

濟州道 地方自治의 背景과 方向

趙 文 富 *

目 次	
I. 序 論	II. 濟州道 地方自治의 背景
III. 濟州道 地方自治의 方向	IV. 結 論

I. 序 論

地方自治의 背景과 方向을 考察함에 있어서는 먼저 地方自治를 어떻게 보느냐는 觀點을 定立할 必要가 있다. 왜 그러냐하면 올바른 地方自治의 基盤과 모델을 設定하고 이를 土臺로 하여 中央과 地方과의 關係 및 住民과 地方自治團體와의 關係를 定立해 나가기 위한 前提로서의 背景과 方向을 考察하려는 것이기 때문이다. 地方自治를 考察하는 觀點은 大略 세가지로 要約해 볼 수 있다.

첫째는 民主主義를 위한 國民學校라는 것이다.¹⁾

Tocqueville은 <美國의 民主主義> (1835-40)에서 “自由로운 國民의 힘이 머무는 곳은 自治體이다. 自治的인 制度의 自由에 대한 關係는 國民學校가 學問에 대해서 갖는 關係와 같다. 自治的인 制度는 國民의 손이 닿는 곳에 自由를 두게 하며, 國民으로 하여금 그 手中에 두어진 自由를 平和的으로 行使하는 方法을 익히게 하여 自由의 行使方法을 熟達하게 한다.”고 하였다. 이는 美國의 民主主義가 地方自治를 土臺로 하여 發展하고 있는 것을 말하고 있는 것이지만, 同時에 國民의 힘을 發揮하도록 하기 위한 制度가 地方自治制임을 말하고 있는 것이다. 그러나 最近에 이르러서는 地方自治가 民主主義를 위한 國民學校일 뿐만 아니라 大學校가 된다고 하는 傾向이 있다.²⁾ 이러한 理論들은 民主主義가 發達하고 國民의 力量이 發揮되어 國民이 幸福해지고

* 法政大學 行政學科 教授

1) Tocqueville, Alexis de, *De la démocratie en Amérique*, Tome I (Paris : Editions Gallimard, 1961).

2) 宮本憲一, 地方自治의 歷史と展望, 自治體研究社, 1986. p. 14.

國家가 發展하는 나라에는 그 基盤에 地方自治制가 發達하고 있다는 歷史的 事實이 地方自治制와 國利民福間에 因果關係가 成立한다는 論理를 實證的으로 立證하는 것이라 하겠다. 따라서 地方自治를 통해서 民主主義의 訓練을 쌓고 民主主義를 통해서 自由롭게 國民의 力量을 發揮하도록 함으로써 國民의 幸福과 國家 發展을 이룩한다는 것이다. 이러한 理論的 傾向은 英美에서 發展한 住民自治에 土臺를 두고 있는 것이라 할 수 있다.

둘째는 統治構造的 觀點으로서 組織法論的 見地에서 보는 것이다.³⁾

이러한 觀點에 立脚한 地方自治論은 地方自治團體를 國家의 統治機構로 보아 國家와 地方自治團體 間에 權限을 分配하고 行政事務를 効率的으로 配分 擔當하도록 하여 國家의 統治를 効率化하자는 데서 地方自治를 必要로 한다는 것이다. 따라서 이러한 理論은 憲法에 規定된 地方自治의 規定에 따라 地方自治團體를 어떻게 組織하며, 어느 程度의 統治權을 地方自治團體에 賦與하느냐는 것이 主要한 關心對象이 된다. 그래서 地方自治團體의 組織과 權限을 法으로 定하고 이 法에 따라 地方自治를 實施하는 것이 地方에 대한 國家의 統治方法으로 適合하다는 것이다. 이러한 理論에서는 住民과 地方自治團體의 關係보다도 中央과 地方과의 關係에 보다 力點을 두게 되며, 住民의 地方自治에의 參與를 規定하는 境遇에도 住民의 權利保障이라는 側面보다도 統治의 手段이라는 側面을 優先 考慮하게 된다. 이러한 觀點에 立脚한 理論은 大陸系 國家에서 發達한 團體自治에 土臺를 두고 있는 것이며, 우리나라의 理論的 傾向도 이와 같은 性格이 짙다고 볼 수 있다.

셋째는 地方自治를 生活權을 確立하는 理念으로 보는 觀點인 것이다.⁴⁾

地方自治는 元來 統治構造的 概念으로 始作된 것이라기보다는 오히려 人權保障의 必要에서, 혹은 生活權을 伸張 維持하기 위해서 만들어진 制度的 概念이라는 것이다. 다시 말해서 地方自治는 國家權力이 誕生된 後에 그 統治構造的 組織內에서의 集權이나 分權이나를 決定하는 것이 아니라, 그 以前에 人間이 社會를 形成하면서 必然的으로 갖추어 왔던 社會的 生活手段으로서의 共同性인 自治의 智慧로부터 出發한 것이라고 보는 것이다. 生命력을 가진 人間은 그 生命력을 支撐하기 위해서 生活하는 것이며, 그 生活은 地域社會에서 住民들과 더불어 營爲해 나간다. 住民들 사이에서 政治, 經濟, 社會, 文化的 諸關係를 맺어 生命과 生活을 지키며 發展시켜 나간다. 地方自治에 있어서의 自治權은 住民의 生命權에 根據한 主權者로서의 權利인 것이고, 地方自治團體는 이러한 住民의 權利의 一部를 信託받은 것에 不過한 것이며, 統治權으로서의 國家權力도 여기에 根據한 것이라고 한다. 最近의 憲法學者⁵⁾나 行政法學者들⁶⁾ 中에는 基本權 概

3) Ibid., pp. 13~18.

4) Ibid., pp. 11~16.

5) 兪哲洙, 憲法學概論, 博英社, 1990, pp. 222~224.

6) B. Schwartz는 "國民의 自由와 政治的 權力分立은...이 原則들은 國家의 上位에 있다"고 하고

念을 國家以前的 것으로 보는 傾向이 많아지고 있다. 그래서 憲法上的의 統治機構도 人權保障을 위한 것이라고 한다. 生活權의 具體的 內容이 地域에 따라서 다르며, 日常生活의 問題와 關聯해서 保障하여야 한다는 그 政治的 權利가 地方自治라는 것이다.⁷⁾

이상과 같은 세가지 觀點 中에서 우리의 立場을 보면, 첫째의 觀點에서는 民主主義 訓練을 받아보지 못한 背景에서 앞으로 民主主義 訓練을 받아야 할 것이며, 둘째의 觀點에 立脚한 地方自治의 觀念이 通念化 되어 있다고 할 수 있으나, 그것마저도 實踐한 經驗이 日淺하다. 셋째의 觀點에 立脚한 地方自治가 바람직 하나 오랫동안 中央集權主義體制의 背景下에 있어왔기 때문에 住民으로서의 基本權 觀念이 形成되지 못하였다. 앞으로 地方自治를 實施해 나가면서 住民의 基本權 觀念을 定着시켜 나가야 할 것이다. 따라서 本稿에서는 이러한 點에 留意하여 理論을 展開해 나갈까 한다.

II. 濟州道 地方自治의 背景

1. 政治史的 背景

獨立된 耽羅國으로 내려오던 濟州道는 西紀 498(百濟 東城王 20)年부터 그 屬國이 되었다.⁸⁾ 以後 統一新羅時代에는 新羅의 屬國이 되었다가, 西紀 1105(高麗 肅宗 10)年에 高麗의 屬領이 되었다. 이때부터 濟州道는 耽羅郡이라는 高麗의 1個 地方行政區域이 되었다.⁹⁾ 西紀 1270(高麗 元宗 11)年에 三別抄가 蒙古에 抵抗하기 위하여 耽羅에 들어왔는데, 三別抄를 討平한 元은 1273(高麗 元宗 14)年에 耽羅에 招討司를 設置함으로써 1367(高麗 恭愍王 16)年 耽羅를 高麗에 返換할때¹⁰⁾까지 耽羅는 94年間이나 蒙古의 支配를 받게 되었다. 1229(高麗 高宗 16)年頃 耽羅를 濟州로 고쳐 부르게 되었다.

1416(朝鮮 太宗 16)年에 濟州牧外에 大靜縣과 旌義縣을 設置했다.¹¹⁾ 1224~1509年間に 日本의 海賊이 頻繁하게 侵犯하였기 때문에¹²⁾ 이에 대한 對備를 하기 위하여, 城, 鎮 등 防禦施設

있다. Schwartz, Bernard, Law and the Executive in Britain, 1949. 金道昶, 行政法論(上) 靑雲社, 1989, p.117. 日本의 田村稅一 教授 등은 統治機構의 法的 地位가 人權保障을 위하여 存在하는 것이라고 한다. <地方自治學을學ぶ> 有斐閣選書, 1982, p.3.

7) 宮本憲一, op. cit., p.16.

8) 吳南三外, <濟州道> (國立地理院, 韓國地誌—地方篇 IV, 1986), p.437.

9) 濟州道, 濟州道誌(上), 1982, p.52.

10) Ibid., p.53.

11) Ibid., pp.108~109.

12) Ibid., pp.149~151.

을 築造하고 運兵整備를 하였다. 朝鮮時代에는 馬匹과 柑橘 등 많은 貢物을 바쳐야 했으며, 韓末에는 三政紊亂, 支配層의 農民搾取, 官弊, 災害 등이 甚하여 生活苦가 이루말할 수 없었으며 견디다 못한 農漁民이 反亂을 일으키기도 하였다. 朝鮮朝 中期부터 일어나기 始作한 黨派싸움으로 因하여 많은 선비들이 流配되어 오게 됨으로서 學問과 藝術뿐만 아니라 그 精神을 이어받게 되었다.

