

## 제1장 지방자치의 기초

### 제1절 지방자치의 의의와 가치

#### 1. 지방자치의 의의

##### ① 지방자치의 개념

모든 나라의 역사적 전통과 사회·문화적 환경이 각기 다르듯이 지방자치는 여러 가지 형태와 의미를 지니고 있다. 그러나 지방자치제도가 지방분권과 민주주의라는 두 가지 본질적 사상을 포함하고 있다는 데는 일치하고 있다. 즉 지방자치는 주민참여를 바탕으로 하는 민주주의 이상의 표현이며 분권화의 정신이라고 한다. 따라서 지방자치란 '일정한 지역의 주민들이 지방자치단체를 형성하여 그 지역의 공동문제를 자기 부담과 책임 하에 스스로 또는 대표기관을 통하여 처리하는 활동과정'으로 정의될 수 있다.

##### ② 지방자치의 유형

지방자치는 중앙정부, 지방자치단체, 주민이라는 3자가 맺고 있는 기본적인 관계에 따라 단체자치와 주민자치의 두 가지 입장이 있다.

(1) 단체자치: 지방자치단체와 중앙정부와의 관계라는 측면에서 자치단체의 자치권을 중심으로 지방자치를 이해할 때 이를 단체자치라고 한다. 즉 지방자치단체가 국가로부터 상대적으로 독립된 지위와 권한을 인정받아 일정한 행정사무에 대하여 국가의 간섭을 적게 받고 처리하는 것을 의미한다.

(2) 주민자치: 지방자치단체와 주민의 관계라는 측면에서 지방행정의 주민참여에 중점을 두고 지방자치를 이해할 때 이를 주민자치라고 한다. 이는 정치적 의미의 지방자치로서 지방행정사무를 주민의 의사와 책임 하에 처리하는 것을 뜻한다.

#### 2. 지방자치의 가치

지방자치는 민주주의의 뿌리로서 정치적 이데올로기 측면에서 그 가치를 역사적으

## 2 제1장 지방자치의 기초

로 인정받아 왔다. 최근에 와서는 경제적이고 능률적인 국가운영을 위해서도 정부기능의 분권화가 요청되고 있다.

### ④ 정치적 가치

(1) 민주주의의 실천원리: 일정한 지역 내의 공동문제를 그 지역주민들이 참여와 토론을 통하여 자주적으로 결정하고 집행한다.

(2) 민주주의의 훈련장: 지역주민의 정치적 훈련과 자치역량의 배양 및 지도자 양성의 수단이 되는 민주주의의 훈련장이다.

(3) 독재 및 전제정치에 대한 방어기능: 행정권의 강화에 따른 국정의 독재화 및 관료화의 위험에 대한 방과제의 역할을 담당하면서 주권재민의 이념을 구현한다.

(4) 정국 혼란의 방지: 정권교체나 정치변혁에 따른 일시적인 정치·사회의 혼란과 마비를 극복하고 지방행정의 일관성과 안정성을 도모한다.

(5) 평화적 사회개혁: 권력이 지방에 분산되어 있어서 쿠데타나 혁명을 미리 방지할 수 있을 뿐만 아니라 점진적·평화적인 사회개혁을 도모할 수 있다.

### ④ 행정적 가치

(1) 행정통제와 민주화 촉진: 지방행정에 대한 지역주민들의 참여기회를 제도적으로 보장하여 참여민주주의의 확대에 이바지하고 지방자치의 질적·양적 확대를 가져온다.

(2) 지역적 실험을 통한 다양한 정책 경험: 각 지방자치단체가 다양하게 실시한 정책의 결과를 비교·분석·평가함으로써 새로운 정책의 적용에서 실패의 피해를 극소화하는 한편 문제점의 개선을 도모할 수 있다.

(3) 행정업무의 기능적 분화: 행정기능 가운데 순수한 지방적 사무는 지방자치단체에 이양하고 중앙정부는 전국적·국가적 사항에만 전념함으로써 중앙정부의 과중한 업무부담을 완화하고 행정능률을 향상할 수 있다.

(4) 종합행정의 구현: 일정한 지역 내에서 수행되는 모든 행정기능을 주민대표기관의 책임 아래 종합적으로 처리함으로써 지역에서의 종합행정을 구현할 수 있다.

