

地方時代의 地方行政을 위한 提言

Prospect on Local Administration in Age of Localization.

鄭 埰 鎭

(前 釜山直轄市長)

(目次)

1. 地方時代의 새 물결
2. 地方自治의 着根을 위하여
3. 새로운 地方都市의 經營

1. 地方時代의 새 물결

우리는 지금 政治, 經濟, 社會의 모든 분야에서 民主發展이라는 큰 물결속에 變化와 變革을 거듭하고 있다.

이 發展과 變化의 흐름속에서 地方과 地方行政에 다시 活力을 불어넣게 될 「地方時代」의 새 물결이 서서히 일고 있다.

地方時代의 새 물결은 地域社會의 모든 것을 달라지게 하는 조용한 變革의 물결이다.

地方時代라는 말이 쓰여지고 주창되어 온 지 오래이지만 地方사람들에게는 어떤 공허하고 생소한 느낌을 주는 말이었다. 서울에 集中된 行政機能과 經濟力, 서울에 몰려있는 社會·文化·教育施設을 地方에 分散해야 한다는 이야기는 수없이 들어왔고, 또 이 地方分散을 위한 政策的 노력을 해온 것도 사실이지만, 그동안 서울은

계속 커지기만하고, 모든 政策과 일이 서울과 中央에서 이루어지고 決定되어 왔던 것이다.

政治, 經濟, 社會, 文化 등 모든 機能이 中央에 몰리는 中央集中現象, 모든 일이 中央과 서울에 가야만 이루어지는 中央集權體制에 순치되면서 地方과 地方住民들은 서울과 中央만 쳐다보고 기대려는 이른바 中央依存風潮에 젖어버린 것도 사실이다.

이제 地方時代가 本格的으로 열리기 시작하고 있다. 地方化의 새로운 물결이 서울에서 地方으로 서서히 흘러가고 있는 것이다.

이 地方時代의 물결은 地方自治의 개막과 더불어 더욱 加速化될 것이다.

地方自治의 再開가 곧 地方時代를 이끌고 促進하는 새로운 波長의 구실을 하게 될 것이다.

그것은 地方自治가 곧 集權에서 分權으로, 劃一에서 多樣으로, 統制에서 自律로 나아가는 政治·行政의 制度的 보장인 동시에 地方의 일은 地方에서 스스로 責任지고 解決함으로써 보다 “살기좋은 고장”을 만들어 나가야 한다는 소박한 原理, 行政은 보다 住民과 가까운 곳

에서 이루어져야 한다는 民主的 論理에서 우리의 모든 經濟·社會的 現實과 與件이 中央集權에서 地方分權의 方向으로 나아가게 만들고 있는 것이다. 地方自治를 통한 地方分權化가 民主政治의 地域的 實踐이라는 政治的 價値에서 나아가 社會·經濟發展에 不可缺한 메카니즘 방편이 되어가고 있다고 볼 수 있다. (盧隆熙, 韓國의 地方自治)

아울른 地方自治의 시작과 더불어 地方時代는 地方住民의 목소리가 커지고 地方과 地方行政의 比重이 높아지고, 따라서 地方의 自主, 自助, 自律의 폭이 넓어지면서 그만큼 責任이 무거워지는 時代가 되는 것을 의미한다.

地方時代의 새물결은 社會의 모든 것을 달라지게 하는 조용한 變革의 물결이다.

그것은 곧 地域의 經濟·社會·文化環境에 커다란 變化를 가져오는 것을 뜻한다. 地方行政을 둘러싼 環境뿐 아니라 住民의 意識과 價値觀, 生活行態, 그리고 住民의 構成(高令化·高學歷化)에 이르기까지 새로운 變化를 예고하는 것이기도 하다. 어떻게 보면 地方時代는 地域社會 전반에 걸쳐 복합적인 多樣한 變革을 가져오기에 대처해야 할 地方行政에 새로운 對應能力을 要求하는 것이다.

앞으로 전개될 地方의 時代는 住民의 生活意識, 價値觀이 多樣하게 變化하고 住民의 자기 權利에 대한 목소리가 커지면서 또 다른 갈등과 마찰을 빚어내는 時代이기도 하다. 이러한 住民의 多樣한 소리와 要求를 조정하고 統合하여 어떤 合意로 이끌어 나가는 것이 곧 地方自治의 課題가 될 것이다.

