

日本 地方分權改革의 成果와 示唆點

崔 桓 容*

차 례

I. 서 론

II. 1990년대 행정·재정 분권개혁의 전개과정과 성과

1. 지방분권추진법과 지방분권추진위원회의 제1차~제5차 권고
2. 지방분권일괄법의 성립과 지방자치법의 개정

III. 2003년 이후의 지방분권개혁과 “광역행정론”

1. 지방분권추진위원회의 최종보고서와 제2차·제3차 개혁의 과제
2. 광역행정의 의의
3. 시정촌합병과 광역행정론의 전개

IV. 맺음말 : 시사점

1. 지방분권일괄법에 의한 강력한 제도적 뒷받침
2. 기관위임사무 개념에 대한 재검토 필요
3. 광역행정의 필요성에 대한 신중한 검토

* 韓國法制研究院 副研究委員, 法學博士

I. 서론

일본에서는 1990년대 이후부터 중앙정부의 권한과 기구를 축소함과 동시에 지방자치단체의 권한과 기능을 강화시키는 지방분권개혁을 강력하게 추진해 왔다. 1990년대 이후 추진되어 온 지방분권개혁은 일본 지방자치제도의 역사에 있어서 제3의 개혁으로 평가되고 있는바, 명치유신 이후 전개되어 온 지방분권개혁의 흐름을 반영하고 있다고 한다.

일본의 지방분권개혁의 전개과정을 대략 분류하면 다음의 세단계로 나눌 수 있다. 첫째, 명치유신과 명치헌법에 기초하여 이루어졌던 에도시대의 지방제도에 대한 개혁과정 둘째, 1946년 이른바 민주평화헌법에 기초하여 전개되어 왔던 다양한 형태의 지방분권과정에 이어 셋째, 1990년대부터 논의가 시작되어 2000년 4월 1일부터 시행된 “지방분권일괄법” 체제에 따른 신지방분권시대로 구분할 수 있다.¹⁾

우선 명치유신과 명치헌법에 기초하여 전개되었던 지방분권개혁은 사실상 강력한 중앙집권국가의 형성을 목표로 하였으며, 천황제를 중심으로 한 군국주의화로 인해 진정한 의미에서의 지방분권이 아닌 중앙집권을 전제로 한 지방제도의 개편이라고 할 수 있다.

1946년 이후 민주평화헌법에 기초한 지방분권개혁은 점령군으로서의 미국의 영향 아래 천황제와 중앙권력의 해체가 의도되었다. 당시 미점령군사령부는 샤프(Shoup)권고, 칸베(神戸)권고를 통해서 중앙정부와 지방정부간 사무배분의 기준으로 “행정책임화의 원칙”, “효율의 원칙”, “지방자치단체 우선의 원칙” 등을 강조하였다.²⁾ 그렇지만 이 시기의 지방분권개혁은 기관위임사무제도, 지방사무관제도, 필치규제³⁾의 규정 등에서 볼 수 있듯이 한계를 가지고 있었다. 또, 1960년대 후반부터 몇몇 혁신적인 지방자치단체를 중심으로 “정책의 분권

1) 정재욱, “일본의 지방분권개혁의 방향성과 그 교훈 - 1990년대 이후의 지방자치제도의 개혁을 중심으로 -”, 『중앙행정논집』 제15권 제1호, 중앙대학교 국가정책연구소, 2001, 78면 이하; 한귀현, “일본의 지방분권화와 관련법제”, 『월간법제』 통권 제544호, 법제처, 2003. 4, 44면; 石川一三夫外編著, 『地方分権改革』, 法律文化社, 2000, 42~43頁.

2) 김순은, “우리나라 지방분권의 특징과 과제 - 영국과 일본의 지방분권화의 비교를 중심으로 -”, 『한국사회와 행정연구』 제12권 제2호, 2001. 8, 61면.

3) 필치규제란 법령에 지방자치단체에 반드시 설치하도록 규정한 기구나 직원 또는 기구명칭, 지원의 자격기준 등을 의미한다.

화”가 전개되었으나 제도적 뒷받침이 없는 정책논의의 수준에 머물렀으며, 그 결과 “해결이 유보된 전후 개혁의 유산”이 되었다.⁴⁾

1990년대 들어 일본이 처한 국내·외적 상황은 지방분권을 촉발시키는 계기가 되었다. 즉, 세계화에 따른 중앙정부의 역할변화, 대내적으로 정치·행정의 부패에 따른 정치·행정개혁의 요구, 복지정책에 대한 국민적 요구, 노령화와 정보화에 따른 탈근대화의 요구로 인하여 어느 때보다 지방분권의 필요성을 인식하게 되었다.

이 시기의 지방분권개혁은 제1차 개혁과제로서 “행정분권”, 제2차 개혁과제로서 “재정분권”, 제3차 개혁과제로서 “구조개혁”으로 구분하여 전개되어 왔다. 제1차 개혁과제로서의 행정분권과정에서는 그동안 지방자치제도에 있어서 문제점으로 지적되어 왔던 중앙정부와 지방자치단체의 관계 재정립, 중앙정부와 지방자치단체의 사무배분, 지방자치단체의 행정능력 강화 등이 중점적으로 추진되어 왔다.⁵⁾ 제1차 행정분권과 제2차 재정분권 개혁은 1995년 5월에 제정된 “지방분권추진법”과 이 법에 근거하여 설치된 “지방분권추진위원회”가 발표한 5차례에 걸친 권고, 그리고 2000년 4월의 “지방분권일괄법”의 제정을 통해서 많은 성과를 거두어 왔음은 널리 알려진 사실이다.⁶⁾ 일본은 2003년에 들어서 이러한 행정·재정분권 과정과는 다른 방향에서 이른바 “구조개혁”을 통한 지방분권을 추진하고 있는바 지방분권개혁에 있어서 새로운 국면을 맞이하고 있다고 할 수 있다.

본고에서는 지금까지 소개되어온 일본의 지방분권개혁의 성과와 문제점을 행정·재정분권의 관점에서 정리하고 2003년부터 새로운 국면에 접어들고 있는 이른바 “광역행정론”에 관한 논의과정을 살펴보고자 한다.

II. 1990년대 행정·재정 분권개혁의 전개과정과 성과

1. 지방분권추진법과 지방분권추진위원회의 제1차~제5차 권고

일본의 지방분권개혁은 1995년 5월 제정되어 동년 7월부터 시행된 “지방분

4) 김순은, 전계논문, 61면.

5) 妹尾克敏, 『現代地方自治の軌跡 - 日本型地方自治の總括と課題 -』, 法律文化社, 2004, 4~7頁.

6) 일본의 지방분권추진일괄법의 내용에 관해서는 최민호, “일본의 지방분권추진일괄법의 내용과 시사점”, 『지방행정』, 2003. 9, 41~48면; 한귀현, 전계논문; 정재욱, 전계논문을 비롯하여 다수의 논문을 통해서 우리나라에 소개되어 왔다.

권추진법⁷⁾에 근거해서 본격적으로 이루어졌다. 이 법은 5년의 한시법으로 4개장 17조 및 부칙으로 구성되어 있다.