(5) 지역 실정에 적합한 행정구현: 수많은 지역의 다양한 지방적 특성에 부합하고 주민들의 개별적·집단적 요구에 부응하는 행정을 수행할 수 있다.

(6) 지방공무원의 사기진작과 능력발전: 지역 실정에 적합한 인재를 스스로 채용·양성함으로써 지방행정의 전문가로 키울 수 있다. 또한, 자치단체의 특성에 맞는 독자적

인 시책을 수립·집행케 함으로써 지방공무원의 창의력과 사기를 높일 수 있다.

#### ④ 사회·경제적 가치

(1) 실질적인 경제·사회개발의 촉진: 지방자치는 지역주민의 이익도모와 그 지역의 개발에 중점을 둔다. 그러므로 지역경제의 활성화에 이바지할 뿐만 아니라 지역주민들의 삶의 질을 향상한다.

(2) 지역주민의 주체의식 함양: 지방자치는 주민의 애향심과 주체의식을 함양하고 지역주민에 대한 봉사 정신을 고취한다.

(3) 사회계층 간 갈등 해소: 지방자치는 이해관계 당사자 간의 갈등을 해소하는 교량적 역할을 담당한다.

(4) 인적·물적 자원의 집중화 방지: 지방자치는 모든 정책 결정이 중앙정부에 의해 독점·통제되고 각종 자원이 대도시를 중심으로 몇몇 지역에 편중되는 바람직하지 못한 상황을 개선할 수 있다.

(5) 지방문화의 육성·발전: 지방자치는 지역사회의 가치나 규범에 기반을 두므로 지방의 고유한 생활양식을 발전시키고 문화생활의 질을 고양할 수 있다.

### 3. 지방행정 수단으로서의 지방자치

#### ④ 지방자치와 지방행정

지방자치와 지방행정 혹은 자치행정 등의 용어는 그 개념적 유사성으로 인해 혼용되어 사용되기도 한다. 일반적으로 지방자치는 국가가 채택한 제도로서의 의미를 강조하는 반면에 지방행정이란 지방자치제도를 근거로 집행되는 행정행위에 초점이 보다 맞추어져 있다고 보는 것이 타당하다. 다시 말해, 지방자치는 지방행정의 수단으로서 의의를 가진다.

#### ④ 지방행정의 구분

지방행정의 의미는 그 나라의 역사적 배경, 특수성 및 제반 환경여건의 영향을 받아 매우 다양하게 사용되고 있다. 일반적으로는 아래의 <표 1-1>과 같이 광의의 지방행정, 협의의 지방행정, 최협의의 지방행정 등으로 구분할 수 있다. 관할 구역을 지니는 특정 지방에서 행해지는 행정은 크게 국가가 직접 통치하는 관치행정, 국가의 위임을 받아 지방지 집행하는 위임행정 그리고 주민 스스로 처리하는 자치행정으로 나눌 수 있다. 연방

#### 4 제1장 지방자치의 기초

제의 전통이 강한 영미계 국가에서는 지방에서 집행되는 행정 대부분은 자치행정이지만 영미계 국가를 제외한 국가에서는 지역 내에서 집행되는 행정은 자치행정과 위임행정을 포괄한다.

엄격한 의미에서 지방자치제도에 의한 행정은 자치행정만을 일컫는 것이 타당하겠으나 실제 위임 행정을 집행하는 과정에서 지방정부의 자치권이 활용된다는 점에서 지방자치제도에 의한 행정은 위임행정까지 포함한다고 볼 수 있다. 따라서 지방자치를 시행하고 있다는 의미는 지방정부에서 자치행정과 위임행정을 집행할 수 있다는 의미이다.

표 1-1 지방행정의 구분

구 분	광의의 지방행정	협의의 지방행정	최협의의 지방행정
의 미	행정주체를 불문하고 일정한 지역 내에서 주민복지의 증진을 위하여 행하는 일체의 행정	일정한 지역 내에서 행해지는 행정 가운데 지방자치단체에 의한 행정	지방자치단체가 주민들의 의사와 책임 하에 스스로 또는 대표자를 통하여 처리하는 행정
처리사무	여기에는 주민 스스로의 자치행정, 국가기관의 지방자치단체에 대한 위임 행정, 국가가 지방에서 직접 집행하는 관치행정이 모두 포함	지방자치단체가 처리하는 자치행정과 위임 행정을 의미하며, 국가에 의한 관치행정은 제외	지방자치단체가 처리하는 행정 중에서 자치행정만을 의미하는 것으로 지방자치의 개념과 같게 사용
대표적 국가	아프리카, 중남미, 중동 일부 국가	한국, 프랑스, 독일, 이탈리아 등 유럽계	영국, 스위스, 미국, 캐나다, 호주 등 영미계

#### ④ 지방행정의 특성

지방행정의 개념을 어떻게 이해하느냐에 따라 그 특성도 다양하게 제시될 수 있으나 일반적으로 지방행정은 지방자치단체에 의하여 수행되고 있으므로 다음과 같은 특성을 가진다.

