

〔논문〕

# 정부간 관계(政府間 關係)와 정부간 갈등(政府間 葛藤)에 대한 이론적 고찰

## A Theoretical Review on Intergovernmental Relations and Conflict

김 승 건\*

### 목 차

- |                                  |                           |
|----------------------------------|---------------------------|
| I. 머리말                           | III. 대한민국의 정부간 관계(政府間 關係) |
| II. 정부간 관계(政府間 關係)에 대한<br>모형과 이론 | IV. 맺음말                   |

## ABSTRACT

Seung-Keon Kim

It has been about ten years since local autonomy system started. The local autonomy system has, however, signified a political symbol of civil victory over absolute authority. Rather, it now needs to be viewed through the conceptual lens of Intergovernmental Relations, which is commonly used in the developed countries, especially in the United States. A local autonomy system should center around the fiscal policy. That is, around the fiscal policy substantial relationship should be established between the national government and metropolitan government, between metropolitan government and local government, between metropolitan governments, and between local governments.

키워드(Key Words): 정부간 관계, 재정정책, 중첩권위형 모형, 이중 연방제, 구 공화국, Intergovernmental Relations, Fiscal Policy, Overlapping Authority Model, Dual Federalism, Ward Republics

### I. 머리말

1961년 5.16 쿠데타로 지방자치제도가 전면

중단된 지 30여년이 지난 1995년 6월 27일 제1  
대 지방선거가 4대(大) 동시 선거로 실시되고,  
동년 7월 1일부터 민선 자치단체장이 업무를 시

\* 서정대학 행정정보과 교수

작하면서 본격적인 지방자치제가 시행되었다. 이전에는 지방자치단체가 중앙정부의 지시와 명령만 충실히 따르면 되는 일방적인 하향식 행정이었던 것에 비해 주민의 직선에 의해 선출된 단체장과 지방 의원들은 중앙 정부의 지시와 명령을 일방적으로만 추종하지는 않는 대신 여론을 수렴하여 지역 특성을 살리는 행정, 위민행정을 펴나가는 긍정적인 현상이 나타나기 시작했다. 물론 이러한 긍정적인 현상과 더불어 지방의원과 단체장이 다양한 비리에 연루되는 부정적인 현상이 동시에 발생하고 있다. 지방자치제도가 전면적으로 실시된 이후 중앙정부와 지방자치단체, 지방자치단체간의 갈등과 대립이 표출되는 빈도도 많아지고 있다.

우리나라의 지방자치 역사는 매우 일천하다. 지방자치가 발전한 다른 선진국은 물론 이웃 나라인 일본과 중국에 비해서도 일천하다. 역사적으로 보면 엄격한 의미에서 우리나라는 일본과 중국이 경험했던 지방자치제의 토대가 되는 봉건제를 경험하지 못했다. 현재까지 우리나라에서는 지방자치제를 절대 권력에 대한 승리라는 정치적 상징성에 보다 큰 의미를 두고 있다. 마치 근세 유럽의 국가에서 절대군주제도를 약화시키기 위하여 지방자치 제도를 도입한 이유와 비슷하다. 다시 말해서 국가와 사회의 이원적 대립사상에 입각하여 절대군주제를 타도하고 성립한 근대자유 민주제 아래에서, 국가(권력)에 대립하는 사회(자유) 보호를 위해서 의회주의를 채택함과 아울러 통치 권력을 분립하면서 지방의 자주성을 인정하는 지방자치제도가 채택되었기 때문이다. 하지만 지방자치제도가 실시된 지 10년이 채 안된 현재까지는 지방자치제

가 가지는 상징적인 정치성에 초점을 맞추고 있으나 다른 선진국에서 채택하고 있는 중앙정부(national or federal government), 주정부(state government), 그리고 지방정부(local government)간의 관계인 정부간 관계(Intergovernmental Relations)에 대한 연구와 투자가 더욱 절실하다. 우리나라에서는 주정부와 지방정부라는 용어 대신에 광역자치단체와 기초자치단체라는 용어가 더욱 적합하다고 생각한다. 우리나라의 특별시, 광역시, 도가 미국의 주(州)와는 다른 성격과 기능을 갖고 있기 때문이다. 미국의 주정부는 연방정부와는 별도로 독립된 사법권과 검찰권을 보유하고 있는 반면에 우리나라는 사법권과 검찰권은 물론 경찰권조차도 가지지 못한 실정에서 정부라는 용어를 사용하는 것은 바람직하지 못하다고 생각한다. 정부간 관계(Intergovernmental Relations)라는 용어는 우리나라에서는 아직 낯선 용어이다. 미국에서도 1930년대 경제대공황 이후 처음으로 사용하기 시작하여 1940년대 학술지에 등장하기 시작했고 미국 연방정부 차원에서는 1953년 케스너바움 위원회(Kestnbaum Commission)라고 불리는 정부간 관계(政府間關係)에 대한 임시위원회(The Temporary Commission on Intergovernmental Relations)를 설치하였고, 1959년에는 상설위원회(Advisory Commission on Intergovernmental Relations)를 설치하였다.

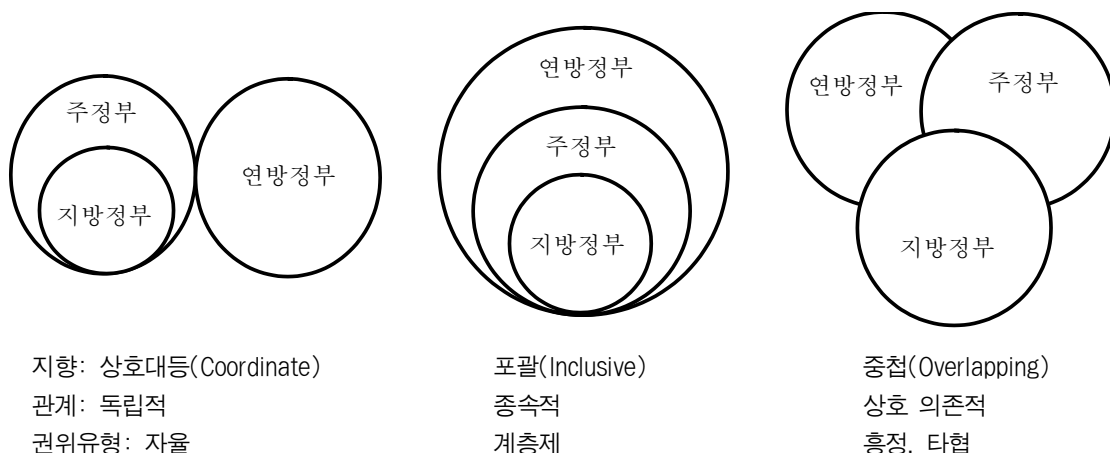
본 논문은 본격적으로 지방자치제가 실시된 1995년 이후 발생한 대표적인 정부간 갈등 사례를 분석하고, 현 제도의 실태와 문제점, 향후 바람직한 정부간 관계(政府間關係)에 대해서 고찰해 본다.

