

國家와 地方自治團體間的 關係

趙 文 富*

目 次

- I. 序論
- II. 政府間 關係의 理論的 傾向
 - 1. 政府間 關係의 概念
 - 2. 政府間 關係論의 最近 傾向
- III. 機能配分의 原則과 發展的 變數
 - 1. 機能配分의 原則과 問題點
 - 2. 機能配分의 發展變數와 地方自治團體의 發展的 機能
- IV. 우리나라의 國家와 地方自治團體間的 關係
 - 1. 地方自治의 理念
 - 2. 現行法制上의 關係
 - 3. 政治行政의 權力構造 關係
 - 4. 政治文化와 意識構造
 - 5. 關係改善의 方向과 課題
- V. 結論

I. 序 論

1990年代 前半期의 韓國이 外形의이나마 地方自治를 實施하게 되었다는 것은 民主主義 發達의 歷史的 事實로서 注目할만 한 일이라고 할 수 있다. 그러나 地方自治가 制度的으로 實施되었다고 하여 民主主義가 그대로 發展하는 것은 아니다. 國家의 民主的 發展을 위해서는 國家와 地方自治團體와의 關係를 定立하고, 地方自治行政의 民主性과 能率성을

* 濟州大學校 法政大學 行政學科 教授

向上시켜야 하며, 이를 통하여 住民의 民主의 力量을 高揚시켜야 하는 것이다. 이는 곧 地方分權化와 住民自治의 問題라고 할 수 있다.

現行 地方自治法에도 「地方自治團體의 種類와 그 組織 및 運營에 관한 事項을 정하고, 國家와 地方自治團體의 基本的 關係를 정함으로써 地方自治行政의 民主性과 能率性을 도모하며 地方의 均衡的 發展과 大韓民國의 民主的 發展을 기함을 目的으로 한다」(第1條)고 規定하여 地方分權과 自治行政의 民主性·能率性의 問題를 民主的 國家發展의 課題로 삼고 있다. 國家와 地方自治團體의 關係定立이 그대로 地方分權化를 意味하는 것은 아니며, 또한 地方分權化가 곧 住民의 民主의 力量提高를 意味하는 必要充分條件은 되지 않는다고 하더라도 地方分權化 없는 住民의 民主性을 期待할 수는 없는 것이므로 그 必要條件은 되는 것이라고 할 수 있다.

그러나 우리나라에서는 地方自治가 實施된 이후 中央과 地方間에, 地方의 議決機關과 執行機關間에, 또는 地方自治團體와 住民間에 여러가지 紛爭이 자주 일어나게 되었는데, 이는 地方分權化가 충분히 이루어지지 못하고 權限의 限界가 不分明한 때문이라고 할 수 있다. 특히 地方自治法은 「法令의 範圍내에서」의 條例 制定 및 罰則事項에 대한 法律의 個別委任 規定(第15條)등은 法令과 條例의 關係에 있어서 相對的으로 法令의 價値를 高揚시켰는데 比하여 條例의 價値를 低下시킴으로써 中央政府와 地方政府間에 立法權의 質的 差等を 招來하게 했을 뿐만 아니라 地方自治 實施를 前提로 하지 않은 時代('60~'80年代)의 産物인 수많은 法令을 整理하지 않은 채 그 範圍內에서 條例를 制定하도록 하고 있으므로 그만큼 條例 制定權을 事實上 制約하고 있는 實情이다.

우리나라와 같이 中央集權主義가 制度的으로 強化되고 長期化되어 地方自治의 經驗이 日淺한 나라에 있어서는 制度的으로 地方分權化가 이루어져야 하겠지만 政治·行政的인 體制와 先例가 慣習化하여 내려오면서 議決機關에 대한 執行機關의 優位를 確保하고 執行機關에 대한 中央의 統制를 통하여 議決機關을 支配하려는 傾向이 濃厚한 體制를 이루고 있는 것이다. 中央政府는 地方政府에 대하여 條例指針, 人事指針, 豫算指針등을 통하여 政治·行財政面에서도 指導·監督하며 統制하는 것이 慣例化되고 惰性化되어 있는 것이다. 따라서 法制上으로 地方分權化된다 하더라도 執行機關이나 議決機關 또는 住民에게 주어진 權限을 어떻게 行使하여 地方分權化體制를 運營하느냐는 것도 法制에 못지 않게 重要な 課題가 되는 것이다. 그래서 우리나라와 같은 政治的 發展途上國家에서는 地方分權化와 더불어 또 하나의 問題인 住民의 民主의 力量提高라는 課題가 있다.

地方自治와 民主主義의 關係처럼 地方分權化와 民主的 國家發展의 關係가 重要하다면 地方分權化를 論하기 以前에 먼저 國家와 地方自治團體間의 關係에서 地方分權化의 不可避性이나 그 範圍와 程度가 論考되어야 할 것이다. 國家와 地方自治團體와의 關係를 論함에 있어서는 中央과 地方의 機能配分 卽 權力配分의 原則이나 基準이 定立되고 이를 통하여 現行法體制나 行政體制가 中央集權의이나 아니냐를 分析 批判하고 그 問題點을 指摘 改善하는 方案이 論해져야 할 것이다. 本稿에서는 地方分權化의 前提的 理論이 되는 國家

와 地方自治團體의 關係에 焦點을 두어 考察하되 現代社會의 變化와 發展途上國家로서의 現實에 對應하는 對應論理로서 發展을 위한 動態的 觀點에서 考察하기로 한다.

II. 政府間 關係의 理論的 傾向

國家와 地方自治團體와의 關係는 政府間 關係와는 그 概念이 다르지만 오늘날 國家와 地方自治團體와의 關係를 고찰함에 있어서는 政府間 關係를 보는 觀點에서 살펴볼 必要가 있다. 그 理由는 政治·經濟·社會·文化·環境等 各 領域의 地方問題가 廣域化, 世界化해 서 國家가 一方的으로 命令하고 指導 監督해서 解決할 수 없게 되었으며, 國家가 一方的으로 責任을 질 수도 없게 됨으로서 相互間에 協力하여 나가지 않을 수 없게 되었기 때문이다. 그래서 國家와 地方自治團體間的 關係를 考察함에 있어서는 政府間 關係의 理論부터 檢討할 必要가 있는 것이다.

1. 政府間 關係의 概念

「政府間 關係」란 intergovernmental relation을 翻譯한 用語인데, intergovernmental Relation이라는 用語는 1950年代의 美國 Eisen Hower 大統領 執權時 聯邦·州·地方間 關係를 再檢討하기 위하여 大統領의 諮問機關으로서 Advisory Commission on Intergovernmental Relations를 設置하고, 이 委員會는 종래의 「政府際」關係를 「協力的 聯邦制」(collaborative federalism)로 부르게 된 것이 그 始發이라고 할 수 있다. 19世紀까지 美國의 稅源으로 聯邦政府는 關稅, 州政府는 間接消費稅, 地方은 財產稅를 歲入源으로 하고 있었는데, 20世紀初 所得稅 制度가 確立되어 聯邦政府의 主要稅源으로 되면서 聯邦政府의 歲入比率이 漸增하다가 New Deal 政策과 世界第2次大戰을 거친 後 聯邦政府의 租稅收入比率이 急上昇하게 되고 補助金의 比率 增加에 따른 補助金 行政을 둘러싸서 州와 地方間에 論難이 일게 되었던 것이 그 歷史的 背景이었다.¹⁾ 또한 美國에서는 19世紀末부터 여러 州에 걸친 通商, 鐵道輸送, 道路建設등의 調整에 聯邦政府가 많이 介入하게 되어, 「國際」(international)에 準하는 用語로 「州際」(interstate)라는 用語가 定着되었는데, 이 「州際」라는 用語를 先例로 「政府際」(intergovernmental)라는 用語가 使用되게 되었다.

여기에서 「政府際」(intergovernmental)라는 概念에는 그 用語의 生成經緯와 關聯해서 注意해야 할 點이 있다. 그 하나는 「國際」와 「州際」의 두 概念이 모두 同等한 水準間的 水平的 關係인데 대하여 「政府際」라는 概念은 普通 上下 垂直的 關係로 볼 수 있는 聯邦

1) 西尾勝, 『行政學의 基礎概念』, 東京: 東京大學出版會, 1990, pp.393-394.

과 州 및 地方間의 相異한 水準間 關係를 指稱하고 있는 것이다. 그럼에도 불구하고 「協力的 聯邦制」라는 말에도 나타나 있듯이 「政府際」라는 概念을 水平的 關係의 概念인 「國際」나 「州際」와 마찬가지로 使用하고 있는 것이다. 다른 하나는 「州際」라는 概念이 聯邦政府가 州間 關係에의 介入을 前提로 生成된 것과 마찬가지로 「政府際」라는 概念도 聯邦政府가 州間 關係, 州와 地方間 關係, 또는 地方 相互間 關係에의 介入을 背景으로 生成하고 있는 것이다. 卽, intergovernmental relations이라는 概念은 聯邦·州·地方이라는 相異한 水準의 政府가 各各 自律的인 政治單位라는 것을 前提로 이들 政府間에 協力的인 相互依存關係를 形成해 나가도록 聯邦政府가 調整하는 것임을 意味하는 것이다.²⁾

美國의 政府構造, 自治團體의 構造와 性格, 이에 따른 調整의 必要性이라는 歷史的 背景에서 形成된 intergovernmental relations이라는 概念이 다른 모든 나라에 그대로 適用될 수는 없다고 하지만, 國家와 地方自治團體間의 關係와 같은 問題를 다루는데 있어서는 美國에서 形成된 政府間 關係의 概念을 參考할 必要가 있다. 여기에서 우선 檢討하여야 할 것은 國家와 自治團體와의 構造的 關係이다. 韓國의 地方自治團體는 自治團體임과 동시에 機關委任制度에 의한 國家의 下部機關인 것이며, 綜合行政인 地方行政은 될 수 있는 한 自治團體를 통하여 이를 主體로 하여 處理하려는 點에 있어서 國家와 市道 및 市郡의 關係는 美國의 intergovernmental relations 以上으로 緊密한 關係에 있으나, 自治團體의 獨立性 및 「協力的 相互依存關係」라는 點에서 크게 差異가 있고, 오히려 日本의 體制에 가까우나 日本보다도 自治權이 弱하고 自治團體에 대한 國家의 指導 監督權이 강한 中央統制 體制라고 할 수 있다.

다음으로 檢討되어야 할 것은 國家와 地方自治團體間 關係를 政府間 關係로 불려면 政府의 概念부터 定立하고 이 概念에 따라 自治團體도 政府로 볼 수 있느냐는 것이다. 「政府」(government)란 行政府의 機構만을 意味하는 것이 아니라 그 政府機構를 運用하는 統治를 包含하며, 民主制下에서의 統治는 國民의 自己統治(self-government)를 意味하게 된다. 그래서 自治團體가 「政府」라고 불리워지기 위해서는 自律的인 政治單位가 되어야 하며, 地方行政은 中央政治의 侍女가 되어서는 안되고, 地方政治에 從屬되어야 하며, 獨自的이고 個性이 豊富한 行政으로 地方을 發展시켜 나갈려면 自治立法權이 廣範圍하게 認定되지 않으면 안된다. 또한 「政府」란 立法·司法·行政의 3權을 갖추어야 한다. 그래서 自治團體의 「政府」에는 執行機關으로서의 團體長과 議決機關으로서의 地方議會는 물론 이 兩機關으로부터 半獨立的인 地位와 身分을 갖는 行政委員會, 監査委員會, 臬부즈만, 陪審員, 또는 保安官등 司法의 權限을 갖는 諸機關이 包含되어야 한다.

여기에 「政府間 關係」와 「國家와 地方間의 關係」라는 概念의 差가 있게 되는 것인데, 後者에 관한 지금까지의 理論은 國家의 中央部處와 地方自治團體의 行政的 關係를 主로 다루어 온 것에 불과했다. 그 結果 自治團體의 獨立性이나 自律性 昂揚을 위한 理論은 貧

2) Ibid., pp. 394-395.

弱하지 않을 수 없었다. 그래서 國家와 地方自治團體와의 關係에서 바람직한 올바른 關係를 正面으로 다룬 理論은 많지 않으며, 따라서 大陸型的 行政的 統制의 理論이 中心이 되고 英美型 立法的 統制論이 적으며, 立法的 統制論에서도 自治團體의 立法過程에의 參加가 論議되어야 하고, 重要視되어야 할 立法統制에 隨伴되는 mandamus proceeding이라는 司法節次의 理論³⁾도 소홀하게 되었다. 自治團體의 獨立性 卽, 中央統制의 抑制方法으로서 自治團體의 行政府 構成形態도 重要視되어야 한다. 韓國이나 日本처럼 劃一的으로 首長制를 취하면 機關委任制의 便宜를 提供하게 되지만 自治團體의 政府構成이 英國이나 美國처럼 委員會制나 支配人制를 취하면 中央政府의 行政的 統制가 自治團體의 細部에 까지 미치지 않게 된다.

「政府間 關係」라는 概念은 國家와 地方自治團體와의 關係보다도 廣範한 것이다. 後者は 相異한 水準의 政府間 關係만을 意味하나 前者는 同等한 水準의 政府間 關係도 包含되는 것이다. 오늘날 國家社會의 問題를 解決한다는 社會機能主義의 觀點에서는 國家事務와 地方事務가 그 性質을 같이 하는 面이 많기 때문에 水準이 다른 國家와 地方自治團體間의 關係가 同等한 水準의 政府間 關係와 密接不可分의 關係에 있다고 볼 수 있다. 企業·福祉·環境·勞動등의 어떠한 問題에 있어서도 어느 特定한 基礎自治團體의 問題가 다른 基礎自治團體나 廣域自治團體 또는 國家, 나아가서는 世界問題와 關聯되어 있는 것이다. 基礎自治團體의 範圍를 超越하거나 廣域自治團體의 範圍를 超越하는 이러한 問題들을 解決하기 위한 「廣域行政」의 方策으로는 合併方式, 個別共同處理方式, 聯合方式, 權限逆移讓方式 등이 있는데,⁴⁾ 聯合方式을 취하면 보다 높은 새로운 水準의 政府形態가 誕生하는 것과 같고, 權限逆移讓方式을 취하면 相異한 水準의 政府間 關係가 逆으로 變動한 것과 같으며, 合併方式이 大規模로 進行되면 이는 한층 廣範한 廣域政府의 再編構想으로 이어지는 것이다. 先進諸國에서의 Metropolitan Government나 Regional Government의 論議, 日本에서의 廣域市町村圈, 道州制案⁵⁾등의 論議가 이에 該當하는 것이다. 또한 國家와 地方自治團體間 關係가 國內에서의 正規 政府關係에 限定하는데 대하여 「政府間 關係」論은 正規 政府間 相互關係에 局限하지 않는다. 對外的으로는 條約, 決議, 勸告, 國際會議등을 통하여 地方自治 運營에 直間接적으로 影響을 주는 國際機構인 UN, ILO, WHO, OECD, 혹은 先進國SUMMIT등과의 關係도 論議되어야 하지만, 對內的으로는 基礎自治團體下의 좁은 範圍인 Community 水準의 Neighborhood Government를 創設할 것을 論할 必要性도 있다. 그래서 「政府間 關係」論에서는 넓게는 國際政府에 準하는 國際機關

3) 上級法院으로부터 下級法院 또는 公務員·社團法人에게 職務執行命令狀을 發하여 職務를 執行하게 하는 司法節次를 말함. 이에 관해서는 宇賀克也, 「職務執行命令制度의 比較法的考察」(新藤宗幸編, 『自治體의 政府間關係』, 東京:學陽書房, 1989), pp.29-36, 參照.

4) 西尾 勝, *op. cit.*, p.397.

