

地方自治와 地方議會議의 發展方向

趙 文 富*

〈 目 次 〉

- I. 序 論 - 地方自治를 보는 觀點 -
- II. 우리나라 地方自治의 現況
- III. 우리나라 地方自治의 發展 方向
- IV. 住民의 自治意識 昂揚과 地方議會議員의 役割增進 方案
- V. 우리나라 地方自治의 發展 展望과 課題
- VI. 結 論

I. 序 論 - 地方自治를 보는 觀點 -

地方自治의 發展에 관한 問題를 論함에 있어서는 地方自治를 보는 觀點에 따라 달라질 수 있다. 이른바 靜態的 研究과 動態的 研究에 따라 달라질 수 있는 것과 같다. 靜態的 研究은 地方自治에 관한 制度를 解說하거나 地方自治에 관한 現狀을 敘述하는데 그치게 되나 動態的 研究에 있어서는 發展의 方向이나 指標를 設定하고 制度나 現狀을 이에 接近시키도록 그 改善策을 마련하는 것이다. 前者의 경우는 그 對象을 理解하거나 研究의 實證性, 따라서 科學性이 그 長點이 되나 變動하는 動的 社會의 發展志向의 需要에 對應하지 못하는 非現實的 理論이 될 수 밖에 없다. 이에 比하여 後者의 경우는 政策科學의 性格을 띄게 됨으로서 現狀의 分析을 土臺로 未來의 指標를 設定하고 이 指標에 現狀을 接近시키는 方案을 研究하게 되는데, 政策科學의 長短點을 가지고 있다. 오늘날 發展途上國家는 물론이요 先進國家에 있어서도 社會의 急激한 變動에 따라 많은 問題들이 露出됨에 따라 이들을 解決하기 위하여 政策科學의 重要性이 그 比重을 높혀가고 있다. 發展途上國家인 우리나라에서는 地方自治의 重要性을 아무리 強調해도 지나치는 법이 없을 것이다. 그 重要性은 觀點에 따라 달라질 수 있

* 濟州大學校 法政大學 行政學科 教授

겠지만 적어도 民主主義國家의 裝飾品으로서가 아니라 相對主義的 價値(中央優越의 絶對的 價値에 대한 地方의 相對的 優越性) 내지는 國民의 基盤인 住民의 自生力增進 = 民生의 活性化를 통한 國家社會的 構造의 創造的 生動化가 그 主眼點이 될 것이다.

따라서 우리가 地方自治를 論하게 될때 動態的 觀點에서 接近하여야 할 것은 물론 地方自治의 主體를 住民에게 두어 住民의 生活能力과 自治能力을 高揚시키고 이를 土臺로 國家社會 發展의 기틀을 마련하여야 한다는 觀點에 立脚하여야 할 것이다. 그런데 우리나라에서 地方自治에 관한 이러한 研究는 全無한 狀態나 多름없다. 그래서 여기에서 試圖하는 바는 地方自治制度和 그 社會的 基盤이 되는 住民들의 社會的 自治生活를 對象으로 그 向上方案을 論議하고자 하는 것이다.

II. 우리나라 地方自治의 現況

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되어 있고, 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 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의 이러한 規定은 다음과 같은 問題點들을 內包하고 있다. 첫째로 國家와 地方自治團體와의 關係 定立에만 그 目的을 두고 있다는 것이다. 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 있다고 볼 수 있다. 둘째로 地方自治行政의 民主性과 能率性에는 關心을 두고 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 뿐만아니라 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·文化的 모든 면에서 民主的으로 發展되어야 한다.

要件데, 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 固有權說에 立脚한 것이 아니라 傳來權說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 自律性和 이를 통한 地方自治의 發展은 期待하기가 어렵게 되어 있다. 왜냐하면 住民의 自律性的 成長은 自律的이라야 하기 때문이다. 만일 住民이 地方自治의 經驗不足으로 自治能力이 모자라다거나 以北과의 對決이라는 國家的인 特殊한 事情때문에 그렇다면 이스라엘의 경우를 參考하는 것이 좋을 것이다.

2. 法制的 側面

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함으로써 그 根據를 憲法에 두게 함으로서 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 않으므로서¹⁾, 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되었스며, 重要한 條例制定權도 法律과 命令의 範圍內에서만 行使할 수 있게 하고, 法律의 委任이 없는 限 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)²⁾. 이에 대해서는 包括的 自治權 賦與의 憲法 趣旨에 反하고 他國 立法例에 없다는 理由 등으로 違憲論이 主張되고 있다³⁾. 實際에 있어서도 條例案의 提案이 議會에서 提案

1) 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.

2) 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).

3) 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,

되는 것은 18.4%에 不過하고, 執行機關에서 提案되는 比率이 81.6%나 되며⁴⁾, 執行機關의 案도 自律的으로 提案되는 것이 아니라 中央의 指針과 條例準則에 의거하여 提案되는 것으로서⁵⁾ 地方自治를 形式化하고 있는 가장 代表的인 例라 할 수 있다.

3. 政治的 權力構造

政治的 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, 카리스마의 權威主義와 軍事的 思考方式을 가진 政治家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 直間接的으로 支持한 結果에 의하여 形成되었다. 이렇게 形成된 中央集權主義的 權力構造가 長期化되면서 惰性化된 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하지 못하였다⁶⁾. 文民政府가 들어서면서 여러가지 改革을 하려고 하고 있지만 政治社會의 體質을 改革하지는 못하고 있다. 地方自治法이 改正되었다고 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 못한 것이라던가, 極少數라고는 하지만 行政公務員의 不正과 非理가 아직도 相當數에 이르고 있는 것과 같은 것은 이를 잘 말하여 주고 있는 것이라 할 수 있다.

이와 같은 現狀은 中央權力에 의한 統制가 限界에 이르게 한 것으로서, 善意를 가장한 獨裁의 出現을 可能케 한다든가, 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의 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 中 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

『行政法II』, 서울, 法文社, 1994, p.124.

4) 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.

5) 濟州道議會의 專門委員과의 面談結果 밝혀진 것임.

6) 尹天柱, 『韓國政治體系』, 서울, 서울大學校出版部, 1987, pp. 283-286.

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 類型的 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속 에 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 마련이며, 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 흔들어 무너뜨리게 됨으로서 傳統的 아노미 現狀을 일으키게 된다⁷⁾.

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 그 대로 나타나⁸⁾ 選舉意識이나 政治意識에 合理主義的 要因보다는 血緣地緣學緣等, 感情的 要因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 人間關係로 인한 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보다는 下向式 構造의 政治意識을 보다 自然스럽게 생각하게 된다. 그래서 上下間의 會議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하게 되고⁹⁾, 橫的 關係에서의 會議의 경우 政治權力的 權威에 가까운 편이거나 情的으로 가까운 편 의견에 同調함으로서 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으로 對立하여 自己의 意見과 主張을 絶對化하게 되고 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된다¹⁰⁾.

7) 教育水準이 높거나 20代의 젊은 層은 政治적으로 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.

8) Ibid., pp.63, 305-306. 尹天柱, op.cit., pp. 291-294.

9) 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.

10) 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.

III. 우리나라 地方自治의 發展 方向

우리나라는 지금 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 定立과 같은 것이다. 이를 위해서는 各 個人의 能力을 最大限 啓發하도록 하면서 社會的 構造의 能率性을 確保하는 것이 必要하고 이러한 個人과 社會의 能率性을 確保하도록 하는 最善의 方案이 地方自治를 發展시키는 것이라고 할 수 있다. 따라서 地方自治 發展의 方向은 다음과 같은데 있다고 할 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 것이다. 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 觀念의 이기 쉽기 때문에 間接的 效果밖에는 期待하기 困難하다. 우리에게 必要한 것은 社會統合으로서의 個人的 能力의 社會的 結集力이 社會를 發展시키고 國家를 發展시키며, 人類社會에 貢獻할 수 있는 組織的 能力이며, 地方自治야 말로 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 地方自治를 통해서 이루어 져야 하고 地方自治의 發展은 곧 必要한 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 發展途上國家의 過渡期的 現象에서는 中央에서 權限과 權利가 먼저 주어져야 하는데, 주는 쪽의 姿勢가 重要하다. 오늘날도 극히 少數이기는 하지만 住民의 自治意識의 未成熟과 이로 인한 自治能力의 未熟을 理由로 地方自治의 時機尙早論을 펴는 者가 있는가 하면, 制限的 實施論을 펴는 者가 적지 않다. 그래서 地方議會의 權限을 制限한다든가, 住民의 權利를 最小化하려는 傾向이 많다. 그러나 그러면 그럴수록 中央에 대한 抵抗 내지는 競爭을 하거나¹¹⁾ 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를 行使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인 現實에서 權限과 權

11) 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年の 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.

利의 行使는 社會的 歷史的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 先行되지 않으면 안된다. 따라서 權限이나 權利는 現實的 水準보다 나추어 주느냐, 높혀서 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.