이 법은 제1조에서 “국민이 여유와 풍요로움을 실감할 수 있는 사회를 실현하는 것의 긴요성에 비추어 지방분권의 추진에 대한 기본이념, 국가와 지방자치단체의 책무를 명확히 하고 지방분권의 추진에 관한 시책의 기본이 되는 사항을 정하며 필요한 체계를 정비함으로써 지방분권을 종합적이고 계획적으로 추진하는 것을 목적으로 한다”고 규정하고 있다. 그리고 이 법은 지방분권추진의 기본방침으로 ① 국가와 지방자치단체의 역할분담(제4조), ② 지방분권의 추진에 관한 국가의 시책(제5조), ③ 지방세재원의 충실·확보(제6조), ④ 지방자치단체의 행정체제의 정비·확립(제7조)의 네 가지 사항을 규정하고 있다.

구체적으로 살펴보면, 첫 번째 국가와 지방자치단체의 역할분담에 관해서는 주민과 관련한 행정은 지방자치단체가 처리하도록 함으로써 보충성의 원칙을 채택하고 있다. 지방분권의 추진에 관한 국가의 시책에 있어서는 중앙정부로 하여금 권한이양, 국가관여의 방법, 기관위임사무, 보조금 등 종전에 지방자치제도에 있어서 문제점으로 지적되어 왔던 개별적이고 구체적인 분야를 열거하면서 이를 재정립하기 위한 제반 조치를 취할 것을 규정하고 있다. 세 번째로 지방세재원의 충실·확보와 관련해서는 구체적인 언급이 없이 다만 중앙정부와 지방자치단체의 역할분담에 따른 적절한 재정배분을 규정하고 있을 뿐이며, 마지막으로 지방자치단체의 행정체제의 정비·확립과 관련하여서는 지방분권에 따른 권한이양과 이에 수반하는 행정책임을 부담할 수 있도록 행정체제를 정비·확립하도록 하고 있다.

이 법의 또 다른 특징은 지방분권을 추진할 주체로서의 지방분권추진위원회를 내각부에 설치하도록 하고 있는 점이다. 이 법에 의하여 1995년 7월 3일 설치된 지방분권추진위원회는 한시법인 지방분권추진법이 그 효력을 상실하기까지 총 5차례에 걸친 권고를 통해서 지방분권개혁을 단계적으로 추진하는데 많은 기여를 했음은 우리나라에도 널리 소개된 바 있다.⁸⁾

7) 일본 지방분권추진법의 구체적인 내용과 의의에 대해서는 成田顯明, “地方分権推進法の成立と今後の課題”, 『自治研究』, 1995. 8, 3頁이하; 小暮純也, “地方分権推進法について(1), (2)”, 『自治研究』, 1995. 12・1996. 2, 58頁이하, 48頁이하; 妹尾克敏, 전게서, 205~222頁이하 참조. 이를 우리나라에 소개한 국내문헌으로는 김명연, 『지방분권 개혁에 관한 법적 고찰 - 일본의 「분권형사회의 창조」를 위한 권고를 중심으로 -』, 한국법제연구원, 1998 참조.

8) 정재욱, 전게논문, 83~84면; 김명연, 전게서, 34~36면; 한귀현, 전게논문, 47~50면 등 참조.

특히 지방분권추진위원회에서 발표한 5차례의 권고내용은 이후 거의 대부분이 정부안으로서 국회에 제출되어 제도화되었다. 동위원회가 제출한 5차례의 권고내용을 요약하면 다음과 같다.⁹⁾

(1) 제1차 권고

지방분권추진위원회는 1996년 12월 20일에 제1차 권고를 발표했다. 제1차 권고에서는 주로 분권시스템의 구축에 있어서 기관위임사무의 정리와 중앙정부의 지자체에 대한 관여유형을 종합적으로 검토하였다. 그 이유로는 기관위임사무를 자치사무로 전환하면 중앙정부의 지자체에 대한 관여가 저절로 축소·폐지될 수 있기 때문이라고 한다.¹⁰⁾ 이러한 제1차권고의 내용은 이후 기관위임사무의 폐지와 이를 대신할 사무유형으로서 법정수탁사무로 제도화된다.

(2) 제2차 권고

제2차 권고는 제1차권고로부터 약6개월이 지난 1997년 7월 8일에 발표된다. 당시까지 기관위임사무 561개 사항 중 517개 사항이 자치사무(339개 사항), 법정수탁사무(218개 사항)로 전환되는 등 기관위임사무에 대한 정리작업이 이루어졌다.

제2차권고의 주된 내용은 보조금의 정리·합리화에 관한 문제였다. 특히 기관위임사무폐지 후 새로운 사무구분에 따른 중앙정부와 지자체간의 경비부담에 관해서 다음과 같은 세 가지 원칙이 제시되었다. 첫째, 지자체가 담당하는 사무에 필요한 경비는 원칙적으로 당해 지자체가 전액 부담한다. 둘째, 예외적으로 중앙정부가 경비를 부담하는 경우에는 법정수탁사무 가운데 전적으로 중앙정부의 이해관계에 관련될 때, 법정수탁사무 또는 그 실시내용, 방법 등의 기본적인 틀이 법령에서 규정되어 있는 자치사무 가운데 국가의 통일성을 유지할 필요가 있는 경우와 전국적인 규모에서 국민경제에 적합하도록 종합적으로 수립된 계획에 따라 실시되어야 하는 사회자본정비에 관한 사무, 그리고 재해복구사업에 한정된다. 셋째, 법정수탁사무 또는 법률에서 규정하는 자치사무 가운데 현재 지자체의 관할로 되어 있는 사무에 대해서는 중앙정부가 이에

9) 지방분권추진위원회의 4차례에 걸친 권고내용과 이를 둘러싼 정치적 역학관계에 대해서 상세하게 분석한 일본문헌으로는 村上順, 『日本の地方分權』, 弘文堂, 2003, 159~169頁 참조.

10) 村上順, 전계논문, 159頁.

필요한 재원에 관해서 필요한 조치를 취하도록 하고 있다.

또, 제2차 권고에서는 국고보조부담금의 합리화에 대해서는 폐지, 일반재원화, 교부금화 등의 방법이 예시되고 있으며, 지방세에 대해서는 과세자주권을 존중한다는 관점에서 법정외보통세·목적세 각각에 대한 허가제를 폐지하고 신설·변경에 대해서 중앙정부와 사전협의 또는 동의를 얻도록 하며, 표준세율을 채용하지 않는 경우 중앙정부에 대한 사전신고를 폐지하는 등의 내용을 포함하고 있다.¹¹⁾

그밖에도 지자체의 행정·재정능력의 강화를 위해서 자주적 합병이나 광역행정을 강력히 추진하고, 시정촌의 합병을 촉진하기 위해서 중핵시¹²⁾의 요건을 완화하고 특례시제도¹³⁾를 신설하도록 권고하고 있다. 그러나 이러한 구조개혁방침에 대해서는 지역주민의 자기결정권을 해칠 우려가 있으며, 국가의 최저기준(National Minimum)을 넘는 행정서비스를 위해서 시정촌의 행·재정능력의 강화와 지역주민을 그와 같은 시정촌에 의한 행정서비스의 “단순한 객체”로 할 우려가 있다는 비판이 제기되었다.¹⁴⁾

11) 村上順, 전거서, 161~167頁.

