

# 地方自治와 地域開發

## Local Autonomy and Regional Development

金 安 濟

(서울大教授/本研究院 諮問委員)

### <目 次>

1. 序 言
2. 地方自治와 地域開發의 關係
3. 現實的 課題와 制約要因
4. 將來與件의 變化展望
5. 地方自治를 통한 地域開發의 促進方案
6. 地域開發에 의한 地方自治의 發展方案
7. 結 語  
參考文獻

### 1. 序 言

하나의 地域單位에서 이루어지고 있는 現象 가운데 가장 중요한 세개의 部門은 住民生活과 經濟活動 및 公共行政이라고 할 수 있다. 住民生活은 당해지역에 살고 있는 住民모두의 일상적인 住居 및 社會生活을 말하는 것으로 가장 원천적이고 핵심적인 부문이라고 할 수 있다. 經濟活動은 生産과 流通 및 消費를 통해 住民들의 就業과 所得을 창출하고 住民生存과 地域發展을 가능케 하는 經濟的活動을 말하는 것이며, 公共行政은 住民의 生命과 財産을 보호하고 社會的 秩序를 유지하며 公益的 事業을 수행하기 위한 地方政府의 公共的 活動을 뜻하고 있다. 住民生活은 便宜와 安全을

추구하고, 經濟活動은 能率과 發展을 지향하며, 公共行政은 秩序와 公益을 강조하게 된다.

이들 세개의 部門은 각각 獨立의이거나 相互排斥的인 것이 아니며, 또한 서로 反比例하는 關係는 더욱 아니다. 어느 하나가 올바르게 이루어지면 이는 곧 다른 두개에 肯定的 影響을 주게 되며, 셋 가운데 어느 하나도 다른 두개의 도움없이는 참다운 發展을 할 수 없게 되는 것이다. 특히 公共行政은 地域全體의 住民生活과 經濟活動을 건전하게 이끌어 가야 할 責任을 갖고 있기 때문에 그 重要性이 더욱 強調된다고 할 수 있다. 地方自治制의 實施가 未久에 이루어지게 될 現在의 時點에 있어 地方自治로서의 公共行政과 地域開發의 對象으로서의 住民生活 및 經濟活動에 대한 再照明은 대단히 필요하고도 유익한 것이라고 할 수 있다.

이에 本稿에서는 먼저 地方自治와 地域開發의 相互關係를 理論的으로 究明하고, 우리나라의 現實的 課題와 制約要因을 分析함과 아울러 將來與件의 變化를 展望해 본 다음에 地方自治를 통한 地域開發의 促進方案과 地域開發에 의한 地方自治의 發展方案을 모색해 보기로 한다. 따라서 本

稿는 地方自治制의 實施를 前提로 하여 地方自治와 地域開發을 다같이 發展시키기 위한 韓國的 模型과 戰略을 마련하는데 主된 目的을 두었던 것이다.

## 2. 地方自治와 地域開發의 關係

地方自治는 國家가 法律적으로 부여하고 있는 權限의 範圍 안에서 地方住民의 自律的 組織에 의해 地方的 事項을 自己財源을 가지고 獨自적으로 처리해 나가는 政治行政體制를 뜻한다. 따라서 地方自治는 地方的 事項에 대한 責任을 지며, 여기서 地方的 事項이란 地方自治團體의 存立에 관한 것과 公共的 事業에 관한 것을 말한다. 地方自治團體의 存立에 관한 것은 自治團體의 組織과 運營을 지칭하고, 公共的 事業에 관한 것은 住民의 生活과 生産活動에 관련된 機能을 뜻하고 있으며, 뒤의 것이 바로 地域開發行政에 해당하는 것이다. 이와 같이 地方自治는 바로 地方自治團體의 存立과 더불어 地域開發을 촉진해야 할 責任을 갖고 있는 것이다.

地域開發에 관련된 活動은 크게 公共部門이 행하는 것과 民間部門이 행하는 것으로 나눌 수 있으며, 전자가 바로 地域開發을 위한 公共的 機能인 것이다. 이러한 公共機能 가운데는 순수한 政府 活動領域만 있는 것이 아니라 民間部門의 성격이 가미된 公共-民間의 共通의 領域도 있으니 이것이 바로 公社나 公企業이 담당하고 있는 機能인 것이다. 한편 地域開發에 관한 公共機能은 國家, 곧 中央政府가 담당하는 것과 地方政府, 곧 地方自治團體가 담당하는 것으로 구분할 수 있으며, 앞의 것이 國家機能이고 뒤의 것이 地方機能인 것이다. 일의 性格에 따라서는 國家와 地方에 다

같이 利害關係가 있는 것이 있고, 또 순수한 國家的 機能이지만 地方政府가 대신 처리함이 보다 能率적이거나 불가피한 것도 있으니 이들이 바로 國家로부터 地方에 委任된 機能인 것이다.

地方自治가 地域開發에 대해 작용하는 役割은 地域開發을 이끌어 가는 主體라는 地位로부터 구명될 수 있다. 地域開發은 政府만이 아닌 民間에 의해 이루어지는 것도 많지만 綜合的인 計劃과 大規模의 事業 및 公益의 領域은 거의 모두 政府에 의해 추진되어진다. 그리고 政府分擔가운데도 中央政府보다 地方政府에 의해 수행되어야 할 分野가 훨씬 더 많다고 할 수 있다. 따라서 地域開發에 대한 主된 責任의 所在은 地方政府에 있다고 볼 수 있으며, 地域開發에서 차지하는 地方自治의 役割은 그만큼 크다고 하겠다. 中央集權的 地方行政에서는 國家政策의 성실한 수행이라는 他律적이고 依存的 立場에서의 開發이 이루어질 수 밖에 없지만 地方自治制下에서의 地域開發은 다분히 自律적이고 獨立의인 位置에서 추진되기 때문에 보다 무거운 責任을 갖게 되는 것이다.

