地方自治制 定着을 위한 當面課題

What Is to Be Done for the Local Autonomy ?

金 甫 炫
(前 農水産部長官／本硏究院 諸問委員)

"화합과 전진"을 내세운 88서울 올림픽大會를 성공적으로 치루어낸 감격이 아직도 생생하다. 이번 올림픽을 契機로 우리들 스스로 놀랄만한 國力의 伸張을 실감하였다. 우리나라는 이제 國際的으로 地位가 격상되었을뿐 아니라 우리국민들도 어느 先進國 못지않은 民主的 市民意識의 성숙을 과시하였다.

이와 같은 國民意識을 반영하듯 盧泰愚大統領은 이번 定期國會에서 행한 國政演說에서 국토의 균형있는 발전과 産業의 地方分散, 地方經濟의 活性化, 地域經濟의 形成등 地方自治制實施와 직접 관련이 있는 重點施策을 强調하였다.

작년 봄 國會에서 地方自治와 관련된 6個 法律이 改定되었고, 정확한 時期는 예측할 수 없지만 올해중에는 地方自治制가 실시될 것은 틀림이 없을 것 같다. 따라서 1961년 중단된 이래 28년만에 부활되는 地方自治制 實施를 두고, 많은 期待와 憂慮가 따르고 있는 것도 사실이다.

地方自治制에 대하여 이렇다할 識見도 없는 제가 이 의의깊은 세미나에서 基調演說을 하게된 것은 分에 넘치는 榮光이며 國民合意로 이루어진 地方自治制가 이 땅위에 定着되는데 작은 보탬이 될까하여 몇 말씀 드릴까 한다.

잘아는 바와같이 地方自治란 地方의 政治와 行政을 그 지방의 주민이 自律的으로 처리해 나가는 制度를 말한다.

주민 스스로가 主人이 되어 實生活에 關係되는 문제의 論議와 決定에 參與함으로써 자기고장의 問題에 대하여 責任과 權限을 가지는 것이다. 主權在民의 民主主義原理를 실현하기 위한 가장 基礎的인 制度이다. 이점에서 地方自治制의 실시여부는 한 나라의 民主主義의 發展 정도를 가름하는 尺度가 되기도 하고 地方自治는 民主主義의 原理를 아래에서 부터 具現하는 기본이라는 점에서 "풀뿌리 민주주의"(grass-root democracy)라고도 하며, 民主主義的인 풍토를 조성하는 役割을 들어 民主主義의 訓練場이라고도 한다.

이러한 地方自治制度에는 두가지 基本要素가 包含되어 있다. 하나는 團體自治는 일정한 地域을 기초로 하여 地域團體가 國家와는 별개의 法人格을 부여받아 國家로부터 상대적인 獨立的 地位와 權限을 인정받고 일정한 行政事務에 대하여 그 자신의 意思에 의해 결정한 것을 獨自的 機關에 의해 行하는 것을 말한다. 住民自治란 住民의 日常生活에 밀착되어 地方行政과 政治를 政府機關에 의하지 않고 地域住民 스스로 또는 代表가 參與를 통하여 자신들의 意思와 責任아래 行하는 것이다. 따라서 전자는 分權의 原理요 後者는 參與의 原理

이다.

이 두 要素는 상호 밀접한 관련성을 갖고 있으며 이 兩者가 결합되지 않으면 진정한 의미의 地方自治라 할 수 없다. 地方의 政治와 行政에 주민의 민주적 參與를 보장하는 住民自治가 實施되지 않으면 中央集權的 地方行政의 한 變型에 불과하다. 國家에서 獨立된 法人格을 가지는 地方自治團體가 그 地域內의 事務를 처리한다는 團體自治의 要件이 갖춰지지 않으면 住民自治를 實現할 수 있는 場이 사라지고 만다.

즉 住民自治의 理想이 團體自治라는 手段을 통해 실현되는 것이 곧 地方自治인 것이다. 그러므로 分權과 參與가 地方自治의 核心이다.

그렇다면 地方自治와 民主主義와는 어떠한 關係에 있는가?

첫째, 地方自治는 地域의 民主化를 통하여 국가의 민주화를 구체화한다. 中央政府의 의견을 국민의 의견으로 간주하고 이를 바탕으로 全體國民을 統治한다는 것은 民主主義의 原則에 어긋난다.

