

민주정치체제에서 지방정부의 특성과 투명한 개혁에 관한 비교연구 - 영국 · 프랑스 · 독일을 중심으로

A Comparative Study of the transparent Reforms of Local
Government in the Democratic System - Focusing on Great
Britain, France and Germany

정 재 각(Jeong, Jae-gak)*

ABSTRACT

Contemporary local government in Great Britain has a long tradition since the 9th century. The borough was already established in the 10th century. The local autonomy was based on the principle of parliamentarism with participation of the citizens. But the rule of law and the sovereignty of parliament determined the conditions of local government.

In contrast to Great Britain, France is a centralized country. Local government was considered as a policy instrument of the central government. In 1981 the newly elected Socialist government of France announced a vast program of decentralization.

In Germany the state legislative procedures determine local government autonomy of their states and not the central government(Bundesregierung). In the last decade of the 20th century Germany has experienced a reform in local autonomy.

key word : democracy, local government, Great Britain, France, Germany

* 한양대학교

I. 서론

역사적으로 지구상에는 다양한 정치체제가 존재해 왔다. 그 다양한 정치체제를 구별하며 민주국가라 말할 수 있는 최소한의 구성요소가 무엇인가? 국가는 민주국가라 인정을 받기 위해서 최소한 무엇을 소유해야만 하는가? 어떤 요소들이 민주국가의 핵심을 이루는가? 이와 같이 정치체제에 대해 다양한 질문이 생길 수 있다. 자유적인 민주사회에서는 국가의 권력이 분리되고 있다. 국가권력의 분권화는 다양한 국가기관의 위임을 헌법에서 규정하고 있다. 이 헌법규정에서 국가의 각 기관에 권력의 행사와 그 한계가 명시되어 있다. 이와 같은 방식에 의한 국가권력의 분립을 통해서 상호간의 견제와 균형이 가능해지며, 국가활동 또한 투명해질 수 있으며, 동시에 통제 가능하게 되는 것이다. 국가권력의 분립은 자의적인 국가권력의 행사로부터 국민을 보호하게 되며, 정부의 투명성을 높여준다.

영국, 프랑스 독일로 대표되는 유럽대륙은 민주주의 정치체제와 정치문화를 유지하고 있다. 또한 각 나라의 지방자치를 기초한 지방정치는 오랜 역사적인 전통과 문화속에서 발전되어 왔다. 영국에서의 지방자치는 9세기에까지 거슬러 올라간다. 영국의 지방자치는 초기부터 마을의회(Town Council)의 전통적인 주민참여에 깊은 뿌리를 두고 있다. 주민참여와 자치에 기반을 둔 전통은 바로 의회주의로 발전되어 갔으며, 지방정부는 입법권과 집행권을 동시에 행사하게 되었다.

반면 강력한 절대군주를 중심으로 하는 프랑스와 독일에서의 지방자치는 발전단계와 자치성격이 영국과 다르다. 1789년 프랑스대혁명에서 보여주듯이 프랑스의 지방자치제도는 왕권에 대항하는 자유주의 원리에 의해서 채택되었으나 지방자치단체는 어디까지나 중앙정부의 하위적인 개념에서 파악되며 제한적인 자치형태를 취하게 되었다. 따라서 자치권의 근거는 주민의 고유권리보다 국가가 부여한 권리로서의 성격을 갖는다. 이와 같은 법률적 근거는 독일에도 해당된다.

본 글은 유럽정치체제에서 지방정치체제에 대한 역사적인 발전과 특징을 보고자 하는데 그 목적을 두고 있다. 이를 위해서 영국, 프랑스, 독일을 중심으로 지방정치체제의 발전과 개혁을 보고자 한다.

II. 민주주의와 권력분립

현대국가의 개념을 단순히 고대국가에 적용할 수 없기 때문에, 그리스 폴리스에

서 공공행위 및 공동체에 대한 이해를 필요로 한다. 폴리스는 남-여, 주인-노예로 구성되어 있다. 가족이 모여서 성별에 따른 구성체를 이루었고, 또한 가족이 모여서 폴리스를 구성하였다. 기원전 9세기 전부터 발생하기 시작한 이런 도시공동체는 하나의 주민공동체(Bürgerschaft, Demos)로 발전되어 갔고, 이 주민공동체에서 모든 자유인은 정치적으로 동등하였다(Kinzl, 1995).

정부는 바로 주민총회에서 선임되어 만들어졌다. 주민총회는 입법, 외교, 내무, 재무, 군사 정책을 직접 결정하였다. 주민총회는 또한 법원의 기능을 할 사람도 선출하였다. 여기서 공무 담임기간은 시간적으로 제한되어졌으며, 공무 담임자는 자신의 행위 및 업무에 대한 책임을 졌다. 직접민주주의형태를 띤 그리스의 민주주의의 전성기는 기원전 약 5-4 세기이었다.

그리스 민주주의를 오늘날의 시각에서 보면 비판적인 점이 있다. 먼저 모든 권리와 임무는 완전한 성인에만 해당된 점이다. 소수민족, 여자, 외국인, 노예, 미성년에게는 부분적으로 권리가 제한되었거나, 갖지를 못하였다. 이들은 부동산을 소유할 수 없었고, 공무담임 권리를 갖고 있지 못하였다. 이들은 또한 투표권을 갖지 못하였다. 실제로 폴리스에는 주민총회가 직접 통치하므로, 어떤 선동에 의한 정치 및 현안 에 따른 결정이 이어질 위험성을 내포하고 있었다. 이와 같은 비판적인 면을 갖고 있으나, 그리스 민주주의는 장점을 갖고 있는데 이는 사람을 각 하나의 개체로서 인식하였다는 점이다. 개인의 스스로에 의한 통치, 자유의 실천이며, 이에 대한 민주적인 철학적 근거를 갖고 있다는 점이다. 그리스인의 관점에서 볼 때 정치는 다른 여타의 생활들과 명확히 구별되지 않은 자연스러운 사회적인 행위였다. 물론그리스 외의 지역에도 민주주의 형태가 발견되나, 이들 지역에서는 민주주의가 국가이론으로서 발전되지 못하였다는 점에서 큰 차이가 난다(Bleicken, 1995).

국가의 권력이 다양한 자율적인 기관으로 분리될 때 자유보장이 가능하다는 것은 오늘날 헌법정신의 핵심에 속한다. 즉 권력의 분립에서 자유민주주의 국가와 독재국가의 차이점이 있다. 독재국가에서는 국가의 권력이 한 개인이나, 한 정당에 집중되어 있다. 따라서 이곳에서는 어떤 권력의 통제가 없으며, 권력은 한 개인의 임의에 따라 자의적으로 사용되게 된다. 따라서 국민의 자유를 보장하려면, 입법, 행정, 사법의 3 권력은 각기 다른 국가권력에 나뉘어 그 기능을 전적으로 맡아야 된다고 본다.

이와 같은 권력분립의 논의에서 오늘날 문제가 되는 부분은 바로, 입법과 행정의 권력문제이다. 이 문제는 한국에서 정부의 형태를 두고, 대통령제와 내각제간의 논의는 물론 나아가 이를 중심으로 하는 정치체제의 개혁문제로 여전히 남아 있다. 오늘날 정치체제의 문제에서, 특히 내각제의 경우에는 몽테스쿠적인 고전적인 권력분립에 대한 이론으로 설명되지 않고 있다. 내각제에서는 의회가 중심이 되며, 행

정부는 바로 의회의 신임을 받고 있기 때문이다. 의회와 행정부는 내각제의 경우에 있어서 결국 한 팀을 구성한다. 이와 반면에 미국의 대통령제의 경우에는 각 권력이 국민의 선거를 통해서 이루어지기 때문에, 그 정통성이 각각 국민에 두고 있다. 따라서 대통령제에서는 유럽의 일반적인 의회내각제보다 행정부의 수장과 의회의 수장간의 독립성이 명확하다. 의회는 입법 기능과, 정부에 대한 통제 기능이 훨씬 강하다(Schmidt, 1995: 217-227).

