

3. 지방자치와 행정발전

金光雄

(서울대 행정대학원 교수)

<차례>

- | | |
|---------------|---------------|
| 가. 立場과 當爲 | 라. 行政發展의 길 |
| 나. 民主・委任・自治 | 마. 自治와 統制의 調和 |
| 다. 民衆의 知性과 力量 | |

가. 立場과 當爲

어떤 制度가 왜 필요하며, 그것이 다른 부수 현상과 어떤 관계를 맺을 것인가를 조망할 수 있는 입장은 여럿이다. “地方自治制度”라고 일컫는 하나의 부분 政治制度를 놓고 그 실시여부며, 그로 인한 파급영향 등을 논의하게 될 때에도 역시 마찬가지로 이를 어떤 시각에서 볼 것인가에 관해 입장에 따른 의견이 분분하기 마련이다.

여러 입장이 있음을 감안하면서, 여기서는 地方自治制度를 논함에 있어서 우선 時代라는 시간적 차원과 이와 밀접한 관계를 갖고 있는 推移라는 경향의 의미를 합쳐 하나의 視角을 만들어 보고 싶은 것이다. 이를 달리 표현해서, “時代의 潮流의 흐름에 따라 본...”이라고 해도 좋을 것이다.

이에 따라 첫째, 지금 우리는 21世紀를 바라보고 文明의 정수를 경험하는 가운데 人間과 社會의 成熟을 지향하고 있다는 사실과, 둘째, 이러한 흐름에서 세계는 지금 國家中心主義思想이 複色하고 社會中心思想이 지배하는 추이를 빛고 있다는 점이다. 말하자면 이 흐름 속에는 分權主義의 이상이 함께 함축된다.

오늘날의 文明社會가 안고 있는 문제가 어떤 것은 과거에 비해 보다 더 심각한 것이 많지만, 그래도 그 본질은 人間의 尊嚴과 尊重을 저버려서는 안되는 것으로서, 이를 가장 至重한 가치로 여기고 인간사회를 꾸며나가는 노력을 인류가 경주하고 있는 것이다. 이를 가능케 해 주는 이데올로기를 우리는 흔히 民主主義라고 이른다. 물론 21세기에 접어든다고, 모든 社會가

文明社會며 制度의 意識이 民主的이 되느냐에 대한 답은 회의적일 수 밖에 없다. 오히려 세계는 이와 반대로 非文明的・非民主的 요소를 다분히 지니면서 歷史와 希望을 역류할 수도 있다. 全體主義의 統制社會의 빌미가 세계 여러 곳에 나타나는 것은 이러한 우려를 질게 하기에 충분하다. 그러나 이 가능하고 실제하는 현상때문에 인간 본연의 존재이유와 의무를 저버릴 수는 결코 없는 일이다. 우리가 인간의 존엄성을 아주 치고한 가치로 여기고 이를 民 스스로가 존중해 이끌고 나가는 제도적 보장을 마련하려는 한, 民主化의 길을 거역할 수는 없는 일이다.

다음, 社會生活이 주로 生產活動을 조정하고 國家의 주역 할이 집단의 활동을 통치하던 시대에는 國家와 社會간의 거리가 필연적으로 밀접할 수 밖에 없었지만, 오늘날 국가가 國際政治와 經濟問題에 거의 전념하지 않으면 안되고, 社會生活이 점차 文化生活이나 個人生活에 밀착해 가고 있는 즈음에 이르면 그 거리는 멀어지기 마련이다. 바야흐로 世界가 하나의 體制를 이루는 가운데 그 하나의 下位體制인 국가는 保護壁을 튼튼히 쌓아야 하면서도 그 벽을 무너뜨리고 共存과 共榮의 길을 잘 생각을 하지 않을 수 밖에 없는 것이다. 세계 체제 속에서의 한 국가는 하나의 독립된 自治와 自律의 個體인 것으로 地方自治制의 근본이념을 그대로 현현하고 있는 것이다. 세계속에서의 국가는 동시에 分權을 이상을 실현하고 있는 것과 같은 것이다. 이것이야말로 自國을 보호하는 힘을 기르는 길이다. 分權主義는 個體의 존중으로써 集權主義의 한계를 보완한다. 그리도 다양한 여러 특성의 의미 하나하나를 존중하는 것은 全體와 統合의 妙 이상의 의미를 갖는다고 아니 할 수 없다.

