

# 現行憲法과 地方自治制

- 地方自治의 早速한 實施를 위한 考察 -

金 光 澤

## 目 次

- |                            |                             |
|----------------------------|-----------------------------|
| I. 序 文                     | IV. 地方行政의 展望과 刷新의 必要性       |
| II. 正當化될 수 없는 地方自治制 留保事由   | V. 地方行政의 成長 發展의 沮害要因        |
| III. 地方自治制를 外面한 民主定着論의 虛構性 | VI. 地方自治制 實施를 위한 準備과 政党的 役割 |
|                            | VII. 結 論                    |

## I. 序 文

### 1. 問題의 提起

行政은 부단히 刷新되고 또 刷新 되어야 한다. 그것은 政府가 國家와 社會發展의 重要한 要因으로 機能하므로 行政의 浸滯는 政府自體는 勿論 國家와 社會全體의 發展까지도 저해하기 때문이다. 더욱이 國家와 社會發展의 先導的 役割이 行政府間에 크게 강조되고 있는 後進國 내지 開發途上國家에 있어서는 行政의 發展의 刷新이 더더욱 重要視 된다.

여러가지 內外的 與件의 制約으로 인하여 國家와 社會를 형성하고 있는 諸部門을 均衡있게 發展시켜 나갈 수 없는 狀況에서는 어느 시기까지 行政優位의 不均衡的 發展戰略을 취하지 않을 수 없으며 또한 與件의 성숙으로 均衡發展의 단계에 이르게 된 상태에서는 다른 部門과 의 均衡을 유지하기 위한 行政의 지속적인 發展을 期해야 하는 것이다. 行政의 끊임없는 刷新의 發展이 이러한 경우에도 변함없이 강조되는 所以도 바로 이러한 理由때문이다.

地方行政은 國家行政의 基盤으로서 國民의 日常生活과 直接的으로 連結되어 있어 國家發展과 國民福祉에 미치는 영향이 至大하므로 地方行政의 건전한 成長과 올바른 發展은 매우 중

요한 課題이다. 國家發展과 國民福祉向上이 어느때 보다도 강조되고 있는 우리나라의 現在와 將來에 있어 地方行政의 成長과 發展을 위한 저해요인의 제거와 積極的인 刷新化의 追求는 國家的 合意下에 全國民的 運動으로 추진해 나가야 할 課業인 것이다.

이제 1981년도 歷史속의 한 年代에 수록되고 1982年을 맞게 된 時點에 서있다. 筆者의 慾望으로서는 第五共和國憲法이 明示하고 있는 地方自治가 단순한 Program에 끝이지 아니하고 名實相符된 實質的인 地方自治行政이 이루어지기를 苦待했던 터인데 不可避的으로 1982년도 地方自治行政의 實現을 期待해 보면서 地方行政의 刷新方向을 考察해 보고저 한다.

## 2. 地方行政에 있어서의 81년의 時代的意味

80年代를 第2次世界大戰 以後 가장 어려운 年代로 예견했던 것이 國際社會의 一般的 見解였고 80年代의 始發年度였던 지난해부터 그러한 예견이 現實的으로 나타나 對內外的으로 새로운 상황과 도전이 우리의 보다 강인한 對應能力을 要請하고 있다.

특히 81년은 한 시대를 보내고 새 시대를 여는 장엄한 민족사의 新紀元으로서 國民的 和合과 團結을 바탕으로 진정한 새시대를 꽃피워 나아가야 할 歷史的 召命을 우리에게 負荷하고 있다.

지난해 우리가 경험했던 국력의 소모와 이를 극복하기 위해 쏟아야 했던 우리의 노력과 고통을 돌이켜 본다면 새 민주공화국을 출범시키는 영광스러운 역사의 현장에 서있는 오늘의 우리는 그 어느때 보다 원대하고 당당한 결의와 각오를 견지하여야 할 것이다.

이러한 歷史狀況 아래서 판단 해 볼때에 地方行政에 있어서도 81년이 차지하는 의미 또한 막중하지 않을 수 없다.

第五共和國 出帆을 위한 兩大選舉도 「公明選舉」로 마무리 지었고 多樣化 되고 高度化되고 있는 國民의 興望을 地方單位에서 수렴 해결할 수 있는 行政體系를 갖추어야 하며 이와 더불어 行政形態를 發展的으로 進化해 나가야 하는 등 地方行政의 극복하고 해결해야 할 과제가 山積해 있다.

## 3. 새時代 새民主共和國의 元年으로서의 81년

國民의 期待와 興望이 그만큼 증폭되고 고조되고 있는 今年 한해야 말로 地方行政에 있어서도 諸部面에 걸쳐 예년과는 그 內容과 成果가 完연히 區劃되는 發展的인 地方行政이 遂行되어야 할것이다.

創造·改革·發展의 意志를 우리의 時代精神으로 하여 81년이 보람찬 도약의 한해로 장식되어질 것을 기대하고 확신하면서 地方行政의 施策方向을 알아 보기로 한다.

今年度 地方行政施策의 具體的 內容紹介에 앞서 內務行政의 全般的인 方向에 대한 이해를

돕기 위해 81年度 政府施政 目標을 概觀코져 한다.