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 주어진 權利와 權限을 發展志向的으로 行使하지 못하는 것도 重要的 要因 中の 하나이다. 그래서 中央에서는 住民의 權利意識과 權利行使能力의 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 탓한다¹²⁾. 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 移讓하고 地方은 期待效果 以上の 權限行使를 할 수 있어야지만, 그렇지 못할 경우의 實質的인 損失과 責任은 地方이 直接的으로 지게 되므로 地方 스스로의 自治意識 涵養과 地方自治 發展이 바람직 하다. 또한 自治意識은 被動的으로 形成되기도 하나 自律的으로 形成, 成長하는 것이 보다 有效한 때문이기도 하다¹³⁾.

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하고자 하는 가장 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의 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 없

12) 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.

13) 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 生活的 質的 向上을 위한 努力이 先進國家에서 展開되고 있는데, 이것이 커뮤니티(communitiy)活動이며, 中央의 支援과 住民의 運動에 의하여 展開되어 나가고 있다. 美國에서는 1964年에 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 1969年에 政府의 國民生活審議會에서 「커뮤니티 生活의場における人間性的回復」이 決定되고, 1976年에 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, 「커뮤니티 行政의 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.

다. 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 갖추어지고, 地方自治團體를 構成하는 主體인 住民이나 地方議會議員이 民主主義에 立脚한 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 수가 없으며, 政治의 民主化도 이룩할 수가 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에서 어떻게 脫皮하여 民主主義的인 思考方式과 行動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은 무엇이며, 國民이 이 本質을 어떻게 體質化하느냐는 것이다.

民主主義의 本質에 관해서는 A.D.Lindsay가 指摘하는 것처럼¹⁴⁾, 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과 傳統的 文化때문이라고 할 수 있다. 概念의 問題는 自由와 平等은 그 概念은 무엇이며, 이 두 概念은 兩立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 인한 것이라고 할 수 있다.

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 것과 같은 것을 意味하고, 積極的 意味의 自由는 어떠한 일을 選擇하고 實行하는 것과 같은 것을 意味한다. 이 積極的 意味의 自由에서 人間에게는 다른 下等動物과 區別되는 創造的 思惟過程(creative reflection process)이 있다¹⁵⁾. 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 後者に 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의 概念은 홉스(Hobbes)등이 말하는 「단지 拘束의 缺如」狀態를 뜻하며, 존·록크(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 있다¹⁶⁾. 그래서 自由는 人間的 社會的 自由를 意味하며, 그것은 情緒的(emotional) 合理的

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

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

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

(rational) 自由를 意味하고, 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에 까지 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 되었다¹⁷⁾. 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 때문이다.

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한 것이다. 社會生活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 똑같은 自由를 가졌다고 하더라도, 이 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되므로 實際에 있어서는 不平等한 結果를 招來할 수도 있게 되는 것이다. 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 볼 때, 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

17) 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.

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 儒敎文化的 影響을 받아 上下間의 縱的 秩序를 倫理化했지만, 契約思想의 不在, 웨어-플레이(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 權力的 妥當 根據를 考慮하지 않은 上下關係의 權力的 背景에 의하여 支配의 意見으로 落着되는 傾向이 많은 것은 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. 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 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가 發展되었다 함은 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

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이 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 하여야 한다. 다시 말해서 社會生活을 통하여 社會 構成員인 個人的 能力이 向上되도록 하고, 個人 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 統合化되어 效率化가 極大化되도록 하여야 한다. 그러기 위해서는 組織社會의 單位, 個別 組織社會, 地域社會에서 各己 役割 遂行 過程에서 恒常 問題를 發見하고 解決하며 改善할려는 創造的 姿勢를 갖도록 하고 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 웨어-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 오

히려 弱化시키는 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 것이라고 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하려 하지 못하여 公益觀이 弱한 것이 社會的 弱點으로 들어나고 있다. 여기에 더하여서 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하게 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하는 方法은 무엇인가? 그것이 中央集權主義體制로 인한 病幣, 卽住民에게 社會經濟的 問題를 自律的으로 解決하도록 하는 生活態度를 育成시키지 못하고 오히려 그 成長을 阻害했다는데에 있다고 하면, 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 地方自治를 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 相互 協同해 나가는 社會的 基盤을 構築하는 것이다. 地方自治 發展의 歷史的 意味는 바로 이러한데에 있는 것이다.

IV. 住民의 自治意識 昂揚과 地方議會議員의 役割增進 方案

1. 住民의 自治意識 昂揚 方案

(1) 地方自治의 理念과 自治意識의 重要性

1980年代의 中半부터 보다 加熱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 社會主義的 性向과 이데올로기를 超越한 民族主義的 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 現實이나, 國益을 絶對的 名分으로 하여 權力을 휘둘르는 國家主義(statism)의 現實이나, 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 있다고 하나 우리 國民의 意識에는 달라진 것이 없을 뿐만 아니라 爲政者나 識者들 間에도 이에 대한 옳바른 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의 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지울 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지울 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 두어져야 할 것이다. 地方自治에서 自治意識이 重要한 意味를 갖게 되는 理由도 바로 여기에 있다.

(2) 住民의 自治意識 昂揚 方案

文民政府에서는 新韓國 創造를 외쳤고 改革을 하려 했다. 그래서 「윗물맑기」 運動을 展開했다. 이는 國民意識 改革의 必要性을 認識한 것 같기도 하고 그렇지 않은 것 같기도 하다. 왜냐하면 國民意識 改革의 方法이 疑問스럽기 때문이다. 識者層의 多數는 教育을 닦하고 教育的인 方法에 의하여 國民의 意識을 改革할 것을 主張한다. 위로부터의 改革이나 教育을 통한 改革方案이 全的으로 틀렸다는 것은 아니나, 이러한 方法은 間接的인 手段은 될지언정 直接的인 手段은 될 수 없다. 왜냐하면 國民의 生活과 멀리 떨어져 있는 上層部의 改革이나 教室에서 聽覺을 刺戟하는데 不過한 教育을 통한 改革은 意識改革의 初步的 段階에 不過한 牧歌的 方法이기 때문이다. 또한 意識은 實踐의 行爲가 隨伴될때 改革이 이루어졌다고 보는 것이며, 蓋然的 認識의 水準에 머물르는 것을 意味하지는 않기 때문이다. 위로부터의 改革이나 教育을 통한 改革은 그 蓋然性을 附與하는데 不過하다. 그래서 意識改革은 生活의 現場에서 體驗을 통하여 이루어지는 것이 效果의이고, 地方自治를 통한 意識改革이 이러한 方法이 되

는 것이며, 地方自治 또한 自治意識으로의 改革을 必須的 要件으로 하는 것이다.

住民의 自治意識은 生活의 現場에서 地方自治의 體驗을 통하여 改革되고 昂揚되는 것이다. 그래서 住民의 自治意識을 昂揚시키는 方案으로서는 다음과 같은 것을 들 수 있다.

첫째로 地方分權化에 따른 地方自治制를 實施하는 것이다. 制度의 持續的 實施는 意識을 改革하기 때문이다. 現實의 水準에 맞지 않은 制度의 實施는 當分間 混亂을 가져올 수 있고 施行錯誤를 일으킬 수 있으나, 그렇다고 하여 地方自治制를 實施하지 않고 自治意識을 昂揚시킨다는 것은 緣木求魚나 마찮가지이다. 그러나 地方自治制의 實施가 住民의 自治意識 昂揚을 위한 必要條件이긴 하지만 必要充分條件은 못된다. 그래서 單純한 地方自治制의 實施가 아니라 地方自治制와 더불어 住民의 自治意識 昂揚을 위한 制度도 동시에 講究되어야 한다. 이러한 制度의 實施에 그쳐서는 안되고, 이 위에 더 나아가서 諸般 制度의 實施와 더불어 自治意識의 昂揚을 위한 諸般 措置가 講究되어야 한다. 例를 들면 地方自治에 대한 教育과 先驅者의 役割을 遂行할 指導者의 養成, 自治意識 昂揚을 위한 모델地區의 設定, 커뮤니티의 實施, 등과 같은 것을 들 수 있으나 이에 대해서는 前述한바 있다. 이는 制度와 現實間의 乖離를 메꾸기 위한 努力임과 동시에 混亂을 防止하고 施行錯誤를 最少化하기 위한 努力이라고 할 수 있다.

