

地方自治 活性化를 위한 地方行政인과 地方住民의 役割

The Role of Local officials and residents for Local Autonomy Development.

田 英 春
(韓國 地方行政 研究院長)

〈目 次〉

- I. 머리말
- II. 地方自治 活性化의 背景과 課題
- III. 地方自治 活性化의 主體에 대한 條件
- IV. 地方自治 活性化를 위한 地方行政인 및 地方住民의 役割
- V. 맺음말.

I. 머리말

地方議會의 構成, 自治團體 長의 選任方法의 保障, 住民參與 幅의 擴大등의 主要事項을 규정하고 있는 第7次改正 地方自治法은 地方自治行政에 많은 變化를 가져왔다고 생각된다. 住民을 統治의 客體에서 그의 主體로, 地方行政의 樣相을 官治行政에서 自治行政으로 탈바꿈하는 契機를 가져온 것은 매우 意味있는 變化이다. 이와같은 變化는 地方自治制度를 성공적으로 定着·發展시킬 수 있도록 한다는 데에서 그 價値를 찾을 수 있는 것이다. 왜냐하면 地方自治는 새롭게 變化하는 動態의인 地方行政環境이 어떠한 樣相을 띠느냐에 따라 그 활성화의 程度가 달라질 수 있기 때문이다.

오늘날 政治·社會·經濟 등의 諸分野에 걸쳐 전개되고 있는 民主化의 變化 속에서 보면 앞으로의 地方自治制度도 民主化라는 構圖하에서 活性化될 것이며, 그 결과로 地方自治 活性化의 主體가 되는 地方行政인과 地方住民의 意識의 轉換이나 姿勢 및 役割의 變化를 초래할 것으로 보인다. 결국 과거의 地方自治의 經驗을 토대로 하여 장래의 地方自治의 活性化를 論하고자 할 경우에 오늘날의 地方自治는 民主化의 趨勢를 기반으로한 地方分散化 政策, 地方土着化 政策, 地方意思의 中央逆流化 政策등은 물론이고 무엇보다도 地方行政인 및 住民의 役割에 기반을 둔다고 하겠다.

따라서 本 論文은 地方行政의 民主化라는 發展의 價値의 定着을 전제로 하여 地方自治 活性化에 영향을 미치는 주요 要因인 地方行政인과 地方住民의 役割을 효과적으로 定立하는데 그 目的이 있다. 이 目的을 달성하기 위하여 地方自治 活性化의 背景, 課題 그리고 意識의 轉換에 대한 分析을 하고 나서 地方自治 活性化의 主體인 地方行政인과 地方住民을 둘러싸고 있는 與件을 정리하여 그들의 資質, 姿勢 등을 종합해 새로운 地方行政인의 像과 地方住民의 役割을 규명하고자 한다

II. 地方自治 活性化의 背景과 課題

1. 地方自治 活性化의 背景

現代的 意味의 地方自治는 1949년 제정된 地方自治法에 근거하여 1952년에 地方議會를 구성한 때부터 시작된다. 그럼에도 불구하고 1988年 5月 1일부터 施行되고 있는 第7次改正 地方自治法에 근거한 現在의 地方行政環境하에서 地方自治의 活性化에 대한 慾求는 매우 크다. 왜냐하면 1961年 이후 實質的 意味의 地方自治制를 실시할 수 있는 地方議會의 構成이 이루어지지 않았을 뿐만 아니라 최근 地方議會의 構成을 통한 地方自治制의 施行이 制度的으로 보장되었기 때문이다.

이러한 地方自治 活性化의 慾求는 理論的인 面에서 설명되는 것보다 現實的인 面에서 설명되는 것이 바람직하다. 즉 우리 나라의 풍토에 알맞는 地方自治制로의 活性化를 이루고 이러한 要求를 충족하기 위해서는 우리나라의 地方自治歷史속에서 과거를 반성하고 現在의 問題점을 정확히 진단하는 것만이 가장 바람직하다는 것이다. 이와 같은 시각에서 地方自治 活性化가 왜 필요한가에 대한 背景을 이하에서 설명하고자 한다.

첫째, 우리 나라의 過去 地方自治는 일반적으로 失敗한 것으로 評價되고 있기 때문에 이에 관한 올바른 判斷이야말로 앞으로의 地方自治를 活性化시키는 데 있어서 중요한 基盤이 된다. 물론 이것은 地方自治가 왜 活性化되어야 하는 가에 대한 必要性을 제시해 주는 것이기도 하다.

1950年代의 地方自治는 歷史的이라고 할 수 있다. 그것은 전쟁중인 1951년부터 地方議會議員 選舉를 통한 地方議會의 構成(市·邑·面議會의 構

成) 및 自治團體의 長인 市·邑·面長의 選出 등과 같은 것이 이루어졌고, 6.25以後 계속된 南北의 對峙와 休戰의 狀態라고 하는 準戰時 下에서도 8년이라는 地方自治의 實施經驗을 가짐으로써 住民自治의 토대를 형성하였기 때문이다. 그러나 1961年의 5.16이후 地方議會의 解散과 아울러 南侵 威脅과 經濟開發이라는 時代的 要請에 따라 能率 行政이 강조됨으로써 住民自治의 중단이 있어 왔다. 그 이래로 1970年代 後半부터 經濟開發보다는 政治發展이나 社會發展이 보다 중요한 社會目標로 등장함으로써 결국에는 1988년에 이르러 地方議會 構成을 통한 地方自治制의 實施가 보장되어 왔다.

이와 같은 간략한 地方自治史속에서 실패한 것으로 평가되는 地方自治發展阻害要因을 종합해 보면, ①自治法制의 未熟·不實, 地方自治團體 長의 官選任命, 自治團體간의 不分明한 基準의 機能配分, 自治團體에 대한 後見的 監督 등의 問題로 종합표현할 수 있는 地方自治制度上的 缺陷과, ②自治意識의 缺如와 地方財政의 貧困을 의미하는 地方自治基盤의 缺陷으로 구분된다.

결국 과거 10년간의 地方自治 實施經驗에서 찾아 본 失敗原因이 앞으로의 地方自治制 定着을 위한 시금석이 된다고 볼 때 地方自治 活性化의 必要性은 오늘날 매우 중요한 問題라고 할 수 있다.

둘째, 1988년에 제정된 地方自治法에 근거한 地方自治의 段階的 實施論이 현재 與小野大의 政治的 現實下에서 많은 論爭이 되고 있기 때문에 地方自治 實施時期 및 範圍에 관한 異見을 빠른 시일 내에 一致시키는 것이 地方自治制의 活性化를 위해 오늘날 해결해야 할 先決課題라고 할 수 있다.