요는 이러한 추세에서 이제 國家中心主義의 社會觀은 바뀌고, 反官僚主義의 여망이 더 높아 간다는 사실이다. 人知가 깨고 社會의 文明화가 진행될수록 각 개인은 개성을 가질 권리와 특수성을 요구할 권리라는 갖는다. 이것은 20세기 전반에 걸쳐서 國家權力이 팽창하고 개인과 사회집단의 自治領域이 축소되는 것과 대조를 이루는 현상이다. 科學과 技術文明이 발달하면,個人은 보다 자신의 이해를 강화시키려는 경향을 갖는다. 여기에서 國家에 대한 統制者가 아니라 補助者로서의 역할이 강조될 수 밖에 없다. 社會는 個性있는個人과 特수활동이 존중되는 團體의 共存體로서 다양한 면모를 갖춘다. 國家가 이루었던 하나의 軸은 여러 集團의 복수 軸으로 바뀌면서 社會中心主

義思想이 미만해 질 수 밖에 없다.

反官僚主義의 이상은 組織的統制에 염증을 느낀 개성있는 개인들이 相互不干涉의 원리를 실현시키려는 菲연에서 출발한다. 自治와自律에 官僚的管理方式은 아무래도 어색한 배반현상이 아닐 수 없다. 分權과自律로 官僚主義를 지양하려는 추이를 억제하기는 어려운 시대의 문턱에 서 있는 것이다.

時代의潮流를 위와 같이 인식하면서, 그 다음의 질문은 구체적으로, “地方自治制度의 실시는 왜 필요하며, 그것은 行政發展에 도움이 되는 제도인가?”라는 물음이다. 이 글은 이 물음에 대한 답을 구하기 위한 것이다.

이에 따라 다음에는, (1) 地方自治制度의 本質을 개관하고, (2) 制度의 실시에 필요한 전제조건을 위의 입장에 의거하여 개관하며, (3) 地方自治制度와 行政發展간의 관계를 규명하는 논의를 순서대로 펴기로 한다.

나. 民主·委任·自治

地方自治(kommunale Selbstverwaltung)의 의미는 여러 각도에서 이해된다. 法的인 것과 政治的인 것 두 가지만 보면 다음과 같다.

먼저 法的 개념으로서의 地方自治는, 國家에 종속되어 있는 法的能力을 가진 公共團體가 자기 이름으로 地方公共의 사업을 책임지고 수행하는 것을 뜻한다. 이때 단체는 國家의 감시를 받는다는 것을 전제로 하므로, 法의으로 보아 受託說의 입장에 있다고 이해해야 한다. 그러나 이에는 受託說만이 아니라, 自治權이 地方團體의 고유의 권한이라고 주장하는 固有權說도 있다. 受託說과 固有權說의 대립되는 두 견해는 역사적 연원을 달리하는 입장이다. 受託說은 19세기 독일의 公法學者들 사이에서 주장되기 시작한 입장으로서, 地方自治團體를 法律이 정함으로써 생긴 創造物이고 自治權이란 國家가 부여한 수동적 권한이라고 생각한다. 中央集團의 權威的傳統을 반영하는 독일 특유의 입장이라고 이해하면 쉽게 납득이 간다. 반면에, 固有權說은 나라를 구성하고 있는 개별적 단위의 존재를 특유한 것으로 인정하여 自治權을 창출할 수 있다고 믿는 입장이다. 이 입장은 自然法思想에 근거를 두는데, 地方權을 基本權으로 보아 國家權에 비견될 수 있다고 믿는다. 생활권이 지방에서 형성되는 경우에 이를 인정치 않을 근거가 없고, 따라서 이는

中央과 하등의 차이가 없는 그 자체, 내지는 우월성까지도 인정하자는 것이다.

뒤에 논술하겠지만, 우리의 전통은 固有權보다는 受託權을 인정하는 쪽으로 자라왔음을 쉽게 이해할 수 있다. 이 근본적인 견해 때문에 地方自治 실시의 어려움이 본질적으로 도사리고 있는 것이다.