(1) 지역행정: 지방행정은 국가 내의 일정한 지역을 단위로 하는 지역행정이다. 국가행정이 국민 전체의 이익을 위해 전국적·통일적 관점에서 획일적으로 수행되는 행정인 것에 비해, 지방행정은 지역주민의 이익을 우선으로 추구하여 그 지역의 특성 및 행정수요에 따라 개별적·다원적으로 수행되는 행정이다.

(2) 일선행정: 지방행정은 지역주민들과 직접 접촉하면서 주민들의 의견을 수렴하고 이를 바탕으로 정책을 결정·집행해 나가는 일선 행정이다. 따라서 지방행정은 문서행정이 아니라 현장에서 주민들의 서비스요구에 대한 결과를 직접 구현하는 급부행정이다.

(3) 생활행정: 지방행정은 지역주민들의 일상생활에 직결되는 행정수요를 그 대상으로 하는 생활행정이다. 따라서 주택, 상·하수도, 위생, 교통, 청소 등 일상적 서비스의 제공 그 자체가 바로 지방행정의 주 임무이다.

(4) 자치행정: 지방행정은 특수한 경우를 제외하고는 원칙적으로 법인격을 가진 지방자치단체가 지역주민이나 그 대표자의 의사와 책임하에 지방의 사무를 자주적·자율적으로 처리하는 자치행정의 특성을 가진다.

(5) 종합행정: 국가행정은 고도의 전문성을 특징으로 하는 부문 행정인 데 반해, 지방행정은 일정한 지역 내의 행정수요 전반에 대응하여 이를 포괄적으로 처리하는 종합행정이다. 따라서 지방자치단체는 각 중앙부처의 행정을 포괄적으로 수용하고 이를 지역 실정에 맞게 종합적으로 조정하여 추진해 나간다.

#### ☞ 지방행정의 이념

(1) 민주성: 지방행정의 민주성은 주민참여를 통하여 책임 있는 자율행정을 확보하고, 주민의 편의와 복리증진을 위한 투명행정을 수행하는 것이다. 즉 지방행정이 주민의사를 수렴·반영하고, 주민에게 책임을 지며, 주민의 행정수요에 적절한 대응성을 가지는 것을 의미한다.

이러한 민주성을 실현하기 위해서는 ① 분권화, ② 주민참여의 보장, ③ 책임행정, ④ 공개행정, ⑤ 지방행정기구의 민주적 편성, ⑥ 행정윤리의 확립, ⑦ 행정구제제도의 확립, ⑧ 대표성의 확립, ⑨ 주민통제의 강화 등이 요구된다.

(2) 능률성: 능률성이란 최소의 비용으로 최대의 효과를 거두는 것을 의미한다. 능률성은 그 목적을 기계적 합리성에 두느냐, 인간 가치의 사회적 실현에 두느냐에 따라 기계적 능률과 사회적 능률로 구분되는데, 최근에는 이 두 가지를 모두 포괄하는 종합적 능률의 관점에서 파악되고 있다. 즉 업무수행의 합리성뿐만 아니라 조직의 인간화를 도모함으로써 행정의 생산성을 높이고 주민에게 양질의 서비스를 제공하는 것으로 보고 있다.

이러한 능률성은 주민의 조세부담 최소화와 주민복지의 극대화라는 현대지방행정의 요청에 가장 부합하는 ① 조직 및 운영의 합리화, ② 규모의 적정화, ③ 감축관리, ④ 행정기능 및 사업계획의 우선순위 조정, ⑤ 서비스공급의 생산성 및 경쟁성의 제고 등을 통하여 달성될 수 있다.