12) 지방자치법 제12장 『대도시등에관한특례』의 규정은 대도시에 대하여 사무 및 재원의 배분을 행함과 아울러 종래의 감독(오늘날의 관여)의 특례를 쇄신함으로써 관계부현간의 조정을 도모하고, 또한 대도시행정의 합리적·능률적 처리, 시민복지의 향상에 이바지 하는 것이 대도시제도문제의 해결책이라고 보는 지방제도조사회의 제1차 답신(1953년 10월)에 기초하여 1956년 동법개정시 신설되었다. 그후 1994년에 『중핵시제도』가, 1999년의 지방분권일괄법에 의한 개정으로 『특례시제도』가 도입되었다. 우선 지정도시제도는 도도부현과 시정촌간의 2층제 속에서 대도시문제에 대처하기 위해 일정한 사무를 도도부현이 아닌 지정도시의 사무로 하고 당해 사무에 관해서는 도도부현 지사의 관여를 받지 않도록 하며, 또한 주민과 보다 가까운 곳에서 사무처리를 원활하게 처리하기 위한 조직으로서 행정구를 두도록 하고 있으며, 요건은 『정령에서 지정하는 인구 50만 이상의 시』로서 현재 大阪市를 비롯하여 12개의 시가 지정도시로 지정되어 있다. 한편, 중핵시제도란 지정도시이외의 도시로서 사회적 실태로서의 도시의 기능, 규모능력 등이 비교적 큰 도시에 관하여 시의 사무권한을 강화하여 가능한 한 주민에게 친근한 행정을 할 수 있도록 하기 위해 1994년의 지방자치법 개정으로 도입된 제도이다. 즉 중핵시제도는 지정도시에 준하는 큰 도시로서의 모든 기능, 행정수요, 규모능력 등을 가진 도시에 대해 지정도시에 대한 사무배분의 특례의 범위내에서 가능한 한 사무권한을 배분하려고 하는 것을 말하며, 그 요건은 지방자치법 제252조의23에서 ① 인구 30만 이상, ② 인구가 50만 미만인 경우에는 100평방킬로미터 이상의 면적을 가질 것으로 규정되어 있다. 한귀현, 전계논문, 51면의 각주 16에서 재인용.

13) 특례시제도란 지방분권을 추진하기 위해 시정촌에 대한 사무배분을 가능한 한 진척시킨다는 관점에서 지정도시, 중핵시에 추가하여 인구 20만 이상의 시에 대하여 사무권한을 일괄적으로 배분하기 위해 창설된 제도를 말한다. 松本英昭, 『要説地方自治法』, ぎょうせい, 2002, 569~572頁.

14) 高木健二, 『分権改革の到達点』, 敬文堂, 1999, 120頁.

(3) 제3차 권고

1997년 9월 2일에 발표된 제3차 권고는 지방사무관제도의 폐지와 더불어 주둔미군용지특례조치법에 따른 토지의 사용·수용에 관한 사무에 관한 문제점을 집중적으로 다루고 있었다. 즉, 미군주둔토지의 사용·수용에 관한 사무를 기관위임사무로 규정하고 있었으나 그 대부분의 사무를 중앙정부의 직할사무로 하고, 주둔토지의 사용·수용의 재결 등의 사무는 법정수탁사무로 하는 내용이 권고되었다. 다만 재결이 각하된 경우 토지수용위원회를 대신해서 내각총리대신이 재결을 할 수 있다고 하는 등 사무구분을 넘는 매우 구체적인 입법개정안을 제안하고 있으며, 정치적으로도 민감한 문제를 다루고 있다는 점에서 세간의 주목을 받았다.¹⁵⁾

(4) 제4차 권고

1997년 10월 9일에 발표된 제4차 권고에서는 대부분의 기관위임사무를 자치사무 또는 법정수탁사무로 정리하는 한편, 중앙정부의 관여유형에 대한 정리 작업도 이루어졌다. 또, 중앙정부와 지자체간의 경쟁처리방식도 확정되었다. 특기할 만한 사항으로는 시정촌의 규모에 따른 권한이양이 권고된 점이였다.

(5) 제5차 권고

제5차 권고는 1998년 11월에 제출되었는데 여기에서는 지금까지 제시되었던 4차례에 걸친 권고의 내용과는 약간의 차이점을 보이고 있었다. 즉, 4차례에 걸친 권고들의 주된 내용들은 주로 새로운 지방자치제도의 구조에 관한 틀을 제시하고 이와 관련된 문제점을 보완하는데 중점을 두고 있었지만, 제5차 권고에서는 주로 중앙정부의 공공사업에 대한 개선방안을 다루고 있다.¹⁶⁾

2. 지방분권일괄법의 성립과 지방자치법의 개정

(1) 지방분권일괄법의 성립

지방분권추진위원회의 5차례에 걸친 권고내용에 기초하여 1998년 “지방분권

15) 高木健二, 전계서, 129頁.

16) 정재욱, 전계논문, 84면.

추진계획”이 내각에서 결의되었으며, 1999년에는 이를 법률안의 형식으로 작성하여 국회에 제출하게 되었다. 이것이 “지방분권추진을 도모하기 위한 관계법률의 정비에 관한 법률안(地方分權の推進を図るための關係法律の整理等に關する法律)”(이하 “지방분권일괄법”이라 한다)이다.

지방분권일괄법은 총 14장으로 구성되어 있는데 제1장은 지방자치법 또는 국가행정조직법 등 공통사항에 대한 규정을 두고 있으며, 제2장부터는 총리부에서 제14장 자치성에 이르기까지 각 성청의 개별법을 일괄하여 개정하는 475조의 조항으로 구성되었다. 이 법에 의하여 개정된 각 사항별 법률은 848개였다.

지방분권일괄법에서 개정한 법률의 주된 내용은 대략 다음과 같은 원칙에 입각한 사항에 관련된 것이었다. 이들 원칙을 정리하면 다음과 같다.¹⁷⁾

첫째, 지방자치단체는 주민의 복리증진을 도모하는 것을 기본으로 하여 지역행정을 자주적이며 종합적으로 실시하는 역할을 담당하되, 국가는 국가준립에 필요하고 전국적인 관점에서 종합적으로 실시하는 역할을 담당한다.

둘째, 도도부현지사와 시정촌의 장이 국가기관으로서 국가사무를 처리하고 있는 국가기관위임사무제도를 폐지하고, 지방자치단체의 사무를 자치사무와 법정수탁사무로 재구성한다.

셋째, 법정주의의 원칙, 일반법주의의 원칙, 공정·투명의 원칙에 입각하여 지방자치단체에 대한 국가와 도도부현의 관여를 개선하고 정비하되, 관여는 반드시 법률이나 시행령에 근거가 있도록 한다.

넷째, 권한이양의 추진에 있어서 개별법을 개정하여 국가의 권한을 도도부현에, 그리고 도도부현의 권한을 시정촌에 이양한다. 또한 지방자치법을 개정하여 인구 20만 이상의 시에 권한을 대폭 이양하는 특례시제도를 창설하고, 도도부현으로부터 시정촌에 권한이양을 추진하기 위하여 『조례에 의한 사무처리의 특례제도』를 창설한다.

다섯째, 개별법을 개정하여 지방자치단체의 자주조직 권한을 존중하고 행정의 종합화·효율화를 추진하기 위하여 필치규제를 폐지·완화한다.

여섯째, 지방자치단체의 행·재정능력을 더욱 향상시키고 행정체제를 적극적으로 추진하기 위하여 다음과 같이 개정한다.

- ① 자주적인 시정촌합병을 추진한다.
- ② 지방의회를 활성화하고 의원정수를 조정한다. 의안제출요건은 수정동의의

17) 최민호, “일본의 지방분권추진일괄법의 내용과 시사점”, 『지방행정』, 2003. 9, 47면.