各 지역주민들이 그들의 生活과 관련이 있는 事務를 그들의 意思에 따라 처리함으로써 國民主權의 民主主義原理를 실천하고, 地域民主主義을 지키며, 나아가 국가의 民主化를 가능하게 하는 것이다. 이는 또한 分權化를 통하여 민주주의의 기초를 튼튼히 한다. 흔히 中央集權制가 국가의 統一性과 能率性, 安定性을 기할 수 있다는 주장도 하나 政治, 社會構造의 경직화와 정치에 대한 국민의 信賴感 약화를 초래할 우려가 있다. 地方自治를 통하여 統治權이 分權化하고 그것이 住民의 日常生活속에 자연스럽게 內面化될 때 政治的 一體感이 效率的으로 確保될 수 있다고 하겠다.

둘째, 地方自治制는 민주주의 訓練場이 된다. 지방자치는 주민들에게 地方政治에 대한 다양한 參與의 기회를 제공한다. 올바른 市民權을 행사함으로써 민주적인 사고와 습성, 형태, 공공심을 양성하도록 敎育하는 것이다. 民主主義의 訓練은 주민들의 代表者에게도 해당된다. 지방정치의 장에서 識見과 經驗을 쌓아 中央舞臺에 진출할 수 있는 力量을 기를 수 있게 해 주는 것이다.

일찌기 백여년전 "미국의 민주주의"에서 또규빌(Alexis de Tocqueville 1805~1859)은 "자유로운 주민의 힘은 지방자치에서 비롯된다. 지방자치의 자유에 대한 관계는 국민학교의 학문에 대한 관계와 같다"고 한 名言은 오늘에 있어서도 眞理임에 틀림이 없다.

세째 文化的·傳統的·지방적 개성을 달리하는 지방주민은 서로 存在樣態가 獨特하기 때문에 다양한 地方行政으로 그것이 尊重되고 保護를 받는다. 劃一的인 中央政府의 政策遂行으로부터 비롯되는 소외와 폐단을 막아 지방주민의 政治的慾求를 充足시키고 同意를 거치는 과정을 통하여 地域住民의 利害를 반영하고 여러지역의 共通的利益이 보장되는 것이다.

네째 中央政府의 政權交替나 政局變動에 따른 行政的인 混亂이 地方에 파급되는 것을 막아준다. 民主主義에 있어 필연적인 政權交替는 政策과 人事에 변동을 가져오고 이러한 변동은 一時的이나마 行政的 · 政治的 · 社會的混亂을 가져올 수도 있다. 또한 中央集權制에 있어서는 쿠테타로 中央의 政治權力을 장악하면 전국을 쉽게 지배할 수 있다.

그러나 자방자치가 뿌리를 내린 나라에서는 權力이 分散되어 있기 때문에 그렇게 될 수가 없다.

이렇듯 地方自治制가 민주주의의 원리를 具體的으로 實踐할 수 있도록 하고 그 뿌리를 튼튼히 하여 민주발전을 가능하게 한다는 점에서 민주주

의에 必須的인 基本制度로 되어 있다. 이런 얘기는 지방자치법 해설책의 맨 첫머리에 나오는 얘기들이다. 그러나 우리나라에서는 그 認識이 確固하지 못하기 때문에 제가 새삼 강조해 두고자 하는 바이다. 따라서 民主主義를 주창하면서 지방자치를 실시하지 않는다면 이는 民主主義를 가장한 것이거나 아니면 民主主義의 原理를 모르는 소치라고 해도 지나치지 않을 것이다.

이와 같은 地方自治制는 歷史的으로 볼 때 우리나라에서도 과거의 긴 歷史속에서 그 存立形態를 전혀 찾아 볼 수 없는 것은 아니다. 司審官制나 鄕廳制度, 甲午更張후의 鄕會制度 심지어 日帝下에서도 不完全하마 道制·府制·邑面制를 가져 본 일이 있다. 그러나 現代的意味의 地方自治는 제 1, 2 공화국 시기였던 1952년~61년의 약 10년간이라고 말할 수 있다. 저는 이 기간 지방국에서 이 업무에 실무적으로 종사하였기 때문에 그때는 깊은 뜻을 미쳐 몰랐던 일도 이제 회고해보면 느낀 점이 너무 많다. 10년동안에 地方自治法이 5번이나 개정된 후 5.16과 함께 사라지고 말았다. 그후 30년 가까운 歲月동안 자방자치제는 能率과 安定의 이름아래 留保내지는 폐지의 정당성을 내세울 수 있다.