다음에, 政治的 개념으로서의 地方自治를 알려면 民主主義와 分權主義를 함께 연결시켜 살펴 보아야 한다. 원래 地方自治는 民主政治의 이념상 필연적인 것으로서, 알다시피, 國民의 自治는 “어느 곳, 어느 때, 어느 크기, 어느 높이”에서도 이루어져야 한다고 믿는 것이 상식이다. 地方의 어느 山間이라도, 그것은 미래의 어느 때가 아니더라도, 그 곳은 富가 충만한 넓은 곳이 아니더라도, 그리고 그곳의 여러 여건이나 수준이 높은 곳이 아니더라도 “스스로 다스린다”는 이념과 실천이 이루어져야 한다는 데는 아무런 제약이 있을 수 없는 것이다.

앞에서도 역사적 연원에 따르는 地方自治의 所說을 소개하였지만, 또 지역에 따라 그 촛점을 달리 갖는 경우가 있다. 즉 원래 대륙의 전통은 法律的自由를 염두에 두면서 團體自治에 관심을 가지나, 英國에서는 政治的自由를 住民自治와 연결시켜 생각해 왔다. 그러니까, 自治權을 中央과 地方간의 관계에서 地方의 獨자적 分立을 생각하는 경우와, 地方의 고유한 권한을 주민의 참여 아래 스스로 행사하는 쪽을 생각하는 경우가 다른 것이다.

영국에서는 일찍부터 人民自治思想에 입각하여 나라일 중 地方的인 성격의 것은 地方住民이 직접 담당하는 제도가 발달했다. 地方自治機關은 團體自治의 입장에서처럼 국가로부터 독립된 개체가 아니라, 국가의 지방행정 사무를 地方住民이 선출한 명예적 공무원이 국가행정기관의 입장에서 담당하도록 인식하고 있다. 따라서 거기에는 議決機關과 執行機關이 하나로 통합되어 있는 형태를 취하여, 양자가 분리되면서 固有事務와 委任事務를 엄격히 구별짓는 團體自治의 입장과 크게 다르다.

여기서 우리의 경우와 견주어 논의할 수 있는 것은 우리의 제도가 두 개의 다른 전통을 혼합하고 있다는 점이다. 헌법에 규정한 地方自治制度를 앞으로 어떤 모습으로 그려갈지는 모르지만, 지금까지의 전통과 본질에서 보면, 첫째, 우리는 自治體의 성격을 법적으로 규정함에 있어서 固有權說이라기 보다는 受託說의 입장에서 이해하는 것이 옳은 듯 하다. 둘째, 自治이전

에 固有事務와 委任事務를 현재 구별하고 있으면서, ‘參與의 自治’ 이전에 中央과 地方간의 관계를 일차적으로 염두에 두고 있어서 大陸傳統이 강하게 스며들어 있음을 알 수 있다. 세째, 앞으로의 방향을 논하면서 住民이 참여하는 自治를 강조하고 있어서 英國式의 住民自治의 요소를 감안하지 않는 것은 아니나, 과거의 경험에서도 알 수 있는 바와 같이 地方議會와 地方自治團體의 長을 별개로 하는 것은 英國式의 전통을 따르고 있는 것이 아님을 쉽게 알 수 있다. 네째, 그러나 法的 性格이나 自由의 實現방법이 어떻게 차이가 나더라도 앞으로의 방향에 있어서 염두에 두는 것은 團體自治는 물론 住民自治의 이상도 실현하려는 의미를 내포하고 있으므로 우리나라의 地方自治는 혼합적 성격을 띠고 있다고 보아도 무방하다.

현재 우리 憲法은 제118조와 제119조에 地方自治에 관한 내용을 규정하고 있다. 즉 제118조에는 “地方自治團體는 住民의 福利에 관한 事務를 處理하고 財產을 管理하며, 法令의 範圍 안에서 自治에 관한 規定을 制定할 수 있다”고 규정하고 있다. 目的과 機能, 그리고 法的 근거를 명시한 것이다. 그러면서 한편으로 議決機關에 관한 규정을 두고 있다. 제119조는 地方自治團體에 議會를 둔다는 것, 그 組織·運營·權限, 그리고 구성방법은 法律로 정한다는 점을 명시하고 있다. 이와 같이 地方自治에 관한 것을 憲法에 정하여 일용 制度의 保障을 하고 있으나, “地方議會는 地方自治團體의 財政自立度를 감안하여 順次的으로 構成하되, 그 構成時期는 法律로 정한다”(附則 제10조)고 하여 실시를 유보하고 있는 것이다.

