

지방분권 사상과 한국의 지방자치

김 석 태

국문요약

지방자치권은 국가권력에 비해 취약하기 짝이 없다. 민주화의 신념 등으로 확대된 지방자치권은, 토크빌(A. Tocqueville)이 일찍이 우려한 바와 같이, 점차 잠식되는 경향이 있다. 이런 흐름에 맞서기 위해서는 지방자치의 가치에 대한 이해를 높일 필요가 있다. 하지만 지방자치의 바탕이 되는 지방분권 사상에 대한 연구나 정리는 매우 일천한 수준이다. 이 논문은 지방자치 사상을 제시한 인물로 연방주의 이론의 창시자인 알투스우스(J. Althusius), 분권적 정부에서 통치의 이상향을 찾았던 제퍼슨(T. Jefferson), 19세기 초반 프랑스와 달리 성공한 미국의 민주주의를 지방자치에서 찾았던 토크빌, 그리고 자유론적 입장에서 지방자치를 주장한 스미스(J. T. Smith)의 주장을 살펴본다. 다음 이들의 주장 중에서 우리나라에서 수용된 것과 거부된 것을 살펴 본 후, 밀(J.S. Mill)의 국가편의주의에 근거한 사고가 더 이상 우리나라에 적합하지 않는다는 것을 지적하면서 지방분권 사상에 대한 보다 심층적 연구의 필요성을 부각시킨다.

주제어: 지방분권, 지방자치, 보충성의 원칙, 주민주권, 국가 편의주의

I. 머리말

민주화의 물결로 쟁취되었던 지방자치권이 점차 잠식되어 가고 있다. 민주화를 위한 분권적인 제도가 국가 권력에 의해 점차 훼손되어 가고 있는 실정이다. 이런 현상은 지난 20여 년 간에 일어난 우리나라만의 현상은 아닌 것 같다.¹⁾ 19세기 초 지방자치가 ‘민주주의 학교’라고 역설했던 토크빌(A. Tocqueville)이 문명화된 사회에서 나타날 수 있는 현상이라 심각하게 우려했던 것이기도 하다.

우리의 경우 중앙의 권력에 비해 지방의 권한은 미미하기만 하다. 국가 권력에 맞서 지방분권 운동, 지방분권형 헌법개정운동, 지방‘관치’법 개정에 대한 목소리가 이어지고 있지만²⁾ 아직 다

1) 지방의회 부활과 단체장 민선 후 노무현 정부에서 지방분권이 한 층 강화된 이후 이명박 정부의 ‘지방자치단체장 죽이기’를 위한 지방행정체제개편[유재원(2015)의 표현], 박근혜 정부의 보통교부세 배분 료 변경을 통한 지방 통제 강화로 지방분권은 약화의 길로 가고 있다. 이들에 대한 보다 자세한 것은 후술한다.
2) 지방자치 부활 후 지방분권운동은 2001~2002년 경에 기초단체장 임명, 기초 부단체장 국가직화 등의 주장에 맞서서 나타나 노무현 정부의 분권화 정책을 이끌었다. 근래 이명박·박근혜 정부의 지방정책에 맞서 종래 잠

수 국민들의 공감을 얻지 못하고 있는 실정이다. 권력 핵심에 있는 중앙의 정치인이나 관료, 언론들은 중앙집권적 체제의 기득권을 유지하기 위하여 이런 목소리에 아예 귀를 막고 있다. 이들의 지방자치에 대한 관념은 대체로 밀(J.S. Mill)의 ‘국가 편의주의(expediency)’에 근거하고 있기 때문이다. 지방에 권한을 주는 것은 어디까지나 국가의 효율적 운영을 위한 것으로 국가의 필요에 따라 자치권을 제한할 수 있다는 입장이다.

중앙집권화의 관성에 대응하기 위한 지방자치 이론은 잘 발전되지 못하였다. 세계 어느 나라보다 분권적 정부운영이 일찍 자리 잡아 지방자치의 모국(homeland)이라 불리는 영국에서도 Mackenzie는 1961년에 “지방자치정부에 대한 이론은 없다. 지방정부가 어떤 것이 되어야 하는지에 대해 추론해 낼 수 있는 규범적인 일반이론이 없다”(Chandler 2008: 353)고 하였다. 그리고 거의 반세기 뒤에 Chandler(2008)도 ‘중앙집권화의 논리에 맞서는 지방분권의 논리는 없는 실정’이라 하고 있다.³⁾ 이런 사정은 지방자치의 가장 잘 발달된 미국에서도 마찬가지다. 지방자치사상을 발전시킨 논문은 찾아보기 힘들고, 종래의 사상을 정리한 서적으로는 1960년대의 것으로 Syed(1966)와 Wickwar(1970) 정도가 발견될 뿐이다.

그 이유는 무엇일까? 사실, 사회계약설, 국민주권론, 자유론 등 서구 민주 사상을 발전시킨 로크(J. Locke), 루소(J.J. Rousseau), 밀 등 정치철학의 대가들은 지방자치에 큰 관심을 두지 않았기 때문이다. 지방자치나 분권에 대한 논리는 이들로부터 사상적 영향을 받은 사람들에게 의해 발전되었다.⁴⁾ 이들 중 대표적인 인물이 제퍼슨(T. Jefferson), 토크빌, 스미스(J.T. Smith) 이다.⁵⁾ 단, 예외적인 인물이 알투스우스(J. Althusius)인데 앞의 대가들 보다 앞선 시대에 연방주의 이론을 창시하였지만 보댕(J. Bodin)에서 몽테스큐(B. Montesquieu)에 이르기까지 계몽주의 철학자들에게 의해 무시되어 근대까지 그 영향력은 제한적이었다. 자연의 법칙 같이 중앙집권화되는 권력의 속성을 감안한다면 정치사상의 대가들이 지방분권을 경시한 것은 지방분권론자에게는 섭섭한 일이 아닐 수 없다.

민주주의를 발전시킨 서구의 학문적 사정이 이러한 감안을 하면 우리 학계의 사정은 더 말할 것도 없다. 지방자치의 이론적 근거에 대한 정치사상적 접근은 소개된 것도 적고 또 찾아보기도 쉽지 않다.⁶⁾ 지방자치에 대한 법적 논리로서 지방자치권이 지방에 고유한 권리라는 ‘고유권’설이 소개되고 있지만 이내 이것은 국가로부터 전래된 것이라는 ‘전래권설’에 압도당하고 있다(김용래·김보현 1967; 최창호 1995; 정세욱 2000; 김배원 2008; 오재일 2014 등).⁷⁾ 예외로, 알투스

잠하던 지방분권화 운동이 다시 활발해지고 있다.

- 3) 지방자치를 옹호하는 사상에 대한 연구를 찾기 어렵다는 것이다. 지방자치의 이데올로기와 민주주의와 지방자치의 이론적 기반을 분석한 Whalen(1960), 지방자치의 이론과 가치를 자유, 참여, 능률의 기준에서 기존 문헌을 정리한 Sharpe(1970) 등등 중앙집권을 옹호하는 논문은 헤아리기 어려울 정도로 많다.
- 4) Syed(1966)와 Wickwar(1970), 그리고 Chandler(2008)의 논리에 근거하여 이들을 선정하였다.
- 5) 제퍼슨의 논리는 로크의 사상을 ‘표절’하였다는 주장이 있을 정도이고, 토크빌은 루소와 몽테스큐의 책을 하루라도 읽지 않은 날이 없다고 하며, 스미스는 밀의 「자유론」에서 지역자유론을 도출하고 있다.
- 6) 이달곤 등(2012)이 지방자치의 이론적 기초로 ‘규모의 경제’, ‘지방권력이론(다원주의론, 엘리트론 등)’, ‘티부 가설’을 제시하고 있지만 이들을 사상적 기초로 보기 어렵다.
- 7) 지방자치의 민주적 기본질서 중의 하나라는 슈미트(C. Schmitt)의 ‘제도적 보장설’도 전래권설의 연장선상에 있는 정도이다. 고무적인 것은 국민주권과 기본권 사상에 근거한 근대 일본학자들의 신고유권설이 백운철(2000) 등에 의해 소개되고 있다는 것이다.

우스의 연방주의를 탐구한 김영일(2002), 지방자치의 기본원리와 관련해 보충성의 원칙을 다룬 김석태(2006) 정도가 있을 뿐이다.

이 논문은 소박하게나마 주요한 지방자치나 지방분권과 관련된 사상이나 주장을 정리하고자 한다.⁸⁾ 제2장에서는 시대 순으로 연방주의와 보충성의 원칙을 창안한 알투스우스와 근대 민주정치상을 지방자치에 접목한 제퍼슨과 토크빌, 규범적 지방정부이론을 제시한 스미스 등의 주장과 이들 사상의 전개를 살펴본다. 제3장에서는 우리나라 지방자치제도에 이들 사상의 수용 여부를 고찰하고, 수용되지 못한 경우 상반되는 논리를 간략히 소개한다. 제4장에서는 밀의 국가편의주의에 근거한 사고가 더 이상 우리나라에 적합하지 않는다는 것을 지방분권사상에 대한 연구의 필요성을 역설하면서 이 논문을 마무리한다.

II. 지방분권 사상 리뷰

1. 알투스우스의 자치사상

1) 연방주의와 보충성 원칙

알투스우스(J. Althusius: 1563~1638)는 독일 출신의 법학자·정치학자로서 인민주권론과 연방주의의 논리를 전개하였다. 1603년 출판된 그의 「정치학」은 정치학을 하나의 독자적이고 체계적인 학문으로 다룬 것으로 여겨진다.⁹⁾ 그는 보댕(1530~1596)과 홉스(T. Hobbes: 1588~ 1679) 사이에 살았던 가장 심오한 정치철학자로 평가받고 있다(Benoist 1999). 하지만 그의 사상은 최근 까지도 널리 알려지지 않았다고 할 수 있다.¹⁰⁾

자연권 사상과 신학적 교리에 기초하여 자신의 정치 이론을 정립한 알투스우스의 이론은 인간의 공동생활에 대한 규범적 성격을 지니고 있다. 그는 새로운 공동생활의 틀로서의 연방주의적 사회구성을 체계화하였다. 그는 사회구성의 기초를 계약에서 구하고 이것을 사회계약과 통치계약으로 구별하였다. 그리고 사회단체를 가족·조합·도시·주(州)·국가의 5단계로 나누었는데, 각 단체는 작은 단체의 계약적 연합이 되는 것이라 하여, 국가를 다원적 사회 구성물의 하나로 생각하였다. 그리고 그는 인간다운 삶을 가장 잘 실현할 수 있는 사회의 질서를 보충성과 연방주의의 원리에 기초한 아래로부터 위로의 분권적 사회의 구조로 인식하였다(김영일 2002).

알투스우스는 개개인 자신이 결여하고 있는 능력을 보완하기 위해 인간은 사회를 형성하게

8) 국민국가(nation state)에서는 지방분권을 통해서 지방자치가 이루어진다는 견지에서 여기서는 지방분권과 지방자치를 엄격한 구분 없이 두루 사용하고자 한다. 물론 분권은 국가와 지방간의 관계에서의 문제이고, 자치는 단순한 분권뿐만 아니라 주민의 참여가 중요하다는 점에서 구분이 필요하다는 주장이 있을 수도 있다.