1988년 4월 6일에 改正되고 同年 5월 1일 부터 施行된 改正地方自治法은 地方自治團體가 처리할 自治事務로서 6個 分野에 걸쳐 모두 57個 種類를 例示하고 있다. 첫째 分野는 地方自治團體의 區域, 組織 및 行政管理 등에 관한 事務로 11種을 列舉하고, 둘째 分野는 住民의 福祉增進에 관한 事務로서 10種을 例示하고 있으며, 세째 分野는 農林·商工業 등 産業振興에 관한 事務로 14種을 列舉하고 있다. 네째 分野는 地域開發 및 住民의 生活 環境施設 設置·管理에 관한 事務로 15種이고, 다섯째 分野는 教育·體育·文化·藝術의 振興에 관한 分野로 5種이며, 여섯째 分野는 地域民防衛

〈表 1〉 地方自治法上 自治團體의 事務分類

區 分	分 野	事 務 種 類 (種)	構 成 比 (%)
維持·存立 機能	1. 組織·官吏	11	19.3
	2. 防衛·消防	2	3.5
	計	13	22.8
地域開發 機能	1. 社會福祉	10	17.5
	2. 産業·經濟	14	24.6
	3. 公共施設	15	26.3
	4. 教育·文化	5	8.8
	計	44	77.2
合 計		57	100.0

※ 改定地方自治法(1988. 4. 6) 第9條 第2項

및 消防에 관한 事務로 2種을 例示하고 있다. 이들 事務를 機能的으로 볼 때 自治團體의 維持·存立에 관한 것이 첫째의 組織·管理分野와 여섯째의 防衛·消防分野로서 모두 13種의 事務로 되어 있고, 地域開發의 性格을 띠고 있는 것이 나머지 세分野에 걸친 44種의 事務로 되어 있음으로써 自治團體의 自治的 事務 가운데 77.2%가 地域開發과 관련되어 있음을 보여 주고 있다(表1 參照).

地域開發이 관련된 이들 44種의 事務를 處理方法에 따라 區分해서 열거해 보면 다음 〈表2〉에 수록된 바와 같다. 處理方法에 있어 가장 많은 形態가 運營·管理·維持이고, 다음이 開發·設置·改修이며, 세번째는 指導·育成·振興이고, 네번째가 保護·支援·獎勵 등으로 되어 있다.

### 3. 現實的 課題와 制約要因

地域開發의 核心은 무엇보다 公共施設과 産業에 있다고 할 수 있다. 公共施設은 地域住民의 全體 내지 大部分에게 共通의 便宜를 제공하는 施設이고, 産業은 住民生活의 基盤이자 地方財政의 源泉이 되는 經濟活動인 것이다. 現在의 狀況에 있어 地域開發이 안고 있는 問題點은 여러가지가 있으나 그 가운데 地方自治와 關聯된 것으로는 다음의 몇가지로 代表할 수 있을 것이다.

그 첫째는 地域開發의 現水準이 低調하다는 事實에 있다. 住宅, 上·下水道, 清掃 등과 같은 住居環境, 交通·通信과 같은 社會間接資本施設, 病院·學校·圖書館·公演場 등의 教育·文化施設, 기타 社會福祉施設 등이 모두 아직은 대단히 부족하고 質이 낮은 상태에 있으며, 地域經濟 역시 規模에 있어 零細하고 構造에 있어 脆弱한 실정이다. 따라서 大部分 地方의 住民들은 就業의 機會를 갖고 있지 못하거나 낮은 所得의 經濟活動에

〈表 2〉

地域開發關聯事務의 種類

分野	事務對象	處理方法							
		綜合 推進	計劃 指定	開發 設置 改修	實施 施行 處理	豫防 對策	指導 育成 振興	保護 支援 獎勵	運營 管理 維持
1. 住民의 福祉增進	1. 住民福祉事業 2. 社會福祉施設 3. 生活困窮者 4. 老人·兒童·障礙者·青 少年·婦女 5. 保健診療機關 6. 傳染病·疾病 7. 墓地·火葬·納骨堂 8. 公衆接客業所 9. 清掃, 汚物收去 10. 地方公企業 計	○		○	○	○	○	○	○
		1	-	3	1	1	1	2	4
2. 農林·商工 業 등의 産 業 振興	1. 農業用水施設 2. 農林·畜·水産物의 生 産·流通 3. 農業資材 4. 複合營農 5. 農外所得事業 6. 農家副業 7. 公有林 8. 小規模畜産 및 酪農 9. 家畜傳染病 10. 地域商業 11. 消費者 및 貯蓄 12. 中小企業 13. 地域特化産業 14. 土産品·觀光民藝品 計			○				○	○
		-	1	3	-	1	6	5	4
3. 地域開發 및 住民의 生活 環境 施設	1. 地域開發事業 2. 地方土木·建設事業 3. 都市計劃事業 4. 地方道·市郡道 5. 住居生活環境改善 6. 農村住宅 및 聚落構造 7. 自然保護活動 8. 地方河川·準用河川·小 河川 9. 上水道·下水道	○			○			○	○
					○				○
				○	○				○
				○	○				○
				○	○				○
				○	○				○

	10. 簡易給水施設			○					○
	11. 道立·郡立·都市公園, 綠地 등 觀光·休養施設			○					○
	12. 地方軌道事業								○
	13. 駐車場·交通表示 등 交通便宜施設			○					○
	14. 災害對策		○		○				
	15. 地域經濟						○		○
	計	1	1	6	4	-	1	1	8
4. 教育·體育·文化·藝術의 振興	1. 幼兒園, 幼稚園, 國民學校, 中學校, 高等學校			○			○		○
	2. 圖書館·運動場·廣場·體育館·博物館·公演場·民藝館·音樂堂 등의 公共體育·教育·文化施設			○					○
	3. 地方文化財		○					○	○
	4. 地方文化·藝術						○		
	5. 地方文化·藝術團體						○		
	計	-	1	2	-	-	3	1	3
	合計	2	3	14	5	2	11	9	19

종사하고 있으며, 日常生活도 많은 不便과 不利益을 감내하고 있는 것이다. 이와같은 좋지 못한 與件으로 인해 住民들의 地方定着에 대한 意慾은 상실되고 있으며, 地方産業 역시 제대로 그 뿌리를 着根시키지 못한채 제대로의 成長을 못하고 있는 실정에 있다.