〈 81 施政目標〉

今年度 施政目標은 第五共和國의 國政指標인 ① 民主主義의 土着化 ② 福祉社會의 建設 ③ 正義社會의 具現 ④ 教育革新과 文化暢達의 「뿌리」를 확실히 내리 그 기반을 튼튼히 다져 나가기 위해

○ 國家安保의 強化

○ 民主政治의 定着

○ 經濟安定과 成長

○ 奉仕行政의 具現으로 집약되고 있다.

이와같은 今年度 政府施策目標은 앞으로 第五共和國이 達成해 나가고자 하는 「民主·福祉 正義」의 實現을 위한 기초적 요소로서의 國家安保와 平和的 政權交替 그리고 經濟成長과 國民本位의 福祉行政을 強力하게 追求해 나가겠다는 政府의 政策意志라고 하겠다.<sup>1)</sup>

## II. 正當化될 수 없는 地方自治制 留保事由

1961年 5月 16日 軍政布告 第4號에 의해서 地方議會가 解散됨으로서 이 날짜를 期해서 우리의 地方自治制度는 事實上 中斷된 채 오늘에 이르고 있다. 그후 軍事政府는 地方自治制度의 全面的인 中止를 骨子로 한 「地方自治에 關한 臨時措置法」을 當年 9月 1日에 制定했으며 그後 地方自治制度는 事實上 없어진 것이나 다름없이 되었다.

第3共和國以來 第5共和國에 이르기까지 地方自治에 關한 憲法上的 明文規定에도 不拘하고 第3共和國은 憲法附則 第7條 第3項에 「이 憲法에 依한 最初의 地方議會 構成時期에 關해서는 法律로 定한다」라고 했으며 第4共和國의 憲法附則 第10條는 「이 憲法에 依한 地方議會는 祖國統一이 이루어질 때까지 構成하지 아니한다」라고 했으며 第5共和國 憲法附則 第10條에는 「이 憲法에 依한 地方議會는 地方自治團體의 財政自立度를 勘案하여 順次的으로 構成時期는 法律로 定한다」라고 했다.

따라서 우리나라의 地方自治는 第3共和國 以來 第4共和國에 이르기까지 이와같은 憲法附則에 의해서 그 實施가 留保되어 왔으며 第5共和國의 경우도 그 實施가 留保되기에 充分한 附則을 마련해 놓았다.

이제 地方自治實施를 留保하기 위한 憲法附則의 事由가 正常化될 수 없는 理由를 밝히고자 한다.

첫째 第3共和國의 경우 法律上 委任事項이 크데다 地方自治를 實施하기 위해서는 地方自

1) 大韓地方行政共濟會, 地方行政, 81 / 2, 金亨培 地方行政施策方向 pp.24~25.

治를 實施하는데 必要한 立法措置를 해야 했으나 法律制定을 忌避하므로써 留保되었다. 이 경우 地方自治가 憲法事項임에도 不拘하고 그 地方自治制를 特定黨의 政治的 利害에 보탬이 될 수 없다는 黨利黨略에 緣由됨으로서 留保된 것은 分明히 違憲이며 戰時나 準戰時도 아닌 平時에 不拘하고 憲法事項을 執權黨이 지키지 않았다는 것은 이것만으로도 黨時의 政府는 國民의 不信任對象이 될 수 있었으며 또한 이 경우 當時의 野黨도 責任을 免할 길이 없다. 當時의 野黨이 地方自治에 관한 憲法上的 委任이 明示化되어 있는데도 院內對策에서 地方自治實施를 위해서 努力한 흔적을 찾아볼 수 없다는 것은 國政을 얼마나 疎忽히 해 왔는가를 痛感하지 않을 수 없다. 따라서 如何한 경우에도 黨利黨略이 國政보다 優先하는 無責任한 政治作態는 正當化될 수 없다는 것이다.

둘째 第4共和國의 경우 留保事由는 좀체로 納得이 가지 않는다. 오늘날 韓國의 統一은 金日成과 같은 特定人間自體에도 問題가 있지만 그 分斷 自體가 東西體制의 一還으로 構造的인 次元에서 問題된 그 本質을 沒却한 채 祖國의 統一과 地方自治를 不可分한 變數로 보고 여기에 地方自治制를 結付시킨다는 것은 참으로 可笑로운 일이며 이것이 어찌하여 地方自治制의 留保事由가 될 수 있겠는가? 一步 前進하여 地方自治制를 통한 國力の 蓄積은 統一의 밑바탕이 된다는 것을 알아야 한다.

세째 第5共和國의 경우이다. 이경우는 地方財政自立度を 감안하여 地方議會의 順次的인 構成時期등에 관한 規定을 法律로 定한다고 되어 있다. 여기에서 地方自治制實施를 留保하는데 가장 決定的인 口實을 할 수 있는 것은 地方財政自立도가 될 것 같다. 우리나라의 現在의 國稅나 地方稅 등 그 稅制나 地方交付稅法이나 또한 8·3措置 등은 制度的으로 地方財政을 壓迫하는 要因들로 充滿되어 있다. 이와 같은 現制度를 改善하지 않거나 그러한 決心도 없이 단지 現在의 주어진 地方財政狀態에만 依存한다면 地方自治制度는 百年河清이 되고 말 것이다. 現在 美國의 경우에는 社會福祉와 教育등을 더욱 알차게 하기 위해서 聯邦政府는 많은 補助金을 州政府에 주고 있다고 한다.