5) 日本의 道州制案등 論議에 대해서는 太田正造, 『國家と地方自治のあり方』, 東京:ぎょうせい, 1981, pp.112-116./鹽野宏, 『國と地方公共團體』, 東京:有斐閣, 1990, pp.278-283, 參照.

과의 關係를 包含하고, 좁게는 近隣政府에 準하는 地域自治組織과의 關係를 論議의 對象으로 하여야 하는 것이다.⁶⁾

2. 政府間 關係論의 最近 傾向

政府間 關係論은 從來에도 있어 왔으나, 그것은 주로 「地方制度」, 「國家·地方關係」, 「中央·地方關係」의 理論을 크게 벗어나지 못하였었다. 이에 관해서는 日本의 한 報告書가 이를 適切히 表現하고 있으므로 이를 引用해보기로 한다. 1963年 12월에 日本의 第9次 地方制度調査會가 行政需要의 擴大傾向과 行政處理에서의 廣域性 및 均等性의 要請이라는 實態分析 結果를 基礎로 國家와 地方公共團體와의 基本的 關係에 대해서 「行政事務 再配分에 관한 答申」을 했는데, 이에 의하면 「國家와 地方自治團體와의 關係는 歷史적으로 보면 國家가 後見的 立場에서 地方公共團體를 支配하고, 혹은 國家와 地方公共團體가 서로 對立해서 權限을 나누어 갖는 形態로 생각되었던 때도 있었지만, 現代 福祉國家에 있어서의 兩者의 關係는……, 國家도 地方公共團體도 다 같이 國家의 統治機構의 一環을 이루는 것으로 國家는 中央政府로서 地方公共團體는 地方政府로서 國民福祉라는 共通目的을 向하여 各各의 機能을 分擔하고 相互協力해서 行政의 處理에 當하지 않으면 안된다. 卽, 現代國家에 있어서의 兩者의 基本的 關係는 各各의 機能과 責任을 分擔하면서 하나의 目的을 向하여 서로 協力하는 相互協同關係가 되지 않으면 안된다.⁷⁾」라고 하고 있다.

行政의 量的 增大와 質的 變化는 多樣하고 急變하는 社會의 變動에 對應하는 것이지만 社會變動의 多樣성과 急變성은 모든 國家에 共通된 現狀이며, 國家나 公共團體가 서로 協同해서 이에 對處해 나가기 위한 行政의 量的 增大와 質的 變化 現象도 모든 國家의 發展過程에 共通된 不可避한 것이다. 西獨의 경우, 聯邦과 地方公共團體, 특히 基礎自治團體(Gemeinde)와의 關係에 관한 整然한 法制를 갖추어, 「共通의 事務(Gemeinschaftsaufgaben)의 觀念이 最近 10年間 地方行政實務에서 하나의 標語(Schlagwort)로 되었다」⁸⁾고 하는데, 이 共通의 事務中에는 國家와 地方公共團體의 그것도 當然히 包含된다.⁹⁾ 그래서 여기에서의 「國家와 Gemeinde는 共通의 事務를 遂行하기 위하여 國民의 最善의 利益을 目標로 하여 協同할 수 있으며, 또한 그렇게 되지 않으면 안된다」¹⁰⁾라고 歸結지운다. 또한 實定制度에서도

6) 西尾 勝, *op.cit.*, pp.397-398.

7) 第9次地方調査會, 「行政事務再配分に関する答申」(『自治研究』40卷3號, 1964), p.138.

8) Junker, *Gemeinschaftsaufgaben zwischen Staat und Gemeinden(Gemeindeverbänden) in der Selbstverwaltungsgarantie, Gemeinschaftsaufgaben zwischen Bund, Ländern und Gemeinden*, 1961, S.79. 鹽野 宏, *op.cit.*, p.47. 註(4)에 의하여 再引用.

9) *Vgl.*, Junker(Fn. 4) S.80.

10) Junker(Fn.4) S.93. W. Weber는 거의 같은 事實認識에서 이를 行政聯合(Verwaltungsverbund)라고 하고 있다. (vgl., W. Weber, *Kommunalaufsicht als Verfassungsproblem, Aktuelle Probleme der Kommunalaufsicht*, 1963, S.35).

傳統的인 固有事務·委任事務의 어느 것에도 屬하지 않은 義務的 事務(Pflichtaufgabe) 概念의 採用, 말하자면 事務의 二元性 原理(dualistischesPrinzip)에서 一元性 原理(monistisches Prinzip)로 轉換하고 있는 land(州)도 나타나고 있으며,¹¹⁾ 더욱이 現代 地方行政法論에서는 間接國家行政(mittelbare Staatsverwaltung)의 概念¹²⁾을 가장 基本的 道具概念의 하나로 하고 있는데, 이것도 國家와 Gemeinde와의 密接한 關係를 實質的 基盤으로 하고 있다고 본다.

大陸系 國家와는 相異한 形態의 地方自治制度를 採擇하고 있는 英國에 있어서도 中央政府와 地方公共團體가 協力的 關係에 있어야 한다는 것은 理論的 側面에서 일찍부터 主張되어 왔었다. 例를 들면, Finer는 過去 英國의 中央政府와 地方團體間에 緊張關係가 存在했었음을 認定하면서 다음과 같이 말하고 있다. 卽, 「地方團體와 中央政府는 하나의 政府 組織의 重要한 部分이며, 이들 間의 關係는 共通의 窮極的 目的을 갖는 單一의 組織體系 下에 있게 되며, 그 目的을 위한 統合的 體系에 있어서의 協力(partnership)과 協調(collaboration)의 關係이다. 地方團體는 實際上 이 context로 부터 떨어져서는 어떠한 機能이나 目的을 가질 수 없다. 그래서 그들의 存在意義와 問題는 이러한 context 內에서만 認識할 수 있다. 이는 물론 地方團體가 純粹하게 自己自身에게만 關係가 있는 機能이었다는 것을 意味하는 것은 아니다. 그러나 그 機能의 眞正한 重要性은 統合된 調整에 의한 協調에서 由來하는 것이다. 英國 地方政府의 發展이나 그 重要한 課題도 地方團體가 하나의 살아 있는 組織細胞에 不過하다는 것을 認識하지 않으면 理解할 수 없는 것」¹³⁾이라는 것이다. 이러한 認識에 照應해서 實定法制에 있어서도 以前의 立法的 統制와 司法的 統制 制度에 더하여 統一은 안되었지만 行政技術的 側面에서 中央統制가 이루어지고 있다는 것은 周知의 事實이다.

美國에 있어서도 이미 살펴 본바 있지만 州와 地方公共團體間 關係의 密接化를 前提로 하는 見解가 擡頭되고 있다. 卽, 州-地方關係에 관한 委員會(The Committee on State-Local Relations)¹⁴⁾는 報告書를 통하여 州와 地方間의 바람직한 關係로 다음과

11) 義務的 事務의 概念에 대해서는 vgl., Gönnerwein, *Gemeinderecht*, 1963, S.104 ff.

12) E.Forsthoff, *Lehrbuch des Verwaltungsrechts*, 8. Aufl., 1961, S.412, 419. 여기에서 Forsthoff는 間接國家行政의 概念에 대해서 「直接國家行政廳에 의해서가 아니라 獨立的 法人格을 갖는 主體에 의해서 行해지는 國家的 事務(staatliche aufgabe)이며 이는 말하자면 分權的 行政(dezentralisierte Verwaltung)이다」고 하며, 이는 實質的, 直接的으로는 固有事務와 委任事務 區別의 相對化, 自治行政의 Genossenschaft 的 性格의 喪失, 國家監督의 增大, 經濟·社會·文化의 諸 領域에 있어서의 公的 性格을 갖는 自治的 團體의 登場이라는 第一次世界大戰後의 獨逸의 自治行政上의 諸 現象을 前提로 한 概念인 것이다. 詳細한 것은 鹽野 宏, *op.cit.*, pp.98-100, 參照.

13) Finer, *English Local Government*, 1950(n.9), p.9.

14) The State-Local Relations는 1945年 州政府委員會議에 의해서 設立되고 1946年에 「州-地方關係」(State-Local Relations)라는 報告書를 提出한 바 있다.

같은 見解로 披瀝한 바 있다. 卽, 「州와 地方의 事務는 하나의 共同事務(joint business)이다. 實質的으로 보아서 이들 政府가 遂行하는 거의 모든 機能은 分配된(shared) 機能이다. 地方은 立法, 基金의 準備, 水準의 維持, 其他 많은 서비스를 可能하게 하기 위하여 州에 依存하고 있다. 州는 많은 機能을 效果的으로 遂行하기 위하여 地方에 依存하고 있다. 이와같은 다른 水準의 두 政府는 같은 住民에게 서비스를 提供함에 있어서 完全히 相互補完的 相關關係에 있다. 또 이들은 共通의인 偉大한 公共目的을 達成하기 위하여 計劃을 策定하고 執行하기 위한 共同의 責任을 갖고 있는 것」¹⁵⁾라고 하고 있다.

또한 마독스(Maddox)는 政府間 關係의 重要性에 대한 一般의 認識이 最近에 이르러 顯著하게 增大해 왔음을 前提로, 특히 州와 地方間의 關係에 言及하여 말하기를 「地方과 州의 行政機關 間에 存在하는 日常의 接觸의 重要性은 事務의 種類에 따라 상당히 다른 것이다. 州와 地方의 行政的 關係는 특히 教育, 福祉, 高架道路, 財政의 領域에서 重要하게 되었다. 이들 關係는 그 大部分이 今世紀에 發展한 것이며, 이들은 地方政府의 活動에 대한 州의 監督權의 大幅의인 強化로 歸着되었다. 以前에는 地方行政에 대한 州의 監督은 地方議員이 遵守할 것이 期待되는 法律의 型式을 취하고, 그 違反에 대해서는 司法的 活動이 隨伴되었을 다름이다. 이와같이 不規則的 統制의 產物이라고 보여졌던 體制는 政府의 行政事務가 比較的 單純하고 그 行政이 複雜하지 않았던 時代에는 適合했을지 모른다. 그러나 政府가 Big Government化 하게 되면 主要 事務에 대하여 能率의이며 統一的인 行政이 要請되게 되는 것」¹⁶⁾이라는 것이다.

以上에서 볼 때 地方政府의 大部分의 問題가 동시에 中央政府의 問題이며, 中央政府의 問題가 동시에 地方政府의 問題로 變化하는 社會變動의 過程에서 보다 緊密한 協力關係가 必要하다는 論旨인 것이다. 從來와 같이 外交·國防의 問題는 國家가 專擔하여 地方政府는 吾不關焉하고, 清掃·水道와 같은 問題는 基礎自治團體가 專擔하여 中央政府는 關與하지 않은 것과 같은 時代的 狀況이 아니라 相互間에 協力하지 않으면 안되게 된 時代 狀況이라는 것이다. 그러나 지금까지의 理論과 같이 單純히 國家와 地方自治團體의 上下間 對立關係에서 統制關係나, 協力關係나로만 볼 수도 없는 것이다. 그래서 「政府間 關係論」의 立場에서 論議되는 것이 最近 傾向이다.

「政府間 關係論」을 主張하는 理由는 時代的 變化에 따라 地方自治團體가 對內外的인 關係에서 많은 變化가 이루어지게 됨으로서 地方自治團體의 對外關係에서 外部로부터의 自律性과 內部에 있어서의 自己統治라는 地方自治의 本質的 바탕을 鞏固히 하고 質的 向上을 圖謀하자는데에서 起因하는 것이다. 「政府間 關係論」의 論議를 主張하는 學者는 이에 의해서 期待되는 效果를 다음과 같은 것으로 要約하고 있다.¹⁷⁾ 첫째로 錯綜한 政府關係를

15) The Committee on State-Local Relations, *State-Local Relations*, 2nd Print., 1948, p.8.

16) Maddox-Fuquay, *State and Local Government*, 1962, p.572. 成田賴明, 「地方自治の保障」(宮澤俊義先生還曆記念『日本國 憲法體系』, 第5卷, 1964), p.187, 參照.

17) 西尾 勝, *op.cit.*, p.401.

다시 한번 綜合的으로 把握하여 바로잡고 制度 相互間的 聯動과 波及의 關係를 正確하게 分析하는 것이다. 그 中에서도 世界化 時代에 對應하는 새로운 財政調整制度를 構想해서 其他의 政府間 關係를 이와 整合하도록 改善하는 것이 急務가 될 것이다. 둘째로 地方制度 調查會등에서 「地方制度改革」으로 다루어졌던 論點에 역매이지 말고 原點으로 돌아가서 多角的인 改革을 構想하는 것이다. 그 中에서도 自治體의 組織形態에 대해서 多樣化의 餘地를 開拓하고, 自治體의 國政參加에 대해서 多角的인 方策을 構想하는 것이 戰略的 포인트가 될 것이다. 셋째로 이 것이 더욱 重要한 點이지만 改革의 對象을 自治體 水準에서부터 國家의 水準으로까지 擴大하는 것이다. 「政府間 關係論」은 改革의 對象을 自治體 水準만이 아니라 國家의 水準으로 擴大할 수 있다. 그래서 다만 地方自治를 擁護하고 發展시키기 위한 範圍에 그치는 것이 아니라 自治團體가 스스로 革新함과 동시에 國家社會를 包含한 國民社會의 政治構造 全體에 대해서도 그 再編 構想이 可能한 理論인 것이다. 國內外의 生活環境의 變化에 따른 國家社會 全體의 構造的 體質改善은 國家機關의 努力에만 期待할 時代는 지났고, 自治團體 스스로의 努力에 의하여 下部에서부터 上向式으로 國政을 變革할 時代가 된 것이다.

日本에서는 1980年代 初부터 自治團體를 「地方政府」로 다루게 되고, 「國家와 地方公共團體의 關係」 내지 「中央과 地方의 關係」라는 概念 代身 「政府間 關係」라는 概念을 使用하여 統治構造를 考察하고, 自治團體論이나 分權論을 構想하려는 氣運이 일어나게 되었다.¹⁸⁾ 그러나 1980年代의 行政改革 過程에 서는 自治團體를 「地方政府」로 보지 않고 自治團體의 政治過程에의 入力이 積極的으로 考慮되지 못하였다. 日本은 地方의 自治裁判所 (municipal court)를 두고 있지는 못하기 때문에 政府가 具有하여야 할 司法權이 地方에는 없다고 할 수도 있으나, 自治團體는 準司法權을 갖고 있을 뿐만 아니라 情報公開條例의 施行에 의한 情報公開審議會의 設置에서 보는 바와 같이 自治立法權의 驅使에 의해서 司法機能을 創造할 수 있게 되어 있으므로 地方政府라고 할 수 있다고 한다.¹⁹⁾

中央과 地方과의 關係를 政府間 關係라고 보아야 할 當爲性的 根據는 다음과 같은 몇가지 點에 있다고 보는 것이다.

첫째로, 自治團體를 「地方政府」라고 보고 中央과 地方과의 關係를 政府間 關係로 볼려면 政府 概念의 構成要素로서 立法·司法·行政의 三權을 갖고 있어야 하지만 이와 관련하여 自治團體에 政治的 統治能力을 認定하고 이를 高揚하도록 하여야 하는 것이다. 그래서 政府間 關係로 보아야 하는 理由는 단지 自治團體의 「自治權」 向上을 위해서만이 아니라 地方政府라는 下部構造로부터 統治能力을 向上시켜 國家全體의 統治能力을 向上시키고자 하는데 있다.²⁰⁾ 다시말해서 地方政府가 政治的 狀況을 整備하고 政策決定能力을 高揚시킴으로서 中央의 集權的 政策決定의 獨斷性을 牽制하고, 中央의 立法過程에 地方政府의

18) 新藤宗幸編, 『自治體の政府間關係』, 東京:學陽書房, 1989, p.195.

