

2000年代 地方自治의 構想

The Orientation of Local Autonomy in the 21st Century

田 英 春

(韓國地方行政研究院長)

<目 次>

- I. 序 言
- II. 우리나라 地方自治實施의 經驗과 診斷
- III. 2000年代 地方自治의 樣態
 - 1. 地方自治의 現代의 趨勢
 - 2. 變動하는 社會·經濟動向과 地方自治
 - 3. 2000年代 地方自治의 發展의 理念과 役割
- IV. 2000年代를 向한 地方自治의 課題와 對應
 - 1. 地域의 活性化
 - 2. 地方自治의 持續의 發展
- V. 結 語

I. 序 言

우리나라에 있어서 地方行政의 歷史가 우리 固有의 傳統的 自治라고 할 수 있는 和自制度 鄉所·鄉約 등에서 출발한다고 볼 때 긴 歷史의 經驗이 있음을 알 수 있다. 또한 近代의 意味의 地方自治가 施行된 1913년부터 自治의 時代가 시작되었다고 해도 우리는 70餘年의 自治發展史를 유지해 왔음을 알 수 있다. 그러나 回顧해 보면 眞正한 意味의 地方自治를 別로 體驗해 보지 못하면서 오늘에 이르렀으며, 2000年을 바로 앞에 둔 요즈음에 와서야 비로소 地方議會의 構

成에 의한 地方自治의 實體를 피부로 느낄 수 있게 된 것 같다.

이러한 地方自治의 歷史의 背景 下에서 우리 的 社會的·文化的 條件에 부합되는 未來의 地方自治制度가 굳건히 뿌리내리기 위해서는 2000年代의 地方自治를 음미해 보는 것이 중요하다고 아니할 수 없다. 한편에서는 21世紀의 거울에 우리의 地方自治 모습을 投影하는 것이 住民自治 實施의 經驗이 日淺한 우리에게는 무리가 아닐 수 없다는 見解도 있을 수 있다. 그러나 地方自治가 國民生活의 一部가 됨은 물론 地方自治의 理想이 결코 하루 아침에 俱現될 수 없음을 알고 있는 우리로서는 우리 風土에서 잘 자라날 수 있는 地方自治의 未來모습을 그려보 는 것이 昨今의 重要한 일이라고 믿어도 좋을 듯하다.

이러한 立場에서 2000年代 우리나라의 地方自治를 構想해 보기로 하였다.

우선 過去 우리가 경험한 地方自治를 診斷해 보면서 2000年代의 地方自治의 樣態가 어떠한 것이어야 하는가를 고찰하였다. 즉, 地方自治의 現代의 趨勢와 새롭게 발생하는 社會·經濟의

變動에 적응한 地方自治는 어떠한 것이며 이러한 變化에 대응해야 할 地方自治行政의 發展의 理念과 役割은 무엇이 되어야 하는가를 고찰하여 보았다. 그리고 난 후 2000年代를 向한 地方自治의 課題와 그 對應方案을 모색하였는데 地域의 活性化와 地方自治의 發展을 중심으로 한 課題를 論議의 對象으로 하였고, 끝으로 規範의 面에서 2000年代 地方自治의 모습을 構想해 보기로 하였다.

II. 우리나라 地方自治實施의 經驗과 診斷

우리나라에 있어서 近代의 意味의 地方自治는 1913년에 실시된 府制에서 출발하는데, 이것은 日帝에 의하여 도입된 產物으로써 英美型의 地方自治가 아니고 大陸型 地方自治의 性格이 강한 것이었다. 그렇기 때문에 우리나라의 地方制度는 住民自治의인 行政制度가 아닌 中央集權의 官僚主義의인 行政制度를 특징으로 하면서 오늘날까지 지속되고 있다고 할 수 있다.

日帝時代 後半期인 1930年代에 日本의 制度를 모방하여 어느 정도의 自治의 性格을 가미한 地方制度를 시행하였으나 그것은 自主行政 또는 自主財政을 할 정도의 自治權을 허용한 것이 아니고 단지 植民統治의 一環으로서 支配를 보장하기 위한 手段에서 출발한 것이었다고 할 수 있다. 그리고 2年 11個月동안의 美軍政下의 地方自治制度를 보면, 地方議會의 解散, 서울特別市 憲章의 制定, 教育區와 教育委員會의 設置 등과 같은 것이 일부 施行되면서 美國式 制度를 도입하였으나 政府樹立으로 中斷되어 버렸다. 大韓民國 政府樹立 直後の 地方制度는 政府樹

立 當時의 地方行政組織을 그대로 계승하였는데 그것이 現行 地方制度의 基礎가 되고 있다. 특히 政府樹立 以後 分열된 理念과 社會情勢의 不安으로 地方分權의 制度의 運營이 곤란한 狀況이었음에도 1949年 7月4日에 地方自治法이 制定되었고, 戰時의 混亂속에서도 1952年 4월에 最初로 地方議會를 구성하여 近代의 意味의 代議制的 地方自治를 시행하였다. 그 후 1958年の 第4次 地方自治法 改正으로 말미암아 民心이 自由黨을 떠나 民主黨의 第2共和國이 시작되면서부터 地方自治는 더욱 伸張되었다. 憲法이 規定한 市邑面長 直接選舉는 물론 中間自治團體 長의 直接選舉도 실시하므로써 自己機關選任의 原則下에서 地方自治의 伸張을 도모하였다. 그러던 것이 約9年만인 1961年の 5.16革命으로 인하여 代議制的 地方自治의 中斷을 알리는 地方議會의 解散이 단행됨으로써 實質的 意味의 地方自治는 중단된 狀態가 되었다.

