

# 地方自治의 改編方向—1987年

朴 東 緒

<目 次>	
I. 研究目的, 對象 및 方法	1. 階層과 區域
II. 改編案의 變數	2. 議 會
1. 自治制의 目的	3. 地方自治團體長
2. 過去의 評價와 原因分析	4. 議會와 地方自治團體長의 關係
3. 時代的 狀況	5. 代案과 順序
III. 改 編 案	

## I. 研究目的, 對象 및 方法

1961年 地方自治制가 사실상 폐지된 후 무려 4반세기가 지난 1987년부터 지방자치제가 새로운 모습으로 再編成되고 실시하기로 여야간에 약속이 되어 있어 이를 위한 준비가 여러 부서에서 이루어지고 있다.

앞으로 다시 실시되는 地方自治制는 무엇보다도 과거에 있었던 바와 같이 역기능이 많아서는 곤란하다는 것이다. 그러므로 어떠한 일이 있어도 이번에는 國家發展, 政治發展 및 行政發展에 도움이 크게 되어야 하며 이의 결과로서 國民의 福祉向上에 크게 이바지 되어야겠다는 것이 우리의 소원인 것이다.

그러나 社會現象 특히 權力의 문제가 개입하는 정치, 행정의 경우는, 자연현상의 경우와 달리 豫測可能性이 약하며 정치학, 행정학의 과학화의 정도도 자연과학에 비하면 훨씬 저급한 것이 현실인 것이다.

그러므로 우리가 이를 우리의 뜻대로 통제할 수 있는 가능성은 상당히 저급한 것이라고 하겠다. 따라서 우리가 앞으로의 地方自治의 성공을 위하여 중지를 모은다고 해도 確實性은 높지 못한 것이다.

그러나 지난 50年代와는 달리 이 제도의 성공을 좌우하는 여러 變數가 많이 변화했으며 또한 우리가 나아갈 길이 참여의 신장을 통한 정치 행정발전이며 이 중에서 우선 중요시 하여야 할 것이 責任政治, 責任行政이라고 생각되어지고 있다.

그러므로 우리는 어려움이 있다고 하는 것을 인지하면서 이에 재도전하고 있는 것이다. 따라서 自治制의 신장이 우리가 가야할 길이고 과거보다 狀況이 好轉되었다고 한다면,

이번에는 기필코 성공적으로 운영되도록 우리 국민의 모든 충지를 모아야 할 것 같다.

물론 地方自治制에 관한 외국의 문헌은 엄청나게 많지만 나라마다 特殊性이 적지 않게 있으므로, 그대로 우리에게 이식·전용 될 수 없는 것이다. 이러한 외국의 비교자료를 참고로 하면서, 우리는 과거의 우리 체험을 소중한 비교자료로 이용하여야 하는 것이다.

50年代는 비록 지금보다 30년전의 일이지만, 그때의 경험은 외국인이 한 것이 아니고 선배, 우리 스스로가 한 것이므로 무엇보다도 귀중한 資料가 되며 이것을 어떻게 이용하는가에 따라 앞으로 큰 도움을 받을 수 있다고 믿는 바이다.

왜냐하면 比較研究는 실험이 곤란한 社會科學에서 대단히 중요시되는 연구방법이라고 할 수 있으며, 여기에서 비교라고 하면 흔히 국가적, 지역간의 것만 생각하기 쉬우나 이것에 못지 않게 중요한 것이 時代間的 比較인 것이다.

그러므로 여기서는 지난 50년대에 9년간 실시한 우리의 自治經驗을 교훈삼아 앞으로 새 自治制를 구상하므로써 다시는 과거와 같은 역기능이 많아지지 않게 하는데 도움이 되었으면 하는 것이 연구의 目的인 것이다.

이러한 목적에 따라 연구대상은 자연히 지난 날의 自治經驗 즉 구조와 기능이 되며 이와 동시에 앞으로의 自治制가 될 것이다. 이러한 연구를 하는데 있어서 이용될 수 있는 方法으로서는 우선 과거의 國內外의 문헌조사에 의존할 수밖에 없는 것이며 이와 동시에 특히 과거의 실제실시 당시 관계인으로서의 경험을 갖고 있는 사람과 면접을 하였다.

## II. 改編案의 變數

行政改革이란 價値中立의인 것이 아니고 언제나 特定目的 達成을 위한 정책적인 성격을 지니고 있으므로 이에 부합되어야 함과 동시에 行政이란 언제나 진공상태에서 운영되는 것이 아니고 特定社會의 환경속에서 운영되는 것이므로 이러한 문제도 감안되어야 하는 것이다.

이러한 점에서 우리가 깊이 고려하여야 할 것은 이미 앞서 지적한 바와 같이 과거로부터의 교훈이라고 할 수 있겠다.

과거의 운영에서 역기능이 많았던 原因들이 무엇이며 그것이 현재 어떠한 상태에 있는가의 평가와 우리가 自治制를 부활 실시하는 시기가 먼 장래가 아니고 바로 來年인 1987년이라고 하는 事實이다.

그러므로 여기서는 改編案을 구상하는 데 영향을 주는 變數로서 크게 自治制의 目的, 과거의 평가 및 1987년이라는 時點 등 세가지는 거론되어야 할 것 같다.

### 1. 自治制의 目的

지난 40년간 우리 주변에서 지방자치가 지니는 民主性이라고 하는 理想的 性格만 강조하

여 참여의 신장 극대화만을 중시하는 생각을 갖고 있는 사람이 많은 것을 보아 왔다.

물론 地方自治가 지니는 중요한 의미는 참여를 통한 정치 행정의 責任性의 向上에 있다고 함은 의심의 여지가 없다.

그러나 地方自治라고 하는 것도 國政의 일부분을 차지하고 있으며 따라서 국정이나 國家發展을 떠나서 생각될 수 없는 것이라고 하겠다. 그러므로 우리는 종래의 시각 즉, 다분히 이것만 따로 떼어서 생각하지 말고 우리가 염원하는 국가발전이라고 하는 관점에서 이를 고려하는 것이 당연히 요청된다고 하겠다.

우리가 과거에 여러 부문에서 민주제를 도입하는데 있어서 큰 실수를 범했다고 한다면 지나치게 그 부문이 지니는 이념성만을, 보다 큰 국가발전과의 체계적인 관련성을 별로 고려하지 않고, 도입하고자 하였다는데 있다고 생각된다.

그러므로 앞으로는 이러한 실수를 다시 되풀이해서는 안되겠으므로 여기서는 國家發展이라고 하는 視角에서 검토하고자 하는 것이다.

이를 화언하면 지방자치가 국가발전에 이바지하여야 한다는 관점에서 구상해 보려고 하는 것이다. 그러므로 우선 國家發展이란 무엇을 意味하는가 하는 것이 검토되어야 할 것이다. 국가발전이란 논자에 따라 여러가지로 정의되고 있으나 여기서는 다음의 두가지를 생각할 수 있을 것 같다.

하나의 國家라는 것을 체제로 보고 이의 발전을 국가라는 體制能力의 向上이라고 하는 보편적인 관점에서 이의 개념을 규정하려고 하는 것이다. 따라서 국가발전이란 그 사회가 당면하는 문제의 責任있는 解決能力의 向上이라고 할 수 있을 것 같다.

국가의 주요 또는 일차기능인 통치나 정치란 그 사회가 당면하고 있는 문제를 해결함으로써 질서를 유지하고 더 나아가 지속적으로 발전시켜 나가는 것이라고 볼 수 있겠다.

그런데 發展이라고 하는 경우 단순한 해결이 아니라 누구를 위한, 무엇을 위한 해결, 어떠한 결과를 수반하는 해결이나 하는 것이 고려되어야 할 것 같다. 이러한 의미에서 여기서는 解決앞에 責任이라고 하는 문구를 삽입한 것이다.

다른 또 하나의 개념규정은 國家發展의 結果로서 얻어지는 產物, 產出에 초점을 두고 규정하는 것이라고 하겠다. 이러한 관점에서는 「生活의 質의 向上」, 「活氣있는 복지사회의 建設」등을 들 수 있을 것 같다.

왜냐하면 우리가 국가발전을 통해서 궁극적으로 이룩하고자 하는 것은 권력자의 權益도 아니며 또한 국력의 신장 자체만도 아니라고 생각되기 때문이다. 궁극적으로는 다수 국민의 복지인데 여기에 ‘활기있는’이라고 한 것은 국력이 우선 지속적으로 발전되어야 한다는 것이다.

그러나 여기서 그쳐서는 안되며 이 신장된 국력이 궁극적으로 다수 국민의 복지향상이나 생활의 질을 향상시키는데 도움을 줄 수 있어야 한다고 생각되기 때문이다.

이와 같은 의미의 국가발전을 목표로 설정하는 경우 地方自治制와 관련시켜 세분하면 다음과 같이 나누어질 수 있다고 생각된다.