韓末 開國 以後에는 日本 漁民의 濟州島近海 侵犯에 대한 島民의 抗擧가 있었으며, 金錫允, 高仕訓 등의 義兵 活動도 있었다.¹³⁾ 韓日合併 以後에는 獨立軍을 위한 軍資金 募金運動, 海女蜂起 事件, 朝天里 獨立萬歲 運動 등 抗日運動이 있었다. 日帝 植民地 政府는 1914년에 大靜, 旌義, 두 郡을 廢止하여 濟州郡에 合併하고, 1915년에 郡을 島로 고쳐 島司를 두었다.¹⁴⁾ 日本人들은 漁場의 獨占, 漢拏山의 표고 栽培, 森林造林, 溫州 밀갈 栽培 등을 통하여 모든 利權을 빼앗았고, 이와 對照的으로 島民은 日本의 勞動市場으로 떠나게 되었다.¹⁵⁾

解放以後 制度整備로 1946年 8月 1日 島가 道로 昇格되면서 道制를 實施하게 되었다. 1948年 4月 3日 4·3事件이 일어나 많은 被害가 發生되는 가운데 1950年 6·25事變이 發生하여 受難의 歷史가 거듭되었다. 1949년에 制定된 地方自治法에 따라 1952年 5月 10日의 地方議會議員選舉를 始發로 地方自治가 實施되게 되었다. 1961年 5·16軍事革命이 일어나 革命政府가 地方議會를 解散시키고 地方自治를 中止시킨 以來 지금까지도 地方自治는 實施되지 못하고 있다. 1960年 4·19革命以後 樹立된 第2共和國의 民主黨政府가 理想的인 民主政治를 實施하려 했으나 飢餓와 混亂의 現實은 強力한 軍事政府를 出帆시키면서 地方自治를 歷史上 中斷시키도록 하고 말았다. 以後 第3共和國의 大統領制는 強力한 中央集權主義體制下에 地方에 君臨하며 地域을 開發하려 했고, 第4共和國의 維新體制는 보다 強力한 中央集權主義體制를 갖추어 重化學工業을 育成하려 했다. 物量的 經濟成長의 成果는 認定되나 政治發展을 위해서는 오히려 沈滯期가 되어 버렸음을 否認할 수가 없다. 第5共和國의 大統領制는 維新體制보다 多少 民主化 되었다고 하나 實際上 強力한 中央集權主義 體制임에는 別로 다를 바가 없었다.

우리 住民들은 劣惡한 地方自治의 基盤위에서 10年 동안 그나마도 形式的인 地方自治의 經驗 밖에 갖지 못하다가 30年 동안이나 전혀 地方自治를 經驗하지 못한 채 中央集權主義 體制下에서 만 살아왔다. 따라서 地方自治를 통하여 民主主義 訓練을 받을 機會를 갖지 못하였고, 自治的인 生活를 통해서 基本權을 享有하고 伸張시키며 保障받을 機會도 갖지 못하였다.

13) Ibid., pp. 383~384.

14) Ibid., p. 385.

15) 吳南三外, op. cit., p. 433.

2. 地方自治의 背景

1) 地方自治史的 背景

(1) 地方自治制 實施以前

우리나라에 地方自治制가 實施되기 始作한 것은 1952年 부터이나 그 以前에도 地方自治와 關係가 있는 類似한 制度가 있었는지에 대해서 알아보기로 한다.

朝鮮朝時代에 守令의 諮問機關인 鄉廳의 長을 座首라 하였는데, 이 座首를 돕는 別監을 年齡이 높고 德望있는 者 中에서 住民들이 選出하여 推薦하고 首令이 任命하는 鄉廳制度가 있었으나, 住民이 薦舉한다는 것 이외에는 別로 地方自治의 機能을 다하지 못하였다.¹⁶⁾ 注目할만한 것은, 朝鮮朝中期 以後 地方의 兩班 土豪 儒林 등의 上流階級에 의하여 展開된 鄉約制度인 것이다. 鄉約이란 元來 同鄉隣里의 사람들이 一種의 組合을 만들어 組合相互間의 勸善懲惡과 相扶相助를 위하여 協定한 規約인데, 그 中 가장 有名한 李栗谷의 鄉約은 宋나라 呂氏鄉約의 4대綱目 즉 德業相權, 過失相規, 禮俗相交, 患難相恤 등을 基本으로 한 것으로서, 이렇게 作成한 規約을 李栗谷은 書院에서 講述하는 同時에 社會教化에 盡力하였다. 鄉約制度의 4大綱領은 다음과 같다.

- (1) 地方住民들로 하여금 일을 열심히 하게 한다.
- (2) 相互間의 短點을 批判 警告하여 住民個人의 弱點을 改善할 수 있게 한다.
- (3) 儒敎倫理에 의하여 政治社會生活을 바르게 한다.
- (4) 患難時에 隣保相助한다.

鄉村의 自治規約으로서의 이러한 鄉約制度는 李滉 등 明賢의 影響力으로¹⁷⁾ 地方에 따라 盛行을 보기도 하였으나, 實際에 있어서는 常民의 呼應을 얻지 못하고 虛禮虛飾에 치우치는 傾向이 있었다.¹⁸⁾

日政時代에 1914년부터 府制가 實施되었는데, 1931년에는 府協議會가 議決機關으로 되었고, 邑面에 法人格을 賦與하는 邑面制가 實施되었으며, 1933년부터 法人格이 賦與된 道制의 實施에 따라 議決機關으로서의 道議會가 設置되었으나, 議員의 3分の 2만 選舉하고 3分の 1은 道知事가 任命하였다.¹⁹⁾ 그러다가 解放後 美軍政時代에 와서 道議會, 府會, 邑會, 面協議會를 解

16) 孫在植, 現代地方行政論, 博英社, 1981, p. 57.

17) 內務部地方行政研究委員會, 各國 地方行政制度概觀, pp. 32~33.

18) 孫在植, op. cit., p. 58.

19) Ibid., p. 60.

散시켰다.²⁰⁾

(2) 地方自治制 實施

政府樹立後 1949年 7月 4日 法律 第32號에 의하여 地方自治法이 制定되고 1952년부터 地方自治制가 實施되게 되었다. 이 以前인 1946年 8月 1日 金洪錫, 朴雨相 등이 道制昇格推進委員會를 構成하고 美軍政廳을 相對로 推進하여 온 지 10個月만에 島가 道로 昇格되었던 것이다.²¹⁾ 1948年 4月 3日 4·3事件이 일어나고 1950年 6月 25日 6·25事變이 일어나 極度の 社會的 混亂과 飢餓線上에 허덕이는 窮乏속에서 地方自治制가 실시되게 되었다. 그것도 住民의 要求나 必要에서가 아니라 大統領 直選制로의 改憲과 이에 의한 大統領의 再執權이라는 中央政治의 必要에서 地方自治가 實施되게 된 것이다. 1952년 1月 12日에 自由黨 濟州道黨部가 結成된 것도²²⁾ 直選制 大統領 選舉를 準備하기 위한 것이었으며, 自由黨 道黨部는 地方組織強化에 나서는 한편 野黨에서 主張하는 內閣責任制改憲案에 反對하고 大統領直選制 改憲運動을 벌였다.²³⁾ 1952年 5月 10日에 실시한 道議會 議員 選舉 結果는 道議員 20名中 自由黨이 6名, 李承晚 大統領의 路線을 支持하는 韓青 5名, 國民會 3名, 나머지가 無所屬으로 野黨은 한사람도 없었다.²⁴⁾ 1956年 8月 8日에는 第1回 市, 邑, 面里 選舉도 있었으나 역시 自由黨과 無所屬이었다. 게다가 56年 8月 13日에 있었던 道議員 選舉에서는 15名의 議員 中 無所屬 2名을 除外하고는 모두 自由黨이 當選되었다.²⁵⁾ 議會의 構成을 마친 初代 道議會의 課題는 內閣責任制改憲案을 繼續 貫徹하려는 野黨 國會議員을 糾彈하는 것과 漢拏山의 共匪掃蕩 및 民生 問題였다. 4·3事件으로 인한 廢墟, 6·25事變으로 인한 窮乏과 같은 人災에 더하여 52~58年間 다섯 차례의 凶年은 道內의 自治의 努力에도 不拘하고 그 限界性 때문에 中央政府에 依存하지 않을 수 없었다. 이러한 狀況下에서는 地方自治團體의 財政自立度를 云云할 수도 없으며, 住民 스스로의 生活을 통한 基本權의 享有나 伸張을 論할 수도 없는 形便이어서 오로지 中央政府에 依存하여 生命을 支撐할 수 밖에 없었다. 1953年 休戰이 되고 1957年 4月 4·3事件이 鎮壓되었으나 그 後遺症으로 인한 苦痛은 쉽게 回復되지 않았으며 復舊事業 또한 容易하지 않았다.

1960年の 大統領選舉는 不正選舉였다. 이를 糾彈하여 4·19革命이 일어났다. 濟州道에서도 大學生들이 中心이 되어 革命課業完遂를 위한 鬭爭委員會가 結成되어서 道議會에 대하여 不正

20) Ibid., p. 61.

21) 濟州道, 濟州道誌(上), p. 443.

22) Ibid., p. 475.

23) Ibid., p. 475.

24) Ibid., p. 477.

25) Ibid., p. 478.

