政은 市民生活의 全域을 包용하고 그의 影響力은 法律上에서도 또는 事實上에서도 극히 큰것으로 되어져 갔다.⁽⁵³⁾ 오늘날 自治行政의 範圍가 廣範하게 되고 그의 影響力은 크게 擴大 되어졌다. 自治體關係자들은 自治體行政의 使命의 明確한 自覺이 期待되는 것이다.

自治體行政의 目的은 地域住民의 生活防衛者로서 또한 生活配慮者로서 市民이 安心하고 生活할 수 있는 健全한 地域社會를 形成하는데 있다고 할 것이다. 具體的으로 말하자면 地域에 있어서 社會의 危險의 排除, 計劃의 土地利用의 推進, 福利의 充實, 交通, 公園, 衛生, 醫敎等 公共施設의 整備의 充實等이 그 가장 重要한 施策이라는 것은 두말한 餘가 없다. 그리고 이러한 Hard한 面뿐만 아니라, 今後의 地方行政에 있어서 敎育學術, 藝能의 振興과 自然 및 文化財의 保護等 말하자면 Soft한 面의 施策(所謂, 文化行政)도 더 重要한 地位를 占하고 있는 것이다.

(51) 『自治政論』 前掲書, pp. 408~410.

(52) 同書, pp. 404~407.

(53) 오늘날 企業活動의 盛치는 地域의 地方公共團體의 産業政策에 크게 左右된다. 自治體의 功장유치 정책이 明確된 경우에는 이에 應하여 進출은 제거되고 있던 企業은 자신들 막대한 영향을 받고 진출은 하던 業이 없는 상황에 빠진 수도 있다.

自治體行政의 使命은 이러한 多様な 施策의 綜合的 展開을 通하여 個性이 充滿된 健全한 高장을 만들고, 壯기 좋은 文化的인 生活環境을 創造하는에 있는 것이다. 自治體行政의 이러한 특징은 이것을 中央의 그것과 比較한다면 더 한층 明確해진다. 中央의 行政은 國家全體의 繁榮을 追求하는 關係로 대체로 一律적으로 定型화된 方向으로 向하기 쉽다. 예컨대 經濟政策을 보면 經濟的 效率本位의 立場에서 利益만을 追求하여 자세한 住民生活의 要求나 地域特性을 소홀히 하기 産業開發에 熱中하고 個性의인 鄉土의 自然과 文化의 保存育成을 등한히 하는 傾向이 있는 것이다.

그러나 이러한 律化는 地域社會의 傳統과 連帶感을 破壞한 뿐만 아니라 長期的인 國家全體의 調和있는 發展의 見地에서도 결코 바람직스러운 것은 아니나. 壯기 좋고, 강저있는 國土를 만들기 위해서는 全國土를 一律적으로 工場으로 砂漠化 한 것이 아니라 各地域을 個性의인 文化와 傳統에 充滿된 多様な 地域社會로 存續시키는 것이 바람직 한 것이다. 地方自治體는 長期的이고 너무기 綜合的인 發展에서 中央政府와 相互 協力하고 때로는 이와 對抗 히더라도 個性이 풍부한 地域 社會創造에 努力하지 않으면 안된다. 여기에 地方自治의 價値와 現代的 存在理由가 있는 것이다.⁽⁵⁴⁾

地方公共團體가 個性이 充滿하고 健康한 文化的인 地域社會創造을 이룩하기 위해서는 各界各層의 住民의 多様な 要請에 應하여 廣範한 施策을 展開해 나가야 할 것이다. 그러나 오늘날 自治體에 대한 住民의 要求는 質, 量에 있어서 모두 방대하여 限界가 없는 것이나, 地方公共團體의 能力에는 法制面 財政面에 限界가 있는 以外에 行政逆發面에서도 많은 制約이 있는 것이다. 그러므로 自治體가 無限이라고 할 수 있는 住民의 要求에 應한다는것은 지금과 어려운 狀況에 있는 것이다.