한편 英國의 경우에는 地方自治制度가 가장 잘 되어 있음에도 不拘하고 地方自治團體가 支出하는 經費의 50% 以上을 中央政府의 補助金으로 充當하고 있다고 한다. 따라서 地方財政이 貧弱한 事實 하나만으로 地方自治制를 中斷하거나 또 그 實施를 留保할만한 事由는 될 수 없는 것이다. 그 밖에 留保事由로서 順次的으로 時期등을 따로 들고 있으나 이것도 財政事情을 勘案해서 하는 것이며 돈많은 一等國民들이 살고 있는 都市나 地方은 自治制를 實施하고 가난뱅이만 사는 地方은 中央에 매달려 살아야 한다는 것인지 그 어느 事由도 正當化될 수 없다고 본다.<sup>2)</sup>

2) 大韓民國 國會報 第11輯, 地方自治制에 早速한 實施를 促求함(趙鍾魯) pp.52~53.

### Ⅲ. 地方自治制를 外面한 民主定着論의 虛構性

우리나라 地方自治는 1952年 4月 25日에 始作하여 1961年 5月 15日에 끝남으로써 그 歷史는 10年의 歷史를 記錄하였다. 地方自治의 歷史가 이처럼 짧았음에도 不拘하고 都市自體에 관한 限 그것은 榮光되고 자랑스러운 것 만으로 充滿되고 點綴된 것만은 아니었다는 것을 거울삼아 自治가 글자 그대로 自己의 任務를 그 누구의 신세나 依支함이 없이 스스로 處理한 다는 榮譽와 責任 그리고 使命感을 가지고 우리는 自治에 臨해야 한다. 이제 그 10年의 발 자취 속에서 汚點으로 남겨진 主要事件 몇 가지만 훑어보면 自治團體의 市長間選을 둘러싼 몇개市 多數議員의 受賂 汚職事件 몇개 市議會에서 與黨議員들과의 極度の 不和에 基因한 野黨市長의 辭退騒動·서울市 議會議員 47名中 與黨 1名 野黨 40名 無所屬 6名으로 議會가 構成됨으로써 市政의 마비·釜山市議會에서 議員除名과 그에 따르는 行政訴訟에 있어 市議會의 敗訴 등으로 그 當時의 新聞紙上에 이와 같은 不名譽스러운 事件들이 紙面을 메운 일도 없는 것은 아니나 그렇다고 이와 같은 일로 해서 地方自治制度 自體에 問題가 있어서 그렇게 된 것은 아니며 그 當時의 政黨이나 政治人들의 잘못에 基因되는 것임으로 이것은 地方自治制 實施如否에 影響을 미치는 事件들은 아닌 것이다.

多幸히도 肯定的으로 希望을 걸면 第5共和國은 過去 어느時代의 어느政權 보다도 地方自治制度를 實施할 수 있는 길을 터 놓았다고 본다. 다만 問題는 各政黨과 政治人들이 이를 實踐하기 위해서 얼마나 진지하고 慎重하게 努力하느냐에 달려 있다. 政治問題에 관한 限 與野를 莫論하고 民主主義와 民主定着論을 펴고 있다. 地方自治制度는 民主主義의 “뿌리”임으로 地方自治制를 外面한 채 民主主義와 民主定着論을 펴는 것은 自家撞着이며 虛構이다. 民主主義는 個人的 自由와 平等 그리고 機會均等을 基本으로 삼고 있다. 이것은 人間個個人이 간직하고 있는 無限하고 多様하며 多元의인 活力을 誘導하고 그것을 競爭原理로 攝理함으로써 社會와 國家發展의 原動力으로 삼으려는데 있다. 따라서 自發·自律·創造·競爭등이 모두는 發展의 原動力이며 地方單位的 住民을 中心으로 하는 鄉土社會를 組織的이고 制度的으로 發展시키려는 것이 地方自治制로서 그 原理는 民主主義에 바탕을 두고 있다. 따라서 民主主義의 定着이나 平和的인 政權交替가 憲法上의 條項이나 몇 사람의 指導者가 言錄에 남기는 것만으로는 이루어 질 수 없다. 그것은 어디까지나 民主主義가 “뿌리”를 내릴 수 있는 土壤에 달려 있음으로 地方自治制는 바로 民主主義가 “뿌리”를 밖는 土壤이기도 한 것이다.<sup>3)</sup>

3) 前掲書, pp.53~54.

#### IV. 地方行政의 展望과 刷新의 必要性

將來 地方行政의 趨勢는 量的 및 質的인 機能擴大로 나아갈 것이 確實視 된다. 量的 擴大는 需要增大의 自然的 現象과 새로운 需要의 發生으로 인해 일어 날 것이고 質的 擴大는 產業構造의 高度化와 國民福祉에 대한 期待向上에 의해 나타날 것이다. 또한 中央政府가 가진 權限과 機能의 地方移壤에 의한 分權化에 따라 地方行政이 다루어야 할 範域은 넓어지게 될 것이다.