19) 西尾 勝, 「『政府間關係』概念の由來·構成·意義」(『季刊自治體學研究』16號, 1983, 6), p.4.

20) 新藤宗幸, *op. cit.*, p.197.

參與를 認定하게 함으로서 地方의 具體的 實情을 中央에 反映하고 中央의 恣意를 牽制하여 協力體制를 갖출 수 있게 되는 것이다.

둘째로, 地方自治團體를 둘러싼 國內外的인 關係가 變化하는데에 있다. 住民의 信託에 의한 自治政府의 機能은 自治團體 內部的 變化 卽, Neighborhood Government를 論議할만큼 좁은 地域社會의 community 水準의 社會的 組織에 自律性을 認定하려는 傾向과,²¹⁾ 外部와의 關係에서는 地方自治團體는 global한 觀點에서 他國 地方自治團體와의 關係(local government to local government)나, UN, ILO, WHO, OECD등 國際機關과의 關係를 形成하고, 市民과 他國 市民과의 關係를 形成하여(people to people), 經濟分野만이 아니라 外交나 國防에까지 影響을 미치는 生活關係를 形成하고 있는 것이다. 물론 中央政府는 國際的 協力關係를 目標로 外交機能을 發揮해야 하지만 中央政府의 外交權은 中央政府의 權限에 限定되는 것이며, 住民의 實質的 生活를 위한 外國人과의 關係를 支援하여야 한다는 点에서 自治團體의 外交權 自體를 否定할 수는 없는 것이며, 最近에 이르러서는 地方政府는 말할 것도 없고, 各種 企業, 團體, 市民등 多元的인 主體가 外交의 主役이 되는 「分權外交」를 展開하고 있는 것이다.²²⁾

셋째로, 最近에는 中央과 地方과의 關係에 있어서 機關委任事務의 概念自體가 變容되게 됨으로서 機能的인 側面에서 政府間 關係로 보아야 한다는 것이다. 1980年代 先進諸國이 直面한 經濟危機에 對處하여 公共支出의 赤字擴大를 批判하여 登場한 것이 「新保守主義」的 諸 政策이었는데, 이와 관련하여 機關委任事務의 改革이 不可避하게 된 것이다. 그래서 理論的으로는 〈集權〉-〈分權〉이라는 軸에 〈融合〉-〈分離〉라는 또 하나의 軸을 組合시킴으로서 政府間關係의 位相을 明白히 할려는 理論과,²³⁾ 이에 더하여 〈集中〉-〈分散〉, 〈分立〉-〈統合〉의 概念을 追加할려는 理論이 있다.²⁴⁾

理論的으로는 國家社會의 發展을 위한 政府間의 役割分擔은 「事務」의 配分問題가 아니라 「權限」配分의 問題로 다룰려는 傾向도 있다. 오늘날 自治事務의 모든 分野의 問題가 어느 特定 自治團體에만 限定되는 것이 아니라 他 自治團體나 國家의 問題로 聯關되게 되며, 外交나 國防問題와 같은 國家事務라고 하더라도 自治團體나 住民이 그 主體로서 關聯되는 面이 많아지고 있기 때문에 國家와 自治團體間에 事務에 따라 이를 配分할 必要性이 없어지게 된 것이다. 이렇게 變化된 時代的인 狀況이 各 水準의 政府로 하여금 自給自足的으로 分立割據하는 狀態를 願하고 創出하게 하지 못하는 것이다. 從來에 國家나 地方의 事務로 分配한 모든 事業이 各 政府가 그 나름대로 關聯을 맺는 形態로 變化됨에 따라 政

21) 西尾 勝, 『行政學의 基礎概念』, *op.cit.*, p.398.

22) 松下圭一編, 『自治體의 國際政策』, 東京:學陽書房, 1988, 序文p.ii, pp.255-290, 佐佐木信夫, 『自治體의 國際政策交流』(松下圭一編, 『自治體의 國際政策』, *Ibid.*), p.5.

23) 天川晃, 「變革의 構想—道州制論의 文脈」(大森彌佐藤誠三郎編, 『日本の地方政府』, 東京:東京大學出版會, 1986), 辻山幸宣, 「機關委任事務概念의 變容と新たな展開」(新藤宗幸編, *op.cit.*), p.4.

24) 西尾 勝, 「集權と分權」(國家學會編, 『國家と市民』, 第2卷, 有斐閣, 1987), 辻山幸宣, *ibid.*, p.4.

府間 關係가 점점 緊密하게 되고, 政府間 調整의 必要性이 漸增하지 않을 수 없는 것으로 想定되는 것이다. 問題는 어떠한 事業의 어떠한 側面에 대해서 누가 決定하느냐는 것이므로 「事務」概念으로 處理될 것이 아니라 「權限」概念으로 處理하여야 한다는 것이며, 機能分擔論에서 말하는 「機能」概念도 曖昧하지 않을 수 없는 것이다.²⁵⁾

그래서 「政府間 關係」論은 「對等한 政府間的 協力的 相互依存關係」로 보며, 이러한 關係가 成立하기 위하여는 政府間 communication이 下向式이나 上向式이라는 一方的인 方向이 아니라 相互間的 雙方向이라야 한다는 것이다. 우리나라의 政府間 關係에 있어서는 國家의 意思가 一方的으로 下向하여 내려오는 統制내지는 官治型인 것이다. 이를 雙方型의 communication으로 改善될려면 國家의 意思가 下向하는 것만큼 國民의 情報獲得 水準이 높아지고 住民의 意思가 基礎自治團體의 community水準에서부터 높아지고 統合되어서 順次 上昇하여 廣域自治團體를 거쳐 國家에 이르는 調整型 自治型의 루트를 形成하지 않으면 안된다. 各 政府에 自律性を 認定하는 以上 「政府間 關係」의 課題는 「統制」가 아니라 「調整」이라야 하며, 調整의 方法은 「下達」이 아니라 「協議」내지 「交涉」이라야 하고, 自治團體의 先導的 施策이 國家의 施策으로 採擇되어야 할 뿐만 아니라 基礎自治團體가 廣域自治團體의 政策決定에 參與할 수 있어야 하며, 모든 自治團體가 國政에 參與할 수 있어야 하는데, 그러기 위해서는 自治團體에서부터 먼저 그 意思를 調整하고 統合하는 메카니즘(mechanism)을 確立해 나가야 하는 것이다.²⁶⁾

III. 機能配分の 原則과 發展的 變數

從來의 中央-地方 關係의 理論은 國家社會의 全 行政機能을 擔當하는 主體가 國家와 地方自治團體로 보고, 이 主體가 擔當하는 行政機能의 遂行形態를 ①官治行政, ② 機關委任行政, ③ 團體委任行政, ④ 自治行政으로 나누고, 이에 따라 中央政府와 地方自治團體의 機能配分을 하는 것으로 보았다.²⁷⁾ 그런데 機能配分の 原則이나 基準이 明確히 定해져야 하고 이에 따라 行政業務가 配分되어야 하지만, 이렇게 業務를 配分하는 경우에 있어서도 業務配分の 主體가 國家이나 地方自治團體이나에 따라 달라질 수 있는데, 이러한 業務配分은 國家에 따라 또한 時代에 따라 달라질 수 있는 것이다. 英美系의 住民自治 形態를 취하는 國家에서는 自治團體의 業務를 先定하고 國家의 業務를 後에 決定했으나 20世紀에 이르러서는 中央集權化하면서 國家業務가 增加하게 되었는데 反하여 大陸系 國家에서는 20世紀 後半에 이르러 地方分權化의 傾向이 增加하여 自治團體의 事務가 增加하게 되었다.

25) 西尾 勝, 『行政學의 基礎概念』, *op. cit.*, p.399.

26) *Ibid.*, pp.398-399.

27) 鄭世煜, 『地方行政學』, 서울:法文社, 1995, p.174.

그래서 機能配分の 原則과 基準은 國家의 業務와 自治團體의 業務를 配分하는 基準이 되기도 하지만 中央集權과 地方分權을 評價하는 基準이 되기도 한다. 그러나 現代社會에서는 地方化 世界化 現象에 따라 地方 事務와 國家 事務의 區分限界가 不分明하게 되어 地方事務가 동시에 國家事務가 되고 國家事務가 동시에 地方事務가 되게 됨으로써 相互協力關係에 있지 않으면 안되게 되었다. 從來에 主로 國家事務로 分類되었던 外交와 國防問題에 있어서도 自治團體와 民間이 役割分擔을 하여야 하고 地方의 經濟·社會福祉·文化·環境等 諸般 問題가 동시에 國家가 關與하여야 할 問題로 되게 됨으로써 中央政府가 거기에 一定한 役割分擔을 하지 않을 수 없게 되었다. 따라서 事務의 種類에 따라 國家事務와 地方事務로 分類할 것이 아니라 事務의 性質에 따라 國家가 擔當하여야 할 역할과 地方이 擔當하여야 할 役割을 區分하여야 하는 것이다. 그래서 우리나라와 같은 發展途上 國家에서는 國家社會의 發展을 目標로 事務의 性質에 따라 같은 事務에 대해서도 國家와 地方이 어떻게 役割分擔을 하여야 하느냐는 役割體系의 確立 問題가 課題가 되어야 할 것이다. 役割體系의 問題는 過程別로 目標設定 計劃施行으로 區分하여 役割을 分擔하도록 하고, 各 過程에서 決定權의 主體와 協力の 主體 및 範圍를 定하도록 하여야 할 것이다.

1. 機能配分の 原則과 問題點

1) 機能配分の 原則

國家와 地方自治團體가 擔當하는 業務를 區別하기 위하여 機能을 配分하는 原則과 基準을 定하게 되나, 國家社會의 與件이나 政治行政 文化의 特殊性에 따라 달라지고 事務의 性質에 따라 달라지게 되는 것이다.

機能配分の 原則으로 들고 있는 事例들을 보면 ① 行政責任明確化, 能率化, 基礎自治團體優先등의 原則을 드는 경우,²⁸⁾ ② 民主性, 能率性, 綜合性등의 原則을 드는 경우,²⁹⁾ ③ 現地性, 綜合性, 經濟性등의 原則을 드는 경우,³⁰⁾ ④ 地域性, 能率性, 綜合性등의 原則을 드는 경우,³¹⁾ ⑤ 地方自治團體間의 監督禁止, 總體的 移讓, 單一自治團體에의 配分 및 地方行政別 專門化, 經費의 完全補償, 漸進的 移讓 등의 原則을 드는 경우가³²⁾ 있다.

28) 1949年 日本의 財政顧問 Carl S. Shoup가 美國의 聯合國最高司令官에게 提出한 報告書 (Report on Japanese Taxation): 鄭世煜, *ibid.*, p.175.

29) 1961年 日本의 全國市議會議長會와 都市行政懇談會에서의 「人口25萬以上の市に對する行政事務の移讓に關する意見書」에 의한 意見 時事通信社編, 『行政の改革』, 東京:時事通信社, 1967, p.190. 鄭世煜, *ibid.*, p.175.

30) 1964年 日本의 臨時行政調査會에서 答申한 「行政事務の配分に關する改革意見」에서 提言한 것임. 時事通信社編, 『行政の改革』, 東京:時事通信社, 1967, p.195.

31) 1983年 第2次臨時行政調査會의 答申 「行政改革に關する第5次答申(最終報告)」에서의 提言. 本間勝, 「市町村の規模能力に應じた事務再配分について(中間報告)」의 紹介 (『地方自治』, 第446號, 東京:1985年 1月), p.29. 鄭世煜, *op. cit.*, p.176.

그러나 이상의 原則들에 의한 機能配分은 '90年代에 이르러 修正을 하지 않을 수 없게 되었다. 日本의 경우 1989年 12月 20日 臨時行政改革推進審議會는 「國家와 地方의 關係 등에 관한 答申」을 했는데, 이에 의하면 ① 基本的 思考의 觀點, ② 國家·地方間 機能分擔 등의 再檢討와 國家·地方간의 調整등, ③ 地域行政主體의 整備·多樣化, 廣域行政에의 對應, ④ 地方財政의 制度·運營의 改革과 團體間財政格差의 是正, ⑤ 補助金등의 制度·運用의 改革, ⑥ 地方自治團體의 自己改革의 推進, ⑦ 地域活性化 施策의 綜合的 推進, ⑧ 改革의 推進體制등의 項目으로 되어 있다.³³⁾

이 中 第2 項目인 國家·地方間 機能分擔 등의 再檢討와 國家·地方간의 調整등에 관한 答申內容은 다음과 같이 要約해 볼수 있다.³⁴⁾

A. 觀點

(1) 多樣한 經過를 거쳐 現行 國家·地方間 機能分擔 制度의 基本的 骨組를 이루는데, 國土 및 經濟社會의 多極化를 目標로 하는 行財政權能의 抜本的 再配分을 위한 國家·地方間 關係와 地方制度등의 大幅的 改編이 必要하다.

(2) 특히 地域 活性化의 觀點에서 地方의 役割이 增大하는 오늘 國家·地方間 機能分擔 등에 관한 觀點은 地域의 主體性 強化와 地域의 多樣한 行政 現實을 위한 國家機能의 可能한 限의 純化라는 觀點에서 國家로부터의 地方에의 權限移讓과 地方行政에 대한 國家 關與등의 改善을 積極 推進한다.

(3) 國家·地方間 機能分擔에 대한 再檢討를 위해서는 基礎自治團體를 重要視하여 市町村의 規模와 行財政能力등에 相應한 機能配分을 하고 특히 地域의 中核的 都市에 대해서는 行政權限의 重點的 移讓을 推進하여야 한다.

(4) 많은 行政事務가 國家, 廣域自治團體, 基礎自治團體가 全體로서 有機的 聯關性을 가져 實施되는데, 國家·地方自治團體間 關係는 本來 그 責任과 役割의 分擔으로 共通의 行政目的 實現을 위하여 協同하는 것이다. 國家·地方間 機能分擔 등의 再檢討에 있어서는 國家行政에 대한 地方의 意見反映이나 基準에 따른 國家事務의 實行 確保를 위한 國家·地方間 調整裝置의 改善이 重要하다. 또한 國家·地方間 機能分擔 등의 再檢討를 위하여 우선 不要·不急한 行政事務와 事業을 整理하고, 國家·地方間 共通 關聯된 行政事務의 協力關係化와 效率化를 위해서도 積極 推進한다.

B. 改革方策

(1) 國家·地方間 機能分擔 등의 再檢討

(a) 行政事務·事業의 整理 : 國家·地方을 통해서 公的 規制를 緩和하고 民間能力의 活

32) 프랑스의 「市·邑·面·道·레종 및 國家間的 機能配分」에 관한 1983年 1月 7日 法律(法律第 83-8호)上的 原則, 鄭世煜, *ibid.*, pp.177-179.

33) 臨時行政改革推進審議會事務室 監修, 『「地方의 時代」의 新展開-新行革審答申-』, 東京:ぎょうせい, 1990, pp.1-45.

34) *Ibid.*, pp. 11-16.

用등을 積極 推進하고, 不要 不急한 行政事務·事業의 整理를 推進함.

(b) 權限委讓등의 推進 :

가. 地域經濟의 振興, 地域造成이나 住民生活에 密接히 關聯하는 行政分野는 國家로부터 地方에의 權限委讓을 推進한다. 이를 위하여 諸般 事務의 性格등을 勘案, 地方으로의 權限委讓을 再檢討하며, 今後 法令등의 立案에 있어서도 이와 같은 觀點에서 國家의 事務權限을 必要 最小限으로 縮小한다. 이를 위하여 ① 事務處理基準등의 明示와 地方 實施 可能 事務의 委讓, ② 節次上 地方自治團體의 經由 段階에서 實質的 調查·審査를 하는 事務의 當該 團體에의 委讓, ③ 廣域自治團體의 處理事務中 住民生活과의 密接한 關聯事務의 行財政能力에 따른 基礎自治團體에의 委讓등이 必要하다.