사람은 生活이 풍족해지면 새로운 慾求를 가지게 되고 量의 生活에서 質의 生活을 요구하

게 된다. 物質的 充足에서 精神的·知的인 보다 높은 慾求를 바라게 된다. 이른바 生活의 快適性(amenity)이다. 地方時代의 살기 좋은 地域, 都市의 基準도 安全性, 便利性, 經濟性보다 快適性和 文化性을 重視하는 人間環境과 精神的 豊요로움을 소중하게 여기는 時代가 되는 것이다. 따라서 生活環境과 快適한 居住空間整備, 學術, 文化, 藝術, 體育, 레저, 레크레이션 등이 地方行政의 重要한 領域, 課題가 되어 갈 것이다. 地域의 特性和 個性을 살린 地域文化라는 새로운 課題가 地方時代에 등장하게 되는 것이다. 또 地方時代는 地方自治를 알차게 着根시켜 꽃피우고 結實을 맺어가는 時代이기도 하다.

모처럼 다시 시작하는 地方自治가 自治다운 自治로, 政治的장식이나 觀念的인 制度가 아닌 住民의 意識과 生活속에 스며드는 진정한 生活自治로 뿌리내려야 한다. 政治는 理想에 가깝고 行政은 現實이다. 地方自治란 살기좋은 고장, 쾌적한 都市를 指向하는 理想을 現場에서 하나하나 結實시키는 現實行政이다. 이런 뜻에서 地方時代의 地方行政은 地方自治의 理想과 現實을 調和하고 結實시키는 歷史的, 時代的인 使命과 課題를 짊어지고 있는 것이다.

地方時代의 새 물결은 서울과 中央에서 地方으로 흘러가는 물결일 뿐 아니라 거꾸로 地方에서 서울로 흘러가는 물결이어야 한다. 서울과 中央에 모인 힘(權限과 經濟力, 物的施設等)을 地方으로 나누어주고 地方과 地域社會에 活力을 불어넣는 물결이지만, 거꾸로 地方의 생각과 뜻이 모아진 힘과 목소리를 서울과 中央에 올려보내는 逆流의 물결이 되어야 한다.

즉 地方時代를 主導하는 地方과 地方行政이 着想과 政策의 창도력을 길러나가야 한다.

地方과 地域社會가 多樣하게 매력있는 特性과 個性을 살려 變化하고 發展하는 데는 中央에서 주어지는 政策과 目標을 따라가기만 할 것이 아니라 地域政策을 스스로 만들어서 밑에서 위로, 地方에서 中央으로 提示함으로써 中央政策을 리드해 나가야 한다. 全國의인 觀點에서 세운 國家의 政策과 基準속에 地方의 具體의인 생각과 方向이 반영되어야 한다. 그것은 앞으로의 地方時代에서는 住民生活과 직접 관련된 문제 - 環境, 福祉, 醫療, 雇傭, 交通, 過密 등 자잘구레한 生活 주변의 質의 充實을 바라는 多樣한 行政需要가 中心이 되는 것이다. 이러한 日常的인 課題는 地方에서 먼저 着想 연구하여 그 政策 方案을 提示해 나가야 한다. 地方時代는 中央的 發想을 그대로 地域이 分擔하는 것이 아니라 地域의 具體의인 發想과 아이디어가 中央政策을 主導해 나가는 時代가 되어야 한다. 앞으로의 地方時代는 地方의 主體性과 創意性을 통해 보다 多樣하고 個性있는, 그리고 보다 現實的이고 內實있는 소프트한 아이디어가 地方에서 서울로 逆流하는 물결이 줄기차게 흘러가야 할 것이다.

地方時代, 地方自治時代를 맞으면서 긴 안목과 넓은 視角에서 그 變化의 물결을 잘 수용하고 主導하여 보다 「살기 좋고 활기찬」 地域과 고장을 可視化해가는 내일의 地方行政의 모습을 그려본다. 地方時代의 地方行政의 中心이 될 地方自治와 地方都市 經營에 대하여 몇가지 생각하 보고자 한다.

2. 地方自治의 着根을 위하여

우리는 근 30年만에 地方自治를 다시 시작하

게 된다. 다시 시작한다는 것은 過去의 반복이나 연장이 아니라 과거를 거울삼아 새롭게 다시 出發하는 것이다.

