

地方自治와 國家發展*

金 安 濟**

.....〈目 次〉.....	
I. 論旨의 方向	V. 地方自治의 損益分析：假脫的 模型
II. 地方自治制의 得과 失	VI. 國家發展을 指向한 地方自治制의 課題와 方向
III. 國家發展의 概念과 要件	VII. 結 語
IV. 地方自治와 國家發展의 相互關係	

I. 論旨의 方向

地方自治制는 國家經營의 한 方法이자 하나의 代案으로서의 制度이다. 하나의 國家를 하나의 集團이 하나의 方式으로 經營하는 것을 中央執權制라고 한다면 地方自治制는 여러 集團이 地域別로 다양한 方式에 의해 經營하는 體制이다. 大家族制度和 小家族制度가 각각의 長點을 갖고 있듯이 中央執權制와 地方自治制 역시 각각의 長點을 갖고 있다.

무릇 모든 制度가 다 그러하듯이 地方自治制 역시 적절치 못한 狀況에서 실시되거나 그 運營이 잘못 이루어질 때는 그것이 갖는 長點보다는 短點이 더 크게 나타남으로써 오히려 地方自治를 實施하지 아니함만 못하게 된다. 地方自治制의 實施로 말미암아 地方自治團體와 國家가 모두 보다 더 바람직하게 發展되어야 하며, 어느 하나라도 결코 잘못되어서는 안될 것이다. 地方自治制는 國家의 統治權 안에서 이루어지는 것이라는 地方自治의 本質과 또한 地方自治는 國家發展을 阻害하는 方向으로 이루어져서는 안된다는 命題를 반드시 준수해야 하는 것이다.

地方自治實施를 未久에 앞두고 期待以上으로 憂慮를 금하지 못하는 것은 地方自治가 갖는 肯定的 效果와 더불어 否定的 效果가 크기 때문이다. 특히 實施初期段階에 있어 一定期間에 있어서는 그의 否定的 效果가 더 크게 나타날 것으로 展望된다. 설혹 一部地域에서 部分的인 成果가 크다 하더라도 國家全體로서의 效果가 저하되고 國家發展이 退步한다면 이는 결코 우리가 所望하는 바와는 거리가 멀게 될 것이다. 地方自治實施에 즈음하여 國家發展과의 關係에 깊은 關心을 가져야 할 所以가 여기에 있는 것이다.

* 「地方行政研究」誌 第6卷 第2號(1991年 2月號) pp.145-160을 轉載한 것임.

** 서울大學校 環境大學院 教授

이러한 脈絡에서 本論文은 먼저 地方自治制의 得과 失을 개관하고 國家發展의 概念과 要件을 설정한 다음에 地方自治와 國家發展의 關係를 구명하고 地方自治의 損益分析에 대한 假說의 模型을 정립하며, 끝으로 國家發展을 지향한 地方自治制의 發展의 課題를 제시하는데 그 目的을 두고 있다.

Ⅱ. 地方自治制의 得과 失

1. 地方自治制의 得

地方自治實施로 나타날 肯定的 效果로서는 政治·行政·經濟·社會·文化·意識 등의 諸側面에서 여러가지 期待될 수 있지만 가장 代表的인 것은 다음의 다섯가지로 要約할 수 있을 것이다. 그 첫째는 自律性과 自立性의 向上이다. 地方自治는 國家統治權의 地方移讓에 의한 分權化에 따라 이루어지는 것이므로 당연히 地方自治團體의 自律性과 自立性은 강화되어진다. 어떠한 地域이나 團體를 불구하고 他律과 依存보다는 自律과 自立에 의해 運營되는게 바람직하며, 이는 궁극적으로 安定과 成長에도 보다 큰 寄與를 하게 되는 것이다.

둘째는 獨創性과 自發性의 提高이다. 中央集權體制에서는 모든 地方이 國家의 指示와 監督을 받기 때문에 스스로 獨創性을 발휘할 機會가 없거나 있어도 극히 미약할 수 밖에 없다. 그러나 地方自治制下에서는 自律과 自主의 權限이 커지게 되므로 獨自의인 創意力을 발휘하고 自發적으로 問題解決에 참여하는 機會가 넓어지고 또 그렇게 해야할 必要性이 증대하게 된다. 獨創性과 自發性의 提高는 地方自治團體와 地方住民은 물론이고 國家와 國民 모두를 活力化시키는 作用을 하게 될 것이다.

셋째로 期待되는 效果는 責任意識의 增大이다. 地方自治는 地方的 事項을 住民 스스로 處理하는 制度이므로 便益의 所有와 過誤의 責任은 모두 住民이 갖게 된다. 모든 住民이 함께 責任을 지는 政治와 行政이야말로 더 없이 安定되고 성숙한 상태라고 할 수 있을 것이다. 權限의 移讓은 自律性의 保障과 함께 당연히 責任性을 요구하게 되며, 地方自治는 바로 이러한 原理를 실현하는 것이다.

네째는 地域特殊性의 浮刻이다. 中央集權體制가 全國의 統一성과 一元性을 지향하는 대신에 分權化에 의한 地方自治制는 地域別 個別성과 多元性을 강조하기 때문에 個個 地域이 갖고 있는 自然的 및 人工的 特性이 인정되고 부각되어지게 된다. 地方自治가 이러한 地域特性에 맞추어 이루어지게 되면 자연히 地域發展이 보다 效果的으로 이루어지고 地方自治역시 各 地域에 부합하는 方向으로 발전되어질 것이다.

끝으로 또 하나 중요한 效果는 民主訓練의 經驗을 쌓는다는 事實이다. 地方自治는 住民 스스로의 政治·行政이므로 실제의 經驗을 통해 住民의 政治意識과 民主力量을 키워가게 되는 것이다. 地方自治를 「民主主義의 學校이자 道場」이라고 하며, 「풀뿌리 民主主義의 實

體」라고도 부르는 理由가 여기에 있는 것이다.

2. 地方自治制의 失

무릇 모든 制度가 다 그러하듯이 地方自治制 역시 長點과 더불어 좋지않은 短點도 함께 갖고 있다. 長點이 많이 나타나면 地方自治는 成功하게 되지만 반대로 短點이 보다 많이 발생하면 失敗의 結果를 맞게 될 것이다.

地方自治로 인해 야기될 좋지 않은 效果로서는 먼저 能率의 低下를 들 수 있다. 民主性과 能率性은 어느 정도 相反된 關係를 갖고 있으며, 民主化의 初期段階에는 더욱 그러한 相反性이 두드러지게 나타나게 된다. 兩者가 調和를 이루어 서로 肯定的 影響을 주기까지는 相當한 期間을 요하게 된다. 처음 實施되는 地方自治는 地方行政과 地域開發에 있어서는 물론이고 經濟·社會의 活動에 있어서까지 그의 能率性을 저하시키게 될 것이다.