발의요건을 완화하고 의원정수는 조례로 정하되 인구 구분에 따라 상한수를 정한다.

(2) 지방자치법의 개정

지방분권일괄법은 앞서도 언급했듯이 지방자치법을 비롯하여 475개의 법률을 일괄적으로 개정하는 것이지만 그 핵심적 부분을 차지하는 것은 지방자치법의 대폭적인 개정이다. 이하에서는 새롭게 개정된 지방자치법의 주요 내용을 소개하고자 한다.

1) 국가와 지방공공단체의 역할분담 및 사무구분의 기준 신설

먼저, 국가와 지방의 역할분담이 명확해졌다. 국가는 ① 국가의 존립에 관한 사항, ② 전국통일적인 기준설정사무, ③ 전국적 규모의 시책·사무를 담당하며, 지방공공단체는 “주민의 복지증진을 기본으로 해서 지역에 있어서 행정을 자주적이면서 종합적으로 실시하는 역할을 담당한다.”고 규정하고 있다(지방자치법1조의2제2항). 국가사무인가 지자체의 사무인가에 대한 실질적인 기준이 도입되었으며, 주민에게 친근한 지역에 있어서의 행정사무는 가능한 지방공공단체가 담당하도록 하고, 국가가 지방공공단체에 관한 제도를 책정하거나 시책을 실시함에 있어서는 지방공공단체의 자주성·자립성이 충분히 발휘될 수 있도록 할 것을 규정하고 있다(1조의2제1항, 2조2항).¹⁸⁾

이와 같이 개정지방자치법에 의해 제시된 국가와 지방공공단체의 역할분담은 일본헌법 제92조의 『지방자치의 본지』¹⁹⁾에 일치하는 것으로서 규정되었으며, 이후 중앙정부의 업무 감량화, 지방공공단체의 업무 충실화라는 원칙을 명문화한 것이다. 이 역할분담의 기본원칙은 지방분권개혁이 일단 종료된 후에도 장래를 향해서 유효하게 기능할 수 있게 되는 것이다. 이후의 국가의 입법원칙, 국가지방계쟁처리위원회에 있어서 국가 관여의 판단기준, 법원에 있어서 재판규범으로 기능하게 된다는 점에서 그 의의는 크다고 할 수 있다.²⁰⁾

18) 室井力・原野翹, 『新地方自治法入門』, 法律文化社, 2000, 176頁.

19) 일본 헌법 제92조에서는 다음과 같이 규정하고 있다. 『제92조 지방공공단체의 조직 및 운영에 관한 사항은, 지방자치의 본지에 기초하여 법률로 정한다.』 여기서 『지방자치의 본지』의 구체적인 내용에 관해서는 ① 인권보장의 목적성, ② 주민자치와 단체자치, ③ 지방공공단체 우선의 사무배분의 원칙과 전권한성의 원칙, ④ 자주재원배분의 원칙이라고 해석된다. 杉原泰雄, 『地方自治の憲法論』, 勁草書房, 2003, 146~178頁.

20) 成田顯明, “改正地方自治法の争点をめぐって”, 『自治研究』 제75권 제9호, 1999, 6頁 참조.

2) 기관위임사무의 폐지와 법정수탁사무의 신설

구지방자치법에서는 지방공공단체가 처리하는 사무로서 ① 기관위임사무와 ② 자치사무의 구별이 있었다. 기관위임사무란 국가의 사무가 지자체의 집행기관에 위임된 것으로 당해 사무의 처리에 있어서 지방공공단체의 집행기관은 국가의 지방행정기관이 되며, 그렇기 때문에 사무처리에 대해서도 국가의 지휘감독관계에 복종해야 하는 사무를 의미하며, 이에 대해서는 자치권을 침해하는 제도라는 문제점이 지적되어 왔다. 더욱이 기관위임사무가 대략 561건 이상을 차지하였으며, 그 대부분이 도도부현에 집중되어있었기 때문에 이전부터 문제점으로 지적되어 왔던 것이다.

이와 같은 문제점이 발생하게 된 원인은 구지방자치법에서 찾아 볼 수 있다. 즉 구지방자치법에는 자치사무가 예시되어 있었으나 그 단서조항에서 “법률 또는 이것에 근거한 정령에 특별한 규정이 있는 때에는 그러하지 아니하다”고 하여 법률에 근거만 있으면 사무의 성질에 관계없이 국가의 사무로서 흡수되어 기관위임 할 수 있도록 규정되어 있었다(구지방자치법 제2조2항단서). 즉, 국가의 사무인가 지방공공단체의 사무인가의 여부가 형식적 기준에 맡겨져 있었던 것이다. 이 규정에 의거해서 1970년대 이후 주민에게 가까운 행정사무가 점차 국가사무화되어 왔다고 한다.²¹⁾

따라서 이번 분권개혁에서는 기관위임사무체계를 폐지하고 법정자치사무와 “법정수탁사무”의 개념을 신설하였다. 여기서 법정수탁사무는 “국가가 본래 수행해야 하는 역할에 관련된 사무로서 국가에 있어서 그 적정한 처리를 특별히 확보할 필요가 있는 것”으로서 법령에 의해서 지방공공단체의 처리에 맡겨져 있는 것으로 역시 국가의 관여가 가능하다(지방자치법 제2조 제9항 제1호, 제1호법정수탁사무라 한다).²²⁾ 그렇지만 여기서의 국가의 관여는 기관위임의 상하관계가 아니라 위탁·수탁의 대등당사자관계에 있어서 수인해야 하는 것으로 전환된 점에서 그 의미를 찾을 수 있다. 또 법정수탁사무는 기관위임사무와 같이 국가의 사무가 아니라 법률에서 규정하는 “자치사무”와 같이 “지방공공단체의 사무”(제2조제2항·제8항, 제98조)로 다루어지게 된다.²³⁾

21) 村上順, 전계서, 223~224頁.

22) 지방공공단체나 학자들 사이에서는 법정수탁사무의 법적 성격을 둘러싸고 법정수탁사무의 범위를 축소하여야 한다는 의견이 다수를 차지하고 있다. 塩野宏, 『行政法Ⅲ』, 有斐閣, 2002, 128頁; 室井力·原野翹, 전계서, 171~172頁; 村上順, 전계서, 234~237頁 등 참조.

23) 塩野宏, 전계서, 128頁; 室井力·原野翹, 전계서, 170頁 등 참조.

한편, 구지방자치법에서는 국가의 기관위임사무는 있었으나 시정촌이 처리해야 하는 “도도부현의 기관위임사무”는 없었다. 그러나 신지방자치법에서는 “도도부현이 본래 수행해야만 하는 역할에 관련된 것으로 도도부현에서 그 적절한 처리를 특히 확보할 필요가 있는 사무”로서 법령에 의해 시구정촌의 처리에 맡겨진 도도부현관여의 법정수탁사무가 신설되었다(제2조제9항제2호, 이를 제2호 법정수탁사무라 한다).