(3) 형평성: 지방행정은 민주적·능률적일 뿐만 아니라 지역·계층을 불문하고 공평하게 적용되어야 한다. 즉 지방행정의 형평성은 최저한의 주민생활보장, 분배의 정의

## 6 제1장 지방자치의 기초

실현, 공공서비스의 평등성 확보 등 지방자치의 본질적인 목적가치에 관련된 이념이다. 형평성을 확보하기 위해서는 ① 삶의 질 향상, ② 참여의 제도화, ③ 시민운동의 활성화, ④ 공정한 정책집행 및 서비스제공, ⑤ 주민선택기회의 확충, ⑥ 서비스수혜와 비용 부담의 적정성 등을 추구하여야 한다.

(4) 합법성과 합목적성: 합법성은 행정에서 법 적합성을 도모하는 것이다. 이러한 합법성에는 행정집행의 합법성은 물론 정책 결정 과정의 합법성까지 요망된다. 즉 모든 행정행위는 법령과 조례의 범위 내에서 수행되고, 자의적인 권한행사도 배제되어야 한다. 이에 비해 합목적성은 행정에서 목표달성도, 즉 효과성의 제고를 위한 지역정책이나 계획수립이 지방행정의 최상위목표, 나아가 국가발전의 목표에 합치되어야 함을 의미한다.

(5) 종합성과 다원성: 각 지방자치단체는 지역 내의 모든 부문을 포괄적으로 고려하여 지역 실정에 맞도록 체계성 있는 계획과 집행을 도모하여야 하는데, 이를 종합성이라고 한다. 한편 다원성이란 개개 지방자치단체가 지역적 특색에 따라 각각의 개별화·특성화를 도모하는 것을 말한다. 이러한 다원성은 국제개방의 시대에 지방자치단체의 상대적 경쟁력을 강화하기 위해서 특히 중요하다. 결국, 종합성은 같은 지역·기관·단체 내의 재요소를 융합하는 문제이고, 다원성은 다른 지역·기관·단체 간의 유형을 분화하는 문제라고 볼 수 있다.<sup>1)</sup>

## 제2절 지방자치 형성의 양대 계보

### 1. 지방자치의 형성과정

근대국가의 지방자치제도는 크게 두 가지 대립적인 계보를 모체로 하여 발전하였다. 영국을 중심으로 발전한 영국형과 프랑스·독일을 중심으로 하는 대륙형이 그것인바, 이들은 제도의 형성과정과 기본적인 사고방식에서 각기 다르다.

#### ④ 영국형

영국형은 자연 발생적·자율적·전통적이다. 영국에서는 근대적 통일국가의 성립 이전부터 주민총회가 널리 시행되어 왔으며, 이러한 전통적 주민자치가 근대적인 지방

1) 최창호(1995), 지방자치학, p.54.

자치제도로 정비된 것이었다. 즉 영국의 지방자치제도는 장기간에 걸친 자치전통과 경험의 축적을 통하여 점진적으로 발전했다. 따라서 영국의 지방행정은 자치권이 주민 고유의 당연한 권리라는 사상적 기반 아래 주민자치가 지방자치의 본질이라 생각하고 주민의 정치참여에 중점을 둔다.

### ④ 대륙형

대륙형은 인위적·통제적·제도적이다. 절대군주의 전제적 전통이 강한 프랑스와 독일에서는 정치적 개혁을 통하여 계획적·조직적인 지방자치제도를 확립하고 중앙정부의 권력에 대항하는 의미의 단체자치를 발전시켰다. 따라서 대륙형에서는 지방자치를 통치수단의 하나로 간주하고, 단체자치의 개념에 기초하여 지방자치란 국가로부터 독립된 법인격 있는 지방단체가 수행하는 행정이라고 본다.

## 2. 양대 계보의 의미

### ④ 단체자치와 주민자치의 의미

(1) 단체자치: 일정한 구역을 기초로 하는 지방자치단체가 국가로부터 독립된 법인으로서의 지위와 자치권을 부여받아 될 수 있는 대로 국가의 감독과 관여를 받음이 없이 단체의 사무를 처리하는 제도로서 법적인 의미의 자치라고 한다. 이러한 단체자치는 지방분권사상에 기초하고 있지만, 국가가 자치단체가 갖는 자치권의 범위와 정도를 결정하고 있다.

