

# 地方自治의 政治化에 관한 序說

## A Study on Politicization of Local Government

金 基 玉

(韓國地方行政研究院 派遣研究官)

### <目 次>

- I. 論題의 提起
- II. 「地方自治의 政治化」의 論理
- III. 集權主義 paradigm의 再檢討
- IV. 地方政府의 狀況變化
- V. 「地方自治의 政治化」의 課題
- VI. 우리나라 地方自治의 政治化의 前提

### I. 論題의 提起

#### 1. 研究目的

地方自治라는 地方共同體中心의 政治行政의 制度는 각 지역단위의 社會經濟的 發展을 도모하는 길로서 重要性을 갖는다.

그러나 그것은 더 나아가 社會전체의 발전을 촉진하는 起爆劑가 되는 동시에 社會발전을 가름하는 尺度로서도 큰 의의를 띤다<sup>1)</sup>. 그것은 우선 政治的 民主化의 關鍵으로서 社會전체의 權力의 公正한 配分을 保障하는 길이며, 故로써 각 地域共同體는 그 나름의 市民의 福祉와 欲求 充足에 필요한 건설적 행정을 베풀어 나갈 誘引과 動機지움을 받는다.

地方自治의 政治化에 관한 關係학자들의 관심

이 제기된것은 1978. 4. 뉴욕에서 열렸던 「일본·프랑스·이태리에 있어서의 地方自治의 政治化와 中央地方關係에 관한 워크·샵(Workshop on Local Politicization & Center-Local Relations in Japan, France and Italy)」으로 지칭되는 회의<sup>2)</sup>에서 었다.

이 회의에서 일본, 프랑스, 이태리 3국을 검토 대상으로 선정한것은 다음과 같은 유사성에 착안했기 때문이다.

① 지방정부에 대하여 상당히 강한 중앙통제의 제도를 갖는 단일 主權國인 점.

② 戰後의 民主政治制度에서 거의 일관하여 保守 내지 中道의 政黨이 중앙에서 政權을 계속 유지하여 온 점.

③ 經濟的·社會的 變動을 배경으로 하여 左派 내지 革新自治制가 등장함으로써 地方權力의 配分構造에 변화가 생겨 「地方自治의 政治化」가 현저히 나타난 점

④ 中央集權體制의 아래에 있으면서도 지방 정부는 政策革新의 勢力으로서, 또 社會·정치참

2) 이회의는 1978.4.15~16까지 전미사회과학연구협의회(The Social Sciences Research Council : SSRC)가 주최하였고 일본측에서는 大森彌, 天川晃, 食包仁弘, 村松岐天, 佐藤誠三都, 高水鉦作, 齋本勝天등이 參加하였다.

1) 金環東, 安清市: 韓國의 地方自治와 地域社會發展(서울대학교 출판부, 1986). pp. 336~337

가의 유력한 通路로서, 더욱 政黨의 競爭이나 公共事業의 전개를 위한 무시할 수 없는 舞臺로서 점점 그 중요성을 증가시켜 온 점등에 착안한 것인데, 이와 같은 유사성을 갖는 3개국은 의미있는 比較研究의 소재를 제공하고 있다고 생각된 것이다.

특히 주목된 것은 「地方自治의 政治化(Local Politicization, Politicization of Local Government)」라고 부를 수 있는 공통현상을 경험하고 있는 것이었다.

地方自治가 法的·財政的으로 閉鎖된 상태에서 地方行政의 경험만을 산적시켜 오다가 27년 만에 地方自治法改正法律이 1988. 5.1부터 施行되어 앞으로 1년 이내에 부분적으로나마 自治經驗을 쌓을 기회를 맞으면서 地方自治의 政治化 문제를 선진국의 실태를 토대로 검토하는 것은 그 概念과 範圍를 명백히 인식하는데 유용할 뿐 아니라 開發除上國에서 그 成立과 存在의 餘地가 있는것인지를 檢證하는 차원에서 더 나아가 특이한 安保現實을 가지고 있는 우리나라의 입장에서 그 가능성여부를 이론적으로 살펴보는 데 본고의 研究目的이 있다.

## 2. 研究範圍

본고의 研究範圍는 地方自治의 政治化에 관한 理論의 背景과 事例를 검토하여 우리나라 地方自治의 特徵과 聯關性을 규명하는 것으로 국한한다.

첫째, 理論的 背景에 있어서는 地方主義的 民主政治理論家(localist-democratic theorists)와 集權主義的 全國發展理論家(centralist-national development theorists)들의 地方自治에 있어서 중앙정부와 지방정부간의 權力配分에 관한 理

論과 集權主義의 paradigm을 살펴보고자 하며, 둘째, 참고하고자 하는 事例는 日本의 地方自治에 있어서 地方政府의 狀況變化와 地方自治의 政治化의 課題를 분석한 東京大學의 大森彌, 佐藤誠三郎教授의 所論을 그들의 다수 論文을 一見하여 분석하고자 한다.

## II. 「地方自治의 政治化」의 論理

### 1. 中央政治로 부터의 地方自治의 分離

地方自治의 政治化는 위의 workshop에서 토론의 대상이 된 일본·프랑스·이태리등 3개국에 있어서의 中道내지 保守 中央集權에 대한 革新의 地方政府의 대두현상을 가리키고 있으나 政治理論상으로는 좀더 넓은 관련의미를 가리키는 것으로서 아래와 같이 요약하여 볼 수 있다.<sup>3)</sup>

근대 정치이론가들은 전국적인 民主的 政治秩序의 발전과 유지에 있어서 지방의 정치·사회 제도가 중요한 기능을 수행하는 것으로 생각하고 있었다.

예를들면 A. D. Toquville이나 J. Bryce는 지방의 多樣性과 自律性에 기초한 지방의 自己統制가 사람들을 民主政治로 社會化하기 위한 手段으로서 유용하다고 생각하고 있었다.

지방의 自己統制는 주민이 자신들의 일을 자신들이 처리하는 것을 통해 자유의 옹호에 필요한 政治技術과 監督能力을 발전시키는 한, 「民主主義의 學校」일 수 있다고 여겨져 온 것이다.

더구나 半自律的인 地方政府의 존재는 여러가지의 불만을 전국적인 黨派抗爭에 말려드는 일

3) 大森·佐藤; 日本의 地方自治, 東京(東京大出版部, 1986) p.4~5.

없이 지방수준에서 흡수하는 기회를 만들어냄으로써 전국수준의 정치적 긴장을 완화하는 기능을 수행가능케 하는 것이라고 생각되었다.

