

# 國家의 性格과 地方自治

## The State and Local Autonomy

朴 熙 正

(韓國地方行政研究院 研究員)

### <目 次>

- I. 序論
- II. 地方自治 變化要因에 대한 先行研究
- III. 現代韓國의 國家性格과 地方自治
- IV. 結論

### I. 序 論

政治學者들은 일반적으로 第3世界의 政治現實을 설명하고 예견함에 있어서 높은 수준의 업적을 남지 못했다. 그 이유는 첫째, 第3世界의 政治를 막시스트나 西歐資本主義 思想의 틀에 도식적으로 끼워 맞추려는 경향때문이다. 從屬理論과 近代化理論이 그 대표적 예이다.

그리고 學問的 選好가 'grand theory'를 발전하고자 하는 노력에 집중되어 각국의 다양한 연원에 기인한 傳統과 文化의 차이를 회색시키는 경우가 많았다. 官僚的 權威主義理論과 組合主義理論등이 그 例로서, 한국의 경우 남미의 産業化過程에서 나타나는 권위주의 현상을 설명하기 위한 이들 理論-따라서 'middle-range theory'임-을 한국의 상

황에 그대로 적용시키는 연구가 많이 발전된다.<sup>1)</sup>

셋째, 경제학자처럼 정치학자들도 '발전을 위해 유용한' 어떤 일을 해야만 한다는 믿음이 더욱 낙관적인 시나리오에 대한 선호와 함께 未來의 發展을 가정하게끔 분위기를 몰고 갔다.<sup>2)</sup>

이러한 第3世界 研究의 경향성들은 제3세계와 북구국가들간의 거대한 문화적 차이를 평가함에 실패하는 데 기여하였다. Samuel Huntington, Nelson Kasfir,

1) 강민, "관료적 권위주의의 한국적 생성", 「한국정치학회보」, 17(1983), pp.341~362; 한상진, "관료적 권위주의하의 민주주의의 전망", 한국사회학회(편), 「한국사회 어디로 가는가」(현대사회연구소, 1983), pp.9~36; 최장집, "과대성장국가의 형성과 정치균열의 구조", 「한국사회연구」, 3(1985), pp.183~216; 심영희, "한국사회의 산업화와 노동통제: 조합주의적 노동통제를 중심으로", 「현대사회」(1984 봄), pp.128~163; 박종주, "한국근대화와 국가코르타티즘적 통제: 제3~4공화국을 중심으로" (서울대 대학원 행정학박사학위 논문, 1986) 참조.

2) Philip Mawhood, "Decentralisation and the Third World in the 1980s", Planning and Administration, Vol. 14, No. 1(Spring 1987), P.14.

Gerald Heeger 등은 이러한 경향성으로부터 탈출한 학자로서 주목된다.

제 3 세계 국가의 성격에 대한 연구는 近代化過程에서 나타나는 權威主義現象에 주목함으로써 궁극적으로 市民(또는 民衆)社會에 대한 國家의 自律性を 주요 연구대상으로 삼고 있다. 地方自治 즉 地方의 自律性에 대한 고찰은 國家自律性的 變化와 같은 맥락에서 파악되어야 하므로, 地方自治의 變遷과정을 분석함에 있어 國家性格의 변화에 관심을 가질 필요가 있다.

종래 地方自治에 관한 연구는 政治學者들에게 -특히 우리나라의 경우- 연구의 灰色地帶(gray area)로 존재해 왔다. 이는 1961년 5월 포고령 4호로써 地方自治가 형식화됨으로 인해 地方政治(local politics)가 政治學의 研究對象에서 배제될 수밖에 없었고, 강력한 지도자를 정점으로 한 中央政府가 對 市民社會 優위성을 견지하면서 절대적 자율성을 누림에 따라 政治學者의 관심은 中央政治에 국한될 수밖에 없었기 때문이다.

최근에 地方自治에 대한 論議가 地方自治法의 改正과 함께 많은 학자들에게 焦眉의 觀心事가 되고 있지만 대부분이 制度的 接近에 그치고 있어 政治學의 한 영역으로서 地方政治에 대한 理論的 틀을 갖춘 연구가 거의 不在하고 저널리즘적 열기로 가득차 있는 듯하다.

본 연구는 우리나라 地方自治의 變遷과정을 '80년대에 상당한 결실을 거둔 國家論의 觀點에서 재조명함으로써 國家統治의 일부로서의 地方自治에 대한 理論的 틀을 나름대로 모색해 보고자 한다. 이를 위해 II章에서는

地方自治 變化의 影響要因에 대한 先行研究들을 조감해 보고 III章에서는 國家의 自律性이 地方의 自律性和 上관관계에 있다는 가정하에 현대 한국의 國家性格을 해방이후부터 第6共和國까지 政治學者들의 업적을 기초로 재구성해 본다.

그리고 IV章에서는 현대 한국을 특징짓는 권위주의 국가체제하에서 영향력있는 정치엘리트-국가권력의 담당자, 관료, 정당 등-가 지방자치제도의 변화에 어떻게 介入해 왔나를 분석함으로써 우리나라 지방자치의 미래를 진단해 본다.

## II. 地方自治 變化要因에 대한 先行研究

우리나라는 社會를 구성하는 제 세력의 이해관계가 政治적으로 평등하게 표출될 기회를 갖지 못한 상황에서 8차에 걸쳐 地方自治法의 改正이 이루어졌다. 즉 특정세력의 의도적으로 배제된 政治過程속에서 한국의 地方自治는 변화되어 왔다.

市民社會의 미성숙, 능률주의를 지향해 온 3共和國 이후의 國家性格, 地方自治 경험의 일천함으로 인해 한국 地方自治의 향배는 지나치게 政治的 要因에 의해 決定되어 온 것은 부정할 수 없다.<sup>3)</sup> 그러나 각 나라에 따라 諸 要因들이 미치는 영향의 정도는 政治, 經濟, 社會文化的 特性에 의해 상당한 차이를 보이고 있다.

3) 권력현상에 초점을 두고 해방이후 10여년간의 한국지방자치론 분석한 것으로 손봉숙, 「한국지방자치연구」, 서울:삼영사, 1985 참조.

여기서는 먼저 地方自治 變化의 影響요인을 선행연구를 통해 도출해 보고 이들 諸 要因을 종합적으로 점검함으로써 地方自治研究의 현주소를 밝혀보기로 한다.

### 1. 先行研究

자치제도의 변화는 단적으로 中央과 地方의 관계변화를 의미한다. 따라서 中央과 地方의 관계를 어떻게 보느냐에 따라 다양한 影響요인을 고려할 수 있다.

地方政府가 中央政府의 대리자적 지위를 갖는다고 보는 경우와<sup>4)</sup> 상호의존적 관계로 규정하는 경우를<sup>5)</sup> 고려할 수 있는데 前者의 경우 官僚優位論을 전제로 하고 있으며 後者의 경우는 官僚, 權力엘리트, 政黨, 壓力團體, 住民 등의 利害關係로써 中央-地方間關係를 파악한다.

그리고 중앙과 지방의 관계를 관련조직의 政治的 相互作用의 產物로 보는 경우라도 多元主義로 적용할 것인지 組合主義로 적용할 것인지의 문제는 여전히 남는다.

多元主義가 적용되려면 私部門의 주도로 政治過程이 움직여져야 하고, 政治過程의 진행에 미치는 影響력이 널리 분산되어 있어야

하며, 影響력을 행사하는 다수의 자립적인 行爲者間的 調整이 相互自己調整으로서 행해지는 것이 많을 것을 前提로 한다.

組合主義가 적용되려면 소수의 特定集團에 權力엘리트에 政治的 資源이 집중되어 있어 중앙과 지방의 관계에서 이들 특정 집단이 압도적 역할을 담당하고 있는 경우여야 한다.

### 가. Brendan O'Leary의 研究<sup>6)</sup>

오리리는 地方政府再編에 있어 政治的 介入이 行政的, 階級的 論理보다 더 강하며 지방정부의 재편(reorganization)은 단지 社會經濟的 諸 勢力들의 단순한 相互作用의 결과가 아니라는 입장을 취함으로써 組合主義的 相互作用모델로써 지방정부 개혁을 분석한다.

그는 1957~86년사이의 파리와 런던 地方政府的 再編過程을 살펴보면서 政治엘리트에 의한 制度的 介入을 설명하는 6가지 방식을 제시하였다.

- ① 管理的 合理性(managerial rationality)
- ② 階級鬭爭(class struggle)
- ③ 政治이데올로기(political ideologies)
- ④ 政黨政治(party political competition)
- ⑤ 官僚政治(bureaucratic politics)
- ⑥ 象徴政治(symbolic politics)

이들 설명방식은 서로 양립할 수 없는 것은 아니지만 각자 독특한 강조점을 가진다.

4) 村松岐夫, "政府間關係と政治體制", 大森彌·佐藤誠三郎 編, 日本の地方政府(東京:東京大學出版會, 1986), pp.243~251.

5) Douglas E. Ashford, "The Effect of Central Finance on the British Local Government System," British Journal of Political Science, Vol.4(1974), pp.320~322; Howard Elcock, Local Government: Politicians, Professionals and the Public in the Local Authorities (London: Methuen & Co. Ltd., 1982), P.45 참조.

6) Brendan O'Leary, "British Farce, French Drama and Tales of Two Cities: explaining the Reorganization of Paris and London Governments 1957-86," Public Administration, Vol 65(winter 1987), pp.369~389.

먼저 관리적 합리성에 의한 설명방식은 自治制度의 개편이 관리적 개혁의 산물이라는 것이다. 合理性·能率性·效果性 등의 개념은 計劃家나 학구적인 行政家의 주장을 통해 地方政府 改革으로 시현되는 경우가 많다는 것이다. 이는 都市化, 人口增加 등 환경적 압력이 自治의 傳統的 要素와 결별하게끔 작용함으로써 가능해진다.