이 때 중단된 代議制的 地方自治는 1988年 4月6日 法律第4004號에 의거 改正된 地方自治法에 근거하기 전까지 되살아나지 못하였고, 憲法機關인 地方議會는 附則規定에 묶여서 구성되지 못하였다.

실제로 地方議會의 構成이 중단된 1961年 이후 1988年까지의 地方議會 構成에 관한 變化過程을 보면 다음과 같다. 1962年 12月26日에 改正·公布된 憲法에서는 第110條에 地方自治團體에는 議會를 두도록 되어 있으나 附則 第7條3項에 이 憲法에 의한 最初의 地方議會 構成 時期에 관하여는 法律로 定한다고 되어 있었고, 1972年 12月27日에 改正·公布된 憲法에서는 附則 第10條에 地方議會의 構成은 祖國統一이 이루어질 때까지 구성하지 아니한다고 되어 있었다. 그런데

1980年 10月20日에 改正·公布된 憲法에서는 進一步하여 附則 第10條에 地方自治團體의 財政自立度를 감안하여 順次的으로 地方議會를 구성하되 그 構成時期는 法律로 定한다고 하였다. 이것은 1984年 12月에 “1987年 上半期까지 적합한 一部地域(特別市·直轄市·道)에 地方議會를 1次的으로 構成하되 與件이 造成되는 대로 順次的으로 擴大實施한다”는 政治的 合意를 이루어 냄으로써 地方自治에 대한 論議를 증대시켰다. 이러한 政治的 合意에 따라 昨今에 地方議會를 구성할 것을 規定하므로써 代議制的 地方自治가 부활되었다고 할 수 있다.

이상에서 論議된 地方自治의 歷史的 經驗을 돌이켜 보면, 우리나라의 地方自治가 일찍이 發展되지 못한 要因이 있음을 알 수 있다. 그것은 여러 사람들에 의해 論하여지고 있는데, 地理的 位置·地勢·風土 및 國土의 狹小, 家父長的인 家族制度에 의한 血緣共同體의 特性, 士農工商의 思想을 基盤으로 한 經濟的 要因, 傳統的인 權威主義的 統治方式에 의한 政治的 無關心 등이 間接的(巨視的) 要因으로, 地方財政의 窮乏, 自治意識의 缺如, 制度的 缺陷 등이 直接的(微視的) 要因으로 거론되고 있다.

이와같이 地方自治의 發展阻害要因이 규명되어 지는 것은 과거 地方自治의 經驗에 대한 정확한 診斷이 필요하다는 것을 의미한다. 그것은 다시 地方自治制度上의 缺陷과 自治基盤의 缺陷으로 나누어 볼 수 있다. 우선 制度的 缺陷의 側面에서 보면, 自治法制의 未熟·不實, 地方自治團體 長의 官選任命, 國家公務員의 地方自治團體 配置, 自治團體相互間 및 都市의 自治團體와 農村的 自治團體間의 不分明한 基準에 의한 機能配分, 自治團體에 대한 命令·許可·承認·

監督·報告등에 의한 後見的 監督등이 그 例가 된다고 하겠다. 그리고 地方自治基盤의 缺陷의 側面에서 보면, 民主的인 自治意識의 缺如와 自治를 지탱하는 地方財政의 貧困 등이 그 例가 된다고 하겠다.

이상에서 살펴 본 過去 우리나라 地方自治 經驗과 診斷의 結果를 놓고 볼때에 2000年代의 地方自治制度는 새롭게 정착되어야 한다는 것을 느낄수 있다. 즉 地方選舉와 地方議會의 運營을 중단시켜서는 안되며, 理想的인 目的만을 고집하거나 現實만을 주장하는 現象을 버리고 우리 의 實情에 알맞는 自治制度가 수립되도록 노력하여야 한다는 점이다. 이러한 命題들은 2000年代의 地方自治 모습을 그리는데 많은 參考資料가 될 것이다. 이런 것을 參考로 하여 地方自治의 現代的 趨勢, 社會·經濟的 變動에 대응하는 地方自治의 位相, 그리고 地方自治行政의 發展의 理念과 役割로 代辦되는 2000年代 地方自治의 樣態를 考察해보고자 한다.