둘째로 地方自治에 관한 教育의 實施를 들 수 있다. 우리나라의 大多數의 國民은 물론 識者層이라고 하더라도 아직도 地方自治에 관하여 잘 모르는 것이 그 實情이라고 하 수 있다. 地方自治에 관한 認識 水準을 分流해 보면, ① 地方自治를 地方議員이나 地方自治團體의 長을 選出하고 地方議會가 住民을 代表하여 條例를 制定하며 自主財源에 의하여 運營되는 것으로 認識하는 水準, ② 地方自治制를 效率的으로 運營하기 위하여 住民의 自治意識이나 自治能力이 必要하다고 認識하는 水準, ③ 어떻게 地方分權化를 이루고 自主財源을 어떻게 擴充하며, 住民의 自治意識과 自治能力을 어떻게 向上시켜 住民으로 하여금 自律的이며 責任性있는 地方自治를 運營하도록 할 것이냐를 理解하는 水準, 등으로 나누어 볼 수 있다. 우리나라의 實情은 ①의 水準이 大部分이고, ②의 水準에 이른 國民은 그리 많지 않으며, ③의 水準에 이른 者는 地方自治를 專攻한다는 學者를 包含해서 거의 없다고 해도 過言이 아닐 것이다. 이러한 實情下에서 地方自治를 研究하며 教育하는 것이 絶對的으로 必要한 것이다. 그러나 이에 관한 教育은 講壇式 教育과 並行하여 現場教育이라야 하며, 現場教育을 擔當할 者는 地方議員이 가장 適合하다. 또한 教育은 教育者의 熱意에 못지 않게 被教育者의 熱意와 姿勢가 더욱 重要하고, 住民의 自覺이 必要한 것이며, 여기에 住民의 自律的인 努力이 必要하게 되는 것이다.

셋째로 住民의 自律的인 努力이 必要하다. 이를 위한 몇가지 方案을 들어 보기로 한다.

① 能動的인 姿勢:住民의 自治意識을 昂揚시키기 위해서는 住民들 스스로가 惰性的이며 被動的인 姿勢에서 果敢히 脫皮하여 能動的인 姿勢로 變身하여야 한다.

② 動機賦與:姿勢의 能動化를 위해서나 意識改革의 推進을 위해서나 이에는 強力한 動機賦與가 先行되어야 한다. 이러한 動機賦與는 國際的 競爭力과 같은 外壓, 民間相互間, 大學相互間的 國際的 交流와 같은 對外的 刺戟¹⁸⁾, 中央政府나 地方行政에 의한 支援의 限界 露呈, 등과 같은 外的 要因에 의하여 이루어질 수도 있지만, 이때에도 內的 要因인 住民의 自覺이 隨伴되어야 하는 것이다. 內的 要因으로서 이러한 自覺 外에 個人的인 營利慾과 社會的인 合理主義의 作用에 의한 實踐的 意志의 形成을 들 수 있을 것이다.

③ 主體的 自由의 享有:前述한 바와 같이 主體的 自由는 積極的 自由, 倫理的 自由, 意志의 自由를 意味하는 것으로서 人間의 創造的 能力의 源泉이 되는 것이다. 이러한 主體的 自由에는 主體性과 創造性外에도 積極性과 公益的 倫理性 및 意志力이 그 本質이 되는 것이다. 따라서 主體的 自由를 享有하게 되면 地域社會의 發展과 地方自治의 發展을 위해서 現實的 問題點을 發見하여 積極적으로 이를 改善하고 必要에 따라 改革하려는 意志가 發動되게 된다. 그런데 問題는 우리나라의 現實에서 어떻게 主體的 自由를 享有하도록 할 것인가이다. 이를 위해서는 첫째로 日常生活가운데에서 公益觀을 發揮하도록 하는 것이고, 둘째로 每事에 疑問을 갖고 問題點을 發見, 이를 是正하려고 努力하도록 하는 것이며, 셋째로 進取的 氣像을 가지고 外部에 눈을 돌려 情報과 技術을 獲得하고, 이와 比較하여 冷徹하게 自己審査를 하면서 自己革新을 實踐하려는 強韌한 意志力을 育成하는 것이 必要하다. 넷째로 社會의 公益을 위한 倫理意識은 言行의 結果 社會에 대한 責任意識을 隨伴하게 되므로 未來에 나타날 結果를 豫測하고 이에 대한 事前責任을 痛感하는 生活習性を 기르도록 해야 한다.

④ 自律性的 提高:自治란 自己의 意思가 自己의 行爲를 統制할 能力, 즉 意思를 行爲로 具現할 수 있는 能力을 말한다. 自治의 要素는 前述한 바와 같이 自律과 自己統治이다. 集團이나 共同社會(community)의 自治에서는 外界와의 關係에서의 自律로 完結되는 것이 아니라 內部에 있어서의 自己統治가 解決을 要하는 커다란 課題가 된다. 個人的 自律에 맡겨도 될 私的 領域과 集團으로 解決하여야 할 公共的 領域으로 나누어지는 集團이나 共同社會에 있어서는 우선 私的 領域과 公共的 領域의 境界를 定하여, 個人的 自律과 集團의 自律을 調整하는 規準을 定立하고, 다음으로 公共的 領域 그 自體를 規律하는 規準을 定立하여야 한다¹⁹⁾. 이러한 規準의 定立方式에는 獨裁制, 寡頭制, 民主制가 있는데, 民主制에서는 集團生活의 規準을 定立하는 방식이 構成員의 參加와 同意下에 行해지게 되며, 集團의 公共意思가 構成員 個人 意思

18) 佐藤 竺, 「地方自治の自立化と國際化」(韓國地方自治學會濟州支會外, 「地方自治의 自律化와 國際化」, 國際學術大會 發表論文, 1994), p.29.

19) 西尾 勝, 「行政學의 基礎概念」, op.cit., p.374.

의 合成이라고 觀念되었을 때 自治가 있다고 할 수 있다. 그런데 集團에는 恒常 利害關係가 對立되어 있으며, 共同社會는 諸 集團의 利害가 對立되어 있는 包括的 地緣社會로서 諸 利害의 對立을 調整하고 統合하여야만 한다. 이러한 調整-統合過程에서 被支配의 意見에 대한 支配的 意見이 생기게 되나, 自己統治는 이러한 支配-被支配關係의 成立을 前提로 하면서 支配者와 被支配者를 同一化하려는 政治原理가 必要하게 되는 것이다²⁰⁾.

以上과 같은 政治原理에서 自律이 成立하고 安定的인 것이 될려면 一定한 制度的 保障이 있어야만 한다. 첫째로 一定한 範圍와 程度를 가진 自律的 領域을 劃定하는 客觀的 룰(rule)이 確立되고, 自律的 領域을 侵犯할 可能性이 있는 他者의 行爲에 制約이 加해져야 한다. 둘째로 自律的 領域의 範圍를 둘러싸서 紛爭이 發生했을때는 위의 룰에 따라서 이를 裁定하는 裝置가 確立되어야만 한다. 셋째로 他者로 부터 룰에 違反되는 不當한 侵犯이 있었을 때에는 이를 排除시킬 수 있는 權利가 確立되어 있지 않으면 안된다. 그래서 集團이나 共同社會의 構成員은 自身の 自律을 保障받고 維持하기 위한 制度的 保障의 形成과 運營에 參加하고, 이 過程을 統制하는 權能을 갖고 있어야만 한다²¹⁾.

그런데 이러한 權能은 形式的인 것이 아니라 實質的인 것이라야 하므로 構成員間에 讓步와 妥協에 의하여 合意를 이루고, 現實的·未來志向의 判斷을 할 수 있는 實質的 能力이 있어야 한다. 이러한 能力은 知識과 經驗의 所産이라고 할 수 있으므로 反復的 持續的으로 知識과 經驗을 蓄積할 수 있도록 하여야 한다. 여기에서 自治意識의 昂揚은 主體의 自由를 前提로 創意力의 根源이 存在하는 自律性과, 이 自律性을 통한 創造性의 提高를 必須的 課題로 하게 된다. 그래서 住民들은 可能한 限 모든 問題를 스스로 解決하려고 努力하여야 하고, 地方議員과 같은 指導的 位置에 있는 者는 問題를 地方政府나 中央政府에 가져가서 解決해주는 것보다는 住民들로 하여금 問題의 事案을 스스로 發見하여 可及的이면 住民들 間에 스스로 協議하여 解決하도록 하는 것이 바람직 하다.

⑤ 責任性의 提高: 責任性을 提高시키기 위해서는 먼저 責任의 概念이나 그 意味를 把握하는 것이 重要하다. 責任論에는 政治的 責任論, 法的 責任論, 行政的 責任論이 있을 수 있는데, 住民의 自治意識과 關聯시킬 때는 地域社會의 發展이라는 歷史的 責任論의 觀點을 考慮하여야 할 것이다. 왜냐하면 當代의 地域社會에 대한 關係는 次世代에 影響을 미치기 때문이다. 責任의 論理는 원래 他者와의 關係에서 發生하는 것이며, 責任의 主體, 責任의 相對方, 責任의 對象과 基準, 責任의 程度가 論議 되어야 한다. 自己가 自己에 대하여 責任을 진다는 것은 客觀性이 缺如되는 것이라고 할 수 있고, 漠然하고 無限한 責任은 그 責任을 물을 수 없기 때문이다. 中國의 古典에 의하

20) Ibid., pp. 374-375.

21) Ibid., p.375.

면 責任이라는 말은 帝王과 그 任員과의 關係에서 發生하여 帝王이 任員을 處罰하는 데에서 完結되는 것으로 되어 있다²²⁾. 民事關係에 있어서는 本人과 代理人間的 關係에서 發生하게 되는데, 委任者에 대한 受任者의 任務的 責任, 指令者에 대한 應答者의 應答 責任, 問責者에 대한 辨明者의 辨明 責任, 制裁者에 대한 受難者의 受難 責任이 그것이며, 이 네개의 局面은 循環的 cycle을 形成한다고 한다²³⁾.