### (1) 責任性

지방자치가 민주정치에서 종래 가장 크게 공헌할 수 있다고 생각된 것이 바로 여기의 책임성의 향상이라고 할 수 있겠다. 국가발전이 내포하는 여러가지 내용중 가장 중시되는 것으로서 책임성을 든다면 지방자치가 여러모로 국가발전이나 민주정치에 공헌한다고 볼 수 있겠으나, 그중에서도 책임성의 향상에 가장 크게 이바지할 수 있다고 간주되고 있다.

책임성의 내용에 여러가지를 담을 수 있겠으나 가장 중시되고 있는 것이 民意에의 충실(responsive)이라고 할 수 있겠다.

물론 民意에 충실하여야 함은 이미 공자 이래 爲民思想이라고 하는 명칭으로 강조되어 온 것이므로 民主政을 표방하고 있는 현시점에서 새삼스러운 것은 아닌 것이다.

그러나 과거의 유교와 다른 것은 이것을 구현하는 방법이 새로우며 效率的일 수 있다는 것이다. 왜냐하면 과거 유교에서는 거의 위정자의 善意, 自制에 의하여 이것을 구현할 것을 기대하였던 것이다.

그러나 과거의 역사도 이미 이것이 잘못된 것이라고 하는 것을 증명하였으며 또한 이론적으로도 잘못이라고 하는 것이 많은 사람의 동의를 얻고 있는 것이다.

이와 같은 뜻은 있으면서도 이것을 실제로 구현하기 어려웠고 또한 이론적으로도 옹지 않았던 가장 큰 이유는 權力の 本質에 대한 이해부족에 있었다고 생각된다.

이를 환기하면 권력이 지니는 속성에 비추어 볼 때에 이것을 장악하고 있는 사람의 선의에만 의존한다고 하는 것은 장기간에 걸쳐 기대하는 위민정치가 확보될 수 있다고 볼 수 없기 때문이다.

그러므로 이에 앞서 중시하여야 할 것은 이에 대한 統制, 規制인 것이다. 특히 外部로부터의 통제와 分權이라고 할 수 있겠다. 따라서 피지배자인 民의 參與를 통한 통제와 한 權力者가 장악하고 있는 권력의 양이 커서는 안되며 여러사람에게 분권되어야겠다는 것이다.

이와 같은 方法이 책임성을 구현하는 가장 확실한 방법이라고 하는 경우 이에 가장 크게 공헌할 수 있는 법제의 하나가 여기서 검토되는 地方自治라고 볼 수 있다는 것이다.

우리는 지방자치라고 하는 경우 여러 종류를 구상할 수 있겠으나 가장 중요한 핵심은 分權과 參與의 신장이라고 볼 수 있기 때문이다.

分權의 경우 中央과 地方政府間은 물론 地方政府 內에서도 입법기관인 지방의회와 집행기관인 지방자치단체장과의 分立도 이에 포함되며, 참여면에서는 자치체가 실시되면 의원의 선거와 자치단체장의 선거를 통해서 참여가 크게 신장될 수 있기 때문이다.

이러한 기에서 우리의 현황을 보면 지나치게 집권화되어 있으며 민의 국정에의 참여가 제약되어 있었다고 하겠다.

民主主義는 國民主權을 근간으로 한다지만 민의 입장에서 主權者로서 행동을 할 수 있는 기능중 가장 중요한 것이 選舉權의 행사라고 볼 수 있는데, 이것이 대통령이나 국회의원의 선출에 한정되어 있었으며 그들이 크게 관심을 가질 수 있는 그들이 사는 마을, 지역의 권력자 선출에는 거의 참여가 이루어지지 않았다고 하는 것이다.

이러한 점에서 現在 우리에게는 責任性을 높여나가고자 하는 경우, 현재와 같은 정도의 분권과 참여를 가지고는 限界에 부딪히고 있다고 볼 수 있다. 즉 현재와 같은 분권과 참여의 정도를 그대로 유지하면서 계속 앞으로 국민이 원하는 책임성의 향상, 국가발전을 지속적으로 이룩할 것을 기대하기 어렵기 때문이다.

이러한 점에서 참여와 분권을 신장시킬 수 있는 地方自治制의 再編成은 환영할 수 있을 것으로 생각된다.

## (2) 統合性

여기의 통합이란 體制의 分化를 前提로 하는 것이다. 국가, 국가발전이라고 하는 것을 체제적인 것으로 보아야 하며 이를 구성하는 여러 하위체제를 생각할 수 있다.

그런데 우리는 여기서 통합이라고 하는 것을 생각하기 전에 분화가 선행되어 있어야 한다는 것이다. 왜냐하면 統合이란 分化된 下位體制間의 調和를 의미하기 때문이다.

이러한 의미의 통합을 3大目標의 하나로서 여기에 提示한 것은 우리가 기도하는 국가발전을 이룩하는데 있어서 전술한 책임성도 중요하지만 그것만으로는 안되며 여기의 통합성도 중요시되어야 한다고 생각되기 때문이다.

그 주요한 이유는 우선 이론적으로 국가를 이룩하는 하위체제간에 조화가 이루어지지도 않고 제각기 움직여 국가발전목표에 부합됨이 없다고 하는 경우 국가발전은 처음부터 기대 가능성이 없다고 생각되기 때문이다.

왜냐하면 우리의 경우 중요한 것은 責任性에 앞서 國家發展이며 따라서 여기의 責任性은 國家發展이 先行될 수는 없는 것이라고 생각되기 때문이다. 따라서 앞으로 지방자치의 실시에 따른 분권이 진전되는 경우 혹이나 과거에 있었던 統合性의 低下現象이 재현되어서는 곤란하기 때문이다.

이러한 걱정을 하는 것은 단순히 4반세기 전에 그러하였다고 하는 것만으로 그러한 현상이 재현될 것이 우려되어서가 아니고 우리의 경우 중앙과 지방간의 통합의 기여는 현재 우리가 처해있는 사정에 비추어 볼 적에 대단히 경계해야 할 사항이라고 생각되기 때문이다.

더구나 후술하겠지만 우리 국민이 현재 지니고 있는 國民으로서의 意識, 국가, 민족의 일원으로서의 共同體意識의 정도를 감안할 때에 상술한 우려는 불필요한 걱정이라고만 생각될 수 없기 때문이다. 이러한 의미에서 우리는 종래와 같은 지나친 집권, 또는 지방의 중앙에의 세속이 그대로 유지되어서는 안된다고 하는 것이다.

그러므로 앞으로 우리는 성공적으로 分權을 신장시켜 나가면서도 이와 동시에 統合性을

저하시키기 않고 國家發展을 얼마나 이룩하느냐 하는 것이 중요한 우리의 목표가 된다고 생각되기 때문에 통합성을 제시한 것이다.

### (3) 安定性

政治나 行政이라고 하는 것은 狀況變化에 따라 이에 적절히 대응하기 위하여 신축성, 가변성을 가려야 하지만 이와 동시에 중요시 되어야 하는 것은 安定性이다.

이론적으로 고찰할 때에 자본주의경제는 특히 안정성 없이는 성장이나 발전을 기대할 수 없는 것이다. 이러한 의미에서 우리는 서구의 議會主義와 合法性의 강조를 이해할 수 있는 것이다.

반대로 不安이 지속되어온 우리의 경우 자본가가 자기 돈을 투자하는 것을 주저하게 되고 따라서 외국의 돈, 정부의 돈에 지나치게 의존하므로써 官權經濟를 더욱 가속화시켜 온 쓰라린 경력을 오래 지속해온 것도 바로 우리 國家社會의 不安定性에 기인하는 것이라고 하겠다.

혹자는 實業人의 애국심 부족을 지적하는 경우도 있으나 불안성이 높다고 하는 구조적 여건하에서는 큰 기대를 누구에게나 할 수 없을 정도의 비중을 갖고 있다고 평가되기 때문이다.

따라서 불안이 지속되는 경우 국력이나 국가발전의 기본요소의 하나인 경제력 향상이 이룩될 수 없으며 따라서 이는 국민의 생활수준향상에 대한 기대가 충족될 수 없어 불안을 더 가속화 하게 되며 급기야는 남북간의 경쟁에서 우위를 차지하기를 기대하는 것도 어려워지게 되는 것이다. 또한 이제는 과거와 달리 安定을 증시하는 中間層의 형성이 커가고 있다는 것이다.

그러므로 앞으로 실시하게 될 지방자치에 있어서 여러 종류의 선거가 이루어지게 되고 이에 따라 各級 地方議會가 구성되게 될 것이다. 이에 따라 執行機關인 自治團體長과의 관계가 순탄할 것만을 기대할 수는 없는 것이다.

이러한 현상은 과거에도 있었지만 지금 중앙무대에서도 행정부와 국회간의 관계에서 볼 수 있기 때문이다.

그러므로 참여의 신장, 선거에 의한 민선된 의원을 통한 행정에 대한 통제는 물론 계속 중요시 되어야 하지만 이에 못지않게 증시되어야 할 行政의 安定性이 심하게 저하되어서는 곤란하다는 것이다.

민의 대권기관인 지방의회가 행정을 견제 통제하는 경우 國益이나 地方利益을 위한 것이 라면 이론적 여지가 없으며 또한 행정의 무책임성, 불합리성을 시정하기 위한 것이 라면 환영하여야 할 것이다.