階級鬭爭에 의한 설명방식은 제도적 개편을 계급투쟁 내지 투쟁과정의 전략이 낳은 產物이라고 본다. 국가형성에 관여된 엘리트들은 首都를 통제하고자 하는 욕구를 가질 뿐만 아니라 프로레타리아가 수도에서 쿠데타를 전개할 수 있게 될까 두려워하기도 한다. 파리의 경찰업무를 中央政府가 관장하고 있는 것도 부르조아지의 두려움으로 일부 설명될 수 있다. LCC를 해체하고 보수당이 GLC를 창출했을 때 런던의 노동운동권은 이를 진보적인 內部都市(inner city)가 보수적인 郊外에 의해 궁지에 몰리게 하려는 보수당의 계급전략으로 해석했다.<sup>7)</sup> 그러나 오리는 1890s, 1963~5, 1983~86에 있었던 런던정부의 재편을 부르조아계급이익보다 뿌리부르조아계급의 영향력으로 해석하면서 GLC의 해체를 노동자계급에 대한 공격이 아니라 노동당에 대한 공격이었다고 주장함으로써 地方行政階層의 변화가 계급투쟁의 결과라는 해석을 수용하지 않는 듯하다.

政治이데올로기에 의한 설명방식은 제도적 개편을 실용적 利害關係보다 政治엘리트의

政治哲學 내지 統治理念(예컨대 드골主義와 新自由主義)이 낳은 산물이라고 본다. 드골주의는 組合主義의 이데올로기로서 단결, 질서, 능률성, 국가이익을 확보하기 위해 국가가 經濟를 지도한다는 점을 강조한다. 1965년의 Schema Directeur는 파리의 팽창을 꾀하는 것으로 근대화를 위한 드골주의자의 청사진이었던 바, 이를 실행하는 데 방해가 된 정치적·행정적 장애요인을 제거하기 위해 파리 region의 부성들이 개편되었다. 영국의 대처행정부는 公共選擇(public choice)과 通貨主義(monetarism)를 구성요소로 하는 신자유주의(neo-liberal) 이데올로기는 채택했는데, 지방정부에 대한 공공선택적 접근법은 民營化, 業務遂行指標, 官僚的 競爭등을 강조하고 통화주의적 접근은 지방세입과 지출에 대한 중앙의 통제를 강조하고 있다. GLC의 폐지도 통화주의 추구의 이념적 부산물로 이해될 수 있다.

政黨政治에 의한 설명방식은 지방정부 개혁을 직접적 영향을 받지 않는 市民보다는 政黨의 利害가 관철된 결과로 본다. 지방정부의 재편이 정치인들에게 정당의 이익이나 상징적 이익을 제공하지 않으면 그들은 주저하게 된다. 파리시장직을 둘러싼 政治는 지방정부 재편의 정당정치적 특성을 완벽하게 반증해 준다. Giscard가 파리시장의 권한을 축소하려 했던 시도는 그가 시장선거에서 Chirac에 패배한 탓이었다.<sup>8)</sup> 파리區

7) F.Smallwood, Greater London: The politics of metropolitan reform, Indianapolis: Bobbs Merrill, 1965 참조.

8) J.V.Townshend, "A Mayor for Paris - an Early Example of Decentralization," Public Administration, Vol. 62 (1984), pp.455~72 참조.

(arrondissement)에 公選된 長을 두기로 한<sup>9)</sup> 社會黨의 자치단체 분권화안은 Chirac를 비롯한 파리지 드골주의자를 밑으로부터 약화시키려는 시도로 이해된다. 영국의 보수당도 노동당의 거점인 런던의 영역을 좁히고자 했다. 이것은 런던정부의 편린화(fragmentation)를 가져왔으며, GLC의 폐지도 이런 맥락에서 이해될 수 있다.

官僚政治에 의한 설명방식은 공선되지 않은 관리 즉 관료도—특히 실행단계에서—지방정부의 再編過程에 관여한다고 본다. 런던의 教育組織은 관료정치 의 표본인데 중앙과 지방의 행정가들은 Inner London Education Authority의 설립을 위해 로비활동을 전개함에 있어 결정적인 역할을 했다. 그리고 GLC의 폐지도 관료정치 의 징표가 보이는 바, 런던의 교통전문가들은 그들의 交通計劃과 도로정책에 대한 GLC의 간섭에서 자유롭게 되기를 바랐고 이러한 이해관계들이 중앙의 환경성과 재무성의 이해관계와 맞물려 GLC의 폐지에 기여했다. 프랑스의 경우도 1964~66년의 기간동안 이루어진 부성 및 지사의 증설은 관료의 이해가 관철된 예이다.

象徵政治(symbolic politics)에 의한 설명방식은 자유민주주의하의 정치가 단순히 階級, 政黨, 官僚의 이해관계로만 설명될 수 없다는 전제하에 지방정부의 재편이 입지를 굳히려는 政治家들의 훌륭한 도구로 이용되고 있다고 본다.

나. Jack Brand의 研究<sup>10)</sup>

브랜드는 1888~1974년의 기간동안에 일어난 영국의 地方自治 改革을 분석하면서 정치적 요인에 초점을 맞추고, 주요한 관련 조직들이 地方政府 改革에 미치는 영향을 연구하였다.

- ① 內閣(the ministries)
- ② 地方自治團體聯合會(local government association)
- ③ 政黨(parties)

그는 각 內閣이 지방정부 개혁의 이니셔티브를 쥐고 있다고 보고 이들의 대응(reaction)을 이해하는 것이 다른 조직들의 반응을 이해하는 데 필수적이라고 주장한다. 지방정부 개혁의 첫 조치는 1941년 영국전쟁내각에 의해 이루어져 1949~1954년의 기간을 제외하곤 지속적인 정치적 쟁점이 되어왔다. Ernest Marples내각하의 Buchanan보고서, 1960~70년까지의 개혁지향적인 勞動黨內閣이 Maud委員會報告書<sup>11)</sup>에 의해 혁신적인 지방정부 개혁을 시도했던 것, 효율적인 정부를 지향하는 Peter Walker保守黨內閣하의 개혁등이 그것이다.

地方自治團體聯合會들은 초기에는 그들 원래의 자리로부터 거의 움직이려 하지 않았다. 그들은 district의 권한에 관한 논의를 제외하고는 변하지 않는 동맹관계를 유지해

10) Jack Brand, Local Government Reform in England (London: Croom Helm, 1974).

11) 주요한 내용은 ① 기존의 1,200개 지방정부대신에 단층제(one-tier system)하의 61개 지방정부 신설.  
② 지방의회 시스템 구축.

9) 본래 arrondissement(군, 구)는 독립된 지방자치단체가 아니라 보조적 행정구역이다.

왔고, 게다가 대규모 town들과 농촌·도시의 소규모 district간에 적대감이 상존하고 있었기 때문이다. 그러나 이러한 환경은 戰後에 중앙정부가 지방정부 개혁을 주도하면서 변하기 시작하였다. 불가결한 서비스의 제공이 정책의 最優先順位를 점하게 되었고 이에 따라 地域計劃의 중요성이 인식되어 지방정부 개혁에 대한 반대는 줄어들었다.

1966년까지 지방정부의 개혁이 실패한 주요원인은 政黨이 이들 개혁안을 지지하지 않았기 때문이라고 Brand는 주장한다. 1970년대의 지방정부 개혁에 있어 영국의 주요정당들은 상이한 입장을 취했다. 單一原理(unitary principle)에 대한 노동당의 집착은 단지 그들이 지명한 위원회(Maud 위원회)가 그 案을 제안했기 때문이며 이는 주요노동당 인사들이 地方政府의 構造에 별 관심이 없었다는 사실만 보더라도 알 수 있다.<sup>12)</sup> 그러나 보수당은 county들의 이해관계로부터 많은 압력을 받았고 노동당보다 외부설득에 더 많이 노출되어 있었다. 따라서 보수당정부하의 自治法은 내용상 county의회연합의 案과 유사할 수밖에 없었다.

地方政府 改革을 둘러싼 각 조직들의 이해관계를 이상과 같이 파악한 Jack Brand는 지방정부 개혁을 構造的 近代化(structural modernization)의 과정으로 보고 그 障礙要因과 극복방안을 서술함으로써 관리적 합리성에 기반을 두고 지방정부의 개혁과정을 설명하고 있다.

12) Ibid, p.147; John Gyford and Mari James, National Parties and Local Politics(Lodon: George Allen & Unwin), 1983, pp.44~67 참조.

#### 다. Philip Mawhood의 研究<sup>13)</sup>

모후드는 제3세계의 地方自治에 대한 연구를 하면서 기존의 비교행정학 연구의 경향들을 비판함과 아울러 각국의 文化的 差異를 강조한다. 그는 각국의 政府構造와 組織에 대한 영향요인으로서 文化的 要因과 政治·經濟的 要因을 들고 있다. 즉 그는 지방자치의 발전을 설명하는 유일한 公式은 존재하지 않으며 각종 社會的·經濟的 環境이 우리가 이해하지 못하는 방식으로 변화에 영향을 미친다고 주장한다.

##### 1) 文化的 要因<sup>14)</sup>

지방정부제도는 주변환경의 영향을 받고 정치적 grass roots와 밀접하며, 그 내부적 관리체제도 다양한 형태를 취한다. 제3세계에 있어 지방정부의 환경은 국가나 도시연합이 상당한 발전수준에 도달할 때까지 産業化된 國家의 그것과 매우 다르다.

제3세계는 화폐경제(cash economy)의 연륜이 일천하여 정부의 社會統制能力이 취약한 점, 현대적·서구식 政府서비스의 제공이

13) Philip Mawhood, "Decentralisation and the Third World in the 1980s," Planning and Administration, No. 14, Vol. 1(spring 1987), pp.10~22

14) 행정과 문화를 연결하는 이론적 모델이 거의 존재하지 않는 이유는 첫째, 사회심리학과 정치학간에 놓여 있는 넓은 간극 둘째, 필요한 증거를 수집하는데 장기적·시간소요적 노력이 요구됨 셋째, 문화적 차이에 대한 어떤 비평이 한 사회가 다른 사회보다 더 우수하다는 것을 함축하게 될 위험성이 있다는 것이다.