1988年 4月 國會通過로 5月 1일부터 시행되고 있는 地方自治法은 우선 法施行日로부터 1年以内에 市·郡·自治區 議會를 구성하고, 市郡區議

會의 構成日로부터 2年以内に 特別市, 直轄市, 道議會를 구성하며, 地方自治團體 長의 選舉는 法律로 定하도록 하고 있다. 그런데 일부에서는 市·道 등 廣域自治團體와 邑面洞 등 下位行政單位까지를 포함한 全面的인 地方自治 實施 또는 廣域自治團體 議會議員 選舉의 優先實施와 自治團體 長의 同時選舉를 주장하고 있다. 여하튼 切의 회구성시한을 몇개월 남겨둔 現제에 있어서 중요한 것은 地方自治制의 實施時期와 範圍가 國民的 輿望에 부응하여 政治的으로 圓만하게 達結되어야 한다는 점이다. 앞으로 이 문제가 빨리 達結되어야만 地方自治 活性化의 基盤이 형성될 수 있다.

결국 상술한 地方自治制 實施時期 및 範圍에 관한 論議가 어떠한 理由에서도 地方自治의 延期를 불러와서는 안되며 그것이 장래의 地方自治制를 정착시키기 위한 前提條件이라는 점에서 볼 때 地方自治 活性化의 必要性은 오늘날 매우 중요한 문제라고 할 수 있다.

2. 地方自治 活性化의 課題

地方自治의 活性化는 과거의 自治經驗에 대한 反省과 오늘날의 自治制度上的 問題를 基盤으로 하되, 地方時代의 環境變化에 충분히 대응하여 우리 風土에 알맞는 地方自治制度가 定着되도록 하기 위한 動態的인 作用에 의해 실현될 수 있다고 한다면, 다음과 같은 점에 대한 檢討가 있어야 할 것이다.

첫째, 地方時代의 흐름에 地方自治行政體制가 적용할 수 있어야 한다. 地方時代의 흐름이란 살기 좋은 고장, 쾌적한 都市를 지향하고 住民生活와 相關한 多樣的인 問題들을 충실히 해결할 수 있도록 地方의 自主, 自助, 自律의 幅을 넓히면서 그 만큼

責任을 地方에 지우는 方向으로의 變化를 의미한다. 따라서 地方時代의 흐름에 근거할 때 地方行政은 住民들의 生活環境改善을 위해서 給付하고 造成하고 提供하고 奉仕하고 補助하는 性格을 가져야 한다. 다시 말하면 地方行政은 住民을 위하여 情報를 제공하고 그들의 權益을 보호하는 등의 性格變化가 있어야 한다는 것이다. 이를 위하여 地方政府는 住民들의 上층되는 利益들을 均衡·조화시켜야 하며 階層간의 貧富隔差 등을 完化시키도록 노력해야 하고, 급변하는 行政需要에 대응하기 위해서 地域經濟活動의 民間主導性을 높이고 住民의 參與範圍를 넓히는데 주력해야 하고, 人間으로서의 尊嚴性과 幸福을 증진시키도록 社會倫理와 文化가 강조되는 地域社會로의 發展을 모색하여야 한다.

둘째, 生活方式으로서의 地方自治制度가 정착되어야 한다. 地方自治의 活性化는 위에서 언급한 行政體制의 確立은 물론 住民들의 關心과 支持下에서 이루어 진다. 그렇기 때문에 住民들이 法으로 허용한 自律을 마음껏 누릴 수 있고 生活의 方式으로서 地方自治를 活用할 수 있어야 하는 것이다. 따라서 住民生活이 地方自治에 의해서 보장되어질 때 地方自治는 住民들의 參與 및 生活向上에 위해 活性化될 수 있는 것이며, 地方自治의 政治的인 價値나 理念이 하나의 生活方式으로 승화되어지는 것이다. 이렇게 되어야만 住民이 스스로 自身들의 問題를 해결할 수 있는 機會가 보장되고 그 權利의 行使가 자유로워지는 것이다. 그런데 第7次改正 地方自治法에 의하면 地方自治團體 長의 選出을 法律로 定하도록 규정하고 있어 차후에 실시하도록 유보하고 있는 실정인 바, 이처럼 住民에게 주어진 參政의 機會를 연기시키고 있는 것은 地方自治의 活性化를 도모하는데 도움이 되지 못한다고 하겠

다.

3. 地方自治 活性化를 위한 意識의 轉換

이상에서 논의한 地方自治 活性化의 課題들은 地方自治의 轉換期라고 할 수 있는 오늘날에 있어서 매우 중요하다. 轉換期라고 할 때에는 언제나 새로운 意識構造와 새로운 行政姿勢가 요구되는 것이기 때문에 묵은 意識과 姿勢로는 결코 새로운 時代, 새로운 狀況에 적절히 대응할 수 없다. 따라서 오늘날은 地方自治時代에 알맞는 精神的 基盤과 行政의 態勢를 필요로 하고, 住民과 地方公務員 및 議會議員 모두에게 地方自治 活性化를 도모하는데 적합한 思考方式과 行態를 요구하고 있으며, 地方行政體系가 官治行政의 性格에서 自治行政의 性格으로의 變化가 있게 할 것을 요청하고 있는 것이다.

특히 住民의 自治意識 涵養을 비롯하여 地方公務員 및 地方議員등을 포함하는 地方行政人들의 像의 再定立이 가장 중요한 것으로 판단된다.

우선 地方自治 活性化를 위한 住民의 自治意識의 涵養이 중요한 것은 地方住民이 地方自治團體의 構成員이고 基本單位일 뿐만 아니라 地方自治의 主人이기 때문이다. 이와 같은 자격을 갖는 住民은 地方自治行政에 직접적이든 간접적이든 參與하고 이를 통해 監視하게 된다. 그래서 住民에게는 일정한 責任이 있고 감당할 能力이 있어야 하는 바 自己고장에 대한 애착심과 地域的 連帶意識, 그리고 參與意識들을 바탕으로 한 自治意識이 있어야 한다. 自治意識의 不足으로 인하여 過去 地方自治가 失敗한 것으로 評價받게 된 것을 회고해 볼 때, 自治의 經驗과 自治에 관한 訓練이 부족한 우리나라 住民들은 地方行政에 대한 끊임없

는 關心, 내가 아니면 내 고장 일이 이루어질 수 없다는 생각과 같은 積極的인 參與의 精神이 있어야 한다는 점이 중요하다.