여기서 “감안하여”라는 표현을 뺐지만, “財政自立度”를 전제 요건으로 생각하고 있고, 동시에 地方議會가 “순차적”으로 구성될 수 있음을 알 수 있다.

그러나 地方自治의 실현을 염원하는 입장에서 생각해 보면, 財政의 문제만이 관건이 아니라 보다 근본적인 것은 地方自治制의 本質에 관한 규명이라고 아니할 수 없다.

여기서 물론 그 本質을 규명하기 위하여 民主政治의 理念論부터 논의하자 는 것은 아니다. 그러나 현실적인 여전에 관한 논의 이전에, 앞에서 전통적인 것과 더불어 소개하면서 부각된 “委任과 自治”的 두 문제를 거론하지 않을 수 없는 것이다. 다시 말해서, 우리가 自然法思想에 입각한 固有權說을 신봉하면 문제가 없겠으나, 그 출발을 受託說에서 찾는다면, 첫째의 논점은 中央이 地方에 과연 어느 정도의 權限을 위임하겠느냐로 모아진다. 中央集

權의 權威主義의 政治行政文化가 미만한 이 나라에서 이 본질적인 문제에 대한 답을 가지고 있지 못하면, 地方自治에 관한 논쟁은 緣木求魚格이 된다. 둘째의 논점은 住民自治에 관한 것이다. 만일 住民의 自治能力이 西歐式의 그것과 판이한 것이라면 自治制의 염원은 일단 주춤해 질 수 밖에 없는 일이다.

이들 두 기본요소는 財政自立과 같은 요인 이전의 보다 근본적이고 본질적인 것이다. 이에 관한 해석과 입장이 분명하고 나서야 地方自治의 실시여부를 가릴 수 있는 것이다. 이들 기본조건은 다음 절에서 여러 각도로 다시 조명되겠지만, 본디 ‘地方自治’라는 실체를 한번 더 분명히 해 둘 필요가 있다.

地方自治는, 첫째, 人種・言語・宗教 등 文化的 背景이 다양한 社會構成員이 共存의 原理에 입각하여 分立의 妙를 살리면서 合議的 統合體를 이루기 위해 인정된 경우와, 둘째, 중세로부터 발달하여 온 大陸의 도시들이 專制君主의 지배하에 있는 中央政府로부터 ‘獨立과 自治’라는 이념을 내세워 실천해 오던 과정에서 찍터 온 경우로 나눌 수 있다.

어느 경우나 民主의 理念이 그 밑바탕에 깔려 있다. 만일 우리가 단일 민족이 아니어서 언어・종교・생활습관들이 다른 가운데 아예 갈라선다면 모르지만 共存의 緣을 찬득이고 싶다면, 그리고 예로부터 모두가 서울을 향하고 보내고 오고 하는 向中性만 없었다면, 오늘날 이 制度의 장벽을 이처럼 심각하게 생각하지 않아도 될 것이다.

불행히도 意識과 慣行과 制度 사이에 괴리가 政治制度의 한 양상을 일그러뜨리고 있는 것이다.

다. 民衆의 知性과 力量

“우리가 獨裁政治에 항거하고 民主主義를 고집해야 할 정당한 이유라도 있는가? 이유가 있다. 그것은 文明의 급속한 발달과 더불어 民衆들이 知性의 성장을 보이며, 또 새로운 自我意識을 발전시키고 있기 때문이다. … 獨裁政治와 民主主義 중 어느 것이 더 적절한가? 우리가 우리의 판단력의 토대를 民衆의 知性과 能力에 둔다면, 民衆의 主權은 우리들에게 훨씬 더 적합할 것이 된다는 結論에 이르게 된다.”⁽¹⁾

(1) 王昇, 『三民主義學說』(서울: 雲岩社, 1984) (金基洞역) 및 孫中山, 『三民主

우리는 地方自治의 기본전제가 民主政治의 理念에 있음을 확인한 바 있다. 따라서 地方自治의 실현과 성공의 여부는 곧 民主力量에 있으며, 그것은 앞의 인용문에서처럼 “民衆의 知性과 能力”에 달려 있는 것이다. 이를 民主意識의 각도에서 생각해 보아도 팬참을 것이다.