그런데 兩 當事者間에 責任關係가 成立하려면 自律性を 前提로 하여야 하는 것이며, 單純히 上下關係에서 下部의 上部에 대한 受動的 責任이나, 또는 受任者의 委任者에 대한 受動的 責任關係만이 아니라, 對等한 關係에서의 責任이나, 또는 下部에 대한 上部의 責任도 있을 수 있기 때문에 能動的 責任도 考慮되어야 하며²⁴⁾, 이러한 能動的 責任은 結局 歷史的 責任으로 歸結될 것이다. 그래서 이러한 能動的 責任이야말로 社會에 대한 責任, 歷史에 대한 責任이 되는 것이므로 發展의 要素로서 重要視되어야 할 것이다. 住民의 自治意識에 이를 代入하면 支配者(代表者·提案者·決定者·執行者)의 被支配者(選出者·贊成者·同意者·被執行者)에 대한 關係로 볼 수 있으며, 支配-被支配同一化의 原理에 따라 役割遂行에 相應한 能動的 責任이 存在하게 되며, 窮極的으로는 그 地域社會의 發展에 대한 歷史的 責任이 存在하게 되는 것이다. 따라서 住民들은 當代에서 生活하는 者들 間的 關係에서 責任을 느껴야 함은 물론 當代의 執行結果가 다음 世代에 影響을 미치게 된다는 것을 勘案하여 다음 世代에 대한 當代의 責任을 考慮하여야 할 것이다.

責任性を 提高시키기 위해서는 첫째로 自律성이 前提되어야 한다. 前述한 바와 같이 自律성은 主體的 自由에 緣由하는 것이고, 自由의 主體는 社會關係의 主體를 意味하는 것이므로 社會關係에서 責任의 主體가 되는 것이다. 問題는 이러한 社會關係를 認識하지 못하는 데에 있다고 할 수 있다. 그 原因은 政治體制가 形成한 文化體制에 있다고 할 수 있으므로 責任意識의 隨伴을 必須的 要件으로 主體的 自由의 風土가 造成되는 政治體制로 變形시키는 것이 바람직 하다. 그러나 自律성은 能動的 內的 要因에 의해서 形成되는 것이기 때문에 內心에서의 自覺과 實踐的 意志가 그 核心的 源泉이 된다고 할 수 있다. 둘째로 모든 意識形成이 그러한 것처럼 責任性도 經驗法則의 所産이라고 할 수 있다. 이러한 經驗은 外的 要因과 內的 要因에 의하여 이루어진다고 할 수 있다. 外的 要因으로서 는 우선 教育에 의한 認識과 이를 통한 經驗을 들 수 있다. 教育에 의한 觀念的 認識도 重要하지만 여기에서도 能動的인 自覺과 實踐的 意志가 重要하다. 다음으로 制度에 의한 助長과 制裁를 들 수 있다. 말하자면 制度的으로 責任性이 강한 者는 利益을 받고 責任을 回避하는 者에게는 制裁를 加하도록 하는

22) 足立忠夫, 「責任論と行政學」(辻清明他編, 「行政學講座」第1卷, 東京, 東京大學出版會, 1976), pp. 226-227.

23) Ibid., pp. 227-237.

24) 西尾勝, 「行政學の基礎概念」, op.cit., pp. 351-352.

것이다. 마지막으로 社會的 評判을 加하는 것이다. 責任性이 강한 者에게는 社會的으로 높히 評價되고 社會的 龜鑑이 되도록 하여 社會的 利益을 받게 하는 것이며, 責任을 回避하는 者에게는 이를 批判하여 社會的으로 埋葬시키는 등으로 社會的 損失을 보게 하는 것이다. 內的 要因으로서는 먼저 誘引(incentive)과 動機(motivation)가 形成되어야 한다. 즉 責任性이 강한 경우에 社會的으로나 歷史的으로 利益을 받게 되고 그 反對인 경우 損失을 본다는 것, 그래서 社會的으로 信用을 얻는다든가, 名譽를 얻는다는 강한 動機가 形成되어야 한다. 다음으로 이러한 結果의 利害得失이 現在의 苦痛이나 投資를 克服할 價値가 있다고 判斷하여 忍耐와 勇氣를 가지고 實踐하도록 하는 것을 들 수 있다. 마지막으로 利害得失이나 目的과 關係없이 責任을 다하는 것, 그 自體를 즐거움과 幸福한 것으로 생각하는 價値觀이 必要하다. 責任을 다하는 過程의 苦痛은 쓰나 그 結果의 果實은 人生으로서의 最善을 다한 것으로 滿足해 할 수 있는 價値觀이 그 代價가 되도록 하는 것이다. 이는 곧 生을 拋棄(love of death)하지 않고 生을 사랑(love of life)²⁵⁾한 代價로 그 自體를 滿足해 하는 것이다.

2. 地方議會 議員의 役割增進 方案

地方議員의 役割은 外的 要因(制度的 狀況的 要因)에 의한 被動的 役割과 內的 精神的 要因에 의한 能動的 役割로 나누어 볼 수 있다. 制度的 狀況的 要因과 精神的 要因과의 關係는 前者가 後者에게 影響을 미치기도 하지만 그 逆도 成立 한다. 우리나라의 現實에서는 前者가 優先되어야 하겠지만 巨視的 長期的 眼目으로 볼 때에는 後者가 重要하다. 後者에 의하여 前者를 改善해 나가는 것이 바람직하기 때문이다. 制度的 要因은 地方分權論과 關聯하여 第一章에서 다루었고, 狀況的 要因中 重要한 變數가 되는 住民의 自治意識에 관해서는 前節에서 다루었다. 그러므로 本節에서는 以上の 두가지 要件 充足을 前提로 하여 議員의 內的 要因이 되는 精神的 要因을 中心으로 住民과의 關係에서 能動的 役割增進 方案에 관하여 다루어 보기로 한다.

(1) 能動的 役割者로서의 責任意識

議員은 住民에 의하여 選出된 住民의 代表者로서 地域社會의 發展을 통한 住民의 福祉增進에 이바지하여야 할 責任이 있다. 議員이 消極的 被動的 役割을 하느냐, 積極的 能動的 役割을 遂行하느냐는 그가 갖는 責任意識의 強度如何에 달려있다. 즉 單純히 選出者로서 또는 住民을 代表한다는 法的 義務로서 느끼느냐, 아니면 自己의 全生涯가 걸려 있고, 子孫代代에까지 影響을 미치는 問題라고 判斷하느냐에 따라 그 責

25) 社會心理學者 Erich Fromm은 社會的 症候를 Syndrome of Decay와 Syndrome of Growth로 나누고, 첫째의 判斷基準으로 「死의 사랑(love of death)」과 「生의 사랑(love of life)」을 들고 있다. Erich Fromm, *The heart of Man : Its Genius for Good and Evil*. New York, Evanson, and Harper & Row, Publishers, 1964, p.37.

任意識의 強度가 달라질 것이고, 議員으로서의 身分이 單純히 個人이나 家門의 名譽로 생각하느냐, 아니면 地域社會 發展의 歷史에 記錄될 業績을 남겨야 한다는 使命感을 갖게 하느냐, 에 따라서 責任意識의 強度如何가 달라질 것이며, 이 責任意識의 強度如何에 따라 議員으로서의 役割遂行의 態도와 活動動機가 左右될 것이다.

意識의 強度가 動機의 強度를 決定하고 動機의 強度가 推進力의 強度를 決定하는 것으로 본다면, 地域社會의 發展과 地方自治의 發展을 위한 노하우도 獲得하려고 努力할 것이라는 假說은 成立할 것으로 본다. 그래서 地域社會의 發展에 대한 強力한 責任意識은 地方分權化를 위한 推進方案도 摸索하게 될 것이고, 住民의 自治意識 昂揚方案도 摸索하게 될 것이며, 地域社會의 發展이나 地方自治의 發展을 위한 方案도 摸索하게 될 것으로 본다. 責任感이 強하다면 結果에 대한 責任을 느낄 것이기 때문에 未來의 結果에 대한 豫測도 하게 될 것이고, 結果에 이르는 過程으로서의 方案에 대한 合理性 分析도 하게 될 것이다. 또한 이러한 目的合理性和 手段合理性²⁶⁾을 分析하기 위한 情報과 資料의 收集, 새로운 技術의 導入, 試驗過程을 거친 確認등이 이루어질 것으로 본다. 그런데 이러한 過程의 推進은 혼자서 獨走할 수도 없거니와 해서도 아되고, 住民들과 共有해야 한다.