(2) 주민자치: 주민의 일상생활에 관련된 사무를 중앙의 간섭과 감독을 받지 아니하고 그 지역주민이 스스로 자기들의 의사와 책임 하에 처리하는 제도로서 정치적 의미의 자치라고 한다. 직업 관료에 의하지 않고 지방주민으로 구성된 명예직 공무원이 공공업무를 수행하며, 명예직 공무원은 원칙적으로 선거가 아닌 임명으로 공무에 가담되었다.

### ④ 단체자치와 주민자치의 비교

(1) 자치의 의미: 주민자치는 지방의 모든 행정사무를 주민 자신이 자주적으로 처리하는 정치적 의미의 자치로서 자기 결정성·자기 처리성·자기 책임성에 따라 민주주의 이념을 실현하려는 것이다. 한편 단체자치는 국가로부터 독립된 법인격을 부여받은 자치단체가 주체가 되어 행정을 처리하는 법률적 의미의 자치로서 지방분권사상에 기초를 둔다.

## 8 제1장 지방자치의 기초

(2) 자치권의 인식과 범위: 주민자치에서는 자치권을 자연법상의 천부적 권리로서 인식하는 데 비하여, 단체자치에서는 전래설의 입장에서 국가가 자치권을 인정한다. 따라서 자치권이 주민에게서 나오는 주민자치는 그 범위가 넓지만 국가로부터 권한이 주어지는 단체자치는 그 범위가 협소하다.

(3) 자치의 중점: 주민자치는 자치단체와 주민 간의 관계에 중점을 두고 주민의 정치참여를 확대하려 하지만 단체자치는 자치단체의 국가로부터 독립성, 즉 국가와 자치단체 간의 관계에 중점을 두고 자치단체의 자치권을 신장하려고 한다.

(4) 중앙과 지방 간의 관계: 주민자치에서는 자치단체와 중앙정부가 공동목적을 위하여 기능적·대등적 협력관계를 유지하는 데 비하여, 단체자치에서는 자치권이 국가에 의해 부여되어 권력적 감독관계에 놓여 있으며, 상호 대립적으로 관념되어 있다.

(5) 권한배분방식과 중앙통제방식: 주민자치에서는 권능이 법률에 따라 개별적으로 부여되기 때문에 자치권이 특정적이어서 사무처리에 대한 중앙통제도 입법적·사법적 통제를 중심으로 한다. 그러나 단체자치에서는 포괄적 위임주의에 따라 자치권의 범위가 개괄적으로 규정되어 있으므로 엄격한 행정적 통제를 받고 있다.

(6) 지방정부형태: 주민자치에서는 주민의 대표로 구성된 의회가 의결기관인 동시에 집행기관이 되는 기관통합형을 채택하고 있는 데 반해, 단체자치에서는 의결기관과 집행기관을 분리하여 대립시키는 기관대립형을 채택하고 있다. 주민자치의 경우에는 의결기관이 우월한 지위를 가지나 단체자치에서는 집행기관이 의결기관보다 상대적으로 우월한 지위를 가진다.

(7) 자치단체의 성격과 사무 구분: 주민자치는 자치단체에 사무 종류의 개념이 없어 자치단체가 단일적 성격을 가진다. 이에 비하여 단체자치에서는 자치사무와 위임사무가 구별되어 있어서 자치단체는 이중적 성격을 지닌다. 즉 자치사무를 처리할 경우에는 자치단체의 지위를 가지며, 국가위임사무를 처리할 때에는 국가 하급기관의 지위에 놓이게 된다.

### ☉ 단체자치와 주민자치의 관계

단체자치와 주민자치는 모두 지방자치의 실현을 위하여 없어서는 안 될 필수불가결한 요소들이다. 주민자치를 아무리 잘 하여도 국가로부터 독립된 법인격을 갖는 자치단체가 인정되지 않는다면 자치를 실현할 수 있는 주체가 없게 된다. 또한, 자치단체에 상당한 정도의 자치권이 인정된다고 할지라도 그 자치권의 행사에서 주민참여가 보장되지 않는다면 참된 의미의 지방자치가 실현될 수 없다. 따라서 양자는 이상적인 지방자치의



실현을 위하여 불가분의 관계에 있다고 할 것이다. 결국, 주민자치가 주민의 정치적 행정참여를 보장하는 민주주의의 원리로서 지방자치의 본질적 요소라고 한다면 단체자치는 주민자치를 실현하기 위한 형식적·법제적 요소라고 할 수 있다.