권력분립의 또 다른 형태는 연방국가의 제도에서도 보여진다. 연방국가로 구성된 나라에서 국가권력은 중앙정부와 지방정부가 나누어 갖고 있다. 외교 및 국방은 연방정부가 맡으며, 그 외의 재정, 교육, 문화 등은 연방정부와 지방정부가 나누어 갖고 있다. 연방주의제가 아닌 정치체제 가령 프랑스, 한국에서는 지방자치의 실시로 권력의 지방정부로의 이양이 일정 수준에서 행해지고 있다. 민주정치체제와 지방자치의 관계에서 지방자치는 여전히 중앙권력에의 견제, 주권자에의 참정기회의 확대와 투명성 제고, 민주주의 지속적인 교육의 필요성에서 지지되어 지고 있다.

III. 정치체제에서 지방자치의 제도적 특성

1. 영국 : 지방자치와 의회주권

영국은 잉글랜드, 스코틀랜드, 웨일즈, 북아일랜드의 네 지역으로 구성되어 있으며, 각기 언어적·문화적 특성하에 민주정치제도를 발전시켜 왔다. 현재 운용되고 있는 정치제도를 보면 대체로 잉글랜드와 웨일즈는 비슷한 반면에 스코틀랜드와 북아일랜드는 상당히 다른 제도를 갖고 있다(Norton, 1994: 350). 지방자치의 수준에서 보면 영국의 지방자치의 발전은 다음과 같은 2개의 큰 구조적인 조건에서 이루어져왔다.

첫째로 영국에서 지방자치는 헌법과 정치의 일부분을 구성하고 있다는 점이다. 영국은 의회의 절대 다수의 의결에 의해서 변경이 가능한 성문헌법을 가지고 있지 않다. 영국에서 성문헌법을 갖고 있지 않은 관계로, 의회 주권의 헌법적 위치와 역할이 매우 중요하다. 역사적으로 보면 19세기 이후 왕권을 의회의 의결에 구속하는데 성공하였으며, 또한 의회에서도 권한의 이양이 이루어져 하원이 정치권력의 보루로 발전되어 왔다(Judg, 1993). 따라서 의회의 주권은 이미 1885년 헌법학자

Albert Venn Dicey에 따르면 의회는 모든 법을 제정하거나 폐기할 권한을 갖는 것으로 설명되어 왔다. 또한 의회 외에 의회의 결정을 변경하거나 정지시킬 어떤 기관이나 사람이 존재 하지 않는다(Sturm, 1994: 185). 이와 같은 의회의 주권적 위치와 더불어 또 다른 특징은 의회의 다수결 원칙에 의해서 지방정부의 권한이 정해진다는 점이다.

둘째로 영국의 지방자치는 일종의 2원적 정치체제(dual polity)를 구성하고 있다는 점이다. 즉 중앙정부는 본질적으로 큰 틀인 법의 제정과 일반적인 지배문제를 다루고, 구체적인 행정적·집행적인 권한을 소유하고 있지 않다는 점이다. 즉 지방정부(shires, counties)나 도시정부에 이런 행정적인 집행권한이 위임되어 있다.

이와 같은 배경 하에서 영국에서의 지방자치는 언제든지 의회의 다수결원칙에 의해서 지방정부의 존재와 기능이 상실되거나 위상이 정해지는 운명을 갖고 있다(Lijphart, 1979: 5, 16). 그러나 역사적으로 영국의 지방정부가 그 권한을 완전히 상실한 적은 없다. 지방정부는 행정적·집행권한을 부여 받고 있음을 볼 수 있다. 이러한 행정적·집행권한은 지방정부의 기능과 권한의 자율성에 크게 기여하고 있다. 최근의 영국의 행정개혁에 따라 상대적으로 중앙정부의 통제가 증가되는 경향을 보여주고 있다.

2. 프랑스 : 중앙집권주의 전통

프랑스는 전통적으로 중앙집권적인 정치체제하에 중앙정부(국가: l'Etat)가 주요한 역할을 하는 나라로서 지방자치(L'autonomie locale)에 대한 요구에 비하여 국가의 통일성과 단일성을 유지하는데 더 많은 배려를 하여왔다. 즉, 프랑스의 지방행정(L'administration territoriale)¹⁾은 국가에 깊이 폭넓게 예측된 오래된 역사에서 비롯되는 바, 프랑스적 국가는 국가주권의 단일성과 불가분성(l'unité et l'indivisibilité de la souveraineté)의 원칙에 기초하여 성립되고 있기 때문이다. 구체제(Ancien Régime)하의 지방분권의 역사는 중세 봉건귀족과 절대군주제 안에서의 지방의회 권한에 좌우되는 지방권(le droit local)의 형성시부터 시작되었다. 12세기에 봉건세력에 대한 지방기구(품문, 자유시, 도시 품문오페 : 프로방스 상태)의 출현이 되었고, 13-14세기에는 지방기구의 재정 관리의 비효율에 따라 지방 세력에 대항한 왕권추구가 시작되었다. 17-18세기에는 도지사의 전신이 되는 지방수령(les intendants)의 등장과 봉건세력과 지방 세력을 약화시키면서 그들의 권한을 강화하였다(최진

1) 프랑스에서 지방행정의 용어는 'administration territoriale'과 'administration locale'을 동의어로 사용한다.

혁, 1999: 205). 이렇듯 프랑스 지방행정은 봉건귀족에 대한 왕과 그들 각료의 승리에 기반을 두어 중앙집권의 토대를 마련해 주는 배경 하에서 출현되었다.

3. 독일 : 프로이센의 지방자치전통

독일의 지방자치의 현대적인 발전은 출발조건에서 보면 영국이나 프랑스와는 다르다. 영국이나 프랑스가 단일적 중앙집권적인 체제를 갖고 있는 것과는 다르게 독일의 국가발전초기에 다수의 개개 국가로 구성된 구조적인 특징에서 출발하며, 이 단일국가들은 자신들의 고유한 국가적인 또한 지방자치의 행정적인 특징을 가지고 있다. 이러한 점에서 1871년 독일 제국국가의 형성에서 오늘날에 이르기까지 지방분권적이 제도적인 특징을 갖는 연방주의 원리가 지속되고 있다.

영국의 경우에 지방정부가 수세기에 걸쳐서 의회민주주의로 발전되어 온 것과, 또한 프랑스의 초기에 지방분권적인 정치체제가 혁명에 의해서 도입되는 경우와는 달리, 독일에서 지방자치의 도입은 본질적으로 나폴레옹에 의한 패배와 더불어 후기 절대봉건주의가 위로부터의 개혁을 통해서 이루어졌다. 이는 19세기에 지방자치는 1848년의 시민혁명의 실패와 입헌군주제의 정치적인 특징에 의해서 영향을 받았음을 볼 수 있다.

IV. 지방자치의 제도화와 법제화

1. 영국: 중앙과 지방간 이원적 정치체계

중세시대까지 거슬러 올라가는 영국의 지방정부는 초기에 왕의 명령을 시행하거나, 의회의 개개의 법과 관련된 일들을 수행하는 것과 관련이 되었다(Wilson · Game, 1994; Byrne, 1994). 이는 산업화 이후에 점차로 국가 기간구조 및 사회정책적인 업무로 변화되었다. 이와 같은 예로 엘리자벳 여왕의 1601년의 빈민법(poor law)의 제정을 들 수 있다. 빈민법은 도시로 하여금 사회보장정책을 책임지는 것을 의무화하는 것이다. 또한 1835년에 도시공사법(Municipal Corporation Act)이 제정되었는데, 이 법의 제정으로 말미암아 영국에서 현대적 의미의 지방자치 정부가 탄생된 것으로 평가되고 있다. 본 법은 도시의 기능, 대표의 권한범위를 체계적으로 정리하고 있으며, 선거권 또한 모든 남성주민에게 확대되었다. 도시들은 이 권한 외에

자신들의 지출을 감당하기 위해서 세금을 스스로 징수할 권한을 부여 받았다. 1888년에 지역단체(counties)는 과거에는 왕에 의해서 임명된 법관에 의해서 통치되었는데, 이는 이제 자신들의 업무처리는 자신들을 위해서 선출된 대표의회(County Councils)를 통해서 하게 되었다.