過去의 우리나라에서는 위로부터의 改革이 推進되었다. 強力한 開發獨裁體制에 의하여 地域開發을 推進했다. 그 結果 明白한 構造變化和 行政哲學의 根本的 變化가 있었다²⁷⁾. 그런데 그 構造變化和 行政哲學의 變化에는 明暗이 있었다. 經濟的인 면에서의 外形的 物量的인 構造變化요 確認行政에 의한 手段的 執行哲學에 不過했다. 이는 곧 目的合理性은 물론 手段合理性도 考慮되지 못한 結果로 나타났다. 自律性和 責任성을 缺如시킨 下向式 開發의 限界點을 露示시킨 것이었다. 이제 우리에게 남은 課題는 住民에게 自律性和 責任성을 심어줌으로서 形式的 構造變化가 아니라 實質的 構造變化를 이룩하도록 하는 것이요, 中間階層은 單純한 執行을 위한 手段的 道具가 아니라 풀뿌리인 住民들에게 創意力을 통한 自生力을 키울 수 있는 役割로서의 機能主義的 哲學이 確立되어야 한다. 이제 그 役割을 할 中間階層이 公務員이 아니라 議員들이고, 行政이 아니라 自治인 것이다.

26) 웨버(Max Weber)는 目的合理的(zweckrational)인 行爲의 理解가 「理解社會學」의 中心的 위:侈를 차지한다고 보고 있는데(W.L. 404, 408f, 412f., W.u.G. 3.), 明確한 目的을 가진 行爲는 當然히 「手段(Mittel)」에 대한 明確한 客觀的 認識을 前提로 하여, 行爲의 主體는 이러한 目的을 達成하기 위해서는 그에 相應한 各各의 手段을 動員하면 거기에 따른 結果가 期待되는 것으로 생각되어, 自己의 行爲를 「經驗의 規則(Erfahrungsregel)」에 의해서 合理化하게 된다고 한다. 金子榮一, op.cit., pp. 90-91.

27) Il Sakong & L.P.Jones, *Govrnment, Buisness and Entrepreneurship in Economic Development : The Korea Case*, Harvard Institute for International Development, 1981, 韓國經濟開發研究院譯, 「經濟政策과 政府 및 企業家の 役割」, 韓國經濟開發研究院, 1986, p.469.

(2) 政治的 役割의 增進

住民들은 議員들에게 行政監視의 役割을 期待하는 것이 아니라 地域社會 發展을 위한 役割을 期待한다²⁸⁾. 그런데 地方議員들은 國會議員들의 行態를 模倣하여 住民들과의 關係나 地域社會의 發展을 爲하려고 하는 것보다는 行政監視의 役割에 보다 많은 頻度を 두고 있다. 地域社會 發展을 위한 役割은 政治的 役割을 必須的 要件으로 한다. 그것은 對中央關係에서도 그렇지만 對住民關係에서도 그렇다. 우선 對中央關係의 政治的 役割부터 살펴보기로 하자. 中央關係에서 地方議員의 役割을 阻害하는 重要한 要因으로는 크게 두가지를 指摘할 수 있다. 하나는 關係 諸 法令으로 인한 條例制定權의 制約이요, 다른 하나는 內務部에 의한 行財政的 統制이다. 그러면 條例制定權의 範圍를 擴大하기 위해서나 內務部의 統制에서 벗어날 수 있는 方案은 무엇일까. 中央과의 關係에서 全國의 各 地方議會가 議長協議會等 聯合體를 構成하여 住民들의 힘을 背景으로 中央에 政治的 壓力을 加하는 것이다²⁹⁾. 全國의 各 住民은 大統領을 選出하고 國會議員을 選出하는 有權者임과 동시에 壓力團體이다. 그런데 對中央關係의 政治的 鬭爭을 審判하는 者는 이제 言論과 憲法裁判所뿐이다. 그래서 이들 審判者의 判決에 有利한 主張을 하여야 하는데에 政治的 合理化 내지는 合憲的 政治活動이 必要하게 된다. 따라서 地方議員들의 政治的 水準을 높여야 할 必要性이 여기에 있게 된다.

政治的 水準의 高揚은 對中央關係에서만 必要한 것이 아니라 對住民關係에서도 그 呼應을 얻기 위하여 必要한 것이다. 그래서 다음으로 對住民關係에서 살펴보기로 하자. 住民들의 自治意識 昂揚은 그만큼 地方議員의 役割을 效果있게 增進시키는데 도움이 되지만 政治的 接近과 合理的 커뮤니케이션을 보다 容易하게 한다. 그러나 住民의 地方自治意識 昂揚이 어려운 경우에 議員의 政治的 役割이 더욱 重要하게 된다. 住民의 自治意識 昂揚을 위한 役割自體가 政治的 役割이라고 할 수 있기 때문이다. 가령 住民들이 地域社會의 發展을 願할 경우에도 地域利己主義나 集團的 利己主義에 의하여 合意가 잘 이루어지지 않기 때문에 이를 調整하고 合意에 이르도록 하는데 水準 높은 政治的 役割이 要請된다. 또한 地域社會의 發展을 願하면서도 住民들 스스로 投資하거나 經營하려고 하지 않고, 外地人이 投資하여 利益을 取하는 것은 反對하며, 政府가 投資하는 것은 歡迎하는데³⁰⁾. 이러한 경우 地方議員이 住民들로 하여금 投資를 하고 經營에 參加하고 그 利益을 享受하도록 하는데 水準 높은 政治的 役割이 必要한 것이다. 그러는 가운데 關係 諸法令이나 內務部의 統制가 地域社會 發展에 障礙

28) <表I-6>, <表I-11>, <表I-13>, <表I-14> 參照.

29) 이번의 地方自治法의 改正은 全國 廣域自治團體議長協議會에서 條例制定權의 擴大등을 主張하는 決議文이 1993年 10月17日에 紙上에 發表된 것이 間接的인 效果가 있었던 것으로 볼 수 있다. 第一章 註21) 參照.

30) 北濟州郡 西部地域 住民과의 面談 結果 나타난 것임, 第二章 註48) 參照.

要因이 된다면, 그 理由를 說明하여 納得시키고 함께 힘을 합하여 中央에 대한 政治的 鬭爭에 同參하도록 하는 것이다. 그래서 平素부터 住民들로 하여금 地方議員을 信賴하도록 하고 總選이나 大選에 影響을 미칠 수 있는 政治的 基盤을 形成해두는 것이다. 이 過程에 있어서도 地方議員들은 情緒的 利己主義에 埋沒되어 有權者에게 이끌려 가느냐, 아니면 住民으로 하여금 政治的 力量을 發揮할 수 있도록 住民들을 政治的으로 先導하느냐는 것을 議員은 選擇해야 하는 것이며, 議員의 政治的 役割이 增進되었을 때 選擇하는 것은 말할 것도 없이 前者가 아니라 後者인 것이다.

議員의 役割 增進을 위해서는 中央關係에서의 與件만을 방패의 口實로 삼아 無事安逸한 姿勢만 취하지 말고 積極的으로 政治的 力量을 發揮하겠다는 積極的 姿勢를 갖는 것이 우선 重要하다. 다음으로 政治教育을 받아 政治的 識見을 높히는 것도 重要하지만, 住民들과 자주 接觸하며, 住民들의 意見을 傾聽하고 問題點을 發見하여 그 解決策을 熟議하는 것이 보다 重要하다. 問題解決을 위해서는 比較研究나 事例研究와 같은 것도 必要하다. 그러기 위해서는 他 地方議員과 隨時 情報를 交換하고 事例研究를 위한 合同세미나를 開催하는 것도 必要할 것이다. 外國 研修의 機會를 利用하는 경우도 事前知識을 갖고 이쪽에서 必要한 情報나 知識을 얻을 수 있도록 하여야 할 것이다.

(3) 制度的 制約 要因의 打破

制度라고 할 때에는 法的制度和 社會的 制度가 있는데, 앞서 말한 바와 같이 議員은 政治的 力量을 發揮하여 住民과 더불어 地域社會開發이나 地方自治의 發展에 阻害가 되는 諸 法令을 改正하도록 하여야 하겠지만, 이에 관해서는 立法政策論的 考察로 돌리는 것이 나을 것이다. 議員은 社會的 制度에 대해서도 마찮가지로 影響力을 行使하도록 하여야 한다. 社會的 制度는 意識에 따른 行爲가 反復되게 됨으로서 慣行으로 되고, 이 慣行에 대한 社會的 認識에 의하여 正當化되고 社會에 定着될 때 이루어지게 된다. 이러한 制度中에 地方議會 議員의 役割에 制約 要因으로 作用하는 것이 있다면, 이를 打破해 나가도록 해야 할 것이다.