9) 그는 정치학을 ‘사람들 사이에 필요한 기본적이고 동질적인 사회생활 조건을 정립하고 발전시키고 유지하는 기술을 정립하는 것’이라 정의하고 있다. 그는 사회생활을 유지하는 것을 공생(symbiosis)라 하고 이것이 정치학의 대상이며 따라서 정치학은 symbiotics라 하고 있다(Benoist 1999).

10) 1980년대에 와서 그의 학문에 관한 국제 심포지움이 열리고 알투스우스 학회(J. Althusius Society)가 생겨났다고 한다(Benoist 1999).

되고, 이렇게 형성된 기초 생활공동체가 시간의 경과와 함께 보다 광역의 생활공동체로 확대되는데, 포괄적 생활공동체를 형성하는 과정이 연방적 사회의 구성을 의미하는 것으로 보였다. 그는 아래로부터 위로의 보다 광역의 생활공동체의 집적이라는 사회 구성 원리 속에서 연방주의의 기본 원리를 발견한 것이다(Endo 2002).¹¹⁾

알투스우스는 절대권력에 대항하여 연방주의적 국가 혹은 사회적 질서라는 논리를 제시함으로써 그가 신탁자(trustee)로 있던 자치 도시(free city)인 엠덴(Emden)의 부유한 상공업자들의 자유를 보호하려 하였다.¹²⁾ 하지만 그의 논리는 절대주의의 국가라는 근대사회의 거대한 시대적 조류 속에서 그 설자리를 확보하지 못하고 점차 망각되어져 갔다. 그 대신 보댕 등의 ‘주권은 법률에 의하여 제한받지 않는 시민과 신민에 대한 최고 권력으로 불가분이다’이라는 논리가 주류를 이루게 된다.¹³⁾ 알투스우스의 주권 분할론은 그 시대의 정치적 상황에 밀려 사상적 주류에서 밀려났다. 하지만 그의 사상은 개별 지방과 지역들의 독자성을 대변하는 이론적 근거가 되었다.

19세기 초 독일에서 지방자치에 대한 논의가 시작될 때 훔볼트(Wilhelm von Humboldt 1767~1835)는 「국가의 한계」라는 그의 저서에서 보충성의 원칙을 지방자치의 자치 원칙의 하나로 제시하고 있다. 그는 국가권력 제한 및 지방자치와 관련된 3대 원리로 보충성의 원칙, 분야별 주권(sphere sovereignty), 시민사회(시민성)를 들고 있다. 보충성은 자연적인 단위인 개인·가족·지역사회가 인위적인 단위인 정부에 우선해야 한다는 것이고, 분야별 주권은 교육 등의 분야가 고유의 영역 안에서는 최고성을 인정해야 한다는 것이며, 시민성은 국가와 사회의 분리와 국가권한의 제한, 시민들의 거주이전이나 투표권이나 피투표권을 갖는 것을 의미한다고 하였다(Gerrit 2012: 71-75).

캘빈주의자인 알투스우스에 의해 창안된 보충성은 그가 반기를 들었던 가톨릭교회에서도 20세기에 들어와 수용되어 가톨릭의 사회철학으로도 체계화되고 발전되었다. 정부기능이 확대되면서 정부기관이 점차 교구(parish)의 일을 뺏어감에 따라 교회는 교구(parish)에서 감당할 수 없는 일에만 정부가 관여해야 한다는 입장을 취할 수밖에 없었다. 교황 비오 11세(Pius XI: 1922-1939)는 교서에서 “확고하고 불변의 사회철학의 기본원리는 개인이나 지역사회가 그들의 창의와 노력으로 할 수 있는 것을 박탈하지 않는 것이다”라고 하였다. 실제 가톨릭 교회의 보충성에 대한 믿음은 작은 지역(grassroots community)의 주민들이 직접 참여하여 경제정의 실천이나 빈곤퇴치 프로그램 등에 나타나고 있다(en.wikipedia.org/wiki/Subsidiarity_Catholicism).

보충성의 원칙이 헌법에 규정된 곳은 스위스 연방헌법이다. 동 헌법 제5a조는 ‘국가임무는 보

11) 연방주의는 일단의 통치체(예: 주)들이 모여 하나의 중앙 통치체(예: 연방)를 만든 것으로 주권은 중앙 통치체와 구성 통치체 간에 나누어져 있는 것을 말한다. 이들 간에는 주권(sovcreignty)이 나누어져 있을 뿐만 아니라 권한(power)도 나누어져 있는데, 어떤 것은 중앙의, 어떤 것은 구성체의 권한이고 양자가 권한을 공유하는 것도 있다고 한다.

12) 엠덴(Emden)은 당시에 ‘북쪽의 제네바(Geneva)’로 불리던 캘빈주의자의 부유한 도시로 루터파 교도가 대부분인 빈한한 주(East Frisia)의 지배에 맞서 독립을 유지하고자 하였다.

13) 중세의 왕들은 자기 영토 내에서도 최고의 권력을 행사할 수 없을 정도로 권력이 취약하였다. 막강한 부와 영향력을 가진 교회, 그들의 독자적인 군사들을 보유한 귀족 및 영주들, 특권을 가진 자유도시들, 교회에 의해 운영되던 대학들 등이 군주의 주권을 위협하였다. 이에 맞서 보댕은 군주주권론을 주장하였다. 보댕에 의하면 국가의 본질적인 징표로서 주권은 항구적인 권력이며, 제한이나 조건이 붙지 않으며, 양도될 수 없으며 실정법에 의하여 구속되지 않는다. 보댕은 군주는 실정법에 구속되지 않고, 신법과 자연법에만 구속된다고 한다.

충성의 원칙에 따라 분배되고 수행되어야 한다'라고 규정하고 있다.¹⁴⁾ 또 보충성의 원칙은 국제 기구 구성의 원칙으로도 작용하였다. 1990년 대 초 EU(European Union) 창설 당시 창설을 주도한 델로(J. Delor)는 “모든 기능은 그 기능을 가장 잘 수행할 수 있는 단위에 배분하는 것이고, 이것은 각각의 단위가 그의 능력을 최대한 발휘할 수 있는 방법으로 이루어져야 한다”라고 주장하였다.¹⁵⁾ 이것은 EU와 구성 국가 간에서 EU의 권한을 제한하는 것에 그치지 않고, 국가가 그 목적을 달성하도록 도와준다는 의미도 내포하고 있다.

2) 보충성의 원칙과 지방자치

유럽지방자치정부헌장(European Charter of Local Self-Government)에서는 보충성 원칙을 지방자치의 기본 원칙으로 규정하고 있으며, 지방분권을 추진하는 많은 나라에서 보충성은 지방분권의 근거로 가장 중요한 원칙이 되고 있다.

보충성 원칙이 지방자치의 원리로서 적용되기 위한 조건은 다음과 같이 정리할 수 있다(김석태 2006). 지방적 사안(matters of local concerns)에 대하여 첫째, 지방주권 등 하위단위의 권위가 인정되어야 하고, 둘째, 지방이 보충성 원칙 적용에서 주도적인 역할을 할 수 있어야 하며, 셋째, 지방의 참여와 이니셔티브(initiative)가 광범하게 인정되어야 하고, 넷째, 지방의 선호가 존중되어야 하고 필요에 따라서는 비토권이 인정되어야 한다고 한다. 그러나 이 조건들이 현실에서 충족된 나라는 찾아보기 쉽지 않다.

2. 제퍼슨의 자치사상

Thomas Jefferson(1743~1826) 만큼 미국 민주주의 발전, 나아가 세계 민주주의 발전에 기여한 사람은 찾아보기 힘들다.¹⁶⁾ 전제 군주제가 전 세계를 지배하던 18세기 말에서 19세기 초에 그는 단순한 이상적인 지식인뿐만 아니라 현실 정치인으로서 그 시대에 획기적인 사상, 강한 관료제 국가가 아니라 약한 집행부, 연방과 주간의 권한의 공유, 주민에 의한 지방정부 통제, 정치와 종교의 엄격한 분리와 종교의 자유, 문명에 의해 통제되는 군대 등 당시로서는 보기 드문 혁신적인 민주주의 이상을 현실 세계에 펼쳐 나갔다.¹⁷⁾ 그는 ‘진정한 공화정부의 기초는 모든 시민들이 개인과 재산, 그리고 이들의 관리에 평등한 권리를 가지는 것’이라는 이상을 현실세계에서 실천한 것이다.

14) 헌법연구 자문위원회 참고 자료집(2009).

15) 보충성의 원칙이 명백하게 등장하는 것은 1992년 마스트리히트조약 제5조 제2항이다. 이에 따르면 EU는 그 배타적인 권한에 속하지 않는 영역에서는 보충성의 원칙에 따라 ‘회원국 수준에서 해당 조치를 충분히 할 수 없고 그 범위나 효과에 있어서 EU에 수준에서 보다 잘 수행될 수 있는 분야의 경우’에 한하여 활동하여야 한다고 규정하고 있다. 하지만 1990대 초까지 영국은 보충성의 개념에 대한 이해가 없었다고 한다.

16) 그는 미국 독립선언문을 기초하였으며, 공화당을 만들었으며, 초대 국무장관과 제3대 미국 대통령을 역임하였고, 버지니아 대학을 설립하였다.

17) 제퍼슨은 버지니아 대학을 설립할 때 당시에서는 보기 드물게 신학과와 교내 교회를 두지 않았다. 제퍼슨이 설립한 육군사관학교(West Point)에서는 기술교육(특히 공병 등)을 강조하였고 이들의 민병대 지휘 역할을 중시하였다.

1) 개인주권론과 이상적 미니 공화국

미국에서 지방자치정부 이론은 ‘경험적 토대와 더불어 이데올로기적인 토대’ 모두 위에 있는데, 지방정부에서 실제 경험과 정치적 가치가 상호 작용하면서 서로를 강화하였다(Syed 1965). 경험적인 토대는 16세기 이래 뉴잉글랜드(New England)의 지방정부에서의 자치 경험이다.¹⁸⁾ 이 이데올로기적인 토대는 로크(J. Locke)와 루소(J. Rousseau)의 사상을 받아들인 제퍼슨의 주장에서부터 시작 된다.

제퍼슨은 미국의 정치적 전통의 한 부분이 된 지방정부 이론을 만들었다. 그는 로크의 정치사상, 즉 자연권(natural right), 사회계약론(social contract), 개인 주권론(sovareignty of the individual), 대중 민주주의(popular democracy) 등을 토대로 지방자치사상을 발전시켰다(Syed 1965). 그는 타운십(township)을 자연적인 시민사회(civil society) 형성으로 보고 로크의 자연 상태(the state of nature)가 현실에 나타난 것으로 인식하였다.¹⁹⁾ 그리고 그는 진정한 공화국은 뉴잉글랜드의 타운십 같은 작은 지역에서 실현된다고 하였다.

제퍼슨은 로크의 자연상태에서 주권은 궁극적으로 개개인에게 있다고 보았고, 개인 주권의 표상으로서 지방 자치권이 존재한다고 보았다. 그리고 그는 개인이 정부를 감시하고 또 방향을 제시하는 것을 최고의 덕목으로 삼았다. 그리고 정부를 감시하고 방향을 제시하는 것은 정부의 규모가 작을수록 보다 더 효율적으로 될 수 있다고 보았다.