마지막으로 1894년에 분권화된 지역단체(districts)가 완성되어졌는데, 이는 지역단체와 도시 간에 인위적으로 설립된 것이며, 교구(parishes)가 도입되었다. 이로써 남성과 더불어 가정을 갖춘 여성들에게도 선거권이 확대되었으며, 지역의회(district councils)가 설립되었다. 농촌지역의 도시(towns)와 교구(parishes)의 상당히 많은 수(10000 이상)가 존속되었지만 이 새로 구성된 지역단체(districts)내에서 지역의 권한을 상실했다. 1894년 제도적인 변화는 유럽에서 어떤 비교가 안 되는 획기적인 것이었으며, 이는 헌법적인 원리에 따라 제도로 발전되어 차후 중앙정부도 이와 더불어 안정적으로 되어져 갔다.

영국에서 1835, 1888과 1894년의 행정개혁의 결과를 종합하여 보면 다음과 같은 특징을 볼 수 있다.

- ① 광역지역(counties)의 변화와 기초지역(districts)의 창출로 인하여 중앙과 지방간 이원적 체제의 현대의 모습이 이루어졌다. 이 2원적 체계는 1970년대 까지 지속되어 오고 있으며, 그 본질은 계속 유지되고 있다.
- ② 선출된 의회(councils)는 지역의 실제적인 지방정부의 추진체로 발전되었으며, 또한 인정을 받았다. 선거권은 확대되어 차후 지방자치의 모델로서 정착되어 갔다(Norton, 1994: 352). 당시의 이런 흐름을 관찰한 자유민주주의자들은 영국에서 이와 같은 지방자치의 발전에 감탄하고 자기 자신의 나라의 모델로 삼고자 하였다.
- ③ 광역지역과 기초지역에 의회의 법제정을 통해서 계속하여 업무의 위임이 이루어 졌고, 이로써 권한범위가 크게 확대 되었다. 이러한 권한의 위임은 독일의 전통에서는 고유사무와 위임사무로 구분하나, 영국에서는 그러지 않다. 영국의 지방정부의 권한범위가 폭넓게 규정되고 있는 예는 초등학교정책에서 보여 진다. 학교행정에서 교사채용과 교과과정선정은 영국에서는 전적으로 지방정부의 권한에 속하는 반면 대륙에서는 국가의 엄격한 지도와 통제 하에 놓여있다. 독일에서는 단지 지방정부가 학교의 시설관리만 관여한다(Johnson, 1988: 30f).
- ④ 이원적 체제에서 보아도, 중앙정부의 지방정부에 대한 감독 권한이 있지만, 이러한 중앙정부의 간섭은 매우 약하다.
- ⑤ 이런 지방자치의 발전에 중요한 역할을 하는 또 하나의 요소는 지방자치단체

가 세금을 징수하여, 자신들의 업무를 수행할 수 있다는 점이다. 지방정부의 자체 조세(local rates)는 1920년도까지 약 75%에 이르면 그 외 국가보조(grants)에 의해 충당되었다. 국가보조는 1940년 이후 증가추세에 있다(Sharpe, 1993: 250).

2. 프랑스 : 중앙집권적 전통과 중앙 집중적인 행정체제

1789년과 1801년 사이에 형성된 프랑스의 지방자치제도는 수차례의 헌법개정이운데서도 19세기 전반기에 점차로 제도화되어 왔다. 1789년 프랑스 대혁명이후 1981년 미테랑(F. Mitterrand)이 대통령으로 당선되기까지 약 200년 동안은 정도의 차이는 있으나, 중앙집권적인 요소에 지방분권적인 요소를 가미해온 시기로 평가된다.²⁾

17세기 리슐리외(Richelieu) 이후 프랑스 군주제는 국가기구를 새로이 공고히 하면서 집권화를 추진해 나갔으며, 루이 14세는 봉건영주와 귀족세력을 약화시키고 왕권을 강화하면서 중앙집권체제의 군주제를 확립해 나갔다. 루이 14세는 절대중앙집권체제로 현대국가를 창조해 갔다. 따라서 왕의 사신 앵팡당(intendants)이 국왕을 대신하여 지방의 정치행정을 관장하도록 하였다. 그러나 또 한편으로는 지역에는 다양한 형태의 도시(villages, villes, provinces)가 루이 16세 집정 후반에 여전히 존재하게 된다.

1789년 7월 14일 프랑스 혁명은 프랑스 역사에서 중대한 제도적인 변화였다. 혁명 이전에 프랑스는 국경의 구분도 명확하지 않았을 뿐더러, 지방행정조직 및 중앙정부도 제대로 정비되어 있지 않았다. 왕정에 의해서 특징되는 중앙집권적 체제는 1789년 12월 14일 법률과 더불어 분권적 민주적인 지방제도를 갖게 되었다. 이 법률의 특징을 보면 다음과 같다.

① 이 법률을 통해서 분권화된 지방자치의 3계층 제도가 도입되었고, 지역수준

2) 사회당 미테랑후보가 대통령에 당선된 후 신정부는 지방분권화를 위한 행정구조의 전반적인 개혁에 따라 1982년부터 지방분권화개혁이 추진되었다. 지방분권화에 대한 대표적인 법률을 보면 다음과 같다 : -시읍면, 도와 지역의 권한 및 자유에 관한 1982년 3월 법률; 지방자치단체 및 국가 간의 권한배분에 관한법률(1983, 1987); 지방공무원에 관한 법률(1983, 1984); 지방행정의 민주화와 지방자치단체간의 협력을 위한 지방행정지침법률(1992).

에 83개 도(départements)가 설립되었고, 도는 다시 군(districts)으로 세분되었다. 군은 다시 캉통(cantons) 내지 콤뮌(communes : 시읍면)으로 세분되었다. 하위체제 캉통(cantons)이 새로운 분권적 정치 행정적 수준으로 만들어졌다. 이로써 중세에까지 거슬러 올라가는 약 44,000개의 도시와 지역은 그 크기나, 도시 또는 농촌적인 특징과 관련 없이 모두 콤뮌(시읍면)으로 단일화되었다.

- ② 3계층 수준에서 -도와 군, 시읍면- 의사결정 기관으로서 일반적으로 선거를 통한 대표기관인 지방의회를 두고, 집행기관의 장이나 구성원이 의회에 의해 선출되었다. 대표기관에 의해서 선출되는 임명권자, 특히 시장이 집행권을 맡아 지방과 중앙정부에 책임을 졌다.
- ③ 지방정치와 행정의 수준으로 콤뮌에서는 지방자치단체의 고유의 권한과 국가에서 위임된 권한을 수행하는 이중적인 기능을 갖게 되었다.

이러한 제도적인 변혁을 통해서 프랑스는 지역의 자유를 도모하고자 하였으나 이러한 분권적 기운은 오래 지속되지 못하였다.³⁾ 당시의 시대적 상황은 국민공회(la Convention)와 함께 프랑스 행정을 다시 중앙집권화의 길로 인도하였다. 이 시기부터 자코뱅과 지롱당의 대결로 중앙집권 지방분권의 경향을 해석하게 된다.