## II. 정부간 관계(政府間 關係)에 대한 모형과 이론

정부간 관계(政府間 關係)에 대해서 여러 이론과 모형(Model)이 있지만, Deil Wright가 중앙과 지방정부간의 관계를 대체로 세 가지 요소, 즉, 상태(designation), 관계(relationship), 권위(authority)를 중심으로 설명한 상호대등 권위형(Coordinate authority model), 포괄 권위형(Inclusive authority model), 중첩 권위형(Overlapping authority model)이 가장 대표적인 모형이다. <그림 1>은 이 모형들을 잘 설명하고 있다(Wright, 1982).

상호대등 권위형은 연방정부와 주정부 사이에 분명하고 확실한 경계가 있고 독자의 고유영역이 분명해 두 정부사이의 관계가 독립적이고 자율적이다. 이는 1930년대 이전의 미국의 상황을 잘 나타내주는 모형이다. 이 중 연방제(dual federalism)라는 용어에서 알 수 있듯이, 이론상으로는 권력이 연방정부(federal government)와 주

정부(state government) 양쪽에 존재한다고 본다. 하지만 좀더 자세히 살펴보면, 주정부에 좀더 많은 무게가 놓여 있다. 이 모형의 핵심적인 내용은 1860년대 미국 Iowa주 대법관 출신인 Dillon이 제시한 딜론의 원칙(Dillon's Rule)이다. Dillon의 원칙의 주요 내용은 다음과 같다. 1) 지방정부(local government)는 명시적으로 부여된 권한만을 행사할 수 있다. 2) 지방정부는 주정부(state government)의 창조물에 불과하다. 3) 지방정부는 주정부에 의해서 부여된 권력(권한)만을 사용한다. 4) 지방정부는 주의회의 의지에 대한 대리인에 불과하다(Jhon Grumm and Russell Murphy, 1974). 다시 말해서 Dillon의 원칙이란, 연방정부와 주정부간 권력상의 분리를 주장하여 주정부의 독립성을 강조하면서 지방정부에 대한 주정부의 법적인 우위를 대변하는 정부간 기능 배분에 대한 학설이다. 미국의 경우 모든 지방정부는 주정부의 하부조직으로서 고유의 입법 내지 행정권을 행사하는 것이 아니고 주 헌법의 위임에 의해서만 그것이 가능하다. 미국은 연방정부의 형태를 취하기 때문에 주



<그림 1> Deil Wright가 제시한 중앙과 지방정부간의 관계

정부는 연방정부의 하부조직의 성격을 갖지 아니하고, 주정부 스스로 독립적인 헌법을 지니고 있다. 즉, 미국의 지방자치상의 행정기능의 배분 문제는 주로 주정부와 지방정부 상호간의 문제이다. Dillon의 원칙과는 달리 대부분의 주 헌법은 부분적으로 Home Rule을 통해서 지방정부의 권한을 인정해 주고 있다. Home Rule이라고 하는 것은 주정부가 지방정부가 활동하는 데 있어 재량과 신축성을 허용하는 헌장(Charter)을 통해서 지방정부에 권한을 부여한 법적 장치이다. 미주리(Missouri)주 정부가 1875년에 처음 채택한 이래 대략 1/2 정도의 주정부가 채택하고 있고, 이 원칙 하에서 주정부의 특별한 법적 승인 없이 지방정부에 실질적 권한, 즉 자치권이 부여된다(Jones, 1983).

<그림 1>에서 보듯이 동심원상에서 연방정부, 주정부, 지방정부의 순으로 기능과 역할이 작아진다는 이론이 포괄 권위형 모형(Inclusive authority model)이다. 상호대등 권위형 모형과는 달리 포괄 권위형 모형에서는 권력이 당연히 연방정부에 있다. 1960년대 초반 미국 상원의원이었던 Joseph Clark는 국가 연방제(national federalism)라는 용어를 사용하였는데, 그에 따르면 연방정부가(국가업무를 비롯한) 전체 정부 업무를 담당하고 있을 뿐 아니라 담당해야만 한다는 것이다(Clark, 1961). James Sundquist는 그의 저서에서 국가 연방제(national federalism) 개념을 더욱 발전시켰다(Sundquist, 1969). 주요 내용을 살펴보면 다음과 같다. 1) 국가는 점점 더 국가 사회(national society)로 융해되고 있다. 2) 위대한 사회(Grand society)는, 정의대로, 하나의 사회이다; 그 용어는 단수이지 복수가 아니다. 3) 목표 설정

의 중앙화이다.

이 모형에서는 국가 연방제(national federalism) 개념과 더불어 중앙 연방제(centralized federalism)라는 개념도 함께 혼용되고 있다. 이 모형에는 두 가지 전략이 있는데, 첫 번째 전략은 제로섬 게임이론(zero sum game theory)이다. 연방정부의 기능이나 범위가 커지면 커질수록 그만큼 주정부나 지방정부의 기능이나 범위가 작아진다는 이론이다. 이 전략에서의 정부간 관계(政府間 關係)는 기본적으로 상호 적대적이다. 두 번째 전략은 논컨스탄트 섬 게임(non-constant sum game) 이론이다. 제로섬 게임과는 달리 '파이 키우기(enlarging the pie)' 전략으로 연방정부, 주정부, 지방정부 상호간의 희생 없이 서로의 권한과 영역을 증대시킬 수 있다는 이론이다.