제퍼슨의 이상적 미니 공화국(republic-in-miniature)론은 루소의 인민주권사상의 표상인 일반의사(general will)의 실현을 위한 단위에서 영감을 받았다. 루소는 일반의사는 대표에게 위임할 수 없는 것으로 보았기 때문에 그에게 민주주의는 직접민주주의를 의미하였다.²⁰⁾ 루소의 일반의사는 큰 정부보다 작은 정부에서 더 잘 형성될 수 있다고 보았는데, 주민들의 숫자가 많아지면 많아질수록 주민 개인의 의견 반영 수준이 줄어들어 개인 주권의 실현가능성이 낮아질 수밖에 없기 때문이다.²¹⁾ 따라서 루소는 그의 출생지인 당시 인구 2만 정도인 제네바(Geneva) 같은 자유도시(free city)나 농촌지역의 작은 정부를 민주주의를 실현할 수 있는 이상적 단위로 보았다.²²⁾

제퍼슨은 버지니아(Virginia) 주 헌법 제정에 참여하였을 뿐만 아니라 주지사로 선출되어 2년간(1779~1781)년 재직했다. 그의 미니 공화국으로서 워드(ward)는 카운티(county)를 5-6 평방 마일로 다시 분할한 작은 규모로서 워드 모임(meeting)에 참석한 사람들이 서로를 알 수 있고 개별적으로 접촉할 수 있을 정도로 작은 규모이다. 워드 주민들은 자기들에게만 관련된 사안의 처리에 대한 전권을 행사하는데 이런 사안에는 구빈, 도로, 경찰, 경미한 사건에 대한 사법권, 민병대 운영, 그리고, 교육자, 법관과 경찰관의 선거 등을 포함한다. 주민들이 지방정부에 적극적으로 참여함으로써 공화정에 대한 헌신과 독립에 대한 의지를 높이고, 사소한 일에 대한 카운티 정부의

18) Rhode Island 지역에서부터 신교도들이 약정, 즉 사회계약(social contract)을 하고 자치단체를 만드는(즉 incorporate 하는) 것을 시작하였다.

19) 자치단체가 모여 주로 된 것으로는 Rhode Island, New Hampshire, Massachusetts 등을 들 수 있다.

20) 루소 이후 J.S. Mill에 의해 대표민주주의 개념이 제시되고 거의 모든 국민국가에서 보편적으로 받아들여졌다.

21) 루소는 일반의사 형성에 있어 개인주권은 주민수(N) 분의 1 (1/N) 만큼 반영된다고 한다.

22) 루소는 통치단위 중 큰 단위는 군주제, 중간 단위는 귀족제, 작은 단위는 민주주의가 적합하다고 하였다.

부담을 줄여줄 수 있다는 것이다(Syed 1965).

제퍼슨은 1816년 친구에게 보낸 편지에서 워드의 이점을 다음과 같이 기술하고 있다.

모든 시민들이 참여하고 행동할 수 있는 규모인 워드(ward)는 카운티(county) 행정의 모든 분야의 일을 경감할 뿐만 아니라 더 잘 수행할 수 있게 하고, 모든 시민들이 공직을 담당할 수 있게 하며, 개인이 가장 근접해 있고 관심이 있는 정부에 참여해 일하게 할 수 있도록 함으로써 국가의 독립과 공화국의 헌법에 대한 가장 강한 애착을 느끼게 할 것이다.²³⁾

제퍼슨은 뉴잉글랜드 지방의 타운십을 완벽한 자치를 하고, 또 보존하는데 최고의 발명품으로 보았다. 그는 연방, 주, 카운티, 그리고 워드의 4개의 정부 중 워드를 가장 능동적이고 생동감 있는 정부로 보았다. 주가 주민들과 거리가 너무 멀기 때문에 능동적일 수 없으며, 따라서 카운티의 기능은 그 하급 단위인 워드에 이양 되어야 한다고 하였다. 연방의 기능은 외교에 한정하여 정부조직은 몇몇의 공무원이 평범한 일을 하는 소박하고 비용이 적게 드는 것이 되어야 한다고 보았다(Syed 1965: 40-41).

2) Jefferson의 유산

제퍼슨의 농촌 지역의 자치단위로서 미니 공화국은 많은 찬사를 받아왔다. 농촌 및 농사와 연관된 말로 ‘풀뿌리(grass-root)’라는 용어가 사용되기 시작하였는데 이것은 ‘지역의 독립’과 ‘개인의 존중’이라는 무형의 가치를 상징해 왔다. 풀뿌리는 개인의 가치와 판단에 대한 믿음의 표시이며 민주주의 신봉의 기본적 요소이며 개인주권에 대한 천명으로 간주되었다(Roscoe 1957).

국가운영과 관련하여 중앙집권과 지방분권이라는 양단의 끊임없는 갈등 속에서 풀뿌리 주민(grass-rooter)은 지방분권의 방패의 역할을 해왔다. ‘풀뿌리’ 찬양자들은 정부의 일은 주민들과 가까운 정부에 주어져 주민들 주도(initiative)에 의해서 수행되어야 한다고 하였다. 이런 주장은 곧바로 자치와 홈 룰(home rule)로 이어진다(Syed 1965: 48-49).

제퍼슨의 ‘미니 공화국’ 주장은 19세기 말 능률을 중시하는 학자나 행정개혁운동가(reformer)들로부터 많은 공격을 받았다. 하지만 그의 주장은 1960년대 공공선택론자(public choice)들에 의해 이론적으로 되살아났다. 이들에 의하면 정치인이나 관료들은 공공문제에서도 자기 이익을 위해 행동하는 존재이기 때문에 정부가 커지면 커질수록 이들로 인한 피해가 커질 수 있다고 한다. 따라서 이들은 거대한 계층적 관료조직 보다 주민들의 참여나 통제가 용이한 작은 정부가 바람직하다고 한다.

다수의 작은 정부가 바람직하다는 주장은 Tiebout(1956)에서 이론적으로 정립된다. 여기서 티부(C. Tiebout)는 지방공공재(local public goods) 시장이 형성되고 주민들의 ‘발에 의한 투표’가 이루어지기 위해서는 작고 많은 지방정부가 존재해야 함을 보이고 있다. Ostrom, Tiebout and

23) *Thomas Jefferson: Political Writings*, New York: Cambridge University Press, 1999: en. wikipedia.org/wiki/Ward_public에서 재인용

Warren(1961)은 대도시권의 다수의 정부를 병리적이라 진단하는 것은 잘못이라 지적하고, 다중심적(polycentric) 대도시권 정치체제의 효율성을 주장하였다. 이들은 권위와 계층을 대표하는 단일 대도시정부(Gargantua)보다 다수의 작은 정부가 보다 효율적이고 민주적이라 주장한다. 이런 주장은 Frey and Eichenberger(1996)등으로 이어지고 있다.²⁴⁾

3. 토크빌(Alexis de Tocqueville)의 자치사상

루소(Rousseau)의 사상에 심취한 토크빌은 인민주권의 표상을 뉴잉글랜드(New England) 지방의 지방자치에서 찾은 것처럼 그의 명저 「미국 민주주의」(Democracy in America)에서 기술하고 있다. 그는 프랑스와 다른 미국과 같은 새로운 나라의 정치를 해석하기 위해서는 새로운 정치학이 필요하다고 하면서 이 책을 시작하고 있다. 그가 미국 정치에 대해 기술한 것은 베버(Max Weber)의 이념형(ideal type)이라 할 수 있다(Ryan 2012: 745).²⁵⁾

1) 민주주의의 학교론

프랑스의 귀족 가문 출신으로 관료(판사)생활을 하던 20대의 토크빌은 당시의 정부 내의 혼란을 피해 1831년 미국의 교도소 시설²⁶⁾ 방문 목적으로 9개월간 미국 동부 지역을 여행한다. 그는 미국에서 많은 지식인들과²⁷⁾ 교류하면서 대혁명(1789년) 후의 프랑스와 완전히 다르게 정착된 민주주의에 눈을 뜨게 된다.

당시 프랑스는 대혁명 이후 혼란기를 거치면서 공화정, 나폴레옹의 왕정과 루이 18세의 브르봉 왕정, 그리고 1930년 혁명으로 입헌 군주정으로 이어지면서 민주제도의 정착과는 거리가 먼 상황이었다. 반면 미국은 영국의 지배에서 벗어나 독립을 이룬 후 새로운 민주 체제, 당시에는 잭슨 민주주의(Jacksonian Democracy)를 발전시켰다. 그는 이런 차이에 주목하면서 ‘인민주권의 원리는 모든 인간제도에, 분명히 드러나 보이는 것은 아니지만, 발견된다. 인민주권의 원리를 적절히 평가하거나, 사회문제에 적용하거나, 그것의 위험성과 이점들을 예견하려고 한다면 그것은 세계의 나라들 중에서 당연히 미국이다’(Tocqueville 1835: 75)라고 하고 있다.

토크빌은 그 차이가 프랑스에서는 찾아볼 수 없는 타운미팅(town meeting)같은 지방자치체, 변호사회 같은 전문인단체와 각종의 자발적 조직, 그리고 다양한 종교 조직이 있기 때문이라 보았다. 지방자치와 관련해 그는 다음과 같은 자주 회자되는 문구를 남기고 있다.

24) 이들은 기능적으로 중복되고 상호경쟁적인 구역(FOCJ: functional overlapping competing jurisdiction)이 민주성이나 효율성 면에서 가장 이상적인 대도시권 거버넌스라고 주장하고 있다.

25) 토크빌이 크게 영향을 미친 학자 중의 한 사람이 베버이라 한다. 이념형은 경험적 현상을 그대로 기술하는 것이 아니라 주요 현상을 집중적으로 조명하여 그 특징을 분명하게 나타나게 하는 것이다.

26) 프랑스의 교도소는 고도의 중앙집권적 관리체제로 교정보다 범죄인이 되도록 교육하는 곳으로 여겨질 만큼 큰 문제가 있었다. 반면 미국의 경우 각 지역별로 관리하는 다양한 형태의 교도소가 있었다.

27) 대표적인 인물이 애덤스(John Quincy Adams)로 제6대 대통령이고, 1930년 당시 하원 의장이었다.

그럼에도 불구하고, 시민들의 지방 모임은 자유국가의 힘의 원천이다. 타운 미팅과 자유와의 관계는 초등학교와 학문과의 관계와 같다. 주민과 근접한 거리에 있는 타운 미팅은 자유를 어떻게 이용하고 향유하는지 가르친다. 국가는 자유 정부를 가질 수는 있지만 지방정부가 없이는 자유의 정신을 가질 수 없다(Tocqueville 1835: 78).

그는 미국에서는 많은 일들, 도로나 학교 등이 지방정부 주도로 이루어지고 있다고 한다. 그리고 그는 행정의 방식 비교에서 프랑스는 전통적인 하향식이라면 미국의 경우는 새로운 상향식 방식이라 한다.