Ⅲ. 2000年代의 地方自治 樣態

1. 地方自治의 現代的 趨勢

地方自治는 國家에 따라 生成·發展되어 온 歷史的 背景이 다르듯이 그것이 갖는 價値의 程度도 時空間에 따라 다를 수 있다. 그것은 地方自治가 地方自治行政에 住民의 參與를 인정하는 民主主義思想의 表現이라고 할 수 있는 住民自治를 근간으로 하는 英國型 地方自治와 國家가 自治團體의 法人格을 인정해 주는 地方分權思想의 表現이라고 할 수 있는 團體自治를 근간으로 하는 大陸型 地方自治로 區分되어지는 것에서

파악될 수 있다. 또한 民主主義思想을 중심으로 한 英國型 地方自治行政은 機關統合主義의 地方政府形態, 行政的 統制보다는 司法的·立法的統制的 國家關與方式, 個別的 指定主義에 의한 權限賦與方式을 택하는 反面에 地方分權思想을 중심으로 한 大陸型的 地方自治行政은 機關分立主義의 地方政府形態, 行政的 統制에 의한 國家關與方式, 包括的 委任主義에 의한 權限賦與方式을 택하므로써 地方自治行政의 類型도 制度上的 差異가 있음을 볼 수 있다.

그러나 오늘날에 와서는 地方自治의 類型을 兩大別할 實益을 찾지 못할 정도로 그 特色은 상호교차되어 있을 뿐만 아니라, 大陸型 地方自治에 影響받은 國家는 住民自治的 特徵이 강화되었고, 英國型 地方自治에 影響받은 國家는 新中央集權化의 傾向이 늘고 行政的 統制가 강화되는 등의 變化가 나타나고 있다. 이와 더불어 中央集權과 地方分權의 關係는 그 國家의 環境의 與件에 조화하여 制度化되고 있으며 中央과 地方의 關係도 相互間的 協力を 통한 共同의 關係로 변모해 가고 있다.

더구나 20世紀 後半에 접어들어 地域社會의 社會的·經濟的 構造의 變革과 科學技術의 發達로 말미암아 古典的인 地方自治의 觀念이나 役割은 변모해 가고 있다. 요컨대 高度産業社會로의 轉移過程에서 地方自治는 새로운 모습을 보여주고 있다.

2. 變動하는 社會·經濟動向과 地方自治

地方自治의 現代的 趨勢에서 보듯이 地方自治의 모습은 새롭게 변해가고 있으며 2000年代의 地方自治도 앞으로 어떠한 모습으로라도 변할

것이다. A. 토플러는 그의 著書인 「第3의 물결」에서 21世紀에 一般職場人들은 最尖端의 情報機器를 運用하게 되기 때문에 그들의 勤務形態가 社會的으로 확대되어 社會構造를 變化시키며, 地域共同體로의 所屬感이 되살아 나고 家庭이 다시 社會의 中心이 될 것이라고 예측하고 있다.

따라서 2000年代를 향한 우리나라의 社會·經濟動向은 住民의 日常生活과 活動에 커다란 變動을 가져올 것으로 예상된다. 經濟規模의 巨大化, 地域經濟의 活性化, 情報化社會의 促進, 民間經濟部門의 規模擴大, 多元化·多樣한 社會의 出現, 都市化의 持續的 進展, 都市間 隔差의 解消, 參與政治의 壓力增大, 高齡化社會의 促進, 서비스質에 대한 要求增大등의 變化가 나타날 것으로 보인다. 앞으로 이러한 動向이 어느 정도 展開되며 地方自治에 대해서도 어떠한 影響을 미칠것인가를 판단하는 것은 중요하다. 이하에서는 2000年代를 향한 우리나라의 地方自治가 직면한 社會·經濟의 基本的 動向을 都市化·地域經濟·高齡化의 問題로 압축시켜 概觀해 보고자 한다.

가. 都市化의 進展과 地方自治

우리나라의 都市化의 特徵이라고 할 수 있는 것은, 우선 經濟發展과 밀접한 關係하에 進行되었기 때문에 産業構造의 變化와 그에 따른 都市行政體系의 變化를 가져왔다는 점이고, 그리고 都市化가 加速的으로 빨리 進行되었다는 점, 즉 1975年을 基準으로 볼 때 開發途上國의 都市化率의 平均은 28.3%인데 비해 우리나라는 50.9%에 이르렀다는 점을 들 수 있다.

이러한 都市化의 傾向은 앞으로도 계속될 것이다. 우리나라의 都市化率을 보면, 1920년에 2.9

%, 1930년에 5.6%, 1940년에 11.6%, 1949년에 17.2%, 1960년에 28.0%, 1966년에 33.6%, 1970년에 49.8%, 1980년에 66.7%, 1985년에 71.2%의 상승을 보이고 있는 바, 1960~1975년까지는 都市化가 加速的으로 進行되었고 1975年 以後부터는 鈍化되는 현상을 보여주고 있으며 1991년부터는 漸次的으로 安定된 形態를 보여 줄 것으로 예측된다.