토크빌이나 부라이스와는 판이한 의도로서 여하히 전국적인 政治統合과 發展을 도모할 것인가를 의도했던 L. Gneist나 R. F. Stein<sup>4)</sup>은 地方政府를 여하히 전국적인 政黨政治로 부터 격리할 것인가를 생각하였다.

그들은 中央各省廳의 직접통제하에 놓이도록 주의깊게 설계된 地方制度야 말로 각종의 개발 목적을 실현하기 위해 權威에 복종하는 전통적인 관습을 동원하는 것에 의해 사회적 혼란이 일어나는 기회를 극소화하여 經濟·社會의 진보를 촉진하는 것이라고 논하였다.

흥미있는 것은 前者의 「地方主義的 民主政治理論家(localist-democratic theorists)」도, 後者の 「集權主體的 全國發展理論家(centralist-national development theorists)」도 모두 전국영역의 政治的 抗爭으로 부터 地方自治를 격리시키지 않으면 안된다고 주장했다는 점이다.

## 2. 現代工業民主國家의 地方自治實態

그러나 産業이 발전한 民主國家에 있어서의 地方自治의 실태는 위와같은 理論的 處方錢으로부터 점점 더 거리가 멀어져 가고 있다.

政黨은 전국수준의 정치경쟁으로 자신들의 발판을 굳히기 위하여 地方의 여러 組織이나 地方政府에 발판을 구축하지 않을 수 없게 되었으며, 또 地方의 여러가지 制度를 경유하여 배분되는

資源은 증대되고 그러한 資源은 政黨뿐만 아니라 地方에 있는 政治的 野心家들에 있어서도 吸引力을 갖게 되었다.

그리고 상이한 수준의 政府간에서 財政 및 行政의 상호침투가 진전되고 또 국가수준에서의 政策決定이 국민의 일상생활의 각종 국면에 큰 영향을 끼치게 되었기 때문에 주민들의 불만은 단순히 지방수준에서 흡수하고 해소하는 것은 불가능하게 되었다.

이러한 여러가지 사정이 地方自治의 政治化라는 현상을 구성하고 있다.

이러한 여러가지 사실을 전제로 할때 단순히 地方自治를 政治化해서는 안된다는 처방전을 쓰는 것만의 政治理論은 有效性을 잃지 않을 수 없게 되었다.

필요한 것은 地方自治의 政治化가 왜 생겼는가, 그것이 地方政府의 운영에 어떠한 變化를 가져왔는가, 또 中央과 地方의 關係나 中央에서의 政治變動에 대해 어떤 영향을 끼쳤는가를 명확히 인식하는 것이다.

다시말하면 地方政治의 發展을 産業民主國의 政治變動의 보다 일반적인 理論과 여하히 관계지울것인가가 문제된다고 말할 수 있다.

이와 같은 地方自治의 政治化를 포착하는 방법의 하나는 中央과 地方의 行政官僚나 興·野黨의 政治家, 利益團體, 勞動組合, 市民團體등 각종 行爲主體(actor)가 地方政府와의 관계에서 취할 戰略에 초점을 맞추는 것이다. 즉 이들 行爲主體는 여하한 목적에서 어떤 가치의 실현을 위해 어떤 동기에서 地方政府에 접근할 것인가, 이들 行爲主體는 環境變化에 대해 그 목표를 어떻게 적응시키려고 하는가, 또 地方政府와의 경험의 결과로서 戰略이나 戰術을 어떻게 바꿀것

4) Bismark시대의 獨逸뿐만 아니라 明治時代의 日本에 있어서의 地方制度의 設計에 대한 理論的 指導者로서의 役割을 수행하였다.

인가 하는 것 등이다.

### Ⅲ. 集權主義 paradigm의 再檢討

地方自治의 政治化에 관한 관심은 1982. 3 제 2회 이태리·바레초회의<sup>5)</sup>에서 더욱 구체화 되었다.

地方自治의 政治化의 윤곽 설정은 이 회의의 최종 회의용의 趣旨書로서 준비된 報告書 “Local Institution in National Development : Strategies & Consequences of Local-National Linkages”에 집약적으로 요약하게 되었다.

이 보고서의 序文, 「全國的 發展에 대한 地方 視角의 확립을 겨냥하여」라는 논제하에 問題設定의 기본적 의도가 명시되어 있는데 그 요지는 다음과 같다.

近代工業國의 政治發展에 관한 研究는 종래 전적으로라고 말해도 좋을 정도로 전국적 여러 제도에 초점을 두는 것이었다.

이러한 연구는 대체로 集權主義의 paradigm에 의거한다.

즉, 近代化의 성공을 주변에 대한 중앙의 승리, 다시말하면 地方의 여러制度, 社會關係, 政治風土를 획일성이 현저한 전국적 system으로 통합하는 것과 동일시하는 것이었다.

比較政治의 교과서에서 다루고 있는 것도 이러한 견해를 반영하여 대부분 全國統治의 制度와 過程, 全國政黨의 system, 中央에서의 公共政策이다. 거기에는 대략적으로 地方政府는 각

각의 수준에서 동일하고 더구나 社務·財政·人事면에서의 後見主義적 결함을 통해서 中央省廳에 종속되는 단일 system으로서 다루어져 오고 또 地方政治도 中央에서의 여러가지 발전에 대해서는 거의 영향을 미치지 하지 않는 特定地方에 한정된 game으로 간주되고 있다.

전국적 여러제도에 관심이 집중한 것은 그 나름대로 이해할 수는 있다. 이러한 것은 近代國家는 고도로 集權化되어 統合化되기에 이르렀기 때문이다.

파리, 로마, 동경등의 工業民主國의 首都에서 일어나는 것은 왕왕 각각의 나라들의 港口·浦口와 같은 地域社會에 까지 그 영향을 끼치고 있다.

주변의 여러가지 자원을 中央의 指示에 기초하여 動員하는 것은 전국적인 政治存續과 經濟發展에 있어서 필요했기 때문이다.

점점 상호의존을 강화하는 각국에서 國民經濟를 관리하고 또 모든 國民에 대하여 社會생활상의 보장을 부여하려고 하면 근대국가의 발전에 내포되어 있는 集權化 傾向은 한층 더 強化될 수 밖에 없다.

政治的 獨立, 經濟成長, 行政效率, 社會統制, 政治的·社會的 平等등의 諸價値는 어느 것을 취해 봐도 많던 적던 現代世界에 있어서는 중앙으로 부터의 指示와 統制를 요청하기 때문이다.

그러나 現代工業民主國에 있어서 강력한 中央의 여러制度의 중요성을 부정할 수는 없지만 이제까지 지배적이었던 集權主義의 paradigm은 몇 개인가의 관점에서 부적절함을 부정할 수 없다.