프랑스에서는 지방정부가 부과한 세금을 국가 관리(官吏)가 징세하는 반면, 미국에서는 지방정부 관리가 주의 세금을 징수한다. 프랑스는 국가 관리가 꼬문의 일을 해주는 것이라면 미국에서는 타운십이 주의 역할을 대신해 주는 것이라 할 수 있다(ibid.: 83).

토크빌은 유럽과 달리 미국에서는 중앙집권적 계층제적 관료체제를 발견할 수 없다고 한다. 개인의 자유를 보호하기 위한 방식이 유럽에서는 거대한 관료제를 외부에서 통제하는 것이라면 미국의 경우에는 정부의 권한을 작게 분할하여 여러 선출직이 담당하게 함으로써 외부 통제의 필요성을 작게 하는 방식을 취하였기 때문이다(ibid.: 87-90)라고 한다.²⁸⁾

사회계약과 인권사상에 심취해 있던 토크빌은 ‘인민주권이 인정되는 나라에서는 모든 개인이 동등한 지분의 권한을 가지고 동등하게 국정에 참여한다’고 하여 인민주권과 개인주권을 동일한 것으로 간주하고 있다. 또, 개인 주권의 연장선상에서 개인으로 구성된 법인체(corporation)인 타운도 주권을 가진다고 하였다. 이렇게 보면 타운은 주가 만든 것이 아니라 타운이 주권의 일부를 양도하여 주가 만들어진 것이다. 이와 관련해 토크빌은 다음과 같이 기술하고 있다.

‘그들(타운)의 권한은 중앙(주)로부터 받은 것이 아니라 그 반대로 타운이 그 권한의 일부를 주에 양여한 것이다. 그렇지만 타운이 주로부터 완전히 독립된 것은 아니다. 타운은 주 전체의 문제에 관련된 일에만 주에 종속된다(ibid.: 82).

인민주권의 견지에서 토크빌은 사회의 가장 작은 단위로서 타운십을 들고 있다. 그는 군주국이나 공화국은 인위적으로 만들어진 것이지만 타운십은 신이 만든 자연적인 것이라 한다. 그의 주장을 보면 다음과 같다.

마을이나 타운십은 결사체로서는 유일하게 완전히 자연적인 것으로 어느 곳에 사람들이 모였던 그 자체로 구성된 것이다. 타운은 커뮤니티의 가장 작은 분할체로 모든 국가에, 법이나 관습이 어떠한지, 존재한다. 사람들이 군주제를 채택하거나 공화국을 수립하였다고 한다면, 인류의 첫 결사체는 신(God)에 의해 만들어진 것이다. 타운십의 존재는 인류의 존재와 같이 시작된 것으로 타운십의 자유는 존중되어야 하므로 쉽게 파괴되어서는 안 된다(ibid.: 77).

28) 미국의 약시장제(weak-mayor system) 지방정부형태가 19세기 초반에 많았던 것에서 그 예를 볼 수 있다.

하지만 토크빌은 이런 지방의 자유가 계속적으로 침해될 우려와 중앙지배의 우려를 표명하고 있다.²⁹⁾

국가는 유능한 인재와 중요한 업무로 늘 더 강력한 정치단위를 형성할 수 있는 반면, 타운십은 그러하지 못하다. 지방의 독립은 사람들의 계몽(enlightenment)과 더불어 더 어려워지고 있다. 매우 문명화된 사회는 지방의 독립을 달가워하지 않으며, 지방의 여러 가지 실수에 역겨워하며, 자치의 실험이 끝나지 않았는데도 성공 가능성의 기대를 저버린다. 거대한 정부의 힘이 지방을 짓밟는데도 지방은 면역력을 갖추지 못하고 있다. 국가의 관습이나 여론의 지지 없이는 지방이 저항할 방법도 없다. 타운십의 독립성은 인민들의 확고한 지지와 결부되거나 오랜 법적인 보호 장치와 결부되지 않고서는 불가능하다(ibid.: 77-78).... 일시적인 열정이나 우연한 기회로 지방에 형식적인 독립의 모양새가 만들어질 수 있다. 그러나 일시적으로 배제되었던 독재적 성향(despotic tendency)은 곧 나타날 것이다(ibid.: 78).

2) Tocqueville의 유산

이런 토크빌의 지방자치 잠식에 대한 우려는 1800년대 후반으로 오면서 점차 현실로 나타나게 된다. 자치권에 관한 딜런의 룰(Dillon's rule)이 그 전형적인 예라고 할 수 있다. 당시 지방법의 대가이자 아이오아주 대법관이었던 존 딜런(John F. Dillon)은 1868년 주 대법원 판결에서 지방정부는 주에 의해서 위임된 권한들만을 행사할 수 있다는 것과 위임 받아질 권한은 반드시 법원에 의해서 엄격히 해석되어야 한다고 하였다.³⁰⁾

이는 주-지방간의 관계를 단일국가로 보고 지방은 국가에서 명시적으로 부여한 사항 외에는 권한이 없다(ultra vires)는 영국법의 전통에 따르는 것이었고, 또 당시 무리한 사업추진으로 재정 파탄 상태에 있던 지방정부가 그 부담을 회피하기 위해 지방자치단체(municipality)를 스스로 해산하는 등의 문제를 완화하기 위한 것이었다. 이런 딜런의 룰은 연방대법원에 의해 1903년, 그리고 1923년에 확인되어 주와 지방간의 관계에 대한 확고한 룰로 자리 잡게 되었다.³¹⁾

하지만 토크빌의 이상이 명백을 잊지 못한 것은 아니다. 딜런의 판결과 비슷한 시점에 지방정부 개혁론자(reformist)들은 지방의 문제를 해결하기 위한 방안으로서 주의 통제 강화보다 지방정부의 자치권한 강화를 내세웠다. 이들의 개혁전략은 홈룰(home-rule)운동으로 알려졌고, 그 후 지방자치권을 확대하는 것으로 발전하였다. 홈룰은 한편으로 지방정부가 스스로 정책을 결정할 수 있는 권한을 부여하는 것이며, 다른 한편으로는 지방의 문제에 개입할 수 있는 주의 권한을 제한하는 것을 의미한다(Berman, 2002: 253). 홈룰 하에서는 지방정부는 주에 의해서 명백하게 금지되거나 선점되지 않은 모든 기능을 수행하거나 권한을 행사할 수 있게 된 것이다.³²⁾

29) 사실 「미국민주주의」는 전체적으로 보면 민주주의에 대한 우려를 담은 책이다.

30) 보다 구체적으로 보면 지방자치권은 관습법상으로 인정되지 않으며, 지방자치단체는 주의회의 재량으로 창조 내지 제거할 수 있으며 지방자치단체는 주의회의 단순한 대리인으로서 명시적으로 부여된 권리만 행사한다.

31) 연방대법원은 ‘지방정부는 자신의 권한을 전적으로 주 법률에 의해 부여받으며 주 의회는 지방정부의 권한을 확대·축소하거나 완전히 회수할 수 있다’는 입장을 견지하고 있다.

한편, 달런의 룰에 대한 반론도 제기되었다. 당시 저명한 헌법학자인 쿨리(Thomas Cooley) 판사는 1871년 수정헌법 10조(Tenth Amendment)에서 주와 인민들에게 권한이 유보되어 있다는 규정을 들어 지방의 자치권도 지방에 유보되어 있다고 판시했다. 미시간 주에서의 쿨리 룰(Cooley's rule)은 홈룰 운동의 요체로서 인디애나, 켄터키, 텍사스, 아이오아 주에서 지지를 받았다. 하지만 연방 대법원의 지지를 받지 못했다.

4. 스미스(J.T. Smith)의 지역자유론

19세기 중엽 영국의 낭만적 사상의 저술가이면서 사회운동가였던 스미스가 주장한 지역자유론은 같은 시대의 밀의 명저 자유론(On Liberty)의 논리에 근거하고 있다. 하지만 밀은 정작 지역의 자유에 대해서는 부정적인 입장이다. 밀의 논리를 우선 살펴본다.

1) 밀(J.S. Mill)의 지방행정론

영국의 자유주의자들이 루소의 인민주권 사상이나 토크빌의 미국 민주주의에 대한 해석에 심취했던 당시 정작 밀은 그의 자유론에서 유추할 수 있는 것과 상반되는 주장을 하고 있다.³³⁾ 밀의 「대의정부론」 제15장 지방 대의체제(Of Local Representative Bodies)의 내용을 간략히 정리하며 다음과 같다.

첫째, 중앙정부가 점차 복잡해지고 증대되는 지방의 일을 직접 처리할 필요성은 커지고 있다. 그렇지만 자기 일을 잘 알고 관심이 있는 주민들이 참여하여 처리하도록 하여야 한다. 둘째, 지방 인재들의 업무 수행이나 감시 능력은 중앙정부에 비해 훨씬 뒤떨어져 미숙한 일 처리가 나타날 우려가 크다. 셋째, 지방에 고유한 일이 없는 것은 아니지만 많은 일들이 전국적 영향을 미치기 때문에 한 지역에서의 일 처리 미숙이 다른 지역에 나쁜 영향을 미칠 수 있다. 넷째, 지식의 집중은 바람직한 것이기 때문에 더 큰 능력을 가진 중앙정부가 지방의 일을 지도하고 통제하지 않을 수 없다.

밀의 이런 주장은 그의 스승이던 벤담(J. Bentham)의 공리주의를 이어받고 또 발전시킨 것에 근거하고 있다. 효율적인 공공서비스 제공을 위해 여러 수준의 지방정부가 있어야 하지만 그 적정성 여부는 어디까지나 국가적 견지에서 ‘최대 다수의 최대의 행복’이라는 전체적 기준에 맞아야 한다는 것이다.³⁴⁾

밀의 이런 주장에서는 제퍼슨이나 토크빌의 사상에서 보이는 개인 주권이나 지역의 자연적 권리(natural right)로서 자치권의 인정은 찾아 볼 수 없다. 지방은 오직 중앙정부의 편의를 위해

32) 홈룰 헌장은 미주리주가 1875년 자치권을 주헌법에 보장한 것에서 시작되었으며, 그 이후에 캘리포니아(1879), 워싱턴(1889) 등의 주헌법에서 자치헌장을 인정하였다. 20세기 초의 개혁운동(Progressive Reform Movement)과 결부되어 1915년 까지 13개 주에서 도입되었으나 그 뒤 주춤해 졌고 1936년까지 4개주가 추가되는데 그쳤다(Krane, 1998).

33) 밀은 토크빌의 「미국 민주주의」에 대한 두 개의 서평을 남기고 있다고 한다.

34) 이런 주장은 영국지방자치를 연구한 독일의 법학자 그나이스트(Rudolf von Gneist)나 폴란드 출신으로 파리 대학 등에서 활동한 랭그로드(George Langrod)로 이어진다(Grey and Kenkins 1999: 27-28)

존재한다는 생각이기 때문이다. 밀의 주장에서는 ‘지방행정’만 존재하지 ‘지방자치’는 없는 것이다.³⁵⁾ 이런 주장에 대해 당시 자유주의자들이 반기를 든 것은 당연하다고 하겠다.