표 1-2 주민자치와 단체자치의 비교

구분	주민자치(영미계)	단체자치(대륙계)
자치의 의미	정치적 의미 (지역주민의 참여와 통치)	법률적 의미 (독립된 법인격 지닌 자치단체의 행정)
자치권의 본질	자연적·천부적 권리 (고유권설=지방권설)	국가로부터 전래된 권리 (전래설=국권설)
자치권 인정의 주체	주민	중앙정부(국가)
자치권의 범위	광범위	협소
이념	민주주의	지방분권
자치의 중점	지방자치단체와 주민과의 관계 (주민에 의한 행정)	지방자치단체와 국가와의 관계 (자치단체에 의한 행정)
중시하는 권리	주민의 권리(주민참여)	자치단체의 권능(자치권)
권한부여의 방식	개별적 수권형(지정주의)	포괄적 수권형(위임주의)
중앙통제의 방식	약함(입법적·사법적 통제)	강함(행정적 통제)
중앙·지방 간 관계	기능적 협력관계	권력적 감독관계
사무구분	자치사무와 국가위임사무 비구분 (위임사무 부존재)	자치사무와 국가위임사무 구분
지방정부의 형태	기관통합형 (의회제: 의결기관 우월주의)	기관분리/대립형 (집행기관 우월주의)
자치단체의 성격	단일적 성격 (자치단체)	이중적 성격 (자치단체+지방행정기관)
민주주의와의 관계	상관관계 인정	상관관계 부정
지방세제	독립세주의 (국세와 지방세 엄격 구분, 자치단체가 독자적 부과·징수 →지방재정의 자주성 강조)	부가세주의 (중앙정부가 부과·징수하여 자치단체에 배분/환원시키는 부가세·교부세 존재 →지방정부의 자치권 제약)
주요국가	영국, 미국 등	프랑스, 독일 등 대륙계 국가

## 10 제1장 지방자치의 기초

### 3. 양대 계보의 접근

단체자치와 주민자치는 그 역사적 형성과정이나 발전지역이 다르고 자치의 이념도 다르지만, 오늘날 대부분 국가에서는 양 개념의 요소가 상호 접근하여 조화 있게 포괄되어 있다. 그 주요한 이유를 살펴보면 다음과 같다.

(1) 제2차 대전 이후 패전국인 독일, 이탈리아, 일본 등이 관료주의적 중앙집권체제를 청산하고 승전국인 영미계의 주민 자치적 요소를 대거 도입·가미하였으며, 단체 자치제의 대표적 국가라 할 수 있는 프랑스도 1982년에 대대적인 지방분권화 개혁을 단행하였다.

(2) 이와는 반대로 영국과 미국은 단체자치적 요소를 채택함은 물론 전쟁수행 과정 중에 신중앙집권화의 경향으로 나아가고 있었다.

(3) 제2차 대전 이후 독립한 대부분의 신생국은 대륙계의 단체 자치적 요소와 영미계의 주민 자치적 요소를 동시에 혼합적으로 도입하였다.

(4) 이론상으로도 주민자치적 요소와 단체자치적 요소가 조화롭게 결합할 때 완전한 지방자치가 실현될 수 있기 때문이다.

## 제3절 지방자치의 효용성

### 1. 지방자치와 민주주의

일반적으로 민주주의를 통치이념으로 하는 나라에서는 지방자치를 민주정치 구조의 핵심적 구성요소로 하고 있다. 현대국가에서는 정치적·사회적·경제적 제요인 등에 의한 지방자치의 위기가 지적되고 있으나, 분권화의 원리로서 지방자치는 지역주민의 부분의사를 국민의 전체의사 속에 반영시키는 민주주의의 보루인 것이다.

#### ④ 관계긍정설

(1) 의의: 관계긍정설은 민주주의를 지방자치의 본질적 요소로 간주하면서 양자 간의 상호보완성을 주장하는 입장이다. 이 견해는 고유권설에 입각한 영미계의 자치에 근거를 두고 있으며, 대표적인 학자로는 A. Tocqueville, K. Panter-Brick, J. S. Mill,

J. Bryce, H. J. Laski 등이 있다.<sup>2)</sup>

(2) 근 거<sup>3)</sup>

(가) 국가권력의 제한원리: 중앙집권을 관료체제에 의한 자유권의 구속 또는 제한으로 이해하고, 이러한 독재적인 중앙권력을 견제할 수 있는 제어장치로서 지방자치를 강조한다.

