「지방정부연구」 제20권 제1호(2016 봄): 403-425
The Korean Journal of Local Government Studies, Vol.20 No.1 (2016 Spring)
DOI http://dx.doi.org/10.20484/klog.20.1.17

지방자치의 이념형 모색:
Rousseau와 Tiebout 모형을 중심으로

김 석 태

국문요약

지방자치의 모범적인 지역은 상당히 많지만 이를 바탕으로 하는 지방자치 이념형 존재 여부는 불확실하다. 이 논문은 현실을 바탕으로 하기보다 정치 공동체에 대한 이론 모형을 기반으로 지방자치의 이념형을 모색해 보려고 한다. 이 논문에서 주목하는 것은 루소의 일반의사가 지배하는 정치 공동체 모형과 티부의 지방공공재 배분이 효율화되는 지방정부 모형이다. 이들 두 모형이 보여 주는 것은 주민들 간의 완벽한 동의로 공공문제에 대한 합의가 이루어지는 과정이다. 이 두 모형의 공통적 요소는 작은 규모, 동질적 주민, 복잡하지 않은 사안, 직접민주정과 작은 정부, 지방간 협력과 경쟁, 시민정신, 그리고 정치공동체 간의 선택이다. 이 논문에서는 이들 요소를 지방자치의 이념형의 특징으로 제시하고자 한다.

주제어: 지방자치, 루소, 티부모형, 지방정부, 지방분권

Ⅰ. 머리말

오늘 날 지방자치의 모범생으로 스위스의 게마인데와 뉴잉글랜드 지역의 타운을 들 수 있다. 전자는 세계에서 가장 오랜 지방자치의 전통을 가진 곳으로 지금도 직접민주정의 모범으로 칭송받는 곳이고, 후자는 19세기 초반 토크빌(Tocqueville)이 주민주권의 원리를 발견한 곳이라 했던 지역이다. 이렇게 지방자치의 이상향은 실제 존재하는 듯하다. 하지만 이론적인 측면에서 지방자치의 이념형 존재 여부는 불확실하다.

영국에서 Chandler는 지방자치정부에 대한 규범적인 일반이론이 없었고 또 지금도 마찬가지라 한다(Chandler 2008: 353).[1] 지방자치가, 민주주의와 달리, 사회계약이나 인민주권을 주장한 정치 사상가들의 머릿속에서 나온 제도가 아니라 지방의 현실 정치 속에서 역사적으로 발전된 제도라는 점에서 수긍이 될 수도 있다. 하지만 여러 사상가나 학자들의 논의에서 지방자치의 이념형

1) 국가적 시각에서 지방자치를 이데올로기와 민주주의와 관련해 분석한 Whalen(1960), 지방자치의 이론과 가치를 자유, 참여, 능률의 기준에서 기존 문헌을 정리한 Sharpe(1970) 등등 중앙집권을 합리화하는 논문은, 특히 영국에서, 헤아리기 어려울 정도로 많다.

을 모색해 볼 수 없는 것은 아니다. 지금까지 지방자치에 대한 관심이 부족하여 이런 작업이 무시되었을 뿐이다.

이 논문은 현존하는 지방자치가 아니라 이론모형에 근거하여 지방자치의 이념형을 모색해 보려고 한다. 이 논문에서 주목하는 것은 루소(Rousseau)와 티부(Tiebout) 모형이다. 루소는 18세기 인민주권 사상으로 민주주의의 사상적 기초를 놓은 사람이고, 티부는 20세기 경제학자로서 '지방' 문제에 대한 새로운 학문적 지평을 연 사람이다.[2)]

루소는 자연 상태의 순수한 인간들이 문명사회로 진화되면서 타락하게 되었다고 진단하고 이에 대한 처방으로서 일반의사(general will)가 지배하는 사회를 제시하고 있다. 이 사회는 공공정신이 지배하는 곳으로 공공문제에 대한 아무런 갈등이 없는 이상사회이다. 그리고 루소는 이런 공동체는 당시 프랑스와 같이 큰 정치단위가 아니라 코르시카(Corsica), 제네바(Geneva) 같은 작은 정치단위라 한다.

티부는 (순수)공공재의 효율적 배분을 위해서는 정부의 강제력이 필요하다는 Samuelson-Musgrave 주장에 대해 지방공공재의 경우는 다르다고 한다. 그는 다수의 지방정부가 있는 대도시권에서 주민들이 그들의 선호에 맞는 지방정부로 이주하여 선호가 동질화되면 정부의 강제력이 없어도 지방공공재가 효율적으로 배분된다고 한다.