앞으로 2000年대에 이르는 10여년은 우리나라에 진정한 民主主義가 定着하고 成熟해 가는 매우 重要한 기간이 될 것이다. 또한 풀뿌리 民主主義, 民主政治의 實踐道場이라는 地方自治가 착실하게 뿌리내리게 되는 기간이 될 것이다. 어떻게 보면 앞으로 地方自治의 건실한 着根成長은 우리 民主政治의 成功을 좌우하는 試金石이라 해도 과언이 아닐 것이다. 그만큼 다시 시작하는 地方自治制의 歷史的 意義와 時代的 價値가 크다는 것을 뜻하는 것이다.

우리는 이미 한 世代전에 짧은 期間이나마 地方自治의 소중한 經驗을 겪었다. 1952년부터 1961년까지 9年間 地方議會를 構成하여 市·邑·面 單位와 道·서울特別市의 地方自治制를 운영해 보았다. 또 1956년 8월부터 5年間 住民直選으로 선출된 이른바 直選制 自治團體(市·邑·面)의 長에 의한 地方自治도 실시해 보았다.

1960년 12월에는 서울特別市·道·市·邑·面의 모든 地方自治體의 長이 住民直選에 의해 선출된 처음으로 制度上 完전한 地方自治制를 1년반 해보기도 하였다. 짧은 期間의 自治經驗을 통하여 우리가 얻은 教訓은 「아무리 훌륭한 理念을 가진 정교한 制度라 할지라도 一般社會의 環境과 괴리되어서는 그 理念이 實現될 수 없고 정교한 制度도 본래의 機能을 다할 수 없을뿐 아니라 오히려 意外의 副作用을 가져온다」는 것과 「地方自治制 채택 당시에 있어서도 이는 民主主義와 더불어 우리에게 생소한 觀念적 존재에 불과하였고 단순히 民主主義制度의 일환

으로서 이를 채택해야 한다는 當爲性에 얽매어 象徴的·形式的 意義만을 追求한 나머지 地方自治의 實施에 필요한 制반제도나 필요한 與件, 어떻게 해야 성공할 수 있는나하는 方法論에 대해서는 一考의 여유를 갖지 못했던 것이다」(地方自治白書, 1969, 내무부). 이와같은 地方自治 經驗에 대한 否定的 評價에 대하여 異論이 전혀 없는 것은 아니지만 다음과 같은 結論은 오늘 에 있어서도 타당하다고 생각한다.

첫째, 與件의 조성없이 急進의 制度만의 채택은 결코 所期의 成果를 거두지 못하고 制度의 定着도 어렵다는 것.

둘째, 地方自治制가 統治者나 執權黨의 一時의 便宜의 독주를 위한 方便으로 利用되어서는 안된다는 것.

셋째, 成敗의 效果가 미쳐 나타나기도 전에 制度上 變革을 가져오는 빈번한 法改正은 바람직하지 못하다는 것.

넷째, 아무리 좋은 制度라도 住民들이 이를 올바르게 운용할 수 있는 資質과 能力을 갖고 있지 못하면 도리어 混亂과 非能率만을 초래하게 된다는 것.

다섯째, 短時間에 모든 것을 解決하고 한번에 부족한 것을 充足시키려는 過慾과 燥急함은 어느 하나도 얻지 못할 뿐만 아니라 오히려 가진 것도 잃어버리기 쉽다는 것 (地域開發과 地方自治行政, 金安濟 著, 792p).

이와같은 經驗과 教訓을 바탕으로 모처럼 다시 시작하는 地方自治가 착실하게 뿌리내리고 올바르게 成長하기 위해서도 50년대와 또다른 智慧와 노력을 모아야 하겠으나 또 地方自治가 뿌리내리기까지 는 오랜 時日, 꾸준한 忍耐과 끈기가 必要하다는 것은 말할 나위없다.

地方自治가 住民의 生活과 意識속에 뿌리내려 地方自治制度가 갖는 實効와 實益을 住民으로 하여금 스스로 터득하게 함으로써, 우리의 與件과 風土에 맞는 韓國的 地方自治模型을 발전시켜 나가는 課題야말로 地方行政人 共同의 使命이 아닐 수 없다.

地方自治의 制度的 變數와 實踐的 變數, 環境의 要素 등 여러가지 를 들 수 있지만 지난날의 經驗과 오늘 의 政治·行政, 社會·經濟的 現實에 비추어 볼 때 制度自體보다 制度를 主體的으로 實踐해 나갈 地方自治團體의 意志와 努力, 이를 뒷받침하는 環境風土의 조성이 더 重要하고 時急한 課題가 아닐까 생각한다.