나. 廣域自治團體의 區域을 능가하는 廣域行政體制의 整備를 위하여 그 規模, 處理하는 事務·事業의 內容등에 따라 國家事務의 權限委讓 範圍를 擴大한다.

다. 地域中核都市에 대해서는 廣域自治團體 事務의 權限을 大幅 委讓하며, 이를 위하여 必要한 制度를 整備하고, 其他 市에 대해서는 人口規模, 行財政能力등에 따른 委讓을 劃策한다. 또한 基礎自治團體의 廣域行政體制 整備에 對應한 廣域自治團體 事務와 現行政令指定都市(直轄市 및 廣域自治團體下의 市로서 總理令으로 指定된市)에 대한 國家 및 廣域自治團體 事務의 權限委讓 範圍를 擴大한다.

라. 機關委任事務 및 國家의 地方機關에 대해서도 事務處理의 現地性和 完結性を 높이기 위하여 事務 및 機關의 性格등을 勘案하여 地方機關으로의 國家 權限委任 擴充을 圖謀한다.

(c) 國家關與와 必置規制의 廢止 및 緩和등

가. 權限委讓 分野를 重點으로 國家의 地方行政에 대한 關與 및 必置規制의 廢止 및 緩和의 推進을 위하여 諸般事務의 性格등을 勘案, 國家 關與 및 必置規制에 대한 再檢討를 推進하고, 今後 關聯 法令등 立案에서도 같은 觀點에서 國家關與와 必置規制 規定을 必要 最小限으로 限定시킨다.

첫째, 國家關與의 廢止 및 緩和의 觀點은 ① 可能的 限 事務處理 基準등의 明示에 의한 一般的 關與에의 限定과 個別事案에 대한 個別關與의 廢止, ② 廣域的 調整을 위한 國家 關與는 하나의 廣域自治團體의 區域에 影響이 限定되거나, 隣接 廣域自治團體의 協議에 委任possible 事案의 廢止, ③ 地方公共團體의 內部組織과 一般的 行政事務 運營등에 關係된 關與의 廢止原則, ④ 國家 關與의 繼續을 要하는 것은 (i) 事前 關與의 事後關與(監事·報告등)로의 移行, (ii) 基準등의 大幅의 彈力化에 의한 普通自由·例外關與 方式으로 移行, (iii) 許認可등에 의한 權力的 關與에서 指導·勸告등 非權力的 關與로의 移行, (iv) 基礎自治團體에 대한 國家 및 廣域自治團體의 二元的 關與事項의 廣域自治團體에 의한 關與의 一元化, 등과 같은 基準의 基本的 改善의 推進, ⑤ 國家關與에 관한 事務節次的 簡素化·迅速化 圖謀와 같은 것이다.

둘째, 必置規制의 廢止 및 緩和의 觀點은 ① 施設, 機關등에 대한 運營實態등에서 常設

의 實質的 意味가 없거나, 名目化하고 있는 경우, 또는 效率的 配置를 沮害하고 있는 경우의 廢止, ② 職員의 基準 또는 配置問題로서 效果나 必要性的 缺乏, 效率的 配置의 沮害, 또는 必要以上 細分化되고 있는 것등의 廢止, 또는 統整合理, ③ 必置規制의 存置必要가 있는 것에 대한 地域社會나 時代의 特性에 맞는 基準에의 彈力化등과 같은 것이다.

나. 國家關與·必置規制와 補助金등의 補助條件등과 表裏의 關係에 놓여 있는 것에 대해서는 이를 併合해서 補助條件등을 再檢討한다.

다. 法令의 規定에 의함이 없이 示達, 補助金交付要綱등에 立脚해서 行하는 關與·必置規制에 대해서는 特別히 必要가 있는 것에 限定하고 위의 各項의 觀點에 따라 廢止할 것으로 再檢討한다.

라. 廣域自治團體가 基礎自治團體 行政에 대하여 關與하는 것에 대해서도 各項의 觀點에 따라 再檢討하도록 한다.

(d) 機關委任事務의 整理合理化

臨時行政調查會의 答申 및 舊臨時行政改革推進審議會의 答申에 의한 指摘에 따라 持續的으로 機關委任事務의 整理合理化를 推進한다.

(e) 改善등의 實施推進

위와 같은 네가지 項目에 따라 政府는 改革方策을 着實히 實施할 것으로 하고, 改革推進體制에서 作成한 改革推進要綱에 의해서 別紙에 具體的으로 列舉하는 事項과 기타 關係省廳에 의한 再檢討를 實施한다.

(2) 國家·地方間 調整裝置의 改善

(a) 國家에 대한 意見上申등

가. 地方自治團體長등의 全國的 聯合組織이 地方自治團體 事案에 대한 中央政府에의 意見 開陳의 方途를 마련하는 制度的 裝置를 檢討한다.

나. 國家의 特定事業 實施등에 관하여 關係된 地方自治團體의 意見聽取 機會를 擴充한다.

다. 中央政府의 各種 審議會등에 關係 地方自治團體 代表의 參與機會를 擴充한다.

(b) 國家에 의한 關與基準 및 實行確保

가. 事務權限의 委讓, 國家關與등의 廢止·緩和의 推進등과 더불어 國家 및 地方自治團體에서 必要한 監査·檢査機能의 充實을 圖謀한다.

나. 地方自治法등에 의한 國家의 地方自治에 대한 助言·勸告의 範圍를 擴大함과 동시에 특히 必要한 行政事務에 대하여 緊要한 경우에는 是正勸告·是正要求등을 行할 수 있는 制度에 대해서도 檢討한다.

(c) 基礎自治團體의 廣域自治團體 行政에의 參加

廣域自治團體의 行政에 基礎自治團體의 參加機會를 擴大하되, 특히 地域 中核 都市의 參加機會 擴大를 重視한다.

(d) 地方自治法의 早期改正등이다.

그 외에 (3) 國家·地方間 共通·關聯 行政事務의 效率化, (4) 國家의 地方行政機關의 整理合理化등을 主張하고 있다.

2) 機能配分の 問題點

이상과 같은 日本의 機能配分에 대한 改革方案은 國家와 地方間의 協力을 위한 關係增進이라는 點에서 우리에게 參考할 點도 없지 않으나, 零細한 地方自治團體의 育成등을 통한 均衡의 發展과 같은 方策이 缺如되고 있는 것이다. 例를 들면 中核都市에 대해서는 果敢한 權限委讓이나 基礎自治團體의 行財政能力에 따른 權限委讓등은 主張하면서 行財政能力이 弱한 基礎自治團體의 이에 대한 向上方策은 찾아 볼 수 없다. 그 結果 都農間의 隔差는 더욱 深化되고 國家社會의 構造的 健全性이나 國民의 都農을 莫論한 生活上의 問題點을 解決할 수는 없게 될 것이다. 對等한 相互間의 協力關係를 形成한다는 것은 行財政能力이 弱한 基礎自治團體의 育成을 前提로 하여야만 한다. 특히 우리나라와 같이 中央集權主義體制가 據點開發方式으로 開發한 結果 나타난 不均衡의 發展의 是正을 위해서는 行財政能力이 弱한 基礎自治團體의 育成을 더욱 必要로 하므로 이에 관한 方策이 더욱 要請된다고 할 수 있을 것이다. 그래서 中央政府와 自治團體의 協力에 의하여 零細한 基礎自治團體의 育成政策이 마련되어야 할 것이다.

2. 機能配分の 發展變數와 地方自治團體의 發展的 機能

1) 機能配分の 變數와 發展的 變數

機能配分の 變數로는 狀況의 與件에 따라 機能을 被動的으로 配分하는 靜態的 變數와 狀況이나 與件을 改善하고자 하는 發展志向의 動態的 變數로 나누어 볼 수 있다. 이는 組織社會에서 能力에 따라 適材適所에 人材를 配置하는 人事政策과 構成員의 能力啓發과 같은 教育訓練을 目的으로 하는 人事政策을 對比하는 것과 같은 것이다. 從來에는 一般的으로 前者, 即, 地方自治制度, 自治行政의 經驗, 民主化와 能率化의 要求程度, 自治行政의 環境, 科學·技術과 交通·通信의 發達程度등을 變數로 하여 狀況과 地方自治團體의 能力에 따라 機能을 配分하는 것을 들고 있다.³⁵⁾ 그러나 이러한 狀況論理나 機能配分の 被動的 論理下에서는 基礎自治團體의 自治能力이 向上될 때까지 權限委讓을 留保하게 되고, 權限委讓이 안되면 自治能力이 向上될 수 없다는 惡循環에 빠지게 된다. 그래서 發展志向의 動態的 觀點에서의 機能配分이 要請된다는데에서 機能配分の 發展的 變數가 必要하게 된다.

지금까지는 發展途上國家의 發展機能의 主變數로 行政主導型을 前提로 한 行政을 드는

35) 鄭世煜, 「國家와 地方自治團體間의 機能配分論」(金雲泰外, 『韓國政治行政의 體系』, 博英社, 1984), pp.178-179.〈표 4-1〉參照.

것이 一般의이며, 中央政府와 地方自治團體間에 國家發展을 위한 機能配分을 하려는 試圖는 거의 없었다. 그 重要한 理由로는 ① 發展行政論의 學問的 年輪의 日淺性, ② 開途國大部分이 傳統的으로 中央政府의 機能만을 重視한 點, ③ 開途國中 地方自治團體가 構成되지 않은 國家가 있고, 地方自治團體가 構成된 國家라 하더라도 地方公務員까지 有能한 發展志向的 엘리트로 充員하기가 困難하여 事實上 本然의 發展志向的 任務를 수행할 수 없었다는 것등을 들고 있다.³⁶⁾ 사실 開途國에서는 中央集權化나 新中央集權化傾向을 無批判的으로 受容하여 行政을 當然히 中央行政으로 看做하고, 機能配分의 發展的 變數를 달리 考慮하지 않은 傾向이 많았다.

그 結果 行政中에 어떠한 行政이 中央政府에 屬하고 어떠한 行政을 地方에 配分할 것이며, 地方의 發展을 위하여 中央의 行政과 地方의 行政은 各各 어떠한 役割을 하며, 어떻게 相互協力할 것인가를 考究하는 傾向은 적었다. 또한 開途國에서는 行政의 展示效果的 效率性에 置中한 나머지 能率性이나 民主性에는 疎忽하였다. 그 結果 보다 長期的인 眼目에서 行政의 政策과 企劃·計劃이나 執行의 副作用을 考慮하지 못하는 單線構造(mono-culture structure)의 메카니즘을 固着化시키는 반면, 開途國에서 能率性和 民主성을 위한 組織社會의 生産性 提高, 社會的 生産性 提高를 위한 住民啓導등과 같은 分野의 行政의 指導的 機能은 疎忽하게 되었다.

發展途上國家일수록 行政의 地方分權化를 통하여 地域特性에 맞는 行政을 行함으로서 地域社會를 發展시킬 뿐만 아니라 地方公務員과 地域社會의 住民에게 創意力을 啓發하고 責任성을 昂揚시켜 나갈 必要가 있는 것이다. Emil Sady는 分權化된 自治團體가 國家發展에 寄與하는 重要性으로, ① 政府指導者의 細部的·地方的 事務의 自治團體에의 委讓으로 因한 中央政府機能의 凝血防止, ② 經濟·社會發展 事業에의 國民의 理解 및 參與 促進, ③ 自治行政에 대한 住民의 訓練機能, ④ 國民的 團合 強化등을 들고 있다.³⁷⁾ 여기에서 ② ③ ④의 機能이 行政의 指導的 機能이라고 할 수 있는데, 그 主體가 中央政府인가, 地方政府인가, 또는 兩者의 協力인가, 그 效果는 무엇인가, 라는 것을 考察할 必要가 있다.

첫째로, 中央政府가 計劃하고 推進하는 經濟·社會 發展事業에 대해서도 國民의 理解와 參與를 促進시킬 수 있다. 그러나 이는 住民의 立場에서 보면 被動的이기 때문에 그만큼 能力啓發을 위해서는 消極的이며 創意力과 責任性의 昂揚에 큰 效果를 期待할 수 없다. 따라서 이러한 事業에 대해서도 關聯 地方自治團體의 意見開陳이나 協議 또는 役割分擔을 통한 協力體制를 갖추는 것이 바람직 하다. 反面에 地方自治團體가 計劃하고 推進하는 경

36) Département des affaires économiques et sociales, *Décentralisation en vue du développement national et local*, New York: Nations Unies, 1964, pp.59 et ss. 參照. 鄭世煜, 『地方行政學』, op. cit., pp.197-198.

37) Emil J.Sady, "Improvement of Local Government and Administration for Development Purpose," in *Journal of Local Administration Overseas*, Vol.I, No 31(July 1962), p.138.

우에는 보다 創意力과 責任性을 昂揚시킬 수 있으나, 計劃과 推進過程에서의 專門人力과 資金의 不足등이 問題가 될 수 있다. 그래서 中央政府는 地方自治團體의 不足한 專門人力과 資金을 支援하며, 그 過程을 指導하되, 效率性과 더불어 能力啓發을 통한 能率性과 民主性을 함께 指導하여야 할 것이다.

둘째로, 自治行政에 대한 住民의 訓練機能을 위해서는 地方自治團體가 推進主體가 되어 住民의 自治에의 參與機會를 擴大하고 住民의 自治能力의 啓發을 통하여 試行錯誤를 줄이도록 하여야 한다. 中央政府는 이를 위한 專門性과 豫算支援을 하도록 해야 한다.

셋째로, 國民的 團合 強化의 意味는 各 地方의 住民들이 그 地方自治團體에의 所屬感을 強化시키고 各 地方自治團體가 地域利己主義를 打破하여 國家에의 歸屬感을 增大시키도록 하는 것이다. 그러나 開途國에 있어서는 一般的으로 國民統合의 歷史的 基盤이 弱하고 地域的 利己主義가 强하다. 따라서 中央政府는 地方自治의 育成計劃과 더불어 住民들로 하여금 國民團合의 促進計劃도 함께 推進하도록 하여야 하며, 地方自治團體는 住民들로 하여금 地方自治에의 參與機會의 擴大와 더불어 中央政府에 의한 國家政策을 理解하고 協力하도록 하는 地方自治의 實施가 바람직 한 것이다.

2) 地方自治團體의 國家社會 發展을 위한 機能

國家社會 發展을 위한 地方自治團體의 機能으로는 住民에 대한 精神的 知的能力 啓發을 통한 住民의 自治能力 啓發과 社會經濟的 協同體系의 開發과 같은 無形的 機能과 生活環境의 整備나 社會經濟的 開發과 같은 有形的 機能으로 나누어 볼 수 있다.

(1) 無形的 機能

가. 住民의 自治能力 啓發

地方自治團體의 主體的 構成員인 住民은 地方自治의 經驗과 訓練을 통하여 政府依存的 價値觀이나 意識構造에서 脫皮하여 創造的 自律性과 協同性 및 責任性을 스스로 向上시키도록 하여야지만, 地方自治團體의 長과 地方議議員은 地方自治의 經驗을 통하여 地方自治에 관한 識見과 能力을 스스로 向上시키면서 住民의 意見을 把握하여 이를 地方自治에 反映시켜야 할 뿐만 아니라 住民의 自治意識을 改革하고 自治能力 啓發을 위한 指導的 役割을 다하여야 할 것이다.³⁸⁾ 이를 위하여 中央政府도 計劃을 세우고 豫算支援과 專門性 및 技術支援을 하여야 할 것이다. 地方自治의 經驗이 日淺한 경우에는 個人的·集團的 利己

38) 웨버(Max Weber)에 의하면, 非知識人 大衆의 救濟(Heil) 要求-即, 困窮, 飢餓, 旱魃, 病魔, 苦難과 死亡이라는 Unheil 로부터 벗어나고 싶다는 要求-는 그 自體로서는 無定型, 無方向이며, 知識層이 提供하는 「世界像」에 媒介되고, 그 世界像에 대한 態度決定의 表現으로 나타났을 때 비로소 「救濟」信仰(=Erösungs(-)Glaube)으로 定型化되어 確固한 方向으로 志向하게 되어 獨自的인 意義를 獲得하게 된다는 것이며, 知識層에는 學者만이 아니라 宗教的 司祭, 官僚, 貴族, 小市民등이 包含된다고 한다. 折原 治「IntellektualismusとRationalisierung」(大塚久雄編, 『マックスウェバー研究』, 東京:東京大學出版會, 1979), p.247.