地方行政의 主體가 되는 地方住民 즉 國民의 活動範圍가 擴大되고 地方行政에의 參與機會가 많아지며 生活向上의 期待水準이 높아지게 될 것이며 이로 인한 地方行政의 폭은 넓어지고 負荷量은 커지게 될 것이며 外部로 부터의 作用은 더욱 加重될 것으로 展望된다.

이와 같은 行政與件의 變化는 地方行政의 實體를 결코 한 자리에 묶어주지는 않을 것이며 또 묶어 두어서도 안될 것이다. 與件의 變化와 병행 내지 앞서서 地方行政이 成長해 나가기 위해서는 적어도 세가지 측면에서의 發展의 變化가 있어야 할 것이다. 첫째는 對應態勢의 強化이다. 行政의 外的 與件과 內的要因의 變化에 올바르게 對處하고 能動的으로 受容 함으로써 行政의 方向을 바람직하게 이끌어 갈 수 있는 行政體制를 갖추어 나가야 할 것이다. 둘째는 發展能力의 제고이다. 社會變動을 올바르게 誘導하고 地域發展을 바람직하게 촉진하며 住民意思를 健全한 方向으로 收歛시켜 나가기 위해서는 地方行政機關의 能力이 그만큼 發展해 나가야 할 것이다. 셋째는 行政姿勢의 確立이다. 正義로운 생활과 公平한 행정과 調和스러운 人間關係를 유지함으로써 國民으로 부터 信賴를 높이는 姿勢를 갖추어야 한다.

이와 같은 地方行政의 發展의 變化야말로 地方行政을 刷新시키는 기본이 되는 것이며 이러한 刷新이 없이는 地方行政의 健全한 成長과 地域發展의 새로운 具現은 期待하기 어려울 것이다.

#### V. 地方行政의 成長 發展의 沮害要因

##### 1. 政治的 要因

오랫동안의 中央集權의 政治體制는 地方行政의 發展機會를 逸失시켜 왔다. 李朝時代까지의 王權體制, 日帝時代의 植民政策, 解放以後의 中央集權體制는 地方行政을 단순한 一線行政으로 다루어 왔으며 地方行政이 發展할 수 있는 制度的 裝置를 마련하지 못했던 것이다.

政治活動의 무대가 中央이었고 중요한 政治的 決定이 모두 中央에서만 이루어짐에 따라 地方單位에서의 政治的 基盤이 造成될 餘地가 없었으며, 이로 인한 地方住民의 政治的 訓練機

會는 매우 희박했던 것이다.

또한 政治過程의 不合理과 政治家들의 無定見한 政治行態는 國民들에게 不信感과 反撥心을 심어주었고 政治에 대한 歪曲된 觀念을 뿌리깊게 固定化 시켜 왔다. 政治와 行政이 실제에 있어 결코 分離될 수 없는 것으로 健全치 못한 政治行態속에서 行政만의 건전한 성장이 이루어질 수 없으며 地方行政의 分野에서는 더우기 어려운 것이다.<sup>4)</sup>

## 2. 行政的 要因

地方行政의 成長·發展을 阻害하고 있는 行政的 側面에서의 制度的 要因으로서는 먼저 中央↔地方間 機能配分의 模糊性을 들 수 있다. 地方自治團體의 固有事務와 國家委任事務의 限界가 明確하게 설정되어 있지 않고, 이에 따라 財源의 배분과 責任-義務의 분담이 모호하게 되어 있어 地方行政에 대한 中央政府의 統制와 關與가 무한정으로 開放되어 있는 실정이다. 이것은 國家의 上意下達과 地方行政의 全國的 劃一化에는 크게 기여하고 있지만 地域의 人 特性和 具體的 與件의 바탕위에서 內實있는 地方行政의 발전에는 별로 공헌하지 못한 條行政의 形式的 硬直化만을 초래하게 되는 것이다.

制度的 側面에서의 또 하나 阻害要因은 地方財政의 貧困에 있다. 財政의 부족이라는 문제는 비단 어제 오늘의 것이 아니고 또한 地方政府 뿐만 아니라 國家全體의 어려움이기도 하지만 內外的인 영향을 받는 地方財政의 경우는 그 심각성이 더 확대되고 있다. 地方財政의 貧困現象은 財政需要에 뒤따르지 못하는 財政供給의 미약성에 의해 야기되며 이러한 財源의 不足은 크게 地域經濟의 취약과 國家中心의 財政體系로 인한 결과인 것이다. 地方財政의 不足은 歲入 및 歲出構造의 健全性을 저해하고 地域住民의 合意에 의한 自主的 地方發展을 制約하게 된다.

다음은 地方行政의 階層 및 區域上의 問題이다. 좁은 國土에 너무 많은 階層體系로 인해 行政의 迅速과 意思傳達의 원활이 저해되고 與件變化에 符合되지 않은 行政區域의 폐지는 行政能率과 開發效果 및 住民便宜를 低下시키고 있다. 지나친 傳統性的 重視와 政治的 利害性의 고집으로 인해 階層 및 區域調整의 필요성은 강조만 되어온 채 실현의 可能性은 약화되 왔던 것이다.