물론 制度上의 制約 가운데는 憲法이 保障하는 地方自治의 規定에 適合하지 않는 것도 적지않다. 이러한 制度를 正하고 財源의 分配에 의하여 自治能力의 強化를 노모하는 것은 대단히 중요한 것이다. 地方自治에 대한 法律에 의한 不必要한 制限을 除去하고, 條例 制定權의 범위를 擴大하는 것등도 考慮하여야 할 것이다.⁽⁵⁵⁾

現存의 같이 地方自治에 깊은 關係가 있는 事項에 관해서도 中央政府가 自治體의 意見을 合理的으로 反映하지 않는 體制自體도 問題로 되기 않으면 안되는 것이다. 이러한 體制下에서는 새로운 行政需要가 생기면 中央政府는 妥協하게 이것을 機關委任事務로 하는 法律을 策定하여 그 처리를 自治體의 機關에 떠맡기게 되어 그것이 中央의 地方支拂을 強化하고 自治體의 財政負擔을 점점 더 加重하게 하는 것이다. 이러한 弊法을 避하기 위해서는 國家의 立法過程에 自治體의 參加를 強化하여 中央政府가 自治行政에 관련된 政策을 決定하는 경우에는 地方代表機關과 協議하고 그 同意를 얻을수 있는 制度를 整備하는 것이 緊要한 것이다.

最近에는 地方自治의 保障의 意味는 自治體의 國政參加 속에서 求린다고 하는 見解가 有力하게 되고 있는 것이다. 물론 이러한 制度上의 改善은 하나라도 自治體가 無限의 能力을 具備하게 되는 것은 아니다. 自治體가 利用할 수 있는 行財政上의 能力에는 이미 限界가 수반되어져 있는 것이다. 따라서 自治體는 多様な 要請 가운데서 緊要도가 높은 措置를 선별하여 限定된 行財政上의 手段을 보다 더 効率的으로 利用分配하여 事業化를 推進함으로써 住民의 利益의 極大化에 기여하는 것이 必要한 것이다. 이것이 住民自治의 原則에 따른 政策의 選擇決定이 地方自治에 있어서 가장 重要한 課題로 되는 理由인 것이다.

또한 自治體는 國家속의 一行政機構인으로서 많은 行政領域에서 National Minimum의 行政水準을 維持해야 하는 責任을 지고 있다. 自治體는 自治體간의 財政力의 差異의 是正을 위하여 國家全體의 見地에서 中央政府가 實施한 財政調整(地方交付稅나 補助金等)에 따라야만 하는 立場에 있는 것이다. 그러한 關係에서 自治體의 政策決定은 全적으로 住民意見에 따르는 것이 아니라, 多少間은 機構上의 制約도 받게 되는 것이다.⁽⁵⁶⁾

一例로서 福祉行政을 檢討하여 보면 自治體가 國家의 一律的인 福祉水準에 不滿을 가지고 국가로 歸함이

(54) 辻清明, 前掲書, pp. 205~212.

(55) 長濱政壽, 前掲書, pp. 298~300.

(56) 辻清明, 前掲書, pp. 205~212.

는 福祉의 實現을 도모하려고 하면 추가분에 대해서는 물론 國家의 補助를 받을 수는 없는 것이다. 그뿐만 아니라 富裕한 地域團體로 간주되어 其他 다른 點에서도 財政面에서 不利益한 取扱을 받게 되는 것이다.

自治體가 國家의 福祉 標準化 政策을 넘어서서 追加 福祉를 施行하는 경우에는 그러한 事情을 충분히 覺悟하고 내치하지 않으면 안된다. 또한 그위에 追加福祉의 正當性에 대해서는 그가 지니는 功過를 구체적으로 公示하여 納稅者의 合意를 얻어 주는 것이 대단히 중요하다. 왜냐하면 福祉의 向上은 本來 人道上 바람직한 施策이긴 하지만 反面에 費用負擔者인 納稅者의 負擔의 增加로 인하여 納稅者間에 不平不滿이 激化되기도 하기 때문이다. 그러한 事態가 發生한다면 勤勞意欲이 높은 活氣있는 地域社會를 維持하고 形成하는 것이 困難하게 되기 때문이다.

이와같이 아무리 正當한 目的을 가진 政策일지라도 그 推進은 反面에 코던지던 難점이 떠온다는 것을 잊어서는 안될 것이다. 規制의 強化, 負擔의 増大, 다른 分野에서의 行政水準의 低下, 不公平感의 助長, 恣氣銷沈等이 이것이다. 現實의 行政政策에는 絶對的價値를 갖는 絶對的인 政策等은 있을 수 없는 것이다. 따라서 自治體는 限定된 行財政上의 手段의 테두리내에서 多樣한 要望을 調整하여 많은 政策要項 가운데에서 綜合的이고도 一貫된 視野를 바탕으로 여러가지 政策의 相對的價値序列을 明白히 定하고 순서대로 選擇的인 事業化를 推進하여 住民福祉의 極大化를 도모하여 나가는것이 緊要한 것이다. 問題는 政策의 決定과 그 實現의 過程을 이렇게 構成하여 住民自治의 實質을 期待할 수 있는가라는 것이다.⁽⁵⁷⁾