시작된지 1C 남짓하다는 점, 현대적 地方議會의 構造는 더욱 새로운 것으로 1945年 이후에나 발견된다는 점 등 공통된 歷史的 特徵을 갖고 있지만, 한편으로 아시아와 아프리카는 상이한 植民地前 歷史를 갖고 있다.

남·남동아시아에서는 각 국가들이 社會調和, 秩序, 凝集 등의 價値를 강조하였고 農民層은 거리상으로 동떨어진 왕에 대해 복종해 왔다. 반면에 아프리카는 소규모 사회집단과 정치적 집단에 의해 분점된 상태로—즉 다원화된 상태로—존속해 왔다. 따라서 아시아의 국민은 마을단위의 創導的 能力은 떨어지고 中央의 發展計劃을 진정한 실체로서 인식하게 된다. 그러나 아프리카의 국민들은 마을단위의 自助努力이 중앙으로 부더의 자극없이 창출되며 거리감이 있는 국가관료의 제안에 대해서는 의심 내지 불신을 갖는다. 代議的 地方政府制度가 관료가 아닌 국민들을 기초로 한다면 아프리카에서 꽃피울 가능성이 더 높다는 주장은 이상의 논거에 기초하고 있다.

라틴아메리카의 경우는 약간 다른 케이스로 混合型 遺産으로 특징지워진다. 즉 긴 식민지 역사는 강력한 集權的 官僚制에 의해 특징지워지고, 스페인·포르투갈에서 온 목장주와 상인들에 의한 西歐化의 긴 역사는 시민사회의 성장도 가져왔다. 강력한 집권국가에서 강력한 지방자치로 급격한 변화를 겪고 있는 1945년 이후의 브라질은 이러한 역사적 유산으로 설명될 수 있다.

Mawhood는 이상의 논의끝에 문화와 행정-지방자치제도를 포함하는-을 연결하는 변수로 다음의 것들을 제시하면서 Hofstedes의

연구를<sup>15)</sup> 인용하고 있다.

- ① 사회내의 權力의 不平等에 대한 인지
- ② 규칙과 의식의 안정성에 대한 인지 혹은 위기접수(risk taking)와 이노베이션에 대한 기호
- ③ 集團選擇에 대한 個人的選擇의 중요성에 대한 인지
- ④ ‘남성적’, ‘여성적’이라 이름붙여진 가치의 척도

## 2) 政治·經濟的 要因

식민지배로부터 벗어난 제3세계는 지방자치의 고전적 모델을 채택했지만 이는 財源不足의 보편화로 위협받았다. 즉 財源에 대한 지방정부의 권한을 축소시키는 중앙정부의 경향성과 근대화에 필수적인 국가계획의 수립·집행의 필요성등은 지방자치제도의 계속적 생존에 필요한 관리·지출능력의 자주적 동원을 불가능하게 만들었다.

이와 더불어 정치가와 관료간의 더욱 심화된 경쟁, 대중참여를 배제하려는 政權의 경향성, 자치정부의 비효율적 업무수행등은 결과적으로 1960년대를 집권화의 시대로 결정지었다.

그러나 대부분의 제3세계 국가에서 발생한 국가계획의 실패 및 발전계획의 都市·産業偏向性은 국민에게 불만족을 안겨주었는바, 이에 따라 각국은 공무원의 관리역량을

15) 이러한 변수에 기초하여 분석하면 여러 다른 결과의 지역적 묶음이 발생할 것이고, 지방정부제도도 지역마다 다른 형태를 취할 것이다.  
G. Hofstedes, Culture's Consequences (Sage: London, 1980).

더욱 널리 전파하면서 동시에 大衆參與手段도 채택하는 갖가지 실험을 연출했다. 이에 따라 소위 혼합체제(mixed system)가 중앙-지방간 관계를 특징짓게 되었고, 정부는 實權을 지방에 넘겨주지 않고 국민의 對國家支持와 一體感을 확보하려고 노력하였다. 아시아에서는 이러한 제도적 개선이 비교적 적응적이었던 반면 아프리카에서는 비난의 표적이 되었다. 지방대표들은 자신들이 할 수 있는 의사결정의 한계를 발견하였고 정보를 독점하는 一線機關의 정부관리들에 비해 그들의 영향력이 미미함을 이해하게 된 것이다.

1970년대 후반과 80년대에는 고전적 지방자치로의 회귀가 두드러지는 바, Nigeria와 Tanzania의 예가 그러하다. Mawhood는 전술한 제3세계 地方自治의 급격한 浮沈에 기여하는 政治·經濟的 要因으로 ① 심화된 政黨競爭體制 ② 現代的 政府體制에 대한 국민의 社會化(socialization) ③ 세계적 경기후퇴 ④ 傳統權力階層을 들면서 다음과 같은 假說을 제시하고 있다.

(i) 중앙에서의 개방된 민주주의가 제3세계의 경우는 지방차원의 개방된 민주주의를 낳지 못했다. 즉 국가수준에서의 심화된 정당간 경쟁체제는 지방의 구조가 취약한 제3세계 국가에서는 오히려 均정이나 단일정당제국가를 낳는 경우가 많다.

(ii) 현대적 정부체제에 국민들이 점차 적응하는 社會化的 과정이 심화됨에 따라 지역사회의 참여를 포함한 밑으로부터의 참여요구도 증대된다.

(iii) 세계경제의 후퇴는 제3세계 국가의 발전자원(development resources)을 고갈시

켜 중앙이 국민의 정치적 기대를 만족시킬 수 없게 되었다. 이는 중앙-지방의 관계를 복종적 관계에서 교섭 내지 흥정관계(bargaining relationships)로 전파시켰다.

(iv) 여전히 전통권력계층이 정당성을 소유하고 있는 경우에 집권화의 가능성은 줄어든다.

#### 라. Patrick Dunleavy의 研究<sup>16)</sup>

던레비는 中央과 地方의 關係에 대한 전통적 견해를 비판하고 중앙과 지방간의 諸問題는 어느 한가지의 고유한 理論으로 자신있게 설명할 수 있는 것이 아니라 이 분야의 여러 行政的, 管理的 實際들을 고려해야 한다고 하였다.

그는 중앙과 지방의 관계를 분석하는 이론적 틀로서 ① 多元主義理論 ② 엘리트理論 ③ 新多元主義理論 ④ 막스主義的 分析을 들고 있다.

多元主義者의 分析은 中央政府와 地方政府간의 관계에서 민주적인 정당성의 諸側面이나 代議政府의 투입메카니즘과 본질적으로 연루되는 문제에 관심을 가진다.

엘리트理論에 의한 분석은 국가적 차원의 정치과정에서 비엘리트로부터의 광범하고 계속적인 政治的 投入이 절연되어 있다고 본다. 따라서 多元主義와 거리가 있고 대의기

16) Patrick Dunleavy, "Social and Political Theory and the Issues in Central-Local Relations," in George Jones(ed), New Approaches to the Study of Central-Local Government Relationships (Farnborough: Gower, 1980), pp. 116~136 참조.



구와 공선된 '정치가의 국가활동에 미치는 영향력이 제한되어 있으며 엘리트의 지배하에 있는 利益集團의 활동과정에서 官僚의 역할과 통제력이 늘어나고 있음을 강조한다.

新多元主義理論은 엘리트이론의 중심내용을 다원주의적 입장과 결합시킨 것으로 지식에 바탕을 둔 전문가(the profession)와 이와 관련한 조직상의 양상을 중요시한다.<sup>17)</sup>

막스주의적 분석은 지방정부를 막스주의국가론에 따라 일종의 소우주에 해당하는 地方國家로 취급하며 따라서 중앙과 지방의 관계도 부르조아지에 의한 노동자계급의 착취라는 대전제하에서 분석한다.

다원주의자들은 중앙-지방관계에서 다음의 세가지 이슈에 초점을 맞추고 있는 바, 지방정부의 정책형성에 대한 중앙의 높은 영향력과 地方政治에서의 낮은 참여수준간의 因果關係<sup>18)</sup>, 민주적·선거적 정당성(legitimacy)의 잠재적 갈등경향<sup>19)</sup>, 지방자치단체

계층간에 존재하는 民主主義의 수준차이가 그것이다.

정부간 관계에 대한 엘리트주의자의 분석은 두가지 경향이 있는데 그 하나는 엘리트 분석이 국가엘리트에 대한 사회학적 설명에서 연유하였기에 지방정부를 부차적인 차원에서 본다. 또 하나의 경향은 여러 상이한 견해로 점철된 地域社會權力論爭(community power debate)과 관련되어 있다.

新多元主義者<sup>20)</sup>는 전문가집단이 국가권력의 남용으로부터 市民을 보호한다고 생각한다. 그리고 그들은 分權化를 組織的分權化-광범한 형태의 일선기관에 責任과 權能을 분산시키는-로 파악하고 있지만 空間的 分權化(spatial decentralization)도 중요하다. 그들이 중앙-지방관계에서 문제영역으로 인식하고 있는 것은 지방정부내에서의 전문가원리와 분권화간의 갈등<sup>21)</sup>, 公·私部門의 공유영역, 전문가집단 실체의 모호성 등이다.

막스주의적 접근법은 지방정부체제의 생존을 自由民主主義發展의 副產物로 파악하고 지방정부내로의 勞動者階級 動員(mobilization)에 관심을 가진다.

## 마. 그밖의 研究

### 1) A.F. Leemans의 연구<sup>(2)</sup>

리만스는 “地方政府改革論(Changing Pat-

17) 이에 입각한 연구의 예로서 Martin Laffin, "Professional Communities and Policy Communities in Central-Local Relations," in Michael Goldsmith(ed), New Research in Central-Local Relations, Farnborough: Gower, 1985 참조.