選舉의 責任을 물어 그 解散을 要求했다.²⁶⁾ 大學에서는 學長을, 農事院에서는 院長을 辭退하도록 要求했을 뿐만 아니라 警察에서도 下級職員들이 警察革命同志會를 組織하여 非違幹部들에 대한 排斥運動을 벌이기도 하였다.²⁷⁾ 이러한 混亂 가운데에서 內閣責任制 改憲案이 國會에서 壓倒의 多數로 通過하게 됨에 따라 民議員과 參議員을 選舉하는 7·29選舉가 實施되었다. 이와 같이 하여 民主黨政府가 樹立된 後 1960年 11月 1日 法律 第563號로 地方自治法이 大幅 改正되게 되었다. 이에 따라 地方議會가 構成되게 되고 地方自治團體의 長도 直接 選出하게 되었다. 12月 12日에는 道議員 選舉가, 19日에는 市, 邑, 面 議員 選舉가 實施되었고, 12月 26日에는 市, 邑, 面長 選舉, 12月 29日에는 道知事 選舉가 實施되었다. 民主黨政權은 비록 政治적으로 是 建國後 가장 理想的으로 民主主義制度和 民權의 伸張 및 地方分權의 制度的 裝置를 마련하려 했으나, 政權 出發 當時부터 民主黨內의 派爭으로 인하여 政治的 基盤이 不安定했으며, 學生青年層을 主軸으로 한 大衆이 性急하게 革命課業을 遂行하고자 하여 政府와 國會에 대하여 壓力을 加하였을 뿐만 아니라 經濟的 逆調現狀이 두드러지게 나타나 執權 9個月 동안 混亂과 無秩序의 極을 이루었다.²⁸⁾

1961年 마침내 5·16軍事革命이 일어나, 軍事革命委員會 布告 第4號 第2項에 의하여 全國의 地方議會가 解散되게 되었으며, 同年 9月 1日 法律 第707號로 地方自治에 관한 臨時措置法이 制定되게 됨에 따라 議會의 權限代行은 道에 있어서는 內務部長官의, 市郡에 있어서는 道知事의 承認으로 代置하도록 한 以後 오늘에 이르기까지 地方議會를 構成하지 못하고 있다. 軍事革命政府가 議會를 解散시키고 地方自治를 中斷시킨 理由는 政治적으로 選舉 過熱로 인한 住民의 感情的 對立 分裂이 國民統合 國民形成(Nation-building)을 阻害한다는 것이며, 經濟적으로 選舉費用의 過多, 豫算執行의 紊亂 등으로 非能率的이라는 것이었다.²⁹⁾ 그러나 住民으로 하여금 民主主義訓練을 받을 機會를 없게 해서 政治的 決定의 主體者로서의 能力과 責任感을 심어 주지 못함으로 말미암아 오로지 經濟第一主義, 物質萬能主義에 빠져 政治的 混亂을 克服할 힘을 기를 機會가 주어지지 못하였다는 點에 대한 批判은 正當한 것이다.

3. 中央集權主義體制下的 地域開發

5·16軍事革命을 일으킨 軍部는 軍事革命委員會를 組織 強制로 政權을 接受하고 非常戒嚴을 宣布하여 國會를 비롯한 모든 政黨 社會團體를 解散시키고, 6月 6日에 制定하여 憲法的 効力を

26) Ibid., p. 482.

27) Ibid., p. 483.

28) 濟州市, 濟州市 30年史, p. 297.

29) 金甫炫, 金庸來, 地方行政의 理論과 實際, 法文社, 1981, p. 218.

가진 國家再建非常措置法에 따라 最高統治機關으로서 國家再建最高會議을 設置하여 立法 行政은 勿論 司法에 관한 指示統制權을 行使했다.³⁰⁾ 濟州道에도 非常戒嚴令이 宣布되고 9月 8日에는 國家再建最高會議 議長인 朴正熙 將軍이 來道하여 濟州道の 開發方向을 觀光, 水産, 畜産 振興에 두어 政策을 推進하겠다고 했다.³¹⁾ 革命政府는 62年 11月 憲法改正案을 公告하고 12月 6日 國家再建最高會議의 議決을 거쳐 12月 17日 國民投票에 부쳐 79%의 支持로 確定이 됨으로써 第3共和國이 出帆하게 된 것이다. 大統領制을 採擇한 同憲法은 政府의 強力性和 安定性을 그 理論的 基礎로 하고 있으면서도 既存 議會主義의 政治的 實際를 強力하게 批判하여 政府가 모든 政治的 經濟的 社會的 秩序形成의 能力者요 責任者라는 自覺 밑에서 오로지 強力한 政府에 의해서만이 國家의 課題를 解決해 나갈 수 있다는 政治的 意圖가 그 밑바탕에 깔려 있는 것이다. 따라서 第3共和國의 政治體制는 行政府에 權力이 統合되는 強力한 行政府中心의 中央集權主義體制였다.

第3共和國의 中央政府는 1962년부터 經濟開發 5個年計劃을 세우고 地方自治團體에 대신하여 直接 地域開發計劃을 推進하였다. 濟州道の 地域開發도 위와 같은 政治的 背景下에서 推進되어 나갔음은 말할 것도 없다. 1962년에 濟州市와 西歸浦間 第1橫斷道路(5·16道路)가 着工, 4年만에 完工되면서 地域開發이 推進되기 시작했다. 1968년에는 濟州市-中文間 第2橫斷道路가 着工, 5年만에 完工되었으며, 1970년에는 濟州道一周道路의 鋪裝工事が 着工되어 7年만에 完工되었는데, 이 鋪裝事業을 위한 推進委員會를 邑面 單位까지 結成하여 1億원을 目標로 募金運動을 展開했던 바 公務員, 學生, 在日同胞들이 積極呼應하였고, 地域住民들은 蒙利區間 工事に 골재와 勞力奉仕를 積極 提供했다.³²⁾

1940年代初까지만 해도 濟州道에는 上水道가 없었으나, 1953년에 이르러서야 錦山水源開發이 着手되어 '57년에야 1日 給水 500t에 이르르게 되었다. 그 後 數次에 걸친 地下水 開發이 推進되다가 '67年 朴正熙 大統領의 지시에 따라 建設部 直營으로 御乘生 水源開發事業이 着工되어 '69년에 給水가 開始되었고, '73년부터는 1日 5,000t씩 給水하게 되었다.³³⁾ 그 後에도 河川과 地下水의 水源開發事業은 繼續되어 나갔다.

電力事情을 보면 日帝時代に 設置된 火力發電所의 發展量이 '52년까지 371kw였고 '56年 UN KRA의 援助에 의하여 增設된 發電量을 合쳐 1,375kw이었으나 '60년까지 總需要의 9.2%에 不過했다. 그러다가 '63년에 이르러 韓國電力濟州營業所가 發足되게 되고 政府의 電力開發 5個年

30) 金雲泰外, 韓國政治論, 博英社, 1981. p. 218.

31) 濟州道, 濟州道誌(上), op. cit., p. 485.

32) Ibid., p. 488.

33) Ibid., p. 489.

計劃에 따라 1,300kw를 增設, 總 出力 2,675kw의 電力을 確保하게 되었다. '70년에는 10,000kw의 火力發電所가 設置되었는데 그 後에도 繼續 擴張事業을 벌려 總 發電容量이 22,680kw에 이르게 되었다.³⁴⁾

總 延長 252km의 海岸線을 갖고 있으면서도 天然的 良港이 없는 濟州道는 人工的으로 港灣을 開發할 수 밖에 없었다. 本格的으로 港灣이 개발되기 始作한 것도 1960年代에 이르러서인데 第1次 經濟開發5個年計劃期間(1962~1966)中 濟州港에만 總 13,970萬원을 投資 防波堤 築造 240.8m, 防波堤 復舊 187m, 浚堦工事 82,000m²를 施行했고, 第2次 經濟開發5個年計劃期間(1967~1971)中에는 62,200萬원을 投入하여 西防波堤 82m, 東防波堤 219m를 築造하고 岸壁 109m, 護岸復舊 99m, 浚堦工事 92,300m²를 施行했으며, 第3次 經濟開發5個年計劃期間(1972~1976)中에는 189,000萬원을 投入하여 西防波堤 築造 200m, 터돈구기 530m, 岸壁築造 416m, 進入路開發 587m, 浚堦工事 20,000m²를 施行하였다.³⁵⁾ 1977년에 岸壁 163m, 防波堤 121m를 築造했고 670坪의 現代의 터미날 施設을 갖추었으며, 1978년에는 防波堤 139m, 1979년에는 物揚場 100m, 浚堦 5,900m² 등의 工事を 한 外에 旅客터미날 372坪을 增築하고, 沿岸旅客터미날 533坪, 倉庫 606坪을 新築했으며, 以後에도 繼續 工事を 해 나갈 豫定이다.