자유당정부당시 집권당의 장기집권이라는 정략에 의해 戰亂中에 느닷없이 출현하고 유지되던 地方自治制가 5.16 직후 行政的·財政的 非能率과 浪費의 대명사처럼 인식되어 사라진 것이다.

1949년 제정공포된 지방자치법은 제정과정에서 地方自治團體에 대한 國家의 監督을 强化하려는 政府案과 지방자치단체의 自律性을 보다 중시하려는 國會案이 대립되어 많은 論難을 거듭하다가 결국 國會案에 정부안을 첨가하는 형식으로 구성되었다. 그러나 이 法은 外國의 經驗과 우리나라 現實與件을 충분히 검토하지 못하고 草案이 만들어져 法條文이 빈약하고 法理上 모순되는 점이 적지 않다. 制定되던 해에 1차 개정되어야 했던 地方自治法은 政府意圖가 더욱 많이 개입되어 서울시장과 도지사를 任命制로하여 地方行政官廳의 地位와 地方自治團體 執行機關의 長의 二重的 地位를 겸하게 했다. 地方財政에 있어서도 農村租稅의 원천인 農地稅를 처음에는 국세로 하여 地方財政의 零細性과 中央政府에 대한 依存性을 높여 놓았다. 2次개정 56.2.13에서는 地方議會의 權限과 自治權行使를 축소시켜 中央集權의 效率性을 强化했고 특히 4次개정 58.12.26은 직선제에서 나타난 弊端을 이유로 하여 市邑面長의 直選制를 任命制로 바꾸어 다가오는 大統領 選擧에 대비한 지방행정조직의 완전장악을 시도했다는 비난을 면치 못했다. 1960년 3.15 부정선거를 거쳐 4.19 혁명으로 자유당정부가 무너지자 地方自治法은 "完全自治"의 방향으로 다시 개정되어 서울특별시장, 도지사를 비롯하여 市·邑·面長 洞里長에 이르기까지 직선제로 하는 전면개정을 보았으나 5개월만에 5.16혁명으로 시행착오적 경험도 쌓지 못한채 막을 내리고 말았다. 5.16 혁명을 계기로 地方行政의 能率化와 財政自立度의 향상, 中央과 地方間의 事務再配分등을 이룩함으로써 地方行政의 건전한 基礎構築에 나서 劃一的이고 能率第一主義로 대대적인 개편이 진행되어 기존의 地方自治制는 대부분 變質되었다고 말할 수 있겠다. 이러한 과정을 거치면서 地方自治制의 실시기간에서 나타났던 問題點은 오늘의 時點에서 많은 시사를 던져 주고 있다. 間選制, 直選制, 任命制등 모든 方法을 사용했던 10년동안 자치단체장의 選任方法의 차이가 地方自治의 施行形態의 차이를 보여 주었다고도 말할 수 있을 것이다.

間選制下에서 자치단체장은 종종 주민복지보다는 의회 의원들의 환심을 사는 일에 급급하였고 고유사무를 소신있게 밀고 나가지 못했다. 따라서 지방행정이 항상 불안정했다. 地方議員 역시 개인적 利害나 당파적 이익에 눈이 어두워 월권행위을 자주 행했던 것이다. 간선제 폐단이 드러나면서 2차개정으로 채택된 직선제하의 민선자치 단체장은 권력분립의 원칙에 따라 의회와 기능조화를 기하려 했으나 의회의 의결불응등 非正常的인 방법으로 사실상 무정부상태를 초래하고 행정마비를 가져오기도 했다.