중첩 권위형 모형(Overlapping authority model)이란 각 정부간에 영역이 중첩되어 있을 뿐 아니라 중첩된 영역을 제외한 연방정부, 주정부, 지방정부의 고유 영역이 그리 크지 않다는 이론이다. 각 정부가 사용할 수 있는 권력이나 영향력은 상당히 제한적이기 때문에 흥정(bargaining)이나 타협(compromise) 등의 정책 수단이 사용된다. 1) 한정되고 제한된 권력, 2) 상호의존성, 3) 한정된 고유 영역, 4) 협상, 5) 경쟁과 협력의 동시성(simultaneous competition and cooperation) 등이 가장 최근의 모형인 중첩 권위형의 주요 특징이다(Wright, 1982). Ostrom, Tiebout, Warren은 로스앤젤레스 같은 대도시지역은 다원적인(polycentric) 정치체제로 구성되어 있다고 주장했다(Ostrom, Tiebout and Warren, 1961). 공공재의 생산과 제공은 각각의 정부가 소비자인 시민들에게 제공하는 공공서비스의 패키지인 공공서비스산업으로

간주된다는 것이다. 중첩 권위형 모형의 공공 선택론적 연구방법은 Bish와 Ostrom에 의해 더욱 발전하였다. 정부간 관계(政府間 關係)는 다양하고 중첩된 정부영역으로 구성된 공공경제(public economy)에 있어서 중요하다. 세금 경쟁과 조정, 재정 이전, 서비스 계약은 상호간에 정부간 협조를 용이하게 한다. 사법부, 입법부, 그리고 비공식적인 기관들이 정부간 갈등(政府間 葛藤)을 해소하기 위한 수단으로 사용된다(Bish and Ostrom, 1973).

Deil Wright는 미국의 정부간 관계(政府間 關係)를 시대별로 구분하여 시대별 상황과 특징을 정리하였다. 그는 미국의 정부간 관계를 갈등 단계(1930년대 이전), 협조적 단계(1930년대~1950년대), 집중적 단계(1940년대~1960년대), 창조적 단계(1950년대~1960년대), 경쟁적 단계(1960년대~1970년대), 타산적(打算的) 단계(1970년대~1980년대), 계약적 단계(1980년대~1990년대), 강제적 협력단계(1990년대)로 구분하고 있다.<sup>1)</sup>

### 1. 갈등(Conflict) 단계

1930년대 이전의 미국의 정부간 관계(政府間 關係)는 기본적으로 갈등의 관계였다. 이 시기에는 권력 분립과 행정 영역의 기초를 다지는 기간이었다. 다시 말해서 각 정부의 역할을 분류하고 영역을 명확히 하는 것이 이 기간의 핵심 사항이었다. 연방정부, 주정부, 지방정부의 권한과 영역은 상호 배타적인 전형적인 제로섬 게임이다. 연방정부

차원에서 정부간 관계(政府間 關係)에 대한 행정부의 첫 임시위원회였던 Kestnbaum 위원회에서는 정부간 관계(政府間 關係)에 대해 다음과 같은 세 가지를 규정하였다. 1) 주정부, 지방정부의 채무 부담 행위시 발생하는 이자소득에 대한 연방정부 차원에서의 소득과세는 없다. 2) 연방정부 소유 재산에 대하여 지방정부는 재산세를 과세할 수 없다. 3) 군사시설의 음식, 담배, 주류(酒類)에 대하여 주정부와 지방정부는 판매세를 과세할 수 없다. 제3항에 대해서 살펴보면, 주정부와 지방정부는 1976년까지 매년 4억 달러 정도의 판매세와 국내물품세의 손실을 보았고, 게다가 주정부는 군속과 군무원에 대한 소득세 면제로 연간 1억 달러 정도의 손실을 보았다(Advisory Commission on Intergovernmental Relations, 1976). 많은 학자들이 각 정부가 고유 영역을 명확하게 갖고 있는 상황을 빗대어서 이 시기를 계층적 케익 연방제(layer cake federalism)라고 부르고 있다.

### 2. 협조적(Cooperative) 단계

1930년대는 당시 심각했던 경제대공황과 세계전쟁의 위험 속에서 국가 생존을 위해 각 정부간의 협조가 활발하게 이루어진 시기였다. 1933년에 국가자원기획위원회(National Resources Planning Board)가 설립되어 주정부와 지방정부에도 기획의 중요성이 강조되었다. 세금 반환(tax credit, offset) 등이 주된 정책의 일부가 되었다. 이 시기에 들어서 비로소 연방정부가 주정부나 지방정부

1) 이 부분은 Deil Wright의 저서 *Understanding Intergovernmental Relations*와 그 후 발표한 논문 "A Century of the Intergovernmental Relations, and Contemporary Intergovernmental Relations" 중심으로 분류한 것임.

에 대해 공중보건이나 공공복지에 대한 재정보조금(grants-in-aid)을 배분하는 제도가 확대 실시되었다. 또한, 보조금도 정해진 공식에 의해 배분해 주는 공식 보조금(formula grants) 제도가 본격적으로 도입되었고, 정부간 관계(政府間 關係)에 있어서 재정정책(fiscal policy)이 주요 정책수단으로 사용되기 시작하였다. 이전 시기인 갈등 단계와는 달리 연방정부, 주정부, 지방정부가 서로 잘 협조하고 융화되었던 시기였다. Grodzins는 'sanitarian'이라고 불리는 지방정부의 공중 보건 기사를 예로 들고 있다. 그에 따르면, 공중보건 기사는 연방정부에 의해서 설정된 실적주의 기준에 따라 주정부에 의해 임명된 지방정부의 공무원이라는 것이다(Grodzins, 1960). 공중보건기사의 기본급은 연방정부와 주정부의 기금에서 조성되고, 사무실을 비롯한 부대시설은 지방정부에 의해서 제공된다. 프린스턴(Princeton) 대학의 Mc Lean 교수는 계층적 케익 연방제(layer cake federalism)와 비교해서 각 정부가 하나로 융해되어 있다고 보고, 이 시기를 대리석 케익 연방제(marble cake federalism)라고 구분하고 있다. 이 시기의 정부간 관계(政府間 關係)의 주요 덕목은 협력(collaboration), 협조(cooperation), 상호 원조(mutual assistance) 등이었다.