2) 스미스의 지역자유론

영국에서 19세기 중반은 낭만적 자유주의자들의 시대라고 할 수 있다. 이들은 밴덤의 제자들이 공리주의에 입각한 국가주도의 지방개혁(빈민구 등 특별지방행정기관의 설치,³⁶⁾ 국가의 지방행정에 감독권 강화 등)에 반대하며 반집권연대[Anti Centralization Union (1854-57)]를 결성하였다. 이들은 집권적인 국가운영보다 패리쉬(parish)를 기본으로 하는 전통적인 분권체제를 옹호하였다.³⁷⁾

이들 운동의 선봉에 선 사람이 스미스로서 그는 당시 전문직 중산층의 진보적 지방자치운동의 이론적 근거를 제공하고 또 운동을 이끌었다. 그는 「지방자치정부와 집권화」(*Local Self-Government and Centralization* 1851)에서³⁸⁾ 중앙집권의 폐해와 지방자치정부의 장점을 다음과 같이 기술하고 있다.

중앙집권화된 정부는 지방의 특수한 일들에 대해 무지하고, 또 알 수 있는 기회도 없으며, 일의 처리 결과에 대해 아무런 이해관계가 없는 소수의 사람들에 의해 운영되는 체제이다... 중앙집권화는 자유라는 거대한 나무인 우주수³⁹⁾의 뿌리를 갉아먹는 나쁜 용과 같다. 지방자치정부는 그 몰만으로 우주수를 건강하게 자라게 하는 샘물과 같다(*Local Self-Government and Centralization* 28; Whalen(1960) 382-383에서 재인용).

스미스가 ‘자유라는 우주수’가 지방자치정부에서 자란다는 주장의 근거를 밀의 「자유론」에서 찾고 있다. 그의 ‘지역 자유론’이 근거한 밀의 자유론에서의 주장을 보면 다음과 같다.

개인 혼자만의 일에 개인의 자유가 인정된다는 것은 여러 사람들 모임에게만 관련된 일에 대해서는 그 모임의 경우도 자유가 인정된다는 것을 의미한다....국가는 인류(mankind) 중 일정 부분으로 구성된 것이다. 한 국가를 구성하는 국민들은 다른 곳과는 다른 공동의 감정을 가진다. 이런 감정은 서로를 단결하게 하고 또, 동일한 정부를 구성하길 원하게 된다. 그리고 그들은 전체적으로나 부분적으로 스스로 통치하길 원한다(Mills, 1971; 125, Chandler 2008; 358 재인용).

35) 밀의 이런 주장은 영국에서 ‘의회(Westminster) 지상주의’로 받아들여졌다. 지방정부의 헌법적 지위에 대한 지배적인 견해는 위디콕 보고서(Widdicombe Report) 인데 여기서 다음과 같이 주장하고 있다. ‘헌법의 전통에서 볼 때 지방정부에 자연권이 있다고 유추하는 것은 잘못이다. 전통은 지방정부가 얼마나 좋은 정부를 만드는 데 기여하느냐 하는 것에 근거하고 있다’(Chandler 2008; 358 재인용).

36) 국가에서 특별한 행정서비스를 제공하기 위한 특별구(special district)는 영국에서 처음 만들어졌다.

37) 영국의 경우 1900년 전후 세대가 지방자치의 황금시대에 살았다고 한다. 이때 지방정부는 스스로 필요한 재원을 조달하여 중앙정부보다 더 많은 공공서비스를 제공하였다고 한다. 이때 개혁론자들은 지방의 권한 확대와 지방정부 성과 향상에 매진하였다고 한다(Wickmar 1970: 55).

38) 이 때 지방자치정부(local self-government)란 용어가 처음 사용되었다고 한다.

39) 우주수(Yggdrasil)란 우주를 떠받치고 있다는 거대한 물푸레 나무라고 한다.

밀이 국가를 이렇게 규정하는 경우, 이는 국가 내 지방자치단체의 경우에도 그대로 적용될 수 있다. 국가나 지방이나 모두 특정한 목적을 위해 협력하고 또, 자신들만을 위한 정부를 구성하기 때문이다(Chandler 2008; 358).

스미스는 밀의 ‘개인이 다른 사람들을 해치지 않는 한 자유를 가진다’는 논리를 발전시켜 ‘지역도 다른 지역에 해를 끼치지 않는 범위 내에서 자유를 가진다’라고 하였다. 그는 개인이 자기 일을 가장 잘 알기 때문에 자기 스스로 이를 수행할 의무와 권리가 있는 것과 같이 사람들의 지역적 모임도 지방의 일을 독자적으로 수행해야 한다는 것이다. 그의 주장을 보면 다음과 같다(Smith, 1851; 19-20, Chandler 2008; 357 재인용).

- ① 개개인 각자가 자신의 일을 어떻게 해야 할지 가장 잘 알고 또, 그 일들을 스스로 해결해야 할 권리와 의무를 지고 있다. 이런 관점에서 보면 개개 집단과 관련된 일의 경우에도 그대로 적용된다.
- ② 국가나 특정 그룹의 일원으로서 영향을 받는 일에 대해서는 그 일을 충분히 이해하고 공개 토론에 참가할 권리와 의무가 있다... 그리고 자기의 진심을 밝혀야 한다.
- ③ 다른 개인이나 집단과 관련되지 않는 일에 대해서는 그 개인이나 집단은 스스로 그 일을 처리할 수 있다.
- ④ 개인이 집단 구성원으로서 구속되는 법은 모든 경우 그 집단에 의해 선포되고 또 집행되어야 한다.

그리고 그는 선출된 중앙의 대표자들은 지방의 일을 수행하기에는 공간적으로나 심리적으로나 거리가 너무 멀다고 하였으며, 집권은 모든 선의의 경쟁심을 말살시키고, 개선 노력에 대한 인센티브를 없애며, 발전에 대한 열망을 감소시킨다고 하였다(Chandler 2010: 7-9). 그는 의무나 책임이 없는 자유는 이기적(isolate selfishness)이라고 하고 개인들의 지역사회에 대한 책임을 강조하였다. 그리고 집권적인 정부는 시민들의 책임감을 약하게 한다(Weinstein 2008: 1205-1206)고 하였다.

논리적인 밀과 거리가 먼 낭만적인 논리의 스미스의 전통을 이어받은 주장은 찾아보기 쉽지 않다. 하지만 일부에서 규범적 측면에서 지방자치이론을 발전시키려는 노력은 간간히 발견된다. Lieber(1853)는 미국 South Carolina 대학의 교재로 사용된 책에서 ‘자치정부는 자유와 동의어이다’라고 하고 있다. Chandler(2008; 2010)는 영국에서 편의(expediency)주의적 사상이 지배적으로 된 경위를 분석하면서 규범적 이론의 필요성을 역설하고 있다. 북유럽의 국가주도의 지방정부 통합에 의의를 제기하면서 Erlingsson and Odalen(2013)은 ‘개인적 도덕적 자치(individual moral autonomy)’에서 이 문제를 탐구하고 있다.

5. 정리

앞에서 계층적 질서가 아니라 상향적 사회질서를 내세운 알투스우스의 보충성의 논리, 인민들의 참여가 용이한 작은 정부와 분권적인 체제가 민주주의를 실현하는 길이라는 제퍼슨의 주장,

미국 민주주의 성공을 지방자치에서 찾았던 토크빌, 그리고 전통적 지역사회 단위의 가치를 지키고자 지역 자유운동을 벌인 스미스의 주장을 살펴보았다. 이들의 지방분권 사상을 철학적 기초, 기본적인 내용, 영향이나 계승, 그리고 반대 논리를 요약 정리하면 다음 <표 1>과 같다.

〈표 1〉 주요 지방자치 사상 요약

	철학적 기초	내용	계승	반대
Althusius의 보충성의 원칙	캘빈주의 사회사상 등	계층적 보완 관계	EU 창설자 등	국가 주권론자
Jefferson의 분권론	Locke의 정부론	미니 공화국	Ostrom 등 공공선택론자	미국의 도시개혁론자
Tocqueville의 민주주의 학교론	Rousseau의 사회사상	주민주권	Home rule 지지자	Dillon's rule 지지자
Smith의 지역 자유론	Mill의 자유론	규범적 자유	?	Mill 등 공리주의자

자료: 필자가 정리

Ⅲ. 지방분권 사상과 한국의 지방자치

우리 전통사회에서는 중앙의 군주가 그 영토를 지배하기 위한 방편으로 인구와 토지에 따라 전국을 도나 도·부·현(道府縣)으로 나누고 지방관을 파견하여 지방을 통치하였다. 절대 왕권이 확립된 후에는 서구에서 볼 수 있는 도시국가나 자유도시(free city) 같이 지방자치의 전통이 있는 지역은 찾아 볼 수 없다. 그만큼 우리의 지방자치 기반은 취약하다.

이런 정치적 전통이지만 우리나라에는 민주주의 이상에 따라 1948년 제헌 헌법부터 지방자치 제도가 도입되었다. 제1·2 공화국에서는 지방의회를 두고 때로는 단체장을 민선하는 등 그래도 헌법상의 지방자치를 구현하고자 하였다.⁴⁰⁾ 하지만 5.16 후 군정 때나 제3·4·5공화국 때는 지방 의회가 구성되지 못했고, 단체장은 모두 국가공무원으로 임명되었다. 법적 측면에서 지방자치의 형식만 있었지 실체는 관치(官治)체제였다. 제6공화국에 들어 지방의회가 부활하고 단체장 민선이 되었다. 하지만 지방분권이나 지방자치의 범위를 두고 이념적·사상적 갈등이 심할 뿐만 아니라 현실 인식에 상당한 차이를 노정하고 있다. 아래에서는 앞에서 살펴본 사상가의 논리가 우리나라에서 어떻게 수용 혹은 무시되었는가를 살펴본다.

40) 1956년에 시·읍·면장을 1960년에는 모든 단체장을 주민들이 직접 선출하였다.

1. 알투시우스의 지역주권과 보충성

알투시우스의 연방제 논리는 단방제국가인 우리나라에서는 대체로 무시되어 왔다. 하지만 2007년 대선 당시 이회창 후보의 ‘강소국 연방제론’⁴¹⁾ 2012년 대선 당시 문재인 후보의 ‘연방제 수준의 지방분권’ 공약 등에서 보는 바와 우리의 경우에도 연방제에 대한 논의가 있었다. 이런 논의는 남북통일 후의 정치지체와 관련해 큰 관심의 대상이 될 수 있다. 특히 이웃 일본의 지역주권과⁴²⁾ 도주제에⁴³⁾ 대한 관심이 상당한 만큼 국가구조 개편과 관련해 상당한 영향이 있을 것으로 보인다.

보충성의 원칙도 국가적 통일성을 중시하는 우리의 수직적 정치문화에서 수용되기 쉽지 않았다. 법체계에서 헌법-법률-명령-조례-규칙이라는 수직적인 계층구조와 이에 따라 권한과 사무배분이 이루어지는 체제가 우리의 기본적 구조이기 때문이다. 헌법 제117조 제①항 후단에 지방자치단체는 ‘법령의 범위 안에서 자치에 대한 규정을 정할 수 있다’고 하고 있고, 지방자치법에서는 조례를 ‘법령의 범위 안에서’와 ‘법률의 위임에 따라’ 정할 수 있다는 엄격한 제약을 두고 있다.⁴⁴⁾ 국법질서의 통일성 유지의 차원에서 법률에서 스스로 위임한 법규명령 하위에서의 조례의 효력이 인정되는 것이다. 뿐만 아니라 ‘시·군 및 자치구의 조례나 규칙은 시·도의 조례나 규칙을 위반하여서는 아니 된다’고 규정하고 있다.