직선제가 自治團體長의 선거로 인한 파벌조성과 편파성 그리고 행정의 非能率, 다음선거를 의식한 인기정책등으로 4次개정에서 任命制로 바뀌면서 議會에 長에 대한 불신임권이 인정되었으나 집행부가 야당출신이고 의회가 여당일색일 때에는 의회가 불신임권을 남용하고 도지사는 市長의 의회해산권을 허용하지 않는등 政治的으로 악용되기도 했다. 또 그 반대의 경우에는 執行府가 與黨이고, 의회가 野黨일 때 議會가 市長을 不信任議決하더라도 市長은 道知事로부터 議會解散權을 부여받을 수 있으므로 不信任議決은 사실상 休紙가 되고 마는 것이다. 대체적으로 과거의 施行過程에서 드러난 問題點은 地方自治制 運營上의 缺陷과 주민의 自治意識과 自治能力의 低調, 地方財政의 脆弱등으로 要約될 수 있다.

그러나 地方行政의 混亂과 마비의 와중에서도 地方行政에 대한 주민의 積極的인 참여과정을 통하여 주민복지향상이나 地域開發이라고 하는 지방자치의 一次的인 목적은 유지되고 수행되었던 점을 看過해서는 안될 것이다.

오늘날 우리나라의 상황은 30년전에 비해 비교가 되지 않을 만큼 많은 면에서 크게 달라졌다. 무엇보다도 意識의 變化, 生活의 變化, 그리고 産業構造도 크게 변했다. 國民敎育水準과 政治意識이 크게 높아졌고, 國民所得의 增加로 當時 地方自治制가 實施될 때의 弱點은 크게 보완되었다. 다만 현 정치지도자들이 제가 서두에 말씀드린 바와 같은 "풀뿌리 민주주의" 인 地方自治制의 價値, 지방자치제를 통하여 민주주의 기반을 다지려는 意志가 어느만큼이나 확고하냐 하는 것이 가장 중요한 決定的 要因이라고 믿는 것이다.

우리사회는 지금 階層間의 격차는 물론, 地域間, 都農間의 深刻한 격차는 南北間의 분단에 못지않은 갈등을 겪고 있다. 영남과 호남의 산업개발과 소득에 있어서 차이가 현격한 것은 地域感情의 중요한 요인중의 하나로 지적될 수 있으며 都市 農村間의 불균형은 갈수록 커지고 있어서 離農現象은 이제 일반화되다시피 되었다.

최근 産業硏究院의 한 보고서에 의하면 86년 현재 전국평균의 1인당 주민소득을 1로 볼 때 경남이 1.22로 가장 높고 서울이 1.20, 경기가 1.02 등 상위를 차지하고 있는 반면 전북 0.79, 전남 0.78, 충남 0.77로 가장 낮은 것으로 나타났다. 이와 같은 지역간 不均衡은 基本的으로 工業配置政策의 차이에서 비롯된다는 지적이다.

60년대 이후 政府가 成長爲主政策을 밀고 나가면서 地域間의 均衡發展을 고려하지 않고 一部地域에 우선배치하여 首都圈을 제외하면 경남지역에 54.5%가 집중된 만큼 심각한 불균형을 초래하게 된 것이다. 이는 국토의 균형있는 開發과 國土管理의 效率性을 떨어뜨리는 결과를 낳게 된다. 이와 함께 工業化를 第一의 課題로 삼아온 産業經濟政策은 低穀價, 低賃金政策으로 이어져 農村의 疲弊를 가져왔다. 계속되는 農家負債의 증가로 農村을 떠나는 인구가 매년 늘어 農村은 노동력이

不足한데까지 이르렀다. 農林水産部가 전국 農村의 2천가구를 대상으로 調査한 87년 농가소득은 가구당 6백53만5천원으로 도시근로자 소득의 83.8%에 불과했고 농가가구당 부채는 2백39만원에 달하는 것으로 밝혀졌다. 그러기 때문에 지난번 대통령선거 당시 농가부채문제가 정치적 爭點으로까지 부각되기도 했다.