둘째는 現在의 地域開發이 그 地域의 特殊性을 부각시키지 못하고 있다는 問題點이다. 우리나라의 地域開發은 오랫동안 國家, 즉 中央政府에 의해 주로 추진되 왔으니, 이는 中央集權의 統治體制로 인해 全國을 하나의 統一된 政策과 方法으로 開發하여 왔을 뿐만 아니라 地方政府는 獨自의인 地域開發을 이끌어 갈 權限과 能力을 갖고 있지 못한데 연유했던 것이다. 中央政府에 의해 主導되어 왔기 때문에 모든 地方의 地域開發은 하나의 틀에 의해 이루어졌으며, 따라서 각각의 地方이

갖는 自然的 및 人工的 特性은 발휘되기 어려웠고 모든 地方이 一樣한 모습으로 나타났던 것이다. 특히 自然的 賦存資源을 활용하는 産業活動이 제대로 개발되지 못함으로써 地域別 産業特化가 올바르게 이루어지지 못하고 있는 實情에 있다.

세째의 問題點은 地域間의 開發隔差가 심하다는 實情에 있다. 1960年代初부터 시작된 産業化政策과 都市化現像은 大都市와 重工業團地의 出現을 가져왔고, 이로 인한 都農間 및 地域間의 不均衡의 成長은 심화되기 시작했던 것이다. 國家의 空間的, 經濟的 및 社會的 開發政策이 都市, 특히 大都市와 工業地域을 中心으로 실시되었고, 公共投資에 의한 生活 및 生産施設도 이들 地域을 위주로 하여 이루어졌던 것이다. 그리하여 資本과 人力이 서울을 위시한 少數의 大都市로 집중되고, 情報과 市場의 機能 역시 이들 都市에서 주로 창

출되었으며, 이에 부수한 각종의 서비스活動도 대부분 大都市中心으로 전개되기에 이르렀다. 農村 및 地方中心都市의 落後性은 相對的으로 더욱 커지게 됨으로써 人力 및 資本의 大都市로의 流出은 가속되었던 것이다.

이와같은 地域開發上的 問題點, 곧 開發水準의 低調, 地方特殊性의 埋沒, 地域隔差의 深化 등의 脆弱點을 克服 내지 緩和하려는 地方政府의 努力이 全然 없었던 것은 아니었지만 諸般與件으로 인해 거기에는 커다란 限界와 制約이 있었던 것이다. 먼저 地方自治權限에 있어 地方自治團體가 독자적인 地域開發을 추진함에는 지극히 制限의 일 수 밖에 없었던 것이다. 公共施設과 商工業 등의 開發에 있어 大部分의 큰 事業은 國家에 그 權限이 유보되 있고 自治團體가 할 수 있는 것은 극히 小規模的인 事業에 국한되어 있었던 것이다. 더우기 自治權에 대한 法的 規定이 대단히 概括的이고도 模糊하게 되어 있어 실제 適用에 있어서는 國家爲主의 解釋에 따를 수 밖에 없기 때문에 自治權은 自然히 위축될 수 밖에 없었던 것이다. 이와같은 自治權의 微弱은 地方自治團體의 獨自의 活動을 어렵게 하였고 獨創的이고 自律的인 開發을 不可能하게 만들었던 것이다.

다음으로 自治團體의 對應手段에 있어서도 未治한 점이 허다한 실정이다. 地域開發을 담당하는 組織·機構가 地域實情과 일치하지 않거나 重複 내지 多元化되 있는가 하면 필요한 機構가 설치되지 않는 경우도 있으며, 國家特殊官署와 마찰을 가져오는 體제도 併存하고 있다. 地域開發事務를 수행하고 있는 地方自治團體의 公務員들은 人事移動의 頻繁성과 獨創的 機會의 逸失性으로 인해 地域開發에 대한 專門的 知識과 技術을 갖게 되지 못하는 경우가 대부분이다. 그리하여 國家로부터

地域開發에 대한 獨自的 自治權이 移讓된다 하더라도 이를 올바로 수행·처리할 수 없다고 하는 能力不足의 問題를 초래하기에 이르렀던 것이다.

地方自治團體가 地域開發을 바람직하게 이끌어가지 못하는 가장 큰 要因은 아마 投資財源의 倭少에 있다고 할 수 있다. 自治團體의 自體收入은 물론이고 歲入全體로서도 地域開發을 위해 投資할 수 있는 財源은 지극히 一部에 불과하며, 이러한 投資財源의 不足現像은 낙후된 地域의 自治團體일수록 더 심하게 나타나고 있는 실정이다. 地域開發을 위한 財政的 需要에 비해 극히 미미한 財源밖에 없는 自治團體로서는 效果가 큰 大規模 事業은 計劃조차 할 수 없으므로 부득이 局地的이고 小規模的인 開發事業만을 시행하거나 既存 施設의 維持·管理만에 급급할 수 밖에 없게 되는 것이다. 國家의 補助金에 의한 地域開發은 國家의 次元에 의한 事業이기 때문에 地方的 緊要성이 약하거나 一部の 補助金을 주더라도 나머지 地方 費負擔을 하기 어려운 경우가 있어 제대로의 效果를 거두지 못하고 있는 상황에 있다.

#### 4. 將來與件의 變化展望

앞으로 地方自治와 地域開發은 물론이고 이와 관련된 環境的 與件도 크게 變化할 것으로 예상되고 있다. 먼저 地方自治에 있어서는 1989年중에 全面的이거나 部分的인 地方自治制의 實施가 있을 것이며, 적어도 市·郡·自治區의 地方議會와 特別市·直轄市·道の 地方議會 가운데 어느 한 階層의 議會는 구성될 것이 확실시되고 있다. 그리고 1990年代中에는 모든 階層의 地方議會와 모든 地方自治團體의 長은 住民直選의 方法을 통해 구성될 것으로 보인다. 이에 따라 地方自治團體의

自治權限은 신장되고 自體財源도 늘어날 것이므로 地域開發에서 차지하는 自治團體의 比重과 役割 역시 그만큼 증가되고 확대될 것으로 전망된다.