主義로 因하여 住民들이 共通된 代表的 意見 抽出이 容易하지 않고 情報·資料의 收集 分析 能力의 不足으로 未來의 豫測能力이 不足하여 스스로 事業計劃을 設計하는 것이 困難하고, 이를 實踐함에 있어서도 役割分擔이나 協同하는 能力이 不足하다. 그래서 中央政府나 地方自治團體가 事業을 計劃하고 推進하려는 경우에 있어서도 그 公益性和 實現可能한 方法을 認識하지 못하여 反對를 하거나 協助에 消極的인 現象을 들어내는 것이 一般的이다. 이러한 住民들의 實狀을 正確히 把握하고 中央政府나 地方自治團體는 住民들의 啓導 計劃을 세워 推進하여야 하는데, 이를 위한 地方議員과 地方公務員의 啓導를 통한 指導의 役割을 하도록 하고, 住民들 中에서도 指導級 人事를 選拔하여 地方自治의 教育을 받도록 할 必要가 있다. 여기에는 地方自治 育成의 專門家에 의한 教科科程 作成이 重要하다.

나. 社會經濟的 協同體系의 開發

人間이 他人과의 人間關係에서 意慾을 가지고 旺盛한 活動을 積極的으로 하며 葛藤을 克服調節하는 動機는 傳統的인 文化에 의해서 左右된다. 歐美社會에서는 이러한 動因을 利害關係(interest relations)라 하고 葛藤關係의 解決도 說得(persuasion), 協商(bargaining), 政治(politics)등의 方法에 의한다고 하나,³⁹⁾ 東洋의 경우에는 우리나라의 儒敎나 中東의 回敎에서 보는 바와 같이 權力이 絶對的으로 追求하여 庇護함으로써 傳統化된 宗教의 價値라고 할 수 있다. 利害關係를 重視하는 歐美와 같은 文化風土下에서는 物質的 利害關係를 追求하면서도 公益과 私益을 區別하여 이를 調和시킬려는 傾向이 있다.⁴⁰⁾ 美國의 文化的 傳統으로 말한다면, 政治는 個人의 利益을 追求하기 위한 手段이 아니라 community의 生活을 向上시키기 위한 手段이며, 政治나 地方自治에서 가장 重要한 것은 社會全體의 公益을 分明히 하고 이를 追求하는 것이다. 公益을 恒常 優先하고 私益을 排斥하는 倫理性이 높은 것이 美國의 白人 Anglo-Saxon族이며, 그들의 갖는

39) 美國에서는 葛藤關係에 있어서 利害關係 때문에 資源이나 timing에 대한 相互依存度가 높은 것인데, 이러한 性格을 無視하고 power의 強弱에 따라 解決하려면 文化的 逆機能(cultural disfunction)이 생긴다고 한다. J.G.March and H.A.Simon, *Organizations*, John Wiley, New York, 1958, p. 131. 趙錫俊, *op.cit.*, pp.92-93. p.308.

40) 美國의 경우도 貧寒한 黑人 低邊層 들에게는 오로지 "me-ism", "now-ism" 만이 있다고 하며(Robert A. Alleshire, "Power to the People: An Assesment of the Community Action and Model Cities Experience," in *PAR*, Vol.XXXII, Special Issue, Sep. 1972, p. 436), 1966年 美國의 Massachusetts 州 Cambridge에서 活動하기 시작한 UPA(Urban Planning Aid)의 實踐家의 一員으로 參與했던 Lisa R. Peattie는 貧困層의 利益을 實質的으로 代表하고 있는 住民團體는 찾기가 힘들며, 이러한 意味에서의 代表性을 갖춘 住民團體가 있다 하더라도 極少數 活動家의 非定型的인 運動體에 不過하고, 그 構成員이나 代表者도 明確하지 않아, 어느날 갑자기 改造에 抗議하는 數人이 空地를 不法占據하면 이에 同調하는 사람들이 날로 增加했다가 사라지는 集團은 參加者의 範圍가 時時刻刻으로 變動하는 非合理的·情緒的 離合集散을 特徵으로 하고 있는 것이다. Risa R. Peattie, "Drama and Advocacy Planning," in *Journal of the American Institute of Planners*, Vol.36, No.6(Nov.1970), 參照.

protestantism의 文化에 顯著的 政治的 Ethos인 것이다.⁴¹⁾

東洋文化에서는 儒敎나 佛敎나 回敎등 宗教에서 物質的 利害關係를 超越한 秩序體系를 絶對的 價値化하도록 權力이 強力하게 追求함으로써 國民들의 生活觀이 傳統化되었다. 人間關係도 이러한 秩序體系下의 從屬關係에 不過하다고 보는 東洋文化에서는 人間中心의 利害關係觀이 輕視되어 왔으며, 이에 따라 公益과 私益의 區別 및 이의 調和問題도 輕視되어 왔고, 葛藤의 調節도 權力에 의하여 이루어지는 것을 疑心하지 않았다.⁴²⁾ 그러나 第2次 世界大戰 後 物質文明이 몰려오면서 經濟第一主義가 낳은 物質萬能主義가 公益과 私益의 調和라는 利害關係 調節의 觀念을 生成할 餘裕를 주지 않았다. 그 結果 公益과 私益을 區別하고 이를 調和시켜야 한다는 價値는 權力的 價値와 物質的 價値에 의하여 埋沒되어 蘇生되기가 힘들게 되므로써 人間の 動因도 權力的 物質的 價値에 의해서 左右되게 되고 公私益의 調和라는 價値는 嘲笑의 對象이 되고 말았다.⁴³⁾ 이러한 文化的 傳統이 公私益의 調和를 前提로 하는 生産的 協同體系의 確立을 容易하지 않게 했다.

우리나라는 最近의 持續的 政經癱着과 不正腐敗 現象, 生産性 向上을 外面한 勞使紛糾 現象, 自治團體長의 浪費的 善心行政이나 獵官主義의 人事行政이나 認許可行政 現象, 政府와 住民들 間의 私益的 利己主義로 인한 葛藤現象등, 生産的 社會體系라기보다는 浪費的 社會體系의 症候가 濃厚하다고 할 수 있다. 우리나라와 같은 開途國 地方自治의 課題는 住民들이 情緒的 排他的 利己主義를 抑制하고 合理的 公益主義를 崇尚하도록 하는 住民意識改革을 통한 公益과 私益의 區別 및 公私益의 調和를 優先的 價値로 하여 이를 目標로 한 活動을 積極的으로 獎勵하여, 이와 같은 社會心理的 社會意識의 基盤위에 生産的 協同體系를 構築하도록 하여야 하는 것이다. 그러기 위해서는 住民들 間에 있어서나 住民들과 地方議會 또는 地方自治團體長間에 生産的 協同體系 構築을 위한 協議體를 常設化할 必要가 있다고 본다.

(2) 有形的 機能

가. 生活環境의 整備

住民의 生活環境은 自然環境, 社會·經濟的 環境, 文化環境등을 통털어 일컫는 概念이다. 生活環境의 整備는 外形을 變化시키는 것이나, 觀點에 따라 그 方向이나 形態가 달라질 수 있다. 卽, 生活環境을 整備함에 있어서 住民의 意識과 地方自治團體의 政策이 未來志向的 發展의 觀點에서 整備하느냐, 아니면 現狀에 迎合하여 現實을 重視하는 觀點에서 整備하느냐에 따라 生活環境의 整備方向이나 形態가 달라진다. 後者의 觀點에 의한다면 環境에 대한 意識이나 政策은 現實에 惹起되는 問題點만을 解決하려는 消極的인 彌縫策에 不過하게 될 것이나, 前者에 의한다면 未來를 豫測하고 未來를 위한 設計에 따라 보다 積極

41) 中邨 章, 『アメリカの地方自治』, 東京:學陽書房, 1991, p. 22.

42) 우리나라에서는 權力的 變數가 調整에 影響을 미친다고 한다. 趙錫俊, *op.cit.*, p. 306-310.

43) 韓國人들도 흔히 公과 私를 混同한다고 한다. 趙錫俊, 『組織論』, 서울:法文社, 1973, p. 48.

的으로 環境을 整備하려 할 것이다.

自然環境의 整備에 있어서도 後者에 의하면 破壞된 環境을 復舊하려는데 그칠것이나, 前者에 의하면 未來를 위한 環境 創建이나 環境破壞의 豫防에 主眼點을 둘 것이다. 社會經濟的 環境整備에 있어서도 後者의 觀點에 의한다면, 構造的 矛盾 解決보다도 外形의 物量的 變化를 가져오는 地域開發이나 規制政策에만 力點을 두게 되나, 前者의 觀點에서는 體系性 있는 長·短期間 計劃에 따라 基盤施設이나 生産流通消費貯蓄등의 施設을 體系있게 갖추므로써 構造的 健全성과 生産性を 確保하려 한다. 文化的 環境整備에 있어서도 後者의 觀點에 의하면 過去의 文化財를 發掘 保全하는데만 主眼點을 두지만, 前者의 觀點에 의하면 情報化 社會의 構築이나 이와 關聯된 教育 文化 政策을 펴는 등 보다 積極的으로 未來를 위한 設備를 갖추게 된다.

나. 社會經濟開發

地方自治團體는 中央이나 住民들과 더불어 地域社會의 地政學的 產業立地的 條件에 따라 地域社會開發을 推進하게 되는 바, 長·短期 計劃에 따라 綜合的이며 有機的 體系를 갖추도록 推進하여야 한다. 有機的 體系를 갖춘다는 것은 市場經濟의 論理에 따라 各分野가 圓滑하게 流通되도록 橫的으로 相互間에 關聯性을 갖는다는 것을 意味할 뿐만 아니라 時代의 變化에 따라 充分히 對應하는 機能을 다할 수 있도록 縱的으로도 相互 關聯性을 갖는다는 것을 意味한다.

우리나라는 地方自治團體長 選出이후 地方自治團體에서 펴는 社會經濟開發政策에 몇가지 問題點이 露呈되고 있다. 첫째는, 中央依存的 性向이 如前히 濃厚하다는 것, 그래서 社會經濟開發을 위하여 不足한 豫算을 中央의 豫算에 依存할려는 傾向이 높은 반면 그 豫算의 有效性에 관해서는 별로 關心이 높지 않다는 것, 둘째, 中長期 計劃을 세울만 한 專門性的의 缺如로 인하여 政策評價나 計劃評價 過程을 거치지 않은 채 非體系的 短期計劃에 의하여 施行錯誤가 많다는 것, 셋째, 優先順位의 決定이 非科學的이며, 善心行政에의 關心이 높아 選舉에 影響을 미치는 事業에 優先順位를 둔다는 것, 넷째, 이와 關聯하여 生産的 經濟基盤의 構築에 力點을 두기보다는 社會福祉등의 名目으로 消費性 社會政策에 보다 置重하게 된다는 것, 다섯째, 經濟的 施設 投資의 경우에도 次期 選舉를 意識한 나머지 展示效果가 높은 物量的 外形의 施設에만 높은 比重을 두고, 技術啓發이나 經濟的 創意力 啓發을 위한 生産的 構造的 構築政策에는 疏忽하다는 것 등이 그 例가 될 것이다.

따라서 社會經濟的 發展을 위한 地方自治의 原理에는 逆行하는 實情이며, 地方自治의 實施가 오히려 社會經濟的 基盤을 構造的으로 弱화시키고 있는 것이 아닌지 저으기 念慮되는 바 없지 않다. 그래서 地方自治의 理念이나 目標를 住民의 繁榮을 통한 福祉向上에 두고 社會經濟的 開發의 目標도 住民의 社會經濟的 活動能力의 高揚에 두어 中央政府와 地方自治團體는 이에 適合한 社會經濟的 施設投資를 하도록 하여야 할 것이다.

IV. 우리나라의 國家와 地方自治團體間의 關係

1. 地方自治의 理念

우리나라는 憲法에 「地方自治團體는 住民의 福利에 관한 事務를 처리하고 財産을 管理하며, 法令의 範圍안에서 地方自治에 관한 規定을 制定할 수 있다.」(憲法117①)고 規定하고, 地方自治法에는 「……國家와 地方自治團體와의 基本的 關係를 定함으로서 地方自治行政의 民主性과 能率性을 圖謀하며 地方의 均衡的 發展과 大韓民國의 民主的 發展을 基함을 目的으로 한다」고 規定하였다. 地方自治法에 規定된 이들을 分析하면 ① 國家와 地方自治團體와의 關係 定立, ② 地方自治行政의 民主性과 能率性 圖謀, ③ 地方의 均衡的 發展, ④ 國家의 民主的 發展으로 要約할 수 있다.

現行法上的 이러한 規定은 다음과 같은 問題點을 內包하고 있다. 첫째로 地方自治의 構圖는 住民↔地方自治團體↔國家의 關係로 定立할 수 있으며, 地方自治가 發展하려면 住民↔地方自治團體의 關係가 오히려 重要視되어야 하는데, 現行法에는 이와 같은 觀念이 缺如되어 國家와 地方自治團體와의 關係 定立에 主된 目的을 두고 있다고 볼 수 있다. 둘째로 地方自治行政의 民主性과 能率性에는 關心을두고 있지만 地方政治(住民에 의한 政治的 基盤 形成)가 除外되는 結果 行政이 모든 課題를 떠맡게 됨으로서 行政主導의 地方自治가 不可避하게 되는 印象을 질게 하고 있다. 다시 말해서 住民의 民主性과 住民에 의한 社會的 能率性은 考慮할 여지가 없게 되었다. 셋째로 地方의 均衡的 發展에서는 地方間의 均衡的 發展만이 아니라 中央과 地方間의 均衡的 發展이 더 重要的 意味를 갖는다. 地方自治에 의해서 地方이 發展하게 되면 中央의 負擔이 輕減될 뿐만 아니라 中央과 地方間의 差異로 인한 相對的 貧困感과 이로 인한 不滿感이 없어지게 되어 政治的 安定을 이룰 수가 있는 것이다. 그런데 地方의 均衡的 發展은 中央의 調整이나 支援에 의하여 이루어지는 것보다는 住民들의 自生力에 의하여 이루어지는 것이 바람직하다. 이러한 社會的 土臺 위에 國家가 政治經濟社會文化의 모든 면에서 民主的으로 發展되어야 한다.

要컨데, 우리나라 地方自治法에서 내세우고 있는 理念은 上向式 民主化가 아니라 下向式 民主化를 내세우고 있고, 憲法에 「住民의 福利에 관한 事務를 處理」하게 한다는 規定을 두고 있음에도 불구하고, 住民의 立場을 考慮하고 있지 못하다는 點에서 住民自治의 側面을 考慮하지 않는 團體自治를 念頭에 두고 있다고 볼 수 있으며, 自治權의 本質도 新固有權說에 立脚한 것이 아니라, 制度的 保障說이라고 主張하나 傳來權說에 가까운 立場에 立脚한 것이라고 할 수 있다. 그 結果 地方自治의 發展도 國家(中央)에 의하여 이루어질 수 밖에 없게 되며, 이로 인하여 住民에 의한 自律性과 이를 통한 地方自治의 發展은 期待하기가 어렵게 되어 있다. 왜냐하면 住民의 自律性의 成長은 自律的이라야 하기 때문이다.