(나) 민주주의의 학교 및 훈련장: 지방자치는 민주주의의 지속적인 발전을 위하여 출납가결한 민주시민의 양성소 내지는 민주주의 교육의 장이다.

(다) 민주주의의 실천원리: 지방자치는 지역주민들이 자기 책임 하에 스스로 또는 대표자를 통하여 자치사무를 처리하는 것이므로 민주주의의 기초이자 실천원리라는 것이다.

(라) 참정기회의 제공: 민주주의는 주권자인 시민에게 보다 더 많은 참정의 기회를 제공해주기 때문에 주민참여를 핵심적 바탕으로 하는 지방자치와 필연의 관계를 맺는다.

☞ 관계부정설

(1) 의 의: 관계부정설은 지역사회의 정치적 모순을 인지하고, 이의 타파를 위하여 민주적 중앙정부의 적극적 역할을 강조한다. 즉 민주화된 정치체제에서 지방자치란 무가치하며 오히려 능률을 저해한다고 주장한다. 주로 국권설에 입각한 대륙계의 자치에 근거하고 있으며, G. Langrod, Leo Moulin, G. C. S. Benson, K. Kelsen 등이 대표적인 학자들이다.

(2) 근 거<sup>4)</sup>

(가) 낮은 참여수준: 참여기회의 보장이 곧 참여를 의미하는 것은 아니므로 참여기회의 확대가 실질적 의미의 민주주의를 보장하지는 않는다. 따라서 지방자치와 민주주의는 전혀 별개의 문제라고 한다.

(나) 소수전제의 가능성: 분권화된 참여체제에 있어서 주민통제와 참여는 사실상 허구에 불과할 뿐이며 실질적으로는 지역사회가 소수의 지역엘리트에 의해 장악되어 소수전제를 가능하게 할 우려가 있다.

(다) 다수횡포에 따른 불평등: 동일한 이해관계로 결집된 다수집단이 소수의 기본권을 무시하고 자신들의 이익을 추구함으로써 불평등을 야기할 수 있다.

(라) 지역이기주의 및 배타주의의 학습: 지방자치는 전체적 이익보다는 지역적 이익을 지나치게 중시하여 자치단체간의 불필요한 경쟁과 극단적인 감정대립을 일으킴으로

2) 방성은(2010), *비타민 지방자치론*, p.99.

3) 김병준(2009), *지방자치론*, pp.18-21.

4) 김병준(2009), *지방자치론*, pp.21-25.

## 12 제1장 지방자치의 기초

써 오히려 지역이기주의와 배타주의를 배우게 한다.

### 2. 지방자치와 효율성

#### ④ 관계긍정설

(1) 의 의: 지방분권과 지방자치가 정치행정체제 전반의 효율성을 높일 것이라는 주장이다.

(2) 근거<sup>5)</sup>

(가) 지방분권과 지방자치의 강화는 정부가 지역사회의 문제나 행정수요에 보다 민감하게 반응하게 한다. 지방정부의 장이 주민에 의해 선출이 되면 그 눈과 귀를 지역사회와 지역주민 쪽으로 더 크게 열 수밖에 없다. 이는 대 주민서비스를 더욱 민감하게 하는 긍정의 효과가 있는 것이다.

(나) 지방자치의 강화는 지역적 성격을 띤 정책문제와 행정문제를 보다 신속하게 처리하게 한다. 지방자치에 의한 행정의 집행은 일반적으로 간소화된 처리 절차를 지니고 있다.

(다) 지방자치는 중앙정부가 정책문제나 행정문제에 대해 더 정확히 대응할 수 있도록 한다. 조직이 경직되고 권위적일수록 하부의 의사가 왜곡되어 상부에 전달될 가능성이 커진다. 그 이유는 하부의 의사를 전달하는 중간매개자가 상부의 입맛에 맞게끔 하부의 의사를 왜곡하기 때문이다. 지방자치는 이러한 폐해를 최소화할 수 있다.

(라) 지방자치는 지역 차원에서의 종합계획이나 종합행정을 가능하게 한다. 지역 차원의 행정사무 하나하나가 중앙정부의 지시로 이루어지게 되면 중앙정부의 사무가 가중될 뿐만 아니라 자율적이고 창의적인 지역 행정이 발전할 수 없게 된다. 지방자치는 이를 완화하여 지역 차원에서 종합행정을 가능하게 한다.