地域開發의 領域과 內容도 앞으로 더욱 넓어지고 복잡한 樣相을 띠고 전개될 것으로 보인다. 產業의 發達, 住民生活의 擴大, 住民慾求水準의 向上, 地域間의 競爭 등의 要因으로 인해 地域開發에 대한 需要는 급격히 증가할 것이지만 이에 대한 供給의 미흡에서 오는 不足現像은 상당기간 自治團體의 主要課題로 남아있게 될 것이다. 특히 產業의 부진에서 오는 就業 및 所得機會의 不足과 道路 등 社會間接資本의 不足, 그리고 住宅, 上·下水道 등 住居施設의 不足 등이 그 주된 課題가 될 것으로 보여진다. 그러나 향후 10余年間의 開發이 착실하게 진행된다면 2000年代에 들어설 때의 地域開發水準은 상당한 程度에 이르러 經濟의 基盤은 공고히 되고 必須的 施設은 거의 완비되어질 것이다.

한편 經濟·社會的 環境與件에 있어서도 變化的 幅은 커지게 될 것이며, 이 가운데 地域開發에 직접적인 影響을 주게 될 것으로는 經濟發展과 都市化現像 및 國際關係의 擴大를 들 수 있다. 國民經濟의 持續的 發展은 地域經濟의 分担的 役割을 요구하게 되고, 2000年境에 80%를 넘어설 都市化率은 地域開發의 主流를 都市中心의 廣域的 開發로 遷移케 할 것이며, 中國·蘇聯·東歐諸國 등 共產國家까지 확대될 國際關係는 海岸地域을 위시한 많은 地域의 開發方向을 國際化에 부응토록 유도할 것이다.

地方自治制의 實施와 地域開發의 推進이 활발히 진전됨에 따라 부닥치게 될 많은 制約과 야기될 難한 問題點이 豫想되고 있으니, 制約은 地域開發이라는 對象에서 연원하는 것이고 問題點은 地

域開發을 담당하는 主體에 기인하는 것이다. 먼저 制約으로서는 賦存資源의 不足과 可用土地의 狹小 및 環境破壞의 深化라는 現像을 들 수 있다. 經濟成長과 產業發達에 따라 地下資源을 위시한 賦存의인 自然資源은 점차 고갈되어 갈 것이고, 生活과 生産을 위한 土地利用의 확대로 인해 可用土地의 面積은 점차 줄어들게 될 것이며, 經濟와 施設의 강화를 통한 地域開發의 促進은 자연히 自然의 毀損과 環境의 汚染을 불가피하게 초래하게 될 것이다. 다음에 開發主體가 갖게 될 問題點이라고 하는 것은 地方自治制下에서의 地方自治團體가 독자적인 地域開發을 추진해 가는 過程에서 일어날 수 있는 좋지 못한 狀況을 말한다. 지나친 私權保護와 民怨防止에 치우쳐 開發自體가 지연되고 부진해 짐으로써 全體의인 公益을 저해시킬 可能性이 있으며, 當面한 現實問題의 解決에만 급급한 나머지 長期的이고 綜合的인 問題接近의 眼目과 姿勢를 잃어버리거나 경시할 우려가 있는 것이다. 또한 地方自治運營의 硬直化로 인해 自治團體와 自治團體의 相互間에 對立과 不和가 조성될 素地가 짙으며, 이는 上級機關에 의한 調整役割이 制度的으로 裝置化되지 않을 때는 상당한 期間 그대로 지속될 現像인 것이다.

이와같이 地方自治와 地域開發이 보다 적극적으로 실천되어 갈 將來에 있어서는 이들 兩者를 보다 건전한 方向으로 발전시킬 수 있는 樂觀的이고 肯定的인 要因이 많이 있는가 하면 悲觀的이고 否定的인 影響을 줄 要素가 적지 않은 것이다. 여기에 地方自治와 地域開發의 關係를 肯定的이고 相乘的으로 結合시켜 하나의 發展이 다른 하나의 發展을 이끌어주도록 하는 相互授受의 健전한 메카니즘이 形成되도록 유도해가는 슬기가 要請되는 所以가 있다고 하겠다.

## 5. 地方自治를 통한 地域開發의 促進方案

地域開發은 中央集權體制거나 地方分權體制거나간에 어떤 경우에도 존재하는 것이고 추진되는 것이다. 다만 地方自治制下에서의 地域開發은 상당한 獨自의 權限과 責任에 의해 이루어진다고 하는 特色을 갖고 있다. 地方自治에 의한 地域開發이 中央集權的 地方行政에 의한 地域開發보다 더 부진한 結果를 가져온다면 이는 地方自治制度에 問題가 있거나 地域開發을 추진하는 方法上에 問題가 있다고 볼 수 있다. 만일 地方自治가 政治의 目的만을 가지고 실시된다면 이와같은 結果를 가져올 가능성이 짙으며, 여기에 地方自治가 政治·行政 뿐만 아니라 經濟·社會·文化 등의 諸分野에 걸쳐 고르게 이루어지는 生活自治가 되어야만 할 所以가 있는 것이다.

地方自治制의 實施를 통해 地域開發이 더욱 效果的으로 추진되어야 한다는 當爲의 命題를 성취하기 위해서는 地方自治와 地域開發의 主體가 되는 地方自治團體의 體制와 運營이 올바르게 이루어져야 하는 것이다. 地方自治를 통해 地域開發을 촉진하기 위한 方策으로는 크게 다섯가지로 나누어 생각할 수 있는 바, 그것은 推進體制의 構築, 遂行能力의 提高, 開發方向의 定立, 開發手段의 強化, 開發原則의 遵守 등이다. 이들 다섯개의 事項은 서로 別個의 것이 아니라 상호 연결된 하나의 體系를 형성하고 있어야 하며, 이 가운데 어느 하나라도 不實해지면 全體系가 약화되어져서 결과적으로 地域開發의 잠된 成果를 가져오지 못하게 되는 것이다. 또한 이들은 一定한 順序의 原理에 따라 진행되어야 하므로 결코 顛倒에 의한 混亂이 일어나지 않도록 유의해야 할 것이다. 이들 必要

事項을 갖추어야 할 時點은 原理上 地方自治의 實施와 때를 같이 해야 할 것이며, 이는 地方自治와 地域開發이라는 두 課業 사이에 時間的 間隔이 생겨서는 안되기 때문이다. 그러나 運營上의 部分的 事項은 地方自治實施以後에도 定立할 수 있으며, 또한 構造的인 事項도 推進過程에서 問題가 생기면 修正해 나감이 옳을 것이다.