#### 1. 政治體系의 樣態把握

5) 이 회의는 1982.3.15~19까지 록펠러 재단이 주최하였고, 主議題는 “全國的 發展에 있어서의 地方制度—工業民主國에 있어서의 中央과 地方의 聯關戰略과 結果”였다.

集權主義의 paradigm에 의해서는 政治體系가 여하히 작용하고 있는가 하는 樣態에 관해 실제로 일면밖에 묘사할 수 없다.

政治體系의 樣態의 세부를 묘사하는 목적으로 住民의 要望이 表出되고, 政治的 組織化가 행해져 政治的 影響力이 행사되며, 諸決定이 실시에 옮겨져 公公서비스가 공급되는 지방수준에 조명을 비추지 않으면 안된다.

이와 같이 政治體系의 전체의 모습을 포착할 수 있을 때만이, 예컨대 都市再開發事業이라든가 教育의 機會均等の 실현이라든가 하는 中央의 政策이 선의로 발해져 기술상으로도 견고한 것임에도 불구하고 왜 실패하고, 그렇지 않은 정책이 왜 놀랄만큼 功을 이루는가를 이해할 수 있다.

## 2. 集權과 分權의 均衡 輕視

集權主義 paradigm은 시간이 흐름에 따라 集權과 分權의 均衡이 변화하는 정도를 경시하고 있고 中央과 地方의 政府間 關係를 구성하는 이 차원을 제도적인 상호침투 내지 分離 獨立의 차원과 구별하는데 실패하고 있다.

集權化가 일직선으로 나아간다고 생각되지만 이러한 생각에는 疑問이 있다. 集權化의 傾向은 分權 내지 權限移讓으로 향하는 중요한 歷史的 및 時代的인 傾向을 식별할 수 있기 때문이다.

이 政府間 關係라고 하는 차원을 정부수준간의 均衡變動이라는 말로 잘 포착할 수 있고, 그것은 시스템외의 요인(예; 戰爭), 시스템擴張의 요인(예; 社會統制의 國家的施策) 및 지방의 요인(예; 지방에 있어서의 기획능력의 향상)의 영향을 받는다.

그러나 分權은 반드시 정부수준간의 分離 獨立을 의미하지는 않는다.

地方政府의 責務는 증대했지만 그것은 국가의 法律에 의해 결정된 것일런지도 모르고, 全國標準에 근거하여 수행될런지도 모르며, 國家財源으로 부터 資金을 얻어 쓰고 있을런지도 모르고 또는 國家의 어떤 事務를 수행하는데 탁월한 기량을 실제로 보인 地方官僚에 의해 획득된 것일런지도 모르기 때문이다.

分權은 실제로 분리를 가져 올런지도 모르겠지만, 工業民主國에 있어서의 公共部門의 가공할만한 확대는 일반적으로 상이한 수준의 政府間에 相互依存關係를 증대시켜 오고 있다.

國家의 사업이 地方社會속에 침투함과 동시에 중앙에 대한 地方의 要求도 증대해 왔다.

公共部門의 成長, 새로운 컴퓨터 產業의 開發, 利益團體의 全國化가 가져온 일반적 결과는 실은 分權이 아니고 相互侵透였다.

미국의 都市에 있어서도 각종의 地方외의 여러세력에 언급함이 없이 「community의 權力構造」를 분석할 수 없는한, 이상과 같은 여러가지 발전을 경험해 오고 있다.

## 3. 代表機能의 地方主義化

集權主義의 paradigm은 現代民主國에 있어서의 政治를 이해하는데 부적절하다.

現代國家에 있어서의 政策形成의 集權化는 代表機能의 集權化를 수반하지 않고, 代表機能은 여전히 지역마다 組織化되고 있기 때문이다.

Localism--社會空間 내지 地域이라는 개념과 결부된 政治價値--은 政治發展의 문헌에서 묘사되고 있는 것보다 훨씬 활력이 풍부하고 복잡한

내용을 가지고 있는 것이 판명되고 있다.

Localism의 生長과 繁榮은 지역을 단위로 한 統治活動의 分化, 代表選出의 地域方式의 施行, 資源配分을 둘러싸고 政治家와 政黨의 정부수준의 戰略展開, 國家施策의 성공이나 실패간에 執行過程의 重視, 더 나아가 地域住民이 그 의향에 응하여 生活環境을 형성하기도 하고 地域내의 이해대립을 해결하는 것을 중시하고 있는가 등에 의존한다.

#### 4. 統治能力의 地方依存輕視

集權主義의 paradigm은 쉴리 地方政府와 政治의 운영이 전국수준의 사향에 영향을 줄 가능성을 경시하고 있다.

政治理論자들은 오랜동안 국민을 民主的 政治參加로 社會化하는데, 또는 全國모델로서 유용해 질 수 있을 듯한 公共政策을 실현해 보는데에 地方政府가 중요한 역할을 수행하는 것을 부정해 오지는 않았지만 地方의 現象이 全國의 現象에 미치는 영향의 범위는 이보다 훨씬 넓은 것이다.

現代工業民主國에 있어서는 상이한 정부간의 상호침투가 진전되었기 때문에 政府가 國民經濟를 관리하고 開發計劃을 책정하고 社會서비스를 공급하고 새로운 또는 긴요한 여러문제에 대처해가는 능력전체에 있어서 地方의 行政技備의 수준이 결정적으로 중요한 요소가 되고 있다.

이런 의미에서 「統治能力」은 중앙보다도 오히려 地方政府의 技備과 應答能力에 의해 많은 부분을 의존하게 되는 경우도 있을 수 있다.

마찬가지로 地方政治의 활동무대는 장래 國政에 진출하려고 하는 리-더에 있어서는 訓練場

이 될런지도 모르고 또 새로운 政治勢力이나 政黨이 國政에서 무시할 수 없는 힘을 가지기 이전에 자신들의 존재를 正統化하기 위한 알맞은 장소가 될런지도 모른다.

특히 그와같은 新興勢力은 中央各省廳의 行政이 地方의 優先順位에 둔감한것처럼 보이고 있는 사실에 편승하여 그것을 직접 이용하려고 할런지도 모른다.

이상에서 살펴 본바와같이 地方에 대한 여러 制度나 行爲主體의 전국적 役割을 충분히 고려에 넣을 수 있는 視點에 서서야 비로소 現代工業民主國의 發展과 變容에 대한 理解를 충분히 할 수 있다.