프랑스 혁명의 와중에서 두개의 큰 이데올로기의 대결로 발전한 가운데 지롱당(Girondin)의 연방주의(fédéralisme)의 위협에도 불구하고 자코뱅(Jacobin) 이데올로기의 승리는 프랑스의 행정개혁을 합리성과 단일성의 이름으로 기존의 구 행정구역을 정리하게 하였다. 즉, 프랑스의 지방행정은 프랑스 대혁명 하에서 일원적 모델에 따른 집권행정체의 요구에 부합하기 위해 단일국가의 원칙(un principe d'unité nationale)에 따라 그 행정구역의 완전한 새로운 재편성이 이루어졌다. 이에 따라 현대 지방행정의 근간이 되는 오늘날까지도 그 영향력을 지속하는 행정구역으로 이어져 왔는데, 디스트릭트(Districts), 캉통(Cantons)으로 구분되는 데парта망(Départements)(이하 '도'라 칭함)과 콤뮌(Communes)(이하 '시읍면'이라 칭함)이 그것이다. 이러한 현상은 플뤼비오즈 공화력 VIII법(La loi du 28 pluviôse an VIII)에 의해 더욱 구체화되었는데 총통(Consulat)은 도행정의 유일한 책임자인 지방장관(국가대표: représentant de l'Etat, 도지사 : Préfet) 제도를 통하여 지방행정을 더욱 합리화, 집권화하였다.⁴⁾

3) 먼저 분권화를 지지하는 층은 파리의 혁명세력에 의해 대치되었는데, 이들은 분권적인 체제와 행동에서 혁명의 중앙집권적인 추진에 위협하다고 보았고, “통일된 분리되지 않은”공화국을 생각하고 있었다.

나폴레옹시대에는 지방 고유권은 강력한 중앙집권체제로 대체되어 갔다. 이는 1800년 1월 17일 법령에 따라 도 단위 행정구역은 그대로 유지하였으나 지방자치는 전면 폐지되었다. 이는 지사, 군수, 시장은 물론 각 지방의회의원들도 선거에 의해서가 아니라 중앙정부에 의해서 임명되는 체제를 확립하였기 때문이다. 중앙정부에 의해서 임명된 관료는 지사(préfets)로 지칭되었는데, 나폴레옹은 지사의 임명에 직접서명을 하였다. 따라서 국민의 의지(the will of the people)는 중앙정부에 의해서 해석되며, 전국적으로 공평하게 시행되도록 추구되었다.

나폴레옹의 중앙집권적인 국가체제의 모델은 유럽국가에서 한 모델로 기능하여 왔음을 볼 수 있다. 즉 봉건적이며 신분적인 특징을 가진 국가와 행정을 현대화하는 것이었다. 이러한 나폴레옹의 중앙집권적인 체제가 차후 시민의 자유주의의 발전과 더불어 소멸되어 갔는데 여기서 보여주는 특징을 보면 다음과 같다.

- 1831년 쾰문의 대표기관의 선거, 1833년에 제한적이나 하부기관의 선거가 다시 도입되었다. 이로써 시의원과 도의원이 임명제에서 선거제로 대체되었다. 제 2공화국 1848년에 지방의회 의원선거에서 남성에 대한 보통선거제가 확립되었다.
- 1884년에 쾰문의 지방행정기관의 권한이 확대되었다. 처음으로 법적으로 일반적인 권한이 도입되었고, 재정적인 자율성이 인정되어 쾰문의 대표기관은 자신들의 일을 독자적으로 해결할 수 있게 되었다. 프랑스 제 3공화국의 출현은 쾰문의 권리의 갱신을 가져와 자유민주주의의 전통을 다지는 계기가 되었다(서성원, 1997, 195).
- 1882년에 쾰문의 장과 시장이 상위기관에 의한 임명에서 선거를 통해서 선출되었다. 영국과 달리 이들은 행정과 정치의 수장역할을 겸하였다.
- 비시(Vichy) 정권(1940-1944)하에서는 지방분권이 일시 중단되었다.

대의민주주의의 기본적인 원리의 도입에 관계없이 프랑스에서 정부의 행정적인 중앙집권주의는 중요한 부분에서 계속 유지되어왔다. 요컨대, 프랑스의 지방분권은 수직적인 피라미드식의 구조에서 중앙부처가 하위단위에까지 영향과 감독을 미치는 분산행정체계였던 것이다.

-
- 4) 1789년과 1830년 사이의 시기는 기초 자치단체(les bourgs, paroisses et villes)에 상대적 자치를 부여하려는 의지와 법의 집행과 통제를 도모하는 단일형태의 합리적 행정을 만들어내려는 의지 사이에 균형을 모색하고자 하는데 그 특징이 있다(최진혁, 1999 : 195).

분권적인 자치행정은 주변적인 것에 지나지 않아 중앙 집중적인 행정체제가 지배하는 형태가 되었다. 이러한 중앙집권적인 행정체제와 헤게모니적인 지시와 감독체제와는 다르게 동시에 프랑스에서는 독자적인 정치적 전통이 만들어져 갔는데, 이는 지역과 지방에서의 엘리트의 형성이다. 특히 시장과 지역을 대표하는 정치엘리트, 더 나아가서 의회의원으로까지 확대 발전되어 가는데, 선출에 의한 대표자의 형성이다. 이러한 대표자의 연계를 통해서 국가의 수직적인 감독이 차후에는 상징적인 수준에 이르는데 까지 감소되어 갔다.

3. 독일 : 프로이센의 지방자치의 전통

독일에서 지방자치에 대한 새로운 발전의 전기는 프로이센이 1805년 11월 18일 프로이센도시법을 통해서이다. 이 법은 당시 개혁가 슈타인(Freiherrn vom Stein)에 의해서 주도되었으며, 이는 1789년 프랑스 도시법에 의해서 영향을 받은 것으로 추측된다. 이 프로이센의 도시법의 주요 내용을 보면 다음과 같다.

- 새로 수립된 자치의 결정기관으로서 자치단체는 모든 남성이 - 시민에 일정한 상의 소득자 - 선거권을 갖는다.
- 도시와 도시의 대표기관에 대해서는 방대한 자치권이 소개되었으며, 특히 도시들은 도시자치에 관한 사항, 전체 게마인데에 관한 절대적인 권한을 갖는다.
- 시민의 대표회의에 의해서 선출되는 시정부(Magisterat)가 집행기관으로서 설립된다.
- 자치에 관한 고유 업무 외에 시정부는 프랑스의 도시법과 같이 이 중적인 기능을 갖는데, 이는 국가에 의해서 위임된 사무를 처리하며, 이 점에서 있어서 "국가의 기관"⁵⁾으로서 여겨진다.

이와 같이 발달된 지방자치모델은 정치와 헌법의 발전적 과정 속에서, 특히 1848년 혁명의 실패 이후에 퇴행적인 영향을 받게 되었다. 3계급적인 선거권이 확대되었으며, 보수주의자와 진보주의자들은 급속히 늘어나는 도시근로자에 대항적인 연대를 하였다 (Engeli · Haus, 1975: 311, 370, 607). 지방자치의 대상이 축소된 것은 고유의 의결권한의 축소와 자신들의 의결은 자신이 선출한 시정부의 동의를 받아야 되는 것으로 하였기 때문이다. 한편 국가의 감독은 한층 강화되었다. 이러한 지방자치의 권한에 대한 축소와 구속에 관계없이 자치단체는, 특히 팽창하는 대도시

5) §166 PrStO.

에 있어서 18세기 후반에 있어 그 산업화과정과 더불어 매우 중요한 역할을 하게 되었고, 가령 이때 지방자치의 사회보장정책 문제에서 특히 두드러진다. 지방자치 단체는 급증하는 인구에 따라 주택정책을 예로 볼 수 있다.