濟州國際空港은 1957년에 처음으로 鋪裝이 着工되었으며, 1961년까지 滑走路 길이를 500m 더 延長하여 1,500m로 늘리고, 滑走路 넓이도 30m에서 35m로 擴張하는 한편 繫留場施設 30坪을 갖추게 되었다. 1960년에는 航路構成을 위한 航空保安施設을 設置하였고, 1968년에 國際空港으로 昇格되었으며, 1970년에는 航空機誘導裝置인 計器着陸裝置(I. L. S.) 施設工事が 着工되어 그 이듬해에 完工됨으로써 젯트機의 離着陸이 可能하게 되었으며, 같은 해인 1973年 建坪 254坪 規模의 國際線 入國待合室과 252坪 規模의 國內線 入國待合室을 增築하였으며, 1974년에는 繼續하여 待合室 267坪을 增築하였다. 1975年 國際線 待合室 2層 307坪을 增築하고, 1976년에는 繫留場 1,890坪을 擴張하고, 國際線廳舍를 253坪을 增築하였다. 1979년에 着工, 1981년에 完工 擴張된 濟州國際空港의 規模는 滑走路 總 延長 3,000m, 너비 45m, 繫留場 21,212坪, 駐車場 7,812坪, 廳舍 4,546坪이다.³⁶⁾

濟州道の 觀光開發이 本格化하게 된 것도 1960年代부터 라고 할 수 있다. 그 以前에는 1946年 美國 시카고 트리뷴紙의 女記者가 다녀간 後 <神祕에 쌓인 섬>으로 外國에 紹介한 적이 있고, 같은 해에 中央의 日刊新聞 部長級一行이 濟州道를 綜合取材한 後 濟州道の 觀光의 價値를 紹介한 바 있으며, 1958년에는 英國 아시아協會 觀光團 107名이 다녀간 일이 있었다. 1957년에는 南濟州郡에 觀光施設推進委員會가 發足되고, 1958년에는 濟州道觀光協會가 創立되었으

34) Ibid., pp. 489~490.

35) 濟州道, 濟州道誌(下) 1982, p. 352.

36) Ibid., p. 259.

며, 1959년에는 觀光開發3個年計劃을 세우고, 宣傳, 道路開發 案内所 設置 등을 計劃한 바도 있었다.³⁷⁾

1962년에는 濟州道를 紹介하는 濟州道 觀光展示會가 서울과 釜山에서 열렸고 '63년에는 大韓旅行社 濟州支社가 設置되었으며, 濟州觀光호텔이 開館되었다. 이 무렵부터 濟州民俗博物館이 設置되고 觀光宣傳 刊行물이 發刊되었으며 觀光土產品 生産이 增加되기 始作했다. 1965년에는 濟州道の 行政機構로 觀光運輸課가 新設되면서, 濟州道觀光協會가 法人으로 改編되었고, 海水浴場의 施設 등에 着手하는 한편 觀光資源에 대한 調査와 宣傳을 위한 施策을 펴기 始作했다. 1966년에 鄭雨湜 知事가 就任하여 觀光開發을 力點施策으로 내세워 推進하면서부터 觀光事業 振興法에 따른 旅行幹旋業, 觀光交通業, 觀光호텔業, 土產品販賣業, 觀光寫眞業 등 地域觀光事業의 體系가 整備되기 始作했으며, 처음으로 濟州道公認, 觀光案内員制度가 實施되었다. 1969년에는 濟州—大阪間 國際航空路線이 처음으로 開設되었으며, 1973년에는 濟州道觀光綜合開發計劃이 成案되었는데, 이 計劃은 먼저 空港, 道路, 港灣, 通信, 用水, 電力 등 觀光基盤施設을 完備하고 柑橘, 牧畜, 水産, 土産物 등 觀光關聯産業의 生産性を 提高하면서 中文地區를 國際水準의 慰樂觀光地區로 造成하는 한편, 濟州市와 西歸浦의 觀光地區, 山岳觀光地區, 海岸觀光地區, 洞窟觀光地區, 文化觀光地區를 設定하여 觀光資源을 保存保護하면서 同時에 休養施設 便宜施設을 갖추어 나간다는 것이 그 主要 骨格이다.³⁸⁾ 이 해에는 727機의 就航, 핵시미리 電報取扱도 開始되었고, 以後 1974년의 KAL호텔 開館, 1975년의 長距離自動電話施設, 1978年 以後의 카페리 海上航路 就航 등으로 이어져 開發이 繼續되어 나간다.

4. 住民의 位値와 地方自治의 要件

위와 같은 地域開發은 多少間 速度의 差異는 있지만 '80年代 以後에도 繼續된다. 當時의 政治, 經濟의 與件이 地域開發에 관한 政策과 計劃을 中央에서 세우고 中央에서 實踐할 수 밖에 없었다고 할 수 있지만, 그럴 境遇에도 地域經濟에 관해서는 전혀 考慮하지 않았던가, 아니면 副次的인 것으로 밖에 생각하지 않았던 國家經濟的 次元의 地域開發 政策과 그 實踐으로 인한 變化에 대하여 住民들은 逆機能的 副作用을 念慮하기는 커녕 오히려 驚異에 찬 눈으로 바라보는 形便이었다. 解放後 '50年代까지가 그 原因이 消極的인 積極的인 2次大戰과 그 後의 冷戰 體制로 인한 強力한 外勢에 의한 混亂과 窮乏의 時代였기 때문에 國民들은 스스로의 團結된 自主의 力量을 形成하는 데는 力不足일 수 밖에 없었다고 하더라도, 國民中 누군가에 의해서 強力

37) Ibid., pp. 259~260.

38) Ibid., p. 260.

한 統治로 混亂을 克服하고 飢餓線上의 窮乏으로부터 解放시켜 주기를 바라고 있었던 것이었다. 이러한 歷史的 狀況에서 登場하게 된 것이 5·16軍事革命과 第3共和國이었으며, 이러한 延長線上에서 第4共和國은 立體的 綜合的이 아니고 오히려 直線的 強化의 性格을 띤 經濟開發을 推進했던 것이다.

따라서 住民들은 政治的 討論過程을 통하여 讓步와 妥協을 함으로써 스스로 政治的 決定을 내리는 것보다는 누군가에 의해서 내려진 올바른 決定에 따를려는 傾向이 보다 強하였었다. 게다가 前述한 바와 같이 '52년부터 10년동안 經驗한 地方自治도 中央에서 必要로 하는 統治의 手段으로, 地方에서 必要로 하는 中央依存의 性向과 血緣, 地緣, 學緣과 같은 一次集團關係를 絶對視하는 傳統的인 文化風土를 背景으로 해서 實施되었기 때문에, 그 基盤形成에도 成功을 거두지 못함으로써 地方自治에 대한 成功의 好感보다는 失敗한 反感을 가지고 있었던 것이 強力한 中央集權主義體制를 拒否感 없이 受容하게 되었던 것이다. '60年代와 '70年代의 總選에서 無所屬 2名이 各各 한번씩 두번 當選된 境遇를 除外하고는 모두 與黨인 民主共和黨에서 當選되었으며³⁹⁾ 維新以後 統一主體國民會議 代議員 選舉時에는 立候補者의 亂立을 情報機關에서 強制로 調整을 하여야 할 形便이었다. 말하자면 住民들은 外的狀況에 의해서만이 아니라 內的狀況에 의해서도 政治的으로 中央依存의이었기 때문에 觀念的으로나 經驗的으로 政治的 自治意識을 形成할 機會를 갖지 못하였다. 이러한 政治的 狀況과 體制는 結果的으로 住民들로 하여금 民主政治的 訓練을 받을 機會를 갖지 못하게 하고 말았다.

그래서 '70年代까지 住民들에게 地方自治의 必要性을 認識할 것을 期待하기는 困難하였으며,⁴⁰⁾ 國民들이 地方自治의 必要性을 主張하게 되는 것은 政治的 經濟的 與件이 變動된 '80年代 中半에 이르러서였다.⁴¹⁾ 經濟的으로 成長한 國民은 國際化의 물결에 따라 政治的 民主化를 要求하게 되면서 아울러 地方自治도 要求하게 되어 갔다. '80年代에 들어서면서 달라지기 始作한 地域經濟의 樣相에 대하여 住民들은 눈을 뜨기 始作했는데, 賣渡해 버린 많은 土地의 地價가 暴騰하여 간다는 것, 開發計劃이 채 發表도 되기 前에 開發豫定地域의 땅이 外地人에게 팔려 나간다는 것,⁴²⁾ 觀光開發에 따라 建立되는 호텔의 巨大한 建物은 모두 外地人의 所有이고⁴³⁾ 거기에 雇用되는 從業員도 거의가 다 外地人이라는 것, 그래서 觀光開發이 地域住民들에게 別로 도움이

39) 濟州道選舉管理委員會, 濟州選舉史, 1981, pp. 247~283.

40) 趙文富外, 濟州道民의 意識構造 調查研究, 濟州道, 1979, pp. 90.106. 地域開發에 대한 期待 79%, 觀光開發에 대한 肯定的인 反應 75%로 나타났음.

41) 1984年 11月의 國會에서 '87년부터 部分的으로 實施하기로 妥結됨.

42) 外地人 所有地의 面積은 濟州道 全體面積의 13.6%임. 高南旭, 梁永哲, 內生的 地域開發을 위한 政策代案의 摸索, 濟大論文集 第30輯, 1990, p. 394.

43) 24個의 大型호텔中 在日僑胞 所有 5個를 除外하고는 全部 外地人의 所有이다. Loc. cit.

안된다는 것 등으로 疎外感 내지 相對的 貧困感이 增大되기 始作한 것이다. '80年代 後半에 들어서면서 政治的으로는 民主化의 國民的 熱氣가 높아가면서 大統領直選制 改憲을 要求하게 되자 '87년에 大統領直選制改憲과 더불어 地方自治의 實施를 公約하는 6·29宣言이 있게 되면서 地方自治에 대한 期待를 갖게 되었고, 經濟的으로는 全國적으로 擴散된 不動産 投機와 이로 인한 地價暴騰 現狀이 開發展望이 特히 좋은 濟州道에 더욱 深하여 住民들을 刺戟함으로써 비로소 住民들이 地域經濟의 主體的 位置를 自覺하기 始作하게 되었다.