行政機構 및 法令上의 不合理도 地方行政의 成長·發展을 크게 저해하고 있다. 機構·組織面에서의 機能重複에 의한 行政의 二元化, 새로운 行政需要에 부응하지 못한 組織의 침체성, 人力管理의 非科學化, 그리고 法令上의 重複, 번잡, 非現實性, 中央集權性, 相互矛盾性 등의 문제들은 地方行政의 운영을 어렵게 하고 創意的 發展을 더더게 하는 작용을 하게 된다.

한편 公務員들의 上部指向의이고 即興的이며 安易하고 踏襲的인 思考와 行態 또한 地方行

4) 大韓地方行政共濟會 地方行政, 81/7, 地方行政의 刷新課題(金安濟) pp.22~25.

政의 發展을 저해하고 있으며 住民으로 부터의 不信과 距離感을 造成하는 要因이 되고 있다. 이는 勿論 公務員만의 잘못은 아니며 權限委任의 부진과 報酬水準의 저위 및 公務員地位의 不安定성과 같은 制度的 裝置의 미흡에도 큰 책임이 있다고 하겠으나 國民위에 君臨하려는 자세나 外形的인 形式爲主의 態度 등은 行政의 健全한 風土를 해치는 고질적인 惡弊들이다.

### 3. 經濟·社會的 要因

地方行政의 成長과 發展을 저해하는 經濟的 및 社會的 要因은 여러가지가 있으나 그 가운데 核心的인 것으로는 經濟與件과 人口移動 및 住民行態의 측면에서 그 要因을 찾을 수 있다.

地方單位에서 經濟的 脆弱은 規模의 영세성과 構造의 不健全성에 연유되며 이러한 地方經濟의 脆弱은 就業機會의 擴大와 住民所得의 向上을 制約할 뿐만 아니라 地方財政의 긴장도 어렵게 하고 있다. 地方行政이 產業 특히 農業行政과 一時的 救護行政에 置重함으로써 恒久的인 開發 및 福祉基盤을 造成하는데 소홀해 질 수 밖에 없는 이유가 바로 이러한 地方經濟의 脆弱성에 있는 것이다.

都市人口의 增加와 農村人口의 減少로 특색지워지는 우리나라의 人口移動은 經濟性과 便宜性을 추구하는 自然的이고도 不可避한 社會現象이지만 이로 인한 大都市의 過密化와 農村地域의 過疎化는 行政需要의 變化를 不安定하게 만들며 質的 特性을 不規則하게 만들므로써 行政의 計劃的 展開을 어렵게 하고 行政的 및 財政的 需給이 均衡化를 저해하고 있는 것이다. 人口가 지나치게 集中되는 地域은 公共의 「서비스」를 훨씬 증가하는 社會的 需要로 인하여 住居 및 便益施設의 심한 不足現象을 초래하고 人口가 減少하고 있는 地域은 이와 同行한 經濟的 萎縮으로 인해 성장의 침체에 直面함으로써 어느 경우나 安定된 基盤위에서 장기적인 「비전」을 가지고 計劃된 變化를 發展적으로 誘導하고자 하는 地方行政의 戰略에 어려움을 주고 있다.

地方住民의 行態 곧 住民의 思考方式과 行動樣式은 地方行政의 發展的 展開에 絕對的 影響을 주게 되는 중요한 요소이다. 政府에 대한 지나친 期待感과 依持心은 地方의 自主的 發展을 저해하며, 한편 地方行政에 대한 無關心이나 惡意的 批判은 地方政府의 뿌리없는 形式行政이나 對話없는 獨走만을 조장하게 된다. 住民의 地方行政에의 形式的 參與와 둘러리式的 同意는 住民으로 하여금 行政에 대한 회의와 혐오의 감정을 갖도록 하고 일부 특수한 극소수의 住民만이 地方政府에 密着되는 경우에는 行政의 方向을 자칫 全體住民의 意圖와는 동떨어지게 유도할 가능성이 있다. 住民 및 住民集團의 지나친 利己的 我執은 公益을 指向하는 地方行政의 發展을 저해하고 나아가서 地域의 건전한 成長을 가로 막는 결과가 된다.<sup>5)</sup>

5) 前掲書, pp.25~27.



#### 4. 沮害要因의 是正方案

地方行政의 健全한 成長과 發展을 沮害하는 諸要因은 과감히 제거되고 시정되어야 한다. 그러나 이러한 沮害要因의 시정에는 많은 制約이 가로놓여 있고 상당기간의 混亂이 뒤따르게 되므로 內的 및 外的인 모든 變數와의 관계를 충분히 검토하여 시행되어야 할 것이다.