2. 提 言

地方自治는 궁극적으로는 住民의 安수와 福祉를 위해 봉사해야만 하고 住民의 意思에 쫓아서 實施되는 것이 理想인 것이다. 그러나 意味에서 行政의 意思形成에는 可能한 限 廣範히各 階各層의 住民이 參加하도록 하여 政策決定에 이것을 반영하는 것을 考慮하지 않으면 안되며 그를 위해서 다음과 같은 提言을 하는 것이다.

첫째는 弘報活動의 強化와 行政情報 公開制度를 導入하여야 한다.

住民이 行政에 參加하여 意見を 말하는 機會가 주어지더라도 行政의 現狀 및 問題의 所在을 充分히 알고 있지 않으면 精確한 發言을 할 수가 없는 것이나, 거기에서 民主行政의 實現을 위해서는 行政側이 秘密主義를 排除하고 弘報活動을 活發히하여 行政이 당면하고 있는 狀況, 問題點, 政策要項, 制度上의 制約, 對策面의 長短點等 政策決定에 있어서 考慮해야 할 點을 상세히 널리 住民에게 周知시켜서 行政의 現狀을 하나도 숨김없이 公開하는 努力이 必要한 것이다. 그러기 위해서는 公報等에 의한 情報傳達을 充實히 하여야 된다는 것은 말한 必要도 없지만 그것뿐만 아니라 廳舍나 地域內 여러 場所에 친숙해지기 쉬운 資料展示場等을 設置하고 政策原案뿐만 아니라, 代替案, 其他 政策決定의 基礎 data까지도 自由롭게 閱覽되는 弘報制度를 갖추는것이 바람직한 것이다.

또한 行政쪽의 情報公開가 不充分한 경우에 對備하여 이것을 보완하는 制度로서 住民들이 行政資料의 公開를 請求할 수 있는 절차를 整備하여 두는것도 配慮하여야 할 것이다.⁽⁵⁸⁾

둘째는 住民 및 其他關係人들에서 行政參加權을 廣範하게 認定하여야 한다.

現在 住民이 直接 行政에 대하여 發言할 수 있는 制度로서는 各國 其他 地方自治法上에 直接請求의 制度가 있는 외에 個個의 法律이나 條例속에 設定한 公聽會, 說明會, 意見書의 提出等의 制度가 있다. 이 외에 自治體 기운에는 事實上의 對話集會, 市民會의 양게이드, 市長等에게의 信任書를 通하여 住民과의 接觸을 進밀하게 하고 있다. 請願, 陳情市民相談室에 수집된 相談의件 가운데에서도 慎重하게 配려하던 行政의 改善이나 政策決定에 기여하는것도 적지 않은 것이나, 이러한 市民의 적나라한 소리를 日常行政에 活用하는 努力은 自治行政에 있어서는 빼놓을 수 없는 중요한 것이다.

住民의 소리의외에 耆者 및 經驗者나 技能者들로부터 그 特別한 識見을 吸收하는것도 專門化된 現代行政

(57) 同書, pp.157~164.

(58) 現在의 行政事務處理體制에 있어서는 備드신 文書의 作成, 保管, 整理, 열람등의 規程이 甚히 丹固어져있지 않기 때문에 모든 行政文書를 公開하게 되면 事務가 혼란하게 되어 의외로 많은 비용과 人員이 소모되는데 비하여 限된 運用이 될 수 없는 緣由가 있다.

에 있어서는 대단히 必要한 일이나, 所謂 審議會行政이 廣範하게 活用되는 理由인 것이다. 그 위에 地方自治體職員은 地方自治體業務에 관한 知識과 經驗을 쌓고 있음으로 職員 및 職員協議體의 意見이 行政을 向上시키는 경우도 있다. 특히 職員들의 提案制度의 活用은 職員의 사기를 양양하고 研究心에 充滿된 活氣있는 職務 創造에 기여하게 되는 것이다.