루소가 정치적 자유와 평등을 추구하며 만든 일반의사가 지배하는 사회모형과 티부가 자원배분의 효율을 추구하며 만든 동질적 선호의 정부모형의 공통점이 있다. 양자는 모두 작은 지방정부를 염두에 두고 있는데 이러한 지방정부는 주민들 간의 완벽한 동의로 공공문제에 대한 합의가 이루어지는 정치 공동체이다. 이런 사실을 바탕으로 이 논문은 Max Weber가 이념형으로 관료제의 주요 특징을 규명한 것 같이,[3)] 여기서도 이념형으로 지방자치의 주요 특징적 요소를 찾아보고자 한다.[4)]

현실의 지방자치가 아니라 이론 모형에서 도출한 이념형은 그 한계가 클 것이다. 하지만 이념형은 지방자치를 바로 이해하는데 상당한 도움이 될 것이다.[5)] 나아가 지방자치를 위협하는 힘이 커지는 우리 현실에서 이념형은 이름뿐인 지방자치가 아니라 내실있는 지방자치를 지키는 방패의 역할을 할 수 있다.

이 논문의 구성은 다음과 같다. 제Ⅱ장과 제Ⅲ장에서는 각각 루소의 모형과 티부의 모형의 형성과정과 지방자치와 관련한 이들 모형의 유산을 살펴본다. 제Ⅳ장에서는 양 모형을 비교하면서 지

---

2) 굳이 두 사람이 선정된 이유를 말하자면, 정치 단위로서 '지방'이 이상적이라는 논리를 제공하였다는 판단 때문이다.

3) 사회학적 연구의 방법으로 이념형은 Max Weber로부터 시작하였다고 한다.

4) 티부모형은 지방자치와 관련한 논의가 많아 이념형의 고리를 찾는 일이 크게 어렵지 않다. 하지만 루소의 사상은 매우 복잡하고 다른 해석이 가능할 뿐만 아니라 지방자치의 관점에서 논의된 예를 아직 보지 못해 이념형의 고리를 찾기가 쉽지 않다.

5) 여기서 다루는 것은 대부분 주민자치의 문제와 관련된 것으로 여기서는 지방자치의 다른 한 축인 정부간 관계의 문제는 경시되고 있다. 정부간 관계가 지방자치의 핵심이라 보는 관점에서는 지방자치보다 '주민자치'가 적절한 표현일 수도 있다.

방자치의 이념형을 제시한다. 제V장에서는 이들 모형의 우리 지방자치에 대한 함의를 제시하면서 논문을 마무리 한다.

Ⅱ. 루소 모형

1. 배경

루소의 사상을 이해하기 위해서는 그가 살았던 시대와 삶에 대한 고찰이 필요하다. 그는 홉스나 로크 같은 정치철학자와 달리 정식 학교 교육을 받았거나 대학에 몸담은 사람이 아니다. 그는 18세기 유럽 사회에서 평생을 가난으로 또, 정치적 박해를 피해 유랑하며 고단한 삶을 영위하였다. 그런 가운데에서도 그는 음악가, 극작가, 소설가, 그리고 정치사상가로서 쉴 틈 없이 저술을 하여 그 어느 누구보다 후세에 큰 족적을 남겼다.

장 자크 루소(Jean-Jacque Rousseau, 1712~1778)는 자유 도시국가(free city-state)로서 캘빈파 교도들의 근거지인 제네바에서 태어났다.[6] 당시 제네바는 선출된 공직자들이 통치하는 일종의 공화정(republic)이었고 후일 루소는 이곳을 민주주의가 이상적으로 실현될 수 있는 곳으로 여겼다. 아버지는 시계 제작자였으며 어머니는 루소가 태어 난지 얼마 되지 않아 산욕열로 죽었다. 루소는 10살까지 유식한 아버지로부터 캘빈교도로서 엄격한 교육을 받았다. 이때 그는 플루타그 영웅전 등을 탐독했고 그리스 아테나의 민주제나 로마 공화정을 이상적인 사회상으로 여겼다.[7]