특히 交通·通信·教育·文化·醫療등의 각종 서비스의 풍부한 惠澤, 都市生活樣式的 변화로 인한 住民들의 行動圈의 廣域化, 所得水準의 向上으로 인한 풍부한 生活, 合理性·效率性등을 추구하는 經濟的인 價値觀보다는 情緒的인 價値와 社會를 중시하는 住民 個個人의 價値觀 등의 變化傾向도 都市化가 進行되는 속에서 앞으로 계속될 것이다.

이와 같이 都市化의 進展속에서 變化하는 生活樣式은 都市的 서비스의 提供을 담당하는 地方自治團體에게 하나의 커다란 課題가 됨을 물론이고, 交通問題·住宅問題·公害問題뿐만 아니라 都市로 이동한 사람들이 地域과의 關係를 맺지 않고 職場中心의 生活를 유지함으로써 생기는 問題 등도 地方自治團體에게는 부담스러운 것이 될 것이다.

따라서 地域社會의 綜合的 經營主體인 地方自治團體는 이상의 問題들을 解決하고, 人間性이 포함된 地域社會를 구축해 간다는 관점에서 住民들의 自己實現欲求에 부응할 수 있는 生涯教育體制의 整備, 連帶意識涵養을 위한 커뮤니티의 育成, 自治意識의 涵養을 위한 施策의 強化 등을 적극적으로 追求해야 할 필요가 있다.

나. 地域經濟와 地方自治

1980年代 以前의 우리나라 經濟現象은 經濟力의 서울集中現象, 統治力의 中央集中現象, 그리고 總量經濟成長에의 關心 등으로 나타나지기 때문에 地域間 不均衡의 問題를 야기시켰다고 할 수 있다. 地方의 金融活動의 경우 1985年을 基準으로 할 때, 銀行預金은 서울이 전체의 61.6%이고 地方이 38.4%水準이며, 銀行貸出은 서울이 63.2%이고 地方이 36.8%水準이며, 企業어음 賣出 및 保有實態는 서울이 75.5%이고 地方이 24.5%水準인 것으로 韓國銀行統計에서 集計되는 것을 보면 그 狀況을 쉽게 알 수 있다. 그 結果 總量經濟의 效果는 1980年初에 이르러 限界에 이르렀고 實보다는 損失이 크다는 것에 직면하게 되므로써 비로소 地域經濟와 地方自治에 대한 論議가 심화되기 시작하였다.

앞으로는 地域經濟를 논의할 때 地域經濟가 國際經濟의 變動, 技術革新의 進展등에 적절하게 대처하지 않을 경우에 커다란 混亂에 직면하게 되며 심한 타격을 받을 우려가 있다는 점을 고려하여야 할 것이고, 특히 2000年代에 대비하여 地域經濟를 活性化시키기 위해서는 民主化·分權化의 趨勢에 부응한 地方自治를 定着시켜 地域의 定住基盤을 공고히 하여야 한다는 점을 인식해야 할 것이다.

따라서 地方自治團體는 經濟情報의 신속한 收集과 이의 彈力的 活用을 위한 體制를 整備하고 時代의 變動에 대응하는 地域經濟對策을 수립할 필요가 있는 등 수많은 課題를 直接的으로 해결해야 할 責務가 있다.

다. 高齡化의 進展과 地方自治

우리나라의 老人人口는 급속도로 增加할 展望이다. 60才以上の 老齡人口는 1980年에 全體人

口的 6.2%, 1985년에 6.9%인데 1992년에는 7.3%, 2000년에는 9.2%, 2030년에는 16.6%로上昇할 것으로 推計된다. 그리고 0~14才人口와 65才人口와의 比率를 나타내는 高齡化指數의 경우 역시 1971년에 7.7%, 1980년에 11.2%, 1986년에 14.5%이던 것이 2000년에는 27.4%, 2030년에는 48.5%가 될 것으로 推計되기도 한다. 이러한 現象들은 우리나라도 2000年代에 高齡化社會(aging society)가 된다는 것을 豫告해 주는 指標라고 할 수 있다.

앞으로 高齡化 現象은 우리나라의 社會에 많은 影響을 미칠 것으로 豫상되는 바, 生産年齡人口에 대한 老年人口 比率의 上昇에 의하여 社會保障에 필요로 하는 經費가 증대하게 되는 등 社會全體의 扶養負擔이 겹치게 되고, 勞動力人口의 高齡化가 進歩됨에 따라서 이에 대응한 勞動體制(labor system)등이 필요하게 되며, 그리고 平均壽命의 伸張에 의하여 增加하는 老後期間의 生活方式이 큰 社會問題가 될 것이다.

따라서 地方自治團體의 行財政에 크게 影響을 미치게 될 高齡化 現象의 進展에 따라 地方自治團體는 高齡者의 就業機會를 確保해야 하고, 職業訓練施設등을 이용한 職業能力開發體制를 確保함은 물론 지속적인 整備를 推進할 필요가 있다.