沮害要因의 시정은 먼저 制度改革으로 부터 시작되어야 한다. 그것은 行政의 규모가 크고 構造가 複雜해짐에 따라 共通의 原理와 規範에 의한 制度化가 불가피해지며, 變化를 計劃의 인 方向으로 유도하는 準據가 必要하기 때문이다. 地方行政의 成長과 發展을 위한 制度改革으로서는 무엇보다 먼저 中央과 地方間의 權限 내지 機能의 分擔을 재조정하여 明白히 界限界를 규정하는 것이다. 國民의 全體 活動가운데 公共部門이 담당해야 할 최소한의 영역을 설정한 다음에 이것을 다시 中央政府와 地方政府에 適切히 配分해야 한다. 우리 의 現實에서 遵守해야 할 配分의 原則은 점진적 分權化의 追求이다. 國家的 次元의 機能( 國家保衛와 經濟成長・ 社會安定의 基調를 확보하기 위한 行政)을 제외하고는 大部分을 各 自治團體로 하여금 담당케 함으로써 權限과 責任의 일치위에서 自主의이고 創意的인 地方行政이 이루어지게 해야 할 것이다.

機能配分의 재조정과 아울러 이에 相應하는 財源의 재조정도 동시에 이루어져야 한다. 國稅와 地方稅의 조정, 補助金支給界限의 명확화, 地方交付稅率의 法定化 등은 기능재조정과 함께 이루어져야 할 課題들이다. 또한 地方行政의 階層과 區域 및 組織・人力도 行政의 能率性과 開發의 經濟性 및 住民의 便宜性을 調和있게 제고하는 方向으로 改編되어야 할 것이다. 새로운 環境變化에 能動的으로 대처할 뿐만 아니라 發展의 軌道를 올바른 方向으로 유도해 갈 수 있는 能力을 갖추기 위해서는 이러한 構造的 整備가 무엇보다도 先行되어야 하겠다.

制度的 改革에서 또 하나 중요한 것은 公務員地位의 確立이다. 公務員은 組織이란 自動車에 國民이란 乘客을 태우고 財政이란 기름을 사용하여 目標하는 地點을 향해 迅速하고 安全하게 運行하는 運轉士이다. 公務員의 地位가 確立되어 있지 못하면 安定도 發展도 刷新도 期待하기 어렵다. 公務員 地位의 確立을 위한 基本的 要件은 報酬와 人事이다. 보수 의 適正線 確保와 人事의 公正性 및 合理性 유지는 公務員의 士氣와 業務姿勢에 直接的 影響을 주고 行政의 刷新과 發展을 유도하는 중요한 작용을 한다.

각종 法規의 整備 또한 행정 의 刷新을 위해 반드시 이루어져야 할 조치이다. 특히 民願事務의 간소화, 상호모순 내지 중복의 시정, 住民福祉의 증진, 불필요 내지 과중한 規制의 완화 등의 原則에 따른 改正와 統廢합 및 制定은 지나친 전통에 집착치 말고 과감히 조치되어야 하겠다.

制度的改革과 더불어 반드시 改善되어야 할 것은 制度的 運營管理方式 이다. 制度와 組織이 아무리 잘 되어 있어도 이의 運用이 잘못되면 所期의 成果를 얻을 수 없게 된다. 지나친 形式을 탈피하여 內實을 지향해야 하고 上部의 취향만을 추종하는 姿勢로부터 住民의 便宜를 높여주는 方向으로 전환되어야 하며, 卽効만을 겨냥한 短見의이고 拙速의인 行政을 止揚하여 보다 根本的이고 長期的인 안목의 行政을 전개해 나가야 할 것이다. 이러한 行政風土는 地方 보다 中央이, 下位職 보다 上位職의 노력에 의해 조성되는 것이므로 政策의 수립으로부터 結果의 評價에 이르는 行政的 過程과 人事行政의 조치단계에 있어 上位機關의 자세부터 건전하고도 刷新的인 方向으로 是正되 나가야 하겠다. 國家機能이 制度上으로는 地方에 委任되더라도 實際 運營에 있어서는 완전 위임이 되지 않은 채 中央의 눈치를 보고 때로는 內諾을 받는 事例가 많다. 思考와 行動의 果敢한 變換이 있어야 하겠다.

國民의 地方行政에 대한 자세 또한 올바르게 정립되어야 한다. 적극적 참여와 건전한 批判을 통해 公共行政을 자기들 것으로 地域化하고 土着化해야 한다. 격의없는 對話와 生産的인 討論을 통해 調整과 協同의 분위기를 조성하고 선의의 牽制와 건설적인 督察을 통해 相互 補完의 관계를 공고히 하는 분위기가 확립되어야 할 것이다. 國民의 바람직한 對政府姿勢는 國民의 行政에 대한 올바른 理解와 건전한 認識에서 연유되며, 이러한 國民의 理解와 認識은 國民 모두의 資質向上과 더불어 政府當局의 진실된 行政態度로 부터 제고될 수 있는 것이다.<sup>6)</sup>

## VI. 地方自治制 實施를 위한 準備와 정당의 役割

地方自治制를 實施하기 위해서는 그 受容條件을 갖추어야 한다. 그러나 受容條件은 스스로 무르익는 것이 아니라 마련해야 하는 것이지만 이미 그것은 成熟해 있다. 따라서 受容條件中 첫째는 地方自治에 대한 住民의 意識水準으로 이는 教育의 向上으로 이미 地方自治制를 充分히 運營할 수 있는 自立段階에 到達하였다. 그러므로 地方自治制가 民度때문에 實施되지 못하고 있는 것은 아니다. 둘째로 一般적으로 舉論되고 있는 地方財政自立度를 問題삼고 있으나 이것은 現在의 不合理한 財政制度 및 稅制 등을 改善하면 相當幅으로 地方財政도 改善될 수 있는 것이다.