둘째는 對立과 摩擦의 深化現象이다. 地方自治團體의 自治權과 獨立權이 강화됨에 따라 國家와 地方自治團體, 즉 中央政府와 地方政府 사이에 對立狀態가 발생하고, 自治團體와 自治團體 사이에도 슬한 摩擦이 일어날 것으로 예상된다. 또한 같은 自治團體 안에 있어서도 議決機關과 執行機關間, 住民과 地方政府間, 利益團體 相互間, 住民들 相互間에 紛爭과 不和가 일어날 가능성이 짙다. 이러한 對立과 摩擦 및 不協和는 地方選舉에서 부터 시작하여 地方自治制를 운영하는 過程에 까지 과급되어 地方自治의 效果를 약화시키는 作用을 하게 될 것이다.

세째로 우려되는 바는 相互間 調整이 잘되지 않으리라는 점이다. 강력한 中央集權制下에서는 上·下級機關間은 물론이고 自治團體 相互間에도 調整과 協調가 잘 이루어지지만 地方分權化에 의한 地方自治制가 확립되는 경우에는 機關間 및 團體間의 協調가 어렵고 相互調整이 잘 되지 않을 가능성이 있다. 이는 自治權의 신장에 따라 外部의 指示나 命令이 약해지고, 自己集團中心의 利益을 추구하는 傾向이 짙어지기 때문이다.

세째로 우려되는 現象은 需給不均衡의 深化이다. 地方自治制의 實施로 地方議會의 構成과 運營이 이루어지고 執行機關이 補強됨으로써 自治團體의 公共經費가 더 많이 支出되어지며, 住民들의 地方自治實施에 따른 各種 要求가 增加하게 될 것이다. 供給할 수 있는 行政서비스와 財政의 能力에 비해 公共需要가 월등히 많아짐으로써 需要·供給의 差異는 더욱 커지게 되며, 이는 住民들의 不滿으로 나타날 것이다.

다섯째는 綜合적이고 長期的인 政策이 위축되리라는 事實을 들 수 있다. 地方自治가 住民의 直選에 의해 선출된 代表者에 의해 운영되는 경우에는 住民의 日常生活과 直結된 事項들을 주로 다루고, 現在의 當面한 民願들에 보다 큰 比重을 두기 때문에 보다 現實적이고 局地的인 自治行政으로 나아가게 될 것이다. 이로 인해 綜合적이고 廣域的이며 長期的인 眼目이 흐려질 가능성이 커지게 될 것으로 보인다.

여섯째의 否定的 效果는 지나친 政治性의 作用이다. 地方住民의 獨自의 智慧와 力量을

모아 그 地方에 맞는 알뜰하고도 착실한 살림을 스스로 꾸려나가고자 하는 地方自治에 中央單位의 政治力과 건전치 못한 政治性向이 풍미하게 되면 모처럼의 地方自治가 잘못된 方向으로 흘러갈 危險性을 노정하게 되는 것이다. 生活自治가 아닌 政治自治로 변모하고, 住民自治가 아닌 政黨自治로 변질될 우려가 있는 것이다.

끝으로 일곱째는 地方自治가 잘못되는 경우 地域間의 感情을 더욱 악화시킬 수도 있다는 憂慮이다. 隣接하고 있는 自治團體들의 相互間 對立・不和가 심해지고, 地域別로의 지나친 一黨占有的 現象은 地域感情을 더욱 부채질하게 될 것이다.

Ⅲ. 國家發展의 概念과 要件

1. 國家發展의 概念

國家發展은 하나의 國家가 모든 면에서 安定과 調和를 이루면서 成熟한 段階를 향해 변화하는 過程과 現象을 말한다. 「國家의 모든 면」이라 함은 國家와 國民生活을 형성하는 모든 要素를 뜻하며, 이는 國家發展의 對象이 되는 것이다. 「安定과 調和를 이루는 것」은 國家發展을 가능케 하는 原理로서 모든 部門이 安定을 유지하고 部門 相互間에 調和를 이루어야 함을 뜻하고 있다. 「成熟한 段階로의 指向」은 國家發展이 추구하는 目標로서, 이는 現在보다 더욱 성숙한 狀態로의 進展을 뜻하고 있다. 그리고 「變化하는 過程과 現象」은 國家發展이 어느 一定水準에서 終決되는 것이 아니라 持續적으로 이어지는 變化의 連結이라는 屬性을 의미하고 있다.

國家發展은 특히 政治와 經濟 및 社會의 側面에서 두드러지게 나타난다고 할 수 있다. 그것은 國家經營에 있어 統治體制와 經濟活動 및 社會變動이 가장 중요한 役割을 하고 있기 때문이다. 政治的 側面에서의 國家發展은 民主主義의 理念이 구현되고 安定과 能率의 原理가 실천되며 政策爲主의 건전한 議會政治가 확립됨을 지향하고 있다. 그리고 經濟的 意味로서의 國家發展은 부강한 國力과 부유한 家計를 형성하고 地域間・部門間・個人間의 均衡을 유지하며 持續的 成長을 가능케 할 潛在力을 키워나가는데 그 目標를 두고 있다. 한편 社會的 側面에서 본 國家發展은 國民의 意識과 行動이 건전하고 社會的 秩序와 紀綱이 확립되며 文化水準이 높은 境地에 이르게 됨을 뜻하게 된다고 할 수 있다.

2. 國家發展의 段階

國家發展은 크게 보아 未熟段階에서 시작하여 過渡段階를 거쳐 成熟段階로 전개돼 간다고 할 수 있다. 아직도 상당수의 國家는 未熟段階에 머물러 있고 대부분의 國家는 過渡段階에 있으며 극히 一部 國家만이 成熟段階에 이르렀다고 볼 수 있다. 國家發展의 3段階를 엄격하게 區分하기는 어렵지만은 各段階가 갖는 特色의 相異性을 통해 어느 정도까지는 구분할 수 있을 것이다.

未熟段階가 갖는 特色으로서는 먼저 政治側面에서 獨裁的 統治形態, 카리스마의 指導者像, 巨大與黨中心의 集權體制, 統治者中心의 情報政治 등을 들 수 있고, 經濟的으로는 農業中心의 產業構造, 統制的 經濟體制, 閉鎖性 市場形態, 低位의 技術水準 등이 지적될 수 있으며, 社會的으로는 前近代의 思考方式, 傳統的 倫理觀, 社會構造의 未分化, 共同體의 生活形態, 原初集團의 生活體制 등이 제시될 수 있다.

다음의 過渡段階가 보여주는 特色으로 먼저 政治的으로는 民主化鬭爭의 過熱, 政治的 混亂, 多數政黨의 出現과 相互對立, 不正·腐敗의 深化 등과 같은 現象을 들 수 있고, 經濟的으로는 工業化政策의 追求, 開放體制로의 轉換, 物價의 昂騰, 頹廢風潮의 發生과 같은 變化를 들 수 있으며, 社會的으로는 價值體系의 混迷, 社會的 分業化, 利益集團의 出現, 中產層의 增加와 같은 樣相을 들 수 있다.