地方自治에 관한 전제적 논의의 출발을 民主主義에서 구하기 때문에 이에 관한 논의는 불가피하다. 따라서 地方自治의 실시를 위한 전제조건을, (1) 사람, (2) 제도와 관행, (3) 환경 등의 제측면으로 나누어 놓고 民主의 논지로 조감해 보는 것이 좋을 듯하다.

첫째, 韓國人の 民主意識・民主力量 등이 어느 정도인지 참으로 궁금하다. 文明의 발달 속에 民衆의 自我가 눈을 뜨고 知性이 자랐다고 생각되면 民主의 길에서 한 발자국 앞서 있는 것이다. 해방 이후 여러가지가 변하는 과정에서 크게 변한 것 중의 하나는 國民의 教育規模와 그 水準이다. 무엇을 얼마나 바르게 배우는지는 접어 두고라도 금년 大學入學 연령 인구 90여만 중 각종 교육기관에 입학한 학생수가 32만명을 넘는다. “우리의 〈보통사람들〉의 수준은 앞으로 가속적으로 올라갈 것이라고 예견케” 하여 “저들에게 누가 밖에서 민주주의를 선사”하는 것이 아니라 직접 요구하게 된다는 것이다.⁽²⁾民主力量의 바탕을 이처럼 간접적으로 教育에서 찾을 수도 있겠지만, 아무래도 직접 意識을 규명해 보는 방법이 바람직하다. 그것은 아무리 교육을 많이 받았더라도 民主的 思考와 實踐이 몸에 배지 않으면 教育수준과 민주 의식은 별개의 것이 되고 만다.

自我意識에 기초한 知性과 能力의 신장이 과연 얼마인지 다시금 궁금하지 않을 수 없는 것이다.自我만 하더라도 자신만을 생각하는 實體的自我(substantive self)만 자라고 남과 더불어 組織의 目標와 조화를 이루는 機能的自我(functional self)가 자라지 않으면,自我意識의 신장이 아무런 도움을 주지 못한다.⁽³⁾ 知性과 能력도 여러 調査를 통해 직접 밝혀 보아야 확신을 얻을 수 있다. 이 編著에서 시도한 것처럼,自治意識을 가름하는 일차자료를 모으는 일이라든가, 기왕에 한 여러 政治意識調査같은 것이 이에 관한

義』(서울: 凡潮社, 1957)(崔曉煥역) 참조.

(2) 앞의 수치와 인용귀절은 李漢彬, “『보통사람들』을 무시 말라”, 『朝鮮日報』, 1984. 7. 3, 5면 참조.

(3)自我에 관한 이 구분은, Karl Mannheim, *Man and Society in an Age of Reconstruction* (New York: Harcourt, Brace, 1950) 참조.

궁금증을 어느 정도 해소해 주었다는 생각이 든다. 앞으로 완성될 “民主議會發展을 위한 意識調查” 같은 것도 참고자료가 될 것이다.⁽⁴⁾

그러나 이러한 답 이전에 우리가 염려하는 것은 현실적으로 작은 規則 조차도 지킬 줄 모르고 편의대로 살려는 反法治意識이 도사리고 있는 한, 그리고 계획없고 일관됨이 없는 反合理意識이 몸에 밴 생활에서 어떻게 民主知性을 찾을 수 있느냐는 것이다.

“스스로 다스린다(自治)는 것은 한 개인의 경우 뿐만 아니라 여럿이 모인 집단의 경우에도 마찬가지로 어렵다. 스스로 맡겨 놓은 때만큼 부담스럽고 능력이 필요할 때가 없기 때문이다…자치는 스스로 자신의 노예가 되는 것이다.