또한 地方自治 活性化를 위하여는 地方行政의 樣態를 결정짓는 地方行政人의 意識改革도 또한 중요하다. 自治行政下에서 지방공무원이 느끼는 負擔은 地方議會 構成에 따른 議決·批判·牽制 機關의 등장으로 일하기 어려워질 것이라는 점과 住民들의 自己權利에 대한 목소리가 커지면서 이를 調整·統合하기가 쉽지 않을 것이라는 점 등일 것이다. 그러나 이것들은 地方自治制가 굳건히 뿌리를 내리고 地方行政의 民主性和 能率性を 보장하기 위하여 반드시 인내해야 할 부분임에 틀림없다. 따라서 이러한 構想에 대응하기 위해서는 地方公務員은 물론 모든 地方行政人들의 意識轉換이 뒤따라야 한다. 즉 地方行政人들의 意識轉換은 ① 地域의 社會經濟的 與件이 集權으로 부터 分權으로 되고 統制에서 自律로 바뀌는 등의 行政環境變化, ② 住民의 意識과 價値觀, 生活行態, 高齡化, 高學歷化 등과 같은 住民生活環境變化, ③ 地方行政의 役軍으로서의 새로운 긍지와 의욕을 가지고 創造的으로 대응하는 姿勢를 보여야 하는 民主的인 行政人像으로의 變化등과 매우 밀접하게 관련되어 있다는 것을 알 수 있다.

결국 地方自治 活性化는 중앙에서 주어지는 政策과 目標를 따르는 것이 아니고 지방 스스로의 힘으로 地方政策들을 수립하여 밑에서 위로 地方에서 중앙으로 제시될 때 굳건히 이루어지는 것이다. 그러므로 많은 地方制度의 改善이 요구되기도 하지만 무엇보다도 住民의 自治意識涵養과 地方行政人의 意識改革을 통한 새로운 像의 定立이 가장 중요한 것으로 판단된다.

III. 地方自治 活性化의 主體에 대한 條件

地方自治의 活性化는 主體者的 立場에서 보면 地方自治의 担当者라고 해야 할 地方自治團體의 長(이하 首長이라함)·議會·地方公務員, 地方自治의 主人公이라고도 하는 住民의 4者간 相互關係下에서 이루어진다고 할 수 있다. 前者의 3者는 地方行政人이고 後者の 1者는 地方住民이라고 할 수 있는 바, 이하에서는 地方自治時代에 있어서 이들을 둘러싸고 있는 條件을 살펴보고자 한다.

1. 地方行政人의 條件

가. 首長

住民直選으로 首長을 선임한 事例는 1956年 8月부터 5年間 市·邑·面에서 찾을 수 있고, 第7次改正 地方自治法(1988.5.1시행)에서는 그것을 법률에 유보해 놓고 있다. 그러나 地方自治 活性化를 도모하기 위해서는 궁극적으로 首長을 住民直選으로 선출해야 한다. 住民直選에 의해 선출된 首長을 둘러싼 여러 情勢를 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 首長은 政治家로서의 資質과 行政權의 長으로서의 手腕이 필요하다. 그런데 2가지 모두를 겸비한 首長의 선출은 매우 어려운 것이 현실이다. 行政家出身의 首長은 행정적 수완이 풍부하고 自治團體內의 직원의 마음을 파악하기 쉬운 입장에 있고 게다가 政治性도 어느 정도 있다고 말할 수 있지만, 반면에 視野가 좁고 創造性과 斬新性이 부족한 점이 있다. 그리고 行政에 관계가 없는 外部人士出身, 즉 議員과 같은 政治家와 地方有志 및 其他(財界人·學者·文化人 등) 出身의 首長에게

는 일반적으로 行政의 手腕보다는 統合의 象徴으로서의 카리스마적 存在 혹은 政治的 手腕에의 期待가 큰 반면에, 이들 중 政治家를 제외한 다른 出身들은 行政의 實情에 어둡기때문에 문제가 되기도 한다. 日本의 知事選舉에서 나타난 性格變化의 樣相을 예로 들면, 選舉에 의한 知事選出의 初期에는 保守性이 강한 官選知事가, 第2期에는 政治主道型의 政治家出身의 知事가, 第3期에는 學者·文化人등의 革新界 出身의 知事가, 第4期에는 實務中心의 官僚出身知事가 선출되는 것을 볼 수 있다. 이는 우리나라 地方自治制에 시사하는 바가 있다.

둘째, 首長의 對政黨關係는 政黨標榜에 따른 支持政黨과의 關係에 따라 다양하다. 그런데 이러한 關係는 일반적으로 選舉時를 제외하고는 애매한 것이 특색이며, 더우기 일정기간이 지나면 住民들은 特定政黨보다는 多黨制의 方向을 선택하는 경향이 있기때문에 首長의 對政黨關係와 首長選舉에 있어서 政黨의 問題는 신중하게 검토할 필요가 있다.

셋째, 首長은 住民에 의해 선출되었기 때문에 特定事案에 대하여 강력한 리더십을 발휘하려고 한다. 이 경우 대체적으로 地方議會와의 對立關係에 빠지는 수가 있다. 이를 극복하기 위하여 首長은 住民과의 직접적인 提携를 모색하는 경향이 있으며 이는 확산될 움직임이 많다.

넷째, 首長의 對住民關係에서는 首長이 住民의 積極적인 參與와 關與를 보장하려는 姿勢를 견지하고 적극적으로 받아들여 이를 제도화하려고 노력해야 한다. 왜냐하면 住民은 公選의 長과 議會에 대해서 選舉權을 행사하고 서비스의 受惠者로서의 立場으로 밖에 대응할 수 없는 상태에 있기 때문이다.

이와 같이 首長을 둘러싼 여러가지의 情勢에도 불구하고 ① 地方財政事情이 악화될 경우, ② 多選의 長이 지지기반을 이용하여 構造的 腐敗와 汚職을 노정시킬 경우, ③ 議會에서 首長의 반대파가 다수의 議席을 차지할 경우, ④ 首長이 選舉를 의식해서 불필요한 讓步와 妥協을 하는 경우 地方自治 活性化를 위한 首長의 條件은 제약받게 될 것이다.