18) 예를들어 지방정부의 재정적 자치(financial autonomy)수준이 지방정부에서의 시민개입수준과 관계가 있다는 Layfield의 연구가 그러하다. Layfield, Committee of Inquiry into Local Government Finance: Report (London: HMSO, 1976).

19) 이는 지방정부의 업무범위에 대한 명확한 법적 기준이 부족한데서 연유하는 바, 중앙-지방의 관계에 대한 '대리자 모형'과 '동반자 모형'의 상충이 그 예이다.

R.A.W. Rhodes, "A Model of Central-Local Relations in Britain," Paper to the Policy Studies Conference, Birmingham: INLOGOV, 7 June 1978.

20) Bell, Galbraith, Etzioni, Sartori 등이 신다원주의자의 부류에 속한다.

21) 전문가주의(Professionalism)는 지방정책변화과정을 국가화하는 경향이 있다.

22) A.F. Leemans, Changing Patterns of Local Government, The Hague: International Union of Local Authorities, 1970.

terns of Local Government) ”에서 地方自治의 환경적 제 조건으로 다음과 같은 것을 들고 있다.

① 歷史的 背景 ② 政治的 要因 ③ 社會人類學的, 文化的 要因 ④ 教育 ⑤ 지리적 조건과 커뮤니케이션 ⑥ 인구론적 조건 ⑦ 생활권의 확대

물론 이상의 제 조건들은 地方政府의 變化에 영향을 주는 要因으로서 自治制度 變化의 직접적 영향요인은 아니라 할지라도 넓은 의미에서 自治制度 變化의 영향要因으로 規定될 수 있다.

2) David O.Porter와 Eugene A. Olson의 研究<sup>23)</sup>

포터와 올슨은 미국 聯邦政府의 분권화를 살피면서, 地方政府의 재조직은 고위관리만의 배타적인 관심사는 아니며 따라서 地方政府의 改革은 해당조직의 행위자(actors), 하부단위(subunits), 고객(clients)들간의 交渉過程의 결과라고 주장한다.

그리고 분권화의 내용은 課業(task)이 갖는 기능의 政治的, 行政的, 經濟的 측면을 고려해서 판단해야 한다고 주장한다.

3) Robin Hambleton의 研究<sup>24)</sup>

햄블톤은 미국과 영국의 都市政府를 비교

23) David O.Porter and Eugene A. Olson, "Some Critical Issues in Government Centralization and Decentralization," Public Administration Review, 36(Jan/Feb 1976), pp.72~83.

24) Robin Hambleton, "The Americanisation of British Urban Government," Paper to the Urban Affairs Association Annual Conference, Baltimore, 15-19 March 1989.

연구하면서 지방정부에 영향을 미치는 두가지 두드러진 要因으로 經濟的 要因과 政治的 要因을 들면서 이들 요인의 상호의존성을 강조한다.

지방정부의 변화에 영향을 미치는 경제적 요인은 都市經濟發展에의 介入, 私部門의 (특히 사업가의) 이해관계 등이며 政治的 要因은 정당정치에 있어서의 이데올로기적 갈등, 지방정치의 多元主義化(예를 들어 都市社會運動<sup>25)</sup>, 이익집단정치) 등이다.

4) Douglas E.Ashford의 研究<sup>26)</sup>

애쉬포드는 국가의 政治的·行政的 障礙要因들이 지방정부개혁의 形成 및 執行에 어떤 영향을 미치는가를 分析하였다. 특히 그는 代議制國家에서 福祉國家로 나아가는 과정에서 단일국가(unitary state)로서 영국과 프랑스가 겪는 정치적·행정적 변화가 兩國의 지방자치-중앙과 지방의 관계-를 어떻게 특징지우는지에 주목한다.

정치적 맥락에서는 국가정치가 지방정책을 결정할 수 있는지, 그리고 행정적 맥락에서는 行政家가 어떻게 정책을 결정하고 있는지에 초점을 두고 있고 아울러 재정적 요인까

25) 都市社會運動(urban social movement)은 도시 공공서비스의 제공을 보호하거나 생취하고 지역의 환경을 보전하기 위해 시민들이 함께 결성한 조직이 전개하며 공식적인 정당체제의 밖에서 존재한다.

S. Lowe, Urban Social Movements. The City after Castells, London: Macmillan, 1986, p.3.

26) Douglas E. Ashford, British Dogmatism and French Pragmatism, London: George Allen & Unwin, 1982.

지 다루고 있다. 그는 영국의 지방개혁이 지방정부의 문제를 지나치게 단순화하여 갈등을 빚고 있는 반면 프랑스는 자치단체 문제를 복지국가의 복잡성과 잘 융화시키고 있다고 주장한다.

5) 국내의 연구

우리나라에 있어서는 中央과 地方의 關係에 관한 研究가 다양한 理論的 틀로써 행해진 경우는 거의 없다. 특히 地方自治制度의 變化過程을 研究한 저술들은 대개 歷史的 고찰 내지 制度的 觀點에서 행해진 것이 거의 전부였다.

이러한 현실에서 볼 때 손봉숙교수의 研究<sup>27)</sup>는 地方自治研究의 폭을 넓혀주었다. 그

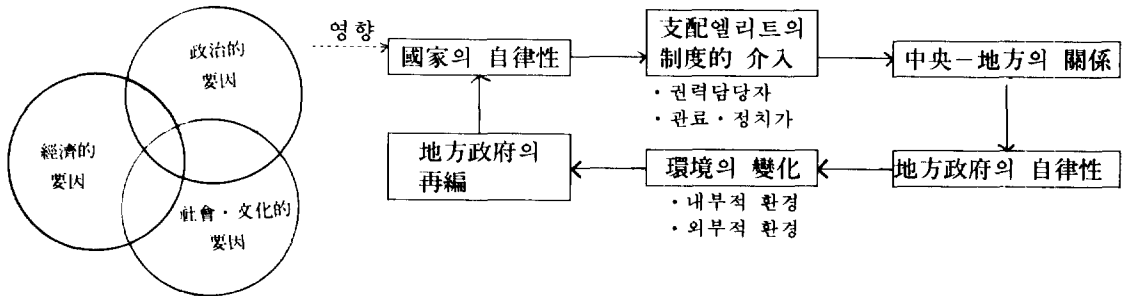
는 政治權力過程에 분석의 초점을 맞추고 한국지방자치의 변화를 조감하였다. 그러나 社會·文化的 要因을 소홀히 취급하였고, 自治法改正의 政治的 背景을 大統領, 官僚, 政黨 등 관련집단의 이해관계로 설명하였지만 理論的 틀을 갖고 있지 않다.

II. 본 연구에서의 分析틀

특정국가의 地方自治制度가 어떤 要因에 의해 어떻게 변화해 왔느냐에 관심을 가지는 경우 우리는 中央-地方間의 關係변화와 이로 인한 自治政府의 自律性的 限界에 주목하게 된다.

地方自治團體 自律性的 限界를 ultra vires의 法理<sup>28)</sup>나 Dillon原則<sup>29)</sup>에서 파악하는 태도

[圖 1] 분석의 틀



27) 손봉숙, 「한국지방자치연구」, 서울:삼영사, 1985; 손봉숙, “한국지방자치연구: 제1공화국의 정치과정을 중심으로”, 이화여대대학원 박사학위논문, 1985.

28) 지방자치단체는 성문법률이 명시적으로 부여하고 있는 권한과 이를 수행함에 있어 반드시 필요한 부수적인 권한만을 향유할 수 있다는 法理이다. 이에 대해서는 William O.Hart and J.F. Garner, Hart's Introduction to the Law of Local Government and Administration, London: Butterworths, 1973, pp.306~309; Anthony H.Birch, The British System of Govern-

ment, London: George Allen & Unwin, 1983, p.224 참조.

29) 지방자치단체는 헌법상의 특별한 보호를 받지 못하고 法律에 의해 그 지위와 권한을 부여받는다는 原則으로 이에 대해서는 Gordon L.Clark and Michael Dear, State Apparatus: Structures and Language of Legitimacy, Boston: Allen & Unwin, 1984, p.141; Gerald E.Frug, “The City as Legal Concept”, Harvard Law Review, Vol. 93, No.6(April 1980), pp. 113~115 참조.

는 結果로써 結果를 설명하는 오류를 범하게 된다. 지방자치의 성격은 國家政治에 대한 고려없이 본질적으로 이해될 수 없다.

본 연구는 근본적으로 國家의 성격이 地方自治의 성격을 규정한다고 가정한다. 국가의 성격은 政治的·經濟的·社會文化的 要因으로 분류될 수 있는 環境的 諸 要素의 영향을 받으며, 당해 국가가 소유한 物的 基盤, 이데올로기의 基盤, 強制力的 基盤에 의해 國家의 自律性이 한계지워진다.

국가 성격이 형성되면 영향력있는 政治·經濟엘리트의 制度的 介入에 의해 地方政府의 構造와 自律性의 限界는 영향받는다. 이 경우 中央의 自律성과 地方의 自律性간에는 어느 정도 제로섬(zero-sum)의 관계가 존재한다.<sup>30)</sup>

일단 성립된 지방정부는 그 自律性을 支持해 주는 人的·物的 資源의 充員能力-內部的 制限要因-에 의해 生存可能性(viability)이 결정될 뿐 아니라 국가의 자율성을 제한하는 政治·經濟·社會文化的 諸 要因-外部的 制限要因-에 의해서도 영향받아 再編(re-organization)이 이루어진다.

이상과 같은 설명의 틀로써 한국지방자치의 變化를 분석할 때 필자는 다음과 같은 잠정적인 假說을 구축함으로써 일관성 있는 문제인식을 견지하고자 한다.

(i) 한국적 상황에서는 產業化가 權威主義를 낳았다기보다는-經濟決定論-, 권위주의적 政治權力이 비민주적 권력행사를 경제 부문에서의 업적-산업화-을 통해 정당성의 근거를 모색하였다.