자치는 남의 도움을…미루어 놓는다는 의미이다. 자신이 먼저 일에 대한 책임을 지고 결정하고 시행한다는 의미이다. 자치는 독립과 자율의 의미를 함축하고 있으며 자유와 평등의 이상에 한 걸음 다가간다는 의욕의 발현이다.”⁽⁵⁾

과연 이러한 요소가 얼마나 韓國人の 의식 속에 자리잡고 실천의 힘으로 전환해 나타날 수 있을까?

둘째, 제도와 관행을 政治的인 측면에서 이해하여, 먼저 제기한 委任의 문제에 국한해 간단히 언급하기로 한다. 즉, 문제는 우리의 政治制度나 지금까지의 관행이 權威中心과 集權性向에서 얼마나 탈피하여 委任과 委讓의 묘를 살려갈 수 있느냐이다. 만일 이것이 순조롭게 이루어진다면, 自治의 기간이 마련되는 것이며, 이것은 法의 규정을 초월한 의미를 갖는 것이다. 그러나 만일 法이 地方自治制 실시를 가능케 하더라도, 여러 방편으로 委任에 인색해지면 그 自治는 名目的인 것에 불과해진다.

실제로 이 암운은 걷히기 힘들지도 모른다. 日本의 粿議制와 다르긴 하지만, 지금의 “內認可”라는 관행이 “地方委任”을 아무리 실천에 옮기려 해도 장벽으로 남아 역기능을 조장하고 있는 것을 보면, 제도 실시 후의 정도를 막연하지만 가능해 볼 수 있는 것이다.

(4) 이 調査는 현재 韓國議會發展研究會가 중심이 되어 全國的으로 民主意識의 수준을 헤아려 보기 위해 진행 중에 있다.

(5) 金光雄, “地方自治制 실시의 條件과 現實”, 『新東亞』, 제221호, 1983. 1: 210.

따라서 民主自治의 실현은 전통이 밴 中央集權의 權威主義의 政治制度와 慣行에서는 불가능하다는 것을 미리 알아 그 전통과 타성을 불식하는 가운데 명실공히 委任의 이상을 실천할 수 있도록 정치작업이 이루어져야 할 것이다.

세째, 환경은 여건을 고려해 생각할 것으로서, 自治制를 실시한 그 ‘地方’이 어떠하며, 그 地方과 다른 곳과의 관계, 나아가서는 나라 밖의 時流까지도 관련된 의미를 함축한다. 다시 말해서 우선 그 地方의 전체 구성원의 ‘需要와 要求’와 같은 脈絡 요소가 어떠한 것이냐를 감안하여야 한다. 서울을 예로 들어, 서울시의 전체 수준이나 국제사회와의 관계가 自治의 분위기를 조성하고 그 성원이 대단한 것이라면, 그것은 個體主義가 아닌 차원에서 깊이 검토되어야 한다. 財政의 정도라는 것도 체제를 바꾸어 키워주기 마련인데⁽⁶⁾, 어쨌거나 自治를 통해 낭비없이 그 自立의 度를 더 높일 수 있다고 판단되면 方向을 바꾸어야 할 것이다. 그런 사정은 물론 經濟的인 요소에만 한정되지 않는다. 각도를 달리해서 地方自治를 보는 면면을 政治的인 것, 經濟的인 것, 社會的인 것, 心理的인 것 등으로 나누어 볼 수 있듯이 自立의 정도는 經濟에 국한되지 않고 精神과 物質 양면에서 요청되는 것이다. 이러한 사정을 참작하여 환경요인으로서의 전제요건은 財政 이외의 여러 측면, 그리고 나라 안과 밖의 여러 사정이 종합적으로 고려되어야 할 것이다.

이상은 人性의인 것과 非人性의인 것을 동시에 참작하여 생각해 본 地方自治制度의 실천에 필요한 전제요건들이다. 보는 각도는 이 이외에도 얼마든지 있을 것이다. 그러나 논의는 이들에 한정하기로 하고, 다음은 이 글의 가장 중요한 촛점인 地方自治와 行政發展과의 관계를 밝혀보는 것으로 논의를 맷을까 한다. 과연 양자는 正의 관계인지, 또는 否의 관계인지가 궁금하다.