나. 地方議會議員

地方自治의 活性化란 관점에서 地方議會가 갖는 課題는 地方議會 本來의 機能을 발휘하는 것이라고 할 수 있다. 이것은 地方議會의 構成과 運營이라는 점에 초점을 맞춰서 살펴볼 수 있다.

地方議會의 構成이라는 점에서는 議員들의 出身階層이나 年齡構成 등이 地方自治 活性化의 條件이 되기도 하지만 政黨化와 多黨化도 중요한 條件이 된다. 즉, 地方議員選舉에서 無所屬當選者보다는 政黨所屬當選者가 많아야 하고 특히 그들의 政黨分布는 多樣할수록 地方自治의 活性化는 촉진될 수 있다는 것이다. 또한 地方議會의 運營이라는 점에서도 議案을 상정하는 경우 事前에 各黨派에 대해 어떠한 事前說明會를 가지는지 그렇지 않으면 일체 가지지 않는지의 문제라든가, 一般質問이나 代表質問의 方法, 議員協議會의 利用方法, 黨派간의 連結交流方法에서 부터 副議長의 任期에 관한 문제까지 地方自治 活性化의 條件에 해당되는 狀況은 다양하다는 것이다.

결국 地方自治 活性化는 地方議會의 機能이 제대로 발휘되도록 制約要因이 제거될 때 이루어질 수 있다. 이때의 制約要因으로는 ① 執行部에비해서 議會의 地位가 낮고 役割도 한정되어 議會의 責任이 애매하게 될 경우, ② 地方議會의 地位가 住

民意思를 매개로 하는 政治機能이 약화되어 버리는 방향으로 고정되어 가는 경우, ③ 公選 首長의 地位와 役割이 강해서 상대적으로 議會의 地方利益代表性이 약화되어 地方議會機能이 축소되는 경우, ④ 地方議會의 決定이 住民의 利益보다는 黨利黨略에 의해 좌우되는 경우, ⑤ 議會事務局의 機能이 弱體이어서 首長 또는 首長秘書室에의 依存도가 높아 議會의 獨自의 機能이 발휘되지 못하는 경우, ⑥ 自治團體의 事務가 機關委任事務에 점유되어 地方議會의 條例審議에 대한 幅이 좁은 경우 등을 들 수 있다.

다. 地方公務員

오늘날과 같이 地方自治團體의 機能이 광범위하고 다기하기도 하고 복잡땡대한 때에는 首長이나 地方議會보다는 地方公務員이 주요한 役割을 하고 그 重大성이 인정되는 實情이다. 따라서 이들 地方公務員의 意欲과 能力이 地方自治 活性化의 중요한 條件이 됨은 분명하다. 그런데 地方公務員들이 그들의 意欲과 能力을 발휘하는 데에는 여러가지 制約要件이 있는 바, 이 制約要件의 除去가 곧 地方自治 活性化의 前提가 된다. 이러한 制約要件으로는 ① 地方公務員의 官僚性化的 傾向과 展示化 行政의 傾向으로 말미암은 高級公務員에 의한 情報의 獨占과 秘密主義의 膨배, 法規萬能으로의 橫行, 과다한 平等主義와 年功序列에 의한 미온적 適用의 態度和 같은 無氣力의 問題, ② 과도한 中央集權主義에 의한 法令支配의 弊害問題, ③ 地方自治團體가 魅力있는 職場이 되기 위한 것과 관련된 것으로서 高位職과 下位職간의 年齡上的 罅(gap)이 있다는 점, ④ 住民에 대해 公務員 個個人이 직접적으로 責任을 지지않음으로써 부담되는 住民으로부터의 엄한 批判에 대해 公務員

自身이 갖추어야 할 住民利害調整力과 說得力의 不足現象과 같은 問題등을 예로 할 수 있다.

2. 地方住民의 條件

地方自治에 있어서 가장 基本的인 要素가 住民이다. 首長과 議會 및 公務員은 모두가 住民에의 奉仕者인 것이다. 즉, 住民은 地方行政人의 活動을 牽制할수 있는 勢力인 것이다. 따라서 地方自治 活性化와 관련해서 볼때 住民은 個人이기 보다는 組織化되어 다양한 性格의 住民組織으로 형성되어 짐으로써 그 效果를 발휘할 수 있다. 그런데 人口 增加가 격심한 地方自治團體의 경우 일반적인 現상으로 住民組織에의 參加率이 낮고 動員力도 약화되는 것이 오늘날의 傾向이다.

결국 住民이 地方自治團體의 主人公에 어울리는 行動을 하여 地方自治를 活性化시키려면 ① 住民이 가져야 할 本來의 地位에 부응한 住民參加 등의 主體的 行動을 적극적으로 해야만 하고, ② 地域 社會의 連帶性을 높일 수 있도록 住民組織이 住民自體的으로 형성되어야 하며 동시에 커뮤니티의 自主性과 自律性을 조장할 수 있어야 하고, ③ 地方行政施策의 보완을 요구할 수 있는 住民의 主體性 確保가 필요한 것이다. 이상의 條件들이 住民 스스로에 의해서 성숙되어 地方自治團體에게 일정한 壓力을 줄 수 있다면 地方自治 活性化를 위한 地方住民의 役割은 큰 의미가 있다고 할 수 있다.

IV. 地方自治 活性化를 위한 地方行政人 및 地方住民의 役割

地方自治 活性化는 앞에서 설명한 主體者의 狀況에 근거함은 물론 새로운 理解와 認識의 變化에

다른 主體者들의 姿勢如何가 決定要因이 된다. 이하에서는 地方行政人 및 地方住民이 地方自治 活性化를 위해 가져야 할 姿勢와 役割을 서술하고자 한다.

1. 地方行政人의 姿勢와 役割

일반적으로 地方行政人은 地方行政을 담당하는 公務員이라고 할 수 있다. 그러나 그에 대한 定義는 다양하다. 最廣義의 경우 地方行政人은 地方政府는 물론 地方行政과 관련된 업무를 수행하는 內務部를 포함한 中央行政部署의 公務員을 말하고, 廣義의 경우 地方行政人은 地方單位의 公共機關에서 근무하는 公職者를 모두 지칭하는 것으로서 이는 地方自治團體는 물론 國家特別行政官署의 公務員을 포함하고, 狹義의 경우 地方行政人은 地方自治團體에 속해 있는 公務員만을 의미한다. 本論文에서는 狹義의 것을 대상으로 하며 이 概念에 의한 地方行政人은 地方自治團體의 長(이하 首長이라 함)과 職員(이하 地方公務員이라 함), 그리고 地方議會議員(이하 議會議員이라 함)이 포함된 것으로 본다.