다만, 법정수탁사무의 정의에 대해서는 지방분권추진위원회의 중간보고에서 최초로 등장한 이래 몇 차례에 걸쳐 변경되었다는 지적이 존재한다. 즉, 1996년 3월에 발표된 지방분권추진위원회중간보고에 따르면 법정수탁사무를 “오로지 국가의 이해에 관계가 있는 사무이지만, 국민의 이편성(利便性) 또는 사무처리의 효율성이라는 관점에서 법률의 규정에 의하여 지방공공단체가 수탁하여 처리하도록 되어 있는 사무”라고 정의하였다. 이후 발표된 제1차 권고와 제2차 권고에서는 “사무의 성질상 국가가 직접 집행해야 하는 사무이지만”이라는 표현이 추가되었으나, “국민의 이편성(利便性) 또는 사무처리의 효율성”이라는 구체적인 기준은 존재했다.²⁴⁾

이러한 법정수탁사무의 정의가 지방분권일괄법에 따른 지방자치법의 개정단계에서 “국가에 있어서 적절한 처리를 특히 확보할 필요가 있는” 사무라는 추상적인 표현으로 바뀌게 되었고, 이러한 정의는 결국 국가의 입장만을 강조하는 결과가 되었다고 한다. 결국 법정수탁사무의 정의는 지방자치에 관한 일반법인 지방자치법에서는 추상적이고 유연한 형태로 규정되는데 그쳤고, 어떤 사무를 법정수탁사무로 할 것인지는 개별법에 맡겨지게 되었다는 것이다. 즉, 신지방자치법의 법정수탁사무에 대한 정의규정은 지방공공단체가 처리하고 있는 사무를 지방공공단체의 사무로 하면서 국가의 관여를 유지하고자 하는 요구에 적합한 형태로 재구성된 결과 법정수탁사무를 예외적으로 인정하고자 했던 지방분권추진위원회의 의도에서 크게 벗어난 결과가 되었다고 한다.²⁵⁾

그 밖에 도도부현이 지사의 권한에 속하는 사무의 일부를 조례가 규정하는 바에 따라 시구정촌에 그 처리를 맡길 수 있는 조례수탁사무(“조례에 의한 사무처리의 특례”)도 신설되었다(제252조의17의2, 제252조의17의3).²⁶⁾

24) 村上順, 전계서, 231頁.

25) 室井力·原野翹, 전계서, 171~172頁.

26) 이러한 제도들은 도도부현과 시구정촌간의 관계를 대등하고 평등하게 보는 관점에서 많은 문제를 안고 있는 제도라는 지적이 있다. 村上順, 전계서, 225頁.

3) “자치사무” 개념의 정립

“자치사무”의 개념이 정립된 점은 기관위임사무의 폐지와 더불어 이번 지방분권개혁의 커다란 성과로 볼 수 있다.

자치사무라는 표현은 지금까지도 일반적으로 사용되어져 왔지만 실정법상의 개념이 아니라 기관위임사무와 같이 강학상의 표현이었으며, 또 단순히 단체사무라는 용어로 표현되어 왔다. 이러한 이른바 자치사무=단체사무는 그 성격에 따라 세 가지로 분류되어 왔다.

첫째, 행정사무로서 일반적으로 공권력을 사용하는 사무이며, 각종 경찰·단속업무로서 예를 들면 공해방지, 환경보전사업 등을 가리킨다. 다음으로 공공사무 또는 서비스행정사무로서 예를 들면 사회복지사업 등이 여기에 속한다. 마지막으로 단체위임사무로서 예를 들면 국도관리·생활보호등의 기관위임사무에 관련된 공비부담, 지급사업등이 여기에 속한다(구지방자치법 제2조 제2항).

또한 자치사무=단체사무의 분류에는 구시정촌제 아래에서의 필요사무와 수의사무(隨意事務)의 구별이 존재하였다(구지방자치법 제2조제8항, 제9항). 여기서 필요사무는 자치사무=단체사무이지만 (a)법률에 의해서 사무처리의무가 부여된 것이며, 사무처리기준도 법정되어 있는 것과 (b)사무를 처리할 것인가는 지방공공단체의 판단에 맡겨지지만 그 사무를 처리함에 있어서는 법정기준을 참고로 해야 하는 것의 두 가지가 있었다. 수의사무는 사무를 처리할 것인가의 여부는 지방공공단체의 판단에 맡겨지며, 사무를 처리하는 경우에도 그 근거나 기준은 조례나 요강 등에 따라서 지방공공단체가 자유롭게 할 수 있는 것을 말한다.

지방분권개혁의 결과 자치사무는 ① 법률에 규정이 있는 사무(필요사무)와 ② 법률에 규정이 없는 사무(수의사무)로 분류하게 되었으며, 자치사무의 공식법정화에 따라 필요사무와 수의사무의 구별의 의의도 규범적으로 변화하여 수의사무적 자치사무야 말로 헌법전래적인 자치사무로 본다. 이와 같은 의미에서 법률에 정함이 있는 자치사무를 “법정자치사무”라고 하며, 법률에 정함이 없는 자치사무를 “비법정자치사무”라고 한다.²⁷⁾

27) 분권개혁의 성과를 보다 명확하게 한다는 관점에서 법률에 정함이 있는 자치사무를 “전국표준적 자치사무”로, 법률에 정함이 없는 자치사무를 “지역본래적 자치사무”로 표현하자는 견해가 있다. 村上順, 전계서, 126頁.

4) 국가의 지방공공단체에 대한 관여의 축소

지방분권개혁의 또 하나의 성과는 지방공공단체에 대한 국가 관여, 또는 시구정촌에 대한 도도부현의 관여의 축소·폐지이다. 즉, ① 국가의 지자체에 대한 관여는 필요최소한에 그쳐야 하며 지방공공단체의 자주성·자립성에 배려하도록 규정하고 있다(지방자치법 제245조의3, 관여의 기본원칙). ② 국가의 지방공공단체에 대한 “관여의 기본유형”이 명시되었다(제245조). 즉, 관여유형의 한정열거주의를 채택하고 있다. ③ 국가의 지방공공단체에 대한 관여에 대해서는 법률 또는 이것에 기초한 정령의 근거를 필요로 한다(제245조의2). “관여 법정주의”라고 한다. 나아가 ④ 국가의 지방공공단체에 대한 관여에는 행정절차법의 신청처리절차나 행정지도를 규율하는 원칙에 따라서 규율된다고 하는 규정이 신설되었다(제246조에서 제250조의5). 이것을 “관여의 공정·투명의 원칙”이라 한다.

5) 국가·지방계쟁처리방식의 개선

국가와 지방공공단체간에 관여의 본질이나 내용을 둘러싸고 분쟁이 발생했을 때는 ① 지방공공단체는 30일 이내에 국가지방계쟁처리위원회에, 도도부현과 시구정촌간의 분쟁에 관해서는 자치분쟁처리위원회에 심사를 신청할 수 있도록 하였다.(제250조의7, 제251조) 나아가 지방공공단체가 국가지방계쟁처리위원회, 또는 시구정촌이 자치분쟁처리위원의 권고·조정내용에 불만이 있는 경우에는 30일 이내에 고등재판소에 소송을 제기할 수 있게 되었다(제251조의5, 제252조). 고등재판소의 판결여하에 따라서 국가와 지방공공단체, 또는 도도부현과 시구정촌은 각각 최고재판소에 상고할 수 있다.