도시 외에 다른 지역에 당시 널리 퍼진 나폴레옹식 행정모델과 이의 합리적이며 -수직적인 특성을 가진 현대적인 국가기관을 확대시키려는 노력에서 개혁지향적인 관료들은 17, 18세기에 농촌지역의 귀족과 이들의 특성에 의해서 형성된 세습 군주적 - 지주의 권력구조의 저항에 부딪혔다. 프로이센에서 1825년 크라이스 규정과 1872 프로이센 크라이스 규정(Preußische Kreisordnung)에서 보여주듯이 수십년간 계속된 논쟁에서 지방의회(Landrat)에 의해서 주도된 란트크라이스(Landkreis)가 이중적인 기능을 하는 제도적인 이중적 기능이 탄생하게 되었다(Unruh, 1983: 463ff.; Schmitz, 1991: 46ff). 반면 란트 크라이스는 지역단위를 넘는 범위에서는 상위행정자치기관의 주도자가 되었고, 자치단체의 2 계층적 구조 (크라이스와 크라이스 내에 있는 게마인데)를 구성하게 되었다. 또한 란트라트(Landrat)에 국가의 사무가 위임되어졌으며, 이는 국가기관으로서 그 위임사무를 처리 기관이다. 이 국가기관으로서 연계 및 관련은 국가의 감독 하에 있다는 점에서 자명하게 보이며, 국가의 정부에 의해서 임명된다는 점에서 또한 그러하다.

1808년 프로이센의 도시규정에서 도시에 대한 규정과, 마찬가지로 1872년 프로이센 크라이스 규정이 크라이스에 대해서 명백히 보여주듯이 자치단체의 이중적 기능은 자치사무와 위임사무의 처리가 독일의 자치행정의 가장 중요한 특징을 이룬다. 자치단체의 이중기능이 프랑스의 1789년 도시법에 규정되어 있지만, 이는 혁명 이후에야 비로서 실현가능했고, 행정의 발달에 대한 역사배경을 감안하고 계속되는 안정된 자치행정의 구조로서, 이는 독일 자체의 지방자치행정의 창조로서 여겨질 수 있다(Wollman, 1994: 116, 134).

V. 최근 지방자치제도의 개혁과 방향

1. 영국 : 보수당하의 지방자치 개혁

영국에서 지방자치에 대한 개혁은 보수당 정권인 마거릿 대처 (M. Thatcher) 수상 하에서 이루어 졌는데, 시기적으로는 1979-1997년 사이이다. 이는 신자유주의 노선에 따라 최소한의 국가를 지향하며, 작은 정부를 지향하는 흐름에서 이루어졌으며, 이는 근본적으로 지방 분권화된 지방정부체제를 추구하는 것이다. 1974년의

지방정부개혁(스코틀랜드는 1975)은 많은 도시와 농촌 지방자치단체를 폐지하여 그 수를 2/3로 대폭 줄였다 (Ronald Sturm, 1991: 215f). 또한 행정구조에서 2단계 모델의 체제로 구축하여 기능에 따라 재조정되었다. 경찰, 소방, 교통계획, 부분적으로 교육과 사회복지서비스 부문은 상위기관으로 이전되어 갔고, 지역의 주택문제, 환경 및 여가부문은 지방자치의 하위부문에 존속되었다. 효율적인 행정구축을 위하여 일 단계 행정구조 방안이 논의되었다. 독일과는 달리 영국에는 중간지역 (mittlere/regionale)과 크라이스 부문이 없다. 이와 같은 지방자치의 행정구조의 개혁은 중앙정부의 행정개혁논의차원에서 주도되었다. 이는 민주주의 원리로서 지방자치에 대한 논의가 아님을 보여준다.

마거릿 대처수상의 집권말기에 이르러 지방자치의 권한을 약화시키는 3가지의 조치들이 있었다. 첫째로는 지방자치의 업무가 매우 축소되었으며, 둘째로 선출공무원은 일련의 정치적·재정적인 감독 하에 놓이게 되었다. 이는 영국의 의원에 관한 행동규정을 넘어서는 것이다. 지방정치가들은 자신들의 재산 상태를 공개해야 되고, 1988년 지방정부법에 따라 정당간 논란이 되는 국가의 정치적인 문제에 대해서 의견을 피력할 수가 없게 되었다(Sturm, 1991a: 240-256). 셋째로 지방자치단체의 자율적인 재정조달이 상당히 제한되었다 (Strum, 1991b: 212 ff).

1986년에 70년대 초에 만들어진 분권적 지역구조가 다시금 재편되었다. 이로서 의회법과 더불어 특히 광역런던의회(Greater London Council)는 해체되었다(임성일, 1996: 93ff). 이와 더불어 지방의 권한이 강화되었으며, 지방정부는 자율적으로 금을 결정하게 되었다. 광역런던시의회가 폐지됨에 따라 차후 런던시 전체를 책임질 수 있는 지방통치조직의 복원 필요성은 정치권에서 제기되었다. 이는 1997년 토니 블레어가 이끄는 노동당 정부가 들어서면서 광역 런던시의 행정을 총괄하는 광역 런던청(Greater London Authority: GLA)이 다시 설립되게 되었다 (강원택, 2002: 행정자치부, 94-112).

영국의 지방자치에서 보여주는 특징들은 다음과 같이 볼 수 있다.

- ① 지방의 권한과 결정의 자율성은 의회의 결정과 중앙정부의 간섭으로 매우 제한되어 있다.
- ② 지방정부의 전통적인 재정적인 자율성은 축소되어, 중앙정부에의 재정적인 의존성이 매우 증가 되었다.
- ③ 중앙정부의 상응하는 부처가 오래전부터 지방정부의 정책결정에 관여하며, 다양한 허가, 간섭, 감독의 권한을 갖고 있다. 이를 통해서 매우 복잡한 중앙정부의 통제메카니즘이 생기게 되었으며, 이로서 지방정부의 자율성 또한 심한

제한을 받게 되었다.

- ④ 중앙에서 지방 전역을 관장하는 중앙의 기관이 생겨나게 되었다. 가령 국가 보건국(National Health Service), 사회보험국(Social Benefit Agency)이다.
- ⑤ 의회의 주권적 행사가 최근에 와서 그 강력한 영향력을 행사하였음을 보여 주고 있다. 이는 정당적인 정책결정이나, 실용적인 행정적인 개혁의 결정에서 보여 주고 있다. 결과적으로 지방과 중앙정부간의 관계가 제도적인 변화를 강하게 경험하게 되었다.
- ⑥ 성문헌법이 부재한 가운데서, 지방정부들은 자신들의 제도와 권한의 변화에서 헌법재판소에 소송을 할 여지가 없다. 헌법소송을 제기하면 다수당은 이 법을 무효화할 수단을 가지고 있다.

1930년대 이후, 특히 지난 20여 년간에 보수주의정권하에서 영국의 전통적인 지방정치체제가 매우 약화되어 왔음을 볼 수 있다. 이런 지방정부의 약화는 그 반대로 중앙정부의 권한과 기능의 확대이다.

2. 프랑스: 1982년 지방자치의 개혁

지방분권에의 주저와 불확실성의 시기로 구분되는 1944년과 1981년 사이 지방자치단체의 입헌적 용인과 꼼문간 결합, 지역주의 발전이 이루어졌다. 1946년 4월 19일 헌법안은 비로소 시읍면, 도, 해외지역을 언급하게 하는 주요한 헌법적 창조물인 <지방자치단체>에 관한 하나의 장을 두었다. 이 헌법은 <공화국은 하나이며 나뉘어질 수 없다>는 사실을 확실히 하였으며, 지방자치단체의 자유행정의 원칙(le principe de la libre administration des collectivités locales)을 표명하였다. 또한 시장 혹은 의장에 의한 지방의회의 결정의 집행원칙(le principe de l'exécution des décisions des conseils locaux par le maire ou un président)을 제시하였다.