그러나 간의 일이라도 우리 국민들이 아직 버리지 못하고 있는 잘못된 權力觀, 즉 지나친 권력지상의 가치관, 이에 따른 權力慾에서 영향을 받은 것이 라면 문제가 있다는 것이다.

우리는 종래의 行政機關長의 權威主義性, 權力獨占性을 속히 시정되어야 하지만 이것을 시정하기 위한 과정에서 지나치게 안정성을 저하시켜서는 안된다고 믿기 때문이다.

따라서 앞으로 어떻게 하면 참여를 통한 통제와 안정을 동시에 추구하느냐 하는 것이 중요한 목표, 과제라고 생각되기 때문에 이를 제시한 것이다.

이상에서 責任性, 統合性, 安定性을 제시하였는데 과거와 다른 특색은 統合性과 安定性의 追加提示라고 하겠다.

過去에는 자치를 民主性과만 결부시켜 분권, 참여를 내용으로 하는 책임성의 신장만 중시하였으나 우리는 전술한 바와 같이 민주주의라고 하는 이념면에서만 평가하려고 하지 않고 그것보다도 더 중요시 되어야 할 國家發展이라고 하는 觀點에서 평가하고자 하였기 때문이다.

## 2. 過去의 評價와 原因分析

여기서는 전술한 목표에 따라 제1, 2공화국시의 자치제를 평가한 후, 순기능이 상대적으로 적었으며 逆機能이 상대적으로 많았던 原因을 分析한 후, 앞날을 위하여 종합평가를 해 보고자 한다.

### (1) 評 價

앞서 국가발전이라고 하는 목표에 비추어 지방자치의 목표로서 책임성, 통합성, 안정성을 제시하였다.

그러므로 여기서는 이에 따른 평가를 하고자 한다.

#### (가) 責任性

책임성의 내용을 크게 2大分하여 分權 및 選舉, 參與를 통한 統制로 나누어 보았다.

첫째, 分權에 있어서 상급지방자치단체인 도지사과 서울특별시장마저 直選制로 선출된 第2共和國의 경우 제일 크게 진척되었다고 평가된다.

그러나 第1共和國시에도 직선제가 부분적으로 이루어졌으며 初期에는 간선제로 선출되었으므로 제2공화국시와 같지는 못하였어도 후기에 任命制로 전환했을 때에 비교하면 진일보하였다고 할 수 있겠다.

그러나 물론 분권의 평가에 있어서 지방자치단체장의 選舉方式만 가지고 전적으로 평가를 할 수는 없는 것이라고 하겠다.

그러므로 이외에 중시하여야 할 것은 中央政府人의 態도와 법제상의 중앙정부와 지방정부간의 權限配分이라고 하겠다.

이러한 점에서 우리의 경우 특이한 것은 1952년에 地方自治가 전쟁중에 시작되었을 때부터 이박사의 집권연장을 위한 手段性을 띠고 있었으므로 그후 계속 중앙정부의 개입이 이루어졌었다고 하는 것이다.

이와 동시에 法制上 중앙정부와 지방정부간의 權限配分이 분명치 않을뿐만 아니라 오랜

역사에 걸친 集權性으로 인하여 선거에 의하여 이룩된 분권성은 실제에 있어서 약화될 수밖에 없었던 것이라고 하겠다.

선거참사를 통한 長에 대한 統制는 물론 지방의회를 중심으로 평가하는 경우 間選制시 가장 강할수 있다고 하겠으나 民의 입장에서 보면 直選制의 경우도 강할 수 있다는 것이다.

전자의 경우 여러가지 이유로 인하여 오히려 행정의 안정성이 우려될 정도로 의회의 세력이 일방적인 경우도 있을 정도였는가 하면 주민의 발의, 청원도 적지않게 의회를 통해서 이루어지는 처리되었음을 볼 수 있다.

후자인 직선제의 경우 역시 長의 발의가 상대적으로 많았으며 따라서 민을 위하여 무엇인가 이룩하려는 의도가 적지않게 있었음을 알 수 있다.

이와 같이 선거, 참여를 통한 통제가 경우에 따라서는 중앙의 집권자나 지방의 자치단체장이 담당하기 곤란한 경우도 있고 해서 간선제에서 직선제로 바뀐고 이를 다시 임명제로 바꿨는데 이는 물론 기본적으로 執權의 維持를 위한 것이었지만, 전적으로 그렇게만 100% 풀이할 수는 없지 않았나 생각된다.

더구나 議會가 선출된 의원으로 구성됨으로써 行政이 公開되고 따라서 여야를 막론하고 의원들로부터 특히 여러가지 종류의 부조리에 대한 비판은 적지않게 이루어졌었으며 이것이 지속되었으면 행정발전에 도움이 되었을 것으로 판단된다.

이상과 같이 짧은 기간에 비하여 法制가 여러가지로 자주 바뀌어 일률적으로 평가하기 어려우나 최소한도 分權, 參與를 통한 責任性의 向上을 위하여 공헌한 바 있다고 평가될 수 있을 것 같다.

#### (나) 統合性

여기의 통합이란 진술한 바와 같이 中央과 地方間의 分化·分權과 國政目標와의 調和라고 규정하였다. 지방자치가 이루어지기 전까지는 분화, 분권이라고 하는 것이 존재하였다고 할 수 있을 것이다.

그런데 1952년에 地方議會가 시·읍·면에 構成되고 여기서 自治團體長이 선출됨으로써 分權, 分任의 현상이 나타나기 시작하였다고 볼 수 있다.

이러한 현상이 1956년에 직선제가 됨으로써 더욱 두드러지게 되었다고 할 수 있겠다. 더구나 일부 시에서 무소속이 당선되거나 읍·면에서는 일부 야당과 많은 수의 무소속이 당선됨으로써 소위 野都의 현상이 나타나기 시작하였던 것이다.

이러한 현상이 나타나자 통합성이 우려되는 현상이 나타나기 시작하였으며 그러자 곧 執權黨인 자유당은 무리하게 法改正을 하여 임명제로 전환시켰던 것이다.

그러므로 결과적으로 분화의 현상이 짝이 트자마자 송두리째 없애고 다시 획일화, 예속화의 상태로 몰고간 것이다.

이러한 카람직하지 못한 상태가 연출된 것은 여야간에 잘못이 있다고 생각된다.



野의 경우에는 설사 정당을 달리한다 하더라도, 여당과 이견이 있다 하더라도, 어디까지나 國家發展의 관점에서 논의되고 「투쟁」이 이루어져야 하는 것이다. 많은 경우 그러하나 우리의 非發展的인 價値觀 즉, 지나친 權力志向性과 國民形成의 정도가 저급한데서 연유하는 잘못으로 인하여 때로는 바람직하지 못할 행동이 나타나기도 하였던 것이다.

이와 동시에 執政黨의 경우 이견을 가진 야당과 국가발전을 위하여 인내심을 갖고 통합된 노력을 할 것이 기대되었으나 전술한 야당의 경우 지적된 두가지 이유외에 분화에 대한 지나친 두려움, 강한 集權志向性으로 인하여 곧 바로 임명제로 전환함으로써 통합이전의 분화 자기의 싹을 꺾는 조치를 취하였던 것이다.

그러므로 진정한 의미의 통합의 필요성이 나타나기 시작하자마자 이것을 통합의 방향으로 끌고가지 못하고 다시 예측관계로 환원시켰던 것이다. 아마도 집권의 기반이 무너진다고 생각하였거나 통합의 가능성이 없다고 판단하여서 그와 같이 하였는지 모르겠다.

이러한 두려움은 第2共和國의 경우도 지방자치제를 재편성할 때에 여당인 민주당에도 있어 본래 상급지방자치단체장을 임명제로 하고자 하였으나 야당시의 약속도 있었을 뿐만 아니라 야당과 여론에 밀려 직선제로 하였던 것이다.

이와 같이 上級地方自治團體長은 선출제로 하는 것을 최종순위로 하고 있음을 우리는 범세계적으로 공통된 현상으로 볼 수 있는데 이는 반드시 100% 執政基盤의 조성에만 기인한다고 판단할 것이 아니라, 통합성의 필요성에서 기인하는 면도 있다고 하는 것을 인정하는 것이 옳을 것 같다.

#### (다) 安定性

안정성을 가장 심하게 위협받았던 시기는 처음 4년간이 아니었는가 판단된다. 그 이유는 간선제로 자치단체장이 선출되었으며 여당의 지도세력이 의회내에서 취약했기 때문이다.

이와 동시에 이들에 대한 견제력이 약해서 의회의 회의일수도 길어지고 따라서 지출도 늘어나 財政力이 약한 기초자치단체의 경우 非效率性이 노출되기도 하였던 것이다.

그러므로 1956년 自治法을 改正하여 직선제로 합과 동시에 不信任權까지 폐지하고 議員數도 감축하고 會議日數도 단축하였던 것이다.

이러한 간선제의 경험을 통해서 우리는 利權關係가 크고 여당의 안정세력이 약한 경우 간선제는 행정의 안정을 저하시킬 가능성이 많다고 하는 것이다.