現代의 分業化된 行政運營의 改善에는 職員參加가 欠缺될 수 없는 要素인 것이다. 단지 職員들은 地方自治體에의 勞務의 提供者이며 때로는 使用者인 自治體, 즉 住民의 利益과 相反되는 利害關係에 지는 수도 있음으로 職員의 參加에 지나치게 비중을 두어서도 안된다. 職員이나 學者 및 經驗者의 參加는 決定을 위한 參加가 아니라 識見, 技能, 情報等의 提供을 위한 參加의 意味를 가지는 것으로 그 範圍에서 尊重되어야만 하는 것이다.⁽⁵⁹⁾

地方自治는 間接民主主義를 基調로 하여 構成되어 있지만 最近의 自治行政의 現狀에는 一部에 있어서 現行의 間接民主主義의 機構가 僵死상태를 들어내고 때로는 부패하여 빈드시 充分한 機能을 다하고 있지 않은 現象이 나타나고 있다. 그리하여 直接民主主義에의 回歸가 지지않게 主張되고 있는 것이다. 예를들면 自治行政은 本來 直接民主主義를 原則으로 하여야 함에도 불구하고 現行法이 갖는 間接民主主義는 次善의 對應이기 때문에 보다 넓은 住民參加가 要求되고 地域의 重要問題에 관해서는 可能한 限 住民投票에 의하여 決定을 짓는 方法을 取해야만 한다는 主張을 展開하고 있는 것이다.

住民投票은 制度化하는 움직임도 一部の 自治體에서는 이미 나타나고 있는 것이나, 그러나 住民投票制度의 採用에는 法律上의 疑問을 度外視 하더라도 住民投票이라는 制度는 본래 아주 소박한 政治的 意思統合의 方法일므로 素朴한 行政判斷을 要求하는 경우는 많할것도 없고 現在와 같은 複雜하고도 專門技術化된 自治行政上의 個別課題를 決定하는데 과연 適한 節次라고 할 수 있을런지는 순전한 政策論에 입각해서 보더라도 問題가 안될 수 없는 것이다.⁽⁶⁰⁾

부안하면 많은 外國의 經驗에 비추어 고더라도 住民投票의 경우에는 ① 充分한 資料나 情報에 근거하는 평정적이고도 多様な 討議가 進行되기 어렵고 자연히 煽動家나 Mass Communication에 의한 大衆操作의 影響을 받기 쉬운 것이다. ② 그 結果 住民投票의 結果는 一時的 情熱이나 偶然的 要素에 左右되어 豫想外의 結果에 이를 때가 많다. ③ 대개는 勝敗는 僅少한 差로 決定되어 도리어 國民들 사이에 웅이리 큰 남기게 되는 경우도 있다. ④ 그럼에도 불구하고 일된 決定된 일은 다시 住民投票에 분이지 않으면 변복할 수 없다는 強力한 効果를 농반하기 때문에 움직일 수도 없어서 도리어 集團의 統合을 妨害 하기도 하는 것이나는 등등의 이러한 부정적인 面도 있다는 것을 충분히 유의하지 않으면 안되는 것이다.

물론 現在의 僵死상태를 打破될리는 論자들 가운데는 必敗 하더라도 본전이라고 하는 安易한 氣分으로 住民投票에 希望을 거는 意見이 強하다. 또한 一貫된 政策을 갖지 않고 重要問題를 決定하는 自信없는 爲政者들이 責任回避의 手段으로서, 혹은 어떤 政治的 目的으로 住民投票을 利用하는 수도 있는 것이다.

要컨대 地方自治行政이 當面하는 難問題를 적절히 處理하여 政策의 綜合性, 一貫性, 展望性을 갖게 하기 위해서는 個別問題를 住民投票에 의존하는 것이 정말 賢明한지 어찌하는 상당히 의문시 된다. 住民投票等의 節次는 이것을 利用하고자 한다면 基本路線의 選擇決定等에 관한 綜合的 判斷事項에 限定해야만 할 것이다. 個別問題의 決定은 다른 問題와의 連관을 충분히 考慮하여 計劃性 있는 大局의 見地에서 責任 있는 判斷에 의하여야 할 것이다.

이의권이 생각된다면 地方自治가 眞價를 發揮하기 위해서는 역시 爲政者인 行政部署의 長과 議會(이를 補佐하는 職員들을 포함하여)는 專門職으로서의 높은 識見과 將來에의 展望을 가지고 綜合的 視野에서 一貫된 政策을 樹立하여 指導性을 發揮하여 일에 臨하는 것이 必要하다. 물론 民主主義의 原理는 爲政者의 獨善을 許容하지 않기 때문에 그 政策은 住民의 批判에 의해 支持되지 않으면 안된다.