1980年代의 中半부터 보다 加熟되는 學生의 民主化 運動을 先頭로 教授들의 支持聲明, 在野 政治人들의 民主化 運動, 宗教界 多數의 支持 態度, 勤勞者의 勞動運動, 이들에 대한 多數 國民의 支持등이 第五共和國 末期에 地方自治의 實施를 包含한 民主化 宣言(6·29 宣言)을 낳게 했다. 이어 第六共和國 末期인 1991년에 地方議會가 構成되게 되었는데, 이는 國民의 要求에 의한 地方自治의 實施라는 點, 國民의 民主化 意識이 그만큼 成熟한 것을 背景으로 하고 있다는 點 등에서 中央權力의 必要에 의하여 6·25戰爭이라는 戰時에 實施된 1952년부터의 地方自治와는 그 性格이 다르다.

그러나 오늘날의 地方自治가 보다 成熟된 國民의 民主化 意識을 背景으로 하고 있다고 하나 國民의 民主化 意識에는 두가지 側面의 問題點이 있는 것을 指摘할 수 있다. 그 하나는 進步的 左傾的 意識이고 다른 하나는 中央權力 依存的 保守主義 性向이다. 前者는 마치 日本의 革新自治體를 輩出케 한 背景과 恰似한 社會主義의 性向과 이데올로기를 超越한 民族主義의 統一觀에서 由來하고 있으며, 後者는 反共 이데올로기에서 出發하여 無批判的으로 權力의 現實에 安住하여온 惰性에서 由來하고 있는 것이다. 民主化라는 觀點에서 볼 때 이들에게는 共通된 缺陷을 內包하고 있다. 兩者는 모두 그 現實에 있어서는 權力志向主義로 轉落하게 되는 點에서 人間主義(humanism)를 本質로 하는 民主主義와 逆行하게 되는 것이다. 즉 社會主義나 民族主義를 絶對的 名分으로 權力을 휘둘르는 것이나, 國益을 絶對的 名分으로 하여 權力을 휘둘르는 國家主義(statism)의 現狀은 人間의 本質을 無視한다는 點에서는 差異가 없다. 文民政府가 誕生하고 地方自治가 實施되고 있다 하나 우리의 國民意識에는 달라진 것이 없을 뿐만 아니라 爲政者나 識者들 間에도 이에 대한 올바른 處方을 내리지 못하고 있다.

그래서 오늘날 우리나라에서 展開되는 學生運動·勞動運動·在野團體의 政治運動이나 集團的 利己主義에 의한 反公害運動 등 諸般 國民運動이나 住民運動이 感情的 次元을 벗어나지 못한 非合理主義에 緣由하고 있는 것으로 歸結지을 수 있다. 또한 到處에서 崩壞되고 爆發하는 施設物과 모든 社會的 構造에서 露呈되는 不正腐敗의 現狀도 人間 輕視의 非合理主義에서 緣由하는 것으로 歸結지을 수 있을 것이다. 이러한 우리나라의 構造的 矛盾의 現實과 우리의 統一이나 國際化 내지는 世界化의 價値基準을 勘案하여 地方自治의 理念을 定立하여야 하는 것이지만, 원래 풀뿌리 民主主義인 地方自治에는 人間의 本性 回復이라는 意味와 使命이 있으므로, 우리의 現實을 治癒하고 未來의 基盤을 構築하는 理念과 價値基準도 여기에 두어야 할 것이다.

2. 現行法制上の 關係

우리나라의 憲法은 第8章에 地方自治의 章을 마련하고 地方自治團體의 自治權과 種類 및 地方議會의 組織, 運營에 관한 事項을 規定하여 그 根據를 憲法에 두게 함으로써 地方自治를 憲法的 必須事項으로 設定하였다. 그래서 地方自治團體의 種類 및 地方自治團體의

組織과 運營에 관한 事項을 法律로 定하도록 하고(憲法117②, 118②), 法令의 範圍안에서 自治에 관한 規定을 制定할 수 있도록 했다(憲法117①). 그러나 이 規定에는 法律을 規制하는 規範을 設定하지 않으므로서, 44) 中央集權主義體制下에서 立法府가 行政府의 侍女가 되어 立法權이 形骸化되는 政治體制에서는 中央의 政治·行政權力이 地方自治의 本質을 侵害하는 法을 制定할 可能性이 많다. 그래서 地方自治法은 그 目的에서도 住民의 福利에 관한 文句는 排除되었으며, 重要的 條例制定權도 法令의 範圍內에서만 行使할 수 있게 하고, 法律의 個別的 委任이 없이는 罰則事項은 물론 權利制限, 義務賦課 事項도 條例로 制定할 수 없게 하였다.(法15) 45) 이에 대해서는 包括的 自治權 賦與의 憲法趣旨에 反하고 他國 立法例에도 없다는 理由등으로 違憲論이 主張되고 있다. 46) 實際에 있어서도 條例案의 提案이 議會에서 提案되는 것은 18.4%에 不過하고, 執行機關에서 提案되는 比率이 81.6%나 되며, 47) 執行機關의 案도 自律의으로 提案되는 것이 아니라 中央의 指針과 條例準則에 의거하여 提案되는 것으로서 48) 地方自治를 形式化하고 있다고 할 수 있다.

現行 地方自治法은 第9條 ①項에 管轄區域의 自治事務와 法令에 의하여 地方自治團體에 속하는 事務를 處理한다고 規定하고, ②項에 自治事務로서 地方自治團體의 區域, 組織 및 行政管理 등에 관한 事務, 住民의 福祉 增進에 관한 事務, 農林·商工業등 産業振興에 관한 事務, 地域開發 및 住民의 生活環境施設의 設置·管理에 관한 事務, 教育·體育·文化·藝術의 振興에 관한 事務, 地域民防衛 및 消防에 관한 事務등을 列舉하고, 地方自治團體의 種類別 事務配分의 基準(第10條)과 地方自治團體가 處理할 수 없는 國家事務를 規定(第11條)하고 있다. 한편 第93條에서는 法令에 다른 規定이 없는 限 國家事務는 市·道와 市·郡 및 自治區의 長에게 委任하여 行할 것으로 하고 있는데, 이것이 機關委任事務이다. 그런데, 여기에서 問題가 되는 것은 自治事務에 대한 國家의 關與 또는 協力の 程度와 法令에 의해서 地方自治團體의 長에게 委任할 것으로 定해지는 國家事務의 妥當한 客觀的 範圍인 것이다. 그래서 中央政府의 自治事務에 대한 관여나 協力の 恣意性과 中央府에 의한 國家事務 委任의 恣意性을 排除하거나 調整할 制度的 裝置가 問題이다.

또한 地方自治法 第9章에는 「國家의 指導·監督」이라는 章을 두어 地方自治團體長에 대

44) 日本憲法 第92條에는 「地方公共團體의 組織과 運營에 관한 事項은 地方自治의 本旨에 基해서 法律로 定한다」라고 規定하여, 「地方自治의 本旨」라는 法律 羈束의 規範이 있다.

45) 日本 憲法에는 法令의 範圍안에서 條例를 制定할 수 있도록 한 것이 아니라 「法律의 範圍內에서 條例를 制定할 수 있다」(第94條)고 規定하였고, 地方自治法에서도 法令에 違反하지 않은 限 條例를 制定할 수 있도록 했으며(14①), 法令에 特別한 規定이 있는 경우를 除外하고는 2年以下의 懲役 또는 禁錮刑까지 處할 수 있는 罰則을 條例로서 定할 수 있게 했다(14⑤).

46) 金甫炫·金庸來, 『地方行政의 理論과 實際』, 서울, 法文社, 1982, pp.364-365. 崔昌浩, 『地方自治制度論』, 서울, 三英社, 1988, p.264. 鄭世煜, 『地方行政學』, 서울, 法文社, 1990, p.149. 崔仁基·李鳳燮, 『地方議會論』, 서울, 法文社, 1993, pp.94-95. 金南辰, 『行政法II』, 서울, 法文社, 1994, p.124.

47) 이는 1993年 1~12月까지의 條例議決에 관한 全國 平均임. 『自治行政』, '93年 12月號, p.124. 參照.

48) 濟州道議會의 專門委員과의 面談結果 밝혀진 것임.

한 指導·監督과 地方議會에 대한 指導·監督 關係를 規定하고 있다.⁴⁹⁾ 自治團體長에 대한 國家의 指導·監督 關係는 다음과 같이 規定하고 있다. 中央行政機關의 長이 地方自治團體의 事務에 관하여 助言, 勸告, 指導, 資料提出要求, 財政 또는 技術支援을 할 수 있도록 하고(第155條), 機關委任事務는 물론 團體委任事務에 대하여도 主務部長官이 指導·監督할 수 있게 했다(第156條). 自治團體의 事務에 대해서도 自治團體長의 命令·處分이 法令에 違反되거나 公益에 顯著히 違反할 때에는 主務部長官이 期間을 定하여 書面으로 是正命令을 하고 期間內에 不履行時는 이를 取消하거나 停止할 수 있게 하고, 自治事務에 대해서는 法令違反時 이와 같은 措置를 取할 수 있게 하면서, 이에 관한 命令이나 處分の 取消 또는 停止에 대하여 自治團體長이 異議가 있을 때에는 取消 또는 停止處分의 通報를 받은 날로부터 15日 以內에 大法院에 提訴할 수 있게 했다(第157條). 또한 法令의 規定에 의하여 自治團體長의 義務로 되어 있는 委任事務의 管理·執行을 明白히 懈怠하고 있다고 認定될 때에는 主務部長官이 期間을 定하여 書面으로 그 履行을 命令할 수 있고, 期間內에 이를 履行하지 아니할 때에는 自治團體의 費用으로 代執行하거나 行財政上 必要한 措置를 取할 수 있고, 自治團體長이 이 履行命令에 異議가 있을 때에는 履行命令書 接受後 15日 以內에 大法院에 提訴할 수 있게 했다(第157條의 2). 內務部長官은 地方自治團體의 自治事務에 관하여 報告를 받고, 法令違反時는 書類·帳簿 또는 會計를 監査할 수 있게 했다(第158條).⁵⁰⁾

다음으로 地方議會에 대한 指導·監督關係는 다음과 같이 規定하고 있다. 地方議會의 議決이 法令에 違反되거나 顯著히 公益을 害친다고 判斷될 때에는 內務部長官이나 市·道知事가 再議를 要求할 수 있고, 再議 要求를 받으면 地方自治團體長이 地方議會에 再議 要求를 하고, 再議 結果 在籍議員 過半數의 出席과 出席議員 2/3 以上の 贊成으로 再議決이 確定되지만, 再議의 結果가 法令에 違反된다고 判斷될 때에는 再議決日로부터 20日內에 地方自治團體長이 大法院에 提訴할 수 있고 議決의 執行停止를 申請할 수 있다(第159條①②③). 再議의 結果 法令에 違反된다고 判斷됨에도 불구하고 地方自治團體長이 期間內에 提訴하지 않을 때에는 內務部長官이 地方自治團體長에게 7日 以內에 提訴指示를 하고 以後 地方自治團體長이 7日 以內에 提訴를 않을 때에는 內務部長官이 7日 以內에 直接 提訴할 수 있다.(第159條④⑤⑥)⁵¹⁾

以上과 같은 國家와 地方自治團體의 關係에 관한 現行法의 規定에는 다음과 같은 몇가

49) 日本의 地方自治法은 第 11章에 國家와 普通地方公共團體와의 關係 및 普通地方公共團體 相互間的 關係라고 하여 指導·監督이라는 用語를 排除하고 있다.

50) 日本 地方自治法의 경우 助言·勸告·資料提出要求(245條), 財務監視(246條), 內閣總理大臣에 의한 是正改善要求措置(246條의 2), 監査委員會를 통한 檢査監査 및 이를 위한 協助(246條의 4), 條例의 制定改廢報告(252條)등의 規定을 두고 있다.

51) 日本의 地方自治法에서는 議會의 議決 또는 選舉에 대한 長의 權限, 再議要求權, 提訴權(176條), 收入·支出에 관한 議決에 대한 長의 權限, 再議權 및 原案執行權(177條)등을 規定하고 있다.

지 問題點이 있다.

첫째, 國家는 地方自治團體에 대하여 協力關係에 있는 것이 아니라 指導·監督關係에 있다는 것이며, 指導의 경우에도 助言·勸告·財政 및 技術支援에 不過하고 自治能力의 高揚을 위한 指導에는 關心이 없다.

둘째, 地方自治團體의 事務를 區分함에 있어서 自治事務를 除外한 機關委任事務는 물론 團體委任事務까지도 公益的 判斷對象으로 하여 國家의 監督下에 두고 있다.

셋째, 法令과 公益을 根據로 하여 指導監督하고 있는데, 法令은 中央集權主義體制下에서 地方自治의 實施를 前提로 하지 않은 法令이 많아 이에 대한 整備가 必要함에도 불구하고 이를 改正하지 않은 法令을 根據로 함으로써 地方自治의 實效를 거두지 못하고 있는 것이다. 公益의 判斷主體는 法院이 아니라 中央政府이므로 判斷基準을 客觀化하지 못하고 政治的 狀況에 左右되기 쉬워 政治적으로 中央이 地方을 支配하기 쉽다.

넷째, 監査의 경우에 있어서도 中央政府가 監査의 主體가 되게 하고 監査委員會 制度를 排除함으로써 專門化와 客觀化가 이루어지지 못하고 中央政府에 의한 恣意性을 排除할 制度的 裝置가 없다.

다섯째, 中央과 地方間에 協力과 役割分擔을 위한 規定이 缺如되어 있고, 地方自治團體가 中央의 政策이나 法案 및 計劃의 樹立에 參與를 하거나 意見의 開陳을 할 機會를 주는 規定이 缺如되어 있다.

여섯째, 法制的 整備는 急變하는 現實을 따를 수 없는 것이 法制上의 問題이기 때문에 法制가 아무리 잘 整備되었다 하더라도 現實에 따라가지 못하고, 이를 公正하게 執行하지 못하거나 脫法不法의 道具로 惡用된다면 이의 反復이 社會의 慣習化를 가져오고 오히려 正當化되고 만다. 그래서 이러한 法制上의 限界를 克復하기 위한 方法이 良識에 따른 法令의 運營이라고 할 수 있으며, 法制의 改正과 더불어 그 運營의 民主化, 能率化를 위한 方案이 並行 摸索되어야 한다. 이것이 다음에 말할 開途國의 重要한 課題가 된다.

以上の 問題點들을 勸案하여 地方自治法의 改正이나 關係法令의 整備와 더불어 그 運營을 위한 對策을 마련하여야 할 것이다.

3. 政治行政의 權力構造 關係

政治行政의 權力構造는 政治的 狀況과 政治文化의 產物이며, 政治家와 國民에 의하여 形成된다고 할 수 있다. 우리나라는 解放後의 混亂과 南北의 對決, 冷戰體制, 6·25事變, 經濟建設의 必要性등이 強力한 中央集權主義를 낳게 하였고, 카리스마的 權威主義와 軍事的 思考方式을 가진 政治家의 主導와 民主主義나 地方分權의 必要性을 認識하지 못한 多數의 國民이 이를 直間接적으로 支持한 結果에 의하여 形成되었다고 할 수 있다. 이렇게 形成된 中央集權主義의 權力構造가 長期化되면서 惰性화된 政治家나 行政家는 構造的 體制속에 묶여 思考方式이나 行動樣式을 改善하지 못하였고, 이로 인하여 政治·行政의 方

法으로서의 法制度를 能率的으로 改善하거나 運營하지 못하였다.⁵²⁾ 文民政府가 들어서면서 여러가지 改革을 하려고 하였지만 政治行政 社會의 體質을 改革하지는 못하고 있다. 地方自治法이 改正되었다고는 하나 地方議會의 條例制定權이 如前히 制約을 받고 있을 뿐만 아니라 地方自治 實施以前의 個別法令이 改正되지 못하고 있으며, 政黨의 民主化가 이루어지지 못하고 國民의 政治意識이 地域的, 集團的 利己主義를 벗어나지 못하여 公共의 利益을 위한 倫理意識이 確立되지 못하고, 行政公務員의 不正과 非理가 아직도 相當數에 이르고 있는 것은 이를 말하는 것이다.