이와 같이 국가와 지방공공단체간, 도도부현과 시구정촌간의 분쟁해결은 최종적으로 재판소라는 독립적이고 제3자적인 기관의 판단에 맡겨지게 되었으며, 국가와 지방공공단체, 도도부현과 시구정촌의 관계는 법적으로 대등한 관계가 되었다고 평가되고 있다.²⁸⁾ 이와 같은 국가지방계쟁처리에 관한 제도가 도입됨으로써 지금까지는 국가의 지방공공단체에 대한, 또는 도도부현의 시구정촌에 대한 불합리한 지도나 지시, 나아가서 동의, 인허가, 승인 등의 거부처분에 대해서 지방공공단체는 재판을 통해서 다룰 수가 있게 되었으며, 자치권을 확충시킬 수 있는 명확한 근거를 확보하게 되었다고 한다. 그 결과 지방공공단체는 국가와

28) 村上順, 전계서, 228~230頁.

더불어 법률문제를 다룰 수 있도록 법무능력을 높여나갈 필요가 있으며, 주민의 복리도 이러한 지방공공단체의 법무능력에 따라 많은 영향을 받게 된다.

6) 세·재원 이양

지방분권개혁에 있어서는 권한의 이양·확대 이외에 보조금의 합리화, 세·재원의 이양·확대가 필연적으로 요청된다(지방분권추진법 제5조·제6조). 지방분권추진위원회가 『세출의 자유』와 관련하여서 국고부담금과 국고보조금의 구별을 명확하게 하고, 후자의 이른바 보조금을 삭감해서 일반재원화해야 할 것을 권고했지만, 이에 대한 현실적인 조치가 이루어지지 않고 있으며, 『세입의 자유』와 관련해서는 과세자주권이 소폭이지만 확대되었다.

그리고 법정외보통세의 신설과 관련해서 허가제가 폐지되고, 총무대신과의 협의를 거쳐서 동의를 얻도록 개정되었다. 이 경우 협의의 내용은 재정수요의 유무나 세원에 관한 것이 아니라 국세와의 중복유무에 한정된다. 법정외목적세의 신설에 관해서도 총무대신과의 협의를 거쳐서 동의를 얻도록 하고 있다. 이른바 “과세불인정”이 완화된 것이다.

또 개인주민세의 제한세율이 폐지되었다. 이러한 조치는 이른바 “과세제한”이 폐지되었다는 의의를 가진다.

다음으로 지방교부세 산정시의 “보정계수”가 폐지되고 지방교부세의 배분방법에 대해서 지방공공단체의 의견제출권(제263조의3 제2항)이 인정되었으며, 지방채에 대한 허가제가 폐지되었다(지방재정법 제5조의3).

재정분권이라는 관점에서 보면 지방채에 대한 허가제가 폐지된 점이 최대의 성과라고 한다. 즉, 실제로 지방공공단체가 기채를 하게 되면 지방공공단체의 재정상황이나 사업내용이 주민에게 공개되고 주민들이 그 책임을 엄격하게 추궁하게 되기 때문에 지방공공단체의 입장에서는 철저히 주민을 위한 행·재정운영을 하지 않을 수 없게 된다.

Ⅲ. 2003년 이후의 지방분권개혁과 “광역행정론”

1. 지방분권추진위원회의 최종보고서와 제2차·제3차 개혁의 과제

지방분권추진위원회는 5년 한시법인 지방분권추진법에 근거하여 설치되었기

때문에 2000년 7월 2일부로 그 임기가 종료되어야 하나, 그 시한을 1년간 연장하는 법률개정이 이루어졌다. 이에 따라 지방분권추진위원회는 “분권형사회의 창조”라는 의견을 내각에 제출하고 지방분권추진의 과제로서 ① 시정촌합병의 추진, ② 지방세재원의 충실확보를 제시했다. 이후 2001년 6월 14일에 “지방분권위원회최종보고서”를 발표하고 동 위원회는 해산되기에 이른다. 동 최종보고서는 “이번 분권개혁의 성과는 등산에 비유한다면 이제 겨우 베이스 캠프를 설치한 것에 지나지 않는다”고 하여 “미완의 분권개혁”임을 명확히 하고 제2차, 제3차 분권개혁의 필요성을 제시했다.²⁹⁾

최종보고서의 내용에 따르면 제2차분권개혁의 내용으로서 ① 지방재정질서의 재구축, ② 지방공공단체의 사무에 대한 법령에 의한 의무부여·제한의 완화, ③ 지방분권이나 시정촌 합병의 추진을 포함한 새로운 지방자치체계에 관한 검토, ④ 사무사업의 이양, ⑤ 제도규제의 완화와 주민자치의 확충방책, ⑥ 『지방자치의 본지』의 구체화를 제시하고 있다.

특히 지방분권과 시정촌합병의 추진을 포함한 새로운 지방자치체계에 관한 검토에 관해서는 제1차 지방분권개혁이 현행의 지방자치제도 아래에서 가능한 범위내에서의 분권을 추진해왔다고 하면서, 결국은 시정촌합병을 지방분권개혁과 동시에 진행함으로써 광역적 지방자치제도를 목표로 하고 있음은 명확히 하고 있다. 이하에서는 지방자치에 있어서 광역행정에 관한 논의를 소개하고자 한다.

2. 광역행정의 의의

기관위임사무의 폐지에 따른 지자체의 자기결정권의 확대와 자주성·자립성의 확립을 목적으로 한 제1차 분권개혁은 지방분권일괄법의 제정을 거쳐 실시 단계로 접어들었으며, 제2차 재정분권개혁과 더불어 새로운 지방자치체계에 관한 논의가 제기되고 있다. 즉, 시정촌과 도도부현이라는 2층제를 취하고 있는 지방제도의 근간에 관한 문제에 대한 논의가 본격적으로 전개되기 시작했다. 이른바 광역행정론이 그것이다.

광역행정이란 특정의 행정단위, 예를 들면 시정촌을 넘는 행정과제에 대처하기 위한 체제를 의미하며, 결국 이러한 광역행정수요를 복수의 지자체의 관

29) 白藤博行·山田公平·加茂利男編, 『地方自治制度改革論 - 自治体再編と自治體保障 -』, 自治体研究社, 2004, 13頁 이하.

계를 통해서 처리하는 체계로 정의된다.³⁰⁾

교통통신망의 발달에 따른 경제권 및 생활권의 확대에 수반하여 교통정보망의 정비, 임해권의 개발, 폐기물처리와 같은 광역적 행정과제가 등장했으며, 최근에 들어서는 대기오염대책, 수질환경보전 등과 같은 광역적 대응이 필요한 과제가 증가하고 있어서 하나의 지자체로는 대응하기에 한계에 부딪히고 있다는 점이 광역행정의 필요성을 높이는 요인이라고 한다. 또 광역행정은 복지서비스와 같이 공동으로 이용 내지 조정하는 것이 보다 효율적인 경우 내지 재정적인 측면에서도 필요하게 된다.

그렇지만 시정촌의 구역을 넘는 행정과제는 도도부현이라고 하는 광역지자체가 담당하고 있으며, 도도부현을 넘는 사항에 대해서는 중앙정부가 담당하면 된다고 하는 견해도 존재한다. 그러나 일본에서의 광역행정론은 별도로 광역행정주체를 두어서 광역행정과제에 대응해왔다고 볼 수 있다.³¹⁾ 즉, 사회경제의 진전에 따른 행정시책의 광역화 요청에 대해 이른바 권역행정으로 대처해 왔다. “광역행정권”이 그 대표적인 예인데, 이것은 광역시정촌권과 대도시 주변광역행정권을 총칭하는 것이다. 이 가운데 광역시정촌권은 도시와 주변지역을 묶어서 대략 인구 10만명 이상의 생활권을 지정한 것으로 광역행정기구로서 일부사무조합을 설치하고 국가로부터 재정지원등을 받아서 생활환경등의 권역정비를 실시하였다. 2003년 4월 현재 전국에 361개의 광역행정권이 지정되어 있다. 이후에도 “신광역행정권”이나 “고향시정촌권”등의 시책이 전개되어 광역행정체제의 효율화 등 광역사업의 실시체제가 정비되어 왔다.