(ii) 정치적 권위주의의 淵源은 產業化보다는 국가의 對市民社會 優位性에서 찾을 수 있다.

(iii) 정치적 권위주의현상은 國家自律性的 強化로 나타나고 그 주체는 國家權力的 擔當者와 行政官僚들이다.

(iv) 국가자율성의 강화는 본질적으로 정치적 grass roots와 밀접한 地方政府 權限의 축소와 연관된다.

(v) 산업화로 인한 사회경제적 수준의 향상은 현대적 정부체제에 대한 국민의 社會化 深化와 더불어 밑으로부터의 參與欲求를 증대시킨다.

(vi) 정당성의 위기에 직면한 反政治的 國家權力은 최초로 政治的 犧牲없는 大衆參與 構造를 채택하게 되는데 이에 따라 地方의 自律性이 상대적으로 고양된다.

(vii) 이상에서 논한 일련의 假說은 歷史的·文化的 要因에 의해 왜곡될 수 있다.

본 연구는 이상과 같은 설명의 틀속에서 韓國國家의 性格變化와 이로 인한 自治制度의 變化를 分析함이 목적이므로 수순에 의거하여 먼저 현대한국의 국가성격에 대한 논의를 中央-地方의 關係라는 관점에서 재조명해 보도록 한다.

30) 물론 지방의 정책결정에 대한 지방정부의 자율성이 중앙의 영향력에 의해 제한되는 것을 가정하고, 중앙의 정책결정에 대한 중앙정부의 자율성이 지방의 압력에 의해 영향받는 것을 가정할 때 이러한 假說은 성립한다. 그러나 後者의 경우는 반드시 그러하지만은 않다.

### III. 現代韓國의 國家性格과 地方自治

현대 한국의 국가성격을<sup>31)</sup> 논함에 있어 배경적 요소로서는 政治적으로 국가형성의 執政官의 (paretorian) 狀況, 經濟적으로는 근대화욕구로 인한 국가주도의 경제건설, 그리고 중앙집권적 전통과 分斷이라는 한국적 특수성과 2차대전후 이데올로기 대립이라는 世界體制的 一般성을 들 수 있다. 그러나 이 중에서 國家의 自律性和 相關하여 가장 기본적인 것은 탈식민지 상황의 제3세계에 있어 執政官主義的 狀況이다.

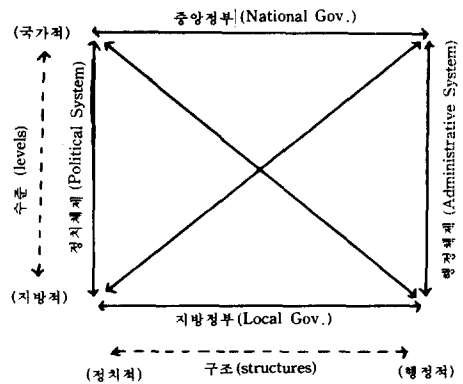
#### 1. 國家自律性和 地方自治

한국 국가의 성격을 지방자치와 관련하여 시계열적으로 분석하기 위해서는 먼저 國家自律性和 地方自治의 關係에 대한 논의를 거쳐야 한다.

국가자율성개념은 원래 市民社會에 대항하

는 개념이다.<sup>32)</sup> 특히 부르조아계급에 대한 국가의 道具性 탈피에 관한 논의의 중심개념이다. 그러면 국가자율성 對 시민사회자율성의 개념을 국가자율성 (state autonomy) 對 지방(정부)자율성 (local autonomy)의 개념으로 치환할 수 있을까? 地方政府體制가 정치적 grass roots와 밀접한 關係에 있고 커뮤니티의 참여를 제도화하는 장치라고 볼 때 시민사회의 對國家 自律性을 지방정부의 對國家 自律性으로 자리바꿈하여 논의를 전개함이 별 무리가 없는 듯하다. 그러나 국가자율성의 주체는 정치엘리트들이며 한국적 상황에서는 國家權力的 擔當者와 行政官僚制가 여기에 해당하므로 넓은 의미에서 지방정부도 국가체제의 일부로 파악된다. (圖 2 참조)

[圖 2] 하위국가체제



자료 : D.E. Ashford, op.cit., p.19

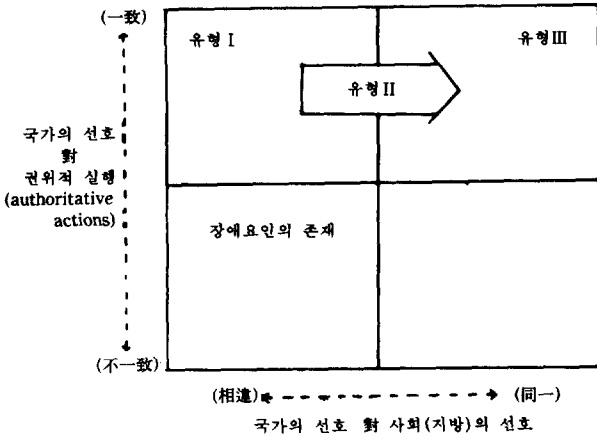
그럼에도 불구하고 국가와 지방의 자율성을 拮抗의 개념으로 파악할 수 있게 해주는 것은 우리가 政策決定過程에 주목할 때이다.

31) 국가의 성격은 크게 ① 代議制 民主國家 ② 權威主義的 國家 ③ 全體主義的 國家로 분류된다. 한국은 자유민주주의라는 국가이념에도 불구하고 반공과 근대화라는 통치이념이 국가이념을 제압하여 참여배제적 動員과 조직적 統制에 의한 억압적 통치체제가 구축되었기에 정치학자들은 한국 국가의 성격을 권위주의 국가로 규정하는데 일치를 보이고 있다. 이걸을 보이고 있는 것은 한국 권위주의 체제의 배경적 요소들간의 인과관계에 대한 것이다. 이를 통털어 國家論 論爭이라 부를 수 있는 바, 마르크스주의적 국가론은 최장집이 한국에 적용한 'Alavi의 과대성장국가론, 강민·한상진의 관료적권위주의론, 박현채·서관모 등의 국가독점 자본주의론, 임현진등의 종속이론이 있으며 이러한 마르크스주의적 국가이론에 비판을 제기하며 현실적 인식을 강화한 비마르크스주의적 국가이론으로는 박광주의 집권관적 신중상주의 국가론, 김석준의 신중상주의 안보국가론이 있다.

32) 이에 대해서는 박상섭, 「국가권력과 계급권력」, 서울:한울, 1985 참조.

국가-좁은 의미에서 中央政府-와 지방의 정책적 選好가 서로 다르면 정책결정과정에서 拮抗的 關係에 놓이게 되는데 이 경우 국가(중앙정부)와 지방은 자신의 自律高揚能力(autonomy-enhancing capacities)에 따라 각자의 선호(preferences)를 政策決定에 반영시킨다.(圖 3 참조)

[圖 3] 국가의 권위적 정책실행에 대한 설명



자료 : Eric A. Nordlinger, On the Autonomy of the Democratic State, Massachusetts : Harvard Univ., 1981, p.28.

국가의 자율성은 사회적 제어요인들에 의해 나라에 따라 상이한 자율성의 정도를 실현하고 있는 바, 中央-地方의 關係에서 보더라도 중앙의 자율성은 지방의 自律高揚能力에 의해 영향받을 수 있다.

유형 I 은 國家와 社會 및 地方의 정책에 대한 選好가 다르며 中央의 官僚들은 사회 및 지방의 선호를 公共政策-특히 지방정책-에 투영시키지도 社會的 裁可(societal sanctions)에 의해 설득되지도 않는 경우이다. 국가는 자신의 선호를 政策에 관철시키기 위해 內在的 權力에만 의존하고 중앙의

관료들을 사회적 제어요인과 지방의 압력으로부터 자유롭기 위해서 그들의 自律高揚能力을 발휘한다. 즉 國家의 政治엘리트가 政策指導(policy guidance)의 주요한 근원으로 존재하고 그들의 권력은 地方의 政治的·行政的 影響力을 차단하는 여러 수단에 의해 보호된다.<sup>33)</sup> 물론 중요결정권이 중앙에 집중되어 있는 정부라고 해서 항상 비민주적인 것은 아니다.

유형 II 는 [圖 3]의 중·횡축에서 발견되지 않는 시간차원을 포함하고 있으므로 도표상에서 정확하게 표시할 수는 없다. 국가와 사회 및 지방(locality)의 선호가 처음에는 分岐를 이루고 있지만, 지방과 사회의 선호를 변화시키기 위해 국가가 자신의 自律高揚能力을 활용하고 자신의 선호를 權威的 決定에 반영시키려 노력하는 경우이다. 지방정치가와 행정가가 중앙의 정책결정 및 執行에 介入할 수 있는 여지가 생기게 된다.

유형 III 은 국가와 사회의 정책적 선호가 서로 일치하여 국가는 社會와 地方의 支持를 얻어 자신의 선호에 기초하여 행동한다. 때때로 국가는 이러한 일치를 강화시키기 위하여 자신의 自律高揚能力을 활용한다.

이상은 중앙의 정책결정에 초점을 두고 國家의 自律性을 유형화한 것인데 역으로 地方의 政策決定에 초점을 맞추는 경우 地方政府의 自律性을 類型化할 수 있다.<sup>34)</sup>

33) D.E. Ashford, op. cit., p.19.

34) 본 연구는 국가자율성의 변화에 따라 지방자치(제도)가 어떻게 성격지워지는가에 초점을 맞추고 있으므로 지방의 정책결정에 있어 지방정부가 갖는 자율성에 대한 논의는 후속연구에 미루기로 한다.