이러한 여건을 고려하지 않고 間選制 자체만 理論的으로 고찰하여 가장 책임성, 민주성을 높일 수 있는 것으로 생각하고 이 제도를 선호하는 것은 문제가 있다고 생각된다.

그러므로 이 제도를 택하는 경우 行政의 安定性을 높이는 方案이 특별히 마련되어야 할 것이다.

그러나 이를 거부하고 직선제 즉, 대립형을 택하는 경우 議會와의 對立을 여하히 解決하느냐 하는 것과 임명제로 하는 경우 책임성을 여하히 확보하느냐 하는 것이 문제가 된다고

생각된다.

이상으로써 3大基準에 따른 평가를 하였는데 責任性은 진일보하였으나 安定性이 심히 해쳐졌으며, 統合性의 문제는 본격적인 시험을 거쳐보지 못하였지만 우려될 사태가 발생할 가능성이 커졌다고만 평가할 수는 없을 것이다.

## (2) 原因分析

과거 지방자치의 경험이 짧기는 했지만 부분적으로는 바람직한 진전도 있었다. 그러나 대체로 기나에 어긋나는 성과를 나타냈을뿐만 아니라 일반국민들에게 실적보다 더 큰 실망을 안겨주고 자원을 낭비한다는 인상을 심어주게 된 원인이 어디에 있는가 하는 것을 분석함으로써 앞으로 우리가 자치제를 제편성하는데 도움이 되었으면 하는 의미에서 이러한 원인들의 존재상태를 과거와 현재를 比較考察하고자 한다.

### (가) 權力價值觀

권력이라고 하는 가치를 어떠한 것으로 보느냐의 문제인데, 우리의 경우는 여러가지 이유로 인간이 가장 중시하는 諸價值 즉, 권력, 부, 정보, 명예간에 分化가 잘 이루어져 있지 못하다. 하는 것이다.

본래 農美社會에서는 이들 가치간의 未分化가 특색이라고 할 수 있는데 우리는 經濟發展을 官依存方式으로 이룩하였으므로 권력에 대하여 부가 아직 예측성을 벗어나고 있지 못하며 정보, 지식의 경우 산업화에 따라 자율성을 요청하게 되고 따라서 正當性을 인정받을 수 없는 방법으로 집권한 것에 대해 저항을 하자 維新時代에 이를 심하게 억압을 함으로써 오히려 50년대 보다는 저하하고 있다고 보아야 할 것 같다.

이와 같이 諸價值間的 未分化만이 아니라 이들 중 권력이 최고의 지위를 누리고 있었으며 이는 지금도 변함이 없다고 생각된다. 따라서 우리의 경우, 계속 權力至上의 문화를 유지하고 있다고 생각된다.

따라서 자치자도 그들이 장악하고 있는 權力을 일을 하기 위한 수단시 하지 않고 이것을 통한 기타가치의 장악을 위한 것으로 간주함으로써 보다 큰 권력의 장악에 지나치게 집착하게 되는 것이다.

그리고 권력을 여러사람이 나누어 이들의 참여를 통하여 보다 합리적으로 하려는 것보다 權力을 獨斷하려는 경향을 지니게 되는 것이며 이를 우리는 權威主義라고 하는 것이다.

권력장악자가 이와 같은 행동을 함으로써 권력을 장악하고 있지 못한 사람과의 관계에서 極限對立을 겪게 되는 것이라고 하겠다.

이러한 權力價值觀은 지금도 기본적으로 변화, 개선, 근대화 되었다고 보기 어렵지 않나 생각된다. 그러므로 지나치게 권력자체에 매력을 느끼는 사람이 많으며 권력을 일을 하기 위한 수단시 하지 않고 기타가치를 장악하기 위한 것으로 간주하고 있어 아직도 우리나라의 정치 행정에서 제일 큰 문제는 여하히 이러한 권력관을 시정하느냐 하는데 있다고 생각

된다.

이의 시정은 權力者 자신들의 自律的인 革新努力도 필요하겠지만 그것보다 先行되어야 할 것이며 보다 확실한 길은, 민간사회에 대한 權力자의 통제규제를 완화시켜나가 가급적 民間社會의 自律性, 정부로부터 독립을 진척시켜 나가는 것이라고 하겠으며 이러한 의미에서도 經濟體制의 民間主導化는 중요한 의미를 갖는 것이라고 하겠다.

#### (나) 集權體制

이는 전술한 權力觀하고도 관련이 있는 것이지만 우리는 지구상에서 신기하게도 중국과 같이 가장 오랜 集權體制의 歷史를 지니고 있다고 하겠다.

어떠한 연유로 이와같이 일찌기 집권체제를 갖추었으며 그것이 붕괴되지 않고 1000년 이상의 역사를 지니고 있는지 의심스럽다고 하지 않을 수 없다.

현재 선진국이라고 하는 나라들은 일본도 포함하여 이러한 집권체제를 유지한 기간이 기껏해야 300년 이내인 것이다. 역사가들은 中國制度 영향과 外侵을 우리의 경우 주요원인으로서 들고 있다.

이와 같은 원인의 규명은 물론 어려운 것이며 따라서 해방후에도 남북대립은 집권체제 유지에 좋은 구실을 계속 주고 있는 것이다. 이러한 장기간에 걸친 歷史, 강한 權力至上, 國家至上, 南北對立은 우리로 하여금 조금만 分權化의 길을 걸거나 조금만 갈등이 야기되어도 쉽게 不安感을 조성하게 되는 것이다.

따라서 중앙의 執權者는 이에 편승하여 그들의 權力慾을 충족시킬 수 있는 구실을 제공하게 되며 따라서 다시 權力를 집권하게 되는 것이다.

이러한 集權性은 60년대후 經濟發展을 위한 자원의 동원과 집중투자, 이것이 中央政府 主導로 이루어졌다고 하는 것과 權力자의 통제에 대한 관심증대, 기술의 발달은 集權性을 심화시켰다고 생각되며 이것이 극에 달한 것이 유신체제였다고 생각된다.

그러나 이러한 잘못이 70년 중반에 이르러 두드러지게 나타나기 시작하였으며 결국 그렇게 강하게 보였던 유신체제가 무너진 중요한 이유중의 하나를 여기서도 발견할 수 있는 것이며, 따라서 80년대에 이르러 이를 부분적으로 완화하려는 움직임이 있게 된 것이라고 하겠으나, 상당한 어려움이 있을 것으로 생각된다.

#### (다) 農村社會性

과거에 지방자치가 이루어졌던 시대의 우리의 산업구조 및 人口構造는 거의 전적으로 농업이 주이고 따라서 인구조도 농업인구가 대부분을 차지하고 있었다.

이러한 인구조와 산업구조하에서는 社會構造의 分化度가 저급할 수밖에 없으며 국민들간의 利害關係의 갈등도 적을 수밖에 없고, 이해관계를 같이 하는 사람들 간의 利益團體의 形成도 적을 수밖에 없는 것이다.

따라서 이들은 분화와 단체의 형성에 따른 自律性의 요청도 적고 정치, 행정에 대하여

集團過程을 통한 영향력의 투입도 클 수 없었던 것이며 이들간의 갈등도 그렇게 복잡하지 않고 비교적 단순하였으며, 오히려 어떤 면에서는 정부에 대하여 예측성이 강했다고 판단된다.

그러므로 이러한 농업사회에서는 정치 행정의 주체가 多元化될것을 불가피하게 요청하고 있었다고도 볼 수 없었던 것이다. 그러므로 集權的인 體制의 유지로 인한 逆機能이 크지 않을 수 있었던 것이라고 하겠다.

이러한 사정은 決定主體의 다원화에 대한 요청이 클 수 없었으며 따라서 분권, 자치에 대한 필요성이 사회내부에서 크게 탄생할 수 없었다고 하는 것이다.

그러나 약 30년이 지난 지금은 우리의 인구 및 농업구조가 50년대와 엄청나게 달라지고 있어 구조적으로는 선진화에 접근하고 있다고 볼 수 있겠다. 그러므로 각분야의 분화, 자율성의 요청, 이들의 갈등은 복잡해지고 있어 決定主體의 多元化, 分權이 요청되고 있다고 하겠다.

#### (라) 資力

정치 행정을 하는데 수단으로써 필요한 자원으로써 財力, 人力만이 아니라 情報, 政治的 支援(힘의 지원) 및 時間등을 들 수 있는데, 여기서는 다음의 몇 가지만 들어보고자 한다.

우선 財力의 自自由度라고 하는 것의 개념, 이것의 필수성도 문제이지만 그당시 너무나 빈약하였으며 人力面에서도 행정인만이 아니라 의원들의 경우 오늘날 생각하면 믿어지지 않을 정도로 能力上의 문제를 안고 있었던 것이다.

인력이 이와같이 약할뿐만 아니라 우리 사회가 축적하고 있었던 정보의 양과 질도 그 당시는 취약하였던 것이며 더욱 곤란한 것은 地方自治에 대한 政治的 支援이 약했다고 하는 것이다.