끝으로 成熟段階가 갖는 特色으로서 먼저 政治的 側面에서는 民主主義의 確立, 健全한 政黨體制의 運營, 政策中心의 政治活動, 公明選舉의 實現 등을 들 수 있고, 經濟的 側面에서는 高附加價値의 產業構造, 完全自由市場體制의 構築, 科學技術水準의 高度化, 物價의 安定維持 등이 제시될 수 있으며, 社會的 側面에서는 새로운 價值觀의 確立, 科學的 思考와 合理的 行態, 自律性과 責任性의 共存, 中產層中心의 社會構造 등을 들 수 있을 것이다.

3. 國家發展의 要件

國家發展에 直接的 影響을 주는 要素로는 여러가지가 있으나 이를 大別하면 自然資源, 人的資源, 人工資產, 社會構造, 傳統基盤 등으로 나눌 수 있다. 自然資源은 地上 및 地下에 있는 天賦의 自然物로서 國家發展의 源泉으로 기능하게 되고, 人的 資源은 國民의 數와 資質 및 技術의 能力을 結合한 것으로서 國家發展의 動力的 因子로서 기능하게 되며, 人工資產은 오랫동안 사람에 의해 蓄積된 各種 施設과 資本 및 情報 등을 뜻하는 것으로 國家發展을 가능케 하는 直接의 手段으로 역할하게 된다. 社會構造는 社會的인 階層의 形成과 道德的 倫理觀 및 社會氣風의 屬性 등을 총칭하는 것으로서 國家發展에 있어 觸媒의 作用을 하게 되며, 傳統基盤은 國家의 歷史的 및 文化的 傳統과 國民性의 形態 등으로 구성되는 것으로 國家發展의 基盤을 이루고 있는 것이다.

이와 같은 要素들을 國家發展으로 연계시키는 作用을 하는 動因은 國家體制와 內外環境 및 國民意識이라고 할 수 있다. 그리고 이들 要素와 動因을 결합하여 그 힘을 발휘케 하는 實踐主體는 統治方法과 指導力量인 것이다. 따라서 國家發展을 가능케 하는 核心的 要件은 첫째가 生産資源, 둘째가 經營體制, 셋째가 國民資質, 넷째가 統治能力이라고 할 수 있다.

첫째의 生産資源은 國家發展을 가능케 하는 生産活動에 절대적으로 필요한 資源으로서 自然資源과 人工資產 및 人的 資源을 모두 총칭하고 있다. 生産資源이 갖추어야 할 條件은 量的 豊富性과 質的 優秀性을 갖고 多樣性을 띄고 있어야 하며, 高附加價値의 性格을 구비해야 하는 것이다. 自然資源의 與件이 좋지 않은 경우에는 人工資產을 확대하고 人的 資源,

즉 人力의 質의 水準을 향상시키도록 해야 할 것이다.

둘째의 經營體制는 國家經營을 통해 國家發展을 이끌어가는 政治·行政的 및 經濟·社會的 運營體制를 말하며, 이는 國家發展을 가능케 하는 裝置가 되는 것이다. 이러한 經營體制가 바람직하게 이루어지기 위해서는 浪費가 없는 秩序와 能率의 原理가 보장되고, 創造와 發展의 動機가 常存하고 있어야만 한다. 地方自治制는 國家를 보다 民主的으로 經營하고 관리하기 위한 公共的인 政治手段의 하나인 것이다.

세째의 國民資質은 國家發展을 責任지고 이끌어가는 國民의 資格과 能力을 뜻하는 것으로서 國家發展을 위해 가장 중요하고도 主導的인 役割을 하는 것이라고 할 수 있다. 國家發展을 가능케 하는 바람직한 國民資質은 높은 民主意識과 강력한 責任感을 가지고 勤勉과 協同 및 愛國의 生活態度로 일관돼 있는 것이다.

네째로 統治能力은 한 國家를 보다 바람직한 方向으로 發展시켜 나가는 政治的인 力量을 말하며, 統治能力이 부족하면 다른 어떤 要件이 充足되더라도 올바른 國家發展을 가져오기 어렵게 된다. 國家發展을 가능케 하기 위한 統治能力은 國民을 同一方向으로 結集시키는 指導力과 國家의 總에너지를 極大化시키는 動員力을 갖고 있어야 한다.

Ⅳ. 地方自治와 國家發展의 相互關係

地方自治와 國家發展은 相互間에 直接的인 影響을 주고 받는 不可分의 關係를 맺고 있다. 그것은 地方自治의 成敗가 바로 國家發展의 程度를 결정하고, 國家發展의 方向과 水準이 地方自治의 進退한 運營을 판가름하기 때문이다. 地方自治와 國家發展이 서로 肯定的인 作用關係를 갖게 되면 兩者 共히 올바른 軌道 위에서 正常的인 成長을 하게 되지만 서로 否定的인 關係로 作用하게 되면 兩者 모두 後退의 길을 면하기 어렵게 된다. 地方自治가 國家發展에 주는 效果는 部分의 集合에 의한 全體로 의 收斂이고, 國家發展이 地方自治에 주는 效果는 全體의 成長果實의 部分으로 의 擴散인 것이다.

國家發展이 잘 이루어지는 경우에는 國力이 증가하고 國家財政力이 향상되기 때문에 地方自治團體에 대한 財政的인 支援과 技術的인 指導가 보다 圓滑해지고 國家와 地方間은 물론이고 地方自治團體들 相互間의 調整도 더욱 용이하게 행사할 수 있게 된다. 또한 國家發展은 國際的인 地位를 향상시키고 對外競爭力을 제고시키게 되며 이는 地域經濟와 地方企業의 成長을 자극하고 地域開發의 促進을 유도함으로써 모든 地方自治團體의 活性化를 가져오게 하는데 기여할 것이다. 그러나 國家發展이 제대로 이루어지지 않으면 地方自治를 올바르게 선도할 國家의 役割도 약화되고, 地方自治의 運營에도 좋지 않은 影響을 주게 될 것이다.

한편 地方自治가 國家發展에 미치는 效果 역시 肯定的인 경우와 否定的인 경우의 兩面性을 갖고 있다. 地方自治가 進退하게 이루어지는 경우에는 國家發展을 더욱 촉진하는 作用

을 하게 되며, 이는 여러 側面에서 발생하게 된다. 먼저 건전한 地方自治는 住民의 創意力과 自發性을 제고하게 되며, 이는 國家全體의 國民能力의 發揮을 촉진하고 民族的 潛在에너지의 效率性을 높이게 된다. 모든 國民이 自發적으로 參與하고 活動하며 그의 創意力을 올바르게 발휘하게 되면 그 國家의 發展은 가속되어지고 그만큼 國力은 신장되어질 것이다.