爲政者는 自己의 政策이 批判을 받았을 때는 그것을 謙虛히 받아들이 修正해야만 할 것은 修正하는 것이 必要한 것이다. 그러나 爲政者가 住民 한사람이 反對하면 주저하는 우유부단의 態度보다는 難局을 打開하고

(59) 高寄昇, 前掲書, pp.245~250.

(60) 磯村英一, 「地方の時代」, (東海選書, 1981), pp.203~207.

地域의 統合을 이룩하기만 어려운 것이다. 爲政者는 住民들 사이에 對立이 있는 事項에 관하여는 더욱 積極的으로 解決案을 提示하고 住民輿論의 統合에 努力해야 만 한다. 그것이 바로 選舉에서 支持를 받은 사람이 가진 權限이며 責任인 것이다. 自身の 尊嚴으로서 統合을 이룩할 수 없을 때는 깨끗이 退陣하여 責任을 明白히 한 覺悟가 없이는 안되는 것이다.

住民自治의 實現을 도모하기 위해서는 저음부터 住民參加를 積極化하고 各界各層의 意見을 聽取하며 多樣的 批判과 反批判을 받아들여서 政策論議를 활발하게 하여 住民과의 緊張關係를 高潮하는 것이 重要的 것이다. 各界各層의 住民의 參加는 間接民主主義의 政策決定을 實効性 있게 진자 시키는 데 도움이 될 것이다.

그러나 行政의 前進은 最終的으로는 爲政者의 指導力과 責任 있는 決斷에 의존하는 바가 크다. 行政部署의 長과 議會(그리고 그것을 시령하고 있는 職員들)는 이 事를 自覺하고 一貫된 政策을 樹立하여 모든 行政上의 難問에 對해서도 恒常 準備하여 自信과 責任을 가지고 決斷을 내려 住民의 委託에 應答할 用意을 가지고 있어야 된 하는 것이다. 그러기 위해서는 地方自治行政의 關係者는 恒常 生活의 勿慮에 뿌리 내린 實踐哲學을 가지고 長期的 綜合的 視野에서 住民의 상부상조와 連帶意識에 의하여 이룩되는 地域 社會의 참다운 모습을 構想하고 그 實現을 期待하는 理想을 잊어서는 안되는 것이다.

要컨대 現在 地方自治의 發展的 展開를 위하여 바람직스러운 일은 直接民主主義에 로의 回歸가 아니고 바로 間接民主主義의 活化的인 것이다. 複雜多端한 現代社會에 있어서는 國民은 政策의 綜合的 批判者이긴 하지만, 個別的이고 具體的인 政策立案能力을 갖는 直接民主主義의 責任主體가 될 수는 없는 것이다. 住民參加에 의하여 行政의 官僚機構에 새로운 바탕을 깔아넣고 政策論議를 實効性 있는 것으로함과 동시에 現存하는 制度와 機構를 最大限 活用하여 所定의 테두리 내에서 住民福利를 最大限으로 도모하는 實踐的 研究에 最善을 다 하여야 할 것이다.

참 고 문 헌

1. Waldo, D., The Administrative State (1948).
2. White, L.D., Introduction to the Study of Public Administration (1955).
3. Corson, J. J., and Harris, J. P., Public Administration in Modern Society (1963).
4. 辻清明, 行政管理に関する大統領委員の改革案行政機構改革 (1961).
5. 加藤-明, 外, 現代の地方自治 (東京大學出版會, 1979).
6. 長野上郎, 地方自治の展開(第一法規, 1982).
7. 松下圭一, シビル・ミニマムの思想 (東京大學出版會, 1984).
8. 長瀬政詩, 現代國家と地方自治 (有信堂, 1973).
9. 依藤大, 地方自治法 (有斐閣, 1984).
10. 辻清明, 日本の地方自治 (岩波新書, 1984).
11. 高崎昇三, 地方自治の再發見 (勁草書房, 1978).
12. 磯村英一, 地方の時代 (東海大學出版會, 1981).
13. シェリスト總合特集, 地方自治の可能性 (有斐閣, 1980).
14. シェリスト總合特集, 現代都市と自治 (有斐閣, 1980).
15. 紫田徳術, 現代都市論 (東京大學出版會, 1985).
16. 後藤一郎, 他各國の地方自治制度 (敬文學)