이와같은 사항들을 지금과 비교하면 재력, 인력 정보면에서 엄청나게 호전되었다고 볼 수 있으며 아직 문제가 되는 것은 지방자치에 대한 정치적지원이 아닌가 생각된다.

#### (마) 國民의 政治意識

정치의식이라고 하는 경우 너무나 범위가 넓어 여기서는 지방자치와 긴밀히 관련된다고 생각되는 다음의 세가지만 검토하려고 한다.

첫째, 政治參與가 얼마나 主體的으로 이루어지고 있다고 보느냐하는 것이다. 이러한 점에서 50년대 중엽부터 都農間의 차가 나타나기 시작하였다고 볼 수 있을 것 같다. 즉 이때부터 도시의 교육받은 사람들의 주체적인 참여가 이루어지기 시작하였다고 볼 수 있겠다.

둘째, 政治參與를 하는데 있어서의 判斷의 基準인 것이다. 가령 투표를 하는데 인물, 정당, 정책 등이 있는데 무엇을 기준으로 하느냐 하는 것이다. 이점에 있어서도 지나치게 제 1차집단의 귀속여부를 기준으로 하는 人物中心的이었다고 하는 것이다.

이것도 50년대 중엽부터 도시의 교육받은 사람들이 政黨이나 政策에 비중을 두고 투표하

기 시작하였다고 하는 것이다.

세제, 私益, 地方利益 및 國家利益間의 關係觀인 것이다. 아무리 지방자치라고 하더라도 국익에 미치는 사익이나 지방이익을 앞세워서 안되는 것이다. 그런데 이러한 일이 적지 않게 있었던 것이다. 이는 기본적으로 우리 국민의 國民形成度, 국민으로서의 共同體의식, 連帶意識이 높지않은데 원인이 있다고 생각된다. 이를 환언하면 지나치게 제1차집단, 더 범위를 넓히면 가족이나 씨족원간의 공동체의식이 강하다고 하는 것이다.

이상 세가지를 들었는데 아마도 과거에 자치가 기대된 만큼 성공적으로 운영되지 못한 가장 중요한 원인으로서 중앙의 집권자의 권위주의적 태도와 여기의 국민의식을 들 수 있지 않겠는가 생각된다.

이 세가지가 정치의식과 밀접한 관련성이 있는 도시화, 교육수준의 향상에 따라 지난 30년간 꾸준히 호전되어 왔다고 볼 수 있으나 이의 성격상 급속한 변화를 기대할 수 없는 것이라는 것과 그간 자치가 중단되어 경험을 통한 습득의 기회가 거의 없어 큰 진전이 있었다고 볼 수 없을 것이다.

#### (바) 外國制度의 導入

地方自治法이 해방직후에 제정되었으므로 중앙정부의 경우와 같이 선진민주국의 제도가 機械的으로 導入된 것이다.

여기서 기계적 도입이란 법제만 마련하면 어느나라에서나 같은 기능, 성과가 이룩될 수 있는 것으로 잘못 생각하고 있었다고 하는 것인데 이의 근본원인은 그당시 우리의 社會科學의 발전도가 저급했기 때문인 것이다.

왜냐하면 정치·행정이란 법제대로 어느나라에서나 누가 이를 운영하든간에 동일한 결과를 수반하는 것이 아니기 때문이다.

이점에 대한 이해는 지금 이루어지고 있으며, 따라서 우리의 實際行動에 符合되는 法制를 마련하여야겠다는 옳은 생각과 의지를 현재 갖고 있음은 과거에 비하여 진일보 한 것이라고 하겠으나, 문제는 이의 創造的 產出이 실제에 있어서 쉽지않다고 하는 것이다.

왜냐하면 일반적으로 사회과학의 과학화의 정도가 저급하다고 하는 것도 밑에 깔려있지만 지난 30년간 이 방면에 대한 연구가 너무나 적었다고 하는 것이다. 즉, 이를 환언하면 우리 한국인이 어떠한 사람이며 어떠한 행동상의 특성을 가진 사람이나에 관한 經驗的인 研究가 적었다고 하는 것이다.

그러므로 귀중한 자산은 과거의 自治經驗이며 이를 소중한 정보로 하여 그간 연구된 얼마간의 정보를 토대로 하여 새로운 法制가 마련되어야 할 것 같다.

이상으로서 여러가지 어려웠던 원인을 분석하였는데 지난날의 지방자치는 실패했다, 역기능이 많았다고 하는 일반적인 평가대로, 문제가 많았으며 자원의 낭비도 많았다고 평가된다.

이와 같이 바람직하지 못한 운영, 결과를 수반하게 된데에는 전술한바와 같이 여러가지 원인이 있었으며 한마디로 우리의 自治能力的 不足에 있었다고 하겠다.

그러나 일반적으로 평가되고 있는식으로 역기능만 있었던 것은 아니었다. 責任性的 향상을 위한 노력과 시도가 있었으며 특히 이러한 점에서는 초선의원보다도 경험있는 의원의 경우 효과적이었음을 알 수 있다.

이러한 점에서 5.16 후에 이것을 중단하지 않고 계속 보완해 나갔으면 보다 民主性과 效率性을 높일 수 있었을 것으로 생각되며 궁극적으로 우리의 文化에 적합한 自治制가 조성되었을 것으로 생각된다.

이러한 점은 中央政府의 차원에서도 同一한 것이라고 하겠다. 중앙정부라고 해서 과거, 현재 만족스럽게 운영되고 있는 것은 아니다. 그러면서도 계속 우리는 우리의 文化에 부합되는 것을 모색해 가면서 보완해 오고 있는 것이다.

그러나 성급하게 생각하거나 지나치게 能率爲主로 생각하는 사람들이 집권하면서 중단되어 버렸던 것이다.

이로 인한 피해는 우리가 그동안 自治能力을 키워받을 수 있는 기회를 박탈당했다고 하는 손실이라고 하겠다. 이는 마치 日帝하에서 우리가 國政에서 소외되었다가 해방후 자치능력의 취약으로 인하여 적지않은 혼란을 겪었던 것과 유사한 것이라고 할 수 있겠다.

따라서 民主와 能率을 調和해 갈 수 있는 한국의 사회, 文化에 적합한 새로운 제도를 우리는 앞으로 모색하여야 하는데 지난 25년간의 공백때문에 앞으로 다시 적지 않은 어려움이 있을 것이 예상된다.

따라서 앞으로 새로운 自治制를 再編成하는데 있어서는 과거의 逆機能의 原因을 정확하게 파악하고 이를 시정해 가면서 順機能이 많을 수 있게 구상되어야 할 것 같다.

이러한 점에서 우리가 기본적으로 고려하여야 할 것은 점진적으로 自治制가 추구하는 目標을 추구하는 것과, 지나치게 民主主義라고 하는 理念에 치우치지 말고 결과·성과의 성취를 효율적으로 이룩하여야 한다는 실용주의적 接近을 할 것이 요망된다고 생각된다.

### 3. 時代的 狀況

우선 첫째로 고려 되어야 할 것이 앞으로 自治制를 부활 하는 時期가 먼 장래가 아니고 바로 1987년이라고 하는 사실이다.

1987년은 지속적으로 고조되고 있는 國防費, 教育費, 經濟投融資費, 사회복지비 등으로 행정을 위한 여유가 많지 않다고 하는 것이다.

이와 동시에 금년에 아시안게임을 치러야 하고 1988년에는 올림픽을 치러야 한다는 것도 중요한 일이지만, 무엇보다 중요시 하여야 할 것은 現政府의 任期가 곧 끝나가고 있으며 1987년 말 또는 1988년 초에 大統領選舉라고 하는 큰 정치적인 일을 맞이하고 있다는 것이다.

따라서 罵政者의 입장에서 保守化할 가능성이 너무나 크다고 하는 것이다. 따라서 일반

적으로 政治・行政制度의 급격한 변화와 그의 성공 가능성도 적은 것이지만 설사 성공할 가능성이 있어도 우리가 앞으로 1~2년간 맞이할 時代的 狀況이 爲政者에게 큰 變革을 감행할 결단을 현실적으로 기대하기 어렵다고 하는 것이다.

### Ⅲ. 改 編 案

앞서 우리는 앞으로 地方自治制를 재편성 하는데 고려 되었으면 하는 3大變數를 검토 하였다.

여기서는 이러한 數變들을 감안하여 앞으로는 보다 순기능이 많을 수 있는 개편안을 마련해 보려고 하는 것이 이 글의 목적이므로 이의 내용을 다음과 같이 크게 4大分 하여 논하고자 한다.

#### 1. 階層과 區域

##### (1) 階 層

어느 나라나 政府構造의 규모가 커짐에 따라 階層構造를 지니게 되는데 우리의 경우도 地方政府만 보는 경우, 과다하다고 평가될 정도로 계층수가 많다.

우리의 경우 過去의 自治制에서는 道와 서울특별시, 市・郡・面에 자치제를 부분적 또는 전면적으로 실시하였으나 郡의 경우는 제외되었다.

그후 5.16에 이르러 法制上 郡・面의 自治制를 없애고 道와 市・郡으로 재편성 하였으며 2階層化 하였다. 이의 주된 이유는 읍・면의 경우 너무 자원이 빈약하다는 것이었다.