이와 같은 地域間, 都農間의 不均衡은 能率을 우선하는 中央의 일방적인 經濟開發政策에 의한 결과로 볼 수 있다. 中央集權的 統治體制가 각 지역의 利害를 고려하지않은 채 政策遂行을 강행함으로써 特定地域의 피해를 강요당한 거나 마찬가지이다. 60년대 이후 우리는 강력한 中央集權的 行政體制의 뒷받침에 힘입어 絶對貧困에서 完全脫出하는데 成功했다. 그러나 成長은 불균형을 가져왔고 民主化, 人間化로 집약되는 政治發展과 社會發展은 크게 뒤질 수밖에 없었다. 오늘의 한국사회는 民主化와 人間化를 추구하는 국민들의 열망이 계속 늘어가고 있다. 中央集權的 統治方式으로는 점차 限界가 느껴지는 상황인 것이다. 中央集權的 행정방식으로는 社會의 各分野에서 다양하게 표출되는 국민의 욕구를 고루 充足시켜 줄 수 없고, 각지방의 특수성에 맞는 행정도 수행할 수가 없다. 이제 일사불란한 지휘체계하의 불안한 안정은 보다 높은 次元에서 參與的 安定으로 轉換되어야하는 時點에 왔다고 믿는다. 특히 모든 權限과 責任이 中央에 集中될 때 地方의 行政當局과 地域住民은 똑같이 지역발전 문제를 그들의 절실한 課題로 받아 들이지 않게 된다. 또 지역발전이 뜻대로 되지않으면 그 責任을 中央에 돌리고 政策上의 惠澤에서 疎外된 탓으로 돌리게 된다. 地域住民에게 스스로의 責任아래 自身들의 歷史를 창조할 수 있는 機會를 마련해 주기 위해서도 地方自治는 필수적이며 地方自治를 통한 均衡과 민주화, 인간화, 보다 인간이 所重히 여겨지는 것이 오늘날의 時代的인 命題가 된 것이라 하겠다.

지난 3월 8일 국회 본회의에서 "地方自治法改正法律" "地方議會議 選擧法"등 地方自治 關聯 6개법안이 통과되었다. 그러나 이 법안에 의하여 그대로 自治制가 實施될수 있을 것인지 심히 의문스런 점이 없지않다. 現行法에 따르면 地方自治團體長의 選出方式은 選擧制로 되어 있으나 附則의 경과조치조항에서 선거에 관한 法律制定 전까지는 政府에서 任命토록 규정하고 있다. 또 실시시기에 관해서는 "최초의 地方議會는 市·郡·區부터 구성하되 지방의회의원선거는 法施行日(88.5.1)로부터 1년 이내에 實施하고 시군구의회가 구성되는 날로부터 2년 이내에 특별시, 직할시, 도의회를 구성한다"고 규정하고 있다. 따라서 시군구의 의회는 89년 4월 30일까지,특별시, 직할시, 도의회는 91년에 가서야 구성이 된다.

정부여당은 지방자치의 전면적인 실시가 극도의 혼란이 예상된다는 판단아래 단계적 실시를 구상하고 있으나 이번 국회에서 행한 각정당 대표연설에서 야당은 한결같이 전면실시를 주장하고 또 現行法 규정과는 달리 특별시 직할시 도와 같은 廣域自治團體부터 우선적으로 의회를 구성해야 한다는 주장도 있어서 과연 어떻게 귀결이 날지 예측할 수가 없다. 더구나 與小野大의 국회이기 때문에 더욱 그렇다. 그러나 한가지 分明한 것은 어떠한 名分이든지 地方自治制를 이 以上 더 미룰 수 없다는 사실이다. 段階的이든 全面的이든 그것이 실시되기를 바라는 것이 온국민의 한결같은 열망이라 생각된다.

끝으로 저는 지난달에 日本의 한 地方(島根縣)에서 열린 韓日國際交流會議에 參加할 기회가 있

어서 겸해 몇 군데 自治團體를 볼 수 있었다. 첫째로 놀란 것은 地方레벨에서 國際會議를 주관한다는 것은 우리의 경우와는 좀 다르다.