### 3. 집중적(Concentrated) 단계

제2차 세계대전 이후 트루만(Truman), 아이젠하워(Eisenhower), 케네디(Kennedy) 대통령이 통치하던 시기에는 정부간 관계(政府間 關係)가 점차적으로 전문화되고, 더욱 기능적이 되어서 결과적으로 연방정부에 상당히 집중된 때였다. 제2차

세계대전이 끝난 1946년부터 1961년까지 경제대공황 시대의 2배가 넘는 21개의 새로운 보조금 프로그램이 창설되었다. 연방정부의 보조금은 공항, 병원, 고속도로, 도시 재정비, 쓰레기 처리, 도서관 건립 등에 집중적으로 투자되었다. 이 시기의 또 다른 특징은 작은 지역에서도 주민들에 의해서 전적으로 통치되는 개념인 "구(區) 공화국(ward republics)"의 출현이다(Wright, 1982). 집중적 단계에서의 정부간 관계(政府間 關係)의 덕목은 전문성(professionalism), 객관성(objectivity), 중립성(neutrality), 중립적인 경쟁성(neutral competence) 등이었다(Kaufman, 1956). Frederick Mosher는 이 시기의 정부간 관계(政府間 關係)에 대해 "전문 국가(professional state)"의 개가라고 표현하고 있다(Mosher, 1968).

### 4. 창조적(Creative) 단계

1959년 구(舊) 소련은 세계 최초로 스푸트니크(Sputnik)이라는 우주선을 쏘아 올렸다. 이에 자극을 받은 미국은 연방정부를 포함한 각급 정부뿐만 아니라 민간 부문까지도 구(舊) 소련과의 경쟁에 참여하게 되었다. '창조적(creative)'이라는 용어는 당시 미국의 대통령이었던 Johnson 대통령이 주창한 '위대한 사회(Great Society)'와 '창조적 연방제(Creative Federalism)'에서 유래되었다. 이 시기의 정부간 관계(政府間 關係)의 주요 메커니즘은 프로그램 기획(program planning), 프로젝트 보조금(project grants), 대중 참여(popular participation)였다. 보조금을 받기 위해서는 입법부와 행정부의 기본 요건을 충족시켜야만 했기 때문에 이전 시대에 비해서 연방정부의 보조금을 받

기가 한층 더 어려워졌다. 또한 프로젝트 보조금이 폭발적으로 증가하던 시기였다. 연방정부의 보조금은 1958년 49억 달러에서 1970년 239억 달러로 급성장하였고 지방정부에 대한 주정부의 보조금도 1958년 80억 달러에서 1970년 289억 달러로 급증하였다. 1965년부터 연방정부 차원에서 비용효과분석(cost-effectiveness analysis) 제도가 도입되었고 미 국방성을 필두로 계획예산제도(planning programming budgeting system)가 실시되었다. 이 시기에 정책의 수혜 대상은 도시 거주민과 경제적인 면에서 상대적 약자들에게 집중되었다.

#### 5. 경쟁적(Competitive) 단계

정부 보조금의 규모와 수가 급증하면서 행정부(주로 연방정부)의 전문관료와 대중 참여지향적인 시민간에 갈등이 발생하던 시기이다. 닉슨(Nixon) 대통령 통치 시기였던 이 시기에는 국민의 관심과 지지를 획득하기 위해서 전문 행정관료와 주민에 의해 직접 선출된 주정부와 지방정부의 주지사, 시장, 군수, 주 상원·하원의원들 사이에서 치열한 경쟁이 있던 시기였다. 주정부의 업무가 확대, 발전하고 지방정부에 대한 주정부의 보조금이 급증하였고 연방정부의 보조금에 대응해서 주정부 단위의 업무가 크게 확대되었기 때문에 이에 필요한 주세(州稅)가 급증하였던 시기이다. 이 시기의 정부간 관계(政府間 關係)를 picket-fence federalism이라고 표현하고 있듯이, 거의 모든 행정업무를 연방정부, 주정부, 지방정부에서 동시에 다루는 상황이 되었다. 그래서 Sundquist는 “우리의 도시가 연방정부 내각의 싸움터(battleground)

가 되었다”라고 이 시기의 상황을 표현하고 있다(Sundquist, 1969).

#### 6. 타산적(Calculative) 단계

1975년은 뉴욕시의 재정이 거의 파산 지경에 이르렀던 시기이다. 정부간 관계(政府間 關係)는 보다 계량적으로 예측하고 비용과 편익을 계산하는 타산적인 특징을 가진다. 예컨대, 연방정부와 주정부간 또는 주정부와 지방정부가 환경이나 장애인 복지 개선과 같은 과제를 떠맡는 경우에 각 정부는 재정지원 프로그램 규모의 행정, 재정능력에 비추어 비용편익을 분석하고 협상과 교섭을 통하여 재정과 책임을 배분한다. 이러한 타산적 단계에서의 정부간 관계(政府間 關係)는 특정한 재정 분담의 공식이나 게임의 규칙 또는 협상을 통한 협력의 관행을 정착시켰던 시기였다. 이 시기는 특히 3E, 즉, 경제성(economy), 에너지(energy), 환경(environment)에 중점을 두었다. 타산적 단계에서의 정부간 관계(政府間 關係)의 덕목은 대체성(fungibility), 술책(gamesmanship), 그리고 고비용, 저효율, 과잉규제(overload) 등이다.

#### 7. 계약적(Contractive) 단계

이 시기에는 연관된 정부 상호간에 계약이 성행되고 활성화되었다. 주정부와 지방정부간에 GNP의 몇 퍼센트를 재정수입으로 할당할 것인가에 대해 계약하는 경우를 들 수 있다. 앞에서 언급한 중첩 권위형 모형이 이 시대의 정부간 관계(政府間 關係)를 잘 반영하는 모형이라 할 수 있다.