3. 시정촌합병과 광역행정론의 전개

광역적 과제에 대응하기 위해서 지자체의 규모를 확대하는 방안이 제기되고 있다. 이른바 합병의 문제가 그것이다. 1999년의 지방자치법 개정 후 기초지자체인 시정촌은 지역의 종합적 행정주체로서 교육이나 마을만들기와 같은 주민에게 친근한 사무를 처리할 수 있는 행·재정능력을 완비할 것이 요청되고 있다. 그렇기 때문에 시정촌합병이 관계시정촌의 자주성에 맡겨지고 국가는 합병에 대한 대책을 지원하는 형식이었던 것에 대해서 특히 소규모시정촌에 있어서 재정능력부족을 해소하기 위한 합병에의 지향성이 강하게 비판되어 왔

30) 水口憲人, “都市圏區域行政と『中間』方式”, 『都市問題研究』 45권 4호, 1993, 31頁.

31) 趙元濟, 『現代日本の地方自治と法』, 信山社, 2003, 106~112頁.

다. 광역적 과제에 대한 대응에 있어서 시정촌합병과 광역연합과 같은 개개의 지자체를 유지한 상태에서의 광역적 연대에 대한 양자택일의 문제로 논의되어 왔다고 보여진다. 그렇지만 현재 진행중인 이른바 “평성대합병”에 의해서 기초 지자체의 행·재정기반이 강화되었다고 하더라도 이후 고도화·전문화하는 행정수요에 대한 대응으로서 광역적 연대가 불가결하며, 광역행정의 중요성은 더욱 강조될 것이다.³²⁾

그렇지만 시정촌합병이 착실하게 진행된다면 그 다음으로 검토되어야 할 문제는 도도부현의 존재의의가 된다. 시정촌합병에 의해서 기초지자체의 규모가 커지게 되면 광역지자체로서의 도도부현의 존재의의에 영향을 미칠 수밖에 없다. 즉, 제27차 지방제도조사회의 “이후의 지방자치제도의 본질에 대해서”라는 중간보고 및 최종보고에서는 합병에 의해서 시정촌의 규모가 확대되더라도 도도부현은 광역지자체로서의 역할을 잃지 않고 오히려 그 중요성이 증대될 것이라고 하며, 도시권과 주변지역과의 교류촉진이나 삼림보전등의 환경면에서의 역할이 증대된다고 지적하고 있다. 그리고 이러한 역할을 수행하기 위해서는 도도부현의 기능 가운데 고도의 인프라정비, 경제산업활성화, 고용대책과 같은 광역적 기능을 충실히 해야 한다고 하는 한편, 보완적 기능은 축소하도록 하고 나아가 도도부현의 이러한 역할·기능이 충분히 발휘되기 위해서는 현재의 도도부현의 구역의 확대가 필요하다고 해서 도도부현합병을 언급함과 더불어 합병이 자주적으로 이루어질 수 있는 논거를 검토해야 한다고 제시하고 있다.³³⁾

확실히 도도부현의 광역적 사무의 내용은 시정촌합병의 진척에 따라 결정되어야 하며, 시정촌간의 연락조정사무 또한 시정촌의 수가 감소하게 되면 역시 개선되어야 할 것이다. 그러나 이러한 도도부현의 기능을 집약화하려는 방향과 더불어 지방분권을 통해서 국가의 권한이 이양되는 객체로서의 역할은 인정할 수 있다 하더라도 이것이 도도부현의 합병으로 직접적으로 연결될 수 있는가에 대해서는 의문이 제기된다. 즉 지금까지의 역사적 경위나 합병 후의 주민과의 거리의 문제 등 해결되어야 할 과제가 많다. 또 부현을 넘는 광역적 과제에 대한 대응에 대해서 도주제(道州制)의 도입이 검토되고 있는데 이 점에 대해서도 여전히 많은 비판이 제기되고 있다.³⁴⁾

32) 芝池儀一·小早川光郎·宇賀克也編, “廣域行政”, 『行政法の争点』[第三版], 2004, 168頁.

33) 地方制度調査會, “今後の地方自治制度のあり方について”, 2003. 11.

34) 白藤博行·山田公平·加茂利男編, 전제서, 13頁 이하; 室井力編, 『現代自治体再編論 - 市

IV. 맺음말 : 시사점

위에서 살펴본 바와 같이 일본에서는 1990년대 이후 “제3의 개혁”으로 평가되고 있는 지방분권개혁을 강력히 추진해 온 결과 2000년 4월 1일 지방분권일괄법에 의해 지방자치법의 개정을 비롯하여 400여개의 관계법률을 일거에 개정함으로써 일단락을 지우는 성과를 거두었다. 이번 지방분권개혁의 최대의 성과는 『지방자치의 본지』를 침해해 온 기관위임사무를 폐지하고 이를 대신해서 법정수탁사무의 개념을 도입하고, 자치사무를 확대한 것에 있다. 또 기관위임사무에 근거해서 인정되어 왔던 국가의 지방에 대한 포괄적인 지휘감독권을 전제로 한 비공식적인 관계를 대등하고 협력적인 관계로 전환시키려고 하는 것이었다. 물론 이번 제1차 분권개혁에 대해서는 “총론중의 서론”, “미완성의 개혁”, “개혁의 1단계”, “개혁의 제1라운드”등과 같은 부정적인 평가가 일반적이다. 그렇지만 일본에서는 제1차 지방분권개혁을 단계적으로 실시해 나가는 가운데 재정분권의 실현이라는 제2차 분권개혁과 광역행정의 실현이라는 제3차 분권개혁을 병행하여 진행하고 있다. 즉, 일본의 지방분권개혁은 현재 진행형이라고 할 수 있다.

참여정부 들어서 우리나라에서도 지방분권에 대한 논의가 본격화되고, 지방분권의 추진을 위한 제도적 기반정비가 진행되고 있다. 1999년 1월 29일에 제정된 “중앙행정권한의 지방이양촉진등에관한법률”을 비롯하여 주민자치를 강화하기 위한 주민투표법의 제정, 주민소송제도의 도입 등 일련의 조치가 가시화되는 점은 고무적인 현상이라 할 수 있다.

한편, 중앙정부에 집중되어 있던 권한의 이양과정에서 해당 권한을 적절히 실시할 수 있는 규모의 지방자치단체에 대한 논의가 이른바 “행정구역의 개편”, “행정구역의 광역화”등의 내용으로 제기되고 있다. 이러한 논의의 저변에는 과도한 중앙집권형체제로는 보다 복잡해지고 다양화하는 21세기 행정수요에 더 이상 대처할 수 없다는 위기의식이 존재하고 있다고 보여진다.

위에서도 부분적으로 언급했지만 일본의 지방분권개혁과정에서 지적되고 있는 지방분권일괄법에 의한 강력한 제도적 뒷받침, 기관위임사무를 대신하는 법정수탁사무의 개념의 도입이나 재정분권개혁의 동시추진, 광역행정의 필요

町村合併を越えて』, 日本評論社, 2002, 47頁 이하 등 참조.