中央의 눈치를 살필 것 없이 獨自的인 계획에 의한 行事였다. 그들은 이 行事의 意義를 ""21세기를 향한 國際化時代에서는 政府레벨의 國際交流에 그치지 아니하고 地方自治團體, 民間團體, 企業, 個人등의 各界各層에 의한 다채로운 國際交流가 보다 바람직하다는 것과 地域레벨, 縣民레벨의 國際交流는 政府間의 交流가 지니는 制約을 극복하고 새로운 意義와 役割이 기대된다는 점, 地域住民이 外國의 異文化를 직접 접함으로써 住民의 國際理解를 돕고 地域課題를 國際的 視野에서 바라보게 함으로써 地域發展에 이바지한다"는 開催趣旨였다. 둘째로 住民의 힘이 매우 강하다는 점이다. 제가 간 縣은 바다를 끼고 있어서 尨大한 면적의 內海을 가진 까닭에 이를 淡水化 하고 土地 (2,700町步)를 조성할 계획을 몇해 전부터 세워 추진하던 중 地域住民의 반대에 공사가 中斷되고 있는 것을 보았다. 行政當局의 計劃이 주민의사에 의하여 뜻을 이루지 못한 例는 비단 이곳 뿐 아니라 여러군데 비슷한 케이스가 있는 것을 알 수 있다. 그가운데는 아름다운 自然景觀과 緑地保全을 위해 주민들의 저항으로 개발이 挫折되고 있는 수가 많다. 세째는 過疏地域內에서는 주민들이 앞장서서 企業의 유치, 地域開發을 선도하고 있는 町 (島根縣金城町)을 소상하게 볼 수 있었다. 그 자치단체의 캐치프레스는 "풍요롭게 살고싶은 내고장"이라는 것이었다. 지역내의 有力者들이 자발적으로 行政當局과 일체가 되어 地域經濟의 活性化에 손잡고 뛰으로서 인구의 流出을 막고 故鄕을 지키는 모습은 매우 인상적이었으며 그 모임의 이름은 "活性 活性 KANAGI"였다.

주지하는 바와 같이 일본은 1888년에 地方自治法이 제정되었으므로 금년이 꼭 백년되는 해이다. 前後 地方自治는 40년이다. 40년동안에 最大의 改革은 1950년대에 추진된 市町村合併을 들고 있다. 그것은 人口 8,000미만의 8,245의 町村을 對象으로 하여 再編한 결과 1953년 市町村數 9,995가 3년후에 6,152로 줄었다. 町村長, 助役, 收入役등 約1萬8千의 자리가 없어지고 10萬이 넘는 지방의원이 감축되었다.

또 前後 40年에 日本地方自治에는 크게 變한 것과 전혀 變하지 않은 것이 있다고 한다. 變한 것은 1960年代이후 自治團體가 그때까지 中央의 指示·指導에 의하여 劃一的인 국가의 下部機構라는 자세에서 벗어나 스스로의 智慧와 아이디어로 獨者的인 行政을 추진하게 되었다는 점이다. 적어도 住民에 직접 관련된 행정은 地方이 中央에 앞서서 새로운 發想으로 中央을 리드할 수 있게 되었다. 그전에는 中央의 指示에 따를뿐이었으며 국가의 단순한 執行機關에 불과하여 中央은 頭腦, 地方은 手足의 관계였다. 그것이 40년 동안에 各地方이 個性的인 創意와 智慧로 獨自行政을 하게 되고 스스로 住民을 위한 政策을 창안하고 스스로 집행할 수 있게 된것이다. 中央主導에서 地方主導로 180도 달라진 모습이 각지방에서 분출하게 되었다. 지금은 各自治團體가 서로의 지혜, 成功과 失敗의 정보를 교환해 가며 새로운 길을 開拓하고 있다. 그런 점에서 相互間 배워가며 또한 自治團體間의 競爭이 전국적으로 확산되고 있는 것이다. 따라서 자칫하면 前보다 自治團體間의 격차가 더 커질 수도 있는 競爭時代가 展開되고 있는 셈이다.