1970년 초에 유럽의 기타 나라들과 비슷하게 프랑스에서도 지역의 통합이 이루어졌는데, 1900꼼문이 800개로 통합되었다. 이 통합에의 반대는 지역에 정체성을 갖고 있는 작은 단체들의 반대가 있었고, 또한 다른 지역과 함께 할 수 없는 정서도 작용하였다. 이는 국가가 꼼문을 강화하는 데 큰 관심을 갖지 않았기 때문이다. 프랑스에는 현재(2003년 기준) 36,679개의 꼼문이 있으며, 인구는 대략 1,800명의 주민을 포함한다. 이러한 지역의 경계는 혁명이전의 역사에 귀의되며, 남유럽의 특징으로서 작은 단위의 지역구조를 유지한다고 볼 수 있다. 지역의 매우 작은 단위로의 분립으로 인하여서, 꼼문 상위에서의 상호 협조적인 필요와 요청이 제기되어

왔다(안영훈 1997). 1959년에 복수업무 자치단체간 조합(syndicat intercommunal à vocation multiple = SIVOM)이 지역의 꼬문과 작은 도시를 위해서 만들어졌다. 이는 1884년의 도시법을 확대하는 것으로 목적연합을 관장하는 것이다. 1966년에 도시와 주변간의 연합이 도시지역과 주변지역을 연계하는 것으로 만들어졌다. 이러한 새로운 지방자치에서의 제도적인 모습은 현재 14,500개 SIVU, 2,500개 SIVOM, 그리고 9개의 도시-주변 연합이 시행되어 오고 있다.⁶⁾

프랑스의 정치와 행정체제에의 급진적인 분권화는 1982년 헌법의 개정과 더불어서 꼬문, 도, 지역의 권리와 자유의 법(*la loi sur les droits et libertés des communes, départements et régions*; The Law on the Rights and Liberties of Communes, Départements and Régions)이 제정되면서이다(Lasserre, 1997:92-95). 이 법개정으로 말미암아 전통적인 중앙집권적 체제를 바꾸어, 지방분권적 민주주의와 행정체제를 바탕으로 새로운 제도적 변화가 이루어졌는데, 이는 매우 급진적인 것으로 평가된다. 중앙정부와 지방정부간 통제관계에서 보면, 도(departement)의 대표인 도지사(prefet)는 중앙정부에서 임명되어 꼬문에 대한 각종 행정 및 재정 통제를 하였다. 또한 도의회는 대통령의 포고에 의해서 해산되었으며, 도의 공무원 임면 또한 일부에서는 중앙정부의 승인을 받아야 했다. 1982년 지방분권화에 따른 주요 변화내용을 보면 다음과 같다(행정자치부, 2000: 166-172; Lasserre, 1997: 96-105; Unterwedde, 1991: 60f).

- ① 1982년 이전에는 프랑스의 지방자치단체는 꼬문과 도(département)의 2층제로 구성되었는데, 이는 지역(région: 레지옹)을 지방자치단체로 승격시킴으로 3층제로 변경하고 자치권이 크게 확대되었다. 도와 지역의 집행기관의 장은 이전에는 국가에 의해서 임명된 지사(préfet)였으나, 1982년 이후에 지방의회에서 간접선거에 의해 선출된 의회의장으로 바뀌었다.
- ② 지금까지 지사에 의해서 수행되어온 행정자치의 수행이 이제는 지방을 대표하는 도의회(conseil général)의 지도로 넘어 갔다. 이는 지사(prefets)의 인사 담당의 상당부분이 도(departement)로 이양되었음을 말한다.
- ③ 꼬문에서도 1982년 12월 31일 제정된 행정조직에 관한법(The Law on Administrative Organisation in Paris, Marseille and Lyon and Public Bodies for Intercommunal Cooperation)에 따라 거대도시에서 지방자치의 사무의 수행이 시장의 지도하에 꼬문의 행정 하에 이루어지도록 하였다.

6) 자세한 사항은 최진혁(1999 : 202-203) 참조

- ④ 쾰뮈, 도, 지역은 1983년 1월 7일 권한의 분할에 관한 법(The Law on Division of Competences between Communes, Départements, Régions and the State)에 따라 자체지역의 경제, 사회, 보건, 행정 및 개발에 대한 책임, 환경의 개선, 주택에 대한 책임을 중앙정부로부터 위임받았다.
- ⑤ 1983년 7월 22일 제정된 교통, 공공교육, 사회복지 및 보건에 관한 법(The Law of Transfer of Competences for Transport, Public Education, Social Service and Health)에 따라 내륙수로, 교통계획, 공공교육시설건축 및 유지, 환경 및 문화업무가 쾰뮈, 도 지역의 소관으로 되었다.
- ⑥ 중앙의 지방에 대한 통제는 사전통제에서 사후통제로 바뀌어 국가의 감독이 크게 감소되었다.
- ⑦ 사전적인 재정통제는 원칙적으로 폐지되었고, 새로 설립된 지방회계원(Chambre régionale des comptes)에 의한 사후통제와 지사에 의한 예산통제로 바뀌었다.
- ⑧ 시읍면이 위법한 행위를 하였을 때 지사가 직접무효나 취소를 시킬 수 있는 권한을 가졌으나, 1982년 이후 지사는 행정재판소에 제소하여 판결을 받지 않으면 마음대로 무효나 취소를 시킬 수 없게 되었다. 쾰뮈는 자치권의 침해에 대해서 헌법재판소에 소송을 할 수 있게 되었다.
- ⑨ 지사의 위치가 무엇보다 단체의 행정부적인 기능을 수행하지 못하게 됨으로써 약화되었다. 과거에 지사(prefects)의 직위는 공화국 관리(commissaire de la république)로 이름이 바뀌어 활동하며, 국가의 직속기관에 대한 책임을 지며, 행정적인 정치적인 영향력을 발휘한다.

프랑스 지방분권은 민주적 구조개혁으로 지방의회의 위상이 강화되었고, 국가의 지방자치단체에 대한 중앙통제책임이 바뀌었으며, 지방의 자율적인 권한행사가 가능하게 되었다. 이는 그동안 국가가 지방자치단체에 깊숙이 관여하는 정치행정게임인 분산행정에서 지방의회가 주체가 되어 자გი지역의 사무는 그들의 자유로운 의결과 집행으로 책임정치행정을 추구하는 진정한 분권행정으로의 전환을 의미하는 것으로 분석할 수 있다. 이는 행정적 의미의 자치에 더하여 정치적 의미의 자치게임을 더욱 활성화하려는 의도로 파악되는 것이다. 환언하면, 프랑스 신지방분권화는 국가의 의사가 직접적, 수직적으로 침투하는 비대화된 행정영역을 줄이고, 그동안 상대적으로 소외되었던 주민참여와 주민통제의 역할을 강화하기 위한 일환으로서의 지방의회의 존재이유(la raison d'être de l'assemblée locale)를 강화한 것으로 볼 수 있다. 따라서 그 기본이념은 분산행정에서 분권행정으로(최진혁, 1999: 204)의 전환이었다고 할 수 있다. 즉, 데парта트망(département: 도)과 레지옹(région: 지역)의 집행부는 쾰뮈(commune: 시읍면/시군)의 그것과 같이 그들 의회의장에게

말겨졌고, 동시에 국가의 지방자치단체에 대한 행정적 감독은 폐지되어 지방자치단체의 활동은 그들의 자유로운 의결에 의해 완전한 권한행사를 하게 되었다. 따라서 국가대표(représentant de l'Etat : préfet 도지사)가 지방자치단체에 행한 사전적, 행정적 통제방식이 헌법적 조처에 따라 사후적, 합법성의 통제로 변화하게 되었다.

이러한 배경에서 프랑스는 국가와 지방자치단체간의 권한배분(la répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales)을 새롭게 규정해야 하였으며(폼뮈, 데빠르트망, 레지옹의 권한과 자유에 관한 1982년 3월 2일 법률과 시읍면, 도, 지역과 국가 간의 권한배분에 관한 1983년 1월 7일, 7월 22일 법률) 지방주민의 자기 지방의회의원을 어떻게 통제하고, 지방자치단체의 정책결정에 어떻게 참여할 것인가를 고민하게 되었던 것이다.