라. 行政發展의 길

地方自治에 관한 이해는 앞의 논의에서 어느 정도 익숙해졌다고 한다면, 다음 이 부분의 논의를 위해서는 ‘行政發展’이 무엇인가부터 우선 간단하

(6) 吳然天 교수는 “地方自治基盤助成을 위한 地方財政의 發展方向”, 『韓國行政學報』, 18/1, 1984: 47-64에서 財政自主의 가능성과 상세히 설명하고 있다.

게나마 밝혀야 할 것이다.

行政發展은 다른 현상의 경우와 마찬가지로 行政體制의 能力이 신장되는 상태로서 그 能力은 體制의 소기 목적을 달성할 수 있는 정도의 힘을 말한다.

그러나 發展 자체만 놓고 논의하자면 이에 관하여는 여러 견해가 갈린다. 發展에 관한 개념이 變動과 近代化 같은 현상과 관련지워 독특하게 이해되면서 ‘보다 나은 상태’로의 전개를 의미하지만 발전을 위한 노력의 결과가 항상 소망스러운 것이 되지 못하여 發展現象에 대한 비판이 날카롭고 비난의 소리가 드높다. 發展이 進步나 成長이라고 생각했던 正統理論(orthodox theories)도 이제는 더 이상의 설명력을 잃고, 低開發 중심의 急進論 내지는 文化隸屬的 發展論이 고개를 든다는 사정을 십분 이해할 수 있을 듯하다. 그러나 이러한 관점은 어디까지나 比較論的 視角에서 본 비판으로서, 그 주장 자체는 옳으나 그렇다고 正統論 자체가 아무런 쓸모가 없어진 것은 물론 아니다. 다시 말해서 正統論의 입장에선 이론이 미흡한 채로 쓰임새가 아직 큰 것이다. 다만 여기에 成熟의 의미를 더 깊게 새기면 웬만한 결함을 메울 수 있으리라는 생각이 듈다.

그래서 여기서 논하는 行政發展은 正統論에 입각한 견해임을 밝히면서 좀 더 구체화시켜 보기로 한다. 行政體制의 변화와 성장은 두 가지 측면에서 이해될 수 있다.

하나는, 좁은 의미 내지는 전통적인 관점으로서, 行政組織이 소기의 목적을 經濟·能率·效果라는 기준에 따라 제대로 달성할 수 있는 상태를 지칭하는 것이다. 적은 人員으로 최소의 예산을 들여서 도로를 건설하거나, 이런 식으로 세금을 많이 거두어 들이거나, 犯罪를 예방 또는 해결하면 되는 것이다. 이러한 원리는 助長行政에서나 規制行政에서나 예외없이 모두 적용된다. 그러나 行政의 奉仕의 측면을 강조하자면 이것으로 만족할 수는 없다. 돈이 더 들어도 필요로 하는 사람의 充足이 우선되어야 마땅할 것이다.

그래서, 넓은 의미 내지는 현대적인 생각으로서, 行政이 하는 일이 國民이 필요로 하는 바 需要와 欲求를 채워주는 정도에 이르는 것이어야 한다는 입장이다. 여기서 내세우는 기준은 責任·好應·衡平 등이다. 이른바 民主原理가 적용되는 行政行爲여야 合法性 이전에 正當性이 부여된다는 것이다. 時代에 따라 行政觀은 변하는 것이지만 오늘날 사회가 요청하는 行政理

念을 실현시키려면 이러한 생각을 갖지 않고서는 요원해진다. 人力과豫算은 課業의 數的 達成에로만 변환될 것이 아니라, 國民 쪽에서 보아 각자가 삶의 의미를 되새기며 항상 보람을 느끼고 불만없이 살 수 있도록 되어야 하는 것이다. 欲求의 고른 充足이 責任·好應·衡平 등의 民主原理에 입각해서만 가능해진다는 뜻이다. 국민이 참여를 원하면 그 길을 터주고, 국민이 동원을 싫어하면 그 길을 삼가며, 국민이 行政行爲의 잘못으로 인해 基本權의 침해를 받으면 그 손을 거두며, 국민이 자라고 싶으면 그 기회를 꿔 주어야 하는 것이다. 이처럼 生存·保護·成長의 諸欲求를 지키고 키워줄 수 있는 행정이 발전한 행정이라고 말하지 않을 수 없다.