이러한 경험에 비추어 앞으로 어떻게 할 것인가에 대하여 여러가지 이견이 제시되고 있으나 많은 의견은 2階層을 지지하고 있다고 하겠다. 그러면서도 현재 市・군의 규모가 너무 크기도 하고, 住民과의 일체감문제도 있으므로 장기적으로는 郡을 分割하면서 그의 규모를 적게 할과 동시에 郡・面의 계층을 없애자는 의견이 제시되고 있다.

이와 같은 案이 내포하는 특성을 든다면 紙上으로는 가장 바람직한 것 같으나 實踐 可能性 면에서 몇가지 문제가 있다고 생각된다.

첫째, 다치하면 엄청나게 큰 行政費가 소요 될 가능성이 많다는 것이다.

둘째, 行政區域의 큰 變革은 정치, 행정, 경제, 사회적으로 쉬운 일이 아니라고 하는 것이다.

셋째, 디구나 1987년부터 실시될 가능성은 너무나 적다고 하는 것이다.

그러므로 다른 하나의 代案은 현재의 道와 市・郡의 2계층제를 그대로 유지하되 郡・面과 大都市의 區를 準自治化 하는 것이다.

여기의 준자치화란 민선된 사람으로 구성된 審議機構를 두는 것과 가능하면 예산, 인사, 조적면에서 한정된 범위의 自律性을 부여하자는 것이다.

이와 같이 하는 경우의 이점은 다음과 같은 여러가지가 있을 수 있다는 것이다.

첫째, 우선 과거와 같이 財政上의 부담이나 行政의 안정성을 저하시킬 우려가 없다는 것이다.

둘째, 自治의 취지에 비추어 住民의 日常生活와 밀접한 지역부터 시작하는 것이 여러모로 정도이며 더구나 우리의 경우 이미 과거, 특히 새마을 운동으로 마을, 리 단위에서 自治活動의 경험을 쌓아왔으며 대체로 정상적으로 運營되어 왔으므로 이를 活用, 助長시켜 나갈 수 있다는 것이다.

셋째, 이와 같이 하면 市·郡의 規模가 큰데서 오는 문제가 대부분 해소될 수 있다는 것이다.

넷째, 이러한 방안은 1987년부터 정치, 경제, 행정, 사회적으로 어느 모로나 어려움 없이 實踐에 옮길 수 있으며 政治社會의 安定과 참여의 신장을 동시에 기할 수 있다는 것이다.

끝으로 강조하고자 하는 것은 민선된 위원으로 구성된 審議會는 자문기관보다 대표성과 參與性이 높지만 議決機關이 아니므로 행정과의 심한 갈등의 가능성이 거의 없다고 하는 것이다.

이와 같이 하여 잘 운영되면 정식으로 自治機關化 하여 기관장을 선출하거나 그렇지 않으면 전술한 第1案으로 개편하는 것을 후일 선택할 수 있을 것으로 생각 된다.

## (2) 區 或

이 문제는 전술한 階層의 개편과 불가분의 聯關性을 맺게 되는 것이므로 다음과 같은 것이 고려될 수 있을 것이다.

첫째, 區·面을 폐지하고 郡을 증가하는 경우 구역의 개편은 크게 이루어질 것이다. 그러나 전술한 바와 같은 이유로 1987년부터 실시 한다고 하는 것은 어려울 것이 예상된다.

둘째, 區·郡·面을 準自治化 하는 경우 구역의 큰 개편을 할 필요는 없을 것으로 생각 된다.

셋째, 어느 방안을 택하게 되든 현재 정치, 경제, 사회, 지리적인 측면에서 불편이 큰 경우 전국적으로 조사 하여 部分的인 改編을 하는 것은 언제나 필요한 것이며 또한 전면적인 경우와 같이 어려운 것도 아니므로 더구나 자치제의 시발시점을 이용하는 것은 개편을 쉽게 할 수 있으므로 이루어져야 할 것 같다.

이러한 사정을 고려 할 때 우선 1987년에는 부분적인 개편만 하는 것이 바람직하며 가능하다고 판단된다.

## 2. 議 會

여기서는 構成(선거)과 運營중 과거의 경험에 비추어 앞으로의 성공을 위하여 중요시 하였으면 하는 사항을 선택적으로 다루고자 한다.

### (1) 構 成



우선 선거를 통한 구성에 있어서 깊이 우리의 현실을 감안하여 고려하여야 할 사항의 하나로서 들 수 있는 것이, 선거에 있어서 競爭의 過熱과 큰 돈의 支出을 완화하는 방안이 적극적으로 모색되어야 하는 것이다.

이러한 모색은 입후보자나 유권자의 윤리의식 또는 정치의식만으로 현재 우리의 경우 완화될 것을 기대하기는 어려울 것으로 생각된다.

그러므로 法制上 또는 構造的인 면에서도 이를 완화할 수 있는 방안이 마련되어야 할 것이다.

이러한 점에서 소선거구보다 中選舉區의 채택, 수준높은 公營制등이 적극 고안되어야 하나 그렇다고 해서 형식주의화될 정도로 구상되어서는 오히려 법령위배의 사태만 연출하게 될 것이다.

이와 동시에 고려될 수 있는 것이 입후보자의 政黨所屬의 인정여부인데 行政에 대한 견제세력강화 및 民主理念에 비추어 보면 이를 금지할 수 없으나 현재 회의적 견해를 갖고 있는 사람이 많다고 하며, 과열방지 및 地方性에 비추어보면 더욱 기초 자치단체 수준이나 그이하의 경우 政黨性의 필요자체가 적어진다고 할 수 있겠다.

이에 대한 代案을 제시한다면, 첫째로 法上 政黨性을 認定하되 실제에 있어서 이를 높이 평가하지 않는 분위기 조성을 한다는 것이다.

둘째, 7 초자치단체나 그 이하의 지역에서는 政黨性을 法制上 시한부로 否認하고 상급 자치단체에서는 이를 인정하는 것이라고 하겠다. 그러나 이 경우 여·야간의 갈등은 클 것으로 생각된다.

셋째, 8 방자치단체의 장과 의회의 의장은 정당소속을 금지하는 것이다.

네째, 3 단적으로 政黨性을 금지하는 것이라고 하겠는데 채택 가능성은 어려울 것으로 생각된다.

## (2) 運 營

여기서는 議員數와 內部運營에 관하여 언급하려고 한다.

우선 議員數는 많을수록 代表性, 참여를 통한 責任性의 향상을 기할 수 있을지는 모르지만 인원수가 많으면 행정과의 지나친 갈등, 예산상의 과다지출을 수반할 가능성이 많으므로 처음부터 수를 지나치게 많게 하는 것은 삼가하는 것이 바람직하다.

둘째, 議會의 會期日數, 常任委員會의 수 및 이의 開會日數등도 지나치게 길게 되지 않도록 法定化시켜야 하며 이와 동시에 의원의 처우에 있어서도 보수로 하느냐 수당으로 하느냐 등의 구체적인 내용은 확일적으로 결정할 것이 아니라 지방자치단체의 階層上의 位置, 業務量 및 規模에 따라 결정되어야 하나, 특히 財政力이 약한 군의 경우는 특별한 배려가 있어야 할 것 같다.

이상 운영에 관하여 몇가지 검토하였는데 지나치게 民主性, 責任性만을 강조하다가 이와

동시에 중요한 效率性이 경시되어 納稅者에게 성과에 비하여 지나친 경제상의 負擔을 주어서는 안된다고 생각되기 때문이다.

### 3. 地方自治團體長

지방의회를 어떻게 구성하느냐 하는것도 중요하지만 자치제의 성패에 더 큰 비중을 차지하는 것이 여기의 自治團體長의 選任을 어떻게 하느냐하는 문제라고 생각된다.

따라서 우리의 과거의 경험과 자치제의 성격에 비추어 다음과 같은 점이 고려되었으면 한다.

첫째, 長을 어떻게 선임하느냐에 따라 自治制의 成果를 평가하는 기준인 責任性, 統合性, 安定性에 미치는 영향은 압도적으로 크다고 생각된다.

이러한 관점에서 3대 선임방법별로 상술한 평가기준에 따른 順位를 정해보면 다음과 같이 될 것 같다.

選任方法及 評價基準

評價基準	選任方法		任 命	直 選	間 選
	責任性	統合性			
責 任 性			3	1	2
統 合 性			1	2	3
安 定 性			2	1	3

※ 여기의 數字는 順位를 말함.

이 표에서 설명을 요하는 것은 直選制를 간선제보다 責任性면에서 앞세우고 있는 것이다. 間選制가 본래의 취지대로 운영만 잘 된다면 직선제와 동일할 수 있으나 민에 대한 책임이 간접적인데다 이권이 큰 경우 의원들의 심한 分派作用, 利權爲主의 행동이 심해질 우려가 있기 때문이다.

이에 대하여 直選制는 민에 대하여 보다 충실할 수 있으나 막강한 결정권이 자칫하면 권위주의적으로 행사될 가능성이 있는 취약점은 있다고 본다.