이러한 制約 要因으로 作用하는 制度로 생각할 수 있는 것은 議員의 身分 形成을 決定짓는 選舉制度和 機能과 役割에 影響을 미치는 代表制度라고 할 수 있다. 이 中 選舉制度는 오랫동안 經驗을 하여 慣行化되었다고 할 수 있으나, 代表制度는 地方自治의 觀點에서 볼 때, 그 經驗이 日淺한만큼 代表關係의 經驗도 日淺하다고 할 수 있다. 選舉制度에 있어서는 그동안 官權選舉, 金權選舉에 대한 批判에 따라 이를 除去하려고 하고 있으나, 情實選舉(血緣·地緣·學緣등에 의한 選舉), 集團利己主義選舉, spoil system, 등에 대해서는 言論도 別로 關心을 두지 않고, 非難도 없는 만큼 그대로 放置되고 있는 實狀이다. 그래서 知識人들 中에도 이러한 實狀을 不可避한 것으로 보거나 當然한 것으로 보아, 利己主義的 情緒가 마치 韓國의 情緒이며 政治的 特

微인양 생각하고 이를 尊重하는 것이 韓國의 民主主義라고 생각하는 傾向이 많다. 이러한 實狀은 機能과 役割에도 影響을 미치고 代表制度에 그대로 나타나 客觀的이고 公正한 役割 遂行을 어렵게 하고 있다. 그래서 個人的 情緒關係에 의한 代表的 役割을 遂行하게 되는 結果, 利權事業에 관한 情報의 提供이나 政策決定에 관한 過程에 客觀성과 公正성을 缺如하게 됨으로서 富益富, 貧益貧의 現狀을 招來하게 되고, 富의 蓄積이나 福祉의 達成이, 그래서 救濟(Heil)의 確證(Bewährung)³¹⁾이 스스로의 努力을 통한 內在的 要因에 의해서가 아니라 先天的 宿命的 要因이나 外在的 要因에 의해서 決定되게 되는 셈이다. 結果的으로 議員이 追求하하게 되는 것은 勤勉하고 誠實한 議會活動이 아니라 情實의 有力人士와의 接近이 되며, 따라서 代表의 機能이나 役割에는 票의 性向과 數의 多寡에 따른 階級的 差等이 形成되게 되는 것이다. 住民이 追求하게 되는 것도 이와 같아 誠實하고 勤勉한 勞動에 의한 生産性 向上이 아니라 政策決定權者에의 個人的 情緒的 接近이 되게 되는 것이다. 이러한 社會的 制度下에서 社會發展이나 地方自治의 發展을 期待하는 것보다는 나무에 올라가 고기를 잡는 것이 더 나올 것이다.

이러한 非合理的 浪費的 構造를 이루는 社會 制度를 打破하는 方案으로서는 一般的으로는 宗教, 教育, 法制, 行政, 言論등을 들 수 있으나, 우리나라와 같은 現實的 條件下에서는 그 어느것에 대해서도 이들에게 自律的 統合機能을 期待할 수 없다. 다시 말해서 이들에게서 惰性を 脫皮하도록 作用할 수 있는 理念으로서의 方向設定과 動機를 期待하기가 困難한 것이다. 그래서 地方議員들에 대한 特殊教育을 別途로 實施해야 하는데, 여기에서도 問題가 되는 것은 議員들이 自律的으로 教育을 받으려는 能動的인 姿勢가 缺乏되어 있다는 것이다. 따라서 community를 制度化하고 地方議員이 住民들과 함께 이의 運營에 當하도록 하는 것이 必要하다. 이를 위한 事前準備教育도 制度化하여 그 理念으로서의 方向設定을 하고 住民들과 함께 community를 運營하는 노하우도 習得하도록 하는 것이다. 그래서 community와 같은 조그마한 範圍에서 政策의 公約과 이를 實踐할 수 있는 能力을 基準으로 한 選舉, 政策의 公正한 決定과 執行등의 訓練을 통한 經驗을 住民들과 함께 스스로 蓄積해 나가도록 하는 것이다.

(4) 地域社會와 地方自治의 發展을 위한 先導者로서의 役割

地方自治에 관한 우리의 教科書는 千篇一律的으로 原理原則的이고, 理想的이며 抽象的이다. 따라서 이를 地方自治의 經驗이 없는 우리의 現實에 適用시킬 때 그 制度가 形式化될 수 밖에 없고, 社會의 實質的 基盤과 遊離될 수 밖에 없다. 住民들로부터나 議員들로부터 學者들이 不信받고, 세미나나 教育訓練에 關心이 적고 熱意가 없는 것도 여기에 그 한 理由가 있다고 해도 過言이 아닐 것이다. 우리는 지금 過渡期에 있다. 不均衡的 發展에서 均衡的 發展으로, 誘導的 發展에서 自律的 發展으로, 中

31) 金子榮一, op.cit., pp. 103-104.

中央權主義體制에서 地方分權主義體制로, 形式的 法治主義體制에서 實質的 法治主義體制로, 物量的 經濟體制에서 社會經濟的 倫理體制로, 內國體制에서 世界體制로, 被動的 默從體制에서 能動的 自律體制로 移行하는 過渡期에 있다. Fred W.Riggs의 分類概念에 의한다면 轉移社會(Transitia), 즉 分業化는 되었지만 統合化가 이루어지지 못한 分光的 社會(Prismatic Society)이고³²⁾, Robert A.Dahld의 分流概念에 의한다면 閉鎖的 체계모니 體制를 벗어나 包絡的 체계모니 體制³³⁾로 移行하는 過程에 있다고 할 수 있다.

이러한 過渡期에 있어서는 地域社會의 發展을 위해서나 地方自治의 發展을 위해서 不可避하게 先導的 役割을 할 者가 必要하게 되나, 그 先導的 役割의 主體가 住民生活의 現場에 있어야 하고, 그 役割은 被動的인 誘導를 하는 것이 아니라 能動的인 自律性을 育成하는 것이며, 外形의 效率性을 目標로 하는 것이 아니라 實質的 能率性을 目標로 하여야 하는 것이다. 따라서 議員은 住民들과 함께 그 生活現場에서 地域社會 發展을 위한 計劃을 協議決定하고, 役割을 分擔하고 協同을 통하여 推進하도록 하여야 한다. 이러한 過程에서 施行錯誤도 있을 수 있지만 施行錯誤를 反復하는 가운데 이를 最小化시키도록 해나가는 것이다. 이러한 先導的 役割은 支配-被支配 同一化의 原則에 의한 것으로서 從來의 指導的 役割과는 그 性格이 다른 것이다.

V. 우리나라 地方自治의 發展 展望과 課題

1. 發展 展望에 대한 悲觀論과 樂觀論

地方自治 發展의 條件을 어떻게 보느냐에 따라 우리나라 地方自治의 發展 展望에 대하여 悲觀論과 樂觀論으로 나뉘어 질 수 있다. 文化決定論, 即 歷史的 政治文化的 條件을 重視한다면 우리나라 地方自治의 發展 展望은 悲觀的이며, 文化創造論, 即 教育이나 意識改革에 의해서 새로운 制度와 文化를 改善 創造해 나갈 수 있다는 觀點에 立脚하면 樂觀論을 펴도 無妨할 것이다. 前者에 의할 경우 歷史적으로 ① 封建制의 基盤, ② 國民統合(nationalism)의 基盤, ③ 民主政治의 基盤, ④ 民主教育의 基盤이 있어야 한다는 것이다. 첫째로 우리에게는 封建制의 基盤이 없다. 歷史적으로 우리에게 있는 地方自治의 基盤이란 朝鮮時代의 鄉約·鄉廳制度, 鄉會制度는 있었으나³⁴⁾, 封建制度는 없었다. 둘째로 3.1運動과 같은 歷史的 過程을 통하여 國民統合이 이루어는

32) Fred W.Riggs, *Administration in Developing Countries : The Prismatic Society*, Boston, Hought-on Mifflin, 1864, ch. 1, cf.

33) Robert A.Dahl, *Polyarchy : Participation and Opposition*, NewHaven and London, 1971, p.9. ; R.A.Dahl ed., *Regimes and Opposition*, New Haven and London, 1973, pp. 2ff.

34) 孫在植, 『現代地方行政論』, 서울, 博英社, 1991, pp. 59-62.

듯 했으나, 이 과정에서는 主體的 經營的 nationalism이 아니고 抵抗的 nationalism에 不過했으며, 1960年代와 1970年代에 中央政府에 의해서 再建國民運動이나 새마을運動등을 통하여 國民形成(nation-building)의 基盤을 形成하려고 했었으나 國民의 自律性을 育成하지 못하게 됨으로서 主體的 經營的 nationalism의 形成에는 別로 그 效果를 거두지 못하였다. 셋째로 民主政治의 經驗的 基盤이 弱하다. 民主政治의 發達 水準을 判斷하는 基準은 여러가지가 있을 수 있으나, 住民의 政治參加 形態를 가지고 判斷하는 것이 比較的 높은 支持를 받고 있다. 卽 Robert A. Dahl에 의하면 多元制(polyarchy)의 政治體制에 이른 國家가 民主政治가 가장 發達한 나라로 보고, 多元制를 住民의 自由로운 政治參加와 政黨間의 自由競選에 의한 政權交替가 保障되는 政治體制를 指稱하고 있다³⁵⁾. 이렇게 보면 우리에게는 住民의 自由로운 政治參加나 自由競選에 의한 政權交替, 그 어느쪽도 經驗한 바가 없다. 넷째로 民主教育의 必須要件이 教育自治라면 教育에 있어서도 우리는 中央의 指針이나 指示를 받아 왔을 뿐, 教育自治를 經驗한 바가 없으므로 民主教育을 經驗하지도 못했다. 따라서 地方自治의 前提條件이 갖추어지지 못했다고 볼 수 있으므로 地方自治 發展의 展望은 어둡다고 할 수 있다.