따라서 行政은 삶에 필요한 규정을 집행하고 바른 政策과 事業을 펴나가면서 그 存在이유를 찾는 일방, 국민이 원하는 바에 맞추어 고르고 만족스럽게 성취해 가면서 그 發展의 정당성을 찾아야 한다. 특히 후자는 成長에 더한 成熟이 없어서는 이를 수 없는 일이다.

이상 두 가지로 나누어 본 行政發展의 의미를 自治의 문제와 결부시키면 두 가지 상반된 논의가 전개된다.

첫째, 좁은 의미의 行政發展만 생각하면 우리에게는 아직 어색한 地方自治의 政治와 行政이 낭비만 초래하여 非能率의 極에 이를 것이라는 생각이 든다. 두 관계는 否의 背反現象만 일으킬 뿐인 것이다.

둘째, 넓은 의미의 行政發展쪽을 생각하면, 둘의 관계는 相補現象을 빚을 수 있다. 즉, 地方의 다양한 요구를 직접 보고 스스로 다루는 가운데 필요한 공백을 정확히 채울 수 있기 때문이다. 中央이 생각하는 대로 하나를 모든 것에 적용하려면 그만큼 適實性을 잃고 말아 보다 근본적인 낭비와 비능률이 그곳에 도사리고 있음을 간과하고 만다.

요는 民主가 能率을 파괴하느냐, 아니면 서로가 수렴하고 보완하느냐의 문제를 풀 수만 있다면 필요한 답은 自明해진다. 지금까지는 분명히 양자가 矛盾을 빚는다고 생각하고 주저하고 있는 것이다. 여기에 政治的 意味까지 否定的으로 인식되어 더디다. 政治的 의미의 地方自治는 여기서 논의로 한다.

마. 自治와 統制의 조화

우리에게自治能力이 어느 정도 있는가, 一般大衆은 어떠하며, 支配層은 어떠한가.

아무리 知性과 能力이 자랐어도 意識에서나 行動에서 볼 때 이에 관한 답이 선뜻 나오지 않는다. 내가 가진 권한을 얼마나 내어 줄 것이며, 下層(地方)의 존재를 얼마나 존중할 것인가가 끝없는 수수께끼일 뿐이다.

그래서 아직 어느 여전으로나自治는 能率위주의 行政發展을 저해하니까 地方自治制度의 실시는 이르다고 말하면 그만이다. 여러 人種과 言語로 구성된 소련社會主義人民共和國의 그 다양성에도 불구하고 약간의自治에다 統制가 불가피하며 그것이 생존줄을 잇는 길이 된다고 말하면 할 말은 없다. 더우기 오늘날 現代民主國家에서 달라져가는 관념과 여건을 전혀 의연할 수 만은 없다. 地方自治至上主義는 교통과 통신의 발달로 地方과 中央간의 구분이 없어지면서 퇴색하여 들은合理的協力體制의 구축을 요청받는다. 동시에 금세기에 이르러 自由國家가 社會福祉國家로 점차 변신하면서 中央集權化의 경향을 띠고 있다는 사실이다.

그러나 이제 우리가 直觀할 것의 하나는, 固有나 受託이냐의 관계를 넘어서 住民의 參與로 그 地域의 일이 이루어져야 한다는 본능적 명제와⁽⁷⁾, 그들은 統制의 限界를 自治로 매워 체제의 조화를 키워나가야 할 “時代的潮流”를 맞고 있다는 느낌과 실체라는 점이다. 이제 더 이상 未成熟을 빙자하여 成熟의 길을 막으면 모든 것이 自家撞着에 빠져 아무 것도 이루지 못한다. 地方自治는 물론 行政發展도.

이제 行政은 옛 탈을 벗고 中央과 地方의 ‘고른 발전’을 위해 委任과 自治를 선도할 때가 되었다. 그래야 行政도 政治도 나라도 발전하게 되는 것이다.

(7) 최근 張泰鉉·金始英 교수는 分權과 參與에 관한 事例를 분석하였다. “都市 및 地域開發에 있어서 分權과 參與의 必要와 條件,” 『韓國行政學報』, 18/1, 1984: 65-89.