地方自治制는 住民의 自律性과 함께 責任感을 강조하게 되며, 또 실제로 올바른 地方自治의 實施는 住民의 責任意識을 제고시키게 된다. 이러한 責任意識의 제고는 地方自治 뿐만 아니라 國家經營에까지 肯定的 影響을 줌으로써 國民의 連帶感이 강화되고 國家의 安定性이 증대하게 되며, 궁극적으로는 國家의 發展이 건전한 基盤위에서 착실히 전개되게 된다.

또한 地方自治는 그것이 올바르게 이루어질 때 地域開發을 더욱 촉진하고 효율화시키게 되며, 地域經濟도 그 地域에 굳건히 뿌리를 내리게 하는 作用을 하게 된다. 이러한 地域開發의 促進과 地域經濟의 着根은 地方自治團體의 건전한 發展을 유도하고 地域間의 均衡있는 成長을 가능케 할 것이며, 國家全體로서는 均衡된 國土開發과 더불어 效果的인 國家發展을 가져오게 할 것이다.

그리고 地方自治는 自治意識과 民主意識을 함양하는데 直接的인 役割을 하며, 이는 地方自治를 실시하는 가장 核心的 目的이기도 하다. 地方自治를 통한 民主意識의 向上은 國家全體로서의 民主主義를 정착시키는데 直接的 寄與를 하게 되며, 이는 곧 國家發展으로 연결되어지게 된다. 國家發展의 가장 중요한 部門이 民主主義의 實現인만큼 이를 위한 地方自治의 役割은 대단히 크다고 할 수 있다.

끝으로 또 하나의 肯定的 寄與는 政治訓練에 있다. 地方自治를 통해 이루어지는 풀뿌리의 政治訓練은 地方自治運營에만 유용한 것이 아니라 政黨의 건전한 育成에 기여하고 國會와 國政의 運營에도 바람직한 影響을 주게 된다. 이는 바로 한 나라의 政治體制와 政黨構造 및 政治活動을 건전케 하며, 나아가 國家發展을 올바르게 유도하는 役割을 하게 되는 것이다.

이와 같은 肯定的 效果가 큰 반면에 地方自治가 잘못 실시되는 경우에는 國家發展을 저해할 가능성도 많이 있다. 그 첫째의 危險性은 能率低下에 따른 國力의 弱化이다. 地方自治가 지나치게 民主性만을 추구하고 政治活動中心으로 전개된다면 能率性은 저하될 수밖에 없으며, 이는 國家經營의 效率性을 약화시키고 國家發展을 저해하는 逆作用을 하게 된다.

다음은 地方自治로 인한 費用의 過多支出과 이로 인한 國民經濟의 萎縮이다. 地方選舉에서부터 지나친 資金이 방출되고 地方自治運營에 많은 經費가 소요된다면 이는 通貨膨脹과 物價上昇을 자극하고 나아가 國民經濟를 위협하게 된다. 아울러 社會的 費用의 부담이 커지게 되어 經濟的 安定과 成長을 저해할 수도 있다. 이로 인해 國家發展이 위축될 위험성

이 커지게 되는 것이다.

세제는 需給隔差의 深化에 따른 國民不滿의 高潮이다. 地方自治實施로 行政需要가 증가하고 住民欲求是 상승하며 期待水準도 향상하게 되지만 이를 충족할 供給能力에는 限界가 있으므로 住民들이 欲求不滿이 커지게 된다. 國民多數가 갖는 不滿과 不平은 國力을 손상시키고 國家發展에 좋지 않은 影響을 미치게 된다.

네제는 混亂에 의한 國家安定的 威脅이다. 地方自治가 잘못 운영되어 地方單位에서 政治·行政의 및 經濟·社會的 混亂이 심해지게 되면 地方 뿐만 아니라 國家全體의 安定的 基盤을 약화시키게 되며, 이는 궁극적으로 國家의 健全한 發展을 阻害하게 된다. 國家發展은 國家全體로서의 安定的 風土 위에서 가능한 것이다.

끝으로 또 하나는 相互對立의 심화에 따른 國民和合의 약화이다. 地方自治는 地域間, 集團間, 機關間, 住民間의 關係를 對立과 摩擦의 樣相으로 변모시킬 위험성이 짙으며, 이것이 長期化되고 심해지는 경우에는 地域住民은 물론이고 國民全體의 不和와 反目을 초래하게 된다. 國民和合의 약화는 바로 國家의 올바른 發展을 阻害시키는 要因으로 작용하게 된다.

V. 地方自治의 損益分析：假說的 模型

1. 損益分析의 接近方法

地方自治가 가져올 損益을 國家發展과 관련하여 하나의 假說的 模型을 통해 分析해 보기로 한다. 이를 위한 比較의 準據는 地方自治를 실시하지 않는 경우, 곧 中央集權體制로 한다. 즉, 地方自治를 실시하는 경우와 실시하지 않는 경우로 나누고, 각각의 경우에 國家發展이 이루어지는 程度를 想定한 다음에 兩者를 比較해 보고자 하는 것이다.

中央集權制下의 國家發展程度를 統制變數로 하여 比較의 基準으로 하고, 地方自治制下의 國家發展程度를 非統制變數로 하여 이에 對比코자 한다. 하나의 假說的 模型을 설정하는 것이기에 먼저 몇가지 事項에 대해 假定 내지 前提를 해 두어야 할 必要性이 있다.

2. 模型設定의 假定과 前提

地方自治制의 有無와 國家發展이 갖는 關係는 여러 形態의 假說로 나타날 수 있으며, 이는 國家와 時代의 特性에 따라 다르게 나타나기 때문이다. 30年만에 실시되는 우리나라의 地方自治制는 거의 처음 실시되는 바와 같은 生소한 制度라고 할 수 있으며, 그동안 中央集權制度下에서 이루어진 國家發展의 樣相과 우리 國民의 政治의 및 民主的 意識水準 등을 함께 고려하여 다음과 같은 基本的 前提를 설정키로 한다.

첫째는 中央集權制가 계속되는 경우에 나타날 國家發展의 程度이다. 過去의 經驗과 未來의 展望에서 볼 때 地方自治를 실시하지 않고 國家中心의 中央集權體制를 그대로 유지하더

라도 總量的 指標로서의 國家發展의 程度는 계속적으로 증가할 것이다. 이러한 增加의 傾向은 線型的 形態를 띄게 될 것으로 假定하기로 한다. 이 경우 年度의 經過에 따른 國家發展程度의 傾向式은 1次函數式을 갖게 된다.