이와 같이 규정한 地方行政人들은 말은 바 職務를 담당하여 수행하는데 있어서 어느 정도의 要件을 갖추어야 하며, 그 要件은 資質, 姿勢, 役割로 구분하여 살펴볼 수 있고 이 때의 要件이야 말로 地方自治의 活性化를 위한 基本條件이 된다. 資質은 地方行政人이 구비해야 할 力量이고, 姿勢는 地方行政人이 나타내야 할 行動이며, 役割은 地方行政人이 수행해야 할 機能이라고 할 수 있다. 결국 地方自治 活性化를 위한 主體者로서의 地方行政人은 地方行政을 충분히 수행할 수 있는 資質을 구비하고 地方公務員으로서의 올바른 姿勢를 갖고

행동하며 주어진 役割을 충실히 수행해야 할 것이 요청된다.

특히 地方行政人들에게는 공통적으로 필요한 것이 있다. 우선 自治團體에게는 獻身과 忠誠을, 住民에게는 正直과 奉仕를, 職務에는 創意와 忠誠을, 生活에는 清廉과 秩序를 지켜야 하는 信條가 요구되고, 地方行政을 수행함에 있어서는 主人意識, 責任意識, 民主意識, 奉仕意識, 創造意識, 開發意識, 經營意識, 統治意識등이 地方行政人에게 반드시 涵養 또는 啓發되어야 하며 이와 아울러 觀察力, 聽取力, 思考力, 分析力, 推理力, 構想力, 統合力, 說得力, 創造力, 指導力 등을 갖춰야 한다.

가. 首長

首長은 地方自治法上 부여된 一定의 權限을 가지고 地方自治團體를 총괄하고 대표하며 그 職員을 指揮·監督하는 등 最高管理層으로서의 機能을 한다. 즉 首長은 管理階層의 最上位에 위치하여 行政의 基本政策 및 方針을 결정하고 組織內 行政活動을 전반적으로 指導하여 組織構成員의 活動方向을 설정해 주고 地方行政의 統合的 統制를 하는 行政의 機能을 수행하며, 동시에 地方을 代表하는 代表的 機能과 政治的 機能을 수행한다.

이러한 機能을 수행하는 首長은 팽대한 行政需要의 발생에 따른 效率의 處理의 要請과 거대화하는 行政組織의 탄력적 運營의 要求에 대응하기 위해서 다음과 같은 역할을 수행해야 한다.

첫째, 首長은 地方自治의 活性化를 위해서 行政體質을 改善할 任務가 있다.

오늘날의 行政은 종래의 支配的인 法規萬能主義가 이미 現實的으로 적합하지 않다는 것을 밝히고 있는 바, 이에 따른 行政體質의 改善을 주도적으로 추진하여야 한다. 즉 ① 地方行政의 眞髓를

認許可등에의 權力行爲에서 구하지 않고 住民에의 서비스 機能에서 찾도록 하고, ② 오늘날 처럼 변화하는 速度가 빠르고 地域에서의 都市化의 影響이 다양화하고 있는 時代에서는 전국적이고 통일적인 法律에만 의존하는 것은 意味가 없으므로 時代의 變化와 地域의 특수한 事情에 충분히 대응하게끔 一律的인 法律이나 命令은 대폭적으로 地方分權을 행하여 眞正한 의미의 民主的 地方行政體制를 갖추도록 하고, ③ 法規萬能의 行政體質은 最高管理者의 無責任을 조장하고 結果보다는 節次를 중시하는 것이므로 住民이 납득할 수 있도록 잘못된 法令을 改正하려고 노력하고 法令이 없으면 그것을 條例나 規則으로 제정하려는 강력한 態度를 표시해야 한다. 이와 같은 事項을 추진함에 있어서 首長은 솔선수범해야 하며, 용기와 의욕을 가지고 추진을 하면 首長으로서의 社會에 대한 行政責任을 다하는 것이며 이것이 바로 地方自治 活性化를 위한 첫번째의 일이 된다.

둘째, 首長은 地方自治 活性化를 위해서 地方行政需要의 把握과 對應을 적절히 調和시켜야 한다.

行政需要에의 적극적 대응은 단순한 意欲과 體質改善만으로는 완전하지 않다. 그래서 行政에 대한 住民의 需要動向을 正確하게 파악하고 그것을 施策속에서 體系의으로 반영시키는 作業이 요망된다. 이 경우 首長의 能力如何가 크게 영향을 미친다. 원래 行政需要의 파악은 議會의 任務였으나 오늘날 住民階層의 복잡화, 利害의 多樣化 속에서 한정된 인원을 가진 議會에서는 충분한 일이 아니기 때문에 行政側에서 보다 중요한 役割을 맡게 되었다. 따라서 住民의 動向과 態度에 대해 평소부터 눈을 돌려 行政에의 期待에 부응할 길을 모색하는 能力과 意欲이 없는 것은 이미 首長으로서의 적합한 姿勢가 아닌 것이다. 따라서 首長은 行

政需要에 합리적으로 대응하는 것을 沮害하는 각 重要인을 극복하는데 선도적인 역할을 해야만 地方自治 活性化를 위한 首長으로서의 올바른 姿勢를 견지하였다고 할 수 있다.

세째, 首長은 地方自治 活性化를 위해서 行政管理體制內的 構造와 機能에 대한 利害와 必要한 知識을 습득하고 있어야 한다.

오늘날의 行政은 行政機能의 비약적인 擴大와 行政管理의 專門技術化와 같은 傾向을 要求하고 있기때문에 首長은 組織全般에 걸친 管理態勢를 強化하고 組織의 非合理性을 항시 유념할 수 있는 能力을 가지고 있어야 한다. 특히 政治的·社會的·文化的 構造와 관련해 볼 때, 環境에 의해 강제로 規制되고 동시에 環境을 改造하는 힘인 行政의 運營을 합리적으로 수행하기 위해서도 首長은 社會變化의 主役으로서 最高管理層의 責任을 충분히 인식하고 그에 필요한 知識을 습득하고 있어야 한다. 이것이 地方自治 活性化를 위한 首長의 모습이라고 할 수 있다.