그러면 發展途上國家에서는 地方自治나 民主主義는 發展할 展望이 없는가? Dahl에 의하면, 歷史적으로 閉鎖的 체계모니 體制(絶對君主主義나 獨裁主義)에서 競爭的 寡頭制(政權交替는 이루어지나 住民의 自由로운 政治參加가 이루어지지 못한 政治體制)나 包絡的 체계모니 體制(住民의 政治參加는 이루어지나 競選에 의한 政權交替가 이루어지지 못한 政治體制)를 거쳐 多元制에 이른다고 본다³⁶⁾. 여기에는 이미 發展의 契機가 包含되어 있지만, Dahl은 多元制 以前狀態의 混合體制와 準多元制의 存在를 強調하여, 체계모니체制, 混合體制, 多元制의 3類型으로 나누고³⁷⁾, 發展途上國家의 경우 比較的 오랜동안의 混合體制를 거쳐 準多元制로 發展하고 結局 多元制로 發展한다고 보는 것이다. 混合體制란 閉鎖的 체계모니 體制에서 市民의 政治的 參加와 政黨의 存在 및 競爭이 어느 程度 許容되는 體制를 말한다. 準多元制란 市民의 政治參加가 보다 自由롭게 이루어지고 政黨間의 競爭을 통한 政權交替도 어느 程度 可能한 段階에 이르는 것을 말한다. 그러나 여기에서 注意하여야 할 點은 Dahl이 對象으로 하고 있는 國家는 封建制가 存在했던 西歐社會와 日本이라는 것이다. 이 點은 Dahl이 看過하고 있는 것인데, 封建制의 經驗은 政治的 分權의 意識을 보다 容易하게 形成 可能하게 하고, 國民統合(nationalism)의 經驗은 自律的으로 中央과의 調整을 보다

35) Robert A. Dahl, *Polyarchy : Participation and Opposition*, New Haven and London, 1972, p.9.

36) 篠原 一, 「市民參加」, 東京, 岩波書店, 1979, p.12.

37) Robert A. Dahl ed., *Regimes and Oppositions*, New Haven and London, 1973, pp. 2ff.

容易하게 하는 것이다. 그렇다고 하여 封建制와 nationalism의 經驗이 없는 發展途上國家가 多元制의 體制를 形成하지 못한다는 것도 아니며, 더더구나 地方自治의 發展이 不可能하다는 것은 아니라고 보는 것이 樂觀論의 立場이다. 그 樂觀論의 根據는 對內的인 要因으로서의 經濟發展과 對外的인 要因으로서의 國際化이다. 經濟的 發展이 어느 段階에 이르면 中央統制가 限界에 이르게 되고 住民의 自律에 맡길 수 밖에 없게 되어 住民의 政治的 決定에 參加하게 되며, 住民의 社會生活은 相互間的 紐帶關係에서 有機的인 協同體制를 이루게 됨으로서 管理能力은 發達하게 된다는 것이다. 또한 國際化의 進展에 따라 國際的 交流나 協力關係에서 自律的인 自治意識과 知識이 向上되어 構造分化가 이루어지고 平等하게 政治에 參與하게 되며, 國際的인 競爭關係에서 國民은 主體的 經營的 nationalism이 形成 可能하여 國家社會를 管理할 能力이 向上된다는 것이다³⁸⁾. 그러나 이러한 發展 可能性은 自由放任的인 狀態에서 自然發生的으로 可能的인 것은 아니고 現實的으로 擡頭하는 여러가지 問題를 解決하고자 하는 創造的 努力이 傾注되어야 할 것이다.

2. 制度와 意識改革의 必要性和 可能性

制度和 意識은 並行해야 하나, 意識改革은 國民 多數가 長期間에 걸쳐 이루어져야 하고 法制度의 改革은 少數의 엘리트層에 의하여 短期間에 이루어지므로 發展途上國家의 경우 意識改革에 앞서 制度改革이 이루어지는 傾向이 있다. 그 結果 法制度和 意識間에 一致되지 않고 乖離現象이 나타나게 된다. Riggs에 의하면 發展途上國家는 分業化는 이루어졌지만(prismatic), 統合化는 이루어 지지 못한 社會라고 한다³⁹⁾. 그러면 우리나라는 農村社會나 都市社會를 莫論하고 構造分化가 이루어질 만큼 分業化가 되었는가, 構造分化가 이루어졌다면 多數의 專門家로 하여금 平等하게 政治에 參與시킴으로서 自律的인 社會管理 能力을 高揚시켜 效率的인 社會管理가 可能的인 統合된 社會(diffractioned or refracted society)를 形成시켜야 할 것이다. 그러기 위해서는 法制의 改革과 더불어 教育을 통하여 專門的인 知識과 技術을 習得하게 함으로서 意識을 改革하게 하여 構造分化를 이룩하게 함과 동시에 多數의 專門家로 하여금 平等하게 政治에 參與시켜 社會의 管理能力을 高揚시킴으로서 社會의 統合化를 이루도록 하여야 할 것이다. 이러한 社會는 企業體나 利益團體와 같은 組織社會에 있어서는 個人이나 各 組織單位마다 自己의 職務와 役割을 專門化함으로서 期待以上の 創造

38) Fred W. Riggs 는 構造의 分化가 政治體系의 質을 決定하고, 政治體系의 量的 變化를 促進하는 平等의 擴大와 管理能力의 增大가 이와 關係를 맺게 된다는 것이다. Fred W. Riggs, "The Theory of Development," in James Charlesworth ed., *Contemporary Political Analysis*, New York Free Press, 1967, pp. 317-349.

39) Fred W. Riggs, *Administration in Developing Countries : The Theory of Prismatic Society*, Boston, Houghton Mifflin, 1964, ch. 1.

的인 生産性を 向上시키고 職業倫理나 企業倫理와 같은 社會的 倫理에 의하여 社會的 歷史的 役割을 다하게 됨으로서 社會的 浪費가 없어지고 社會的 生産성이 높은 社會가 되는 것이다. 이러한 社會를 構築하기 위한 第一義的 課題는 地方分權化를 통한 地方自治의 發展에 있고, 地方自治를 통한 住民의 權利의 量的 擴大와 權利行使의 質的高揚에 있다.

이러한 課題를 解決하기 위한 方案은 法制的 改革과 이에 並行한 意識의 改革에 있다. 法制的 改革을 위해서는 우선 憲法부터 改正해야 한다. 그러면 憲法改正은 可能하며, 改正한다면 어떻게 改正할 것인가가 문제가 될 것이다. 우리나라의 지금까지의 憲法改正의 歷史는 國民의 基本權은 無視되거나 副次的인 것으로 채쳐놓고 權力構造에만 力點이 두어졌다고 해도 過言이 아니며, 그 動機도 非正統的인 方法으로 政治權力이 變動된데서 起因한 것이었다. 改正의 可能性 與否는 改正의 當爲性에 대한 國民의 共感帶 形成과 그 推進의 熱意 如何에 달려 있다. 오늘날 大部分의 先進國家의 憲法이 그러한 것처럼 自由權의 基本權의 社會的 義務化를 內容으로 하는 社會的 法治國家를 宣言하여 實質的 法治主義를 志向하고 있듯이⁴⁰⁾ 이러한 社會的 法治國家의 宣言과 實質的 法治主義의 志向이 切實한 當爲性이 될 것이다. 이와 마찬가지로 地方自治에 있어서의 自治權을 社會的 義務로 할 것을 內容으로 함과 동시에 實質的 法治主義의 志向을 當爲性으로 하여, 地方自治를 規定한 憲法의 條項을 改正함에 있어서 基本權과 同一한 地方自治의 本質을 立法이 侵害할 수 없도록 明文의 規定을 두는 것이다⁴¹⁾. 自治權에 의한 創意性和 專門化의 追求와 社會的 義務化에 의한 社會的 統合이 地域社會와 國家의 發展을 위하여 切實히 必要한 것이라면, 그 當爲性은 國民의 共感帶를 充分히 形成할 뿐만아니라 改正에 대한 熱意는 넘치고도 남을 것이다.

이와 같이 憲法이 改正되면 이에 따른 地方自治法의 改正은 當然한 歸結로서 改正이 容易하게 될 것이다. 우선은 違憲論이 提起되고 外國의 立法例에 찾아볼 수 없는 第15條의 條例制定權 條項이 改正되어야 하고, 議員의 身分도 無報酬 名譽職에서 有給職으로 바꾸어져야 하며, 固有事務에 관한 規定도 地方自治團體와의 協議 없이 國會에서 制限的 列舉主義에 의해서 制定되었다면⁴²⁾, 이의 改正도 檢討되어야 할 것이다. 왜냐 하면 이제 國家와 地方自治團體와의 關係는 上下間의 監督關係가 아니라

40) 社會的 法治國家와 實質的 法治主義에 관해서는 金道稔, 『一般行政法論(上)』, 서울, 靑雲社, 1992, pp. 119-124. 參照.