즉 地方自治에 대한 새로운 理解와 認識, 信念과 自信感, 住民의 자기 고장일에 대한 애착과 관심, 이를 뒷받침하는 地方自治의 環境風土, 政治의 行態, 公務員의 姿勢 등 地方自治를 沮害하고 있는 環境要素부터 바꾸어 나가야 할 것이다. 이러한 視角에서 地方自治의 着根과 관련하여 생각해 보고자 한다.

地方自治는 手段이 아닌 價値라는 認識과 信念이 먼저 定着되어야 한다고 본다.

우리가 짧은 自治經驗으로 얻은 바 있는 否定的, 懷疑的 認識부터 바꾸어나가야 한다. 地方自治가 浪費와 非能率, 混亂과 腐敗를 가져온다는 消極的 評價가 地方自治制를 실제 經驗한 既成世代와 公務員들 가운데 아직도 潛在해 있는 것이 문제이다.

그동안 地方自治制에 대한 價値論爭의 時期는 이미 지났고 地方自治의 當爲論과 必要性이 우세한 오늘에 있어도 地方自治를 民主主義의 制度的 장식, 또는 民主化의 方便과 手段으로 認識하고 있는 것이 문제이다.

地方自治는 政治·行政의 手段이 아니라 그 자체가 바로 目的의요, 民主主義의 目的價値라는 확고한 認識에서 출발해야 自治다운 自治, 住民을 위한 참다운 生活自治가 자랄 수 있을 것이다.

이러한 地方自治에 대한 基本認識은 能率과 行政便宜에 젖어온 中央 및 地方 官僚의 思考姿勢의 전환과 體質의 改革을 前提로 한다.

이것은 또 中央集權의 政治·行政體制속에 아직도 뿌리깊이 남아있는 「中央尊重, 地方輕視」 風土의 改善을 뜻한다. 地方住民과 地方官僚가 尊重받는 風土속에서 地方自治를 꼭 成功시키겠다는 뚜렷한 意志와 信念도 자랄 수 있을 것이다.

어떤 意味에서는 地方自治는 理念이나 政黨을 초월한 純粹無色의 蒸留水와 같다고 한다. 人間의 가장 기초적인 共同生活을 어떻게 잘 영위해 가느냐 우리가 살고 있는 고장을 어떻게 살기 좋게 만들어 나가느냐 하는 地方自治의 現場에 保守·革新等 政策의 차이가 있을 수 없다는 것은 뜻이 있다고 생각한다.

먼저 地方自治에 대한 확고한 目的價値와 信念으로 地方自治에 대한 否定·懷疑를 克服해야 하며 또한 地方自治가 政略爲主의 「政治自治」 또는 行政便宜의 「行政自治」에 치우치지 않고 住民意識과 生活속에 뿌리내리는 「生活自治」로 성장할 수 있을 것이다.

본격적인 地方自治에 앞서 地方自治의 참다운 目的價値의 定着을 위하여 中央과 地方의 共同努力 특히 中央 및 地方言論의 啓導的 役割에 큰 기대를 걸어보는 것이다.

自治意識의 뿌리인 「고장사랑」을 가꾸어야

한다.

地方自治는 문자 그대로 「스스로 다스린다」는 뜻이다. 우리가 살고 있는 고장과 地域의 일을 우리 자신의 책임과 부담으로 解決하고 처리하는 自主·自助의 精神을 바탕으로 하는 것이다. 이 地方自治가 올바르게 着根 發展하는데 중요한 不可缺의 要素가 바로 자기 고장과 地域에 대한 關心과 參與 즉, 自治意識이다. 지난 날의 地方自治가 失敗한 要因 가운데 住民의 地方自治에 대한 無關心 즉 自治意識의 박약을 많이 지적하고 있다. 「自治意識의 박약이 地方自治의 발전을 위축시킨 것이 사실이나 거꾸로 地方自治를 실질적으로 운영하지 못한 現實이 自治意識을 함양시킬 機會를 주지 않았다. 따라서 「이 나라 民主發展을 위한 가장 根本的인 課題는 地方自治의 果敢한 실시」이며 「自治意識의 박약을 克服하는 길은 自治의 經驗을 쌓는 데에 있다… 水泳法은 水中에서만 배울 수 있다…」 (韓國의 地方自治, 盧隆熙著) 地方自治의 바탕이 되는 自治意識에 관한 그간의 研究調査에서도 알 수 있듯이 地方住民의 自己 地域社會에 대한 關心이 比較的 저조하다는 것은 앞으로 地方自治의 再開와 더불어 매우 우려되는 現象이 아닐 수가 없다. 자기가 살고 있는 地域문제보다 서울과 中央의 政治문제에 더 關心을 갖는, 또 「都市는 있으나 市民이 없는」 市民不在의 現象은 地方自治의 經驗과 活性化를 통해서 住民意識을 키워가야 하고 이 住民意識의 뿌리가 되는 愛鄉心·市民精神부터 소중하게 기꾸어 나가야 할 것이다.