이제 住民들이 地方自治를 願하는 理由는 政治的 民主化의 要請도 없는 것은 아니지만 그보다도 經濟的인 側面에서 地域開發에 主體的으로 參與하여 地域經濟의 主體가 되고자 하는 것이다.⁴⁴⁾

그러나 問題는 그렇게 簡單하지가 않은 것이다. 첫째는 政治行政體制의 問題인 것이고, 둘째는 社會經濟的 與件의 問題이고, 셋째는 住民의 自治意識과 能力의 問題인 것이다.

첫째의 問題에 있어서는 制度的으로 地方自治制가 實施된다 하더라도 中央政治의 統治手段으로 하느냐, 住民의 權利伸張을 통한 地域發展의 手段으로 하느냐에 따라 달라지는데, 이것은 制度上의 問題이기도 하지만 보다 더 觀念的 經驗的 意識의 問題이기 때문에, 傳統的 歷史的으로 後者보다 前者에 가까운 우리 政治文化에 있어서는 後者의 方向을 向하여 不斷한 努力을 傾注해 나가야 할 것이며, 그러기 위해서는 政治家와 行政家의 教育訓練이 必要 할 것이다.

둘째의 問題에 있어서는 國家經濟의 次元에서 中央과 地方間에 知的 經濟的 能力의 格差를 考慮하지 않고 自由競爭體制下에 두느냐, 아니면 地域經濟의 次元에서 落後된 地方의 知的 經濟的 能力의 格差를 考慮하여 可能한 限 地方을 優先하는 政策을 펴고, 地方 또한 情報과 資料를 통하여 能力을 啓發하고 向上시키면서 均衡을 圖謀하느냐는 것이다. 지금까지의 우리나라의 經濟政策은 말할 것도 없이 前者의 立場에서 推進되어져 왔으며, 그 結果 中央과 地方間에 不均衡한 發展이 이루어져 왔다. 그 責任은 中央에 있기 때문에⁴⁵⁾ 地方自治가 實施된 後에도 어느 段階까지는 地方交付稅나 補助金制度 等に依하여 地方을 보다 支援하여야 할 것이다. 30年 동안이나 地域經濟가 中央經濟에 依存되어 왔다는 緣由로 經濟主體의 社會構造와 社會意識이 中央-地方間의 從的關係를 形成하게 됨으로써 地域問題가 되는 橫的關係를 소홀히 하게 되고, 地域과의 關係에서 形成되어야 할 共益觀이 消滅되는 대신에 利己的 〈營利慾〉⁴⁶⁾이 當然한 意識으로 社會化하고 있는 現實이 政府와 住民의 努力에 의하여 克服 是正되어야만 할 것이다.

44) 趙文富, 어떤 사람이 地方議會議員이 되어야 하는가, 1990. 세미나 發表, p. 28.

45) 新田俊一, <地方自治體의 經濟的自立> (地方自治의 可能性, 有斐閣 JURIST 總合特輯, 1980) p. 204.

46) Max Weber, Die Protestantische Ethik und der Geist des Kapitalismus archiv für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik XX-XXI Gesammelte, Aufsätze zur Religionssoziologie, Bd. I, S. 42. 大塚久雄, <마ックス·우에버에 於ける 資本主義의 精神> (大塚久雄外, 마ックス·우에버 研究, 岩波書店, 1979) p. 182.

셋째의 問題는 住民이 強力한 中央集權主義體制下에서 生活하여 地方自治에 對한 經驗도 不足하고 敎育도 받지 못하여 觀念的으로나 經驗的으로 地方自治에 必要한 自治意識이 缺如되어 있을 뿐만 아니라 地方自治團體와 그 地域社會를 管理할 能力 또한 不足한 狀態에서 地方自治에 對한 法的 制度만 가지고 地方自治를 實施할 것이나, 아니면 法的 制度和 함께 여러가지 敎育과 같은 것을 통해서 自治意識과 能力을 同時에 涵養하여 나가면서 施行할 것이나에 對한 것이다. 우리나라의 政治家나 行政家들은 勿論 大部分의 學者들까지도 制度的 構造主義의 觀念에 사로잡혀 前者의 境遇만을 생각하지 後者의 境遇는 생각하지 못한다.⁴⁷⁾ 日本에는 自治省 傘下에 單科大學 規模의 自治大學이 있고 市, 町, 村 傘下에 事實上 自治訓練에도 도움이 되는 Community Center가 많이 設置되어 있다.

以上の 세 가지 觀點에 立脚한 問題點은 우리나라에 共通된 地方自治의 成功을 위한 必要要件이기도 하지만, 特히 濟州道 地方自治의 成功을 위하여 갖추어야 할 必要要件이라고 할 수 있다. 지금 政治舞臺에서는 政黨推薦制를 놓고 論難을 벌이고 있는데, 이러한 論難自體가 地方自治를 住民의 權利伸張을 통한 地域發展이라는 觀點에 立脚한 것이라기보다는 中央政治의 한 統治手段으로서의 統治構造로 보는 것이다. 政黨推薦制 以前에 先行되어야 할 觀點은 國民의 實質的 參政權의 伸張이고 上向式으로 政黨을 民主化하는 것이다. 地方自治의 實施問題가 舉論되면서 論議되어온 地方自治團體의 財政自立度 問題만 하드래도 一般的으로 稅制에 依하여 解決하려는 理論的 傾向이 많으나, 이러한 見解는 消極的 見解라기보다는 制度的 構造主義의 觀點을 벗어나지 못한 것이라고 할 수 밖에 없다. 財政自立度의 問題는 住民에 依한 地域經濟의 發展을 土臺로 地方自治團體에 依한 地域社會의 管理能力 向上과 公共事業의 成功的 推進을 通하여 解決하여야 한다는 것이 本質的 觀點이 될 것이다. 따라서 앞서 말한 두번째의 社會經濟的 與件의 向上 變化와 세번째의 住民 및 住民에 依하여 構成된 自治團體의 自治意識과 能力의 向上이 根本的 解決方法인 것이다.

Ⅲ. 濟州道 地方自治의 方向

1. 統治構造的 觀點보다는 住民의 權利伸張의 觀點으로

國家가 存立하고 活動하며 發展하기 위하여는 不可避하게 統治機構가 必要한 것은 말할 必要

47) 우리나라에서 發刊되는 地方行政에 對한 書籍에서 住民參加에 對한 것은 있어도 自治意識을 다룬 것은 없다.

도 없다. 그러나 國家의 統治는 政治·經濟·社會·文化의 各 領域에 있어서 國家를 發展시키 나가는 것인데, 이러한 國家의 發展은 國民各自의 發展을 통하여 그 力量이 國家 發展의 方向으로 集結되는 것을 뜻하는 것이다. 國家의 發展方向과 方法의 決定 및 그 推進을 統治機構 構成員인 政治家나 行政가가 行할 수도 있으나, 非構成員인 國民이 定하고 推進할 수도 있는데, 前者를 誘導發展(induced development)이라 하고 後者를 自律發展(autonomous development)이라고 한다. 그러나 이러한 區別은 國家의 發展過程에서 나타난 한 歷史的 特徵일 뿐이지 어느 한 形態가 다른 形態를 排除하여 獨占한다는 것이 아니며, 그러한 것이 바람직한 것도 아니다. 이제 理論的으로나 實證的으로 單系的 發展論이 批判을 받아⁴⁸⁾ 多系的 發展論으로 移動되고 있으며, 前者와 後者의 相互補完的 關係에서 發展하게 되는 것이다.

우리나라는 오랫동안 中央集權主義下에서 生活하면서 地方分權主義를 經驗하여 보지 못하였을 뿐만 아니라 統治機構의 非構成員인 國民이나 住民에 의하여 發展을 主導할만 한 歷史的 經驗을 體驗해 보지 못한데다가 強力한 中央集權主義體制의 政府主導下에 政府의 統治構造를 통하여 發展하여 왔기 때문에 國民이나 住民의 自由로운 創意力에 의한 發展意識과 能力을 啓發할 수 있는 機會가 그만큼 制約을 받아왔다. 이제 어느 程度의 教育과 經濟의 成長 發達에 의하여 住民들은 自己自身과 地域社會를 위하여 스스로의 自力으로 地域社會를 開發할 意慾과 能力을 쌓기 始作했으며, 한편 中央集權的 統治構造만 가지고 地域開發을 推進하는데는 여러가지 矛盾과 限界를 드러내게 되어 住民의 自治的 力量의 成長을 期待하지 않을 수 없게 되었다. 따라서 民主政治를 통한 自治的 力量의 成長과 住民의 權利伸張을 통한 올바른 地域開發을 위해서 地方自治의 實施가 必要한 것이다. 元來 人間은 自由放任의 狀態에서 創意力과 能力이 啓發되는 것도 아니지만 統治構造에 의한 지나친 干涉이나 抑壓에 의해서 創意力이나 能力이 啓發될 수도 없는 것이기 때문에 住民에게 創意力을 啓發하도록 하기 위하여 自由가 賦與되는 것이고, 自由로운 創意力을 實踐하는 能力을 啓發하도록 하고 그 實踐의 結果에 대하여 責任을 正邪를 바로 잡는 能力을 啓發하도록 하기 위하여 自治가 賦與되어야 하는 것이다. 그래서 住民에게는 잘못을 저지를 權利가 주어지고⁴⁹⁾ 스스로 잘못을 是正할 責任이 賦課된다.