## 8. 강제적 협력(Coercive-collage) 단계

1980년대와 1990년대의 계약적 단계를 거치면서 지방정부에 대한 연방정부의 재정지원은 1/3 가량 줄었다. 양 정부간의 관계가 지나치게 계약적인 내용에만 의존하는 경우 각기 꼭 필요한 재정을 확보하지 못하는 경우도 빈번하게 발생되었다. 1995년에 입법화된 이른바 무지원 강제개혁법(Unfunded Mandates Reform Act)에 의하면, 계약에 의존하지 않고도 꼭 필요한 경우에는 상호 상대방 정부에 강제적으로 재정부담을 줄 수 있게 되었다.

## Ⅲ. 대한민국의 정부간 관계(政府間 關係)

우리나라에 지방자치제도가 존재하였느냐에 대해서는 지방자치의 민족사적 전통을 인정하는 학설<sup>2)</sup>과 실질적 의미에서 지방자치제도는 대한민국 정부 수립 이후 비로소 본격적으로 시작되었다는 학설이 있다. 하지만 조선시대에 존재했던 군현승강법(郡縣昇降法)이나 월경지(越境地) 등의 의미에서 볼 때 현대적 의미의 지방자치제도라고 보기에는 미흡하다. 고려나 조선시대에 있었던 지방제도는 현대행정과는 달리 전국적인 행정을 할 수 없는 물리적 한계와 당시 군주의 영향력에 의해서 좌우된 것으로 이해하는 것이 좀더 타당성을 갖는다. 앞에서 언급한 대로 역사적으로 우리나라는 일본이나 중국이 가졌던 진정한 의미에서의 봉건 제조차도 경험하지 못했다. 그래서 우리나라의 지

방자치제도는 대한민국 정부가 수립되고 제헌 헌법에 지방자치조항이 규정되면서부터라고 보는 것이 타당하다고 할 수 있다. 1948년 7월 17일에 제정· 공포된 대한민국 헌법은 제8장에 지방자치에 관한 장을 두었으며, 지방자치법은 다음 해인 1949년 7월 4일 법률 제32호로 공포되어 동년 8월 15일부터 시행하게 되었다. 동법에 규정된 지방자치단체의 종류는 정부 직할 하에 서울시와 도를, 도의 직할 구역 안에 시·읍·면을 둔 중층제(重層制)를 채택하였다. 의결기관과 집행기관으로 이원화하고 집행기관으로서 서울특별시에 서울특별시장을, 도에 도지사를 두고 각각 대통령이 임명하도록 하였고<sup>3)</sup>, 시·읍·면에는 시·읍·면장을 두고 각기 지방의회에서 선출하도록 하였다. 하지만 지방자치제는 바로 실시되지 못하고 한국동란의 와중인 1952년에야 비로소 시·읍·면(4월)과 도(5월)의 제1차 지방의회가 실시됨으로써 ‘절반의’ 지방자치제도가 실시되었다. 그 뒤 1956년, 1960년에 각각 2, 3차 지방의원 선거가 실시되었다. 1952년부터 1961년 5.16 쿠데타로 지방의회가 해산될 때까지 9년 동안 지방자치가 실시되었다. 1962년 헌법의 제5차 개정 시에, 헌법 제5장에 관한 장을 두었으나, 동 개정헌법은 그 부칙에서 “이 헌법에 의한 최초의 지방의회의 구성시기에 관하여는 법률로 정한다”라고 규정하여, 지방자치제도의 시행을 유보하였다. 30년 가까운 지방자치제도의 암흑기를 거친 후 1988년 제7차 헌법 개정 시 사문화되었던 지방자치에 대한 전면적인 개정이 있었다. 1988년 개정 이래 즉각적인 지방자치

2) 이준희(1990)의 『조선시대 지방행정 제도연구』, 지방자치연구(1992)에 실린 김운태의 “우리나라 지방자치 회고와 과제” 참조.

3) 서울특별시장과 도지사를 임명제로 실시한 주요 이유는 완전한 지방자치제도를 실시한다는 것은 시기상조라는 점을 대통령 담화로 발표. 동아일보 1949년 7월 5일자, “지방자치법 공포에 대한 이승만 담화” 참조.



제도가 실시되지 못하고 2년 가까이를 보내다가 1990년 재개정된 지방자치법에 의해서 1991년 3월 26일 시·군·자치구 등 기초자치단체의 의회가 구성되었고, 동년 6월 20일에는 특별시, 직할시, 도 등 광역자치단체의 지방의회가 구성되었다. 이 때에 지방자치단체장에 대한 선거는 불발로 끝난 ‘절반의’ 지방자치제도 실시라고 볼 수 있다. 1995년 6월 27일 제1대 지방선거가 4대(大) 동시선거로 실시됨으로써 본격적인 지방자치제도 시대로 들어가게 되었다.

본격적인 지방자치제가 실시되면서 너무나도 당연하게 많은 문제점이 발생하였다. 예를 들어 그전까지 개인 소유의 땅인 사유지가 아니면 국유지로 이해되었으나 지방자치제 실시 이후 국유지도 국유지, 사유지, 공유지 등으로 세분화되었고, 도로, 공원, 상수도 등 거의 모든 공공재에 대해서 소유와 책임을 규정하는 것이 본격적으로 시작되었다. 이런 문제는 불가피한 일이었지만, 심각한 문제들도 야기했다. 이러한 문제들은 우선, NIMBY(Not In My Back Yard), PIMFY(Please In My Front Yard), PIMTOO(Please In My Term Of Office) 등으로 대표되는 지역이기주의와 조선시대 현령과 군수들이 송덕비 세우기 경쟁을 하듯이 단체장이 임기 중에 가시적인 성과를 완성하려는 욕심에서 기인했다. 두 번째로는, 정부간 관계, 즉, 중앙정부, 광역자치단체, 기초자치단체간에 발생하는 갈등과 분쟁에 기인한다. 중앙정부와 광역자치단체, 광역자치단체와 기초자치