愛鄉心이란 자기 고장에 대한 소박한 자부심과 자랑이라고 생각한다. 우리가 外國에서 더

진하게 느낄 수 있는 순수한 愛國心, 祖國에 대한 그리움이 具體的이고 現實的으로 와 닿는 것이 愛鄉心이요 고장 자랑이 아닐까 생각한다. 자기가 자라난 고향, 자기가 뿌리내려 살고 있는 현재의 고향은 항상 自然과 風物, 이웃과 사람, 歷史와 文化, 傳統과 분위기 등 피부로 닿고 부딪히는 구체적 現實이다. 이러한 自己생활 주변에 대한 關心과 愛着과 矜持를 키우고 가꾸는 것이 바로 住民意識의 根源인 愛鄉心이다.

愛鄉心이 없는 곳에 自治意識이 건전하게 자라 날 수가 없다. 오늘날 都市化, 産業化의 물결속에서 이러한 愛鄉心이 사라져가고 大衆社會化 과정속에서 市民精神을 잃어버린 孤獨한 群衆이 늘어가고 있다.

진정한 地方自治는 住民의 愛鄉心에 바탕을 둔 자가 고향에 대한 자랑과 矜持와 自負心을 소중하게 키우고 가꾸는 일부터 시작되어야 한다. 그것은 곧 住民의 共同體意識을 연결하고 歸屬感과 一體感을 높이는 住民統合의 求心點이 될 것이다. 다행히 우리는 어느 地域, 어느 都市를 막론하고 아직도 이 愛鄉心の 根源인 그 都市, 그 고향의 有形·無形의 자랑거리를 가지고 있다. 그것이 아직 未熟하거나 形象化되지 않았을 때는 자랑과 矜持를 찾아내어 다듬어서 고향의 상징과 표상으로 만들어 나가야 한다. 사람이 모두 각기 다른 모습과 個性, 그리고 能力을 바탕으로 成長 發展해 가듯이 地方自治도 그 고향, 그 地域社會의 個性과 特色을 살려, 歷史와 傳統, 風物과 人物을 잘 保存·繼承하여 서로 比較競爭하는 고향 사랑, 고향 자랑의 뿌리가 地方自治의 土壤속에 튼튼히 내리도록 가꾸어 나가야 할 것이다.

3. 새로운 地方都市의 經營

地方自治가 본격적으로 軌道에 오르게 될 90년대는 地方都市의 時代가 될 것이다. 우리는 이미 農業社會에서 都市社會로 진입하면서 國土의 모습도 크게 바뀌어지고 있다. 그 가장 두드러진 變化가 바로 都市化의 급속한 진전이다. 이러한 都市化추세는 地方의 時代가 될 90년대 이후에도 계속될 것이다. 서울과 大都市의 人口는 鈍化될 것이나 大都市의 주변도시, 地方의 中心都市는 成長과 쇠퇴의 진폭에도 불구하고 계속 늘어갈 것이다. 이러한 「都市化와 過疎化」의 同時進行으로 여러가지 缺憾과 과제를 안게 되지만 아몽든 이제 地方行政의 中心은 地方都市가 되고 있는 것이다. 1960년대의 27市가 56市로 늘어났고, 앞으로 2000년대까지 100市를 넘어설 날도 멀지 않다. 이러한 都市化추세는 地域構造와 地域社會의 모든 면에 커다란 變化의 물결이 일게 될 것이다. 이미 우리는 이 變化의 물결속에 들어서고 있다.

앞으로 地方自治의 中心무대가 될 地方都市는 이제 地域관리에서 都市經營이라는 次元으로 한 계단 올라서게 될 것이다. 따라서 地方自治下의 都市經營은 「行政과 市民의 共同分擔」이라는 보다 積極的인 接近方法이 강조될 것이므로 地方都市經營의 시각과 초점도 크게 달라질 것으로 보인다.