3. 2000年代 地方自治의 發展의 理念과 役割

위에서 설명한 社會·經濟的 動向에 대한 충분한 檢討가 前提될 때 2000年代 地方自治의 長期的 設計는 有用한 것이 된다. 이외에도 우리나라가 처한 냉엄한 現實을 결코 外面해서도 안 되기 때문에 우리나라의 특수한 地政學的 位置, 國際權力關係에 의한 周邊情勢, 國際競爭과 國

民經濟에 대한 挑戰, 北韓共產集團의 革命事業 등도 면밀히 檢討할 때 綜合的인 2000年代 地方自治의 座標가 設定되어 질 수 있다. 그리고 이에 근거하여 地方自治行政의 發展의 理念과 그 役割을 명확하게 定立시켜야만 한다. 以下에서는 地方自治의 發展의 理念과 役割에 대해서 論하고자 한다.

가. 地方自治의 發展의 理念

우선적으로 地方自治行政의 理念的 目標는 國家社會環境의 變化에 적응함에 의하여 나타나는 行政需要를 充足하고 諸般問題를 是正하려는 데에서 발견해야 하기도 하지만, 官治行政의 形態보다는 自治行政의 形態에 적합한 것이어야 한다.

따라서 官治行政에서 강조되는 目的的 價値인 民主性·社會性·衡平性·合法性과 手段的 價値인 能率性·效果性·合理性·合目的性·統一性 등이 2000年代의 地方自治에서 理念的인 主가 되기 보다는 住民自治의 要素가 가미된 自治行政의 發展의 理念이 우선적이어야 한다. 그러면 2000年代에 주축이 될 自治行政의 發展의 理念이란 무엇인가?

첫째, 地域發展에 관한 地域住民의 輿論을 組織化·統一化·價値化시키면서 住民의 다양한 欲求를 수렴할 수 있는 社會를 創造할 수 있도록 하는 住民參與의 確保라든지, 住民生活에 重大한 影響을 미치는 政策이나 方針의 樹立 또는 變更에 대하여 地方自治團體를 統制할 수 있도록 하는 住民統制의 強化라든지, 住民의 福祉欲求에 대한 地方行政組織의 積極的 對應 및 地方行政情報의 公開과 公務員의 行政倫理 確立을 유도할 수 있도록 하는 地方行政의 民主化라고 하는 것들과 같은 行政目標를 포괄하는 地方政

治性を 첫번째의 發展의 理念으로 볼 수 있다.

둘째, 地方政府와 中央政府간의 機能配分에 따른 依存財源의 再配分과 地方稅收의 確保努力으로 일컬어지는 自主財源確保努力의 極大化라든지, 公共領域의 縮小 즉 서비스供給體系의 多元化를 통한 작은 政府(small government)의 俱現이라든지, 地方行政의 科學化와 限定된 財源으로 最大의 效果를 거두는 經費支出의 合理化 및 投資優先順位의 合理的 決定이라고 하는 것들과 같은 行政目標을 포괄하는 經營性을 두번째의 發展의 理念으로 볼 수 있다.

세째, 文化生活과 文化施設에 대한 投資의 增加, 충분한 綠地施設과 公共施設의 設置, 그 地方特有的 傳統的 文化的 開發등을 추구하는 地方文化行政의 推進이라든지, 住民에 대한 行政서비스供給의 積極化와 地域住民의 生活文化形態에 도움이 되는 思考方式의 改善등을 추구하는 行政文化의 刷新이라고 하는 것들과 같은 行政目標을 포괄하는 文化性を 세번째의 發展의 理念으로 볼 수 있다.

결국 地方政治性은 地域住民들이 표출할 欲求를 그들이 원하는 대로 行政이 自律的으로 調整·統合할 수 있도록 하는 理念으로써, 住民參與를 통한 地域의 一體感, 社會的 連帶感 등을 提高시키는 데에 그 價値가 있으며, 經營性은 福祉社會에서 요구되는 地方住民의 삶의 質(QOL)을 충족시키기 위한 理念으로써, 住民이 낸 稅金에 대한 代價를 最大의 公共서비스 提供으로 代替시키는 데에 그 價値가 있으며, 그리고 文化性은 精神的이고 人間內在의인 삶을 영위할 수 있도록 하는 人間性·美觀性·創造性 등을 강조하는 理念으로써, 劃一性·統一性보다는 地域의 個別的 特性이 바탕이 된 行政의 文

化性を 定着시키는 데에 그 價値가 있는 것으로 볼 수 있다.

이를 종합해 보면, 2000年代 地方自治는 政治性·經營性·文化性이 主가 되고 官治行政 形態下的 目的的 價値(民主性)와 手段的 價値(能率性)은 補完的 機能을 하는 理念體系가 構成되어야 한다는 것이다.

나. 地方自治行政의 役割

2000年代 地方自治行政의 役割定立은 地方自治의 發展의 理念體系와 관련되어야 바람직하다. 이를 記述하면 다음과 같다.

첫째, 地方自治行政은 地方住民의 公共福利를 증진시키는 執行擔當者이기 때문에 國家施策의 地方的 適應에서 脫피하여 地域住民의 感情에 만족할 수 있는 責任있는 行政處理를 통한 行政의 主體性을 회복해야 한다.