自治權의 本質에 관해서는 學說上 固有權說, 傳來權說, 制度的 保障說 등이 對立되고 있으나⁵⁰⁾, 人類의 歷史上 國家가 誕生하기 以前부터 人間이 社會를 形成하여 어떤 形態의 自治는

48) 單系的 發展論과 多系的 發展論에 관해서는 村上泰亮外, 文明としてのイエ社會, 中央公論社, 1980, pp. 84, 53, 參照. 또한 유럽型 發展論인 單系的 發展論에 대해서는 1次大戰後 批判을 받기 始作하여 오늘날 多數意見이 되었다. Ibid., p. 6. 여기서 말할고자 하는 多系的 發展論의 觀點은 誘導發展型과 自律發展型의 相互 調和를 말한다.

49) 高木鉦作, 住民自治의 權利, 法律文化社, 1976, p. 19.

50) 鄭世煜, 地方行政學, 法文社, 1990, pp. 142~145.

自治生活을 하여왔고, 모든 生物이 自身의 生命을 維持하기 爲하여 그러한 것처럼 人間도 一定한 地域을 土臺로 하여 그 生活을 營爲하여 왔던 것이므로, 地方自治의 本質은 國家로부터 傳來된 것도 아니며 國家의 制度에 依하여 保障된 것도 아니라 住民들에게 固有한 것이었으나, 統一國家가 形成되면서 國家의 統治權과의 關係에서 住民이 스스로 統治할 수 있는 自治權의 範圍가 妥協 調整된 것이라고 보는 것이 妥當할 것이다. 地方自治를 統治構造的인 概念으로 보는 것은 國家의 統治權과의 關係에서 住民의 權利라는 側面에서 보는 것이 아니라 國家의 統治權에 立脚한 統治手段的 側面에서 보는 것이며, 地方自治의 自治權을 傳來的인 것 내지는 制度保障的인 것으로 보고 있는 것이다. 그러나 地方自治의 本質을 住民에게 固有한 것으로 보면 오히려 地方自治는 住民을 爲한 人權保障的인 것 내지는 住民의 生活權 伸張을 爲한 것이라고 볼 수 있다.⁵¹⁾ 그래서 如何한 權力이나 法도 住民의 自治權을 根本적으로 抹殺할 수는 없는 것이며, 오히려 自治權을 通하여 住民의 生活能力을 向上시키고 全國 各 地域 住民의 生活能力 向上을 通하여 國家發展에 貢獻하도록 하여야 할 것이다. 國民의 發展=國家의 發展이라는 等式의 觀點에서 생각하면 國家의 統治機構도 國民의 發展을 爲한 人權保障을 爲하여 存在하는 것이지⁵²⁾ 少數人이나 一部集團만을 爲하여 存在하는 것은 아니다. 一般적으로 國家의 모든 統治機構가 人權保障을 爲하여 存在하는 것이라면 地方自治를 爲한 統治機構도 住民의 人權保障을 爲한 것이어야 하기 때문에 地方自治 그 自體를 國家의 統治를 위한 下部構造로만 볼 것이 아니라 住民의 責任이 隨伴되는 權利伸張을 爲한 體制로 보아야 하는 것이지만, 特히 우리나라와 같이 民主政治의 訓練이 切實히 要請되고 民主政治의 訓練을 通하여 實質의 權利의 伸張을 必要로 하는 나라에 있어서는 더욱 더 地方自治를 責任이 隨伴되는 實質의 權利伸張의 場으로 보아야 한다.

2. 住民의 需要가 充足되는 住民 主體의 地域開發-經濟的 自立論

1979年代까지만 하여도 住民들은 政府主導下의 地域開發에 대한 期待가 컸고(79%) 觀光開發에 대한 肯定的 反應이 높았던 것(75%)이나, 1990年代 初에 와서 政治的 民主主義의 實現을 爲해서(17.2%) 라기보다는 地域社會의 發展을 爲해서(51.2%) 地方自治가 必要한 것으로 보고 있다는 것⁵³⁾은 앞서 言及한 바와 같다. 그 理由는 強力한 中央集權主義體制下에서 國家經濟의 次元에 立脚한 政府主導下의 地域開發이었기 때문에 그로 因한 中央-地方間의 深한 經濟的

51) 宮本憲一, op. cit., pp.11~12.

52) Ibid., pp.11~16.

53) 趙文富外, 地方自治를 위한 選舉行態에 관한 調查研究, 濟大論文集, 1990, p.307.

不均衡, 財産間, 所得間의 格差, 不動産의 投機와 暴騰 등으로 因한 富益富 貧益貧의 急激한 變化現狀을 가져와 相對的 貧困感이 住民들을 刺戟했기 때문이라고 본다. 위와 같이 不健全한 經濟的 急變現狀은 比단 濟州道만의 現狀이 아니라 程度의 差異는 있다 하더라도 國家政策의 矛盾, 企業의 非倫理性, 國民의 利己的 物質萬能主義와 같은 非倫理的 價値觀 등으로 因한 全國的인 現狀이었기 때문에 國家政策의인 次元에서 是正을 爲한 政策이 推進되어야 할 問題로 擡頭하게 되었다. 問題는 倫理와 道德性을 바탕으로 하지않은 強力한 中央集權主義의 政治經濟 體制로 因하여 發生한 結果이기 때문에 이를 是正하기 爲하여는 地方自治制를 實施하여 地方分 權主義體制로 轉換하여 나감과 同時에 政治行政·經濟人을 비롯한 모든 國民의 倫理와 道德性을 回復하도록 해 나가는 것이다.

이와 같은 두 가지 要件이 갖추어졌다고 假定할 때 濟州道 地域社會의 經濟的 自立은 어떻게 이루어 나갈 것인가의 問題가 濟州道 地方自治團體의 經濟的 自立論이라고 할 수 있다. 地方自治團體가 經濟的으로 自立한다고 해서 國民經濟와의 關係를 떠나 獨立的 經濟活動을 營爲함을 意味하는 것은 아니다. 經濟的 自立의 方法論으로서는 財政自立을 強調하는 立場과 地方自治團體에 의한 經濟活動의 主體性을 強調하는 都市經營論의 立場이 있다.⁵⁴⁾ 前者는 주로 稅制面에서 地方自治團體의 財政自主權을 強化하지는 立場으로 우리나라의 大部分의 學者들이 이 立場을 取하고 있으나, 新稅의 增設은 租稅抵抗을 불러 일으킬 것이며 地方交付稅 地方讓與稅 등은 政治的으로 中央依存을 높이는 副作用을 招來할 것이다. 後者의 立場에서는 地方自治團體가 主體的으로 經濟活動을 해 나감에 있어서 經濟活動의 現實의 可能性과 責任을 明確히 하는 것이 必要하다.⁵⁵⁾ 그러나 이 後者의 境遇는 바람직한 것이라고 할 수 있으나 이미 中央集權制體制下에서 地域經濟가 國家經濟와의 密接한 關聯下에 構造的으로 隸屬되어 있을 뿐만 아니라 地方自治團體의 任職員이나 住民들의 資本이나 經營能力 및 公企業의 公共性과 經營誘引(management incentive) 등이 問題가 된다. 그래서 地方自治團體가 經濟的으로 自立하도록 할려면 國民經濟的 構造와의 關係를 考慮하지 않으면 안된다.⁵⁶⁾ 한편 地方自治團體의 經濟的 自立을 爲해서는 經濟活動에 必要한 住民의 需要를 豫測하고 이를 充足할 수 있도록 하여야 한다. 그러나 여기에는 두가지 問題가 있는데, 그 中 하나는 住民의 需要 豫測에 關한 經濟理論이 充分히 發達하지 못하여 正確한 需要豫測을 하기가 困難하다는 것이며, 다른 하나는 가령 需要豫測을 正確하게 할 수 있다고 하더라도 地方自治團體가 住民의 需要를 充足할만한 財源이 있어 充分히 供給할 수 있느냐는 것이다. 住民의 需要에 대한 地方自治團體의 財源供給이라는 需給間에는 格差가 있게 마련인데, 오늘날 이 格差가 생기게 된 原因에는 中央政府에 依한 社會經濟的 政策

54) 이러한 理論들 中에는 高寄昇三, 市民自治의 都市政策, 學陽書房, 등이 있다.

55) 新田俊三, op. cit., p. 202.

56) Ibid., p. 203.

의 失敗로 因한 것이 大部分일 것이다. 여기에 대한 責任을 地方自治團體가 질 수는 없는 것이며 中央政府가 應分の 責任을 져야 할 것이다.⁵⁷⁾ 그래서 地方自治團體의 經濟的 自立이라는 것도 地方自治團體가 單獨으로 對應하여야 하는 것이 아니라 一定한 國民經濟的構造를 前提로 中央政府의 是正을 爲한 政策推進과 並行해서 地方自治團體가 行하는 經濟活動의 獨自性을 意味하는 것이다.⁵⁸⁾ 端的으로 말하자면 地方自治團體가 住民의 需要를 充足시키기 爲한 條件을 만들어 내는 投資를 計劃하고 誘致하여 管理 統制하는 獨自性인 것이다. 따라서 住民의 需要에 對應하는 供給構造의 問題라고 할 수 있다. 그래서 住民의 需要에 對應하기 爲해서 中央政府와 地方自治團體間에 有機的인 關係에서 投資를 分野別로 分擔하되 投資의 計劃이나 管理統制는 地方自治團體가 主體的으로 推進하고 中央政府는 投資만 分擔하는 것이다. 勿論 投資의 計劃이나 管理는 國民經濟와 關聯해서 이루어져야 하며, 投資計劃을 樹立함에 있어서는 地域社會의 經濟的·社會的·文化的 開發指標을 樹立하고 이에따라 이루어져야 할 것이다.