단체, 중앙정부와 기초자치단체, 광역자치단체간, 기초자치단체간 등 모든 정부 형태에서 갈등과 분쟁이 일어나고 있다.<sup>4)</sup>

1995년 지방자치제가 본격적으로 실시된 이듬해인 1996년 1월 영광군수가 중앙정부가 국책사업으로 추진하던 원자력 발전소 5, 6호기에 대한 건축 허가를 취소하는 사건이 발생했다. 행정법 규상에 아무런 하자가 없어 건축허가를 내준 영광 군수가 주민들의 집단민원에 굴복하여 국책사업까지 제동을 건 사건이었다. 임명제 군수제도 하에서는 일어난 적도 없고, 일어날 수도 없는 초유의 사건이 발생했던 것이다. 1996년 7월 감사원이 동년 9월 11일까지 원전 건축허가 취소를 취소하라는 “원전 건축허가처분 취소결정”을 내렸고, 이에 다시 영광군(郡)이 불복하는 과정을 거치면서 갈등은 보다 심화되어 갔다. 감사원이 다시 형사고발을 고려하고, 건축주인 한국전력이 행정소송을 고려하는 등의 심각한 양상이 전개되는 가운데 결국 영광군(郡)이 건축허가 취소처분을 취소함으로써 사건은 일단락되었다. 그러나 이런 일련의 정부간 갈등으로 원전 5, 6호기 건축사업이 10 개월 가량 지연되는 등 이에 대한 피해는 상당한 것으로 추정되었다. 만의 하나, 영광 5, 6호기가 건설되지 못했을 경우, 2002년의 전력 예비율은 당초 목표인 12.9%에서 8.8%로 무려 4%나 떨어지는 것으로 추정되었다. 수입 에너지인 석유로 환산하면 10년간 3천만 톤, 액수로 40억 달러의 손실을 초래하는 것

4) 중앙정부와 자치단체에만 문제가 발생하는 것이 아니라 지방자치단체와 해당 의회 사이에는 보다 근본적인 문제를 가지고 있다. 대표적인 예는 1991년 11월 청주 시의회가 시 행정부 공개조례를 제정하여 시민들이 시 행정기관에 정보를 요구하면 행정기관은 이를 공개할 의무를 지게 했다. 현행법상 자치단체의 행정정보공개를 금지하는 규정이 없으므로 이 조례제정은 적법한 것이었다. 그러나 내무부(현 행정자치부)는 청주 시장에게 지시하여 대법원에 그 조례의 무효확인소송을 내도록 했다. 결국 대법원 판결에서 청주 시장이 패소하여 조례의 효력이 발생했다.

으로 추정되었다.<sup>5)</sup>

중앙정부와 광역자치단체간 대표적인 갈등사례는 1993년 9월 당시 건설부(현 건설교통부)가 서울특별시의 업무, 판매시설 중 연면적 3,000㎡ 이상의 신·증축 및 용도변경 건물에 대하여 공시지가와 표준 건축비를 합친 금액의 10%를 과밀부담금으로 부과·징수하여 서울시내 인구유발시설의 지방 이전 등 지역균형 개발사업에 쓰겠다는 내용의 수도권정비계획법 개정안을 입법 예고하자 서울특별시 의회가 공식적인 반대 입장을 천명하고 범의회 차원의 입법저지운동에 나섰다. 서울특별시 의회는 과밀부담금제도가 채택되면 과도한 부담금으로 서울 지역 경제를 위축시킬 뿐 아니라 지방자치제의 본질에도 어긋나므로 즉각 철회되어야 한다고 주장했다<sup>6)</sup>. 이 제도가 그대로 실시될 경우 도심재개발 부진에 따른 업무용 건물의 부족 사태를 초래하고 소규모분할건축을 유발하여 도심의 고밀도 개발을 촉진하게 될 것이라고 하면서 부담금의 소비자 전가로 인한 건물 임대료 및 물가 상승도 우려된다는 것이다. 서울의 과밀화는 전국적인 사항이 아니고 서울특별시에만 해당하는 사항이므로 서울특별시가 관여할 사항이지 건설부(현 건설교통부)가 관여할 사항이 아니라는 것이다. 과밀부담금제도가 필요하다면 서울특별시가 부과·징수하여 과밀화로 과생되는 집적의 불이익을 최소화 내지 완화해야 한다는 것이다.

광역자치단체와 기초자치단체간에 발생하는 갈등사례 또한 심각하다. 서로의 이익이 상반되는 경우는 물론이고 일상적인 행정사항에도 문제가

발생한다. 그 대표적인 사례가 서울특별시와 25개 구청과의 관계이다. 25개의 구청들은 서울특별시로부터 독립된 존재처럼 제각기 따로 놓고 있는 실정이다. Deal Wright가 표현한 대로 작은 지역도 완전히 독립된 권한을 갖는 “구(區) 공화국(ward republics)”의 전형적인 형태를 띠고 있다(Wright, 1982). 1995년 12월 1일 제설작업에 대한 서울특별시 본청의 거듭된 지시에도 불구하고 거의 대부분의 구청은 별다른 조치를 취하지 않아서 불과 3cm의 적설량에도 불구하고 출근길에 교통대란을 초래했다. 충청남도는 2000년 쓰레기 수거와 하수 처리 등을 총괄하는 신설 공단을 설치하려고 했으나 산하 각 시·군들이 자체적으로 업무를 민간 위탁하겠다고 반발하고 있으며, 전라남도 역시 환경기초시설을 통합 관리할 가칭 ‘전남환경공사’를 설립하려는 도와 이에 반발하는 시·군측이 수개월째 대치하고 있다. 이와 같이 기초자치단체의 광역자치단체에 대한 경시 풍토는 비단 서울특별시에 국한된 것이 아니라 전국적인 현상이다. 각급(各級)의 지방자치단체가 법인격을 부여받겠다고 해서 광역자치단체와 지방자치단체가 대등한 법적인 지위를 갖는 것은 아니다. 특별시·광역시·도와 시·군·구의 수직적 관계는 여전히 법령의 범위 안에서 지도·원조·연락·조정 기능을 담당한다(구범식, 1995). 우리나라 지방자치법 제156조도 이 점을 분명히 하고 있다. 예를 들어 제 156조 2항을 살펴보면, “시·군 및 자치구 또는 그 장이 위임받아 처리하는 시·도의 사무에 관하여는 시·도지사의 지도·감독을 받는다”라고 규정하고 있다. 동법 제158조에도 지방

5) 한국경제신문, 1996년 9월 12일자 참조.