(마) 지방자치는 지방정부의 운영과 지역 문제의 해결에 지역주민의 생산적 관여를 이끌어 낼 수 있다. 이는 곧 참여를 통해 행정에 대한 지역주민의 감시를 강화할 수 있고, 또 이를 통해 행정의 능률성과 대응성을 높일 수 있는 것을 의미한다.

(바) 지방자치는 다양한 정치·행정적 실험을 가능하게 한다. 지방자치제도가 제대로 시행될 경우 각 지방정부는 주어진 자치권을 바탕으로 독자적인 판단으로 여러 가지 다양한 정책을 시도해 볼 수 있다. 이러한 실험은 차후 국가의 정책 어젠다 형성에 큰 역할을 담당하게 된다.

(사) 지방자치는 지방정부 간의 경쟁을 유발함으로써 정치·행정 체제 전반의 효율성

5) 김병준(2009), 지방자치론, pp.25-30.

을 높이기도 한다. 지방정부는 더 많은 주민을 유치하기 위하여 경쟁하게 되는데 이러한 경쟁이 지방정부의 내부 효율화에 크게 이바지를 하게 된다는 것이다.

#### ④ 관계부정설

(1) 의의: 관계부정설은 지방자치와 지방정부 효율성의 관계가 반드시 긍정적이지 않거나, 오히려 비효율을 초래한다고 주장하는 것이다.

(2) 근거<sup>6)</sup>

(가) 지방자치가 강화된 체제 아래에서는 전체의 이익보다는 부분의 이익을 앞세우게 됨으로써 불필요한 마찰과 갈등을 일으킬 수 있음

(나) 또한 반드시 국가에 필요한 공공재임에도 불구하고 지방정부와의 갈등 때문에 건설을 못하는 경우도 발생하게 된다. 환경이나 빈민구제와 같은 공공재나 공공서비스에 대한 처리권이 지방정부로 이양되면서 중앙과 지방 간, 지방정부 간 갈등이 빈번하게 발생하게 되어 국가 전체의 이익이 저해될 수 있다.

(다) 혁신 채택의 비율은 조직의 다양성에 반비례할 수 있으므로 혁신을 채택하여 집행하는 것은 다양성을 갖춘 자치조직보다는 중앙집권적인 조직이 더욱 효율적일 수 있다.

6) 김병준(2009), 지방자치론, pp.30-32.



## 제2장 지방분권의 이해

### 제1절 중앙집권과 지방분권

#### 1. 중앙집권과 지방분권의 의의

##### 개념

오늘날 대부분 국가에서는 통치권이나 행정권한을 중앙정부와 지방정부가 분담하여 처리하고 있다. 중앙집권이란 지방행정에 대한 통치권과 의사결정권이 중앙정부에 집중되어 지방자치단체의 자주성·독립성이 제약된 경우를 의미하며, 반대로 지방분권은 이들 권한이 지방자치단체에 분산되어 지방자치단체의 자주성·독립성이 보장되어 있는 경우를 말한다. 중앙집권은 행정운영의 구심화인 데 비하여, 지방분권은 행정운영의 원심화로서 하나의 연속 선상의 상대적 개념이라 할 수 있다.

##### 중앙집권과 지방분권의 역사적 전개

(1) 18세기 절대군주 체제에서는 절대군주의 권력 강화와 중상주의 정책추진에 따라 강력한 중앙집권적 행정이 강조되었다.

(2) 19세기 입법국가가 성립되면서 자유방임주의 및 민주행정사상에 따라 지방분권적 행정이 강조되었다.

(3) 20세기에는 복잡한 사회문제를 해결하는 역할을 국가가 맡으면서 행정부의 기능이 강화된 행정국가가 대두함에 따라 중앙집권화가 다시 이루어지는 이른바 신중앙집권 시대가 되었다.

(4) 1980년대 영미계에서는 석유파동으로 인한 재정파탄과 세계화 및 시장화를 지향하는 신자유주의의 대두와 함께 비대해진 중앙정부의 기능을 민간이나 지방정부로 이전하면서 다시 지방분권이 나타나고 중앙집권적 전통이 강했던 독일, 프랑스 등 대륙계에서는 중앙집권의 문제점을 극복하는 방안으로 신지방분권 현상이 나타났다.