둘째, 地方自治行政은 住民福利에 관련된 業務는 모두 수행하여야 하지만 住民들의 行政供給에 대한 期待를 모두 充足시킬 수 없기 때문에 財政과 人力에 근거하여 地方行政의 經營的 側面에서 해결하도록 노력하고, 그 一環으로 住民에 의한 公共選擇의 幅을 넓힘은 물론 第3섹타와 民間部門의 活用을 통해 行財政力의 壓迫에서 벗어나고, 民間經濟 活性化를 이룰 수 있도록 行政業務를 검토할 것이 講究되어야 한다.

세째, 地方自治行政은 住民들이 生活하고 活動하는 地域社會가 相互信賴關係下에서 協力되도록 해야 하기 때문에 地域社會의 統合을 유지 강화하고 適應을 촉진하는 役割을 수행하여야 한다. 특히 地域社會 相互간 相衝되는 利益들을 均衡·調和시키고, 生活環境의 差異로 인한 階層간의 隔差를 완화하는데 노력하고, 地域의 傳

統과 文化的 振興에 노력하여 開放된 地域社會를 形成하도록 해야 한다.

네째, 地方自治行政은 福祉重視社會와 文化追求社會에 적응하는 住民의 다양한 要求에 合理的으로 대응하여야 하기 때문에 民主的인 價値와 人間的인 幸福에 부합되도록 社會制度를 개편하고, 人間的 尊嚴性과 幸福의 增進이 이루어지도록 倫理와 文化를 창조하는데 적합한 여러 制度를 발전시켜 나가야 한다.

다섯째, 地方自治行政은 狀況의 條件의 變化에 신속하고 유연하게 적응해야 하기 때문에 地方行政組織의 適應의 體制가 유지되어야 한다. 따라서 地方自治團體들은 많은 業務를 감당할 能力을 기르고 自律性을 확대해 나가야 하며, 스스로의 自律能力擴大 뿐만 아니라 民間部門에서의 分權化의 促進 및 自律의 生活領域의 擴大를 이룰 수 있도록 協力하여야 한다.

여섯째, 地方自治行政은 安心하고 豊富하며 自生的인 地域社會를 形成할 수 있도록 해야 하기 때문에 住民生活의 安全確保, 住民福利의 充實, 産業의 振興, 教育文化의 形成, 生活環境의 改善, 公共秩序의 維持 등 時代的 要請에 부응하는 施策을 적극적으로 展開하여야 한다.

이상에서 열거한 地方自治行政의 役割定立이 實現되면, 2000年代에는 地方政府와 地域社會간의 信賴關係가 제고되어 相互間的 期待感이 높아지게 되고, 民主主義의 實現이 비교적 住民의 가까이서 즉 地方政治와 地方自治를 통해서 이루어지게 되며, 각 階層간 葛藤이 相互理解와 討論과 互讓의 精神에 의해 結論에 도달하게 되고, 地域의 傳統과 文化가 振興되어 個性있는 地域社會가 形成될 것으로 기대되어진다. 결국 이러한 2000年代 地方自治의 發展의 理念들과

地方自治行政의 役割들은 2000年代 地方自治의 座標를 設定하는데 결정적인 도움을 줄 것이다.

IV. 2000年代를 向한 地方自治의 課題와 對應

2000年代 地方自治의 座標設定을 실현하기 위하여 우리나라의 地方自治가 수행해 나가야 할 基本的인 課題는 첫째로 地域을 活性化시켜야 할 課題, 둘째로 地方自治를 持續적으로 發展시켜야 할 課題로 압축될 수 있다.

1. 地域의 活性化

地方自治는 그 空間的 範圍인 地域을 기반으로 이루어지므로 地域의 活性化는 매우 重要하다. 따라서 地域을 活氣차고 意慾이 있는 곳으로 創出하는 것이 2000年代을 向한 地方自治의 첫번째 課題가 된다고 하겠다.

우리나라는 經濟發展計劃에 따라 많은 成長과 發展을 거듭해 왔으나 서울과 首都圈의 絶對的 發展地域과 기타의 相對的 沈滯地域이 확실히 區分되게끔 되었다. 1960年代의 서울의 人口는 우리나라 全體人口의 9.8%, 製造業體 數는 17.0%, 金融貸出額은 34.8% 水準에 불과 하였으나, 1985년의 서울은 總人口의 23.9%, 製造業體 數의 31.0%, 金融貸出額의 61.3%를 차지하는 엄청난 變化를 나타냄으로써 地方의 相對的 落後地域을 擴散시켰다고 할 수 있다. 결국 2000年代 地方自治를 고려할 때 地域의 活性化를 추구하기 위해서는 적절한 經濟成長을 통해서 地域間 均衡發展을 도모함은 물론 地域에 生動感을 불어 넣을 수 있는 多極化된 據點型的 國土

를 창조할 필요가 있으며, 地方自治團體는 술선 수범하여 地域生活化 施策을 강구하여야 한다.