地方政府의 自律性은 결국 지방정부에 관한 立法(local government legislation)에 의해 포괄적으로 한계지워지므로, 민주국가에서 권위주의국가에서 권위 地方自治에 관한 중요결정은 中央政治의 產物이다. 즉 국가가 市民社會와 地方의 영향력으로부터 자유로운 정도에 따라 국가의 지방자치에 대한 정책적 선호가 地方自治에 관한 立法에 다양한 형태로 프리즘화된다.

한국의 경우처럼 地方自治의 傳統이 부재하고 식민통치로 인해 자생적 역사발전이 단절된 곳에서는 地方自治에 관한 중앙의 정책 결정에 능동적으로 자신의 정책적 선호를 표출할 수 있는 社會勢力이 존재할 수 없었다. 다시 말해 국가가 지역사회를 포함한 市民社會로부터 절대적 자율성을 누리는 상태에서 地方自治制度가 도입됨으로써 형식화를 면치 못했고 오히려 權力擔當者와 官僚의 이해관계에 의해 지방의 자율성이 성취입게 되었다.

## 2. 權威主義 國家의 生成과 地方自治

일제 식민통치기간 동안 억제되어 왔던 政治的 要求는 해방과 더불어 일시적으로 폭발하였다. 그러나 政治的 要求의 水準과 그러한 요구를 받아들일 수 있는 制度化의<sup>35)</sup> 수준간에는 넓은 간극이 존재하였다.

35) 제도화란 정치제도가 절차가 문제해결능력을 나타내보임으로써 이용자들의 눈에 가치와 안정성을 획득해 나가는 과정을 의미한다.

S.P. Huntington, Political Order in Changing Societies, New Haven: Yale University, 1968, p.12 참조.

해방정국에서 일반국민들이 보편적으로 지녔던 욕구는 하나의 國民國家 樹立, 土地改革, 日帝殘滓勢力의 清算이었다.<sup>36)</sup> 그러나 한반도가 양대 이데올로기의 대결장으로 화해 감에 따라 국민들의 자연적인 욕구를 대변하는 정치세력은 외세를 등에 업은 패권주의자에 의해 정치적 패배를 겪게 되었다. 게다가 政治權力의 牽制와 均衡이라는 고전적 원리를 확립시키고 지켜나갈 市民社會의 성장이 일제식민통치로 인해 왜곡된 탓에 한국은 부르조아민주주의의 과정도 거치지 않은 채로 대중민주주의의 시대를 맞게 되었다.<sup>37)</sup>

국민적 관점에서 이승만은 비현실적인<sup>38)</sup> 私的 目的-외세를 업고 政敵을 제거한 연후에 정치적 승자가 되는 것-을 달성하기 위하여 合目的的인 수단-반탁운동-을 이용하였다. 이러한 內部的 要因과 미·소의 계획적인 한반도 분할정책이라는 外部的 要因에 의해 한국은 분단국가, 이데올로기국가의 명예를 잃어지게 되었다.

따라서 第1共和國에 있어서는 국가안보가

36) 박광주, “현대 한국정치와 정치이념: 의사현실주의로서의 패권주의,” 『부산정치학회보』, 제 2호 (1989), p. 66 참조.

37) 이 당시에는 소위 지식층내에서 조차 공산주의, 민주주의적 사회주의, 자유민주주의의 차이를 이해하는 사람이 드물었다.

스칼라피노·이정식(한홍구譯), 『한국공산주의운동사』, 제 2권, 서울: 돌베개, 1986, p.315.

38) 상황운리를 증시하는 現實主義는 일반적으로 범하기 쉬운 두가지 오류-動機에 대한 관심과 이데올로기적 嗜好에 대한 관심-로부터 스스로를 경계하여야 한다. 모겐소가 의미하는 정치적 현실주의는 정치적 승자의 기득권 옹호논리와 다르다.

Hans J. Morgenthau, Politics among Nations: The Struggle for Power and Peace, 4th ed., New York: Alfred A. Knopf, 1967, p.4.

체제생존의 논리로 강조되었고(분단국가의 성격), 자유민주주의가 공산주의에 대항하는 이데올로기로 인식되었다(이데올로기국가적 성격). 이승만 정권이 國家理念으로 채택한 자유민주주의는 정치적 필요의 主體와는 무관한 것이었다는 점에서 '가짜정치이념(pseudo-ideology)'이었고, 반공이데올로기로 지탱되는 統治理念이 정치현실로 자리잡았다.

市民社會의 不在로 국가자율성이 강화되었고, 자기의 計劃을 지지하지 않는 자는 모두 공산주의자라는 이승만式의 냉전논리로<sup>39)</sup> 밀로부터의 政治的 要求가 억압됨에 따라 정치참여제도들은 실제 정치과정에서 제 기능을 할 수가 없었다. 즉 發生期(nascent)型的 權威主義政體가<sup>40)</sup> 대두한 것이다. 그러나 제 1 공화국의 권위주의는 제 3 공화국 이후의 그것과 비교한다면 불완전한 상태에 머물렀다. 物的, 이데올로기의, 強制力的 基盤이 취약했던 제 1 공화국의 통치엘리트들은 광복과 더불어 나타난 '상승하는 기대의 혁명'에 시달리고 강력한 야당의 도전에 부딪히면서 對社會的 連繫性을<sup>41)</sup> 견지할 수 밖에 없었다.

39) Richard E. Lauterback, Danger form the East, New York : Harper & Brothers Publishers, 1946, p.239. 송건호, "이승만과 김구의 민족노선," 「창작과 비평」, 12(1977 봄), p.179에서 재인용.

40) 한배호, "1공화국의 국가와 사회 : 국가구조와 정치과정," 「한국과 국제정치」, 4(1988 봄), pp. 18~19.

41) 제 3 공화국의 지배엘리트들은 여타 사회세력 특히 자본가계급으로부터 자유로운 위치에 있었다. 그러나 자유당 정부하의 통치엘리트들은 지주·상인 및 산업자본가들과 유착된 관계를 지니고 있었다. 이처럼 시민사회와의 연계가 견지되지 않으면 체제유지에 어려움이 있었다.

형식민주주의로서의 제도의 수입은 해방이후의 높은 정치참여를 제도화하지 못함으로써 安定을 이끌어간 것이 아니라 脫政治化된 '한국적' 제도로 귀결되었다. 국가권력의 집권자가 制度的 政治를 통하여 국가정책을 성립시키고 집행한 것이 아니라, 政治가 배제된 상황에서 政權擔當者와 行政府의 온정적 관계로 부터 政策이 형성되었다.

地方自治制度는 이미 制憲憲法 第8章을 통해 그 채택을 밝혔고, 地方自治團體의 종류와 권한은 법률로 정하게 되어 있었다. 그러나 행정부가 국토분단, 치안상태 등을 이유로 地方選舉 實地時期에 이견을 보임에 따라 1년후인 1949년 7월 4일에야 지방자치법이 제정되었고, 곧 이어 第1次 改正으로 地方議會議員選舉는 무기연기되었다.

物的, 강제력적, 이데올로기적 기반이 취약했던 건국정부로서는 國家形成을 최우선시했을 것이고, 따라서 비록 地方自治가 자유민주주의의 꽃이라 하더라도 地方的 需要의 충족에 제한된 인적·물적자원을 투자할 수 없었던 것이다. 일반적으로 서구 지방정부의 개혁에는 政黨의 利害關係가 가로놓여 있지만 한국의 경우 政黨史에 야당이 등장했던 것은 1952년이었던 관계로 地方自治制度의 도입과 관련한 이해의 상충은 政府와 國會의 이견으로 표출되었다.

특히 이승만은 국가건설의 첫단계는 政府의 權威를 세우고 대통령으로서의 강력한 리더십을 확립하는 길이라고 믿었다.<sup>42)</sup> 그런데 건국초기 자신을 초당적 인물로 부각시키고자 자신의 政治的 基盤을 갖기를 거부했던

42) 손봉숙, 전제서, p.31.



그로서는 地方選舉가 부담스러울 수밖에 없었다.

그러나 1952년 1월 18일 국회가 政府側이 제출한 대통령직선제를 압도적인 다수로 부결시킴에 따라 이승만은 권위복속적인 農村政治聯合과의 연계를 생각하게 되었고 1952년 '부산정치파동'의 결과 대통령직선제 개헌을 단행하면서, 동시에 미루어왔던 지방선거를 실시하게 되었다. 즉 형식화된 自由民主主義 국가이념이 권력담당자의 패권주의적 정치이념에 의해 오도된 결과 民草的 地方自治는 집권자의 정치적 계산에 의해 좌우되게 되었다.

6.25를 거친 후 원래 긍정적이고 적극적인 자유민주주의이데올로기가 부정적 성격을 강하게 띠게 되었다.<sup>43)</sup> 권력엘리트에 의해 신봉된 否定的 自由民主主義觀-공산주의에 대항하는 이데올로기-은 자유민주주의의 실질적 가치를 위협하게 되었고 그 결과 지방자치, 정당, 이익단체, 언론 등 자유민주주의를 구현시키는 제도적 장치들이 종이제도가 되어 버렸다.

이승만은 권력의 三大基盤중 하나인 이데올로기 기반의 취약성을 이처럼 냉전논리로 메꾸었고, 물적 기반의 취약성을 援助에서, 강제력적 기반의 취약성을 권위주의적 강압으로 메꾸어 나갔다. 이처럼 서서히 國家自律性이 강화되는 가운데 집권층의 私的 目的을 도모하기 위해 자의적 상황분석을 통해 아전인수격의 政策代案 모색을 지시하는 패

권주의적 통치이념이 제 1 공화국 전반을 지배하게 되었다. 1956년 2월과 7월의 제 2차, 제 3차 地方自治法 改正과 1958년 12월의 改正은 自由黨이라는 정치적 기반을 갖게된 집권세력이 정권을 유지하고 연장하기 위하여, 시, 읍, 면장의 選舉制와 任命制를 번갈아 채택한 결과였다.