이와 같은 地方의 諸制度를 分析할 즈음의 유용한 방법은 모든 수준의 政治 및 行政의 行爲主體와 利益集團이 地方政府와의 관련위에서 어떤 戰略을 취했는가, 그리고 그것이 각각의 地域社會와 住民에 의하여, 중앙과 지방과의 관계에 있어서 또한 전국적 system의 움직임에 있어서 어떤 영향을 끼쳤는가를 해명하는 것이다.

이 方法과 問題意識에 의하여 工業民主國의 政治統合과 政策動態에 있어서 地方의 政府와 政治가 어떤 役割을 수행하고 있는가에 관한 理論化가 가능해진다고 생각된다.

#### IV. 地方政府의 狀況變化

地方政府는 工業民主國에서는 公共部門의 가 공할만한 확대의 결과 그 機能과 重要性을 증대시켜 오고 있다.

이들 國家의 대부분은 地方自治의 system은 地方單位의 合併, 새로운 媒介制度의 創設, 半公共的 團體의 發生에 의해 상당한 變容을 이루어

가고 있다.

즉, 權限이 보다 小規模의 政府에 이양되었고, 地方政府가 社會서비스등의 供給義務를 점점 지게끔 되었고, 意味있는 社會·政治參加의 場으로서의 중요성을 높여가고 있다.

이와 같은 傾向이 생겨난 배경으로서 다음 몇 가지 이유를 지적할 수 있다.

### 1. 分權化·地方化에의 認識

工業民主國의 여러가지 政府活動과 課題가 점점 복잡해짐에 따라 中央과 地方 양 수준의 리더들은 社會統制란 어떤 機能이나 活動을 보다 소규모의 政府에 分權化하는 것에 의하여 促進할 수 있다고 깨닫게 되었다.

즉, 리더들은 尤호한 政治的·社會的 統制를 실현하기 위해서는 中央에 두지 않으면 안되는 活動과 그렇지 않은 活動과는 식별하게 되었으며 중앙에 놓아둘 필요가 없는 活動은 대부분의 경우 지방정부에 이관하여 그러한 活動에 관한 社會的 抗議를 中央으로 부터 분리시켜 地方 수준에만 국한시키도록 하였다.

### 2. 地方政府의 地位向上

社會가 점점 복잡화하고 분화함에 따라 公共部門을 社會·經濟問題로 대처하여야 할 必要性이 증대되고 더구나 中央으로 權力을 집중하려고 하는 傾向때문에 中央政府와 地方政府사이의 갈림이 생기는 일이 많아졌다.

어떤 경우에는 이와 같은 갈림은 中央과 地方에서 政權의 黨派의 色彩가 상이한 것에 의해 促進되었다.

특히 규모가 큰 自治團體에 있어서 行政技術의 向上과 企劃能力의 보급이 확대되고 中央의 官吏에 대항하는 地方의 官吏가 地方事情을 보다 종합적으로 이해하겠끔 되었기 때문에 地方은 中央에 대해 종래보다 가일층 평등한 파트너로서의 지위가 향상되었다.

더욱이 일본에서는 地方政府는 中央에 대해 集團의 陳情活動을 전개하기 위해 결속해서 協議會를 결성하고 있다. 이렇게 해서 새로운 제도의 창설이나 그렇지 않으면 상이한 수준의 공무원간의 교섭활동의 증강에 의해 정부간의 상당한 권한의 이양이 행하여 졌다고 말할 수 있다.

### 3. 地域의 自己開發能力의 向上

지난 수년간 급격한 經濟·社會的 變化의 시기를 통해서 地方政府중에는 국민 전체로서는 경험한 적이 없는 크고 보다 새로운 問題에 직면하지 않을 수 없는 부분이 포출되고 있다.

地方政府는 獨自의 判斷으로 또는 住民의 壓力의 결과 미숙하지만 선구적인 施策을 發案하고, 이러한 새로운 必要性이나 요구에 응하려고 하고 있으며 經濟成長이 이러한 努力에 필요한 餘裕財源을 만들어 내고 있다.

더욱이 地域社會에 있어서나 家庭生活에 있어서 價値觀에 變容이 생겼기 때문에 近隣社會수준에서의 住民要望에 응답하려는 새로운 行政需要가 생기고 있다.

이 수준에서야 말로 住民을 자신들의 일상생활에 영향을 주는 政策形成에 參加하는것이 가능하게 되었다.

이렇게해서 地方政府는 社會的·政治的 參加의 보다 의미있는 경로를 설정하는 방법으로 그

활동을 다시 편성하지 않을 수 없게 되었다.

사실 先進民主國에 있어서 어떤 종류의 政治勢力은 이러한 요구와의 自己同一化를 도모하고, 그러한 요구를 보다 높은 수준의 정부에 대하여 表出하는 것이 유리하다고 생각하게 되었다.

#### 4. 行政需要에 대한 中央政府의 受容能力不足

인프레(inflation)가 점증하고 社會福祉나 그 밖의 公共施策의 費用이 증대함에 따라 政府는 표출된 모든 行政需要(needs)에 응할만큼의 資源을 가질 수 없게 되었다.

동시에 中央에서 책정된 政策이 항상 상이한 地方의 우선순위를 선취한다던가 그에 적합한 것이라고 한정할 수도 없게 되었다.

政府가 이 資源의 隔差(gap)에 대처해서, 더욱이 中央에 政策主導를 구하는 壓力을 경감시키는 하나의 방법으로는 보다 소규모의 政府에게 社會的 需要를 충족시킬 책임과 동시에 社會資源의 活用방식의 選擇權을 주지 않으면 안된다.

이러한 경우의 支援方法은 지방에 대해 무조건 稅金을 양도한다던가, 그렇지 않으면 地方의 課稅를 擴大시킨다던가, 起債配分을 크게 하는 方法중의 하나를 선택하여야 한다.

優先順位設定에 있어서의 選擇의 責任을 地方政府에 課한 경우, 어떤 곳에서는 최소한 資源의 活用에 創意·考案한 점도 있었지만, 다른 곳에서는 성가신 서비스공급시스템이나 비대한 官僚機構에 직면하여 地方리-더의 破綻이 명백해 지기도 했던 경험을 상기할 필요가 있다.

아름든 地方政府의 行財政운영에 있어서의 責任의 소재가 이전보다 훨씬 시급한 課題로 표출

되어 그것이 地方政府와 國家와의 均衡關係나 관계당사자의 政治的 運命에 있어서 각종의 意味를 부여하게 되었다.

#### V. 地方自治 政治化的 課題

地方自治의 政治化的 課題에는 現代 地方政府 研究에 관한 여러가지 문제가 거의 涵축되어진 다고 말할 수 있다.