이뿐만 아니라 지방자치 단위에서도 하위단위의 기초보다 상위단위의 광역을 중시하는 행태가 그대로 나타나고 있다. 2006년 제주도를 특별자치도를 만들면서 종래의 4개의 자치단위였던 시·군을 2개의 행정단위인 행정시로 바꾸었다. 즉 기초에서의 자치는 포기하고 광역자치만 선택한 것이다.⁴⁵⁾ 이런 상위단위를 중시하는 풍조는 지방교육자치에서 그대로 나타나 지방교육은 당초부터 광역에서만 자치를 하고 있다.⁴⁶⁾

재원의 배분도 국가가 우선이다. 조세수입 중 국세가 80%이고 지방세는 20%에 불과하다. 하지만 순지출은 국가가 45% 정도, 지방이 55% 정도를 차지하고 있어 전체 조세수입의 35% 정도가 지방교부세나 국고보조금 등의 형식으로 지방에 이전되는 것이다. 이런 재정구조에서 국가는 지방교부세나 국고보조금 배분 방식을 그때그때 필요에 따라 바꿈으로써 사실상 지방을 통제하고 있다.⁴⁷⁾

41) ‘강소국 연방제’는 중앙정부가 외교 국방을 중심으로 국가통합과 조정기능의 업무를 맡고 지방정부는 독자적인 입법·사법·행정·재정·교육·경찰 등의 자치권한을 갖는 것으로 전국을 6-7개 권역으로 나누는 것이다.

42) 2009년 11월 민주당의 하토야마 내각은 ‘지역주권개혁’을 내세웠는데 이는 부분적인 지방자치 제도개선이나 일부 사무와 재원의 지방이양에 그치는 것이 아니고 국가와 지방의 새로운 역할분담을 통해서 국가의 운영시스템을 총체적으로 개혁하자는 것이다.

43) 일본의 국가운영단위 개편으로 47개 도도부현(都道府縣)제에서 외교나 국방 외의 내정에 관한 모든 권한을 가진 10개 내외의 도주(道州)로 개편하려는 구상이다.

44) 지방자치법 제22조(조례)를 보면 “지방자치단체는 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다. 다만, 주민의 권리 제한 또는 의무 부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다”라고 규정하고 있다.

45) 제주도에서는 이에 반발하여 기초 자치를 부활하려는 일련의 움직임이 있었고, 절충안으로서 ‘행정시장 주민직선’안이 나오기도 하였다.

46) 보충성의 원칙에 입각하여 다양한 지역의 교육 욕구를 충족시키기 위하여 기초단위에서도 지방교육자치를 하여야 한다는 주장도 상당하다.

47) 이런 구조상의 문제를 해결하는 방안으로 김석태(2015)는 내국세의 40% 가량인 지방교부세와 지방교육교부금 재원을 국가와 지방의 공동세로 전환하고, 이 공동세를 지방자치단체의 협의 기구에서 지방간에 배분하는

하지만 근래 우리도 학계에서나 지방자치 관련 법률에서 보충성의 원칙을 수용하고 있다. 헌법 교과서는 지방자치는 헌법상의 일반원칙인 ‘보충의 원리’를 실현시키기 위한 중요한 헌법상의 제도라는 점을 강조하면서 국가의 기능은 지방자치단체의 기능에 비하면 ‘보충적’이어야 하기 때문에, 국가의 기능은 지방자치단체의 기능을 보충하는데 그쳐야 한다(허영 2000: 773)라고 기술하고 있다.

보충성의 원칙이 우리 법률에 규정된 것은 ‘지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법’ 제9조(사무배분의 원칙) 제②항이다. 여기서 ‘국가는 제1항에 따라 사무를 배분하는 경우 지역주민생활과 밀접한 관련이 있는 사무는 원칙적으로 시·군 및 자치구의 사무로, 시·군·구가 처리하기 어려운 사무는 특별시·광역시·특별자치시·도 및 특별자치도의 사무로, 시·도가 처리하기 어려운 사무는 국가의 사무로 각각 배분하여야 한다.’고 하여 보충성의 원칙을 명시하고 있다. 또 ‘지방자치법’ 제10조(지방자치단체의 종류별 사무배분기준) 제③항에서 ‘시·도와 시·군 및 자치구는 사무를 처리할 때 서로 경합하지 아니하도록 하여야 하며, 사무가 서로 경합하면 시·군 및 자치구에서 먼저 처리한다.’고 하여 제한적이지만 보충성의 원칙을 따라야 한다는 것을 규정을 하고 있다.

2. 제퍼슨(Jefferson)의 분권사상

제퍼슨의 농촌지역의 자치에서 나온 ‘풀뿌리 민주주의’는 우리나라에 크게 유행하는 말이 되었지만 그 사상의 기초가 된 자연권, 사회계약론, 개인 주권론, 대중 민주주의, 일반의사 중 어느 하나도 우리 지방자치 사상 형성에 큰 영향을 미치지 못하였다. 주권의 분할이나 공유에 대한 인식이 없는 실정 속에서 지방분권보다 국가적 통일성을 위한 중앙집권이 늘 앞서 있었다.

지방정부 규모 문제에서 제퍼슨의 주장과 우리 현실과는 가장 큰 거리가 멀다. 제퍼슨의 미니 공화국은 모든 주민들이 지방정부 일에 참여할 수 있는 작은 규모이다. 이에 비해 우리는 근래 구역통합이 바람직한 정책처럼 추진해오고 있다. 제퍼슨은 작은 것이 아름답다(Small is beautiful)고 주장하는데 비해 우리는 더 큰 것이 더 좋다(The bigger is the better)는 논리를 받아들이고 있다.

현재 우리나라의 기초지방자치단체(즉 시·군·자치구)는 인구로 볼 때 최대 규모이다. 하지만 우리가 지방자치제를 도입할 당시부터 그랬던 것은 아니다. 제1·2공화국의 기초자치단위는 시·읍·면으로 서구나 일본의 것과 비슷한 것으로 지방자치를 위한 규모였다. 지방자치를 국가운영에 장애가 된다고 여기던 군인들이 주도한 5.16 정변 후 읍·면은 자치단위로서 지위를 상실하고 그 대한 10여개의 읍·면을 포괄하는 군이 자치단위가 되었다. 자치단위가 거의 1/10로 줄어든 것이다. 군이 자치단위가 된 후 군 소속의 읍이 도시화되면서 인구가 5만 이상이 되면 군에서 분리시켜 독립된 시로 승격시켰다. 그러다가 1995년부터는 종래 분리되었던 시군을 다시 통합하는 정책을 추진하고 있다. 근래에는 지방행정체제개편이라는 이름으로 지역을 통합하고 자치구를 폐지하려는 정책을 추진하고 있다.

이런 대규모 구역으로서의 지방자치의 이상인 실질적인 주민참여를 통한 지방자치가 불가능하다는 것은 누구나 인정하는 것이다. 대규모 구역을 기본으로 하는 지방자치에 대한 비난을 해

소하기 위해 등장한 것이 2014년부터 시범실시하고 있는 ‘주민자치회’이다. 근린 자치로 포장된 주민자치회에는 아무런 자치 입법이나 행정권한이 주어지지 않아 생색내기용이라는 비난을 면하기 어렵다.

3. 토크빌(Tocqueville)의 민주주의 학교

토크빌이 관찰한 뉴잉글랜드 지방의 자치를 우리나라에서 찾아보기는 어렵다. 이것은 서유럽의 대부분의 국가도 마찬가지이다. 하지만 토크빌은 민주주의 국가가 추구해야 하는 이상적인 민주주의의 구조와 운용의 기초를 제시하고 있고 우리도 이에 따르고 있다.

1991년 지방의회의 부활과 1995년부터 재개된 단체장 민선은 우리나라의 민주주의 훈련장으로 역할을 톡톡히 하고 있다. 우선 공직 선출권과 공직 담임권이 대폭 확대되었다. 종전 대통령과 국회의원(300여 명)만 선출할 수 있었던 것에서 주민들이 대표를 선출할 수 있는 자리가 극적으로 늘어난 것이다. 2014년 선거에서는 지방자치단체장은 광역 17명, 기초 228명, 지방의원은 광역 663명, 기초 2,898명을 선출할 수 있게 되었다. 이런 선출직 중에는 종래의 엘리트 출신이 아니라 새로운 풀뿌리 출신도 많아⁴⁸⁾ 토크빌이 강조하는 공공정신(public spirit)의 장이 확대되었다고 할 수 있을 것이다.

대표성이 확대된 것뿐만 아니라 주민참여도 훨씬 용이해 졌다. 민선단체장이나 의원들에게 주민들과 가까이 있는 존재로서 주민들은 그들의 요구를 표출할 수 있는 기회가 확대되었다. 또 일련의 주민참여제도, 주민감사청구(2000.3), 주민발의(2000.3), 주민투표(2004.7), 주민소송(2006.1), 주민소환(2007.7) 제도가 지방자치법에 도입되었고, 주민참여예산제는 2004년 울산 동구와 광주 북구에 도입된 이래 전국적으로 확산되었고 2011년 「지방재정법」 개정으로 모든 지방자치단체에서 의무적으로 시행하게 되었다.

미국 독립혁명과 프랑스 혁명 후 토크빌이 미국을 방문하여 미국 민주주의를 관찰한 것 같이 토크빌이 1990년대 지방자치 부활 전과 후에 한국을 여행하였다면 그는 지방자치가 민주주의에 기여한 바를 「미국 민주주의」에서와 마찬가지로 기술하였을 것이다.⁴⁹⁾ 지방자치의 부활이 평화적 정권교체와 맥락을 같이 하기 때문이다.

하지만 토크빌이 우려했던 지방의 자유와 독립의 약화 현상(despotic tendency)이 우리에게도 나타나고 있다. 95년 단체장 민선을 앞두고 중앙정부는 지방의회의 조례제정권한의 축소, 단체장에 대한 이행명령제 도입, 단체장의 인사권 축소, 지역갈등에 대한 직권조정제도, 지방재정진단제도 도입 등 지방의 입법권과 단체장의 권한을 대폭 제한하는 제도를 도입하였다(김석태 2000).⁵⁰⁾ 이런 지방분권을 약화시키려는 시도는 2001~2002년 경의 기초단체장 임명, 기초 부단

48) 한 예로 한국경제뉴스(2015. 11. 10)가 민선 6기 222명의 기초단체장의 출신대학과 공직입문을 분석한 자료를 보면 방송통신대가 23명으로 가장 많고 그 뒤 고려대 16명, 서울대 11명 등이고, 9급 공무원으로 출발해 수장이 된 사람이 40명으로 행정·사법·외무고시 출신 39명보다 많다고 한다.