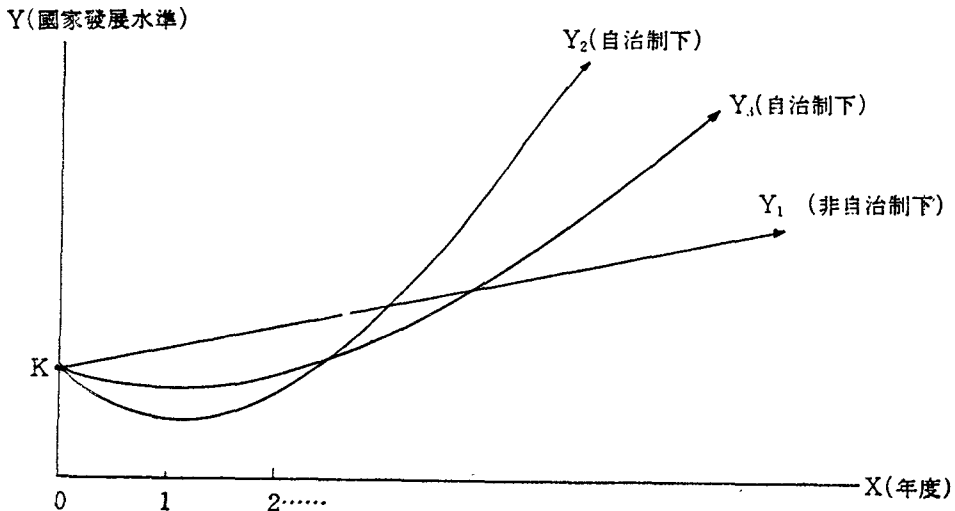
둘째는 地方自治制가 실시되는 경우에 國家發展이 이루어지는 程度의 趨勢이다. 먼저 생각할 수 있는 것은 어느 期間까지는 中央集權下에서보다 그 程度가 낮아지다가 一定期間이 지난 다음에는 점차 높아지기 시작하여 급기야는 中央集權制下的 國家發展水準을 능가하게 되리라는 事實이다. 즉, 처음 初期에는 地方自治에 의한 副作用이 더 크게 나타나고 다음 後期에는 正常的 運營에 의해 地方自治의 肯定的 效果가 더 커지게 나타날 것이라는 假定이다. 이 경우 그 傾向曲線은 여러 形態로 나타나겠지만 여기서는 代表的으로 두가지를 前提하고자 한다. 하나는 拋物線型이고 다른 指數曲線型이다.

세째는 損益均衡의 時點에 관한 것이다. 地方自治制를 실시하는 경우에 처음 一定期間은 中央集權制에 비해 國家發展의 程度가 낮아서 損失의 效果를 갖게 되지만 兩者가 一致하는 時點이 지나게 되면 國家發展의 程度가 높아져서 利益의 效果를 가져오게 된다. 損失의 量과 利益의 量이 同一하게 되는 時點이 바로 地方自治制實施로 인한 損益의 均衡點이 되는 것이다. 이 時點 以後부터는 地方自治로 인한 純利益만이 돌아오게 될 것이다.

3. 模型의 構圖와 函數式

地方自治가 실시되는 1991년의 우리나라 國家發展水準을 K 라 하고, 1991년을 0, 1992년을 1, 1993년을 2 등으로 代置하여 表示하기로 한다. 非自治制下的 國家發展趨勢를 線型으로 나타낼 때, 自治制下的 그것은 拋物型 또는 指數型으로 表示할 수 있다(圖 1 參照).

이들 趨勢形態를 函數式으로 表記하면 다음과 같다. 여기서 K 는 1991年 現在の 國家發展



[圖 1] 地方自治實施 有無에 따른 國家發展의 變化趨勢

水準이고, a, b, c, d 는 係數들이다.

○非自治制下的 國家發展 函數式

• 線型 : $Y_1 = K + aX$

○自治制下的 國家發展函數式

• 拋物型 : $Y_2 = K + bX + cX^2$

• 指數型 : $Y_3 = Kd^x$

여기서,

Y_i : i 模型에 의한 國家發展水準

X : 年度($X=0$: 1991年, $X=1$: 1992年, $X=2$: 1993年, ……)

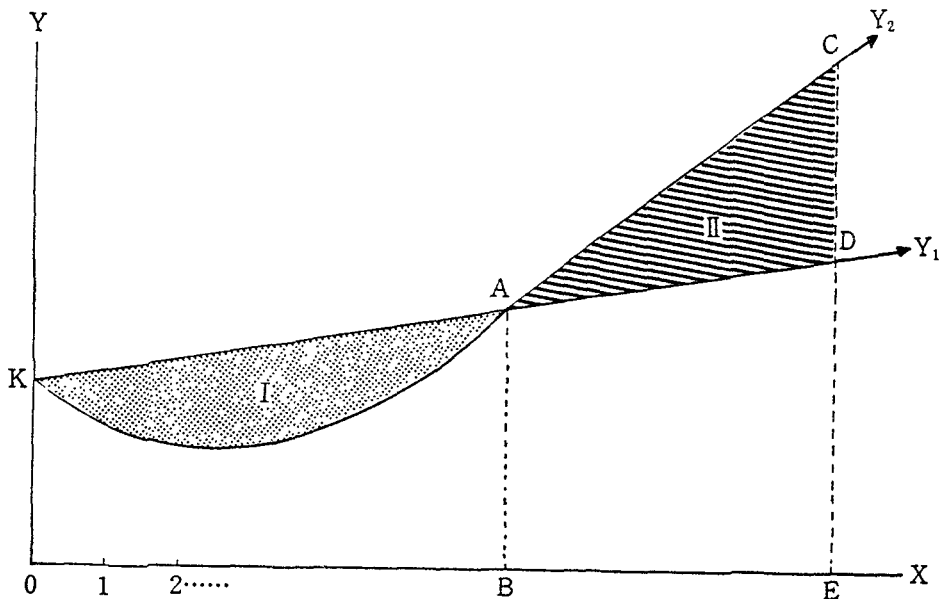
K : 1991年 現在の 國家發展水準

a, b, c, d : 係數

各 函數式에 있는 係數의 값은 過去の 資料와 未來展望의 數值들을 가지고 回歸分析과 같은 技法을 動員하여 求해야 할 것이다. 그러나 實際에 있어 이들의 값을 求하기는 대단히 어려운 作業이 될 것으로 생각된다.

4. 損益均衡點의 發見

地方自治制의 實施에 따른 損益均衡點을 찾기 위한 接近을 위한 하나의 例로서 自治制下的 國家發展函數式 가운데 拋物型의 2次 函數式을 택하기로 한다. [圖 2]에서 보는 바와 같이 非自治制下的 國家發展趨勢直線 Y_1 과 自治制下的 國家發展趨勢曲線 Y_2 는 K 에서 같이



[圖 2] 地方自治制의 損益均衡點 表記圖

出發하였다가 A地點에서 다시 만나게 된다. Y_1 과 Y_2 가 만나는 A地點의 年度는 다음과 같이 算定된다.

$$\begin{aligned} Y_1 &= Y_2 \\ K + aX &= K + bX + cX^2 \\ X(b - a + cX) &= 0 \\ \therefore X &= 0, X = \frac{a-b}{c} \end{aligned}$$

