

地方自治의 發展 方向과 展望

趙 文 富*

目 次

- | | |
|-----------------------|--------------------------|
| I. 序論 -地方自治를 보는 觀點- | IV. 우리나라 地方自治의 發展 展望과 課題 |
| II. 우리나라 地方自治의 現況 | V. 結 論 |
| III. 우리나라 地方自治의 發展 方向 | |

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 現像을 叙述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 現像을 이에 接近시키도록 그 改善策을 마련하는 것이다. 前者의 경우는 그 對象을 이해하거나 研究의 實證性, 따라서 科學性이 그 장점이 되나 變動하는 動的 社會의 發展 志向의 수요에 대응하지 못하는 非現實的 理論이 될 수 밖에 없다. 이에 비하여 後者의 경우는 政策科學의 性格을 띄게 됨으로서 現像의 分析을 토대로 未來의 指標를 設定하고 이 指標에 現像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 勿論이요 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.

* 濟州大學校 行政學科 教授, 政治學博士, 韓國地方自治學會副會長

發展途上國家인 우리나라에서는 地方自治의 重要性을 아무리 強調해도 지나치는 法이 없을 것이다. 그 重要性은 觀點에 따라 달라질 수 있겠지만 적어도 民主主義國家의 獎飾品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 논하게 될 때 動態的 觀點에서 接近하여야 할 것은 勿論 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 입각하여야 할 것이다. 그런데 우리나라에서 地方自治에 관한 이러한 研究는 全無한 狀態나 다름없다. 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 處理하고 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 정함으로서 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 기함을 目的으로 한다」고 하였다. 地方自治法에 規定된 이들을 분석하면 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의 이러한 規定은 다음과 같은 問題點등을 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 있지

만 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 餘地가 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한 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 없게 되어 政治的 安定을 이룰수가 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.

요컨대, 우리나라 地方自治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 점에서 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 住民에 의한 自律性과 이를 통한 地方自治의 發展을 期待하기가 어렵게 되어 있다. 왜냐하면 주민의 自律性의 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 法律로 規定하게 함으로서 그 根據를 憲法에 두게 하여 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 정하도록 하고(憲法117②, 118②), 法令의 範圍안에서 自治에 관한 規定을 制定할 수 있도록 했다(헌법117①).

그러나 이 規定들에는 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 形成化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한 條例制定權도 法律과 命令의 範圍內에서만 行事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(법15)²⁾. 이에 대해서는 包括的 自治權 賦與의 憲法에 반하고 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되는 것은 18.4%에 불과하고, 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 依하여 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, 카리스마적 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 形成化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적 方法으로서의 法制度와 그 運營을 能率的으로 改善하지 못하였다⁶⁾. 文民政府가 들어서면

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 關束規範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」(제94조)고 規定하였고 地方自治法에서도 法令에 違反하지 않은 한 條例를 制定할 수 있도록 했으며(14①). 法令에 特別한 規定이 있는 境遇를 除外하고는 2년이하의 懲役 또는 禁錮刑까지 處할 수 있는 罰則을 條例로 定할 수 있게 했다(14⑤).
 3) 金甬玄·金肅來, 「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·李鳳雙, 「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.
 4) 이는 1993년 1~12월 까지의 條例議決에 관한 全國 平均임. 「自治行政」'93年 12月호, 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

서 여러가지 改革을 할려고 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 여전히 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 現象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 가능케 한다든가, 아니면 政治社會의 自律的 調整能力을 필요로 하게 되는데, 前者의 境遇보다 後者の 境遇가 바람직하다는 것은 말할 必要도 없다. 政治問題를 包含한 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 중 重要한 方法중의 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 附與되어야 하며, 地方議員과 住民은 施行錯誤를 最小化하면서 權利行事的 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를 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이

나 秩序를 흔들어 무너뜨리게 됨으로서 傳統的 아노미 現象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 그대로 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 등, 感情의 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적 權威에 가까운 편이거나 情的으로 가까운 편의 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 자가 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된다

10)

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적으로는 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 未來志向的 價値觀의 定立과 같은 것이다. 이를 위해서는 各 個人이 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.

-
- 7) 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 보고 있다. 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, 社會集團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券), 韓國地方行政研究院, 1991, pp. 26-30.