먼저 推進體制의 構築이라는 課題는 地域開發을 담당해야 할 自治團體의 組織體系를 올바르게 구성하는 것을 말하며, 이는 權限과 機構의 問題로 귀결된다. 地域開發에 관한 權限, 즉 機能은 國家와 地方自治團體 및 民間의 세 部門에 관련되어 있으므로 이들 相互間에 적정한 機能分擔이 이루어지도록 해야 하며, 아울러 自治團體의 機能中에서도 固有事務와 委任事務間의 再調整이 있어야 할 것이다. 國家와 自治團體間의 機能配分에 있어서 國家는 全國次元의 政策開發과 計劃樹立을 위한 機能과 여러 自治團體에 걸쳐 이루어지는 廣域的이고 大規模의인 開發事業의 實施와 管理에 관한 機能을 관장하고 地方自治團體는 地方住民의 福祉增進에 직결되는 機能과 自己區域內에 국한되는 公共建設事業에 관한 機能을 갖도록 하는 方向으로 이루어져야 할 것이다.

上·下自治團體間의 機能配分問題는 特別市·直轄市·道の 中間自治團體가 廣域성과 包括성을 띠고 市·都·自治區가 局地성과 個別성을 띠고 있다는 特性和 法的 地位에 의해 결정되어질 問題이다. 中間自治團體가 담당해야 할 地域開發機能은 多數의 市·郡·區에 걸쳐 이루어지는 廣域需要的 開發 및 管理의 機能, 基礎自治團體의 수행이 能力面이나 利害關係上 적합치 못한 것을 보완적으로 支援 및 代行하는 機能, 基礎自治團體間을 調整·是正하고 中央과 地方間을 연결하



는 調整 및 連絡機能, 基礎自治團體에 대한 指導·監督 機能 등으로 규정하고, 基礎自治團體는 當該 區域內에 국한되고 그 地域發展에 직결되며 自體 豫算으로 담당할 수 있는 開發事業의 實施와 管理에 관한 機能을 담당토록 함이 타당할 것이다. 한편 既存의 自治團體가 수행하고 있는 機能이 있어 國家委任事務가운데는 自治團體의 固有事務로 전환시켜야 할 것들이 많으며, 특히 自治의 性格을 띤 것, 現地執行的인 것, 地方的 特殊性을 띤 것, 固有事務化함으로써 住民便益이 증진될 수 있는 것, 行政能률이 향상되는 것 등은 固有事務化함이 옳을 것이다.

自治團體와 民間部門間的 機能調整은 自治團體의 豫算 및 事務량을 줄이고 事業의 效率성을 높이며 住民의 便宜를 제고하기 위해 民間部門으로의 移讓 내지 委託를 촉진하는 方向으로 이루어지게 해야 할 것이다. 地域開發部門가운데 公共성과 公益性이 짙은 것은 自治團體의 機能으로 유보하고 있어야 하지만 公益性보다 能率성이 강조되는 것, 企業의 性格을 가진 것, 特殊한 專門의 知識이나 技術을 요하는 것, 經費節減을 통해 經濟성을 높일 수 있는 것, 單純하고 機械的이며 節次的인 것, 民間에 代替手段이 있는 것 등은 民營化하도록 추진해야 할 것이다.

한편 地域開發에 관한 機能을 담당하는 組織·機構는 종적으로 中央政府-市·道-市·郡·區의 體系를 가지며, 횡적으로 機能분担의 局課制로 편성되어진다. 地方自治制의 實施를 전제로 하여 地域開發機能을 수행할 執行機關의 組織體系는 다음과 같은 準據에 따라 재편함이 옳을 것이다. 첫째로 中央과 地方을 잇는 全國의 體系는 피라미드형을 갖추게 함으로써 自治的 地域開發의 基礎를 공고히 하도록 한다. 둘째로 여러 部處에 분

산되어 있는 地域開發機能을 單一組織으로 一元化하여 重複에 따른 混亂과 非能率을 제거하고 地方的 自治權을 보장토록 한다. 셋째로 地方特別 官署의 亂立을 지양하거나 機能調整을 통해 責任과 權限의 限界를 명확히 하고 二重行政에 따른 浪費를 방지토록 한다. 넷째로 自治團體別 特性을 고려하되 均衡성과 體系성을 유지토록 한다. 다섯째로 都市化의 擴大에 부응하여 組織改編을 신속성있게 발전시켜 나가도록 한다. 여섯째로 地域 또는 地方單位の 綜合開發計劃의 樹立機能이 강화될 것에 대비하여 이를 담당할 機構를 설치토록 한다. 일곱째로 土地問題에 대한 自治團體의 機能이 확대될 것이므로 이를 효과적으로 수행할 組織을 강화토록 한다.

地域開發에 관한 事項은 住民生活과 地方發展에 직접적인 影響을 주는 것이 많으므로 執行機關에만 일임할 수 없으며, 多數의 意見이 반영되는 審議·議決制度를 채택함이 바람직하고 또 그렇게 하는 것이 一般的이다. 현재로서는 議決機能을 가진 建設部의 中央都市計劃委員會와 市·道 및 大都市의 地方都市計劃委員會가 있으나, 앞으로 地方議會가 구성될 때는 이들 委員會와의 關係가 복잡해질 가능성이 짙으므로 올바른 方向으로 조정해 가야 할 것이다. 이를 위해서 地域開發과 관련된 計劃가운데 條例의 制定 및 改正이나 豫算과 관계가 있는 것은 地方議會의 議決을 받도록 하고, 條例 또는 豫算과 무관한 計劃에 대해서는 地方議會에 報告하고 意見만 듣도록 함이 옳을 것이다. 그리고 모든 市와 郡 및 自治區에는 地方計劃委員會를 설치하여 當該 自治團體의 都市 및 地域開發計劃을 심의·의결하는 機能을 갖도록 하고, 中央都市計劃委員會 및 市·道地方都市計劃委員會의 議決權限을 대폭적으로 市·道 및 市·郡·

區의 地方委員會에 이양토록 해야 한다. 自治團體에 설치되는 都市計劃委員會는 自治團體의 長의 所屬下에 두고, 地方議會에는 地域開發 또는 都市開發을 담당하는 分科委員會를 두도록 함이 타당할 것이다.