49) 이 주장과 관련해서는 미국과 프랑스에서 각각의 혁명 후 민주주의의 정착 여부가 지방자치의 존재 여부에 있었다는 토크빌의 주장을 상기하시기 바랍니다. 사실 프랑스의 경우 나폴레옹 집권 이후 중앙집권체제가 더 강화되는 모습을 보였고, 분권화는 대혁명 후 100년 뒤인 1980년대 미테랑 정권에 의해 시작되었다(최진혁 2015).

체장 국가직화 등의 주장에서도 등장하였고, 앞에서 언급한바와 같이 지방행정체제개편이나 국가의 시책을 지방자치단체에 강제하기 위한 보통교부세 배분에서 인센티브/페널티 확대 시도에서 나타나고 있다.

4. 스미스의 지역자유론

밀(J.S. Mill)의 ‘개인 혼자만의 일에 개인의 자유가 인정된다’는 자유론에 근거한 스미스(J.T. Smith)의 ‘지역에만 관련 일의’에 대한 지역 자유론은 영국에서와 마찬가지로 우리나라에서도 무시되었다. 그 대신 밀의 국가편의주의와 지방의 능력부족이라는 주장이 받아들여져 국가 중심 사상이 강화되었다. 국가사무를 지방에 이양하려하여도 지방은 그 사무를 처리할 능력이 부족하므로 우선 지방의 능력을 키운 후에 이양이 가능하다는 논리이다. 이런 논리는 동양의 전통적 수직적인 정치문화와 합치되어 쉽게 수용될 수 있었다.

우리나라에서 지방은 고유한 지위가 있는 단위가 아니라 국가의 단순한 창조물(the creature of state)에 지나지 않는다. 국가가 창설하였기 때문에 국가가 폐치분합(廢置分合)할 권한을 가지고 있다. 지방의 자치조직권은 무시당하고 있다. 국가가 지방의 사정은 고려하지 않고 단체장-의회 분립형이라는 획일적인 지방정부형태를 채택하도록 하고 있다. 이뿐만 아니라 지방정부 내부조직, 인사, 보수 등에 이르기까지 국가에서 정한 룰에 따르도록 하고 있다.⁵⁰⁾

그만큼 우리나라 지방자치단체는 지방의 일에만 관한 것에도 자유가 없고 또, 그 지위도 법적으로도 매우 취약하다. 지방자치단체는 공공조합이나 영조물 법인과 같은 정도의 공공단체 중의 하나 정도로만 취급되고 있다. 여러 공법인 중의 하나이다. 국가와 같은 통치단체로서의 가치를 인정하지 않는 것이다. 그 결과 지방자치권은 국가의 뜻대로 잠식될 우려가 크다.

이에 맞선 지방분권운동이 나타나는 것은 자연스러운 것일지 모른다. 19세기 중반 스미스(J.T. Smith)가 반집권연대를 결성하여 중앙집권화에 맞서고자 한 것 같이 우리의 경우도 2001년부터 대구나 부산 등의 지역에서 지방분권 운동 조직이 결성되어 활동하고 있다. 그리고 최근에는 이 운동이 ‘지방분권형 헌법개정’운동이나 지방 관치(官治)법 개정운동으로 확산되었다. 아울러 논리적 근거로서 ‘지역주권론’에 대한 관심도 증대하고 있다.

5. 정리

우리의 경우 서구에서 수 백 년 동안 점진적으로 발전해온 민주적 체도를 헌법에 그대로 규정하였다. 그러나 헌법에 자치체도가 규정되었다 할지라도 수 천 년 전제 왕권 하에서 살아온 우리로서는 헌법 규범에 충실한 국가 운영이 되기는 어려웠다. 헌법 규범과 현실의 괴리가 가장 심했던 분야가 지방자치의 분야라 할 수 있다. 자치의 전통이 없는 우리의 경우 서구의 민주주의 정치

50) 긍정적 측면에서 보면 단체장 민선 후에 나타날지 모르는 미연의 사태에 대응하기 위하여 사전적인 조치를 취한 것이다.

51) 이런 룰에 대한 비난을 완화하기 위해서 종래 지방자치단체별 ‘정원 승인제’에서 ‘표준정원제(2003년)’, ‘총액 인건비제(2007년)’, ‘기준인건비제(2014년)’로 자치 조직권을 신장하려 하고 있으나 근본적인 한계가 있다.

사상과 전통적 중앙집권의 유산 간에 조화가 쉽지 않음을 보여준다. 그 결과 앞에서 본 자치사상은 수용은 매우 선택적이라 할 수 있다. 앞에선 논의된 사항을 정리하면 <표 2>와 같다.

〈표 2〉 주요 지방자치 사상과 한국의 지방자치

	수용	현실 혹은 반대 논리
Althusius의 주권론과 보충성	'지방분권특별법'에서 선언적 수용	전래권설 국가중심 하향적 사무배분
Jefferson의 개인 주권론과 미니 공화국	'풀뿌리 민주주의'란 용어 '주민자치회'로 근린 자치 인정	국가주권론 국가 주도의 통합 위주 '지방 행정체제' 개편
Tocqueville의 민주주의 학교	민주주의 학교 역할을 하는 선거직 확대와 주민투표제도, 주민소환, 주민참여예산제 등 수용	지방자치의 잠식과 약화
Smith의 지역 자유론	지방분권운동?	Mill 등의 공리주의적 견지에서 국가의 목적에 기여하는 범위에서 자치 인정

자료: 필자가 정리

6. 논문의 한계

지금까지 여러 사상가들의 지방분권 주장과 이들 주장의 우리자치제도에서 수용여부를 살펴 보았다. 하지만 이런 시도가 사회과학 분야에서 찾아보기 어려운 만큼 미흡한 면이 상당하다. 필자가 생각하는 이 논문의 한계는 다음과 같다.

첫째, 네 명의 고전적 자유주의자들의 분권주장과 관련 사상가들의 주장을 정확하게 정리하였느냐의 문제이다. 이들 주장과 관련해서는 후세의 학자들의 다른 평가가 있는 만큼 쉽지 않고 여기서의 정리 수준도 시작 단계이므로 의심의 눈으로 살펴보는 것이 필요할 것이다.

둘째, 고전적 자유주의자들의 지방자치사상이 우리나라 지방자치제도를 평가하는 기준이 될 수 있느냐하는 것이다. 전제 군주제에 대항하여 나온 분권이론이 오늘날 민주화된 국가의 자치제도를 평가하는데 적합하지 않을 수 있다는 것이다. 특히 오늘날은 전통적 지역적 자유보다 지역간 형평이 중시되는 견지에서 보면 더욱 그러하다는 것이다. 이런 견지에서 볼 때 평가 자체가 잘못 되었다고 할 수 있을 것이다.

셋째, 이들 기준에 의한 한국의 자치제도 평가도 분석모형에 입각한 엄격한 평가가 아니라 필자의 직관적인 판단에 의한 평가인 만큼 그 엄밀성에 문제가 있을 수도 있다는 것이다.

하지만 지금까지 경시되었던 지방자치 사상을 소박하게나마 정리할 필요가 있다는 점, 지방자치에 대한 여러 견해 중 한 측면이라도 정리해⁵²⁾ 우리 제도를 소박하게나마 평가해 볼 필요가 있다는 점, 그리고 이를 통해 최근의 중앙집권화 경향에 대한 비판의 근거를 제공한다는 점에서 이 논문의 의의를 두고자 한다.

52) 지방분권이나 지방자치에 대해 다른 견해를 가진 분야도 많지 않을 것이다. 이승중 편(2014)에서는 지방자치의 쟁점 41가지를 정리해 놓고 있다.

IV. 맺음말

지방자치 사상은 17세기 이래 민주주의 이론의 맥락 속에서 주로 개인 주권(personal sovereignty)을 신봉하는 계몽주의 정치철학자들에 의해 발전되었다. 하지만 국민국가가 형성되는 과정에서 국가 수준에서의 민주주의에만 매달려 지방자치에 대해서는 무관심하거나 심지어는 불필요한 것으로도 간주되기도 하였다.⁵³⁾ 그 전형이 국가와 지방간의 관계에서 민주주의가 필요하지 않다는 밀(Mill)의 국가 편의주의이다.

하지만 민주국가에서 주권자는 국민인 동시에 주민인 개개인이다. 지방의 일(matters of local concern)에 대해서는 주민들에게 모든 권한이 주어져야 한다. 이것이 지방자치의 논리적 출발점이다. 하지만 우리는 전제국가의 유산으로 국가 권력에 대한 믿음은 지대하고 또, 중앙 정치인이나 관료들의 우월주의도 팽배해 있다. 이들은 탁상에서 지역의 이익을 대변할 수 있는 것 같이 행동하고 있다. 그 이면에는 중앙집권적 체제의 기득권을 고수하려는 이들의 비극적 총명함(tragic brilliance)이 내재해 있다.

현재 지방의 능력에 회의를 품는 사람들이 많고 또, 이들의 능력이 중앙 엘리트에 비해 뒤진다는 것이 일정 부분 사실일 수도 있다. 하지만 이들의 능력이 우월한 것은 역사적으로 제도가 그렇게 만든 부분이 크다. 권한이 크고 직급이 높으며 보수가 많이 주어졌기 때문이다. 지방에 더 큰 권한을 주고 직급을 높이며 보수를 많이 준다면 지방에도 유능한 인재들이 모여들 수 있는 것이다.⁵⁴⁾ 고등교육이 일부 엘리트 층에만 주어졌던 19세기 밀의 시대와는 매우 다르다.

중앙의 기득권 체제를 고수하려는 자들은 권력의 행사인 규제에는 능하다. 하지만 창의적인 것까지 기대하기 어렵다. 현재 국가적 관심사인 「정보공개제도」나 「주민참여예산제도」는 중앙의 아이디어로 시작된 것이 아니라 지방의 이니셔티브로 시작하여 전국적으로 확산된 것이다. 중앙 중치인이나 관료들의 총명함에서 나온 것이 아니라 지방의 창의적인 아이디어에서 나온 것이다.

지방의 일까지 중앙의 엘리트들이 맡아서 할 필요는 없다. 지방의 일에 대한 통제가 필요하다면 그것은 주민이나 지방 NGO, 지방의원들의 일들이다. 그런데 우리는 이런 지방의 일을 중앙정부가 선점(pre-emption)해서 하고 있는 실정이다. 지방재정에 대한 과도한 통제나 지방복지 사무 확대에 대해 중앙정부가 제동을 거는 것들이 그 예이다. 이러한 것들이 토크빌이 우려하였던 지방자치권이 지속적으로 약화되는 현상이다. 사실 중앙 엘리트들은 그들의 권한을 강화하기 위하여 물불을 가리지 않는 ‘마초(macho)’ 같은 존재이다. 최근 지방의 자체적인 복지사업에 대해 중앙정부의 동의를 받도록 하는 것이나, 보통교부세의 원래 목적과 맞지 않는 인센티브/패널티 제도를 대폭 확대 확대하고 있는 것이나,⁵⁵⁾ 수년간 재정적으로 별 문제가 없던 곳을 이제와 지방재정위기단체로 지

53) 평등민주주의(egalitarian democracy)의 견지에서 지방자치와 민주주의 무관하다는 Langrod (1953)의 논문이 대표적이다. 이에 대해서 자유민주주의 입장의 Panter-Brick(1953)이 반론을 제시하면서 민주주의와 지방자치에 대한 일련의 논쟁이 전개되었다. Langrod를 지지하는 논문으로 Moulin(1954) 등이 있다.