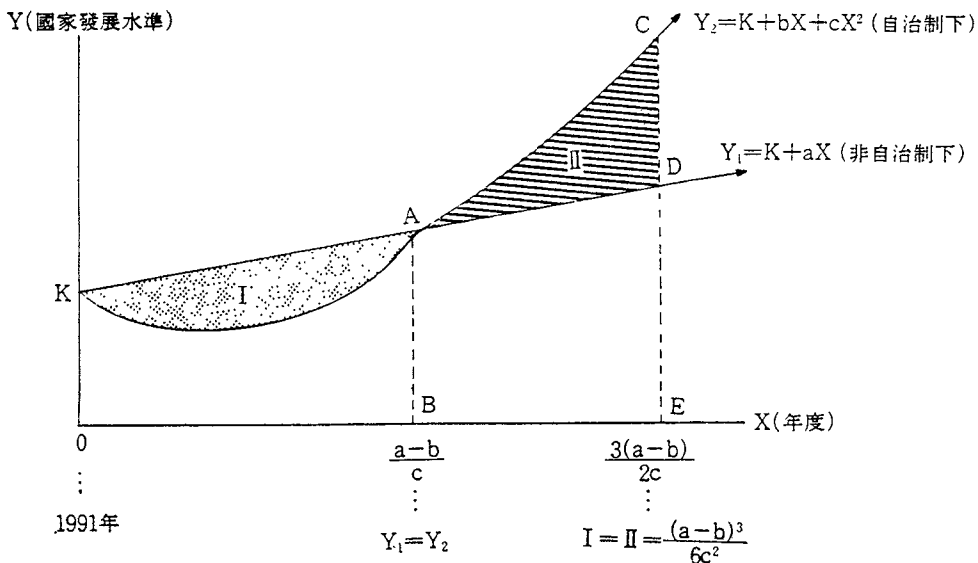
$X=0$ 일때는 Y_1 과 Y_2 가 같이 出發하는 1991年이고, $X=(a-b)/c$ 일때는 Y_1 과 Y_2 가 다시 만나는 A地點의 年度이다. 이 期間 동안에는 地方自治制는 그의 實施로 인해 實施치 않는 것에 比해 面積 I만큼의 損失을 보게 되는 것이다. 이 損失의 크기 I는 다음과 같이 計算될 수 있다.

$$\begin{aligned} I &= \int_0^{(a-b)/c} (Y_1 - Y_2) dX \\ &= \int_0^{(a-b)/c} (K + aX - K - bX - cX^2) dX \\ &= \int_0^{(a-b)/c} [(a-b)X - cX^2] dX \\ &= \left[\frac{a-b}{2} X^2 - \frac{c}{3} X^3 \right]_0^{(a-b)/c} \\ &= \frac{(a-b)^3}{6c^2} \end{aligned}$$

즉, 損失 I의 크기는 $(a-b)^3/6c^2$ 이 된다. 그러나 A地點부터는 Y_2 가 Y_1 보다 더 빨리 증가하므로 地方自治制로 인한 國家發展의 水準은 中央集權制下에서 보다 높아지게 된다. 損失의 크기 I와 同一한 크기의 利益 II가 이루어지는 地點을 CD線으로 보고 이 때의 時點 E를 求解하기로 한다. E時點의 年度를 x 라 하면, 利益의 面積 II는 다음과 같이 計算된다.

$$\begin{aligned} II &= \int_{(a-b)/c}^x (Y_2 - Y_1) dX \\ &= \int_{(a-b)/c}^x (K + bX + cX^2 - K - aX) dX \\ &= \int_{(a-b)/c}^x [(b-a)X + cX^2] dX \\ &= \left[\frac{b-a}{2} X^2 + \frac{c}{3} X^3 \right]_{(a-b)/c}^x \\ &= x^2 \left(\frac{3b-3a+2cx}{6} \right) + \frac{(a-b)^3}{6c^2} \end{aligned}$$

損失 I과 利益 II는 같은 面積이므로 E點의 時期 x 는 다음과 같이 求解된다. 즉,



[圖 3] 地方自治制의 損益分析 綜合圖

$$I = II$$

$$\frac{(a-b)^3}{6c^2} = x^2 \left(\frac{3b-3a+2cx}{6} \right) + \frac{(a-b)^3}{6c^2}$$

$$3b-3a+2cx=0$$

$$\therefore x = \frac{3(a-b)}{2c} = 1.5 \frac{a-b}{c}$$

地方自治로 인한 損失과 利益의 量이 同一해지는 時點은 $1.5(a-b)/c$ 年度가 된다. 즉, 地方自治制로 인한 國家發展의 傾向을 2次 函數로 볼 때, 地方自治制實施에 의한 損失이 끝나는 時點까지의 1.5배가 되는 年度에 損益의 均衡을 이룰수 있게 되는 것이다. 지금까지의 函數式과 함께 計算結果를 하나의 圖表로 나타내면 [圖 3]에 있는 바와 같다. 이러한 結果는 地方自治制와 中央集權制가 갖는 國家發展의 函數式이 어떻게 定立되느냐에 따라 다르게 나타나게 된다. 여기서는 간단한 數式을 통해 하나의 例로서 提示한데 불과하였던 것이다.

VI. 國家發展을 指向한 地方自治制의 課題와 方向

1. 向後의 命題와 發展方向

地方自治制는 民主主義의 發展과 定着을 위해 필요하고도 불가피한 制度이다. 그러나 그것이 잘못 운영되는 경우에는 많은 副作用을 야기시키게 되며, 특히 地方自治가 실시되는

初期段階에는 그렇게 될 가능성이 더욱 짙다. 社會的 混亂의 야기, 經濟成長의 위축, 國力の 감소 등이 地方自治로 인해 발생하지 않도록 유의해야 할 課題들이다.

地方自治實施로 인해 國家發展이 더욱 촉진되는 것이 가장 바람직하며, 적어도 弱化되는 現象이 일어나서는 안될 것이다. 즉 地方自治實施의 前後를 비교하여 實施以後의 狀況이 實施以前에 비해 좋아지거나 같아야 한다는 命題가 준수되어야 한다는 것이다. 모든 與件을 惡化시키고 低下시키는 制度는 채택하지 말아야 하거나 그러한 方向으로 운영해서는 안될 것이다. 地方自治制가 갖는 長·短點의 兩面的 屬性과 우리의 現實的 狀況을 고려해 볼 때, 地方自治實施로 인해 발생할 否定的 效果가 크게 우려되는 바이다.

地方自治로 인한 否定的 效果가 적어도 그 實施 初期에는 불가피하다고 한다면, 그 期間과 程度를 最小化하는데 모든 努力을 경주해야만 함이 옳을 것이다. 앞에서 본 바와 같은 地方自治와 國家發展의 關係模型에서 地方自治로 인한 損益이 均衡을 이루는 時點까지의 期間을 短縮시키도록 해야 하는 것이다. 만일 損益均衡까지의 期間이 지금부터 100년이 소요된다면 우리는 地方自治制의 실시를 유보 내지 포기하거나 꼭 실시해야 한다면 그 期間의 短縮을 위해 全力을 기울여야 할 것이다. 우리의 경우는 적어도 10년 내지 20년안에 損益의 均衡點에 도달하도록 해야 할 것이다.