##### 1. 地方自治制度的 設立과 改革에 있어서 競合하는 價値

政府制度는 政治·軍事·經濟의 엘리트나 社會諸團體등이 어떤 目的을 達成하려고 하는 諸活動의 結果로서 오랫동안 확립되고 발전되어 왔다. 바뀌말하면 權力和 特定價値의 실현을 겨냥한 抗爭의 所産이다.

政府制度를 改訂하기도 하고 改正하기도 하는 企圖에 관해서도 동일하게 말할 수 있다.

더구나 때가 흐름에 따라 그러한 諸制度는 政治過程이나 그것에 참여하는 사람들의 思想과 行動의 過程이 되는 것으로서 固有의 生命력을 獲得하고 스스로도 그 일부인 文化를 반영함과 동시에 그 文化를 形成한다.

여기에서의 문제는 權力抗爭이 여하히 地方自治制度를 形成하는가를 分析하는것, 本질적인 價値對立을 解明하는것, 改革의 試圖를 많던 積된 곤란하게 하는 복잡한 일련의 사정을 분명히 하는것, 國家에 따라서는 戰爭이나 占領이 地方自治制度에 어떠한 장기적 影響을 주었는가를 評價하는것, 그리고 각종 형태의 國家에서의 制度改革이 어느정도까지 工業民主國에 공통된 또



는 여러나라들의 개개 고유한 經濟的 社會的 諸勢力으로 응집한 것인가를 評定하는 것이다.

이 경우, 이러한 過程의 종합적인 歷史的 分析과 동시에 地方自治의 制度改革의 個別事例研究가 필요하다.

## 2. 地方行政에로의 黨派侵透

S. Tarrow는 그의 저서「중앙과 주변의 사이」<sup>6)</sup>에서 地方行政에로의 黨派侵透가 프랑스의 市長과 이태리 市長의 行動樣式에 극히 큰 相違를 만들어 내고 있는 사정을 分析하고 있다.

예를들면, 프랑스의 市長의 경우는 강한 行政的 傳統과 투명도가 낮은 政黨構造라는 테두리 내에서 행동해야 하기 때문에 小都市의 경우는 특히 行政루-트를 통해서 中央으로부터 資源을 획득하려 하고 자신의 政黨歸屬을 강조한다. 이에 대해 이태리의 市長은 行政보다 政黨쪽이 두드러진 듯한 傳統의 테두리에서 行動하기 때문에 中央으로부터 資源을 획득하기 위해서 政治루-트를 이용하는 경향이 보다 강하다.

이 Tarrow의 研究는 近代國家建設에 있어서의 政黨과 行政과의 交替가 中央과 地方의 關係의 성질을 설명하는데 있어서의 關鍵이 되는 變數의 하나인 것을 示唆하고 있다.

先進工業民主國은 政黨이 行政을 통해서 얻을 수 있는 資源을 각종 情實任用이나 자기政黨勢力의 확장에 이용하는 것이 가능했을 정도로 이런 사태가 발전된 時點, 이와 같은 이용을 지배한 政黨의 數에 있어서 커다란 變化가 일어나고

있다.

Tarrow의 프랑스·이태리 比較研究로 부터 도출된 着想을 다른 나라에도 적용함으로써 中央-地方의 行政및 政治의 실재를 장기에 걸친 行政發展과 政治化的 諸過程에 결부시킬 수가 있다.

## 3. 都市構成(Urban Network)의 基盤과 變容 및 都市問題의 性質

地方自治에 있어서의 政治過程의 性質은 어떤 都市가 전국적인 都市體系중에서 수행하고 있는 役割에 의해 큰 영향을 입을 가능성이 있다.

都市의 役割 내지 機能은 地理的 位置라는 요인에 의해 크게 좌우된다.

그러나 都市의 network는 오랜 기간에 걸쳐 발전하는 것으로서 經濟成長, 都市化, 交通通信의 新技術에 의해 變容한다.

公共投資의 決定方法이나 土地利用計劃이 어느 정도까지 이 過程을 形成하는 경우가 있지만 民間部門의 諸決定에 의해 방향지워지는 경우가 많다고 할 수 있다.

어떤 地域社會의 社會的 構成과 社會的 價値는 여러가지 機能 즉, 어느 정도 教育을 받고 社會指向을 갖는 新參者를 끌어 들이려 하는가, 또는 전통적인 地域生活을 지키려고 하는 機能을 그 都市가 어느정도 수행하려고 하는가에 의해 決定된다고 말해도 좋을 것이다.

어쨌든 地方政府는 民間諸勢力에 의해 形成되는 시스템에서 광범위한 서비스를 조정하고, 통제하고, 공급하지 않으면 안된다.

이와 같은 地理的 位置를 중시하는 地方政治分析은 몇 개의 方面에서 행할 수 있다.

6) Sedney Tarrow ; Between Center and Periphery, Yale University press 1977.

예를들면, G.Allinson은 「동경교외도시」<sup>7)</sup>에서 급세기를 통해 발전해 온 2개의 郊外都市에 초점을 맞추어 比較事例研究를 행하고 있다.

그는 어떻게 位置要因이 社會的 構成을 결정하고, 社會的 位置를 形成하고, 어떤 종류의 政治에 기회를 제공했는가를 分析하고 있다.

Allinson은 社會·經濟 諸勢力에 의해 규정되는 문맥적 요소의 發展에 대해 政治要素<sup>8)</sup>가 어떤 영향력을 가졌는가를 분석하는 것에 의하여 社會的 決定主義에 빠지는 것을 피해 位置要因에 착안하는 方法의 有效性을 實證하고 있다.

政治變動을 문맥적으로 설명하는 이 方法은 전국적인 政治發展에 있어서의 地方自治의 役割을 둘러싼 課題를 해명하는 경우 특히 事例가 되는 都市를 주의깊게 광범위하게 선택하여 연구하는 경우에는 有用하다.

또 한가지의 方法은 都市地理學者의 方法이다.

이 方法은 都市의 役割이 大都市地域의 階層(hierarchy)과 大都市地域內의 都市邑面의 階層에 따라서 構造化되어 있다고 보고 제일의적으로는 地域과 地域의인 組織團體에 의해 구성되는 經濟的 生産單位가 어느정도 集中하고 統制力을 갖고 있는가에 의해 결정된다고 생각한다.

이와같은 分析이 나타내고 있는 것은 都市組織(urban system)에 있어서의 都市人口의 社會的 經濟的인 일반적 윤곽이 소수의 大都市地域에 집중하고 있는 듯한 地域과 地域의인 組織團體에 의해 거의 결정된다고 하는 것이다.