이러한 課題에 對應하기 위해서는

첫째, 地域의 綜合的 經營主體로서의 地方自治團體는 각 地域이 갖고 있는 潛在的 可能性을 발굴하여 雇傭을 확보하고 어떠한 開發計劃이 그 地域에 적합한 것인가를 찾아내야 한다.

둘째, 地方自治團體의 長들은 確固한 信念을 갖고 강력한 리더십을 發揮할 필요가 있는데, 이를 위한 長들의 自覺과 鬪志가 있어야 한다.

셋째, 무엇보다도 地域의 活性化는 地方自治團體가 硬直化되어 있지 않을 때 이루어질 수 있기 때문에 地域事業을 地方自治團體가 수행할 때의 長點과 短點을 종합적으로 검토한 후 民間部門의 領域으로 해도 되는 事業은 과감히 民營化 내지 民間委託化하여야 한다. 이를 實效性있게 추진시키기 위해서는 地方議會에서 民間部門에 의한 地域開發推進에 관한 特別措置法을 制定할 필요가 있다.

네째, 地域의 活性化는 地域住民이 地域社會에 대한 一體感이 충만할 때 이루어지는 것이기 때문에 地方自治團體는 地域住民이 共感하고 共有할 수 있는 價値觀의 形成을 도모하기 위하여 意識改革을 꾸준히 展開해 가는 것이 效果의 일 것이다. 이러한 意味에서 각 地域의 特性에 근거한 都市憲章이나 都市宣言 등의 作成을 통해서 地域一體感을 確立해 가는 것이 필요하다.

2. 地方自治의 持續的 發展

2000年代를 向하는 時點에서 社會·經濟的 變動에 부응하고 住民이 地方自治에 대해 갖는 期待感에 부응하기 위해서는 地方自治가 彈力的으

로 運營되어야 하고 우리 實情에 알맞는 것이어야 함을 당연한 것이다. 따라서 全面的인 地方議會 構成을 통한 住民自治의 實現과 함께 住民自治의 制度的 發展을 持續적으로 圖謀하는 것이 2000年代를 향한 地方自治의 두번째 課題가 된다고 하겠다.

우리나라는 1988년에 와서야 地方議會構成을 통한 地方自治를 1961년 中斷된 이후 처음으로 市郡區에 한하여 1段階로 인정하고 있다. 1단계 構成 후 2年以內에 市道에 地方議會를 구성할 것을 예정하고 있다. 따라서 2000年代 地方自治의 座標를 고려할 때, 地方自治의 廣範한 實現을 통해서 우리의 地方自治制度를 지속적으로 發展·土着化시켜야 한다.

이러한 課題에 對應하기 위한 方案은 다음과 같다.

첫째, 自己責任下의 行財政運營 確保에 의해서 地方自治는 發展하게 된다. 2000年代 地方自治의 모습은 執行機關의 長과 地方議會 議員이 모두 住民의 直接選舉에 의해 선출되어 相互牽制와 均衡이 가능한 體制가 갖추어져 運營되는 것이라고 할 수 있기 때문에 이에 적응한 地方自治의 發展은 時代의 變化와 住民의 要求에 부응할 수 있는 體制下에서의 責任있는 行財政의 運營에 따른다고 할 수 있다. 다시 말해서 地方自治의 發展은 地方自治團體의 長, 地方議會 議員, 그리고 公務員들이 각기 그들의 責務를 성실히 수행할 때에만 이루어 진다.

둘째, 地方行政制度의 꾸준한 改善에 의해서 地方自治는 發展하게 된다. 地方行政制度의 改善은 能率化의 要求와 民主化의 要求를 전제로 하되 經營性·地方政治性·文化性등이 적절히 調和되는 상태에서 이루어질 때 가장 훌륭한 業

績을 남길 수 있다. 그런데 이상의 價值的 要素들은 우리나라의 경우 政治的 制約要素의 하나인 南北韓의 緊張關係에 의해 다소 그 중요성이 변경될 수도 있다. 그러나 2000年代를 바라볼 때 地方分權에 대한 政治的 制約條件이 줄어들게 될 것이므로 自治權의 擴大, 選舉에 의한 公職의 增大, 住民直接參政制度의 일부 採擇, 委任事務의 縮小등이 나타날 것이다. 이의 範圍內에서 地方行政制度의 改善을 지속적으로 推進하여야 한다.

세째, 地方議會를 活性化시킴에 의해서 地方自治는 發展하게 된다. 段階的으로 構成될 우리나라의 地方議會가 2000年代를 향함에 있어서 行할 機能은 여러 사람의 價値觀을 綜合·調整하여 住民을 代表하고 行政에 대하여 충분한 牽制機能을 달성하는 것이라고 할 수 있다. 그런데 住民이 要求하는 것들이 個人的인 것에서부터 日常의 生活에 直結되는 것에 이르기까지 다양하기 때문에 이에 대해 충분한 對應을 할 수 있도록 地方議會議員들은 地方議會의 運營을 活性化시키고 스스로의 活動能力 즉 議員活動의 質을 向上시키도록 노력해야 할 것이다. 특히 地方議會議員聯合會의 構成을 통한 議會活性化도 地方自治 發展의 지름길이 된다고 하겠다.