먼저 地方時代의 都市經營은 「都市의 理念과 哲學」즉그 都市의 비전과 이미지가 뚜렷해야 한다. 어떤 都市, 어떤 고향을 만들어 나가느냐하는 都市의 未來像은 人間이 살고, 일하며, 숨쉬는 「人間尊重」과 「사람中心」에 바탕을 두어야

할 것이다. 이제 우리의 都市도 단순히 「사람이 모여서 사는 곳」에서 「사람이 보람있게 生活하는 곳」으로 한걸음 나아가야 한다. 오늘의 地方 都市가 안고 있는 共通의 과제, 즉 우선 시급한 都市基盤施設의 擴充·整備에도 벅찬 실정에 있지만 이제부터 적어도 2000년대의 우리의 生活水準과 환경을 내다보고 都市를 만들어 나가야 한다. 그것은 앞으로의 都市는 단순한 物的施設整備를 넘어서 사람이 모여 살며 일하고 느긋하게 쉬는 「生活優先」의 都市로 나아가야 한다는 것이다. 劃一的이고 단조로운 都市에서 그 地域의 個性과 멋을 살린 多樣한 都市의 모습이 나타나야 한다는 것이다.

따라서 都市基盤施設도 物量, 外形, 展示爲主가 아니라 「사람의 마음」 「人間的 內面的인 需要」 「人間과 市民」을 배려한 부드러운 面이 더 부각되어야 할 것이다. 어떻게 보면 그간의 우리 都市는 급속한 都市化과정에서 劃一化, 平均化되어 地方의 어느 都市를 가나 그 都市의 독특한 個性, 表情, 분위기를 찾아보기가 어려워지고 있다. 灰色의 시멘트와 페인트칠한 시설, 똑같은 모습의 거리와 建物, 街商 등 小都邑에 이르기까지 거의 劃一化 되어가고 있는 것이다. 그 고장과 地域이 지니고 있는 오랜 歷史的 景觀과 아름다운 自然風土, 人情, 風物마저 점점 잃어가는 추세에 있다.

더 늦기전에 우리의 地方都市도 여러나라의 都市와 같이 劃一化的 洪水에서 벗어나야 한다. 그 都市의 個性과 文化性を 主體的으로 創出해 나가야 할 것이다. 都市의 매력과 個性은 그 고장, 그 都市의 歷史와 傳統, 自然과 風土, 特色 있는 生活文化 등 그 地域과 都市만이 지닌 情趣, 風景, 분위기 등 有形·無形의 象徴의인 특

性에서 우러나오는 것이다.

대형 建物과 公共施設을 신축할 때 一定率의 造景費를 計上시켜 義務的으로 造景을 하게 하고, 道路·橋梁·公共施設은 사람과 물건의 단순한 移動과 利用만이 아닌 사람들이 만나서 이야기하고 쉬고 즐기는 곳으로 設計하고, 公共施設에 어떤 象徴性과 藝術性을 살려서 그 都市의 심볼, 이미지를 부각시키고 있는 外國의 여러 都市를 본받아야 할 것이다.

또 個性있는 人間都市란 그 都市의 歷史的 環境을 保存하고 創造해 나가는 일이다. 우리의 都市는 開發하고 擴大하는 과정에서 거의 옛모습을 찾아볼 수 없을 만큼 規格化되어 버리고 귀중한 歷史와 景觀이 허물어지고 있는 것이다. 都市는 「追憶의 集積場所이며, 모든 時代 여러가지 形態의 記憶이 그곳에 集積되어 있고 都市의 活氣와 속깊이같은 것이 바로 거기서 우러나는 것이다」라는 말을 우리는 음미해 볼 필요가 있다.

地方都市의 매력은 都市內의 空間, 餘裕—綠地, 公園, 河川廣場— 즉 오픈 스페이스와 都市全體의 美觀을 어떻게 잘 調和시키고 創造해 나가느냐 하는데 있다. 우리의 地方都市는 大都市를 본따서 道路를 곧게 넓히고 河川을 복개하고 自動車가 잘 통하게 하는 街路中心의 都市 건설에 치중하는 경향이 없지 않다.

便利하고 活氣가 있는 반면 느긋하고 차분하고 安定된 生活의 분위기를 잃어가고 있는 것도 사실이다. 또 「都市全體의 아름다움, 自然과 人工의 調和」를 잃어가고 있다. 綠地空間을 잠식해가는 住宅과 公共施設, 都市周邊 山林景觀의 훼손과 황폐화, 街路邊의 騒音과 混雜, 建物의 높이·모양·色彩·스카이 라인의 不調和, 商業廣告·看板의 범람 등 여러가지 문제점이 나타

나고 있다.