그동안 濟州道는 強力한 中央集權主義體制下에서, 特히 '60~'70年代에 걸쳐서 劃期的인 發展과 그에 따른 變動을 가져왔다. '70年代 濟州道地域의 經濟成長率은 全國水準보다 높았으며 '80年代에 와서 뒤지게 되었지만⁵⁹⁾, “全國에서 가장 살기 좋은 곳”, “世界에서 가장 아름다운 곳”으로 그 印象을 180度로 轉換시켜 놓은 첫째의 功은 中央政府의 投資에 돌리지 않을 수 없다. 그러나 住民의 開發에의 參與라는 側面에서나 開發利益의 地域社會로의 還元이라는 側面에서 보면⁶⁰⁾, 그 政策이 全히 考慮되지 않으므로 因하여 立體的 開發政策의 不在, 그로 因한 綜合的 開發政策의 失敗라고 보지 않을 수 없다. 特히 '80年代 以後부터의 政治的 倫理 道德의 不在와 이에 따른 經濟的 倫理 道德의 不在는 不動產 投機와 暴騰, 富益富 貧益貧의 原因을 낳게 함으로써 大企業의 育成, 物價의 安定, 大統領의 單任履行 等の 好材의 政策에도 不拘하고 民主政治의 土臺構築은 勿論 健全한 經濟構造의 構築에도 失敗하게 되어 相計的 政治評價를 한다하더라도 赤字의 큰 幅을 免치 못하게 되었다. 이러한 政治體制下에서는 次元 높은 第二段階의 經濟政策이나 地域開發政策이 나올 수가 없었으며 投資指標나 投資順位가 없는 專制的 내지는 自由放任의 政策일 수 밖에 없게 된다. 이러한 社會에서는 弱肉強食의 動物的 社會로 轉落될 수 밖에 없게 된다. 問題는 國民大衆에게도 잘못이 없는 것은 아니다. 洪水와도 같은 利己的 物質萬能主義 價值觀의 물결에 휩쓸려 自身과 民族의 主體的 位置를 忘却하여 自身の 나아갈 方向을

57) Ibid., p. 204.

58) Loc. cit.

59) 全國對比 濟州道 GRP의 年平均成長率을 보면, '72~'76이 10.4(10.1), '77~'81이 14.6(5.5), '82~'86이 5.9(8.7)로 나타남. 資料: 經濟企劃院, 主要經濟指標, 1988. 金鍾基外, 濟州道綜合開發計劃의 再檢討, 韓國開發研究院, 1990, p. 75.

60) '79年代부터 濟州道住民의 土地問題와 主體的 開發의 問題가 舉論되기 始作했으며, 筆者도 그 中の 한 사람이었음.

찾지 못한 채 他人의 생각이나 生活을 模倣하려 하거나 自身을 돌보기 以前에 對立的 感情으로 相對方을 怨望하거나 非難하는 것이다. 物質의 물결에 휩쓸리고 物質에 隸屬되는 限 物質의 弱者는 物質의 强者에게 먹힐 수 밖에 없다. 物質은 이기기 위해서는 物質을 生産하고 活用하여 物質을 支配하는 精神과 智慧를 所重히 여기도록 恒常 自身을 돌보며 物質의 强者를 부러워하거나 怨望하지 말아야 하는 精神的 知的 價値를 所重히 여기는 倫理가 所得間 地域間 格差를 줄이는 첫 關門이고, 이러한 精神的 姿勢를 土臺로 하여 地域社會의 自然環境 뿐만 아니라 社會環境도 아름다운 仁情을 가지고 아름답게 가꾸어 나가는 것이 두번째 關門인 것이며, 이러한 社會的 토대위에 地域經濟의 自立을 推進해 나가는 것이 세번째 關門이 될 것이므로 이러한 精神的 社會的 經濟的 基盤을 構築해 나가는 것이 地方自治의 方向이 될 것이다.

3. 制度的 構造主義에서 社會的 機能主義로

— 自治意識의 涵養과 民主政治의 訓練을 통한 地方自治의 土着化 —

여기에서 말하는 制度的 構造主義란 社會文化的 現實을 考慮하지 않고 外國의 法制를 模倣하여 實施하려 하거나, 演繹的 理念的으로 法制를 마련하여 實施하려 할 때 制度的 構造만을 重視하여 社會的 現實을 無理하게 法制에 接近시키려 하는 것이다. 後進國家에서나 政治的 變革이 많은 國家에서는 法이 宣言的 機能을 하도록 만들어지는 것이 아니라 創設的 機能을 하도록 만들어지는 것이 一般的이다. 地方自治에 있어서도 法을 制定하거나 改定하고 地方自治團體의 機構를 構成하여 法대로 統治하여 나가면 된다는 것이다. 이 때의 住民은 地方自治의 主體가 아니라 統治의 對象에 不過하다는 觀念이 더욱 強하게 作用하게 된다. 흔히 地域社會의 現實이 地方自治를 經驗하지 못하였기 때문에 統治者가 法制를 通하여 統治를 해 나갈 수 밖에 없지 않느냐고 하겠지만 그것은 地方自治의 本質에 어긋나는 것이다. 왜냐하면 住民의 主體的 參與가 없는 地方自治란 無意味한 것이기 때문이다. 또한 住民의 主體的 參與가 現實적으로 不可能에 가까운 社會的 現實에 있어서는 地方自治를 實施할 수 없다가 그 能力이 育成될 때 까지는 地方自治를 保留한다든가 하는 現實論이 社會的 現實을 考慮한 것이 아니냐고 反問할런지 모른다. 그러나 住民을 統治의 對象으로 다루고 있는 限 主體的 參與의 機會는 주어지지 않을 것이므로 主體的 參與의 力量을 기를 經驗을 쌓지 못할 것이기 때문에 主體的 參與의 能力을 啓發할 수가 없다. 地方自治라는 現實에의 參與는 觀念만 가지고는 안되고 現實的 經驗이 必要한 것이기 때문에 地方自治를 通하여 權利와 責任을 다하는 試行錯誤를 거치면서 經驗적으로 그 能力을 啓發하지 않으면 안된다.

그래서 筆者는 制度的 構造主義에서 社會的 機能主義로 그 觀點을 轉換시키자는 것이다. 여

기서 말하는 社會的 機能主義란 個人을 産業社會로 道具的 機能人으로 만든다는 듀이(John Dewey)式 教育哲學論⁶¹⁾과는 立場이 다르며, 오히려 R. Smend의 統治論⁶²⁾과 비슷하나 이것과도 다르다. Smend의 統治論 “國家는, 거기에서 法律·外交行爲·裁判判決·行政活動 등을 發生케 하는 靜態的 完全體(ein ruhendes Ganze)가 아니라, 오히려 이들의 個個의 行爲에 依해서 形成되는 恒常的인 更新의 過程(der Prozess best-ändiger Erneuerung) 가운데에서만 存在한다.”⁶³⁾는 것으로서 事實行爲에 依한 上向式 統治論인 것이나, 社會的 機能主義는 社會에 함께 存在하는 法制와 事實, 組織의 構造와 非組織의 個人間的 關係事實의 各己 그 個性을 發揮하면서 相互補完 關係를 이루어 國家社會를 發展시켜 나가도록 社會構成員으로서의 機能을 發揮한다는 것으로 社會的 能率主義에 보다 가까운 것이다. 그래서 社會的 機能主義에서는 地方自治制의 制度를 法制的 統治構造라는 側面과 社會的 事實로서의 側面的 兩面을 考慮하되, 兩面의 均衡이 맞지 않을 때에는 均衡이 이루어지도록 後者를 끌어 올려야 하는 것인데, 그 方法은 法에 依한 強制的 方法보다도 教育과 訓練에 依한 心理的 方法내지는 社會心理的 方法에 依하여야 할 것이다. 地方自治에 있어서의 住民의 權利와 責任은 客觀的 對外的인 것일 뿐만 아니라 스스로 權利意識과 責任意識을 갖는 主體的 對內的인 것이 더 重要하기 때문이다. 所得間 地域間 均衡을 이룩하고 國家發展의 原動力이 되는 住民의 成長은 被動的으로도 이루어지지만 自發的 能動的으로 이루어지는 것이 더 效果가 크다.

특히 地方自治를 通하여 民主政治의 訓練을 받을 必要가 있는 우리의 境遇 法制的 地方自治 機構와 住民들 間에, 住民들 相互間에 對話를 通한 讓步와 妥協을 하는 經驗을 쌓을 必要가 있다. 그런데 制度的 歷史的으로 形成된 우리의 靜的, 情的, 縱的 文化에서는 相互間에 對話를 잘 하지 않으려 하며, 對話를 하는 境遇에도 情的 影響을 많이 받아 感情을 지나치게 表出하거나 抑制하는 傾向이 많고, 對話의 場에 政治的으로나 社會的으로 上位의 者가 있을 때에는 上位者에 對한 禮儀上 또는 自己와의 利害關係 때문에 優先 그 者의 體面을 보거나 눈치를 살피면서 對話를 하게 된다. 따라서 對話의 基準은 客觀的 合理性이 아니라 個人的으로 主觀的 情的 安定性이나 滿足度이고 社會的으로 長幼有序와 같은 倫理的 秩序觀인 것이다. 産業社會에서 바람직한 것은 靜보다 動이요, 情보다 理性이며, 先天的 上下의 秩序나 人爲的 倫理秩序보다도 合理的 社會機能인 것이다. 그러나 19~20世紀의 人類文明을 主導하여온 西洋의 動的 理性的 合理主義만을 絶對視하는 思考方式에도 問題가 없는 것은 아니어서 이를 反省하고 批判하는 것이

61) Bertrand Russel, History of Western Philosophy, 市井三郎譯, 西洋哲學史3, みざが書房, 1980, pp. 818~819.