54) 근대 정당의 대표나 장·차관들이 광역과 기초 단체장으로 많이 진출하고 있는 사실은 이런 주장을 가능하게 하는 것이다.

55) 이것 때문에 전국의 지방자치단체들이 전전긍긍하면서 주민세 균등화의 최고 수준인 10,000원까지 인상하고 있으며, 지방의 독자적인 복지사업도 기로에 있다.

정하고⁵⁶⁾ 여기에 더하여 긴급재정관리제도를 만드는 것과 같은 뻔뻔한 짓을 일삼는다.

지방자치는 국가운영과 관련된 단순한 효율과 관련된 방편만이 아니다. 지방자치는 정치와는 거리가 먼 ‘생활자치’라는 주장은 중앙집권론자의 궤변에 불과하다. 지방자치는 지역에서 개인의 자유와 같은 것이다. 전제군주시대에 유린된 개인의 자유는 시민혁명을 거치면서 회복되었지만 민주국가에서도 지역 자유의 회복은 아직 더디기만 하다. 이런 견지에서 보면 지방자치는 중앙집권화에 맞서 주민의 권리를 지키는 하나의 이데올로기이다. 따라서 종래 등한시된 지방자치 사상에 대한 탐구는 계속되어야 한다. 지역의 자유라는 측면에서 지방자치에 대한 규범적 이론이 더욱 발전되어야 한다. 국민주권에 못하지 않는 개인주권이론과 주민주권이론을 발전시키는 것이 그 과제 중의 하나이다.

참고문헌

- 김배원. (2008). 헌법적 관점에서 본 지방자치의 본질. 『공법학 연구』. 9(1). 219-251.
- 김병국. (2015). 『2015년도 지방자치의 쟁점과 방향』. 지방행정연구원.
- 김석태. (2006). 과시적 분권과 기술적 집권 - 90년대의 지방분권화. 『행정논총』. 38(1): 111-134.
- 김석태. (2006). 지방분권의 근거로서 보충성 원칙의 한국적 적용. 『지방정부연구』. 9(4): 95-110.
- 김석태. (2015). 공동세를 재원으로 하는 수평적 재정조정. 『지방정부연구』. 19(2): 247-271.
- 김영일. (2002). 알투스우스(Johannes Althusius)의 연방주의 연구-지방자치의 이념적 기초로서의 연방적 사회구성. 『지방정부연구』. 6(4): 275-296.
- 김용래·김보현. (1967). 『지방행정의 이론과 실제』. 법문사.
- 백윤철. (2000). 헌법적 관점에서 본 지방자치의 본질. 『공법연구』. 28(3): 156-175.
- 이기우. (2005). 지방자치 기반강화를 위한 헌법개정. 『한국지방자치학보』. 17(4): 5-25.
- 이승종 편. (2014). 『지방자치의 쟁점』. 박영사.
- 오재일. (2014). 『지방자치론』. 도서출판 오래.
- 유재원. (2015). 자치단체 통합의 이해: 정치모형의 적용. 『한국행정학보』. 49(2): 249-272.
- 이달곤·하혜수 등. (2012). 『지방자치론』. 박영사.
- 정세욱. (2000). 『지방자치학』. 법문사.
- 최진혁. (2015). 21세기 지방자치의 현대적 경향: 영국과 프랑스의 지방자치의 진화. 『한국지방자치학보』. 27(3): 1-30.
- 최창호. (1995). 『지방자치학』. 삼영사.
- 허영. (2000). 『한국헌법론』, 서울: 박영사.
- Ashford, Douglas. (1975). Theories of Local Government: Some Comparative Considerations. *Comparative Political Studies*. 8(1): 90-107.

56) 대구광역시의 경우가 이에 해당하는데 예산 대비 부채 비율이 최근 5년간 33% 정도에서 28%로 감소하였다.

- Benoist, Alain de. (1999). *The First Federalist: Johannes Althusius. Krisis*. 2-34.
- Breton Albert, Alberto Cassone, and Angela Frascini. (1998). Decentralization and Subsidiarity: Toward a Theoretical Reconciliation. *Journal of International Economic Review*: 19(1): 21-51.
- Chandler, James A. (2008). Liberal Justification for Local Government in Britan: The Triumph of Expediency over Ethics. *Political Studies*. 56: 355-373.
- Chandler, James A. (2010). A Rationale for Local Government. *Local Government Studies*. 36(1): 5-20.
- Clark, Gordon L. (1984). A Theory of Local Autonomy. *Annals of the Association of American Geographers*. 74(2): 195-208.
- Endo, Ken. (200?). The Principles of Subsidiarity: From Johanes Althusisus to Jacques Delors. 北法 44. (eprints.lib.hokudai.ac.jp).
- Erlingsson, Gissur O. and Jorgen Odalen. (2013). A Normative Theory of Local Government: Connecting Individual Autonomy and Local Self-determination with Democracy. *Paper Prepared for the American Political Science Association Annual Meeting and Exhibition*. Chicago, Illinois.
- Follesdal, Andreas. (1998). Survey Article: Subsidiarity. *The Journal of Political Philosophy*. 6(2): 190-218.
- Frey, Bruno S. and Reiner Eichenberger. (1996). "FOCJ: Competitive Governments for Europe," *International Review of Law and Economics* 16: 315-327.
- Friesen, Mark. (2003). Subsidiarity and Federalism: An Old Concept with Contemporary Relevance For political Society, *Federal Governance: A Graduate Journal of Theory and Politics*. 1(2): 1-18.
- Gray, Andrew and Bill Jenkins. (1999). Democratic renewal in local government: Continuity and change. *Local Government Studies*. 25(4): 26-45.
- Krane, Dale. (1998). Local government autonomy and discretion in the USA. Paper prepared for the international conference on the challenge to new governance in the 21th century, in www.napawash.org 2015.5.9. 검색.
- Langrod, Georges. (1953). Local Government and Democracy. *Public Administration*. 31(1): 25 - 34.
- Lieber, Francis. (1853). *On Civil Liberty and Self-Government*. (oll.libertyfund. org/titles/1943).
- Meijer, Gerrit. (2012). 200 Years of Local Autonomy: The Relevance for Today. in J. G. Backhaus ed. *Two Centuries of Local Autonomy*. Springer. 69-77.
- Merriam, C. E. (1902). The Political Theory of Jefferson. *Political Science Quarterly*. 17(1): 24-45.
- Mill, John S. (1681). *Considerations on Representative Government*. ebooks.adelaide. edu.au.
- Moulin, Leo. (1954). Local Self-Government as a Basis for Democracy: A Further Comment. *Public Administration*. 32(4) 433-437.
- Nakano, Koichi. (1998) Nationalism and localism in Japan's political debate of the 1990s. *The Pacific Review*. 11(4): 505-524.
- Olson, Mancur. (1969). The principle of Fiscal Equivalence: The Division of Responsibilities among

- Different Levels of Government. *American Economic Review*. 479-487.
- Ostrom, Elinor. (1998). A Behavioral Approach to the Rational Choice Theory of Collective Action: Presidential Address, American Political Science Association. *The American Political Science Review*. 92(1):1-22.
- Ostrom, Vincent, Charles Tiebout, and Robert Warren. (1961). The Organization of Government in Metropolitan Areas: A Theoretical Inquiry. *American Political Science Review*. 55: 831-842.
- Panter-Brick, Keith. (1953). Local Self-Government as a Basis for Democracy: A Rejoinder. *Public Administration*. 31(4): 344 - 348.
- Peppin, John C. (1941). *Municipal Home Rule in California: I*, 30 Cal. L. Rev. 1 . (scholarship.law.berkeley.edu/californialawreview/vol30/iss1/1).
- Roscoe, Martin. (1957). *Grass Roots*. University, Alabama: University of Alabama Press.
- Ryan, Alan. (2012). *On Politics: A History of Political Thought - A History of Political Thought: Hobbes to the Present*. Liveright.
- Sharpe, L. J. (1970). Theories and Values of Local Government. *Political Studies*. 18(2): 153-174.
- Syed, Anwar H. (1966). *The political theory of American local government*. NY: Random House.
- Tocqueville, Alexis de. (1835). *Democracy in America*. A Penn State Electronic Classics Series Publication. (dl4a.org/uploads/pdf/Alexis-de-Tocqueville).
- Vanlandingham, Kenneth E. (1968). *Municipal Home Rule in the United States*, 10 Wm. & Mary L. Rev. 269. (scholarship.law.wm.edu/wmlr/vol10/iss2/2)
- Weinstein, Ben. (2008). Local-Self Government Is True Socialism: Joshua Toulmin Smith, The State and Charter Formation. *English Historical Review*. 123(504): 1194-1218.
- Whalen, Hugh. (1960). Ideology, Democracy, and the Foundations of Local Self-Government. *Canadian Journal of Economics and Political Science*. 26(3): 377-395.
- Wickwar, William H. (1970). *The political theory of local government*. The University of South Carolina Press.
- Wilson, David. (1998). From local government to local governance: Re casting British local democracy. *Democratization*. 5(1): 90-115.
- Witte, John Jr. (2009). A Demonstrative Theory of Natural Law: Johannes Althusius and the Rise of Calvinist Jurisprudence. *Ecclesiastical law Journal*. 248-266.

김석태(金錫泰): 미국 Syracuse대학교에서 경제학박사 학위를 취득하고 현재 경북대학교 행정학부 교수로 재직 중이며, 한국정부학회회장, 경북대학교 법과대학장 겸 행정대학원 원장을 역임하였다. 주요 관심분야는 지방재정, 지방행정, 공공선택론 등이며, 저서로는 「지방자치 구역개편의 정치경제학(2012)」 등이 있고, 논문으로는 “공동세를 재원으로 하는 수평적 재정조정: 국가-지방간의 동반자 관계를 위한 재정적 구상(2015),” “지방재정 통합과 국세의 지방 이양(2014; 지방정부학회 학술상 수상 논문),” 등이 있다(stkim@knu.ac.kr).

Abstract

Thoughts on the Decentralization and Korean Local Autonomy

Kim, Surk-Tae

The power of local self-government is very venerable to the nation-state powers. Local autonomy once established by the events of democratic movements, as Alex Tocqueville once asserted, tends to be eroded by the mighty central authorities. To counteract such trends we need fully to aware the sprit of local self-government advocated by the political philosophers. However, the sprit or thoughts on the local autonomy has received little attention by the scholars. This paper traces some of the best known philosophers in local self-government. They are; J. Althusius who is the father of federalism and subsidiarity, T. Jefferson who laid foundation of decentralized government in America as a founding father, A. Tocqueville who found the success of American democracy in local self-governments in New England, and J.T. Smith who advocated the freedom local government from the central government. In reviewing the development of Korean Local Autonomy, however, this paper find out J.S. Mill's notion of 'state expediency' is dominating than the idea of subsidiarity, self-reliance, and local freedom which are advocated by the above philosophers. Thus this paper propose the need to disseminate the idea of the those philosophers in Korea.

Key words: Decentralization, Local Self-government, Subsidiarity, Popular Sovereignty, State Expediency