둘째, 통합성에서 직선제를 앞세운 것은 수많은 민에 의한 통제나 견제보다는 議員에 의한 것이 더 강하다고 판단되기 때문이다. 그러나 어느 경우에도 長이 중앙의 집권당과 동일時は 이 문제가 거의 없어진다고 판단된다.

셋째, 安定性에 있어서 直選制를 1위로 한 것은 임기 기간동안 안정성을 원칙적으로 유지할 수 있으므로 임명제의 경우보다도 높다고 판단 되기 때문이다. 그러나 간선제의 경우는 앞으로는 안정성을 유지하기가 제일 어려운 경우라고 할 수 있지 않겠는가 생각된다.

넷째, 우리가 추구하는 가치가 책임성만이 아니고 통합·안정성도 동시에 추구하여야 한다고 하는 것과 또한 自治制를 점진적으로 發展시켜나간다고 하는 戰略을 우리가 택한다고 하는 것에 합의 한다면, 우선 제 1 단계는 책임성의 신장은 미흡하지만 議會의 구성으로 보완하고 통합·안정성의 확보는 長의 任命制에서 구하는 방안을 구상할 수 있을 것 같다.

그러나 이와 같이 하는 경우 행정의 분권화, 자율화가 진전될 수 없을 가능성이 크므로 조직, 인사, 재정면에서의 權限 移讓이 크게 이루어지는 것이 필수적인 요건으로 간주되고 실천에 옮겨져야 할 것이며, 이와 동시에 住民의 發議權은 반드시 인정되어야 할 것이다.

다섯째, 그러나 통합성, 안정성보다 責任性의 가치를 더 우선시 한다면 直選制를 택하게 될 것이다. 그러나 이 방법은 책임상에서 급진전하는 것이라고 생각되거나 통합성에서 문제가 야기될 가능성과 지나친 분권에 반대할 가능성이 크다고 하는 것이다. 그러므로 직선제의 長에 대한 中央統制裝置가 어느 정도 마련되어 이러한 걱정을 완화할 필요가 있을 것 같다.

여섯째, 그러므로 직선제가 여러가지 장점을 지니고 있지만 분권면에서 지나치고 따라서 통합면에서 우려가 된다면 이러한 우려를 하지않고 실천에 옮기는 방법은 長의 直選制가 밑의 계층부터 도입되기 시작하는 것이라고 하겠다. 이와 같이 하는 경우 전술한 3대가치를 동시에 점진적으로 성취할 수 있는 길이라고 생각되기 때문이다.

왜냐하면 기초 자치단체나 또는 만일 읍·면·구의 長도 자치화하여 直選制로 선출한다 하더라도 국정의 통합성에 미치는 영향은 상대적으로 상급 자치단체의 경우보다 클 수 없기 때문이다. 그러나 우리의 경우 전술한 바와 같은 이유로 강한 反對에 봉착하게 될 것이 예상된다.

일곱째 間選制를 채택한다면 그의 대상으로 고려될 수 있는 것은 마을이나里的 경우인데 그것이 법정자치체가 아니더라도 주민이 선출한 소위 開發委員들이 長을 간선으로 선출하는 것을 시작하는 것이 고려될 수 있을 것 같다.

왜냐하면 이러한 수준에서는 큰 利權關係가 거의 없으며 선출이나 운영에 필요한 돈도 적게 들고 集團指導가 되므로 보다 自治體가 추구하는 자치를 충실히 추구할 수 있다고 생각되기 때문이다.

이와 같이 하여 밑에서, 주민의 생활과 밀착된데서부터 自治訓練을 쌓아 능력의 개발, 육성이 이루어짐에 따라, 上位階層으로 확산할 수 있는 가능성이 있을 것이 기대되는 것이다. 간선제가 과거에 경험했던 역기능, 특히 심한 不安定性을 앞으로 우리의 자치능력의 향상과 법제화를 통해 감소시킬 수 있다면, 보다 바람직하다고 생각되는 장점도 있기 때문이다.

왜냐하면 직선제는 자칫하면 우리의 오랜 병폐인 權威主義를 범하기 쉬운데 이를 간선제가 규제할 가능성이 있기 때문이다.

그러므로 이상을 要約하면 다음과 같다.

첫째, 任命制가 가장 점진적인 방법이라고 생각되나 이 경우 인사, 재정, 조직면에서의 큰 폭의 自律性, 分權 및 住民의 發議權 등이 수반되어야 한다는 것이다.

둘째, 間選制는 責任性에 가장 충실할 수 있으나 지나치게 급진적이며 통합면에서 우려하는 소리가 높아질 수 있으므로, 시작한다면 최하위 계층부터 시작하여 上向 適用하는 것

이라고 하겠다.

세제, 間選制은 우리의 경우 큰 지역단체에서는 어려우며 이권관계가 적은 마을, 里단위부터 시작하는 것이 어떠할까 생각되며 그 이상에 적용하려는 경우 長의 安定性(一定期間 불신임을 못하게 하거나 정당소속을 금지하는 것등)에 대한 配慮가 특별히 마련되어야 할 것 같다.

#### 4. 議會와 自治團體長의 關係

양자의 관계에 있어서 가장 바람직한 것은 分業과 統合을 잘 이루는 것이라고 하겠다. 두 기관이 이들의 장점을 잘 살리면서 國政의 發展, 지역 이익의 신장을 위하여 통합된 노력을 하므로써 보다 큰 성과를 효율적으로 올리는 것이라고 생각된다.

##### (1) 任命制

이와 같은 목표에 비추어 볼 때 우선 任命制는 안정, 통합, 전문성은 확보되겠지만 責任性이 저하될 가능성이 크다고 하겠다. 그러므로 이러한 임명제가 지니는 취약점을, 責任性을 장점으로 하는 지방의회가 크게 補完할 수 있게 여러가지로 조치가 마련되어야 할 것이다.

이러한 조치를 마련하는데 소위 機關對立型 또는 統合型이 지니는 理想型에 지나치게 집착하지 말고 어떻게 하면 책임성, 통합성, 안정성등을 성취할 수 있는가 하는 점에 우선순위를 두어야 할 것이다.

이와 같이 고려한다면 임명제라 하더라도 100% 대립형의 純粹型을 따르는 것은 잘못이라고 생각된다. 이러한 고려는 다음에 논의될 직선제의 경우도 같다고 생각된다.

##### (2) 直選制

직선제는 임명제와 달리 선출권자인 民에 대한 責任性이 확보될 수 있으나 決定權의 행사가 權威의 義化할 가능성이 있으므로 이것의 예방에 중점을 두고 양자의 관계가 구상되어야 할 것 같다.

地方議會는 集團性을 지니는 會議體이므로 정상적으로 운영이 이루어진다면 自治團體長 개인의 獨斷으로 범하기 쉬운 실수를 사전에 예방하거나 후에 시정할 수 있는 가능성이 크기 때문이다.

그리고 직선제의 경우 中央과의 統合을 걱정할 수도 있으나 우리의 경우 직선되었다고 해서 중앙정부와의 협조없이 長으로서의 임무를 성공적으로 수행할 수 있는 가능성은 상당한 기간동안 어려울 것이 예상되므로 크게 걱정할 필요는 없을 것으로 생각된다.

##### (3) 間選制

間選制의 경우 가장 걱정되는 것은 安定性의 위협이라고 하겠다. 그러므로 아무리 간선제라 하더라도 지나치게 長의 職位의 安定을 해치는 결정은 일정기간 하지 못하게 하거나 政黨所屬을 부정하는 규정등을 두는 것이 우리의 실정에 비추어 요망된다고 생각된다.

이와 같은 양자의 관계에서 특별히 고려되거나 보완될 점으로 지적한 것을 표로 제시하면 다음과 같다.

長의 選任과 補完

選任方法	長點	短點	議會에 의한 補完
任命制	統合, 安定性	責任性弱	責任性
直選制	安定, 責任性	權威主義, 統合性弱	集團性
間選制	責任性	不安定性	安定性

### 5. 代案과 順序

1987년부터 地方自治制를 실시하는 경우 현재 일단 國會에서 여야간에 합의된 것은 순차적 점진적으로 하는 것으로 되어 있으며, 또한 순기능의 향상을 위해서도 바람직하다고 생각된다.

이와 같이 하는 경우 뒤따라 나오는 문제는 순서인데 그러한 순서의 기준이 무엇이냐라는 것이라고 하겠다. 自治制를 보는 시각, 접근에 따라 현재 다양하게 제시되고 있으므로 우선 여기서 일단 총망라 하고 私見을 제시하면 다음과 같다.

#### (가) 比較的 接近

자치제는 오랜 세월이 걸쳐서 진척시켜 온 先進國의 歷史나 현재 세계 각국에서 하고 있는 상황을 비교해서 검토하는 경우 다음과 같은 共通點을 발견할 수 있는 것 같다.

첫째, 住民들의 生活과 밀접한 위치에 있는 마을단위부터 시작하여 위의 큰 단위로 올라오면서 擴大適用했다고 하는 것이다.