地方自治制의 成敗는 저절로 결정되는 것이 아니고 國民의 智慧와 努力이 갖는 方向과 程度에 따라 좌우된다고 할 수 있다. 아무런 作爲없이 그대로 방치해 둘 때 地方自治制는 잘못된 方向으로 굴러갈 위험성이 짙으며, 많은 努力을 경주해도 건전한 正常軌道에 들어서기까지는 많은 難關을 거치고 긴 時間을 소요하게 될 것이다. 地方自治制를 건전하게 운영하여 地方自治의 조속한 着根과 더불어 國家發展의 加一層 促進을 가능케 하기 위해서는 國家와 地方自治團體가 올바른 姿勢를 가지고 주어진 役割을 제대로 수행해 나가야 할 것이다. 부여된 權限의 수행과 더불어 막중한 責任을 완수하는데 전력을 다 해야 할 것이다.

2. 國家의 課題와 役割

地方自治의 實施를 위한 準備와 實行에 대한 第1次的 責任은 國家에 있다. 地方自治制의 成功的 實施를 위해 해야할 課題는 크게 세 段階로 나누어 생각할 수 있다. 그 첫째는 實施를 위한 완벽한 準備이다. 地方自治에 필요한 法令을 制定 또는 改正하고, 國家機能의 一部를 地方에 이양 또는 위임하며, 國家와 地方間의 財源을 적절히 재배분하는 등의 措施를 취해야 한다.

둘째의 課題는 實施過程에서 이루어져야 할 것으로서, 이는 주로 地方自治團體에 대한 指導와 監督으로 대표될 수 있다. 地方自治가 시행되는 過程에서 國家는 承認, 報告接受, 協調, 監督, 支援, 補助 등의 行爲를 통하여 地方自治가 효율적으로 이루어지게끔 지도하고, 正常的 軌道에서 이탈하지 않도록 감독하는 役割을 성실히 수행해야 한다. 특히 어느

程度 성숙한 水準에 이르러 自律적이고 自立的인 自治運營이 가능해지기까지는 國家에 의한 指導·監督과 保護 및 支援은 반드시 필요하며, 이는 國家가 수행해야만 할 必須的 義務이기도 하다.

세째는 地方自治의 效果를 國家發展으로 收斂·吸收하는 課題이다. 國家統治權의 分散에 의해 이루어지는 地方自治만큼 자칫 잘못하면 國家全體로서의 國力은 약화되고 國家發展은 위축될 가능성이 있다. 따라서 國家는 地域別로 나타나는 自治效果和 開發果實을 결합하여 國家發展으로 연계시켜 더욱 乘數化하는 努力을 게을리해서는 안될 것이다.

國家는 家庭의 父母와 같고, 地方自治團體는 分家한 子女와 같다고 할 수 있다. 分家한 子女가 어느 정도 安定되고 健全한 生活基盤을 마련하여 스스로의 獨立된 힘으로 살아갈 수 있기까지는 父母의 配慮와 關心이 있어야 하고 指導와 支援이 있어야 하는 것이다. 分家한 子女에 대한 지나친 干涉과 統制도 좋지 않지만 지나친 放任과 無關心도 결코 바람직하지 못하다. 一定한 家風과 紀綱의 範圍 안에서 스스로 성장하고 발전할 수 있는 與件과 環境을 조성해주는 것이 父母가 해야 할 役割이라고 할 수 있다.

地方自治實施에 즈음하여 새로운 覺悟와 姿勢로 임해야 할 集團의 하나는 政黨이다. 與黨이나 野黨이나를 막론하고 地方自治를 보는 視覺을 바로 잡도록 해야 한다. 地方自治를 政權維持나 政權奪取의 手段으로만 利用하려는 意圖는 처음부터 배제되어야 하며, 地方選舉와 地方自治에 지나친 政治的 바람이 불어 中央政治舞臺의 再版이 되지 않도록 해야 한다. 地方自治實施가 行政權의 分權化를 가져오는 반면에 새로운 政治權의 集權化를 초래하여 政黨中心의 地方自治行政으로 변모하는 事態가 일어나지 않도록 해야 한다. 오히려 中央政黨의 影響力이 地方에 확산되기 보다는 건전한 地方自治의 效果가 우리나라 政黨의 건전한 體質改善에 良藥으로 작용되도록 해야 할 것이다.

3. 地方의 課題와 姿勢

分權化를 통해 自治權限을 부여하는 것은 國家이지만 이를 올바르게 유지하고 바람직하게 수행하는 것은 이를 부여받은 地方自治團體의 所任이요 責任이다. 地方自治를 성공시키는 要件으로 첫째가 바람직한 制度의 마련이고, 둘째가 높은 水準의 自治力量이며, 세째가 건전한 地域風土라고 할 수 있다. 이들 세개의 要件 가운데 적어도 두가지, 즉 自治力量과 地域風土는 地方單位에서 충족되어야 할 要件인 것이다.

自治力量은 住民과 經濟 및 地域代表에 의해 결정된다고 할 수 있다. 住民은 높은 自治意識과 住民行態를 갖고 있어야 하고, 經濟는 住民의 自足的 欲求를 충족함과 아울러 地方財政의 自立水準을 높일 수 있는 狀態에 있어야 하며, 地域代表는 能力있고 資質높은 地方議會議員과 自治團體長 및 公務員으로 구성되어야 하는 것이다. 이러한 自治力量은 저절로 함양되는 것이 아니라 부단한 經驗과 열성적인 努力에 의해서만 제고될 수 있는 것이다.

地域風土는 地方自治를 올바르게 자라게 하는 土壤이요 氣候이다. 아무리 좋은 씨앗이라도

土壤이 좋지 않거나 氣候가 적절치 못하면 그 씨앗은 올바르게 성장할 수 없으며, 성장하더라도 제대로 結實을 맺을 수 없게 되는 것이다. 이러한 自然의 原理는 人間社會를 관리하는 모든 制度에도 그대로 적용되며, 특히 限定된 地域單位에서 이루어지는 地方自治制에 있어서는 더욱 그러하다. 건전한 地域風土는 하루 아침에 형성되는 것이 아니라 오랫동안의 蓄積에 의한 傳統으로 형성되는 것이며, 그것은 또한 한두 사람이나 少數集團에 의해서만 만들어지는 것이 아니라 地域住民 모두의 意識과 行動이 결집되어 나타나게 되는 것이다.