나. 地方議會議員

地方議會는 住民의 直接選舉에 의해 選출된 議員으로 구성되는 合議制 機關이다. 그리고 地方議會가 決定한 意思는 議員을 代表者로서 選출한 住民全體의 意思를 결정한 것으로 볼 수 있기때문에 議員들의 水準높은 力量과 資質이 매우 중요하다. 더우기 地方自治法의 規定에 따르면 地方議會議員은 公益을 우선하고 良心에 따라 職務를 성실히 수행할 것, 清廉의 義務와 議員으로서의 品位를 유지해야 할 것, 그리고 그 地位를 남용하여 어떠한 利益을 취득·알선을 해서는 안될 것 등을 자격요건으로 하고 있는데 이러한 規定의 有無에도 불구하고 議會議員은 地方住民의 代表者로서 地方自治

活性化를 위해 노력해야 할 重要한 責任이 있는 것이다.

우선적으로 地方自治의 活性化를 위해서는 議員들의 資質이 一定水準에 이를 것을 조건으로 한다.

첫째, 議員은 地域住民으로 부터 존경과 신뢰를 받은은 물론 住民代表로서의 자긍심과 사명감을 갖는 사람이야 한다. 住民의 意思를 통합하고 地域共同體意識을 키우는 求心的 役割을 하려면 議員自身이 그 지역주민의 代表로서 부족함이 없어야 하고 그 지역 주민의 명예를 짊어질 수 있는 사람 이어야 하며 그리고 그 成長背景과 行動에 결합이 있어서는 안된다. 또한 議員이 地域社會와 住民을 위한다는 자부심과 긍지, 그리고 地域發展에 이바지한다는 巨視的 眼目을 갖고 公益을 도모해야 하며 이를 위해 자신의 利益을 버릴 줄 아는 精神이 요구되는 것이다.

둘째, 議員은 民主的인 人間型的인 사람이야 한다. 議會가 제대로 機能을 수행하기 위해서는 지방 의회가 民主主義의 訓練場이 될 수 있도록 議員스스로가 議會民主主義에 입각하여 형평의 原則을 지켜야 하고, 더우기 議員은 個人간 또는 集團相互 간의 利害關係의 對立을 충분히 이해하고 個人의 意見을 존중하는 權威主義的인 人間型이 아닌 民主的인 人間型的인 사람이야 한다. 그래야 地域社會 에는 상식이 통하고 住民의 公共利益을 증진시키 려는 풍토가 자연스럽게 조성될 수 있는 것이다.

세째, 議員은 愛郷心과 使命意識이 투철한 사람 이어야 한다. 地方自治制下에서는 地域開發과 地域 住民의 福祉增進을 위한 責任이 1차적으로 地方公 務員보다는 地方議員들에게 있는 바, 이들의 노력과 能力이 地域間的인 發展隔差를 줄이는 근본요인이 된다. 따라서 議員 자신들의 뜨거운 愛郷心과 熱誠, 그리고 奉仕精神을 근간으로 하여 지금까지 중앙과

上級自治團體의 主導와 支援아래 시행되어 왔던 지역개발사업을 自律的으로 시행할 수 있도록 하는 轉換期를 議員들이 모색하여야 한다. 이를 위해서 議員들에게는 全體 住民의 參與와 協力を 끌어모으는 使命感이 충만되어 있어야 하고 地域開發과 地方行政에 대한 상당한 水準의 眼目과 識見이 요구되는 것이다.

네제, 議員은 議會의 機能的 活動을 수행하기 위한 基本的인 知識을 소유한 사람이어야 한다. 條例의 制定·改廢를 다루기 위한 法律 및 立法過程에 대한 基本的인 知識, 住民이 부담해야 하는 각종 稅制와 豫算의 運營·管理에 관한 節次와 方法, 그리고 行政調查權의 수행을 위한 行政體系 및 過程에 대한 知識이 있어야 한다. 그래야만 地域社會 및 住民의 利益을 효율적이고 충실하게 대변할 수 있고 議會가 원활히 기능토록 할 수 있는 것이다.

이상의 4가지 資質이 議員들에게 갖춰지면, 地方議會는 政治的, 理念的 統一體로서의 全體住民의 意思를 代表할 수 있고, 地方自治團體의 活動準據를 마련해 주는 立法機能이 활성화될 수 있으며, 住民의 代表機關으로서 地方政府의 行政執行을 감시하고 비판견제하는 役割을 충실히 수행할 수 있고 民主化의 過程에서 분출된 住民의 다양한 목소리를 統合調整할 수 있게 된다.

결국 地方自治 活性化를 위해서 地方議會議員이 견지해야 할 모습은

- ① 住民과 地域社會의 입장에서 住民全體를 총괄하는 統合的인 意見調整을 하여야 하고,
- ② 公益優先의 原則에 입각하여 豫算의 議決, 決算의 承認, 住民負擔事項의 承認, 財産 및 訴訟등에 관한 議決 등과 法令에 근거한 權限事項을 의결해야 하고,
- ③ 地域社會가 안고 있는 問題가 무엇이며 그것의

解決方案이 무엇인가를 연구하여 적극적으로 立法機能을 수행해 나가야 하며,

- ④ 豫算審議에 있어서는 納稅者의 입장에서 稅金의 효율적 使用과 財政全般의 均衡에 깊은 배려를 해야하고,
- ⑤ 住民들과는 自治團體의 어려운 일에 대해서 그 문제를 해결할 수 있도록 執行機關과는 별도로 對話하고 호소하고 說得하는 등의 적극적인 姿勢를 가질 필요가 있다는 점등이다.

다. 地方公務員

地方自治의 活性化를 위한 地方公務員의 姿勢와 役割은 住民에 의한 自治行政으로의 轉換, 均衡있는 地域開發의 推進, 地域内の 教育·文化의 진흥, 地方制度의 發展과 같은 地方行政의 目標과 관련해서 定立될 수 있고, 또한 地方公務員과 住民과의 관계하에서 논의되는 住民參與에 대한 改善과 관련될 때 잘 定立될 수 있다.