이와 같은 現狀은 中央權力에 의한 統制가 限界에 이르게 한 것으로서, 善惡을 가장한 獨裁의 出現을 可能하게 하든가, 아니면 政治社會의 自律的 調整能力을 必要로 하게 되는데, 前者의 경우보다 後者の 경우가 바람직하다는 것은 말할 必要도 없다. 政治問題를 포함한 社會의 모든 問題가 自律的으로 調整될려면 國民이 政治的으로 訓練되어야 한다. 따라서 中央의 政治·行政界에 있어서는 國民에게 訓練을 받을 수 있도록 하여야 한다. 그 가운데 重要한 方法中의 하나가 地方自治임은 말할 것도 없지만 地方自治가 發展하고 成功하려면 實際上的 水準보다도 많은 權限이 地方에 移讓되어야 하고 地方議會와 住民에게도 보다 많은 權利가 賦與되어야 하며, 地方議員과 住民은 施行錯誤를 最少化하면서 權利行使의 水準을 높혀 나가야 한다. 그래서 우리나라의 지금까지의 政治行政的 權力構造는 上部中心의 效率的 構造에서 下部構造 中心의 民主的·能率的 構造로 改編되어야 한다.

4. 政治文化와 意識構造

政治的 體制가 長期化되면 同一 類型의 政治的 思考方式과 行動樣式이 數代에 걸쳐 反復 蓄積됨으로서 政治文化가 形成되게 되나, 政治文化가 形成되게 되면 그 文化속에 사는 社會構成員들에게 影響을 미쳐 그 思考方式이나 行動樣式을 羈束하고 그 範疇을 벗어나기 困難하게 한다. 그래서 法制度의 改革을 통하여 그 意識과 行動 方向을 改革할려 하나 그 法制度 自體의 改革에도 限界가 있게 되고, 法制度를 改革한다 해도 意識과 行動의 現實이 法制度의 水準을 따르지 못하게 된다. 反面에 教育의 擴散과 社會의 變動은 法制度의 趣旨나 水準을 凌駕하여 既存의 政治文化를 形成했던 價値觀이나 秩序를 무너뜨리게 됨으로서 傳統的 아노미 現狀을 일으키게 된다.⁵³⁾

우리나라의 경우 傳統的 儒敎文化의 影響인 家父長的 權威主義가 政治文化에도 나타나⁵⁴⁾ 選舉意識이나 政治意識에 合理主義的 要因보다는 血緣·地緣·學緣등, 感情的 要因

52) 尹大柱, 『韓國政治體系』, 서울, 서울大學校出版部, 1987, pp.283-286.

53) 教育水準이 높거나 20代의 젊은 層은 政治的으로 活潑한 活動을 하며, 情報追求活動과 抗議活動도 活潑하여 默從型과는 對照를 이룬다고 보고있다. 韓培浩魚秀永, 『韓國政治文化』, 서울, 法文社, 1989, P.282.

54) *Ibid.*, pp.63,305-306. 尹大柱, *op.cit.*, pp.291-294.

이 많이 作用하게 되며, 制度나 政策 中心의 政治的 關係보다도 人物 中心의 派閥的 政治 關係가 보다 濃厚하게 나타나고, 上向式 政治構造의 政治意識보다 下向式 構造의 政治意識을 보다 自然스럽게 생각한다. 그래서 會議의 上下間의 경우 政治的 合理主義에 의한 意思交換이 아니라 感情이 앞선 權威의 下向과 그 權威에 服從하는 感情의 交流가 優先하고,⁵⁵⁾ 會議의 橫的 關係의 경우 政治權力的 權威에 가깝거나 情的으로 가까운 者의 意見에 同調함으로써 支配的 意見을 形成하게 되고, 그 支配的 意見에 贊成 同調하는 者가 政治的 利益을 얻게 되거나, 아니면 感情的 對立으로 自己 意見과 主張을 絶對化하게 되어 目前의 利害關係에 의하여 支配되는 傾向이 많다. 이러한 現象은 選舉時의 投票結果에도 反映된다.⁵⁶⁾

5. 關係改善의 方向과 課題

우리나라는 여러가지 課題를 안고 있다. 政治的으로는 政治의 民主化요, 經濟的으로는 國際的 競爭力을 持續化시킬 生産的 構造의 形成이며, 社會的으로는 安定과 福祉의 追求이고, 文化的으로는 傳統的 要素를 土臺로 하면서도 情報化 社會에 適合한 未來志向의 價値觀의 確立인 것이다. 이를 위해서는 各 個人의 能力을 啓發하도록 하면서 社會的 構造의 能率性을 確保하는 것이고, 이러한 個人과 社會의 能率性 確保를 위한 最善의 方案이 中央과 地方의 關係改善을 통하여 地方自治를 發展시키는 것이다. 中央과 地方의 關係改善 方向과 課題로는 다음과 같은 것들을 생각해 볼 수 있다.

(1) 意識改革

위와 같은 課題를 解決하기 위해서는 制度的 改革과 더불어 意識改革이 必要한 것이나, 兩者를 兼全할 수 없다면 意識改革을 보다 重要視하여야 할 것이다. 制度는 運營을 위한 手段이며, 運營을 위한 創造性은 意識의 產物이라고 할 수 있고, 制度에 의한 意識改革은 強制가 隋伴되지만 意識에 의한 制度改革은 그만큼 副作用이 적고 오히려 自然스러운 것이기 때문이다. 흔히 意識改革은 教育에 의하여 이루어 진다고 본다. 그래서 家庭教育, 學校教育, 社會教育이 重要視되나, 이들은 經驗의 現場과 동떨어질 수도 있고, 따라서 觀

55) 韓培浩教授 등은 韓國의 下位政治文化를 默從型, 擬人主義(personalism), 形式主義(formalism) 등으로 規定하고 있다. 韓培浩·魚秀永, *Ibid.*, pp.248-278.

56) 1991年의 地方議會議員 選舉結果를 分析한 바에 의하면, 大部分의 地方議會議員들은 自身의 貯蓄과 親戚 및 親舊의 財政的 後援에 依存하였는데, 이는 選舉費用 總額의 80%以上을 차지하였으며, 後援會나 住民성금, 社會團體의 後援, 政黨의 後援, 銀行融資 등은 미미하였으며, 基礎議員의 68.9%, 廣域議員의 63.5%가 地域利益 優先主義를 내세우고 있다고 報告되고 있다. 韓國地方自治學會 鄭世煜外, 『地方議會 議員選舉 分析을 위한 研究』, (韓國地方行政研究院 研究報告書 第145卷), 韓國地方行政研究院, 1991, pp.26-30.

念의이기 쉽기 때문에 間接的 效果밖에는 期待하기 困難하다. 우리에게 必要한 것은 各 地方 住民의 現實的 經驗을 통하여 社會統合으로서의 個人的 能力的 社會的 結集力이고, 社會를 歷史的 現實로 發展시키고 國家를 發展시키며, 人類社會에 貢獻할 수 있는 組織的 能力이다. 住民들에 의한 地方自治야말로 이러한 社會的 力量을 經驗的으로 訓練 育成하는 訓練場이 되는 것이므로 自治意識의 經驗的 育成은 基礎自治團體에서의 地方自治를 통해서 이루어 져야 하고, 이러한 地方自治의 發展이 곧 必要한 國民 意識改革의 進展을 意味하는 것이다.

中央集權的 體制에서 地方分權的 體制로 移行하는 우리나라와 같은 過渡期的 現象에서는 中央에서 權限과 權利가 먼저 委讓되어야 하는데, 委讓者의 姿勢가 重要하다. 오늘날도 住民의 自治意識과 自治能力的 未熟을 理由로 地方自治의 時機尙早論을 펴거나, 準自治體論을 펴서 制限的 實施論을 펴는 者가 있다. 그래서 地方議會의 權限이나 住民의 權利를 制限하려는 傾向이 있다. 그러나 그러면 그럴수록 中央에 대한 抵抗을 하거나,⁵⁷⁾ 中央依存的 性向 내지는 對中央 責任轉嫁의 無責任한 權限과 權利行使를 하게 되어 權限과 權利意識이 成熟되지 못하고, 地方自治 發展의 社會的 基盤은 그만큼 自生力을 獲得하지 못하게 된다. 社會生活의 具體的 現實에서 權限과 權利의 行使는 社會的으로 肯定的 評價를 받아야 하는데, 그러기 위해서는 이에 相應한 意識이 先行되어야 하며, 이러한 意識이 創出될려면 精神的 知的 活動이 觀念的으로가 아니라 經驗的으로 先行되지 않으면 안된다. 따라서 權限이나 權利는 現實的 水準보다 높여서 주느냐는 것이 立法政策上 考慮되어야 하는 것이나 높혀주면 줄수록 多少의 施行錯誤는 있다 하더라도 그 成長에는 그만큼 寄與하게 되는 것이다. 그래서 權限과 權利를 下部에 委讓하면서 그 行使의 水準을 向上시킬 수 있는 方案도 함께 講究되어야 한다.

地方自治 發展의 沮害要因은 中央에 의한 權限의 獨占的 我執이 主된 것이지만, 住民에게 주어진 權利와 權限을 發展志向的으로 行使하지 못하는 것도 重要的 要因 中的 하나이다. 그래서 中央에서는 住民의 權利意識과 權利行使能力的 未熟을 들고, 住民이나 地方議會議員들은 주어진 權限과 權利가 不足한 것을 닦한다.⁵⁸⁾ 中央과 地方間에 權限을 놓고 서로 不信과 責任轉嫁의 惡循環을 反復하는 것은 國家社會 發展의 沮害要因이 되는데, 이 自體가 地方自治에 대한 價値와 自治意識의 必要性和 方向에 대한 沒認識이 原因이라고 할 수 있다. 中央은 大幅的으로 權限을 委讓하고 地方은 期待效果以上の 權限行使를 할 수 있어야지, 그렇지 못할 경우의 實質的인 損失과 責任은 地方과 國家가 窮極的으로 지게 되므로 地方 스스로의 自治意識 涵養과 地方自治 發展이 要請된다. 또한 自治意識은

57) 우리나라의 淸州市와 光州市에서 情報公開條例를 制定한것은 그 좋은 例가 될 것이며, 日本의 경우 1970年의 反公害 住民運動을 契機로 中央에 앞서서 各 地方自治團體가 環境權에 관한 條例를 만든 것은 代表的인 例라고 할 수 있다.

58) 全國 市道議會議長協議會에서 1993年 10月 17日字(22491號) 1面에 6個 項目에 걸쳐 地方自治法등의 改正을 要求한 決意文의 發表는 그 좋은 例가 될 것이다.

被動的으로 形成되기도 하나 自律的으로 形成, 成長하는 것이 보다 有效한 때문이기도 하다.⁵⁹⁾

그런데 自治意識은 住民스스로의 自律性和 責任性을 土臺로 하여 地域社會와 國家를 生産的인 構造로 發展시키는 것이므로 우리나라에서 改革하여야 할 必要한 意識이라고 할 수 있다. 이러한 自治意識은 地方自治를 發展시키는 것이지만 地方自治 發展은 이러한 自治意識의 發展을 意味함과 동시에 우리나라에 必要한 全國民의 意識改革을 意味하는 것이라고 할 수 있다.

(2) 政治的 民主化

地方自治의 發展이 政治的 民主化를 이룩하는 것을 意味한다는 것은 말할 것도 없다. 地方自治는 民主主義의 訓練場이기 때문이다. 그러나 地方自治가 形式的으로 制度만 갖추고, 地方自治團體를 構成하는 主體인 住民이나 地方議員이 民主主義의 思考方式과 行動樣式을 가지고 地方自治에 임하지 않은 限 民主主義의 訓練場은 될 수 없고, 政治的 民主化도 이룩할 수 없다. 그래서 民主主義의 思考方式과 行動樣式은 무엇이며, 非民主的인 傳統的 思考方式과 行動樣式을 어떻게 民主主義的인 思考方式과 行動樣式으로 스스로를 轉換시키느냐가 地方自治를 經驗하지 못한 國民에게는 重要한 課題가 된다. 卽, 民主主義의 本質과 이 本質을 어떻게 國民이 體質化하느냐는 것이다.

民主主義의 本質에 관해서는 A.D. Lindsay가 指摘하는 것처럼,⁶⁰⁾ 自由와 平等이라고 할 수 있다. 民主主義의 本質이 自由와 平等이라는 命題는 우리모두가 잘 記憶하고 있는 바이다. 그러나 우리의 實際生活속에서 이를 實踐하기는 그리 容易한 일이 아니다. 그 理由는 概念의 不明確性和 傳統的 文化로 인한 生活化의 困難性때문이라고 할 수 있다. 概念의 問題는 自由와 平等의 概念은 무엇이며, 이 두 概念을 兩立시켜서 生活로 實踐할 수 있는 것인가에 관한 것이다. 傳統的 文化와의 關係는 우리의 生活樣式이 儒敎의 「仁」을 바탕으로 한 社會倫理에 의하여 規律되고 있기 때문에 文化葛藤 내지는 文化衝突로 인하여 自由·平等을 實踐하기 困難한 것이라고 할 수 있다.

59) 이러한 住民의 自治意識을 住民 스스로가 向上시키고 快適한 自然環境과 社會環境을 形成하여 住民生活의 質的 向上을 위한 努力이 先進國家에서 展開되고 있는데, 이것이 커뮤니티 (community)活動이며, 中央의 支援과 住民의 運動에 의하여 展開되어 나가고 있다. 美國에서는 1964년에 經濟機會法(Economic Opportunity Act)에 의한 「커뮤니티 活動事業」(Community Action Program)이 代表的인 例이고(西尾 勝『權力と參加』, 東京, 東京大學出版會, 1975, P.30.), 日本에서는 1969년에 政府의 國民生活審議會에서 『コミュニティー生活の場における人間性の回復』이 決定되고, 1976년에 神戶市の 『新神戶市總合基本計劃』에서 다루어진 것이 그 例이다(神戶市都市問題研究所編, 『コミュニティー行政の理論と實踐』, 東京, 勁草書房, 1980, PP.18-26.). 우리나라에서는 이에 관한 研究에 着手하지도 못한 狀態이다.

60) Alexander D.Lindsay, *The Essentials of Democracy*, Oxford University Press, London, 1929, Chap.1, cf.