3. 독일 : 독일통일 후 직접민주주의 도입

영국의 지방행정부의 발전모델과 또한 프랑스의 통합적인 국가행정의 통합모델과는 다르게 독일 자치행정은 고유사무와 국가의 위임사무를 동시에 수행하고 있다는 점에서 본질적인 특징을 갖고 있다. 따라서 이러한 모델은 자치지방의 통합모델로 말할 수 있다(Baldersheim, 1996: 40f). 여기서 자치행정에 의한 통합모델이라는 용어를 부가적으로 쓴 것은 고유업무와 위임업무가 자치단체에 의해서 된다는 점을 강조하며 말하는 것이다. 이는 프랑스에서 국가행정기구에 의해서 이루어진다는 점에서 차이를 갖고 있는 것이다. 지방자치의 제도개혁과 방향은 다음과 같다.

- ① 선거 권리에서 보면 1918년도까지 부의 소유정도에 따른 3계급제의 선거권리가 적용되었으나, 1918년도 이후에는 보통선거권리가 적용되는 지방자치대표기구를 설치하는 것이 실현되었다. 이런 정치참여의 권리는 1945년 이후 각 연방주에 적용되었으며, 1990년 이후에는 시장의 직선제가 연방주에 실시되었다. 특히 이 시장의 직선제는 구동독 연방주에 전체적으로 실시되었으며, 이 가운데 국민발안 등 직접민주주의 요소가 확대되어 가고 있다(Schefold · Neumann, 1996)
- ② 독일 각 주의 지방자치법을 보면 1919년 이후에도 부분적으로 주민대표기구의 역할과 기능을 제한하는 양원적인 체제에 머물러 왔음을 볼 수 있다. 그러나 1945년 이후에 주민대표기구의 단독적인 대표기능이 1945년 이후 새 독일의 각 연방주에 도입되었다.

- ③ 란트크라이스(Landkreis)에 대해서 주가 1919년 이후 거의 주정부에 의한 주의회(Landraete)의 임명의 방식을 고수하였다. 이는 1945년 이후 각 연방주에서 자치대표기구에 의한 지방의회의 선거, 또는 부분적으로 주정부의 지속성의 동위가 규정되었으며, 최근 크라이스법의 개정으로 대부분 주에서 지방의회는 국민들에 의한 직선으로 선출된다. 이로서 게마인테와 크라이스법간의 일치가 이루어져갔다.
- ④ 도시와 게마인테의 지역적 구조는 지난 수백 년간 감소했는데, 1920년대에 급격히 팽창하는 대도시의 주변에 자체 게마인테를 수립하는 변화가 이루어졌다. 예로 프로이센에서 보면 베를린의 주변의 지역을 통한 대 베를린(Groß-Berlin)의 형성이다(Rebentisch, 1981: 95ff.). 또한 부분적으로 1960년대 후반과 1970년대 중반에 연방주에서 크라이스와 게마인테의 지역구조가 있었다. 독일 전체적으로 크라이스 수는 425개에서 237개로 줄어들었으며, 게마인테는 약 24,000개에서 850개로 축소되었다. 노르트라인-웨스트팔렌 같은 일부 주에서는 게마인테 개혁과정에서 새로운 단일 게마인테를 만드는 전략이 주로 게마인테 병합으로 나타났고, 북유럽스타일을 따랐다. 노르트라인 베스트팔렌에서 게마인테의 크기는 평균 43,000명이다.
- 이와 같은 개혁은 바이에른, 바덴-뷔르템베르크주등에 확산되어 갔으며 이들 주에서는 비교적 작은 게마인테가 독자적인 정치적인 단일체로서 자치행정의 주역이 되었는데, 이는 차후 행정의 업무처리를 위해서 새로운 공동의 행정체제의 제도적인 창출로 이어진 것이다. 이 공동의 행정체제의 예로는 업무를 담당하는 행정관이나, 행정조직을 볼 수 있다. 이는 남부 유럽형으로 분류될 수 있으며, 바이에른 주에서 게마인테 크기는 평균 5,800명이다. 1992년과 1994년 구 동독지역에서 이루어진 지역의 개혁이 이루어졌으며, 이는 지금까지의 작은 단위의 게마인테 구조를 계속 유지하는 것이다.⁷⁾
- ⑤ 1919년 바이마르 헌법에서 최초로, 그리고 1949년 기본법과 그리고 각 주의 헌법에서 자치단체는 헌법적인 규정에 따른 보장을 받고 있다. 이런 자치에 대한 침해는 연방과 주 헌법재판소에 소송할 수 있다.
- ⑥ 국가와 지방자치단체의 공공업무의 수행에 대한 할당은 전통적인 이중적인 기능에 의해서 특징되어지며, 크라이스와 게마인테는 지방자치의 고유 업무와 위임업무를 수행한다. 이처럼 이중적인 업무수행은 제도적인 측면에서 보면 일종의 모순내지 패러독스, 즉 일종의 모호성을 내포하고 있다(Böhret · Frey, 1982: 12). 즉, 지방자치단체는 국가업무수행에 대한 자신의 요구를 주

7) Art. 172 WRV; Art.28 Abs.2 GG

장하며, 국가에 의한 감독과 통제로 인하여 자신의 전체업무를 포함해서 국가의 결정의 구조 속에 빠져들어 국가화 될 우려가 있다. 반면에 위임사무에 대한 처리를 지방자치원리의 맥락에서 이해하고 파악할 때 국가업무를 다시금 자치적인 것을 만들 우려가 있다.⁸⁾

- ⑦ 자치단체 지역에 대한 개혁을 보면 영국에서는 평균 주민수가 115,000명으로, 북유럽유형을 닮아간 반면, 프랑스는 37,000 꼬문의 거주자 수가 1,300명으로 남유럽지방자치유형으로 특징지어질 수 있다. 독일은 이 양측의 중간에 놓이는데, 노르트라인-베스트팔렌은 396 게마인데가 평균 주민수 43,000명을 가지며, 반면 남부 바이에른 주에서는 약 2,000 게마인데가 주민수 5,800명을 갖고 있다. 이와 같이 작은 단위의 자치구조는 행정업무수행의 저하로 인하여, 새로운 제도적인 수준에서 경쟁력을 강화하는 필요성을 제기하고 있다. 가령 해당 연방주에서 보면 새로운 행정직을 만들거나 해당 부서를 신설하는 것이다. 반면 이는 지방분권과 지방수준에서 과도한 제도화를 이끄는 우려가 있다. 이의 대표적인 예는 작센-안할트의 행정구조에서 볼 수 있다. 작센-안할트는 인구가 약 290만이며, 그 행정체계는 주정부, 3개 정부대표, 21개 크라이스, 1,250개 크라이스소속 게마인데, 크라이스와 게마인데 사이에 194개 행정연합체로 구성되어 있다.
- ⑧ 독일에서 보면 기능의 개혁에서 국가사무를 크라이스와 게마인데에의 위임이 일종의 지방자치적인 문제로 되는 특징을 보여주고 있다. 이는 상위의 주정부수준의 정부과제와 지방자치수준에서 수행 간에 영국의 지방정부모델에로의 근접하는 특징을 보여주고 있다.
- ⑨ 법과 행정의 문제에서 몇몇 연방주는 특히 이른바 기능의 개혁과 관련지어 여러 측면에서 통합적인 모델을 추구하고 있다. 이는 특히 위임사무의 수행에 대한 권리를 자치화 하는데 목적을 두고 있으며, 전통적인 행정감독은 일종의 법적인 감독으로 전환되어 가고 있다. 이런 가운데서 고유사무와 위임사무에 따른 행정감독과 법적인 감독의 차이가 없어지며, 따라서 공공업무라는 단일개념에 정착되어 가고 있다.

1990년대 독일지방자치에서 제도개혁을 통해 도시 주를 제외한 13개주에서 공동으로 시장의 직선제가 실시되어 지방정부구성유형의 구분에서 시장선거방식은 더 이상 차이가 없게 되었으며 시장직선제의 유무와 집행부간의 연계성은 더 이상 존재하지 않는다(정재각, 2004, 201-204).

8) 독일의 사무이원론의 한국에의 적용문제에 대한 논의는 이기우(2005, 3-28) 참조.