6) 조선일보, 1993년 9월 2일자 참조.

자치사무에 대한 감사권을 규정하고 있다. “행정 자치부 장관 또는 시·도지사는 지방자치사무에 관하여 보고를 받거나 서류·장부 또는 회계를 감사할 수 있다”라고 규정하고 있다.

다음은 2001년 1월 19일 당시 최인기 행정자치부 장관과 16개 광역시·도지사가 함께한 시·도지사회의에서 오간 대화의 내용이다. “지자체가 자기 신용으로 빚을 내 사회간접자본(SOC)을 건설하려는 데 행자부가 왜 그걸 막느냐. 우리는 스탠더드 앤드 푸어스(S&P)나 무디스 같은 신용평가기관에서 대한민국과 똑같은 신용등급을 받았다”(문희갑 대구시장). “대단히 중요한 이야기이다. 선진국에선 지방정부가 외국에서 돈을 빌려 SOC를 건설하는 일이 다반사다”(유종근 전북지사). “언론과 국회에서 지자체의 방만한 재정운용에 대해 걱정을 많이 하고 있다. 중앙정부가 계속 지방 채무를 관리해야 한다”(최인기 행자부 장관). 문희갑 대구시장은 “지방정부를 통제하는 수단으로 활용되는 중앙정부의 기채(지방채 발행) 승인권을 최소한 광역시·도에 대해서는 폐지하거나 총액상한제로 바꿔 숨통을 터줘야 한다”라고 주장했다. 신용평가에 따라 지방정부가 자체 산업을 일으킬 수 있어야 한다는 것이다<sup>7)</sup>. 지방자치제가 본격적으로 실시된 지 6년이 지났지만 위의 사례는 현재 대한민국 지방자치의 상황을 정확히 보여주고 있다. 중앙정부는 지방자치단체의 능력에 대해서 의구심을 갖고 있고, 지방자치단체 관계자들은 말만 지방자치이지 국세 중심의 조세 체계, 자치단체의 중앙정부 의존도만 높이는 재정지원제도, 중앙정부가 지방자치단체가 시행하는 사업에

대하여 간섭하는 행정구조에 대해 불만이 가득 차 있다.

#### IV. 맺음말

지방자치제와 더불어 필연적인 정부간 갈등문제 등을 포함한 정부간 관계에 대한 재정립이 필요하다. 정부간 갈등을 해소하는 방법은 크게 다음과 같이 정리할 수 있다.

첫째, 법과 제도에 의한 정부간 관계의 설정이다. 현재 지방자치법이 포함하고 있는 내용과 정신을 충실하게 구현해야 한다. 현재 대한민국 지방자치제를 Deil Wright의 모형을 빌려 표현하면 전형적인 포괄 권위형(Inclusive authority model)이다. 기초자치단체의 기능과 역할은 광역자치단체와 중앙정부에 비해서 지극히 제한적이다. 기초자치단체의 역할과 범위를 재정립하는 것이 바람직한 지방자치제 발전의 초석이 될 것이다. 지방자치법 제10조 제3항에서는 “시·도와 시·군 및 자치구는 그 사무를 처리함에 있어서 서로 경합하지 않아야 하며, 그 사무가 서로 경합되는 경우에는 시·군 및 자치구에서 우선적으로 처리한다”라고 규정하여 사무의 귀속과 권한, 책임의 소재를 명확히 하여 중복행정을 피하기 위한 사무 배분의 불경합성 원칙과 주민의 편의와 복리에 관한 사무는 원칙적으로 기초자치단체에서 우선적으로 처리하고, 이것이 적합하지 않을 때에는 광역자치단체가 하며, 여기서도 적합하지 않을 때에는 중앙정부가 처리한다는 ‘기초자치단체 우선의 원칙’을 채택하고 있는 것이다. 동법 제11조에서도 사

7) 중앙일보, 2001년 4월 24일자 참조.

법, 국세, 물가정책, 고속도로, 우편, 철도 등 국가의 존립에 필요하거나, 전국적으로 획일적 처리를 요하는 사무만을 중앙정부의 고유 사무로 구분하고 있다. 미국의 수정헌법 제1조에서도 미국의 연방정부는 과세, 외국 무역 및 주정부간 통상의 규제, 도량형의 제정, 화폐의 주조, 우편국 개설, 선전 포고 등 국가 이익과 전국적으로 획일적 처리를 요하는 부문에 대해 연방 헌법에 열거된 권한들만 위임했고, 기타 모든 권한은 주정부와 지방정부에 속한 것으로 간주하고 있다.

둘째, 중앙정부는 정부간 관계에 있어서 재정정책과 법원에 의한 조정방식에 대한 비중을 높일 수밖에 없다고 본다. 전통적으로 중앙정부가 지방자치단체에 대해 행하는 통제는 크게 네 가지 유형으로 이해할 수 있다. 지방자치단체의 행위를 승인하고, 허가하고, 조사·감사하는 등의 운영상의 통제가 그 첫 번째이고, 지방자치단체의 공무원에 대한 인사권을 바탕으로 통제하는 인사통제가 그 두 번째이다. 국고 보조금, 교부세, 지방 양여금 등의 교부를 통해 지방자치단체를 통제하는 재정(통제) 정책이 그 세 번째이며, 중앙정부가 지닌 정치 사회적 영향력과 여론 형성 기능 등을 바탕으로 지방자치단체의 행위를 통제하는 정치 사회적 통제가 그 네 번째이다. 그러나 지방자치시대의 도래와 함께 전통적인 통제 방법은 상당한 변화가 불가피하다. 가장 강력한 통제수단이었던 인사통제의 효과를 더이상 기대할 수 없게 되었다. 물론 지방자치법은 여전히 지방자치단체에 대한 중앙정부의 지도·감독권과 이행 명령권, 위법 부당한 명령이나 처분에 대한 시정 명령권, 지방의회 의결에 대한 재의 요구권 등을 인정하고 있다. 하지만 앞의 사례에서 볼 수 있듯이 상급기관

의 일상적인 행정지시조차 잘 따르지 않는 상태에서 현재의 정부간 관계에서 최선의 방법은 재정정책(fiscal policy)과, 양자간 갈등을 해소하지 못할 경우에는 사법부의 결정을 통해서 관례를 만들어 가는 것이 가장 바람직하다고 생각한다.