1. 意識改革

위와같은 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 隨伴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 이루어진다고 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 필요한 것은 社會統合으로서의 個人的 能力的 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 것이기도 하다.

中央集權의 體制에서 地方分權의 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 소수이기는 하지만 住民의 自治意識의 未成熟과 이로 인한 自治能力的 未熟을 理由로 地方自治의 時機尚早論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할려는 傾向이 많다. 그러나 그러면 그럴수록 中央에 대한 抵抗내지는 競爭을 하거나,¹¹⁾ 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 行事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 낮추어 주느냐, 높혀서 주느냐는 것이 立法政策上 考慮되어야 하는 것이나 높혀주면 줄수록 多數의 施行錯誤는 있다 하더라도 그 成長에는 그만큼 寄與하게 되는 것이다.

11) 우리나라의 淸州市와 光州市에서 情報公開條例를 制定한 것은 그 좋은 예가 될 것이며, 日本의 경우 1970年 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라 할 수 있다.

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의으로 行使하지 못하는 것도 重要한 要因中的의 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 닷한다¹²⁾. 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 權限行事를 할 수 있어야지만, 그렇지 못할 경우의 實質的인 損失과 責任은 지방이 直接的으로 지게 되므로 地方 스스로의 自治意識 涵養과 地方自治發展이 바람직하다. 또한 自活意識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 필요한 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 의미한다는 것은 말한 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 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 않는 限 民主主義의 訓練場은 될 수가 없으며, 政治的 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

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 決議文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(communiti) 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「勤力と 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 「コミュニティー 生活의場における人間性の回復」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, 「コミュニティー 行政의理論과實踐」, 東京, 勁草書房, 1980, pp18-26.). 우리나라에서는 이에 관한 研究에 着手하지도 못한 狀態이다.

主義의 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은 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 우리 모두가 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의 文化때문이라고 할 수 있다. 概念의 問題는 自由와 平等은 그 概念이 무엇이며, 이 두 概念은 兩立할 수 있는 것인가에 관한 것이다. 傳統의 文化와 의 關係는 우리의 生活樣式이 儒敎의 「仁」을 바탕으로 한 社會倫理에 의하여 규율되고 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로부터 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 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.¹⁵⁾ 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(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.

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

15) 佐全木斐夫, 「自由」(社會科學大事典編纂委員會, 「社會科學大事典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.

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의 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 敎義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 영역에서 自然法 앞에서의 萬人의 生來的 平等思想으로 轉換 發展시키 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의 權利로서 憲法에 採擇되게 되었다.¹⁷⁾ 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 다름이다. 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 人間の 社會生活을 前提로 한다. 人間은 태어난 身體的 條件, 家庭環境, 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, 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 초래할 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에서 起된 者는 優越한 位置를 向하여 平等을 追求하게 되고 優越한 位置에서 起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.

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.

이러한 자유와 평등을 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 民主主義의 觀念까지도 外來語임이 分明하고 이를 生活化해서 實踐해 본 것은 積極的 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, 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의 妥當 根據를 考慮하지 않은 上下關係의 權力的 背景에 의하여 支配的 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1義의으로 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의 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의 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 하는 것이다. 다시 말해서 社會生活을 통하여 社會 構成員인 個人의 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 社會的 效率化가 極大化되도록 하여야 한다. 그러기 위해서는 組織社會의 單位, 즉 個人, 個別 組織社會, 地域社會에서 各己

役割遂行 過程에서 그 構成員이 恒常 問題를 發見하고 解決하며 改善하려는 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 醜惡·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 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 차우친 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 沮害했다는 데에 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 이러한 데에 있는 것이다.

IV. 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, 卽 歷史的 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, 卽 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 歷史的으로 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. 歷史的으로 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 있었으나,¹⁸⁾ 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 이루어지는 듯 했으나, 이 過程에서는 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 할려고 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 여러 가지가 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 있다.¹⁹⁾ 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 어느 쪽도 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

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

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

의하면, 歴史的으로 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 못하는 政治體制)를 거쳐 多元制에 이른다고 본다²⁰⁾. 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, 체계모니體制, 混合體制, 多元制의 3類型으로 나누고²¹⁾, 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적 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 점은 Dahl이 對象으로하고 있는 國家는 封建制가 存在했던 西歐社會와 日本이라는 것이다. 이 점은 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 容易하게 하는 것이다. 그렇다고 하여 封建制와 nationalism의 經驗이 없는 開發途上國家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 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의 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 것이다²²⁾. 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한 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.