62) 藤田宙靖, <行政と法>(雄川一郎外, 現代行政法大系 1, 現代行政法の課題, 有斐閣, 1983) p. 28.

63) Loc. cit.

앞서 말한 單系的 發展論에 對한 批判論인 것이다. 그래서 假想的으로 豫想하고 있는 21世紀의 太平洋時代에 있어서는 東洋文化(靜·情·從)→西洋文化(動·理性·橫)→東·西洋의 調和(動과 靜의 調和, 感情과 理性的의 調和, 縱과 橫의 調和)와 같은 正反合의 辯證法的 歷史發展의 法則에 의하여 發展할 것이 期待되고 있다. 靜은 조용한 思索이요, 動은 參與的 活動이며, 情과 動의 合은 地方自治에 關한 깊은 思索과 參與的 活動을 意味하고, 情은 情熱的 推進의 原動力이요, 理性은 冷徹한 事理判斷의 根源이어서 情과 理性的의 調和는 地方自治에 關한 冷徹한 事理判斷과 情熱的 推進을 意味하여, 從은 演繹的 理念, 上下間의 秩序, 專門的 計劃樹立과 下向式 分配에 順機能的 長點을 가지며, 橫은 歸納的 事實, 住民相互間의 平等한 協同關係, 計劃的 實踐과 上向式 統合에 順機能的 長點을 가지고 있으므로 縱과 橫의 調和는 地方自治에 있어서 演繹과 歸納, 秩序있는 分業과 協同, 計劃과 實踐, 分配와 統治를 이루는 것을 意味하므로 住民들은 小規模의 民主政治 訓練場인 地方自治를 通하여 經驗을 쌓으며 土着化시켜 나가야 한다. 우리는 東洋의 傳統위에 識者層을 中心으로 西洋의 合理主義를 익혀 왔다. 그러나 東洋文化의 뿌리가 強해서인지 아니면 合理主義의 土壤까지를 옮겨올 수는 없었음인지 이를 社會化하고 土着化하지는 못하였다. 土着化가 안되고 오늘날 葛藤을 겪으며 彷徨하고 있는 것이 오히려 多幸인지 모르겠다. 土着化가 된 以後의 矛盾을 是正하는 것 보다는 土着化하기 以前에 西洋의 合理主義를 좀 더 알고 어떻게 하면 우리의 東洋의 傳統에 創造的으로 이를 接合 調和시킬 수 있는가를 研究하고 經驗하여 나가는 것이 보다 試行錯誤를 줄이게 되어 容易할 수도 있기 때문이다. 特히 濟州道는 陸地部와는 다른 文化的 共通性이 있고 現在 時間帶 生活圈內에 있기 때문에 地方自治를 通한 實驗場으로서 위와 같은 實驗에 성공을 거둘 수 있다면 21世紀 人類文化의 새로운 發祥地가 될 것이다.

IV. 結 論

1960年代初까지만 하더라도 地域開發의 與件이나 狀態가 가장 劣惡했던 濟州道는 1960年代와 '70年代에 걸쳐서 強力한 中央集權主義體制下에서 地域開發이 急速度로 이루어졌다. 그로 因한 順機能的 效果는 秩序의 確立, 飢餓로 부터의 解放은 말할 것도 없고, 말이나 보내어 살게 할 곳이라는 印象으로부터 '우리나라에서 가장 살기좋은 곳, 世界에서 가장 아름다운 곳'으로 그 印象을 바꾸어 놓았던 것이며, 그 逆機能的 效果는 利己的 物質萬能主義의 膨大, 愛鄉心의 減退, 不動產 投機의 對象地域化로 因한 土地의 外地人 所有化의 增大 및 暴騰, 外地人의 主體的主導의 觀光開發로 因한 相對的 貧困感, 農水産政策의 相對的 貧困化로 因한 農漁民의 不滿,

富益富 貧益貧 現狀의 增大 等, 主로 精神的 心理的인 것이었다. 地方自治와의 關係에 있어서는 對中央政府 依存型과 對中央政府不滿型이 對立葛藤을 이루거나, 時代의 狀況의 變化에 따라 兩 情況이 交錯狀態를 이루는 現狀이 反復될 뿐 住民의 自主的 權利意識이나 責任意識을 涵養할 機會가 주어지지도 않았지만 住民 스스로도 그러한 意識을 涵養하려고 努力하지도 않았다. 또한 利己主義의 增大, 愛鄉心의 減退로 因하여 少數의 識者層을 除外하고는 自己의 生活領域外의 地域問題에 關해서는 關心조차 가질려고 하지않은 傾向이 濃厚하게 되었다. 要는 中央集權主義體制가 強하면 強할수록 中央政府와 가까운 外地人에 依한 開發의 速度와 土地所有의 增大現狀은 正比例하였고, 이에 따른 住民의 相對的 貧困感 또한 正比例하여 增大하여 갔다.

이와 같은 狀況에서 '80年代 中半부터 일기 始作한 政治的 民主化에 對한 國民의 要求로 因한 大統領 直線制 改憲 論議와 더불어 地方自治制 實施가 舉論되는 中央政治의 政治的 狀況의 變化에 따라 濟州道에도 地方自治에 關한 關心과 期待가 높아지게 되었다. 그러나 아직도 中央政治舞臺의 黨利黨略的 政爭의 樣相은 中央政治가 住民의 權利伸張을 통한 地方自治의 成功的 土着化로 地方과 國家를 發展시킬려는 것보다는 地方의 自治體制를 어떻게 하면 自黨에게 有利하게 構築하여 政權을 掌握하고 地方을 支配할 것인가에 보다 強한 關心을 쏟고 있는 感이 짙어 濟州道 住民은 勿論 全國民이 失望이 크다고 아니할 수 없다. 그러나 地方自治는 民主主義의 뿌리요, 民主政治의 訓練場이며 住民의 自己의 權利와 責任下에 地方을 發展시키고, 地方의 發展을 通하여 國家를 發展시키는 最善의 方法이기 때문에 언젠가는 반드시 實施되고야 말 것이며, 반드시 實施되어야 할 地方自治를 爲하여 모든 國民이 努力하여야 할 일이지만, 그것이 안되면 濟州道 住民만이라도 中央의 政治舞臺에 너무 失望하거나 拋棄하지 말고 地方自治의 實施에 對備하여 꾸준히 準備하며 自治能力을 키워 나가야 할 것이다. 그러기 爲해서는 다음과 같은 點에 留意하여 努力해 나가야 할 것이다.

첫째, 地方自治는 自由民主主義를 爲한 國民學校라는 말과 같이 自由民主主義를 經驗的으로 體得하기 위하여 地方自治가 必要하며, 우리나라와 같은 境遇 地方自治를 爲해서는 自由民主主義를 爲한 教育뿐만 아니라 地方自治를 爲한 教育도 必要한데, 自由民主主義와 地方自治를 爲한 教育은 教科書에 依한 觀念的 教育만 가지고는 안되며 實踐의 經驗的 教育이라야 한다. 따라서 社會集團이 어떠한 일을 計劃하고 推進하는 過程에서 對話와 討論, 傾聽과 主張, 讓步와 妥協, 決定後의 支持와 協力, 分業과 協同 等の 反復過程을 經驗하는 實際的 訓練을 통한 體得過程이 必要한 것이다.

둘째, 地方自治는 統治構造이기도 하지만 住民의 權利伸張, 人權保障을 爲한 制度인 것이다. 統治構造는 國家의 秩序와 開發을 위한 것이지만, 國家의 秩序와 發展의 土臺는 住民의 秩序와 發展에 있기 때문에 먼저 住民의 秩序와 發展이 이루어져야 하는데, 住民의 秩序와 發展이 이루어지도록 하기 위해서는 住民의 權利가 伸張되고 人權이 保障되어야 한다. 따라서 統治構造의

存在價値는 住民의 權利伸張과 人權保障을 이룩하는 데 있다. 그래서 統治構造로서의 地方自治는 住民의 權利伸張과 人權保障을 爲하여 努力하여야 한다. 그러나 住民의 權利伸張이나 人權保障은 統治構造에 依해서만 이루어지는 것이 아니라 住民 스스로의 努力에 依해서 이루어지는 것이기 때문에 住民 스스로가 地域社會를 爲하여 能動的 主體的으로 奉仕할려고 하여야 하며 그 責任도 스스로 질줄 알아야 한다.

셋째, 住民은 主體的 權利意識과 責任意識을 가지고 地方自治團體의 經濟를 自立시켜 나가야 한다. 地方自治團體의 經濟自立을 爲해서는 住民이 地方自治團體를 통하여 住民의 需要를 豫測하고 住民의 需要에 따라 住民과 地方自治團體가 國民經濟의 次元에서 投資計劃을 세워 投資를 해 나가는데, 投資의 負擔도 國民經濟의 次元에서 中央政府, 地方自治團體, 住民이 各各 分擔하여야 하며, 投資事業의 推進 管理는 地方自治團體와 住民이 各各 分擔한다. 이러한 住民의 需要豫測, 投資計劃의 樹立, 投資 및 投資事業의 推進 管理를 爲하여 住民과 地方自治團體의 能力 啓發이 必要하다. 그러기 爲해서는 地方自治의 制度的 觀點보다도 社會的 機能主義의 觀點에서 教育 訓練을 쌓도록 해야 할 것이다.