셋째, 지방자치법 제 142조, 147조 등에 규정된 행정협의회 기능을 실질화시켜야 한다. 행정협의회는 1973년 지방자치에 관한 임시조치법의 개정으로 법적 근거가 마련되었고 1989년 지방자치법 개정에서 명문화된 것인데 기본적으로 두 개 이상의 지방자치에 관련된 사무의 일부를 공동으로 관리·처리하는 것을 목적으로 하고 있다. 지방자치단체 내부뿐만 아니라 인접자치단체 상호간의 문제, 즉 갈등의 조정 내지 해결도 스스로의 노력과 타협에 의하여 해결할 수 있어야 한다. 따라서 종래의 유명무실했던 자치단체 상호간의 협의기관으로 행정협의회 조직과 기능, 그리고 재정기능을 강화시켜서 행정 수요에 능동적으로 대처해 나가야 한다. 행정협의회는 자치단체 상호간의 행정 수요에 능동적으로 대응하는 한편 지역이 기주의에 의한 자치단체 상호간의 분쟁을 예방 또는 해결하는 기능을 강화시켜 나가야 할 것이다. 이러한 목적을 달성하기 위해서는 기존의 임의적인 협의기관을 법인격을 가진 상설기관화하는 것이 바람직하다. 또한 행정협의회에 대한 예산 배정 규정이 필요하다. 앞으로 중앙정부는 광역적인 사업의 성격이 있는 부문에 대한 국고보조금이나 지방교부금의 배정 시에는 처음부터 자치단체들이 개별적으로 사업을 진행하지 않고 상호 협의와 조정을 거칠 수 있도록 행정협의회에 일정 비율의 재정을 배분하는 것이 바람직하다. 지방자치법 제 147조에 의하면 행정협의회에 의해서 합의가 이

루어지면 관련 지방자치단체는 이 합의사항을 처리하여야 한다. 그러나 이것은 권고사항에 불과해서 아무런 법적 구속력을 갖지 못한다. 따라서 합의사항을 이행할 수 있는 제도적인 장치가 필요하며, 이를 불이행할 경우 불이익이 따르는 별도 조치의 강구가 필요하다. 불이행 시에는 중앙정부의 재정 지원을 유보 내지 삭감할 수 있도록 하는 한편 광역 행정사업이나 갈등의 조정이나 해결에 신속하게 대응하는 자치단체에 대해서는 중앙정부의 적극적 지원을 보장하는 제도적 장치가 마련되어야 한다. 또한 행정협의회에서 3회 이상 협의하였으나 합의가 이루어지지 못할 경우, 이를 분쟁조정위원회에 상정하여 조정을 의뢰하여야 하는데, 이로 인하여 시일이 장기화될 경우, 막대한 재정상의 손실이 예상되므로 협의기간이 임의적이 아닌, 적정한 기일이 확정되어 신속한 절차를 보장해야 한다.

#### 참고문헌

구병삭, 1995, 『주석 지방자치법』, 박영사  
 김운태, 1981, 『조선왕조행정사: 근세편』, 박영사  
 동아일보, 1949년 7월 5일  
 이준희, 1990, 『조선시대 지방행정 제도연구』, 일지사  
 조선일보, 1993년 9월 2일  
 중앙일보, 2001년 4월 24일  
 한국경제신문, 1996년 9월 12일  
 Advisory Commissions on Intergovernmental Relations,  
 1976, *State Taxation of Military Income and Store  
 Sales A-50*, Washington, D.C.  
 Bish, R. L. and Ostrom, V., 1973, *Understanding Urban  
 Government: Metropolitan Reform Reconsidered*,

American Enterprise Institute  
 Clark, J., 1961, "Toward National Federalism," *The  
 Federal Government and the Cities: A Symposium*,  
 George Washington University. pp.39-49  
 Griffith, J., 1982, *Local Government*, Cambridge University  
 Press. pp.54-56  
 Macmahon, A., 1972, *Administering Federalism in a  
 Democracy*. p.2  
 Nice, D., 1987, *Federalism*, New York: St. Martins Press.  
 pp.4-13  
 Grodzins, M., 1960, "The Federal System," *Goals for  
 Americans: Report of the President's Commission  
 on National Goals and Chapters Submitted for the  
 Consideration of the Commission*, Prentice-Hall  
 Grumm, G.G. and Murphy, R. D., 1974, "Dillons Rule  
 Condidered," *The Annals* 416, pp.120-35  
 Jones, B. D., 1983, *Governing Urban America: Policy,  
 Focus, Boston*, Toronto: Little Brown & Co  
 Kaufman, H., 1966, "Emerging Conflicts in the Doctrine of  
 Public Administration," *American Political Science  
 Review*, Vol. 50, pp. 1057-73  
 Mosher, F., 1968, *Democracy and the Public Service*,  
 Oxford University Press  
 Ostrom, V., Tiebout, C. M., and Warren, R., 1961, "The  
 Organization of Government in Metropolitan Areas:  
 A Theoretical Inquiry," *American Political Science  
 Review*, Vol. 55, 831-42  
 Sundquist, J. L., 1969, *Making Federalism Work*,  
 Washington D.C.: Brookings Institution  
 Wright, D., 1982, *Understanding Intergovernmental  
 Relations*, Brooks/Cole Publishing Company  
 Wright, D., 1987, "A Century of the Intergovernmental  
 Administrative State: Wilson's Federalism, New  
 Deal Intergovernmental Relations, and Contemporary  
 Intergovernmental Management," in R. C. Chandler,  
 ed., *A Centennial History of the American  
 Administrative States*, New York: The Free Press