20) 篠原一, 「市民參加」, 東京, 岩波書店, 1979, p. 12.

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

22) Fred W. Riggs는 構造的 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 Jamse Charlesworth (ed.), *Contemporary Political Analysis*, New York Free Press, 1967, pp. 317-349.

2. 制度와 意識 改革의 必要성과 그 可能性 打診

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 이루어지지 못한 社會라고 한다.²³⁾

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한 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 각 組織單位마다 自己의 職務와 役割을 專門化함으로서 期待以上の 創造的인 生産性을 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의 改革과 이에 並行한 意識의 改革에 있다. 法制의 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 問題가 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 재쳐놓고 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 政治勸력이

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

變動된 데서 기인한 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 있듯이²⁴⁾ 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 있어서 自治權을 社會的 義務로 할 것을 內容으로 함과 同時에 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 것이다²⁵⁾. 自治權에 의한 創意性과 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 뿐만 아니라 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되었다면²⁶⁾, 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 相互間의 協助關係로 보기 때문이다²⁷⁾. 議會 事務職인 專門委員의 任命權도 議會에 들려져야 할 것이다. 議會의 權限도 擴大하여 地方自治團體가 訴訟當事자가 될 경우 不服申請·裁判·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·開閉의 請求, 事務의 鑑査 請

24) 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, 青雲社, 1992, pp. 119-124. 參照.

25) 憲法上의 이러한 立法例는 日本憲法 第92條「地方公共團體の組織及び運営に關する事項は 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.

26) 地方自治法 第9條에 열거된 自治事務에 대해서는 이를 例示한 것으로 보아 이 외에도 自治事務로 처리할 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.

27) 國家와 地方自治團體와의 關係를 相互間의 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.

求, 住民鑑査의 請求, 住民訴訟과 같은 權利를 점차 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 점차 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 破는 것이 보다 現實的인 것이다.

이러한 法制의 改革은 意識改革을 가져오게 하는 原因중의 하나가 되는 것은 分明하다. 그러한 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. 反抗的 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 거의 不可能하게 되었다. 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 있어야만 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, 각각 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 限界를 정하고, 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 정하여야 한다고 하고 있다²⁸⁾.

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한 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적으로

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

實踐에 옮기는 것이다.

둘째 指標가 되는 것을 모델화하는 것이다. 여기에서도 專門家의 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할 수 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 効率的으로 政治的 效果를 올릴 수 있는 社會, 등을 말하는 것인데, 이들을 實踐에 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의 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 境遇는 女職工을 班別로 編成하여 退勤時間 前後 適當한 時間동안 매일 매일 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 制度化 되어 있는 것이다. 우리의 境遇도 우리에게 適合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 쌓음과 同時에 地方自治의 基盤 社會를 健全하게 하고 活性化시켜 나갈 必要가 있다고 본다.

V. 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 價值觀

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 萬病通治의 藥効를 期待하고 나아가 社會의 健全化와 活性化의 原動力이 되어 줄 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를 明確히 定立하고 이 目標를 達成하는 方案을 摸索하여 着實하게 推進하면 그렇게 悲觀的인 것만은 아닐 것이다. 우선은 物量的으로나 發展된 經濟의 構造를 敎育과 國際的인 交流를 통하여 意識改革을 推進하고 各界에서 專門家를 輩出하여 平等하게 政治에 參與하게 함으로서 健全하고 生産性이 높은 構造分化가 이루어지도록 하는 것을 目標로 할 필요가 있다고 본다. 地方自治는 일단은 地域社會의 發展에 目標를 두어야지만 단순히 地域社會의 發展에만 局限하는 것이 아니라 國家社會 全般的인 發展을 目標로 하여야 하는 것이기 때문이다. 地方自治를 통하여 이러한 目標를 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 어려운 것은 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 敎育과 推進프로그램의 作成 등 專門家의 도움이 필요할 것이다. 集團도 같은 組織體內에서는 利害關係나 情緒의 交流 등에서 同質的인 점이 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. 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 받고 經驗을 쌓을 必要가 있다.