이제 地方自治制度를 實施하기 위해서 우리가 해야 할 일은 늦어도 84年 以內로 全面的인 地方自治制實施를 前提로 하여 첫째 國會에 地方自治制를 實施하는데 必要한 共同機構를 設置하여 一切의 準備를 共同으로 推進함으로써 地方自治를 둘러싼 與野의 政爭止揚은 勿論 地方自治制 問題가 政爭의 道具化하는 것을 防止하여야 하며, 둘째 行政府와 地方自治團體는 地方自治團體의 固有한 行政業務處理에 必要한 經常費用은 地方自治團體가 自擔할 수 있도록

6) 前掲書, pp.27~29.

現在의 地方行政機構를 合理的으로 再編 縮少하여 一般經費를 大幅 節減하는 한편 國家의 委任事務와 國土開發法 工業配置法 등에 의한 開發投資財源은 그 金額을 國庫의 負擔으로 充當해야 한다.

세계 特히 地方財政의 自立度を 提高하기 위하여 1972年 8·3措置에 의해서 凍結된 地方財政交付金の 法定交付率을 8·3措置 以前으로 還元함으로써 現在 中央과 地方間의 稅源配分率 89%對 11%를 大幅 緩和改善하는 한편 現 地方稅制도 根本的으로 再檢討하여 이를 改善해야 한다. 또한 地方自治團體의 財政權에 관한 規定에 의해서 地方自治團體는 合理的인 方法으로 所要經費를 調達할 수 있으므로 이것도 아울러 檢討되어야 한다.

특히 우리나라의 地方財政의 中央集權化는 그 規模나 內容에 있어서 많은 問題가 있다. 따라서 거의 모든 稅源이 中央財政에 偏重됨으로써 그 餘波는 地方財政을 壓迫하는 決定的 要因으로 作用하고 있는데 日本의 경우에는 中央財政에 대한 地方財政의 比率는 92.6%인데 比하여 우리나라의 그것은 40.1%(81年)에 不過하다. 이것은 우리나라의 政府財政이 얼마나 中央集權的이나 하는 것을 立證하는 證據이기도 하다. 따라서 우리들의 努力如何에 따라 地方財政을 改善할 餘地는 많이 남아 있다. 바로 이러한 것이 政黨人들이 하지 않으면 안될 일들이다.<sup>7)</sup>

## VII. 結 論

行政은 不斷히 刷新돼 나가야 한다. 刷新이 없는 行政은 浸滯와 落後의 軌道를 벗어날 수 없으며 創造와 發展의 機會를 잃어버리게 된다. 그러나 한편 지나친 變革은 政策의 斷切과 行政의 無秩序 및 社會의 混亂을 招來함으로써 傳統的 體系의 基盤을 弱화시킬 可能性이 있다. 여기에 行政刷新의 어려움이 있고 制約이 있는 것이다. 또한 하나의 刷新이나 是正은 다른 部門의 問題를 惹起시키는 逆作用을 함으로 效果의 綜合的 검토위에서 刷新의 戰略이 모색되어야 한다.

地方自治制度는 어떠한 制度나 措置와도 代置할 수도 바꿀 수도 없는 制度이기 때문에 地方自治에 관한 限 與野가 있을 수 없고 黨利 黨略으로 政爭의 道具가 될 수 없다는 것을 거듭 強調한다. 오직 前述한 바와 같이 爲政者들이 共同으로 努力하여 實行하는 일만이 課題로 남아 있다.

中央集權體制를 固守하고 地方自治制度를 實施할 수 없어서 留保해야만 하고 그것이 正當化될 수 있는 경우란 오직 政局에 異常이 있거나 그 밖에 內憂外患이 겹치는 경우 뿐이다. 따라서 이러한 경우를 除外하고는 地方自治制實施를 留保한다는 것은 民主主義의 定着이라는

7) 大韓民國 國會報 第11輯 趙鍾益, 「地方自治의 早速實施를 促求함」 p.54.

기치를 드높이 들고 있는 第五共和國의 理念上으로도 許容되지 않는다고 해야 할 것이다. 그 뿐만이 아니라 「民主主義의 定着化」를 갈망하고 있는 全體 國民들은 地方自治制의 實施만이 行政적으로나 政治적으로 「民主主義의 土着化」란 理念的 目標 具現에 進一步하게 되리라는 것으로 確信하고 있는 것이다.

그럼으로 우리들은 지금부터라도 國會를 中心으로 하여 超黨적으로 地方自治制의 實施를 위한 모든 準備를 갖추어 나감으로써 國民에게 信賴받는 國會를 만들고 國民의 和合을 기하여 第五共和國은 民主主義를 定着시키고 現行 憲法의 理想으로 삼고 있는 民主 福祉 正義의 實現이 可能하게 될 것이며 名實相符하는 福祉國家는 建設될 것이라고 確信하는 바이다.