都市의 매력을 다시 가꾸어 간다는 것은 결코 쉬운 일이 아니다. 많은 財源과 市民의 自發的 協調, 오랜 時日이 걸리겠지만 이제 긴 眼目에서 멀리 내다보고 一時的·展示的 效果가 아닌 매력있고 個性있는 都市를 만들기 위한 의식의 전환부터 시작되어야 할 것이다.

都市經營에서 또 하나의 重要的 課題가 젊은 層을 都市에 붙들어 定住시킬 수 있는 「雇傭機會의 創出」이다. 아무리 좋은 都市構想도 財源과 經濟力없이는 不可能하다.

中央政府의 經濟力의 地方擴散, 地域隔差의 縮少 등 政策的인 努力에 맞추어 地方은 地方대로 積極的인 創意와 主導的인 努力이 必要하다고 본다. 앞으로 90년대는 經濟力의 地方分散, 人口의 地方定住化가 서서히 나타나기 시작할 것이다. 地方都市는 지금까지의 「밖에서부터의 企業誘致」에서 地域內的 資源, 勞動力, 傳統을 活用하는 開發 즉 「內發的인 開發」에 눈을 돌려야 할 것이다. 地域內的 潛在力을 最大限 活用하여 主體的으로 地域産業化를 推進하는데는 지금까지 中央政策을 그대로 받아드린 受動的 자세에서 地域獨自의 發想을 가지고 地域經濟를 活性化하려는 能動的인 자세 전환이 필요하다. 이미 巨大産業과 工業團地를 안고 있는 地方新興都市에서 나타나고 있는 公害와 여러가지 副作用을 地方住民 스스로 自覺하기 시작하였다.

앞으로는 이러한 大單位開發과 工場誘致는 더욱 어려울 것이다. 地方都市는 스스로의 着想과 努力으로 地域經濟를 새로운 次元에서 組織化하는 「內發的」地域開發과 地方産業의 育成, 즉 地域內的 中小規模工場과 農業 또는 文

化産業을 연계하는 方向으로 나가야 할 것이다. 地方都市 스스로가 그 地域의 風土的特性, 地域의 資源, 그 地域의 勞動力을 最大限 活用함으로써 既存 地元産業의 體質轉換과 再生으로 地方都市의 經濟力과 雇傭機會를 창출하고 유지해 나가야 할 것이다.

地方自治時代의 都市經營은 中央政府가 地方都市(自體團體)에 財源과 權限을 대폭 包括的으로 부여하고 市民이 參與하는 이른바 「行政과 市民의 共同責任」으로 都市를 만들어 나가는 自力體制를 強化해야 할 것이다.

지금까지는 中央政府의 主導와 支援下에 都市行政을 劃一的으로 다루어 왔지만 앞으로는 都市와 地域마다 각기 다른 새로운 문제—公害, 環境, 福祉, 過密, 交通 등 各樣各色的 日常的인 문제에 대처하기 위해서는 「地方에서 中央으로」 즉 地方이 문제를 제기하고 정책화 하는 새로운 行政潮流가 일어나야 할 것이다.

현실적으로 이제 地方住民과 그 都市의 意向을 無視하고 어떤 施策事業을 推進할 수 없을 만큼 地方의 목소리가 커지고 地方의 創意力과 추진력도 向上되고 있다. 地域마다 事情이 다른 住民生活과 直結된 環境문제, 市民參與에 의한 地域共同事業문제 등 中央이 일일이 指示하고 統制할 수 있는 領域은 좁아지는 반면 그만큼 都市自治團體와 住民이 分擔해야 할 일이 많아지고 있는 것이다.

문제는 우리의 政治, 行政, 經濟 등 모든 分野에서 中央指向體制속에 젖어온 地方住民의 依存의식과 行政體質을 바꾸어 나가는 일이다. 地方의 일은 地方에 맡기고 이에 必要的 權限과 財源을 地方에 대폭 주는 것이 중요하지만 이에 못지않게 받아드리는 地方도 모든 것을 政府와

中央에서 얻어내려는 姿勢부터 벗어나 스스로의 부담과 責任으로 처리한다는 姿勢와 意識의 전환이 이루어져야 한다.