그러나 이승만정권은 산업화를 위한 物的 基盤 확보의 기회였던 토지개혁, 귀속재산불하, 원조자금배정 등에 실패함으로써 경제건설의 물적기반 확보에 따른 국민의 일반적 복지증진에 통치력의 한계를 드러내었고 이로 인한 正當性의 손실을 권위주의적 억압으로 메꾸어 나갔다. 물적 기반의 취약은 그 당시의 自治現實에도 그대로 반영되었는 바, 지방자치단체의 일반회계 세입구조를 살펴보면 '51년 이후 매년 자체수입의 비율이 떨어져 '60년에는 33.3%에 불과했다.<sup>44)</sup> 게다가 '57년의 경우 邑·面 豫算額에 대한 의회운영비의 비율은 무려 3.6%로 복지적 경비지출과 맞먹고 있었다.<sup>45)</sup> 이런 상황에서 地方選舉費로 28억~30억을 지출하였으니 당시의 물적 기반으로 보아 상당한 代價를 지불하고 地方自治를 실시한 것이었다.

자유민주주의를 현실화시키겠다는 4.19에 의해 제 1 공화국의 권위주의체제가 붕괴되면서 국가이념과 통치이념간의 간극은 줄어들었지만 정치적 요구의 폭발을 수용할 수 있는 制度化的 水率은 여전히 낮았다.

4.19이후 정권을 잡은 民主黨은 혁명주체

43) 박광주, "한국 현대사와 국가의 성격논쟁," 「현대사회」, 제6권, 제 4호(1986년 겨울호), pp. 161~163.

44) 내무부, 「지방자치단체결산개요」, 1962.

45) 내무부, 「지방자치백서」, 1968, p.76.

가 아니었기 때문에 의존적 집권세력으로 밖에 행세할 수 없었고, 따라서 혁명적變化이후 의례히 쫓아오는 혼란을 과감하게 처리할 수 없었다. 民主黨政權은 우리 歷史上 가장 진지하게 民主化를 추구하려 했던 정권이다. 그러나 파벌을 묶을만한 새로운 政治이념의 부재와 파벌내의 분열 등으로 인하여 民主黨政權은 약체화되었고 民主主義를 성공시키지 못한 채 물러났다.

국무총리로서의 장면은 權力의 中央에 서는 데까지는 성공하였으나 파벌간의 결속을 위한 새로운 고리를 창출하는 것이 불가능한 상태에서 분당을 경험했고, 집권당내에서도 權力을 무한정 나누어 줄 수 없는 위치에서 허물어져 가는 파벌의 결속을 다시 강화할 만한 개인적 역량 내지는 政治的 支援이 없었던 것으로 보인다. 따라서 시간이 흐를수록 장면정권에 대한 국민적 지지도가 약화되고, 政府는 자율적으로 政策을 決定하지 못하고 상황이 오히려 정권을 지배하게 되는 소위 '弱體國家'의 性格을 면할 수 없게 되었다.

각종 욕구의 분출과 이로 인한 國家自律性의 축소는 분화를 통한 國家統合이라는 地方自治의 순기능적 측면을 노정시키기 보다, 해분열화로 인한 혼란과 무력현상을 증폭시키는 결과를 가져왔다. 1960년 11월에 있었던 地方自治法의 5차改正에서 1) 모든 地方自治團體長은 직선제로 선출 2) 선거권 및 피선거권 연령 下向調整 3) 地方議會議員數 증원 4) 不信任制度 채택 등 地方自治의 발전을 도모하는 조치가 취해졌으나 自治與件의 미

성숙으로 自治團體長과 地方議會간의 마찰, 공선직과 임명직의 갈등, 中央政府와의 협조 결여 등 여러 맹점을 드러내고 만다.

자본주의의 발달을 통한 市民社會의 성숙이 아닌 혁명적 상황에서의 참여폭발은 비록 국가자율성을 축소시켜 순간적으로 시민사회 내지 지방의 자율성을 고양시켰지만 각 개체들이 다시 전체로서 통합되는 국가형성을 이루기 위해 필요한 성숙된 統治體制, 統治엘리트, 物的基盤은 여전히 不備된 상태였다. 따라서 민주당정권이 自由民主主義의 구현을 통해 정당성을 획득하고자 했던 노력은 많은 시간을 소요하는 것이었다.

그러나 4.19이후의 혼란과 사회 일각의 양극화 현상은 정치체제에 대한 위기의식을 증폭시켜 軍의 介入을 초래했다. 그 결과 권위주의 정치현실을 정당화하는 統治理念으로 국가이념을 제압하는 상황을 타개하고자 했던 민주당정권의 노력은 결실을 맺기도 전에 보다 강력한 권위주의 세력에 의해 억압되었다.

한국에 있어 自由民主主義는 형식적 제도만 수입한 것이지 制度化의 과정 즉 價値獲得過程까지 수용한 것이 아니었기에 제1공화국 이후 지속적으로 政治參與와 制度化간의 괴리라는 執政官의 狀況은 존재해 왔다. 이처럼 정치적 제도화의 수준이 낮다는 것은 정치적 요구가 정당, 이익단체, 언론 및 선거라는 정치참여의 제도와 절차를 통하여 제대로 소통되지 못함을 의미한다.

이런 경우 자유민주주의 제도와 절차의 價値 및 安定性은 상실되고 이로 인한 葛藤의 積滯가 원색적 권력투쟁으로 표출된다. 일단

46) 박광주, 전계논문, p.76.

원색적 권력투쟁이 지배적 현상이 될 때 가장 유리한 위치에 있는 것은 軍이다.<sup>47)</sup>

집정관주의사회의 지배엘리트들은 轉用된 물리력의 기반위에서 政治安定을 ‘지도자의 지상과제’로 삼는다.<sup>48)</sup> 政治參與=政治的 自由=無秩序와 不安定의 등식에 입각한 질서 제일주의는 그 대신에 국민속에 팽배한 근대화의 열망을 수용함으로써 정치적 불만을 해소하고자 하였다. ‘국가안보’와 ‘조국 근대화’를 명분이념으로 제시한 5.16 군사정권은 체제지향적인 민간기술관료와 결탁함으로써<sup>49)</sup> 硬性國家的 면모를 띠게 된다. 따라서 제3·4공화국에서는 反政治的 성향의 국가권력이 국가적 에너지를 經濟第一主義 政策에만 집중시켜 정권의 정당성(legitimacy)을 확보하려고 노력하였기에 地方自治를 비롯한 政治參與의 制度化는 더욱 위축되었다.

이러한 정치적 변화속에서 지방자치란 비능률과 낭비라는 편견을 가졌던 군인정치기들에 의해 地方議會는 해산되었고, 지방의회의 의결사항은 군수·도지사·내무부장관의

승인사항으로 되었다.<sup>50)</sup> 그 후에는 국가재건최고회의령 제42호로 도지사, 서울특별시장 및 인구 15만이상의 市의 長은 국가재건최고회의의 승인을 얻어 내각이 임명하고 기타 자치단체의 장은 도지사가 임명하도록 하였다.

1962년의 第3共和國 憲法은 지방의회의 구성시기를 法律로 정한다고 규정하였지만 실제로는 관제법안을 마련하지 않아 無議會 地方自治가 지속되었다. 능률성을 추구한 ‘민간인복을 입은 군인’이 대거 통치엘리트로 영입됨에 따라 정치적 권위주의는 더욱 공고해졌고 따라서 비능률로 낙인찍힌 지방자치제도는 국회에서의 지속적인 논의<sup>51)</sup>에도 불구하고 종이제도화되었다.

제4공화국에서는 지방자치제 실시의 전제조건으로 南北統一을 규정해 지방자치에 관한 논의를 근본적으로 금지시켰다. 따라서 지방자치제에 관한 실질적 논의는 이루어지지 못했고 ‘지방자치에 관한 임시조치법’과 ‘서울특별시 행정에 관한 특별조치법’의 개정만 數회에 걸쳐 이루어졌다.

정치적 권위주의와 경제적 지도자본주의(guided capitalism)로 특징지워지는 3·4공화국에 있어서 政治權力的 흐름을 보면 政治權力→政治(politics)→行政府→國民의 구조중, 정치가 배제된 정치권력→행정부→국민의 동원체제적·집행국가적 관계로 설명된다. 따라서 국가의 상부구조에는 ‘정치’는 없

47) 물리적 폭력의 合法的 管理者인 軍이 그 힘을 정치적 목적으로 轉用하게 될 때 어느 사회집단보다 유리한 위치에 놓일 수밖에 없다.

박광주, “집정관적 신중상주의국가론—권위주의 국가현상에 대한 새로운 접근—”, 『현대 한국정치와 국가』, 서울: 법문사, 1987, p.193.

48) 이들은 자유없는 질서란 가능하지만 질서없는 자유란 있을 수 없다는 反政治的 立場을 견지한다.

S.P.Huntington, Political Order in Changing Societies, New Haven: Yale University Press, 1968, pp.7~8.

49) Amos Perlmutter, Modern Authoritarianism: a comparative institutional analysis, 김문조·임현진(옮김), 『현대국가와 권위주의』, 서울: 정음사, 1986, pp.69~83 참조.

50) 국가재건최고회의의 포고 제8호.

51) 제3공화국 국회에서는 지방자치관계법안이 모두 11회 제안되었는 바, 議員發議案이 10개, 政府提出案이 1개였다.

고 '정치적인 것(the political)'만<sup>52)</sup> 남아 있었다.

정치권력이 '정치'를 통해 정당성을 확보해 가는 과정에서는 갈등하는 諸 價値의 配分이 이루어지고 민주적 절차와 제도가 존중될 수밖에 없지만, 제3·4공화국의 지배엘리트들은 산업화를 통한 경제성장에서 정권의 정당성을 구하였기에 지방자치를 포함한 自由民主主義를 구현시키는 제도적 장치가 활성화될 수 없었다.