地域開發을 촉진하기 위한 두번째 課題인 遂行能力的 提高는 人力과 財源의 確保問題로 귀결되는 것이다. 地域開發을 담당할 專門人力은 地域開發機能의 自治化에 따라 절대적으로 필요하며, 地域開發에 소요되는 投資財源은 地域開發의 自主的 推進을 위해 적정한 規模로 확보되어야 한다. 필요한 專門人力의 확보를 위해서는 新規採用에 의한 方法과 既存公務員의 教育·訓練에 의한 方法을 병행하여 실시해 나가야 할 것이다. 地域開發分野를 專攻한 사람들이 地方廳 公務員으로 진출하기를 꺼리는 性向을 고려하여 상당한 動機賦與의 誘引策을 마련해야 하며, 就業後에도 머지않아 離職하는 事例가 많으므로 定着할 수 있는 보람과 歸屬感을 심어주도록 해야 할 것이다. 在職者에 대한 教育·訓練은 지금까지와 같은 形式性과 要件性을 탈피하여 地域開發의 知識과 技法을 올바르게 體得할 수 있도록 實質化시켜야 할 것이다.

財源의 確保問題는 근원적으로 地域經濟의 發展에서 찾아야 하지만 이는 장구한 時間을 요하기 때문에 短期的으로는 制度的 改編에 기대할 수 밖에 없는 것이다. 즉, 國稅의 地方稅로의 移轉과 새로운 地方稅目의 新設 및 地方讓與稅制의 導入, 既存 地方稅의 稅率引上和 課稅標準額의 上向調整 등이 그것이다. 그러나 이들은 國家財政의 萎縮과 地方住民의 租稅抵抗이라는 副作用을 가져 오기 때문에 극히 신중을 기해야 하는 것이다. 地方自治團體가 독자적인 經營收益事業을 시행하여

稅外收入의인 財源을 확보하고, 地域開發基金制를 실시하여 投資財源을 융통하는 등의 方案도 함께 강구할 필요가 있을 것이다.

세번째 課題인 開發方向의 定立은 地域開發에 대한 政策과 計劃의 樹立을 뜻하고 있다. 地方自治制와 더불어 地方自治團體도 自己區域內의 地域開發에 대해서는 독자적인 政策을 개발해 나가야 할 것이다. 이러한 政策은 當該地域의 自然的 및 社會的 特性을 살리고 周邊 및 國土全體와 脈絡을 같이하면서 건전한 地域發展을 도모할 수 있는 方向으로 구상되어야 하는 것이다. 이들 政策은 地域開發의 基本計劃으로 구체화되어야 하며, 다시 細部的인 部門計劃으로 이어져야 한다. 基本計劃은 長期性과 綜合性을 강조해야 하며, 이는 地方自治로 인한 現實爲主의 傾向을 보완해주는 役割을 하게 된다. 基本計劃을 위시한 주요한 地域開發計劃은 政府當局이 독자적으로 수립하던 過去의 方式에서 탈피하여 地方住民의 參與와 同意에 의한 방식으로 수립되도록 해야 할 것이다.

開發手段의 強化라는 네번째 課題는 土地資源의 確保와 技術開發의 促進이라는 方策에 의해 실현될 수 있는 것이다. 한정된 土地에 대한 需要는 급격히 증가할 것이고, 그린벨트와 公園 및 農耕地는 보전되어야 하기 때문에 可用의 土地는 심한 不足現像을 빚게 될 것이므로 적절한 土地利用計劃이 마련되어야 하는 것이다. 生活, 生産, 流通, 移動, 休息, 保全 등을 위한 土地供給은 결국 優先順位의 決定을 요구하게 되므로 土地의 特色과 地域開發政策의 方向을 연계시켜 部門間 및 時間的 配定이 합리적으로 이루어지도록 해야 한다. 技術開發은 資源不足의 脆弱性을 극복하고 經濟的인 對外競爭力을 제고시키기 위해 반드시 필요한 것이다. 적절한 技術을 外部로부터 도입

하거나 자체적이고 독창적으로 개발함으로써 産業을 위시한 모든 地域開發事業의 技術水準을 선진화시켜 나가도록 노력해야 할 것이다.

끝으로 다섯째의 課題인 開發原則의 遵守는 地域開發을 展開하는 過程에서 가장 적절한 方法을 취함으로써 開發의 效果를 극대화시켜야 한다는 原則을 구현한다는 것이다. 最少의 投入으로 最大의 産出을 가져와야 한다는 經濟原則을 말한다. 먼저 地域特性을 부각시켜 産業의 特化를 이룸으로써 産業의 地域間 異質化를 도모해야 하며, 반면에 生活便益施設에 있어서는 다른 地域, 특히 大都市와 비교하여 같은 狀態로 조성함으로써 地域間의 等質化를 이루도록 해야 한다. 産業活動에 있어서는 貨幣流入을 目的으로 하는 輸出指向의 基盤産業에 力點을 두어 육성토록 해야 하며, 따라서 工業과 觀光産業 등의 振興에 큰 關心을 두어야 할 것이다.

## 6. 地域開發에 의한 地方自治의 發展方案

地域開發은 地方自治를 통해 더욱 빠르고 효율적으로 전개되어야 하는 한편, 地域開發의 效果가 地方自治에 대해 肯定的인 影響을 주어 地方自治制의 進전한 發展을 가능케 하는 要因으로 작용케 해야 할 것이다. 地域開發이 地方自治에 기여하는 바는 여러가지가 있겠으나 그 가운데 代表的인 것은 다음의 세가지가 될 것이고, 또 되어야 할 것이다.

그 첫째는 地域經濟의 活性化에 의한 效果이다. 地域經濟가 발전하게 된다는 것은 地方에 있는 産業이 발달하게 된다는 것을 의미하므로 地方住民들의 就業機會가 확대되고 住民所得이 향상되

기 때문에 결과적으로 住民의 定着基盤이 공고히 되는 效果를 가져오게 된다. 住民의 定着없는 地方自治는 부실할 수 밖에 없으며 이런 狀態에서의 地方自治團體는 제대로의 機能을 다 할 수 없게 될 것이다. 地方經濟의 發展은 또 한편으로 地方財政을 튼튼하게 하는 源泉으로서 기여하게 된다. 地方自治團體의 自主財源인 地方稅收入과 稅外收入은 모두 家計와 企業으로 구성되는 地域經濟로부터 屢출되는 것이다. 地方自治團體는 公共서비스를 제공하고 그 反對給付로 租稅를 위시한 公課金을 받아들여지게 되며, 이것이 地方財政의 自主的 財源이 되는 것이다. 地方財源이 地域經濟로부터 힘입은 바가 크면 클수록 그 地方財政의 健全度는 향상되지만 그것이 國家財政에 의존하는 바가 커질수록 그의 健全性은 약화될 수 밖에 없는 것이다. 이와같이 地域開發을 통한 地域經濟의 活性化는 地方自治團體의 存立과 發展에 직접적이고도 절대적인 寄與를 한다고 볼 수 있다.