VI. 맺음말

유럽에서의 지방정치는 다양한 헌법적·정치 권력적·문화적 차이와 환경 가운데 운영되고 있지만, 여기서 논의된 영국, 프랑스, 독일의 지방행정체제는 그 기본적인 틀은 시간의 경과와 정치개혁에 따라 서서히 변화되고 있다. 영국에서 발달된 지방정부체제는 분권화된 지방수준에 유럽에서 보기 드문 지방정치, 지방자치 및 업무수행을 보장하고 있다. 또한 독일에서 보면 지방자치단체의 정치적·행정적 인 비중이, 특히 크라이스와 대도시에서 위임사무와 더불어 이중적 기능을 수행하며, 이로써 자치행정이 통합되는 특징을 보여준다. 반면에 프랑스에서는 국가행정의 통합의 유형으로, 중앙정부의 행정기관이 지방수준에까지 침투되어 독자적으로 업무를 수행하는 것을 보여준다. 서구 민주주의 국가의 지방행정에 대한 두 가지 대립된 큰 흐름을 발견할 수 있는데, 그 첫째는 분권화된 지방자치단체의 존재를 오랫동안 강화한 “자치정부(self-government)”의 영국적 전통에 기인하는 것이고, 둘째는 자코방주의와 나폴레옹주의에 각인된 프랑스적 도청체제로 설명될 수 있는 지방분산 이론(la théorie de la déconcentration)에 해당한다).

유럽국가에서 지방정치에서 대한 시민의 신뢰와 만족도에 대한 조사에서 지방 정치에 대한 만족이 중앙정치에서 민주주의 보다 높다(Vetter, 2002: 206-208). 지방자치의 정치과정과 직접 민주주의는 나라에 따라 약간의 차이는 있으나, 지방의 주요 정책결정과정에 주민참여를 강화하는 방향으로 나아가고 있다 최근 독일에서는 지방의회 선거제도 개혁을 통해 그 동안 지방정치에서 누려왔던 정당의 독점적인 영향력과 기능을 축소하는 반면에 시민에 권리와 결정 영향력을 주어, 지방정치에의 참여를 통한 활성화하고자 하고 있다.

참 고 문 헌

- 백윤철(2001), 초기프랑스 지방분권에 관한 연구, 「헌법학연구」 제 7권 3호,
 서성원(1997), 프랑스의 품문행정에 관한 연구, 「사회과학논총」 제 13 집 제 2호,
 명지대 사회과학연구소
 이기우(2005) 지방자치단체의 사무체계의 비판적 검토 - 독일의 지방사무체계를 중심으로, 「지방행정연구」, 제 9권 1호(통권 60호)

- 안영훈(1997), 프랑스 행정계층간 기능배분에 관한 분석, 「한국지방행정연구원」, 285권
- 임도빈(2002), 프랑스의 정치행정체제, 법문사
- 임성일(1996), 「영국의 지방정부」, 법경사
- 정재각(2004), 독일지방선거제도에 관한 연구, 「한·독사회과학논총, 제14권 2호
- 행정자치부(2000), 선진외국의 지방자치제도(I), 행정자치부
- 최진혁(1999), 프랑스 지방행정의 역사적·현정적 기원, 「한국사회와 행정연구」, 제10권 1호.
- Baldersheim, Harald(Hrsg.)(1996). Local Democracy and the Processes of Transformation in East-Central Europe, Boulder, Colo., Westview Press
- Bleicken, Jochen(1995), Die athenische Demokratie, 4., Aufl., Paderborn
- Böhret/Rainer Frey (1982). Staatspolitik und Kommunalpolitik, in: Günter Püttner (Hrsg.): Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Bd.2, 2. Aufl. Berlin usw, Springer
- Byrne, Tony (1994). Local Government in Britain, London, Penguin Books, 6. ed.
- Engeli, Christian/Haus, Wolfgang(1975). Quellen zum modernen Gemeindeverfassungsrecht in Deutschland, Stuttgart usw., Kohlhammer
- Helmut, Wollman(1994). Systemwandel und Staedtebau in Mittel-und Osteuropa, Basel u.a., Birkhaeuser
- Johnson, Neville(1988). Die kommunale Selbstverwaltung in England, in: Hans-Uwe Erichsen u.a.(ed.), Kommunalverfassung in Europa, Koeln, Dt. Gemeindeverlag
- Judg, David(1993). The Parliamentary State, London etc. Sage
- Kinzl, Konrad H. (Hg.)(1995), Demokratia. Der Weg zur Demokratie bei den Griechen, Darmstadt
- Lasserre, René/Joachim Schild/Henrik Unterwedde(1999), Frankreich - Politik, Wirtschaft, Gesellschaft, Opladen Leske+Budrich
- Lijphart, Arend(1979). Democracies. Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries, New Hawen/London, Yale Univ. Press
- Mabileau, Albert(1996). Kommunalpolitik und -verwaltung in Frankreich, Basel

usw., Birkhaeuser

- Rebentisch, Dieter(1981). Die Selbstverwaltung in der Weimarer Zeit, in: Günter Püttner(Hrsg.): Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Bd.1, 2. Aufl. Berlin usw, Springer
- Rose, Richard(1989). Politics in England. Change and Persistence, 5.ed., Glenview, Ill., Scott, Foresman and Company
- Schefold, Dian/Neumann, Maja(1996). Entwicklungstendenzen der Kommunalverfassungen in Deutschland: Demokratisierung und Dezentralisierung? Basel u.a., Birkhaeuser
- Schmidt, Manfred G.(1995): Demokratietheorien. Eine Einführung, Opladen
- Schmitz, Jeanne(1991). Der Landrat. Mittler zwischen Staatsverwaltung und kommunaler Selbstverwaltung, Baden-Baden, Nomos
- Sharpe, L.J(1993). The United Kingdom: The Disjointed Meso, in: L.J. Sharpe (ed.), The Rise of Meso Government in Europe, London u.a., Sage
- Sturm, Ronald (1991a). Die Unitarisierung der Kommunen. Zu Margaret Thatchers kommunalen Reform, in: ders. (Hrsg.), Thatcherismus - eine Bilanz nach zehn Jahren, Bochum, Brockmeyer,
- Sturm, Ronald (1991b). Grossbritannien. Wirtschaft-Gesellschaft-Politik, Opladen, Leske und Budrich
- Sturm, Roland(1994). Staatsordnung und politisches System, in: Kastendieck/ Rohe/Volle (Hrsg.).. Länderbericht Grossbritannien, Bonn, BPB
- Unruh, Georg-Christoph von(1983). Die Veränderung der Preußischen Staatsverfassung durch Sozial-und Verwaltungsformen, in: Kurt G.A. Jeserich/Hans Pohl/ Georg-Christoph von Unruh (Hrsg.), Deutsche Verwaltungsgeschichte, Bd. 2 Stuttgart, Dt. Verlag-Anst.
- Unterwedde, Henrick(1991), Kommunen in Frankreich und Deutschland. Eine Einführung/communes en France et en Allemagne. Une introduction, Bonn: Gemini-DBB Multimedia Verlag
- Vetter, Angelika(2002). Kommunal Reformen und die Demokratie, in: Schuster · Murawski (Hrsg.), Die regierbare Stadt, Wiesbaden, Westdt. Verlag
- Wilson, David/Game, Chris(1998). Local Government in the United Kingdom, Basingstoke, Macmillan

Wollmann, Hellmut · Roth, Roland(Hrsg.)(1999). Kommunalpolitik: politisches Handeln in den Gemeinden, Bonn, BPB

저자약력 : 저자는 1997년 베를린 자유대학 정치학박사 학위취득. 정치사회학을 전공하였으며, 현재 한양대 지방자치연구소 연구부장으로 재직. 주요 연구영역: 지방자치, 사회복지정책, 독일정치. 최근 발표논문으로 “독일 사회보장정책의 발전과 전망”