성과 이를 둘러싼 논의 등은 우리나라의 지방분권개혁에도 많은 시사점을 준다고 할 수 있다. 이를 정리하면 다음과 같다.

1. 지방분권일괄법에 의한 강력한 제도적 뒷받침

일본에서는 지방분권을 강력하게 추진하기 위한 제도적 노력으로 848개의 법률의 내용을 지방분권 개혁의 방향에 적합하도록 일괄적으로 개정하기 위해서 이른바 “지방분권일괄법”을 제정하고 있음은 매우 시사적이라 할 것이다. 우리나라의 경우에도 1990년대 후반부터 지방분권개혁의 필요성에 대한 사회적 공감대가 형성되어 “중앙행정권한의지방이양촉진등에관한법률”을 제정하는 등 이를 추진해 왔으나 중앙정부처의 이기주의 등 반발에 밀려 적극적으로 추진되어 오지 못했다. 그러다가 참여정부에 들어서서 지방분권추진 로드맵의 작성, 지방분권특별법의 제정 등 지방분권을 전략적으로 추진하고 있다. 특히 학계와 정치권 일각에서는 중앙정부에 편중되어 있는 권한과 사무를 지방정부에 포괄적·일괄적으로 이양하기 위한 지방일괄이양법(가칭)의 제정이 필요하다는 주장이 여러 차례 소개된 바 있으나³⁵⁾ 여전히 실현이 불확실한 상태에 놓여 있다. 일본의 예에서 보듯이 지방분권을 보다 실천적으로 추진하기 위해서는 “지방분권일괄법”과 같은 강력한 제도를 통해서 포괄적·일괄적인 권한과 사무의 이양을 실현할 필요가 있을 것이다.

2. 기관위임사무 개념에 대한 재검토 필요

일본의 경우 제2차 세계대전후 3차례에 걸친 지방제도 혹은 지방분권개혁의 추진에도 불구하고 기관위임사무의 존재로 인하여 지방자치의 본질을 제대로 구현하지 못했다는 지적이 계속되어 왔다. 이러한 반성에 기초해서 금번 지방분권개혁에서는 최우선적으로 기관위임사무 개념에 대한 재검토를 통해서 이를 폐지하고 법정수탁사무 개념을 새롭게 도입한 것이 특징적이다. 즉, 중앙정부와 지방정부의 관계를 새롭게 정립하고 각각의 역할에 걸맞는 권한과 사무를 재분배함으로써 국정의 통일성과 지방자치의 현실화를 실현하고자 한 것으

35) 김명용, “참여정부의 지방분권정책의 공법적 과제”, 『공법학연구』 제5권제3호, 2004, 138면; 홍준현, “지방이양 2년의 성과와 과제”, 『지방행정』 2005년 4월호, 45면; 김순은, “지방분권개혁의 단계별 제도적 이슈”, 『한국사회와 행정연구』 제15권제1호, 2004. 5, 146~147면 등 참조.

로 이해할 수 있다.

우리나라의 경우에도 지방자치단체의 사무 가운데 기관위임사무가 차지하는 비율이 자치사무에 비해서 편중되어 지방자치단체의 자율성을 침해해 왔다는 지적이 계속되어 왔다. 물론 일본의 경우처럼 기관위임사무 개념을 폐지하고 이를 법정수탁사무로 전환한다고 해서 문제점이 없는 것은 아니다. 앞에서 살펴본 것처럼 일본의 경우 법정수탁사무 개념을 둘러싸고 많은 논란이 제기되고 있다. 특히 법정수탁사무의 개념이 추상적으로 규정되고, 결국 어떤 사무를 법정수탁사무로 할 것인가의 여부가 개별법에 맡겨지게 됨으로써 법정수탁사무를 예외적으로 인정하고자 했던 본래의 의도에서 크게 벗어난 결과가 되었다는 지적은 우리에게도 참고가 될 만하다.

우리의 경우에는 기관위임사무 개념에 대해서 보다 구체적이고 상세한 검토를 통해서 자치사무와 기관위임사무의 관계를 재구성하고 이를 통해 지방자치의 실현과 국정의 통일성이라는 지방분권개혁에 있어서 양대 기둥을 유지해 가려는 노력을 기울여야 할 것이다.

3. 광역행정의 필요성에 대한 신중한 검토

지방분권은 국토의 균형있는 발전과 주민에 의한 자기결정권의 확대, 중앙정부와 지방정부의 적절한 역할분담을 통해서 국민 또는 주민의 기본권 보장과 민주주의를 효과적으로 실현하는 하나의 개혁과정으로 이해할 수 있다. 단 순하게 중앙정부의 기능과 권한이 지방정부에 이양된다고 해서 지방분권이 실현되는 것은 아니라 할 것이다. 지방정부가 진정 지역주민의 의사를 행정에 반영하고 이를 적극적으로 실현할 수 있어야 하며, 이를 통해서 국가 전체가 발전해 나가는 시스템의 구축이 지방분권에 있어서 핵심적인 과제일 것이다. 이를 위해서는 지방정부의 자치능력의 강화가 중요할 것이며, 국토의 균형발전이라는 지방분권 개혁의 한 축을 고려하는 경우에 자치단체의 규모에 대한 재검토가 필요할 것이다.

일본에서는 지방분권 개혁과정을 통해서 일관되게 광역행정론을 제기해 오고 있다. 특히 지방분권의 초기단계부터 지역의 자주적 의사결정에 의한 시정촌합병을 추진해 온 점은 우리에게도 많은 시사점을 주고 있다고 할 수 있다. 물론 일본의 경우에도 지역주민의 자기결정권 확대라는 측면에서 보면, 지역의 규모를 광역화함에 따라 지역주민의 의사가 지방행정에 제대로 반영되지

못한다는 우려의 목소리가 큰 것은 사실이다.

우리의 경우에도 행정구역의 재편을 통한 광역적 자치론이 제기되고 있는 실정이다. 이러한 광역적 자치론은 지방분권과 대립되는 관점이 아니라 지방분권을 통한 주민자치의 실현과 국토의 균형발전이라는 두가지 목표와 조화되는 방향에서 신중하게 검토될 필요가 있다. 특히 중앙정부나 정치권의 일방적인 의사표시에 의한 행정구역의 광역재편은 주민의 자기결정권을 침해할 우려가 있음에 유의할 필요가 있다.

주제어 행정분권, 법정수탁사무, 재정분권, 광역행정론

A Results and Suggestions of Decentralization Reforms in Japan

Choi, Hwan-Yong*

Since Japan have promoted positively to decentralize the government system which is estimated the third reform in 1990s, there are results that four hundreds Acts, including Local Government Act, related to local government is revised.

It is most important that reforms of decentralization include introducing notions of legal entrusted-affairs instead of local delegated-affairs and enlarging local governed affairs.

It means that relationships between central government and local government are changed from commanding and supervising to equal and cooperative. It is true that there are general criticisms that it is incomplete reforms, todding step and introduction to reforms. However, it is in progressive that finance and 2nd government authority reforms is ready to follow 1st reforms as for government authority

It is needless to say that it should be tried to find how to develop balanced territory and to encounter various administrative needs in Korea. Most desirable thing is to make decentralization gradual and planned in standing on the case in Japan.

KEY WORDS Administrative Decentralization, Legal Entrusted-Affairs, Financial Decentralization, a Conurbation Theory

* Associate Research Fellow, Korea Legislation Research Institute, Ph.D. in law