우선 農村地域보다는 都市地域에서 앞으로 빈번히 발생할 것으로 예상되는 環境 汚染, 過密都市問題, 自然保護와 같은 政治的 이슈가 아닌 生活環境의 改善등에 관한 問題에 대해 住民의 一方的 主張이 많아지고 과격하게 나타날 것이다. 따라서 地方公務員들은 이러한 문제와 相關한 時間과 努力이 더욱 필요로 하게 되고, 더욱 적극적으로 事前豫防할 수 있는 制度的인 參與方法을 강구해야 하며, 住民의 主張이 강해질 때 일수록 그들을 설득할 수 있는 能力을 요구받게 된다. 결국 地方公務員의 役割은 住民의 參加를 어떻게 活性化시킬 수 있는가에 의해서 결정된다고 할 수 있다. 그렇기 때문에 地方公務員은 住民들의 건전한 參與文化形成이나 制度的 整備가 이루어지도록 對話의 자세를 갖

고, 行政의 秘密主義를 타파하여 항시 情報를 公開하며, 항시 情報蒐集窓口를 개방하는 등 적극적인 對應姿勢를 보여야 한다. 더우기 地域住民을 단지 公共서비스의 消費者나 서비스 生産의 評價者로 볼 것이 아니라 서비스 生産의 潛在的 寄與者로 인식하여 地方政府와 더불어 公共서비스를 共同生産하는 과정에 참여토록 유도하는 역할을 가져야 한다.

위에서 언급한 住民參與의 活性化는 물론 地方自治의 活性化를 이루려면 地方公務員들이 갖추어야 할 資質이 무엇인가하는 것은 중요한 바 다음과 같이 정리할 수 있다. 첫째, 地方行政에 관한 一般的이고도 專門的인 知識을 갖추고 있어야 한다. 地方行政은 綜合行政인 동시에 助長行政이기 때문에 地方公務員은 一般的인 事項에 대한 광범한 知識과 보편적인 常識을 필요로 할 뿐만 아니라 該當分野에 대한 專門的인 知識도 요망된다. 둘째, 地方公務員은 洞察力과 判斷力을 갖추어야 한다. 복잡한 行政對象을 다루는 公務員은 行政現象을 정확히 진단할 수 있는 洞察力과 生活關聯利害事項의 是非를 分辨하고 正誤를 가름할 줄 아는 判斷力이 필요하다. 셋째, 地方公務員은 地方行政環境變化에 능동적으로 대처하고 그러한 變化를 바람직한 方向으로 이끌어갈 수 있는 對應能力과 施策의 적극적인 실천을 행해가는 강력한 推進力이 있어야 한다. 넷째, 行政效果를 극대도 창출하기 위해서 住民과의 접촉을 통해서 주민을 理解시키고 그들에게서 協助를 받아내고 그들을 올바르게 啓導할 수 있는 說得力이 있어야 한다.

한편 地方公務員에게 요구되는 資質이 充足이 되면 이를 能動的으로 地方行政活動에 적용시키기 위한 外向的인 姿勢가 요구되는데 다음은

地方公務員이 견지해야 할 外向的인 姿勢에 관한 内容이다.

첫째, 住民의 意見을 경청하고 그것을 존중하며 行政에 反映하도록 노력해야 한다. 地方公務員은 住民을 위해 존재하고 住民으로부터 주어진 權限을 받아 그들의 納稅에 의해 奉급을 받는다. 따라서 地方의 主人인 그들의 意思와 要求에 깊은 관심을 기울여야 하고, 특히 政策을 결정하거나 계획을 하는 경우에 關聯專門家는 물론 각 階層의 意見을 들어서 존중하고 그것을 적극적으로 해결해 주는 姿勢가 있어야 한다.

둘째, 모든 民願을 공정·신속·친절하게 처리하는 자세를 계속적으로 견지해야 한다. 민원의 처리가 공정하지 못하면 住民으로 부터의 不信을 받게 된다. 따라서 公正 신속한 민원처리가 강력히 요구되고, 더우기 이와 관련해서 보면 禮儀를 갖추고 공손한 態度를 가져야 한다. 중앙부처의 公務員과는 달리 地方公務員은 언제나 住民과 접촉하는 共同의 生活空間下에 있으므로 보다 親切爲主의 자세로 주민을 대하고 겸손한 마음으로 住民을 접해야 함은 당연하다.

셋째, 行政은 住民便宜爲主로 처리해야 한다. 地方公務員들은 法規나 先例에 집착하여 소극적 또는 行政便宜的으로 行政을 처리하는 性向이 있기 때문에 住民을 위한 行政을 한다기 보다 法令의 要件대로 처리하여 '行政의 責任을 벗어 나려고 한다. 따라서 職務를 자기 일처럼 적극적으로 처리하되 判斷은 住民爲主로 하여 地域發展의 主導的 役割을 담당하는 姿勢를 견지해야 한다.

넷째, 地方公務員은 特定人이나 特定階層의 利益이 아닌 公益을 우선으로 증진시키는 姿勢를 가져야 한다. 地方公務員의 姿勢는 一般的

이익을 도모하고 特定利益에 대해서는 中立性을 지니고 자신이 遂行하는 업무가 住民全體의 이익에 도움이 되는 가를 염두에 두는 것이어야 한다.

다섯째, 試行錯誤를 敎訓으로 받아들이는 姿勢를 가져야 한다. 行政業務 중에서 하나의 計劃을 수립, 시행함에 있어서는 社會現象의 변화로 인해 正確한 未來豫測을 하기가 어렵기 때문에 소기의 목표를 달성하지 못하고 실패할 경우가 있다. 이 失敗의 原因을 규명하여 차후에는 同一한 試行錯誤를 되풀이 하지 않도록 그것을 教訓으로 삼는 施策執行이 되도록 努力하는 姿勢가 필요하다.

종합해 보면 地方公務員은 훌륭한 資質과 올바른 姿勢를 갖고 있어야 하고 이를 基盤으로 한 보다 積極적이고 實踐적인 努力을 통해 바람직한 役割을 수행해야 한다. 즉 자기가 근무하고 있는 地域에 대한 강한 愛着心을 갖고 地域發展을 유도하여야 하며, 地域住民의 뜻을 충분히 수렴하여 주민과의 關係를 조화롭게 결합하고, 살기 좋은 地域社會를 만드는데 一助하여야 하고, 創意력과 積極性을 갖고서 地域住民의 福祉를 증진시키는 일을 과감히 추진하여야 한다. 또한 住民의 自治力量을 배양하고 地域社會의 自治基盤을 강화하는 것도 地方公務員의 役割이기도 하다. 이상에서 제시된 것들은 地方議會 構成에 따른 地方自治制度를 活性化시키기 위한 구체적인 地方公務員들의 모습인 것이다.