地域開發이 가져오는 두번째 期待效果는 便宜와 能率을 제고시켜 준다는 事實에 있다. 地域開發을 통해 地域內的 住宅, 上·下水道, 交通網, 環境, 土地 등의 施設과 資源이 제대로 확보되고 관리되어지게 되며, 이로 인해 地域住民들의 日常生活은 便宜롭고 安定스럽게 되는 것이다. 아울러 이들 施設과 資源의 확보는 그만큼 當該自治團體의 資本을 증식시키고 能力을 향상시키는 결과가 되는 셈이다. 地域開發에 의해 이루어진 모든 與件의 改善은 그만큼 그 地域의 活動에 대해 能率性을 높여주게 된다. 이러한 能率性의 向上은 地域開發을 더욱 촉진시키고 地域改善을 유도하는 役割을 하는 連鎖的作用으로 이어지게 된다. 하나의 地域이 어느 水準까지의 開發은 어렵지만 그 水準에 이르고 난 다음부터는 어느 정도 自動的

메카니즘에 의해 發展하게 되는 것은 바로 이와 같은 原理 때문이다. 地域開發에 의해 확보되는 便宜와 能率は 當該地域의 安定과 成長을 가져오고, 自治團體의 資本力を 증강시키게 됨으로써 地方自治의 運營을 그만큼 效率化시키는 役割을 하게 된다.

期待되는 세번째 效果는 地方自治團體의 均衡의 發展을 도모한다는 데 있다. 地域開發은 産業·經濟, 公共施設, 社會福祉, 教育·文化 등 住民의 生活과 生産에 필요한 모든 分野를 그 對象으로 하며, 모든 部門과 모든 階層으로부터 발생하는 慾求와 需要를 수렴하는 것이므로 自治團體內的 部門間, 階層間, 地域間的 均衡있는 發展을 도모해 가게 되는 것이다. 이와같은 均衡化는 그 地域의 安定된 發展을 약속하게 되고, 地域住民의 定着意慾을 제고시키는 作用을 하게 된다. 따라서 當該自治團體는 人口의 적절한 規模를 유지해 갈 수 있게 된다. 住民은 區域 및 自治權과 더불어 地方自治를 구성하는 基本要件이자 必須要件인 것이다. 住民없는 地方自治는 存在意義를 상실하게 된다. 여기에 人口減少의 問題가 있고 人口流出의 苦悶이 있는 것이다. 地域開發에 의한 效果가 人口의 安定的 定着에 기여하도록 해야 하고, 이것이 바로 地方自治의 安定的 運營을 가능케 하는 艱難을 깊이 인식해야 할 것이다. 地方自治를 지나치게 政治一邊倒로 이끌어감으로써 地域開發의 能率성과 均衡性を 잃게 되고 급기야 人口減少로 인한 住民不在의 空虛한 自治團體로 전락하는 厄運을 경계해야 할 理由가 바로 여기에 있다고 할 수 있다. 이와같이 地方自治의 건전한 發展을 위해서는 地域開發이 기여하는 바가 至大하다는 事實을 알 수 있다.

地域開發이 地方自治에 미치는 效果가 아무리

크고 절대적이라 하더라도 그것은 저절로 이루어질 性質의 것은 아니며, 人爲的 智慧와 努力에 의해서만 가능한 것이다. 먼저 강조해야 할 事項은 모든 産業活動의 뿌리를 그 地域에 굳게 내리도록 하는 것이다. 어느 地域의 自然資源이나 人力만을 利用하는 生産企業과 市場만을 노리는 商業活動은 그 地域의 實質的 發展에 기여하지 못하며 오히려 發展을 저해하는 要因으로 작용하기도 한다. 製造業을 위시하여 商業, 觀光産業, 教育·文化産業 등의 모든 經濟活動이 그 地域內에 굳게 着根케 함으로써 명실공히 當該 自治團體의 産業이 되고 經濟要素가 되도록 해야 한다.

다음으로 유의해야 할 점은 成長果實을 地域化하는데 있다. 地域開發에 의해 나타나는 效果나 利得이 當該 地域에 歸屬되는 것보다 다른 地域으로 流出되는 것이 더 크다고 하면 그 地域開發은 제대로의 役割을 하지 못하고 있는 것이다. 地域經濟로부터 나오는 租稅收入의 大部分이 國稅로 흡수되고 地方稅로는 극히 一部分만 들어온다면 이는 租稅體系가 잘못된 것에서 연유하고, 産業活動에서 발생하는 利潤의 舉皆가 他地域으로 빠져나가고 그 地域에는 조금만 남게 된다면, 이는 그 地域의 經濟構造上 脆弱點에 기원하는 것이라고 볼 수 있다. 公共部門이던 民間部門이던간에 그 地域에 投資된 開發效果는 상당한 部分이 다시 當該地域에 환원되는 메카니즘이 확립되어야 하는 것이다. 地方自治를 통해 추진된 地域開發의 結果는 다시 地方自治의 건전한 發展에 기여할 수 있도록 해야 하며, 여기에 地方自治制下에서의 地域開發이 갖는 참다운 意義와 價値가 있다고 할 수 있다.

끝으로 또하나 力點을 두어야 할 事項은 건전하고도 생산적인 風土와 條件을 조성하는 일이다.