41) 憲法上の 이러한 立法例는 日本憲法 第92條「地方公共團體の組織及び運營に關する事項は, 地方自治の本旨に基いて, 法律でこれを定める。」라고 規定한 것이며, 地方自治의 本旨에 어긋나는 法律을 制定하는 것은 憲法違反이 된다.

42) 地方自治法 第9條에 列舉된 自治事務에 대해서는 이를 例示한 것으로 보아 이 외에도 自治事務로 處理할 수 있다고 보고(鄭世煜, op.cit., p.202.), 條例制定權을 包括的 授權型으로 보나(鄭世煜, p.150), 法令의 範圍안에서만 條例를 制定할 수 있다고 하면, 이러한 解析들은 無意味한 것이 될 수 밖에 없다.

相互間的 協助關係로 보기 때문이다⁴³⁾. 議會 事務職인 專門委員의 任命權도 議會에 돌려져야 할 것이다. 議會의 權限도 擴大하여 地方自治團體가 訴訟當事者가 될 경우 不服申請 提訴和解 調整 仲裁 등에 관한 議決權을 認定해야 한다. 다음으로 住民에 관한 權利도 擴大해야 한다. 예를 들면 直接請求制度로서의 條例의 制定改廢의 請求, 事務의 監査 請求, 住民監査의 請求, 住民訴訟과 같은 權利를 漸次 擴大하여 나가고, 條例案의 發議, 條例案에 대한 住民投票, 住民召喚制, 등의 權利도 漸次 認定해 나가야 할 것이다. 이렇게 地方議員들에게나 住民에게 權利를 認定하여야 하는 理由는 權利行使에 따른 意識의 轉換을 가져오게 하면서 權利行使의 訓練을 쌓게 하고, 地方自治에 관한 責任을 分擔시키며, 地方議會議員들과의 關係에 있어서는 地方議員들의 權利行使를 뒷받침하여 보다 強力하게 權利行使를 할 수 있도록 하자는 것이다. 그래서 이러한 地方自治法의 改正을 위해서는 地方議員들과 住民들 間에 共同戰線을 펴는 것이 보다 現實的인 것이다.

이러한 法制的 改革은 意識改革을 가져오게 하는 原因中의 하나가 되는 것은 分明하다. 그러나 改革에 따른 權利의 行使에는 보다 先行되어야 할 意識이 있다. 그것은 中央과의 關係에서 協力の 意識이다. 反抗의 意識은 協力を 위한 手段이 되어야지 그 自體가 目的이 되어서는 안된다. 앞서 말한 바와 같이 中央과 地方과의 關係는 이제 協助關係이기 때문이다. 現代社會에 있어서는 國內外的 問題가 中央이나 地方이 對立을 하거나 어느 한쪽의 힘만 가지고는 解決이 거이 不可能하기 때문이다. 意識改革은 이러한 問題解決의 次元에서만 必要한 것은 아니다. 消極的으로는 앞서 말한 바와 같은 우리 社會의 病幣的 社會構造의 問題를 解決하기 위한 것이고, 積極的으로는 地方自治 發展의 社會的 基盤을 確立하여야 할 使命感과 責任意識이 있어야 한다.

西尾 勝 教授는 自治에는 個人的 自治, 集團의 自治, 共同社會(community)의 自治가 있다고 하고, 各 各 問題狀況을 달리하는 側面이 있으나, 自治에 共通되는 것은 自律(autonomy)과 自己統治(self-government)의 結合이라고 보고, 意思의 合意過程에서 私的 領域과 公共的 領域을 區分하여 그 境界를 定하고, 個人的 自律과 集團의 自律을 調整하는 規準과 公共的 領域을 規律하는 規準을 定하여야 한다고 하고 있다⁴⁴⁾.

그러면 이러한 自治의 土臺가 되는 意識改革은 可能하며, 可能하다면 어떠한 方案이 있겠는가. 여기에서는 몇가지 可能的 方法을 提示함으로써 그 可能性을 診斷하고자 한다.

첫째 意識改革의 方向과 必要性을 認識하는 段階로서 이는 專門家에 의해서 推進되어야 한다. 그래서 家庭教育 學校教育 社會教育의 進行프로그램을 짜서 段階的으로 實

43) 國家와 地方自治團體와의 關係를 相互間的 協助關係로 보는 理論에 관해서는 鹽野 廣, 『國と地方公共團體』, 東京, 有斐閣, 1990, pp. 44-50. 參照.

44) 西尾 勝, 『行政學의 基礎概念』, 東京, 東京大學出版會, 1990, pp. 373-374.

踐에 옮기는 것이다.

둘째 指標가 되는 것을 모델化하는 것이다. 여기에서도 專門家の 役割이 重要視된다. 專門家は 實踐可能한 理想的인 모델을 項目別로 作成한다. 理想的인 모델이라 함은 地方自治가 追求하여야 할 理想的인 社會像을 具現할수 있는 思考方式과 行動樣式을 말한다. 社會의 安定과 福祉를 이룩하며, 地域經濟를 活性化시키는 能率的인 社會, 構造的으로 專門化되어 多數가 平等하게 政治에 參與하고 社會統合을 이루어 效率的으로 政治的 效果를 올릴 수 있는 社會, 등을 말하는 것인데, 이들을 실천에 옮길 수 있도록 하기 위해서는 教育이 必要하고, 이 教育을 위한 프로그램을 짜서 實踐에 옮겨야 한다.

셋째 意識改革을 段階別로 實踐에 옮겨서 推進하는 것이다. 여기에서도 專門家の 役割이 重要하다. 基礎段階는 日常生活에서 부터 問題를 發見하고 意識의 모델에 따라 이를 是正하도록 하는 것이다. 小規模 集團別로 實踐이 容易한 것부터 實踐해 나가야 한다. 日本의 경우는 女職工을 班別로 編成하여 退勤時間 前後 適當한 時間동안 每日 每日 그날 있었던 일을 反省하고 스스로 改善을 위한 方案을 摸索하도록 했던 事例가 있다.

넷째로 커뮤니티(communitiy)活動 事業의 展開를 통한 意識改革의 段階로 發展하는 過程을 생각해 볼 수 있다. 커뮤니티 活動事業은 앞서 말한 바와 같이(註13 參照), 美國, 日本등 先進國家에서는 制度되어 있는 것이다. 우리의 경우도 우리에게 適當한 커뮤니티 活動의 모델을 啓發하여 地方自治의 前 段階로서 地方自治團體의 社會的 實體가 되는 地域社會의 集團에 實施하면서 施行錯誤를 줄이기 위한 訓練을 상음과 동시에 地方自治의 基盤 社會를 健全하게 하고 活性化시켜 나갈 必要가 있다고 본다.

VI. 結 論

우리나라는 地方自治의 發展에 不利한 背景과 與件을 안고 있다. 뿐만아니라 오늘날 政治·經濟·社會·文化의 各 分野에서 여러가지 問題點이 露出되고 있다. 이러한 여러가지 問題가 일어나고 있는 理由는 中央集權主義體制下에서 物量的 經濟만을 急成長 시킬려 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 行政主導型的 發展은 그 限界를 露呈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 病幣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. 말하자면 最後로 期待를 거는 救國의 處方箋으로서의 役割을 다하여 주기를 바라는 것이다.

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적인 것만은 아닐 것이다. 우선은 物量的으로나마 發展된 經濟의 構造를 教育과 國際적인 交流를 통하여 意識改革을 推進하고 各 界에서 專門家を 輩出하여 平等하게 政治에 參與하게 함으로서 健全하고 生産성이 높은 構造分化和 統合化가 이루어지도록 하는 것을 目標로 할 必要가 있다고 본다. 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. 地方自治를 통하여 이러한 目標을 達成할 수 있다면 地方自治는 發展할 수 있는 展望이 밝은 것이다.

우리나라의 文化構造나 意識構造로 인하여 가장 重要하고도 어려운 課題는 서로 役割分擔을 하며 協同하는 社會統合인 것이다. 그래서 小規模 集團에서부터 이러한 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과 推進프로그램을 作成하여 推進하여나가도록 하여야 할 것이다. 이 過程에서 專門家の 도움이 必要할 것이다. 集團도 같은 組織體內에서는 利害關係나 情緒의 交流 등에서 同質적인 點이 많으므로 協同이 이루어지기 쉬우나 異質적인 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. 그래서 意識改革이 必要하게 되는 것이고 community와 같은 體制를 制度化할 必要가 있는 것이며, 이 community에서 施行錯誤를 거치면서 訓練을 쌓고 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 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. 이러한 段階에 이르도록 하는 것이 地方自治의 發展方向이며, 이 役割을 遂行하는 것이 地方議員들이라고 할 때 地方議會의 發展方向도 우선은 여기에 두어져야 할 것이다.