2. 地方住民의 姿勢와 役割

地方自治의 活性化를 위한 地方住民의 姿勢와 役割은 住民의, 住民에 의한, 住民을 위한 統治

實現을 의미하는 住民自治라는 개념에서 찾을 수 있다. 住民自治는 地域社會의 主人公이 어디까지나 住民이고 行政機關은 住民의 信託을 받아 일을 하는 代行機關이므로 모든 行政機關의 施策過程에 住民의 영향력을 보장할 수 있는 機會가 보장되어야 하고 당연히 주민을 위한 행정의 行政機關에서 이루어져야 한다는 데에 근거한다. 그리고 住民의 觀點에서 볼 때의 住民自治는 住民이 地域社會의 構成員으로서의 自覺과 主人意識을 깨달아 地域社會의 일에 대한 進取的인 性向을 가지며 生活條件의 自律的改善努力을 보일 때 重要性이 부각되고, 또한 行政과의 對話나 參加가 활발해지거나, 生活의 質을 향상시키기 위한 住民活動이 적극적이거나, 定住意識에 근거한 住民意識이 높거나, 生活의 變化에서 오는 主體者로서의 自立努力이 강구될 때 活性化된다. 이 경우 地方自治의 活性化를 실현하기 위한 住民의 姿勢와 役割은 分明해 질 수가 있다.

한편 地方住民의 姿勢와 役割은 地方自治가 住民을 위한 참다운 生活自治일 때에 分明해 질 수 있다. 다시 말해서 地方自治는 政略爲主의 政治自治가 아니고 行政爲主의 行政自治도 아니며 住民意識과 住民生活속에서 뿌리내리는 生活自治일 때 올바른 住民의 役割을 정립할 수 있다는 것이다.

이상의 內容을 前提로 할때 地方自治의 活性化를 實現하기 위해 住民이 갖추어야 할 것들을 고려해 보면 다음과 같다.

첫째, 住民은 有權者로서의 役割을 하여야 한다. 住民은 地方公務員과 地方自治團體 長을 선출함으로써 유권자의 권리를 행사하게 된다. 과거 우리나라 地方選舉의 경우 投票率은 대체적

으로, 都市地域이 農村地域보다 낮으며 教育과 經濟水準이 높으면 낮은 것이 일반적인 傾向이 있고 無投票當選者도 많은 경우가 있었다. 여기서 알 수 있는 것은 投票에 참여하지 않음으로써 選舉權을 포기한 現象내지 義務를 不履行한 現象을 많이 볼 수 있었다는 점이다. 원래 地方自治는 參與없이 이루어질 수 없기 때문에 住民은 參政을 통한 有權者로서의 役割을 충분히 해내야 한다. 다시 말하면, 有權者로서의 住民은 參政의 努力을 기피해서는 안되고, 對立된 意見을 統一시키고 마찰이 있는 利害關係를 조정할 수 있도록 그 過程을 관심있게 지켜볼 수 있어야 한다.

둘째, 住民은 行政主體者로서의 役割을 하여야 한다. 住民은 자기 고장에서 시행되는 地域計劃이 고장전체의 發展에 障礙가 된다고 판단할 때 住民의 合意에 의해서 그것을 중단시킬 수 있는데 이를 위한 住民의 努力이 바로 行政主體者로서의 役割에 해당된다. 한가지 예로 북한산관광개발계획이 발표되자 地域住民은 물론 利害當事者들이 自然環境의 保護를 위해 자연을 파괴하는 開發計劃에 전면적으로 反對함으로써 사실상 중단되었는 바, 이때의 住民의 努力은 곧 行政主體者로서의 住民의 姿勢가 어떠한 것인지를 설명해 준 것이며 地域社會를 구성하는 住民이 바로 地域政策의 主役임을 알려 준 것이다.

셋째, 住民은 市政에의 積極的인 參與者로서의 役割을 하여야 한다. 住民이 地方自治行政에 參與하는 方法은 여러가지가 있으나 直接參加方法과 間接參加方法이 있는데, 일반적인 傾向은 住民이 選舉時期에만 自己意思를 표명하고 선거가 끝나면 그들의 代表意思에 따를 뿐인

間接參加方法이 널리 사용되고 있는 듯하다. 그런 까닭에 아직도 市政參加者로서의 住民像이 정립되지 않았다고 할 수 있다. 그것은 制度的理由도 있겠지만 政府로부터 他律的으로 받기만 하는 意識이 自律的으로 參加하려는 意識보다 많기 때문이다. 따라서 市政參加者로서의 住民의 役割을 충실히 하려면 政黨, 利益團體, 公聽會 등에 적극 參與하여 私益이 아닌 公益을 위한 結果를 얻어내려고 住民 스스로가 노력해야 한다.

결론적으로는 地方自治 活性化를 위한 住民의 姿勢와 役割은 住民의 主人意識이 근간이 될 때, 즉 自己가 적극적으로 市政에 參與해야만 地域社會가 발전하고 地域社會의 主人公이 바로 자신이라는 意識이 있을 때 잘 나타난다고 할 수 있다.

V. 맺음말

地方自治의 活性化는 地方行政人과 地方住民의 姿勢와 役割에 따라서 실현될 수 밖에 없고 이들 각각의 積極的 努力이 요구되는 것이다. 이를 종합정리하면 다음과 같다.

首長이 地方自治 活性化를 실현시키기 위해서 努力해야 할 점은 地方行政組織의 體質을 改善하고, 行政需要에 적극적으로 대처하는 意識이 있어야 하고, 最高管理者로서 行政體制를 정확히 파악하여 책임있는 行政을 具現하여야 한다는 점이다. 地方議會議員은 住民으로부터 신뢰와 존경을 받고, 民主的인 性格의 所有者이며, 愛郷心과 使命意識이 투철할 뿐 아니라 議會의 機能的 活動을 위한 知識을 소유한 사람이어야 하고, 地方自治 活性化를 위한 住民代表로서의

代表機能, 立法機能, 行政監視機能, 地域統合調整機能을 원활히 수행하여야 한다는 점이다. 그리고 地方公務員에게는 洞察力과 判斷力, 對應能力과 推進力, 說得力 등의 資質이 요구되며, 公益의 增進, 住民爲主의 行政, 公正·迅速·친절한 民願의 處理, 住民意見의 尊重 및 行政反映, 試行錯誤의 敎訓化 등의 意識이 地方公務員에게

뿌리를 내리는 것이 地方自治의 活性化를 위해 중요하다. 마지막으로 住民이 地方自治의 活性化를 위해서 취해야 할 것은 住民自治에 관한 認識의 變化, 地方自治의 生活自治화를 위한 努力, 愛鄉心의 發揮 등과 같은 姿勢를 견지하면서 有權者, 市政主體者, 行政參與者로서의 역할을 충분히 인지하는 것이라고 할 수 있다.