다음에 變하지 않은 것은 中央이 여전히 地方에 대하여 統制支配하려는 것이다. 戰後改革으로 內務省에 의한 後見的監督은 없어졌으나 中央各省에

의하여 補償金등을 통한 統制構造는 오늘날에도 變하지 않고 있다고 한다. 이미 언급한 바와 같이 地方의 主體性, 自律性은 큰 幅으로 享有하고 있으나 中央과의 關係에서는 여전히 弱하다는 점이다. 分明히 "아이디어"면에서는 地方이 中央에 뒤지지 않지만 그것을 實踐하는데 필요한 돈 (國庫補償金)과 權限(認·許可權)은 相當部分이 法에 따라 中央의 손에 쥐여져 있다. 中央은 國庫補償金으로서는 各地方自治團體의 細部에 이르기까지 關與하고 있다. 地方分權이 戰後 꾸준히 追求되어 왔지만 그것이 시원스럽게 이루어지지 못하는 理由를 ①中央各省이 그 權限과 財源을 地方에 좀체 넘겨주지 않으려는 權限意識, ②國會와 政黨이 中央과 유착되어 國會議員으로서는 中央政府가 가지는 國庫補償金이나 認許可權은 事案에 따라서는 자기선거구의 票와 직결되는 有力한 무기가 될 수 있기 때문에 中央集權을 바라지 地方分權을 바라지 않는다는 점, ③地方自治團體側에도 中央依存, 中央尊重 意識에서 完全히 脫皮하지 못하고 있는 것은 비단 國庫補助獲得만의 매력만이 아니라는 점, 따라서 地方分權을 보다 確固히 하기 위하여 숫제 聯邦制의 主張도 있다. 오랫 동안 論議되던 이른바 都州論에서 한걸음 더 나아가 전국을 10개 불럭 이내로 하여 미국이나 西獨과 같은 聯邦制로 하면 分權은 보다 완벽하게 보장될 수 있다는 論理이다. 대체로 聯邦制의 나라들이 잘사는 나라이다. 카나다, 미국등이 그렇고 瑞西는 좁은 國土임에도 聯邦制를 택하고 있다. 聯邦國家가 또한 가장 安定된 나라인 수가 많다. 다만 우리나라의 경우는 日本과는 環境이나 與件이 判異하다. 우리는 强力한 中央執權의 傳統이 너무나 뿌리깊고, 南北對決이라는 現實이 엄존하고 있다. 그러나 다가오는 21世紀를 向해 시대는 國際化, 開放化, 都市化, 그리고 自律化 社會로 移行되어 가고 있다. 이제는 集中에서 分散, 劃一에서 多樣, 中央集權에서 地方分散, 삶의 質이 보다 追求되고 있다. 물론, 開發初期段階에서는 中央執權體制에 의하여 資源과 人材를 집중적으로 관리하여 經濟의 成長을 促進시키는 것이 効果的이라고 믿는다. 그러나 經濟가 一定段階에 이르면 政治, 行政, 經濟 전면에 걸쳐 民主化 즉 分權과 參與가 제도적으로 보장되지 않으면 국민의 慾求를 充足시켜 줄 수가 없다.

따라서 우리의 當面課題는 ①時急히 요청되고 있는 地域의 均衡開發과 地域經濟의 活性化를 위해서는 그 主體가 되는 地方自治制가 먼저 確立되어야 하겠다. 그러기 위해서는 自治制實施 時期와 範圍를 결정하는 일이 선결문제이다.

②그리고 地方自治團體가 제구실을 할 수 있도록 中央이 쥐고 있는 財源과 權限을 과감하게 지방으로 넘겨 주여야 한다. 저간의 사정은 일본의 예가 많은 시사를 주는 것으로 생각된다. ③그리고 무엇보다도 중요한 것은 지방행정에 종사하고 있는 全公職者들이 긍지와 자신을 가지고 주민을 위한 智慧와 이이디어면에서 이제부터는 中央을 리드해야 하겠다. 우리에게도 自治團體競爭時代가 開幕되기 시작한 것으로 믿는다. ④主導는 어디까지나 地方公務員이 되어야 한다는 점에서 現行 地方自治團體公務員이 빨리 地方公務員으로 一元化되어야 하겠다. ⑤마지막으로 가장 本質的인 과제는 地方自治團體의 立法權, 組織權, 財政權, 運營權등을 自主的으로 수행 할 수 있게하는 中央과 地方間의 새로운 關係設定이라 하겠다. 監督과 關與의 再定立이다. 從前과 같은 方式을 그대로 두고는 地方自治制란 한낱 形式만 갖춘 地方自治制라고 밖에 볼 수 없다. 이것은 出發때 바로 세워놓지 않으면 점점 어려운 課題로 남게 될 것이다.