이 都市地理學적인 方法으로부터 다수의 도시

에 관한 자료의 분석에 의해 입증될 수 있는 假說이 도출된다.

예를들면, ① 예산편성과 같은 점진적인 公共政策은 제일의적으로는 都市體系에 있어서의 어떤 都市와 그 政府의 位置의 函數일 가능성이 있다.

다음에 지배적인 政黨의 政策, 公約과 그 都市의 社會階層構造에 의해 決定된다.

더욱 영향력이 있는 것은 市長 그밖의 地方엘리트나 利益集團의 戰略과 같은 狀況變數이다.

② 신규의 公共政策은 位置變數보다도 狀況變數의 函數인 편이 많다.

③ 전국적 都市體系가 고도로 分化하면 할수록 都市地域은 소규모이고 독자적인 政府單位로 分節化하는 경우가 많아지고 聯邦 또는 國家 내 지 州政府의 統制로 부터 地方政府가 自律化하는 정도가 커지면 커질수록 地方政府의 支出과 政策產出(output)에 있어서의 地方的 多樣性은 보다 커진다.

④ 전국적 都市階層制에 있어서 해당 都市의 중요성이 클수록 어떤 종류의 지방 서비스를 구하는 요구는 보다 강해지고 地方支出은 증가할 가능성이 있고, 어려운 財政事情에 빠질 가능성은 보다 높아진다.

#### 4. 地方自治와 政黨의 戰略·戰術

여기에서는 다음과 같은 여러가지 문제가 제기된다.

① 전국적 政黨은 중앙에서의 權力을 장악하는 수단으로서 地方政黨을 이용하기 위한 戰略을 어느 정도 전개했는가.

② 전국적 政黨은 지방에서 權力을 취하기 위

7) Gary Allinson ; *Suburban Tokyo*, University of California press, Berkeley. 1979

8) 여기에서의 政治要素란 大森教授의 說明에 의하면 “市長의 政治色이나 政策選好等”을 의미한다.

해 어떠한 戰術을 썼는가.

③ 地方權力은 여하한 메커니즘을 통해서 전국적 勢力을 증대 시켰는가.

④ 전국적 政黨의 확립에 있어서 地方의 연합형성은 건설적인가 그렇지 않으면 비건설적이었던가.

⑤ 地方政治는 新政黨에 있어서 訓練場으로서 유용했는가 그렇지 않으면 新政黨은 우선 전국적 수준에서 출현했는가.

⑥ 政黨의 政治戰略에 무언가 變化가 일어났는가.

政權交替 혹은 새로운 地方支配 政黨의 대두는 어느정도까지 地方政府에 대한 社會諸團體나 組織의 利益, 보통의 市民의 접근에 영향을 끼쳤는가 그리고 어떤 公共政策이 귀결되었는가

⑦ 野黨에 있어서 「중앙권력으로 가는 지방의 길(local road to national power)」에 어떤 體制상의 장애가 있는가.

이와같은 여러가지 문제에 대한 해명은 광범위한 地方自治의 政治化가 정부간의 제도적 알력을 촉진하고 그결과 地方의 自律性이 증대하게 되었는지 어떤지를 묻는 것에 의해 중앙과 지방의 政府間關係를 답하는 것이 되기도 한다.”

## 5. 權力의 地方體驗

權力의 地方體驗은 野黨(political opposition)에 있어서 의미를 갖는다. 權力의 地方體驗은 어떻게 野黨의 內地化(domestication)를 가져오는가의 문제이기 때문이다.

이 문제에 관한 示唆가 풍부한 假說은 R.Dahl

이 그의 저서 “Polyarchy”<sup>10)</sup>에서 언급하고 있는 다음과 같은 명제이다.

「전국수준의 하위에 어느정도 自律性을 갖는 代表制度를 설립하는 것은 반대세력에게 政治的 資源을 획득할 기회를 주고, 橫斷的인 龜裂을 생기게 하는데 기여하며, 분쟁을 해결하고 代表 政治를 운영하는 技術을 이룩함을 촉진할 수 있다」.

이 명제는 더욱 발전시켜 조작가능한것으로 할 수 있지만 적어도 지방수준의 政治를 전국수준의 政治發展에 관련지우려고 하는 明示的 試圖의 하나라고 볼 수 있다.

이밖에 地方權力의 장악결과 여하한 政黨 變容이 생겼는가에 관해서는 다음과 같은 여러가지 문제가 있다.

① 地方權力을 쥐었기 때문에 하나의 政黨내의 意思決定構造에 어떠한 변화가 생겼는가.

② 政黨내의 人材補充의 패턴에 무언가 變化가 일어났는가.

정치가와 전문관료로서의 고급관료(technocrat)사이의 균형은 많이 변했는가.

③ 政黨의 전국적인 戰略·戰術목표에 중요한 변화가 일어났는가. 예를들면, 集權主義的 政黨은 地方諸制度나 地方의 自律性을 강화하는 생각으로 바뀌었는가. 그 변화는 새로운 사회비전을 위한 또는 중앙권력을 획득하기 위한 戰術인가.

④ 地方政府에의 參加는 自由主義的 組合主義(corporatism)인가 그렇지 않으면 종래의 多元主義(pluralism)와 손잡은 政策過程에 친근해지기 쉬운 타입의 방향으로 政黨變容을 촉진하는

9) 大森, 佐勝; 日本の 地方政府, 東京, 東京大出版社 1987. p15

10) Robert Dahl, Polyarchy, Yale University, New Haven. 1971.

가

⑤ 起源을 달리하는 政黨이 한층 유사해져가고 있는가.

그리고 地方政府에의 參加는 野黨과 그 지지자들에게 전국적 수준으로는 그들에게 달려있는 參加와 統制의 돌파구를 부여함으로써 社會的 統制의 기능을 수행하게 되는가 등이다.

### 6. 풍요와 새로운 희소성이 地方政府의 權力和 政策에 끼치는 영향

現代工業國을 통제불가능한 社會的·經濟的 變化로부터 생기는 새롭고 어려운 문제에 대처해야 할 압력하에 놓여있다.

왕왕 大衆教育이라던가, 經濟開發등의 도전에 응해야 할 경우도 있고 의도된 政策에의 새로운 參加요구라던가 환경오염등 별도의 문제를 낳기도 하는 의도되지 않는 결과를 발생시킬 가능성이 있다.