새로운 都市經營은 都市의 主體는 市民이라는 發想에서 地域內의 人的·物的資源—技術, 民間施設과 資金, 産業—을 最大限 活用하는 이른바 「行政과 市民의 共同分擔」의 方向으로 나가야 될 것이다. 오늘날 많은 地方都市가 부딪히고 있는 문제들, 특히 住民과 集團의 利害가 서로 相衝되고 얽힌 문제를 비롯한 市民의 日常的·現實的 不滿과 欲求를 調整·解消해야 하는 시급한 과제로부터 未來의 都市를 위하여 폭넓은 市民合意를 形成하고 市民의 힘과 에너지를 한데 모아 나가는 새로운 과제를 안고 있다. 또 市民으로 하여금 「家庭」이나 「職場」만이 아니라 자기가 살고 있는 「地域」과 「都市」에 대한 關心과 愛着을 가지고 地域의 문제를 자기 것으로 알고 參與하는 連帶共同意識을 높여 나가야 한다.

이를 위하여는 市民만이 아니라 地域內의 企業과 大學 등 모든 機關이 地域全體의 一員으로서의 役割을 分擔해 나가는 분위기 조성이 필요하다. 住民스스로 生活 주변의 環境保全과 淨化, 家庭쓰레기의 能率的인 處理, 한걸음 나아가 地域內의 各種 公共施設(圖書館, 福祉館, 文化館)의 自主的管理에 이르기까지 自發的인 參與, 自願奉仕活動이 늘어가야 한다.

企業들도 地域社會의 構成 一員으로서 그 地域住民속에 溶解되어야 한다는 새로운 認識에서 企業施設의 一部를 住民에게 開放한다든가 地域文化·體育·休息施設을 만들어 市民에게 提供하는 등 積極的인 姿勢가 必要하고 地方大學도 地域문제 解決에 共同研究·共同參與함으

로써 地域과 公共에의 無關心을 克服하는데 앞장서야 할 것이다. 우리는 이러한 일련의 社會參與活動을 새마을운동을 통하여 이미 터득했고 可能性을 立證한 바 있다. 地方自治가 다시 시작되면 새마을운동의 경험과 성과를 都市自治經營을 위한 市民參與方法으로 보다 「살기 좋은 고장」을 위한 고장사랑, 고장자랑운동으로 地方에서부터 새롭게 한 次元 끌어 올리는 方案도 생각해 볼 일이라고 생각한다.

새로운 都市經營에서 가장 중요한 것이 바로 사람의 문제이다.

地方의 時代, 自治의 時代는 새롭게 變化하는 時代이다. 變化하는 時代에 대응하여 地方行政과 都市經營을 실제 主導的으로 推進해나가는 것은 制度가 아니라 사람이다. 비단 行政만이 아니라 企業이나 政治·社會의 모든 것이 사람에서 시작하여 사람으로 끝난다고 할 만큼 사람의 意慾과 能力, 人間의 創意性이 모든 일을 좌우하게 된다는 것은 이미 우리가 실제 經驗을 통해 잘 터득하고 있는 사실이다. 日本의 어느 저명한 評論家가 最近 「豐國論」이라는 책에서—오늘의 日本에 있어 經營者는 10년, 政治家는 15년, 官僚는 20년 뒤처지고 있다... 오늘의 經濟·社會가 빠르게 變化하고 있으므로 經濟構造의 根本的 改革, 그리고 그것을 可能하게 하기 위한 社會體質의 變革과 文化的 發想의 전환이 절실한 이때에 制度나 政策의 變更조차 할 수 없는 오늘의 日本에 진짜 문제가 있다—라고 指摘하고 있다. 우리의 現實은 과연 어떠한가? 긴 眼目, 넓은 視野에서 歷史와 앞날을 내다보면서 새롭게 變化하는 地方時代에 대응한 發想과 思考의 전환이 필요한 때라고 생각한다. 우리의 社會·經濟環境에 대한 문제의식을 가

지고 改革의 必要性을 느끼면서도 組織과 制度의 틀속에서 안존하고 있지는 아니한가?

地方時代를 주도하고 自治行政을 끌고나갈 地方公務員과 地方行政의 體質을 改善하기 위해서 먼저 中央爲主, 上級機關優先의 行政風土가 달라지고 一線 現場公務員이 社會적으로 認定받고 긍지와 보람을 가질 수 있는 社會環境이 조성되어야 할 것이다.

또한 地方時代를 적극 主導하고 地方自治를 制度에 올리고 새 都市經營을 이끌어 나갈 地方公務員은 내일의 社會의 變化와 發展을 내다보는 안목과 能力을 길러나가야 한다.

이러한 자질과 能力을 갖추고 시대적인 使命感에 투철할 때에 우리앞에 전개될 地方의 時代, 地方都市의 時代는 더욱 알차고 빛나는 地方行政의 時代가 될 것이다.