둘째, 自治團體의 長보다도 議會의 構成부터 시작하여 왔다고 하는 것이다.

이러한 두가지 공통점은 단순히 법제제적인 공통성이 있을 뿐만 아니라 우리도 과거에 이와 유사한 순서를 밟았다는데서 곧 이를 따라야겠다는 것보다도, 우리의 현실에 비추어 볼 때 적지 않은 설득가능성이 있다고 생각된다.

#### (나) 階層的 接近

이는 행정이나 정치조직의 階層性을 기준으로 하여 위의 계층부터 시작하여야 한다는 주장이다. 따라서 우리의 경우 大都市, 道부터 시작하여야 한다는 것이다.

中央政府에서 國會가 구성되어 있으므로 논리적으로 밑으로 내려와야 한다고 한다. 이와 같이 구성하는 경우 高位 職位가 많이 생기므로 政治志望生의 욕구충족은 이루어질지 모르나 自治의 중요한 機能인 주민의 참여, 자치훈련, 관심의 증대등에 비추어 볼 때 문제가 있지 않나 생각 된다.

#### (다) 理念的 接近(理想型)

자치제의 개편을 논의하는 자리에서 흔히 나오는 이야기로서 “이상적으로 생각한다면”하

먼저 西歐 先進國의 現法制를 이야기하는 것을 듣게 된다.

이를 환원하면 우리와 政治文化가 다른 나라가 장기간에 걸쳐 도달한 현재의 법제를 구상하는 것이다. 우리는 이러한 실수를 해방후에 여기의 自治制만이 아니라 國政의 모든 면에서 범한 것이다.

그러므로 다시는 되풀이 되어서는 안되는 것이다. 과거의 自治制가 逆機能이 컸던 원인을 분석했는데 아직 그러한 원인이 불식되었다고 볼 수 없기 때문에 우리의 여건을 경시하고 참여, 분권의 극대화를 통한 책임성의 향상만 이룩하려고 하는 것은 문제가 있다고 생각된다.

#### (다) 黨派的 接近

자치제를 기본적으로 전술한바와 같이 國家發展에 도움이 되는 방향으로 구상되고 운영되어야 하며, 이는 이상임과 동시에 목표이고, 현실에 있어서는 어느 黨이나 黨利를 생각하게 될 것이다. 즉 당의 정치지지기반을 공고히 하는데 어떠한 손익이 있는가 하는 것을 계산하게 될 것으로 생각된다.

이러한 점에서 우리의 현실 특히 국민의 投票行動上의 特性을 볼 때 與黨은 농촌지역을 선호할 가능성이 있고 野黨은 도시지역을 선호할 가능성이 있다는 것이다.

#### (마) 需要的 接近

자치제를 실시하므로써 주민들이 당면하는 문제를 민주적 효율적 합리적으로 해결할 수 있다는 점에서 보면, 농촌보다 都市地域의 수요가 클 것으로 생각된다. 따라서 道나 郡의 경우 상대적으로 적다고 할 수 있겠다.

왜냐하면 산업화, 도시화되어 社會構造가 계속 分化되는 경우 이 지역사회의 복잡한 문제를, 거리가 먼 중앙에서 획일적으로 해결하거나, 또는 지방정부에서 해결하려는 경우에도 참여가 제한된 상태에서 적절하게 해결할 것을 기대할 수 없기 때문이다.

이와 동시에 國家發展을 위하여 가장 중요한 政治發展을 이룩하려면 住民의 참여의식, 참여능력의 향상이 필수적인 것이다. 이것을 잘 이룩하려면 독서, 계몽, 교육만으로 되는 것이 아니고, 실천을 통한 연습이 절대로 필요하기 때문이다.

이러한 점에서 보면 住民들의 日常生活과 밀접한 관련성이 있는 마을, 里 단위로 수요가 크다고 하겠다.

따라서 最-요적인 측면에서 보면 마을이나 里, 面단위 및 都市地域이 우선시 되어야 할 것 같다.

#### (바) 成身的 接近

自治制가 본래 의도하는 목표를 성공적으로 이룩하여 기대되는 성과를 이룩하려면, 최소한도 다음과 같은 세가지 요건이 구비되어야 할 것 같다.

첫째, 住民의 교육, 정치의식의 水準이 어느 정도이상이어야 하는 것이다. 과거와 같이

權力者의 위험만으로 무더기 표가 던져지거나 돈 몇푼 받은 후 부담감을 느끼고 표를 던져서는 곤란하다는 것이다. 그러므로 人物이나, 政黨, 政綱을 보고 평가하거나, 재선에 출마 시에는 그의 과거의 실적을 경험적 사실에 입각하여 評價할 수 있는 能力과 主體的 參與를 할 수 있어야 하는 것이다.

둘째, 이러한 판단을 옳게 하려면 議員들의 활동, 行政機關의 업적, 실적, 立候補者의 개개인이 대한 情報가 정확히 속히 전달될 수 있는 통신·홍보수단이 갖추어져 있어야 하는 것이다.

이를 환언하면 그 지역의 언론매체가 이러한 보도를 하여야 하며 또한 주민들도 이에 접할 수 있어야 하는 것이다. 이러한 점에서 평가한다면 TV나 라디오와 같은 전파매체보다도 신문계의 접근이 더 바람직하다고 생각된다.

세째, 地域의 財政力이 있어야 하는 것이다. 정확하게 표현한다면 행정을 하는데 基本需要費라고 볼 수 있는 것 외에 사업을 위한 投資費가 있어야 한다는 것이다. 그렇지 않으면 자치적 活動의 의미가 거의 없어지기 때문이다.

이와 같은 세가지 최소한도의 요건에 비추어 볼 적에 우리의 경우 대체로 人口 20만내지, 30만이상의 도시 또는 도청소재지 이상의 都市地域은 일단 성과가 높아질 가능성이 크다고 하겠다.

왜냐하면 이러한 지역은 상술한 세가지 요건을 대체로 갖추고 있다고 생각되기 때문이다.

#### (사) 選 擇

이상 여섯가지 基準과 接近을 제시하였다. 이것은 일단 생각할 수 있는 모든 것을 나열해 본 것이다.

그러나 이들 중 어떠한 것을 중시하여 우선적으로 선택할 것인가 하는 것은 최종적으로 政策決定者들의 영역이 될 것이다. 이를 환언하면 與野政治人들이 될 것으로 생각된다.

이들중 여러가지 요인을 고려하여 여야간의 타협을 통해서 앞으로 구체적인 안이 결정될 것으로 예상된다. 그러나 과거의 경험에서 우리가 배워야 하며 앞으로 되풀이 되어서는 안 될 것은 기의 選擇에 있어서 지나치게 黨利나 民主理念에 치우쳤었다고 하는 것이다.

그러므로 自治制가 순기능을 제대로 발휘하지 못하고 역기능이 지나치게 많았던 것으로 막을 내리고 단 것이다. 그러므로 앞으로 새로운 制度를 구체화하는데 있어서는 당리에서 지나치게 추우치지 말고 과거보다 國家發展 또는 國家利益의 觀點에서 선택을 하여 주었으면 하는 것과 다른 하나는 지나치게 民主主義라고 하는 理念性에 치우치지 말고 成果, 效率性도 과거보다 높이 평가하여야겠다는 것이다.

이와 같이 선택을 하는 데 있어서 입각할 價値의 내용을 國家發展과 成果에 비중을 두는 경우, 우리가 중점적으로 선택하게 될 기준이나 접근은 진술한 여섯가지 중 첫째의 比較的 接近, 다섯째의 수요적 접근, 여섯째의 成果的 接近등이 되지 않나 생각된다.

이와 같이 세가지가 선택되어 혼합되는 경우 順序는 다음과 같은 내용을 지니게 될 것으로 생각된다.

첫째, 地域적으로는 都市地域과 基礎自治團體 및 그 이하의 邑·面·區 및 마을의 準自治化가 우선적으로 개편되는 것이 고려될 수 있겠다.

둘째로, 自治機關을 기준으로 하는 경우 各級自治團體의 議會부터 구성하고 機關長의 선임은 우선 任命制, 다음 直選制로 옮겨 가는 것이 순서가 될 것 같으며 이때도 밑에서부터 上向시켜 가는 것이 바람직할 것 같다.

우선 初期에 점진적 방법을 택해 長을 임명제로 하는 경우 이의 責任性 提高를 위한 方案이 특별히 議會面에서 보강되어야 할 것이다. 따라서 統合型, 또는 內閣責任制의인 方案이 가미되어야 할 것이다. 그렇지 않으면 무책임성이 높아질 우려가 크기 때문이다. 이와 동시에 주민의 발의권, 인사·재정·조직권의 큰 移讓이 수반되어야 할 것이다.

이러한 提議는 어디까지나 規範的·當爲的인 側面 즉 국가이익 증대, 국가발전과 성과 향상이라고 하는 관점에서 한 것이다.

그러나 우리의 현실 즉, 우리의 政治發展의 정도는 어디까지 와 있는가 평가할 때 그것은 상술한 제언을 얼마나 수용할 것인가 하는 것과 유관하다고 생각된다.