이러한 문제에 대처할 制度的 메커니즘과 改善策을 만들어 내는데 실패하는 경우에는 「政治的 遲滯(lag)」라는 상황이 발생한다. 이러한 문제는 어떤 地域과 다른 地域에서는 그 엄격함이나 분출의 정도가 틀리므로 地方政府가 시정책을 구하는 地方住民이나 組織團體로부터 강한 압력을 받을 가능성이 있다.

地方政府는 이러한 상황의 시정을 위해 그 財政을 사용해야 한다고 주장하는 소리를 무시할 것인가.<sup>11)</sup> 또는 국가에 대해 國家가 시정책을 취할 것인가 아니면 자신들에게 시정책을 취하

는 수단을 부여하도록 壓力을 넣을 것인가 어느 쪽인가를 선택할 수 있다.

經濟成長期에 있어서는 政治的 遲滯는 地方政府에 行動을 취하도록 구하는 압력을 넣을 것으로 假定할 수 있을지도 모른다.

經濟成長期에는 中央과 地方의 均衡은 상대적으로 보다 큰 地方主導와 地方의 自律性(local autonomy)의 확대방향으로 굴절하기(shift) 쉽다.

반대로 전국적인 非常時나 전국적 諸制度를 통해서 긴급한 문제에 대처하려고 하는 國家의 강한 리더십이 나타날 시기에는 中央과 地方의 均衡은 상대적으로 보다 큰 中央統制로 굴절할 것이다.

불충분한 稅收는 地方政府에 있어서 만성적 문제였지만 근년의 국제 및 국내적인 經濟危機는 더욱 심각한 곤란을 발생시켰다.

中央政府는 모든 정부수준에서의 公共支出의 伸張의 統制를 기도해 왔다. 이러한 기도는 왕왕 財政權限의 再集權化를 수반하게 되었다. 이런 상황이 많은 문제를 제기시키고 있다.

① 地方政府의 課稅權의 性質이란 무엇인가, 근년에 그것은 어떻게 변천되어 왔는가

② 中央政府가 그 資源을 지키고 中央에 대해 權限喪失을 막을 수 있는 制度的·政治的 手段은 무엇인가.

③ 地方政府는 어느 정도까지 財政危機에 직면하고 있는가.

또 그러한 危機에 직면하여 地方政治의 리더는 어떻게 해서 그들에 대한 政治的 支持를 유지하고 일반적으로는 政治的 合意를 保持하고 있는가등의 문제가 전제된다.

11) 民主主義 國家에서는 이러한 요구를 무시하거나 배척할 경우에는 상당한 政治的 危險負擔(political risk)을 안게된다.

하는 상당한 책임을 지게 되었다.

公共政策의 執行過程에 관한 많은 文獻이 가리키고 있는 것처럼 특수한 경우에 일반적인 法律 내지 規制를 적용하는 것에 책임을 지고 있는 사람들은 상당한 裁量權을 가지고 그 政策 당초의 의도를 성취시키기도 하고 좌절시킬 수도 있다.

職能利益團體에 있어서는 어떤 政策의 形成過程보다도 그 執行過程에 영향을 미치는 쪽이 손쉽고 또 유리하다.

② 대부분의 職能利益團體는 地方내지 廣域的인 기반을 갖고 그 때문에 地方 내지 廣域的 政府의 리-더와 상호 의존의 결속을 강화하고 있다고 볼 수 있다.

地方 내지 廣域政府의 리-더들은 國家機關과의 교섭에 즈음에서는 職能利益을 地域利益으로 주장하고, 그것에 의해 국가에 대한 陳情활동의 비용으로 위험부담을 외부화하는 것이 가능하게 된다.

工業民主國의 經濟活動의 國際化가 이와같은 지역에 집중한 利益을 地方經濟를 감쇠시킬 수 있는 競爭力으로 내어 놓은 한, 地方政府는 職能利益團體와 함께 새로운 상황에 적응해 가기 위한 保護 또는 助成을 하기 쉬운 것이다.

## 8. 權力을 진 中央政府의 產出(outs)에 地方에서 投入(ins)이 된 초기 및 최근의 經驗

여기에서 관심은 위에서 언급해 온 문제의 대부분을 歷史的 문맥가운데에서 포착하기 위하여 보다 넓은 그물을 던지는 것이다.

保守 또는 革新의 政黨이 地方權力이나 中央·地方政府간의 관계에 대한 태도를 어느정도까지

## 7. 地域代表—地方政府에 의한 利益表出

現代工業社會는 職能的 利益團體를 배출하였으며 이들 團體는 자신들의 成長과 福利에 유리한 開發과 規制의 政策環境을 形成해 왔다.

어떤 경우에는 生産者團體(製造業者團體, 農民團體, 勞動組合등)는 政策形成의 최고 수준의 직접·정규의 접근경로를 획득하고, 자신들의 利益表出을 위해서는 議會代表者를 補助手段으로 활용하거나 단지 2차적으로 밖에 의지하지 않고 있다.

이 政策機能의 集權化는 결코 代表機能의 중요성을 감소시키는 것은 아니었다.

더욱 이 集權化는 議會代表者 자신이 國家政策 形成의 결과에 영향을 끼치는 힘을 減少시켜 地方 및 廣域政府의 리-더가 그 대표하는 政府단위에 영향을 주는 國家의 정책결과에 영향을 끼치려고 하는 시도를 증대시켰다.

政策機能의 集權化는 그 결과로서 代表機能 자체를 감소시키는 것이 아니라 개별로 선택된 代表者로 구성되는 議會로부터 개별로 또는 공동으로 政策의 방향에 대한 보다 큰 영향력을 획득하려고 하는 地域單位에로 代表의 主軸을 變動시키는 것이다.

만일 地域단위가 國家政策에 영향을 끼치는 능력을 강화한 것이라면 그 다음으로는 職能的 利益集團이 보다 많은 정력을 地方政府에 돌리는 것이 될 것이다.

이상과 같이 地域代表機能의 變質을 초래한 이유는 다음과 같다.

① 근년에 있어서의 公共部門의 가공할만한 擴大에 의하여 地方政府는 國家의 政策을 실시

변화시켜 왔는가를 이해하는 것이 중요하다. 예를들면, 프랑스의 어떤 都市는 세기전환기에 革新政黨이 지배하고 있었고, 벨기에에서는 많은 都市가 1895~1913년간에 형성되어 社會黨에 의해 지배되고 있었다.

바이말(Weimar)期の 독일의 몇개인가의 都市에서도 革新政黨이 地方權力을 쥐고 있었다.

이들 革新政黨의 戰略, 指向, 觀點은 이 시기에 어떻게 변했는가.