自由에는 制度的인 것(liberty)과 情緒的인 것(freedom)이 있고, 消極的 意味의 自由(freedom from……)와 積極的 意味의 自由(freedom to……)가 있다. 消極的 意味의 自由는 어떠한 拘束狀態로 부터 解放되는 것을 意味하고, 積極的 意味의 自由는 어떠한 일을 選擇하고 實行하는 것을 意味한다. 이 積極的 自由의 意味에 다른 下等動物과 區別되는 創造的 思惟過程(creative reflection process)이 있다.⁶¹⁾ 哲學的으로 볼 때 人間의 本性에 本質的인 「……으로부터의 自由」로운 狀態는 前者에 屬하고, 샤르트르가 말하는 「人間은 自由意志의 產物이며, 自由選擇에 의해서 그가 現在 存在하는 곳에 存在하는 것」이라는 것은 後者에 屬하는 概念인 것이다. 政治思想史的으로는 政治的 權力으로부터의 自由를 內容으로 하는 自由權은 홉스(Hobbes)등이 말하는 「단지 拘束의 缺如」狀態를 뜻하며, 존록크(John Locke)가 말하는 「行爲者가 自身の 精神 내지 思考의 自主的 決定에 따라 特定한 行爲를 할 것인가, 아니할 것인가를 決定하는 能力」을 뜻하는 積極的 意味의 自由는 創造的 奉仕的 活動을 하는 自由權을 內容으로 하고 있다.⁶²⁾ 그래서 自由는 人間的 社會的 自由를 意味하며, 그것은 情緒的(emotional)이면서도 合理的(rational)인 自由이고, 消極的 自由(客體的 自由, 行爲의 自由)와 積極的 自由(主體的 自由, 倫理的 自由, 意志의 自由)를 意味하는 것이다.

平等思想은 이미 그리스나 로마 時代부터 主張되어온 것이다. 平等思想은 自由와 더불어 基本的 人權 觀念으로 그 基礎가 確立되게 되고, 國家와의 關係에서 萬人의 平等을 說破하게 된 것은 神의 앞에서의 平等을 教義로 한 中世의 基督教 思想에 緣由한 것이며, 특히 칼빈派의 運動에 의해서 身分과 階級的인 權力支配의 撤廢에까지 擴大되었고, 政治 및 法의 領域에서 自然法 앞에서의 萬人의 生來的 平等思想으로 轉換 發展시켜 나가게 되었다. 이러한 平等思想은 美國 버지니아의 權利章典 및 美國의 獨立宣言에서 公表되고, 佛蘭西 大革命의 人權宣言에서 宣布된 이래 各 國家에서 基本的 權利로서 憲法에 採擇되게 되었다.⁶³⁾ 그러나 平等思想은 基督教 思想에서만 있는 것이 아니라 平等界, 平等觀(萬有는 一切 平等하다는 생각), 平等心(一切 衆生에 대해서 差別하는 마음을 일으키지 않고 同等하게 愛憐하는 마음)등, 佛敎 思想에도 存在했었으나 다만 近代化 以後의 憲法에 그 思想을 基本權으로 現實化시키지 못하였을 따름이다.

自由와 平等은 人間에게만 享有될 수 있는 生來的인 것이며, 社會的 動物인 人間의 社會生活을 前提로 한다. 人間은 태어난 身體的 條件, 家庭環境, 社會環境, 文化環境등이 달라 平等하다고 볼 수 없으나 社會生活에 있어서 人間 本性을 가지고 精神的·知的으로 그 生活을 創造的으로 營爲해 나갈 수 있는 自由를 가졌다는 點에서 平等的인 것이다. 社會生

61) 佐全木斐夫 「自由」(社會科學大事典編輯委員會, 『社會科學大事典9』, 鹿島研究所出版會, 1974.), P.27

62) 趙文富外, 『地方自治와 濟州道』, 濟州地方自治研究會, 1990, P.6.

63) 田口精一, 「法の下の平等」(社會科學大事典編輯委員會, 『社會科學大事典17』, 鹿島研究所出版會, 1974), pp.55-56.

活에 있어서 構成員들 間에 自由가 束縛되면 不平等하게 되는 것이며, 그만큼 創造的 原動力이 制約을 받게 되는 것이다. 그러나 創造的 原動力이 되는 똑 같은 自由를 가졌다고 하더라도, 그 自由를 消極的 意味의 自由로 생각하여 解放感에만 陶醉되느냐, 積極的 意味의 自由로 생각하여 創造的으로 活用하느냐에 따라 그 生活은 個人的으로나 社會的으로 退步하느냐 進歩하느냐가 決定되고, 實際에 있어서는 不平等한 結果를 招來할 수도 있게 된다. 그래서 누구나 創造할 수 있는 自由를 가졌다는 點에서 平等하다 하더라도 이 自由를 어떻게 活用하느냐에 따라 平等과 不平等의 結果가 나타나며, 이것이 人間生活에 있어서의 競爭이 되는 것이다. 이러한 競爭에서 不平等하게 된 結果, 低劣한 位置에 서게 된 者는 優越한 位置를 向하여 平等을 追求하게 되고 優越한 位置에 서게 된 者는 低劣한 位置에 있는 者에게 愛憐의 情으로 도움을 주게 되는 것이 人間의 本性, 특히 創造的 自由의 힘인 것이다. 이래서 自由와 平等은 相互 모순되고 兩立할 수 없는 것이 아니라 相互 補完的인 것이다.

이러한 自由와 平等을 傳統的 文化와의 關係에서 보기로 하자. 自由의 觀念에서 볼때, 우리에게서 人間的, 情緒的, 消極的 自由의 觀念에는 親熟하지만 社會的, 合理的, 積極的 自由의 觀念에는 生疎하고 疏遠하다. 그 理由는 우리의 歷史에서 自由나 民主主義의 觀念까지도 外來語임이 分明하고 이를 生活化해서 實踐해본 것은 積極的 意味의 自由가 아니라 消極的 意味의 自由를 經驗한 것에 不過하기 때문이다. 平等의 觀念에서 볼 때에도 우리의 傳統的 文化에서는 儒敎文化의 影響을 받아 上下間의 縱的 秩序를 倫理化했지만, 契約思想의 不在, 웨어플레이(fair play)精神의 不在등으로 平等觀念을 生活化, 社會化해 보지 못했다. 意見 交換이나 會議의 過程에서 權力의 妥當 根據를 考慮하지 않고 上下關係의 權力의 背景에 의하여 支配의 意見으로 落着되는 傾向이 이와 같은 現象을 나타내는 것이라고 할 수 있다.

民主政治를 實現하는데 있어서는 權力構造나 政治制度의 民主化도 必要하지만 民主主義의 本質인 自由와 平等을 實際生活에서 實踐해 나갈 수 있어야 한다. 이러한 原理가 社會的 基盤이 될 때 밀(John Stuart Mill)이 『自由論』(On Liberty)에서 「愛國者들의 目標은 統治者가 커뮤니티(Community)에 대하여 참아야 하는 權力의 制限을 設定하는 것이며, 이는 그들의 自由에 의해서 그 權力을 制限하여야 함을 意味하는 것이다.」⁶⁴⁾라고 말한 것처럼 中央政府의 政治勸력이 Community에 대하여 스스로 權力을 抑制하게 되는 것이다. 自由와 平等의 觀念을 生活化, 社會化하지 못한 우리의 경우 어떻게 이를 實踐할 것인가가 核心的이며 本質的인 課題인 것이다. 이 課題를 解決하기 위한 最善의 方案이 地方自治임은 말할 것도 없다. 따라서 地方自治의 理想과 目標은 第一義的으로 民主主義의 本質인 自由와 平等을 生活化하고 社會化하는데 두어져야 하며, 이를 통하여 個人的

64) Stefan Collini(ed.), "John Stuart Mill, On Liberty and Writings" in *Cambridge Texts in the History of Political Thought*, New York: Cambridge University Press, 1991, p. viii.

生活과 社會生活이 創造的으로 活性化하도록 體質化 하는데 두어져야 하는 것이다. 地方自治의 發展이란 바로 이러한 狀態에 到達하는 것을 意味하는 것이며, 이러한 狀態가 國家社會 發展의 土臺가 되는 것을 말한다. 그래서 地方自治의 發展은 이러한 政治的 民主化가 이루어졌음을 意味하는 것이라고 할 수 있다.

(3) 社會經濟的 構造의 健全化와 活性化

中央과 地方間의 關係改善을 위해서는 社會經濟的 構造의 健全化와 活性化가 必要하다. 社會經濟的構造가 不安하고 混亂되면 中央集權主義를 不可避하게 한다. 그러나 中央集權主義는 國家社會의 發展에 限界가 있게 마련이므로 中央은 地方自治의 下部構造에서부터 地方自治가 發展되도록 하지 않을 수 없다. 地方自治의 發展은 地方自治團體 構成員 個人的 能力과 個人的 社會生活을 통하여 이룩하는 社會的 能力이 社會的으로 組織化되고 能率化되어 그 產出效果가 極大化되도록 하는 것이다. 다시 말해서 社會生活을 통하여 社會構成員인 個人的 能力이 向上되도록 하고, 個個人은 社會的 力量을 蓄積시켜 社會的 生産力을 向上시키도록 役割을 分擔하고 分擔한 役割의 產出效果가 統合되어 效率성이 極大化되도록 하는 것이다. 그러기 위해서는 組織社會의 單位, 個別 組織社會, 地域社會에서 各己 役割을 遂行하는 過程에서 恒常 問題를 發見하고 解決하며 改善하려는 創造的 姿勢를 갖고 創造的 效果를 올리도록 하여야 한다. 그런데 이러한 創造的 效果는 自然科學的 技術의 發達을 가져오게 하는 것만이 아니라 社會的 技術의 發達을 가져오게 하는 것도 重要視되어야 한다. 그래서 個人的으로 새로운 아이디어를 啓發하도록 하는 것도 重要하지만 集團的으로 아이디어를 啓發하고 實踐하도록 하는 것이 더욱 重要하다.

우리나라는 個人間 競爭이 甚한 結果 다른 나라에 比하여 個人的으로는 優秀하나 集團的으로는 弱하며, 個人間 資料나 情報의 獨占과 非公開에 의하여 個人的 利益을 優先視하며, 個人間 競爭도 韋어-플레이하게 이루어지는 것이 아니기 때문에 非正常的인 方法이나 正當하지 못한 方法, 他人의 弱點을 惡用하거나 社會公益을 害치는 方法, 脫法的이거나 避法的인 方法 등에 의하여 集團的·社會的 力量과 그 競爭力을 오히려 弱화시키는 傾向이 濃厚하다. 게다가 産業化, 都市化가 進展되면서 他人의 生活에 干涉하지 않은 것을 美德으로 생각하여 他人의 不幸이나 苦痛에 無關心할 뿐만 아니라 社會的 暴力이나 非理를 눈감아 버리는가 하면 反面에 感情에 치우친 나머지 罪없는 사람을 告發하는 誣告의 現象이 많은 것도 健全하지 못한 것을 나타내고 있는 것이라 할 수 있다. 그래서 公衆道德을 지킬 줄 모르고 公共用 施設이나 公共用 物을 愛用하지 못하여 公益觀이 弱한 것이 社會的 弱點으로 들어나고 있다. 여기에 더하여 國稅나 地方稅의 逋脫 橫領이 이루어지고, 社會經濟的 活動基盤이 되는 間接施設을 不實工事化하게 되어 國庫의 浪費 現象을 招來하는 浪費와 非生産的 社會基盤이 構造化되어 있다고 할 수 있다.

이러한 問題들을 指摘하여 社會經濟的 構造의 問題라고 하며 總體的 危機라고도 하고 意識構造의 問題라고도 한다. 이러한 社會經濟的 構造의 問題, 意識構造의 問題를 解決하

는 方法은 무엇인가? 그것이 中央集權主義에 의한 官僚體制의 強化라고 한다면 지금까지 나타난 病廢의 原因을 強化하고 反復하는 것이 될 것이다. 中央集權主義體制로 인한 病弊, 卽, 住民에게 社會經濟的 問題를 自律的으로 解決하도록 하는 生活態도와 能力을 育成시키지 못하고, 오히려 그 成長을 沮害했다는데에 있다면, 그 解決方法은 地方自治에 있고, 地方自治에서 追求하여야 할 方向은 自明해지는 것이다. 全國의 各 地方이 地方分權化에 의한 地方自治의 發展을 통하여 社會에 대한 自律性과 責任性이 있는 自治意識을 育成하여 社會經濟的 構造를 健全하게 하고 그 土臺위에 創造的 生産的 아이디어를 가지고 中央과 地方이 相互 協同해 나가는 社會的 基盤을 構築하도록 하는 것이다. 地方自治 發展의 歷史的 意味는 바로 이러한 것에 있는 것이다.

V. 結 論

우리나라는 地方自治의 發展에 不利한 背景과 與件을 안고 있다. 이와 關聯하여 오늘날 政治·經濟·社會·文化의 各 分野에서 여러가지 問題點이 露出되고 있다. 이러한 諸般 問題가 일어나는 理由는 中央集權主義體制下에서 物量的 經濟만을 急成長시키려 하여 왔고, 다른 모든 分野는 이에 影響을 받게 되었으며, 이러한 體制와 價値觀속에서 半世紀를 지내는 동안 意識構造도 그렇게 굳어져 왔다. 이제 中央集權主義體制나 行政主導型의 發展은 그 限界를 露出하게 되었다. 이에 地方自治의 發展은 이와 같은 矛盾들을 是正하는데 必須的인 課題로 登場하게 되었다. 그래서 地方自治의 發展이라는 課題는 單純히 地方自治 그 自體에 局限되는 것이 아니라 모든 分野에 걸친 病弊를 是正하는 万病痛治의 藥效를 期待하고 나아가 社會의 健全化와 活性化의 原動力이 되어줄 것을 期待하게 되었다.

이렇게 어려운 與件과 많은 課題를 解決할 것을 期待하여 出發한 地方自治의 展望은 平坦하지만은 않은 것이다. 그러나 地方自治의 目標을 明確히 定立하고 이 目標을 達成하는 方案을 摸索하여 着實하게 推進하면 그렇게 悲觀的인 것만은 아닐 것이다. 우선은 國家와 地方間의 關係를 制度的으로 再整備하고, 物量的으로나마 發展된 經濟의 構造를 教育和 國際的 交流를 통하여 意識改革을 推進하여 各 界에서 專門家を 輩出하고, 平等하게 政治에 參與하게 함으로서 健全하고 生産性이 높은 構造分化和 統合化가 이루어지도록 하는 것을 目標로 할 必要가 있다. 地方自治는 일단은 地域社會의 發展에 目標을 두어야지만 단순히 地域社會의 發展에만 국한하는 것이 아니라 國家社會 全般的인 發展을 目標로 하여야 하는 것이다.

우리나라의 文化構造나 意識構造로 인하여 重要하고도 어려운 課題는 서로 役割分擔을 하며 協同하는 社會統合인 것이다. 이를 위해서 小規模 集團에서부터 그 訓練을 쌓아 나가는 것인데, 初期段階에서는 地方議會와 같은 中間階層의 知識集團에서 教育和 推進프로 그램을 作成, 推進하도록 하여야 할 것이며, 이 過程에서 專門家の 도움이 必要할 것이다.

集團의 組織體內에서는 利害關係나 情緒의 交流 등에서 同質的인 點이 많으므로 協同이 이루어지기 쉬우나 異質的인 地域社會에서는 利害關係의 相衝 등으로 合意를 導出하거나 役割分擔을 통한 協同이 이루어지기 困難할 것이다. 地域社會에서는 community와 같은 基礎社會의 體制를 制度化할 必要가 있으며, 이 community에서 施行錯誤를 거치면서 訓練을 받고 經驗을 쌓을 必要가 있다.

그러나 地方自治의 發展을 위한 諸般 制度를 確立하는 것이 우리나라에서는 條例에 의해서가 아니라 法令에 의해서 이루어지게 되는 體制이므로 窮極的으로는 地方自治法 第15條를 비롯한 國家와 地方自治團體間的 關係에 관한 諸 規定을 改正하지 않으면 안된다. 이를 위해서는 各 地方議會가 協議會를 만들어 住民들을 認識시키고 住民들과 協力하여 中央의 政治舞臺에 法改正이 이루어지도록 影響力을 行使하여야 한다. 이 役割을 遂行하는 것이 住民과 地方議員들이라고 할 때 地方自治의 發展方向도 우선은 여기에 두어져야 할 것이다.