地方自治를 수행하는 主體인 地方自治團體와 이의 主役이 되는 地方住民이 반드시 명심하고 실천해야 할 또 하나의 課題는 國家의 總體의 發展에 기여하는 것이다. 아무리 地方自治가 分權化에 의해 獨自의으로 수행된다 하더라도 母體로서의 國家로부터 완전한 獨立을 이룰 수 없고, 또 이루어져도 안되는 것이다. 적어도 國家發展이 저해되지 않는 範圍內에서 地方自治가 이루어져야 한다는 大命題는 반드시 준수되어야만 하는 것이다. 個個 地方自治團體에서 실시되는 地方自治의 效果는 1次的으로 當該 地方自治團體에 귀속되어야 하지만 2次的으로는 國家發展으로 귀결되도록 해야 한다. 國家發展을 전혀 고려하지 않은 채 地方自治만을 至善으로 삼아 獨走하는 경우에는 國家發展이 위축됨은 물론이고 地方自治 역시 궁극적으로는 제대로의 發展을 가져오기 어렵게 될 것이다.

VII. 結 語

地方自治實施를 未久에 두고 우리는 期待와 함께 憂慮를 금하지 못하고 있다. 極端의 憂慮는 地方自治도 잘 안되고 國家發展도 잘 안되는 事態가 우리 앞에 現實로 나타나지 않을까 하는 것이다. 이렇게 될 때는 많은 副作用과 問題點이 야기될 것이며, 이를 다시 正常의 水準으로 환원시키는데는 倍前의 努力이 필요할 것이다. 이러한 極端의 事態가 일어나서는 안되며, 그렇게 되도록 放置해서는 절대로 안된다.

우리는 새로운 制度를 도입할 때 지나친 期待와 希望을 거는 習性을 갖고 있다. 그리고 그 期待와 希望이 빠른 時間안에 충족되지 않으면 곧 그 制度에 대해 失望을 느끼고 失望을 갖게 된다. 地方自治制는 우리가 期待하는 바를 모두 충족시켜주는 萬病通治의 藥이 아니며, 짧은 期間에 效果가 발생하는 即效藥은 더욱 아니다. 國家와 地方自治團體, 그리고 國民 모두가 경주하는 智慧와 努力에 비례하여 效果의 程度가 결정되며, 그것도 서서히 그리고 조금씩 발현되어지게 된다.

地方自治로 인해 맺어지는 개개의 果實은 하나로 수렴되어 國家發展에 직접 기여해야 하고, 반면에 國家發展으로 인한 總體의 果實은 모든 地方自治團體에 고루 확산되어 地方自治의 건전한 着根과 成長을 촉진하는 營養劑로 기능토록 해야 한다. 地方自治와 國家發展

이 相互肯定的 關係를 가지고 成熟한 段階로 昇華하는 作用을 지속해 나가도록 助長해야 할 것이다. 地方自治에 대한 조금한 期待와 放任된 姿勢는 모두가 禁物이다. 참고 인내하면서 올바른 方向으로 조금씩 前進해 가는 마음가짐을 가져야 하며, 중단함이 없이 꾸준히 노력하는 行動方式을 견지해야 할 것이다.

政府와 國民, 政黨과 團體, 國家와 地方이 하나가 되어 모처럼 어렵게 실시되는 地方自治制를 우리의 것으로 조속히 정착시켜 地域發展과 더불어 國家發展을 촉진하는 原動的 制度가 되게 함으로써 外國으로부터는 民主主義를 窺피울 수 있는 成熟한 民族으로 높이 인정받고, 後孫으로부터는 보람있는 遺産을 물려준 偉大한 祖上으로 기리 추앙받는 世代가 될 수 있도록 귀중한 90年代를 알차게 創造해 나가야 하겠다.

〈參 考 文 獻〉

1. 古州盧隆熙博士華甲紀念論文集, 國家發展과 公共行政. 博英社, 1987.
2. 金基玉, 地方自治와 都市政策. 博文閣, 1989.
3. 金安濟, 地域開發과 地方自治行政. 大明出版社, 1988.
4. 金雲泰, 韓國政治行政의 體系, 博英社, 1982.
5. 內務部 地方行政研修院, 各國의 地方行政制度比較. 1984.
6. 內務部, 韓國地方行政史. 1966.
7. 盧隆熙, 韓國의 地方自治. 綠苑出版社, 1987.
8. 朴東緒·金光雄, 韓國人의 民主政治意識. 서울大學校出版部, 1987.
9. 朴東緒 外, 發展行政論. 法文社, 1983.
10. 邊太燮, 韓國史通論. 三英社, 1987.
11. 孫在植, 現代地方行政論. 一潮閣, 1985.
12. 李基白, 民族과 歷史. 一潮閣, 1983.
13. 李鍾益, 韓國地方自治論. 博英社, 1989.
14. 張東熙, 韓國行政史. 法文社, 1988.
15. 全國經濟人聯合會·韓國未來學會 編, 90年代 挑戰과 未來의 創造. 1978.
16. 鄭世煜, 地方行政學. 法文社, 1984.
17. 鄭仁興, 地方自治論, 博英社. 1956.
18. 趙昌鉉, 地方自治의 理論과 實際. 東亞日報社, 1990.
19. 崔昌浩, 韓國地方行政의 再認識. 三英社, 1985.
20. 韓國未來學會 編, 未來를 묻는다. 나남, 1988.
21. 韓國地方行政研究院, 韓國地方行政 40年史. 1988.

22. Cochrane, Glynn, *Policies for Strengthening Local Government in Developing Countries*. Washington, D.C.: The World Bank, 1983.
23. deGrazia, Alfred; R. Eric Weise and John Appel, *Old Government, New People*. Glenview, Illinois: Scott, Foresman and Company, 1971.
24. Hirsch, W.Z., *The Economics of State and Local Government*. New York: McGraw-Hill Book Company, 1970.
25. Jones, Thomas E., *Options for the Future*. New York: Praeger Publishers, 1980.
26. Lineberry, R.L. and I. Sharkansky, *Urban Politics and Public Policy*. New York: Harper and Row, 1971.
27. Richards, Peter G., *The Local Government System*. London: George Allen and Unwin, 1983.
28. Rodwin, Lloyd, *Nations and Cities*. New York: Houghton Mifflin Company, 1970.
29. Rondinelli, Dennis A.; John R. Nellis and G. Shabbir Cheema, *Decentralization in Developing Countries*. Washington, D.C.: The World Bank, 1983.
30. World Commission on Environment and Development, *Our Common Future*. Oxford: Oxford University Press, 1987.
31. 宇野喜三郎 編, 地域文化の創造. 東京:ぎょうせい, 1984.
32. 恒松制治, 變革の地方自治. 東京:學陽書房, 1972.
33. 衣川光正・渡邊泰弘 編, 市民自治の實驗. 東京:ぎょうせい, 1984.
34. 正村公宏, 計劃と參加の經濟學. 東京:日本經濟新聞社, 1975.
35. 星野光男, 地方自治論. 東京:ぎょうせい, 1982.
36. 日本國土廳 編, 日本 21世紀への展望. 東京:大藏省印刷局, 1984.
37. 地方自治政策研究會 編, 地方の時代の創造. 東京:第一法規出版社, 1980.
38. 日本經濟企劃廳 編, 日本の總合國力. 東京:大藏省印刷局, 1987.
39. 三谷靜夫, 韓國という國. 東京:世界の動き社, 1981.