産業活動의 地域內 着根이나 開發效果의 地域內 還元은 制度의 裝置로부터 영향받는 바도 크지만 社會의 風土와 環境의 與件에 의해 좌우되는 바도 적지않은 것이다. 資本家에 대한 嫉視, 企業家에 대한 謀陷, 租稅以外的 지나친 經濟的 負擔 등은 資本의 地方着根을 저해하는 要因으로 작용하고, 教育·文化·慰樂·居住 등의 不備한 與件은 企業家의 常住를 가로막는 要素가 되고 있다. 地方에서 축적된 資本이 外部로 流出되지 않고 그 地方에 再投資될 수 있도록 하는 風土와 與件이 마련되어야 하며, 地域內産業을 보호하고 아끼는 霧圍氣가 만연되도록 해야 하는 것이다.

## 7. 結 語

地方議會 없는 形式的이고 官治的 地方自治를 지난 28年間 경험하여 왔으며, 그 가운데서도 國家中心의 方式이긴 하였어도 상당한 能率性을 가지고 많은 地域開發이 이루어져 왔던 것이다. 産業基盤의 확충이 그러했고, 公共施設의 확장이 그러했으며, 住居環境의 개선이 그러했던 것이다. 中央集權體制로 인한 自治權의 위축과 民主性의 약화라는 政治的 後退는 컸지만 地域開發과 같은 經濟的 및 空間的 開發은 괄목할만한 水準에까지 끌어올렸던 것이다.

이제 地方議會의 구성을 契機로 하여 實質的인 地方自治가 실시되는 時點에 이르렀다. 民主主義의 具現이라는 政治的 理由에 의해 제기된 地方自治制는 國民의 輿望과 일치되어 當爲的 制度로 실현되기에 이르렀다. 어차피 실시되어야 할 制度라고하면 보다 積極的인 姿勢를 가지고 發展的이고 進取的인 方向으로 이끌어가는 것이 바람직할 것이다. 民主主義의 原理와 우리 實情에 부

합한 模型에 따라 制度와 運營이 이루어지게 해야 하며, 地方自治의 實施로 인해 야기될 우려가 있는 副作用과 問題點은 충분한 對備로 最少化 내지 除去토록 해야 할 것이다.

地域開發은 어떤 形態의 政治體制에서도 필요하고 또 실제 추진되고 있는 것이다. 地方自治制는 상당기간 非能率性을 동반하기 쉽다는 假說이 우리의 경우에는 事實과 달라 棄却되기를 바라고 싶다. 地域開發은 民主性과 自治性도 강조하지만 能率性과 經濟性에 따라 成敗가 가능되기 때문에 地方自治와 地域開發이 逆比例하는 現象이 발생하지 않도록 유의해야 할 것이다. 우리나라 大部分 地域이 낮은 水準의 經濟와 施設에 머물고 있다는 現實을 생각할 때 地方自治로 인한 地域開發의 萎縮이 결코 일어나서는 안될 것이다. 混亂된 地方分權體制는 整頓된 中央集權體制만 같지 못하다는 事實이 證明되지 말아야 한다.

地方自治나 地域開發은 사람이 主體가 되어 운영해 가는 것이다. 다만 地方自治의 實施에 따라 中央에 있는 사람으로부터 地方에 있는 사람으로 運營의 權限과 責任이 넘어갈 뿐이다. 이를 넘어가게 하는 것은 國家의 意志이지만 넘어간 다음의 成敗는 地方의 能力에 달려 있다. 한 世代의 期間만에 다시 되찾은 地方自治制를 보다 건전하게 발전시키고 정착시키는 동시에 종전보다 한층 더 內實있고 效果的인 地域開發이 이루어질 수 있도록 制度改善과 實際運營面에서 最善을 다해 노력해 나가야 할 것이다.

## 參 考 文 獻

1. 金安濟, 「地域開發과 地方自治行政」 大明出版社, 1988.

2. 盧隆熙, 「韓國의 地方自治」 綠苑 出版社, 1987.
3. 朴東緒, 「韓國行政의 未來像」 法文社, 1986.
4. 崔昌浩, 「韓國地方行政의 再認識」 三英社, 1985.
5. 韓國地方行政研究院, 「地方行政機能分析에 關한 研究」 1985.
6. 韓國地方行政研究院, 「韓國地方行政40年史」 1988.
7. 黃明燦, 「地域開發論」 經營文化院, 1984.
8. 大韓國土計劃學會 編, 「都市의 計劃과 管理」 集文堂, 1987.
9. 金安濟, 南文熙, 「地域經濟水準(民力度) 測定에 關한 研究」 1982.
10. 李相熙, 「地方財政論」 啓明社, 1982.
11. Cochrane, Glynn, *Policies for strengthening Local Government in Developing Countries*, Washington, D. C. : The World Bank, 1983.
12. Rondinelli, Dennis A. ; John R. Nellis and G. Shabbir Cheema, *Decentralization in Developing Countries : A Review of Recent Experience*. Washington, D. C. : The World Bank, 1983.
13. Richards, Peter G., *The Local Government System*. London : George Allen and Unwin, 1983.
14. Chatterjee, Lata and Peter Nijkamp, eds., *Urban and Regional Policy Analysis in Developing Countries*. Hants, England : Gower Publishing Company, 1983.
15. Jones, Thomas E., *Options for the Future*. New York : Praeger Publishers, 1980.
16. Greenshields, Bruce L. and Marget A. Bellamy, eds., *Rural Development : Growth and Inequity*. Hants, England : Gower Publishing Company, 1983.
17. Renaud, Bertrand M., *National Urbanization Policy in Developing Countries*. Cambridge : Oxford University Press, 1982.
18. Peterson, Paul E., ed., *The New Urban Reality*. New York : Brookings Institution, 1985.
19. Break, George, *Financing Government in a Federal system*. Washington, D.C. : Brookings Institution, 1980.
20. Ghartey, J.B., *Crisis Accountability and Development in the Third World*. Hants, England : Gower Publishing Company, 1987.
21. 小林節夫 編, 「人間環境の形成」 東原 : ぎょうせい, 1984.
22. 沖田哲也 外, 「地方自治と都市政策」 東京 : 學陽書房, 1981.
23. 衣川光正・渡邊泰弘 編, 「市民自治の實驗」 東京 : ぎょうせい, 1984.
24. 宇野喜三郎 編, 「地域文化の創造」 東京 : ぎょうせい, 1984.
25. 伊丹敬之, 「經營戰略の論理」 東京 : 日本經濟新聞社, 1980.
26. 星野光男, 「地方自治論」 東京 : ぎょうせい, 1982.
27. 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.