네째, 自治行政需要 擴大에 부응한 地方公務員制度의 確立을 도모하는 것도 地方自治 發展의 근간이 된다. 장기적으로 보면, 自治 및 福祉行政需要의 증대가 要求됨에 따라서 地方公務員의 數는 增加되어야 하는데, 昇進機會의 減少와 낮은 報酬에 따른 地方公務員에 대한 매력의 감소로 人力充員에 차질이 있어서는 안된다. 그리고 2000年代가 될수록 地方行政은 高度化와 技術化가 되어야 하기 때문에 技術行政需要에 직

응한 技術人力管理도 요청된다. 따라서 地方自治團體는 優秀한 人力을 確保하기 위해서 많은 努力을 경주하여야 한다. 특히 地方自治가 發展되어 地方住民의 監視·批判과 統制下에 놓이게 되면 地方自治團體에서 근무할 優秀한 人材는 더욱 줄어들 것이라고 판단할 때 優秀人力의 確保는 매우 중요한 問題가 된다. 이에 對備한 非常勤職制度의 活用은 人力管理面에서 效果의인 方法이 될 것이다.

다섯째, 地方自治는 中央과 地方間의 關係가 彈力的일 때 發展된다. 地方自治는 中央과 地方間, 上級自治團體와 下級自治團體간에 事務와 財源이 合理的이고 彈力的으로 配分이 될때 形式的인 自治가 아닌 實質的인 自治가 될 수 있기 때문이다.

地方行政에 있어서 事務의 配分은 中央과의 監督關係 또는 經費負擔關係에 의해서 左右되지 말고 住民參與나 住民統制에 입각하여 國民의 最低水準(national minimum)의 確保라는 見地에서 이루어져야 한다. 즉 地方自治團體가 필요로 하는 事務는 自治事務로 확보하게 해 주고 그 밖의 事務는 彈力的으로 配分하는 것이 필요하다. 한편 財源의 配分도 稅源의 配分으로 귀결되므로 伸張性이 높은 所得課稅의 稅源을 배분하고 稅源의 偏在로 야기되는 地域隔差나 財政隔差를 해소하기 위해서 地方交付稅를 地方財源의 均衡機能과 保障機能이 더욱 강화될 수 있도록 運營하여야 한다. 그러나 2000年代의 地方財源은 課稅自主權을 強化하는 地方稅가 大宗을 이루어야 한다는 것을 認識해야 한다.

여섯째, 地方自治의 發展은 住民의 健全한 自治意識을 涵養하는 것과 매우 相關도가 높다고 할 수 있다. 원래 地方自治의 成敗는 住民의 資

質에 달려있다고 해도 과언이 아니기 때문에 住民의 투철한 公共心·協同心·愛鄉心·自由·自主·自律의 精神과 秩序·責任·公義의 精神, 높은 參與意識과 철저한 責任意識과 같은 것이 수반되어야 地方自治는 發展하게 된다. 그러므로 住民이 住民의 代表者와 公務員을 選出할 경우 物質的 補償보다는 高장發展을 위해 愛鄉心을 발휘하고 德望있는 能力을 가진 人士를 選拔할 수 있을 때 自治意識이 涵養되었다고 할 수 있다. 장차 地方議會와 自治團體 長간의 對立이 되는 중요한 案件이나 特定の 중요한 施策 등을 決定함에 있어서는 自治意識 涵養의 한 方案으로 住民投票制가 採擇·活用되어야 할 것이다.

V. 結 語

2000年代 地方自治의 構想을 위해서 2000年代 地方自治行政의 發展의 理念과 役割, 그리고 2000年代를 향한 地方自治의 課題와 對應方案을 언급하였다.

그 結果, 地域社會가 基本이 되는 2000年代의

地方自治는 地域에 대한 人間의 信賴回復과 一體感形成을 통하여 人間다운 生活을 享有하도록 하는데에 커다란 意味를 부여하는 것으로 보여지며, 2000年代의 地方自治團體는 住民의 關心과 地方議會의 活動이 公共的인 것에서 利益的인 것으로, 다시 利益的인 것에서 公共的인 것으로 移動해 가는 過程에서의 役割이 중시되는 것으로 보여지며, 특히 民主性·能率性뿐만 아니라 地方政治性·經營性·文化性등을 동시에 조화있게 추구하는 데에 그 意義가 있는 것으로 보여진다. 그리고 地方行政의 重點事項도 住民所得 增大와 價値觀의 多樣化 등으로 인하여 所得再配分的 機能에서 社會的 서비스의 提供機能으로 方向이 전환되는 것으로 보여진다.

그러므로 우리나라의 地方自治가 2000年代에 우리 實情에 알맞는 것이 되려면 長期的인 觀點에서는 住民의 期待에 부응하고 住民의 總意에 의하여 地方自治의 理想像이 그러하도록 노력하여야 할 것이며, 短期的인 視點에서는 地域의 活性化를 도모하고 地方自治制度의 持續的인 發展을 추구하여야 할 것이다.