第1共和國이 국가형성의 미흡에도 불구하고 지방자치제도를 버릴 수 없었던 것은 목적, 강제력적, 이데올로기적 기반이 취약하여 對社會的 連繫性을 견지하지 않으면 안되었기 때문이다. 이러한 第1共和國의 軟性國家的 性格과는 대조적으로 第3·4共和國은 신중상주의적 경제정책의 효과적 수행으로 인한 物的 基盤의 확보<sup>53)</sup>, 병영국가적 사회통제를 가능케 했던 強制力的 基盤의 강화, 반공이념과 근대화이념을 내용으로 하는 이데올로기의 基盤의 구축으로<sup>54)</sup> 국가의 自律

高揚能力이 커짐에 따라 硬性國家化되어 갔으므로 정치적 권위주의의 심화와 이로 인한 脫政治化를 -고전적 지방자치의 포기를 포함한-노정해간 것이다.

제5공화국은 여러 학자에 의해 과대성장 국가, 관료적 권위주의 국가, 집정관적 신중상주의 국가로 규정되었던 5.16이후 군부통치하의 국가와 동일 연장선상에서 파악된다. 제5공화국에 이르러서도 中央과 地方간의 分權關係에 있어서 分權化의 進行을 찾아보기 힘들며 '70년대의 유신체제하에서와 같은 고도의 집중, 집권화를 견지했다.<sup>55)</sup> 물론 출범당시 유신체제때보다 法制的으로 진전된 면이 있고 地方自治에 대해서도 유신체제와 같이 통일시까지 봉쇄하는 것이 아니라 財政自立度를 감안하여 순차적으로 하겠다는 입장을 제시함으로써 分權化의 가능성을 터놓았다.

제5공화국은 복지, 정의, 민주주의의 토착화를 이념목표로 내세우고 출발하였지만 제시된 목표와 실제정책간에는 상당한 괴리가 있었고 경제발전으로 인한 社會經濟的 水準의 향상이 中產層의 성장을 갖고와<sup>56)</sup> 민주화욕구를 역으로 촉발시킴으로써 정치적 권위주의체제가 정통성의 위기를 맞게 되었다. 그 결과 '87년 '6.29 민주화선언'으로 治者의 자의적 관점이 아니라 피치자의 일반적 복지를 위한 합리적이고 객관적인 관점에서 문제

52) Nicos Poulantzas, *Political Power and Social Class*, London: New Left Book, 1975, 홍순권·조형제(공역), 「정치권력과 사회계급」, 서울: 풀빛, 1986, p.42 참조.

이때 정치적인 것이란 국가의 법적·정치적 상부구조로서 기존의 형식적 외형을 말한다. 즉 정치제도만 있고 '정치(politics)'가 가미되지 않은 따라서 제도화가 이루어지지 않은 구조를 말한다.

53) 제3공화국은 경제개발계획추진에 필요한 자금동원을 한·일협정의 체결로 인한 유·무상의 일본 자본으로 해결할 수 있었다. 이에 대해서는 박광주, 전계논문, p.78.

54) 제3공화국의 통치이념은 질서, 능률, 국가의 경제지도등을 강조하고 있다는 점에서 드골主義와 일맥상통하는 점이 없지 않다. 이에 대해서는 II章 1節 참조.

55) 박동서외, 「한국행정의 역사적분석」, 서울대학교출판부, 1987, p.25.

56) 시민사회의 성장이 권위주의정치체제에 미치는 효과에 대해서는 박광주, "산업화와 정치체제의 변화", 「한국자본주의의 정치·경제학적 연구」, 정신문화연구원, 1987, pp.139~189 참조.

의식을 하여야 한다는, 그럴 때에만 국가이념으로서의 자유민주주의가 구체화될 수 있다고 하는 4.19이래의 주장이 비로소 제대로의 가치를 인정받기 시작했다.

이러한 정치적 환경의 변화속에서 여·야는 지방자치를 1987년부터 시작한다는 합의를 최초로 보게 되었고<sup>57)</sup> 그동안 地方自治의 정착을 위한 지속적인 준비가 계속되어 왔다. 그러나 장기간의 권위주의 통치는 쉽게 끝나는 것이 아니라 오히려 안정화될 추세에 있는 것처럼 보인다. 즉 이데올로기적 기반-반공이념 및 근대화이념-이 국민의 자유민주주의제도에 대한 政治社會化로 취약해졌음에도 불구하고 국가는 여전히 물질·강제력적 기반을 공고히 하고 있기 때문이다. 여기에도 官僚의 이해관계<sup>58)</sup>와 정당간의 상충하는 이해관계가 복잡하게 얽힘으로써 제 5공화국이후 7차, 8차<sup>59)</sup> 地方自治法 改正을 하고도 아직 地方議會의 구성을 보지 못하고 있다.

스스로를 현실주의에 기반을 둔 이상주의

자라고 자기확신하는 통치엘리트들이 통치체계의 상부에 위치하면서 물질·강제력적 기반을 공고히 하고 있는 상황하에서는 국가의 對市民 自律性은 여전히 보장될 수밖에 없다. 따라서 앞으로 실시될 地方自治制度는 고전적 모델<sup>60)</sup>보다는 혼합체제(mixed system)에 가까울 것이다. 본질적으로 그것은 정치적 비용을 지출함이 없이 參與的 價値(participatory values)를 추구하려는 시도가 될 것이다.

부자치단체장같은 중앙으로부터의 field generalist가 지방의회를 능가하는 확고한 권력적 지위를 가지게 될 수도 있으며, 기능배분을 따라가지 못하는 財源配分으로 중앙의 財政的 統制가 지방자치를 형식화시킬 수도 있다. 즉 현대한국의 국가성격을 고려할 때 의사결정과정에 지방의 대표성을 확보하고 밑으로부터의 참여를 보장해주는 제도적 장치인 地方自治의 실시가 체제의 정당성 확보에 긴급히 요구되므로 조만간 가시화 되겠지만 결코 지방행정을 지방정부 스스로에게 맡겨두진 않을 것이다.

57) 1984.11.23 정당간 합의에 의해 '87년 상반기중 일부지역(특별시, 직할시, 도)부터 지방의회를 구성하는 것으로 지방자치에 대한 논의가 시작되어 다음해인 1985. 1.19 대통령의 국정연설에서 이를 재천명함에 따라 국무총리실 소속으로 '지방자치제 실시 연구위원회'가 설치되었고 내무부도 '85년 4월에 '지방행정연구위원회'를 구성하여 지방자치제 실시 연구에 관한 자료 및 토의를 시작하였다. 이에 대해서는 국무총리행정조정실, 「지방자치제 실시 연구자료집」, 1987. 5; 지방행정연구위원회, 「지방행정연구위원회 회의자료」, 1985. 4 참조.

58) 자치단체장의 직선은 내무부가 그동안 누려왔던 절대적 권위를 축소시킬 것이다.

59) '89.12.19에 통과된 지방자치법 개정법률안(제 8 차 개정)에서는 시·도 및 시·군·자치구 의회의원 선거를 1990년 6월 30일 이내에 실시토록 하였다.

60) 지방자치의 고전적 모델은 일반적으로 다음 사항을 구비하고 있어야 한다.

- ① 헌법적으로 중앙정부와 분리되어 상당범위의 지방서비스에 대해 책임을 지고 있는 지방단체(local body)가 존재하여야 한다.
- ② 그 단체는 자신의 재산, 예산 및 회계 그리고 상당한 세입을 가져다주는 자신의 세금을 가져야 한다.
- ③ 그 자신의 자질있는 스태프를 가지며 그들에 대한 임면권을 가져야 한다.
- ④ 정책과 내부과정에 대한 의사결정은 공선된 의회의 손에서 이루어져야 한다.
- ⑤ 중앙정부의 행정가는 외부적 조언자이며 감독자이지만 지방자치단체내에서 그 역할을 가지지는 않는다.

#### IV. 結論

향후 채택이 예상되는 혼합형 지방자치제도는 경제위기의 도래시 자주재원이 적어 중앙의 자원배분에 의존하는 지방자치단체들에게 많은 고통을 줄 것이다. 그리고 official member들은 장기경제계획을 선호하는 반면 지방(민)들은 단기적 사회계획을 일반적으로 선호하지만 실패할 경우 혼합형 체제내에서는 아무도 책임을 지지 않으려 할 것이다. 여전히 중앙으로부터의 통제에 의해 地方自律性이 침해되는 상황에서는 지방관리들은 서로 책임을 전가하거나 중앙의 탓으로 돌릴 것이고 주민들은 이들 모두를 비난할 것이다.

지난 20년동안 발표된 외국의 보고서들은 특히 강력하고도 효과적인 地方政府體系를 가진 나라들이 중앙집권적 전통을 가진 나라나 혹은 집권화가 최근에 와서 두드러진 나라들보다 훨씬 능동적이고도 성공적으로 經濟發展을 이룩하고 있는 것으로 고찰하였다.

그리고 '80년대에 들어 제3세계의 많은 국가들이 古典的 地方自治로 회귀하는 경향을 보여주고 있다.

앞으로 실시할 地方自治制는 다른 나라들이 이미 경험한 실패의 전철을 되밟는 것이 되어서는 안된다. 권위주의체제의 극복은 市民社會의 성숙을 통해서만 가능해진다고 볼 때 地方自治는 진정한 自由民主主義의 단초를 우리에게 열어줄 것이므로 단순한 행정적 분권화에 그쳐서는 안되며 政治的 分權化로 나아가야 한다.

본 연구는 한국 국가의 성격이 지방의 자율성을 내재적으로 규율해 왔다는 시각에서 우리나라 지방자치의 전개과정과 미래를 조감해 보았다. 시간과 능력의 제약으로 지배 엘리트들이 어떻게 지방자치제도의 변화에 제도적으로 개입하였는지를 밝혀내지 못하였지만 이는 후속연구에 맡겨두고자 한다. 곳곳에 발견되는 논리적 비약은 이와 같은 지방자치 변화의 영향요인에 대한 보다 심층적 분석을 거침으로써 보완되어야 할 것이다.