사회민주세력이 중앙의 권력을 쥐고있는 듯한 상황에서 保守 내지 右翼의 地方反對勢力은 어떻게 地方의 公職과 權力을 이용했는가.

전국적인 政治體系에 있어서의 변화와 그 체계내부에 있어서의 革新의 제도화가 일어났다고 한다면 그 제도화란 어떻게 혁신정당이 구사하는 戰略에 변경을 가져왔는가.

마찬가지로 이러한 변화는 여하히 중도 및 보수정당의 전략, 정책형성, 중앙과 지방관계에 영향을 주었는가.

이와 같은 역사적 문맥의 제문제에 덧붙여 매우 특수한 자료를 필요로 하는 폭넓은 문제가 있다. 즉 어떤 地方政府가 보수, 중도, 혁신 정치세력에 의해 지도되는 것은 地方의 公共政策에 어떤 다른점을 발생시키는가, 환언하면 「政治」는 의미를 갖는 것인가, 갖는다고 하면 어떻게 또 어떤 사정하에서 인가.

이러한 문제를 해명하는데는 地方政府로 부터 광범위한 자료를 모으는 것과 동시에 특정 케이스의 상세한 연구를 행하는 것이 必要不可缺하다. 예를들면 地方政府중에는 실제로 pattern-setter가 존재하고 있는가. 그러한 地方政府는 그 政治때문인가 그렇지않으면 都市階層에 있어서의 中心性 때문에 모델이 되는 것인가 등의

문제가 검토되어야 한다.

### 9. 市民과 서비스-行政과 社會變動과 參加의 諸問題

工業民主國은 여러 수준의 정부에 의해 그 시민에게 제공하고 있는 서비스가 공급되는 機構 및 供給시스템이 조정되고 통합되고 있는 정도에 있어서 상당히 다르다.

이러한 관찰로부터 다음과 같은 문제가 제기된다.

- ① 어느 정도의 서비스가 地方政府에 의해 시민들에게 제공되고 있는가
- ② 地方政府의 서비스공급시스템은 어떻게 國家의 서비스공급 시스템과 조정이 되고 있는가.
- ③ 地方行政간에 서비스공급을 동등하게 하기 위해 어떤 노력이 행하여져 왔는가.
- ④ 市民參加 내지 地方統制의 요구와는 어떤 관계에 있는가.
- ⑤ 서비스의 公的 供給이 증대한 것이 과거에 동등의 편익을 제공하고 있었는지도 모르는 전통적인 政治組織에 어떠한 영향을 주고 있는가
- ⑥ 그리고 서비스공급은 어떻게 하여 地域共同體(community)의 形成 내지 再生을 위한 投資政策과 조정이 취해지고 있는가 등의 問題가 부각된다.

### IV. 우리나라地方自治의 政治化的의 前提

地方自治의 政治化的의 概念을 좁은 의미로서 保守的인 中央集權에 대한 革新地方政府의 대두 현상으로 본다면 과거 40년간의 日本의 地方自治의 例에서 볼 수 있는 바와같이 保守的 集權

化, 經濟開發, 勝共安保로 요약되는 우리나라의 地方自治에서의 政治化는 成立될 수 없다고 판단된다.

그러나, 地方自治의 政治化를 전국적인 民主政治秩序의 발전과 유지에 있어서 地方의 政治·社會制度의 기능의 충실화 내지 분권화라는 넓은 의미로 본다면 地方自治의 政治化는 우리나라의 地方自治의 制度的 特性和 결부하여 다음과 같이 요약할 수 있을 것이다.

첫째, 우리나라의 地方自治制度和 統治構造는 1960년대 이후 급속한 經濟成長과 産業化의 필요성에 밀려 民主主義와 分權化를 이룩하지 못한 상태에서 부분적인 地方自治를 실시하게 되었다.

따라서 人口의 都市集中과 農村社會의 낙후, 地域社會의 經濟的 취약성, 行政業務의 官僚化와 住民福祉 및 住民參與不在현상 등 직접 간접의 中央集權化의 문제점을 어떻게 극복하는가가 현실적과제이다.

그러나 무엇보다도 中央集權化로 인한 폐해는 行政國家化의 傾向이다.

1970년대 중반이후 우리나라 政治에서는 國家的 또는 政黨차원의 이해관계가 점차 政治過程을 우회하여 行政過程에 의해 확인되고 운용되어 왔다.

行政國家하에서는 政治에 대한 의욕이나 참여의 요구가 왕왕 國家發展과 經濟安定에 장애가 되는 요소로 인식되는 경향이 있으며 여러가지 利益集團이나 地域의 요구에 바탕을 둔 利益表出機能(投入過程)이 중요성을 잃는 대신 그 기능이 行政에 의해 주도된다.

우리나라와 같이 社會經濟的 變化가 급속하게 이루어지고 그에 따라 功能분화가 급속도로 추

진되는 곳에서는 行政國家는 조만간 그 한계를 드러내기 마련이다. 행정국가의 폐해에 대한 해결책은 分權化에서 찾을 수 밖에 없다.

둘째, 이와같은 맥락에서 볼때, 地方自治法改正法律(法律第4004號, 1988.4.6)은 아직까지 權限과 資源을 地方政府로 이관시키려는 政治的 意圖가 약하고 그 組織과 統合構造상 中央執權化를 오히려 조장하는 각종 문제점을 안고 있다.

따라서 地方自治를 실시하더라도 地方住民들을 行政過程에 참여시키거나 行政業務가 住民에게 책임지는 方向으로 이루어지기를 기대하기는 어려울 것 같다.

셋째, 지난 27년간의 중앙과 지방의 관계의 변화는 地方의 政治와 行政이 國有化된 過程이라 해도 과언이 아니다.

地域社會는 住民들의 自治能力을 배양하고 意思決定에 대한 參與動機를 유발시키기에 가장 적합한 統治單位를 이룬다. 地域社會는 또한 經濟發展을 促進하고 社會福祉를 증진시키는 과업에 필요한 주민들의 지원과 노력을 동원해 내기에 가장 적합한 社會組織과 制度的 틀을 제공할 수 있는 생활단위를 이루고 있다. 따라서 國家發展의 企劃과 政策은 地域社會를 통해 아래에서 위를 향하여 이루어져 가야하는 것이 당연하다.

그러나 地方政治가 國有化된 상황에서는 이와같은 發展이 이루어지기가 어려울 수 밖에 없다.

따라서 우리나라의 地方自治의 政治化는 위와같은 制度和 過程상의 여러가지 문제를 政治的인 次元에서 해결해 나가는 方向으로 계획하고 발전시켜 나가야 하리라고 생각되어 진다.