특히 과거의 維新憲法이 祖國統一이 될 때까지 地方議會는 構成하지 않는다고 못박아 버린 데 비해 現行憲法이 政治勢力間의 절충여하에 따라서 그 實施時期를 앞당길 수 있는 길을 터 놓았을 뿐 아니라 政府·與黨이 이 問題에 대한 接近姿勢가 진지하고 積極적인 것은 期待할 만 하다.

政府樹立 이듬해인 1949년에 시작된 地方自治制는 그것이 政略的 意圖에서 태어난 기형이었다. 拔萃改憲 등 政治波動으로 國會가 시끄럽자 當時의 政府는 對國會 견제策의 하나로 各 道 府 廳의 地方議會를 구성시켜 政略적으로 十分 活用했다. 民主黨 政權下에서 밑으로는 邑面長에서 道知事에 이르기까지 直選하였고 各 道 府 廳의 地方議會도 구성 名實相符한 地方自治를 실시했으나 아무런 준비나 與件의 成熟도 없이 실시된 이때의 여러가지 副作用이 두고두고 與黨에 의한 實施忌避의 口實이 되었음은 다 아는 周知의 事實이다.

흔히 지적 되어온 바에 따르면 이 制度의 短點은 財政基盤의 취약, 行政의 比能率, 주민들의 參與意識 不足 등이다. 그러나 이제 政治적인 與件은 말할 것도 없고 經濟的·社會的 與件도 크게 달라졌다. 地方財政問題만 해도 自立度가 80% 이상 되는 곳이 8개市며 특히 서울·釜山·大邱·仁川 등 4개 특별 및 직할시의 財政自立度는 88.9%에서 96.2%에 이른다.

더우기 서울의 豫算規模는 8천 7백 44억원 釜山은 2천 4백 93억원 이다. 이처럼 방대한 예산을 次上級行政機關의 審議만으로 確定 짓는다는 것은 衡平의 原理에도 맞지 않는다.

방대한 地方稅를 거두어 들이면서 納稅者의 同意없이 예산을 꾸미고 집행한다는 것은 「代表없이 課稅치 못한다」는 近代國家의 大原則을 어기는 일이다. 高等教育의 擴充으로 民度가 높아지고 자기고장의 발전에 대한 觀心도 높아진 오늘날 住民들의 參與意識 不足은 그다지 걱정할 일은 아닐 것이다.

地方自治에 관한한 이제 남은 문제는 實施時期와 具體적인 實施方法인 것이다. 빠르면 83년에 몇군데 市議會가 구성될 것이란 展望이 서기도 하지만 地方自治團體長의 任命選出與否 地方議會의 構成方法과 議員定數 등 具體적인 狀況에 들어가면 與野의 意見이 엇갈릴 素地가

없지 않다.

우리는 夜禁解除에서 與野가 보인 훌륭한 協調姿勢를 記憶한다. 政治的 妥結이란 自己의 立場만을 固執하지 않고 서로가 한발씩 양보하면 쉽사리 이룩될 수 있다는 先例를 거기서 보았다.

英國의 「제임즈·브라이스」卿이 「地方自治는 民主主義의 原泉일뿐 아니라 그 學校다」라는 말을 우리들은 鑑 삼아서 地方自治制度란 民主政治의 裝飾物이 아니며 議會와 함께 民主政治의 骨幹이다. 與野는 夜禁解除때 보인 互讓精神을 다시한번 살려서 20餘년을 끌어온 課題는 宿題를 가능한한 早速히 풀어주기 바란다.

이길만이 第五共和國의 國政目標인 民主政治의 定着, 奉仕行政의 具現, 國家安保의 強化 등 所期의 目標를 達成하는 지름길임을 爲政者를 비롯해서 모든 國民이 거듭 自覺自省해야 할 것이다.<sup>8)</sup>

紙面上的의 制約도 있고해서 以上 本稿에서는 地方自治의 早速한 實施를 위한 考察에서 概略的인 諸般問題에 대해서만 略述하고 다음 期會에 地方自治의 實施에 관한 具體的인 施行問題에 言及코져 한다.

8) 中央日報 1981.11.24/2面 地方自治制 段階的 實現)

- Summary -

**A Survey on the Existing Constitution and  
the Local Autonomy System for Its Early Enforcement**

Kowang-taik Kim

The existing Constitution of Republic of Korea adopts the local autonomy system as a constitutional one. Nevertheless, the autonomy system is not put in force as yet.

The main obstructive factor to its enforcement has been thought to lie in the difficulties in putting the local finances on the firm basis; however, such a financial obstacle is removed nowadays; in addition, any other social, economic problems, which in the past are regarded as the main obstacles to its enforcement, are thought to be solved. Therefore, we can no more find out any other good and sufficient reason for the reservation of its enforcement.

Now, in order to attain the goals of the national government, that is, "the establishment of democratic politics," "the realization of welfare administration," and "the strengthening of national security," there is no other way but to put in force, as soon as possible, the local autonomy system, which is the roots of democracy. Only when the local autonomy system is put in force, I am sure, the reliable government from the people will be set up, the constitutional politics of the government will be followed by the people, and national harmony can be established.