하지만 아버지에 의한 루소의 교육은 오래가지 못하였다. 아버지는 사업에 실패한 후 루소를 친척에게 맡기고 이스탄불로 도망갔기 때문이다. 그 후 루소는 기능공으로 일하다 16살 때 제네바를 도망쳐 나와 방랑하게 된다. 그런 중에서도 운 좋게 파리 근교에 살던 부유한 마담(Baronne de Warens)을 만나게 되어 12년간 여러 분야의 공부를 할 기회를 얻게 되었다.[8] 이때에 받은 교육으로 루소는 30대에 작곡가로 활동하게 되고[9] 그 후에는 소설가, 극작가로서도 명성을 얻게 되

6) 그가 태어날 당시는 72년간 재위한 절대왕권의 상징인 루이(Louis) 14세의 재위가 끝날 무렵이었고, 그가 사망한 후 11년 후에 프랑스 대혁명이 일어났다. 18세기 프랑스는 군주와 교회에 의한 정치적 정신적 탄압, 성직자와 귀족의 호화 사치, 산업화로 일약 부자가 된 부르주아들의 경박함과 평민들의 고통스러운 생활 등 극심한 사회문제를 안고 있었다. 이런 체제를 극복하기 위한 새로운 사상이 널리 퍼지고 있었고 결국은 프랑스 대혁명 발발로 앙샹 레짐(acein regime)과 전혀 다른 새로운 정치 및 사회질서가 생겨나게 된다.

7) 그의 고백록에서 당시의 독서가 그 자신을 스스로 아테나나 로마의 시민이 된 것처럼 여기게 했다고 한다. 이때의 교육이 40대에 루소가 정치사상에 관심을 갖게 된 연유이고 그의 정치사상에 크게 영향을 미쳤다.

8) 루소는 당시 16살의 미소년이었고 마담 와렌스는 28살이었다. 엄격한 칼빈 교도였던 루소는 마담 와렌스와의 로맨틱한 생활을 하던 중에 로마 가톨릭으로 개종하였다. 도덕적으로 타락했던 1830년대 프랑스 사회를 그린 스탕딸의 소설 「적과 흑」은 이들 간의 관계를 소재로 한 것이라는 주장도 있다.

9) 30대의 루소는 그의 오페라가 국왕 앞에서 공연되는 등 작곡가로 명성을 얻게 되었을 뿐만 아니라 파리

었다. 생존 당시 루소는 작곡가, 소설가, 극작가로 명성이 더 높았다.

루소는 1749년 디종(Dijon) 아카데미의 현상공모논문에 응모하면서부터 정치사상에 관한 저작을 시작하게 된다. 공모 주제는 '학문과 예술의 진보가 도덕수준을 타락하게 했느냐 아니면 향상시켰느냐?' 였다. 여기서 루소는 문명의 진보가 인간의 타락을 가져 왔다는 주장논문으로 공모에 당선되면서 큰 명성을 얻었다. 그 후 루소는 그가 이상적이라 생각한 작고, 소박하고, 검소한 제네바와 도시화되고, 화려하고 타락된 파리를 비교하면서 자연상태(state of nature)의 인간이 왜 타락하게 되었는가를 다룬 「인간 불평등 기원론」 (1755)을 저술하였다.[10]

인간의 자유를 고양하고 불평등상태를 해소하기 위한 방안으로 루소가 집필한 책이 「사회계약론」(1762)과 「에밀」 (1862)이다. 문명화로 타락한 사회를 바로잡기 위한 가능한 최선의 정부형태를 모색한 것이다.[11] 이 두 책은 당시 지배적인 사상이었던 군주주권론과 왕권신수설을 부정하고 국가의 기초가 사회계약에 있다고 함으로써 큰 파문을 일으켰다. 이 책들이 출간되면서 루소는 당시 권력자의 박해를 피해 스위스로 그리고, 영국으로 방랑의 길로 나서게 된다.[12] 루소는 생의 마지막은 프랑스에 돌아와 파리 근교에 익명으로 살면서 그의 인생과 학문을 돌아본 「고백록」을 저술하였는데 이 책은 그의 사후에 출간되었다.

루소는 자유주의자이면서도 평등주의자로서 민주주의 발전뿐만 아니라 전체주의의 발호에도 단초를 제공했던, 다양한 해석이 가능한, 사상가였다. 그는 생전에 음악가, 극작가, 소설가로 명성이 높았지만 정치사상가로서는 큰 명성을 얻지 못했다. 하지만 그의 정치사상은 프랑스 대혁명(1789~1798) 당시 급진주의자 로비스피에르(M. Robespierre) 등 자코방파 사람들에게 큰 영감을 주었고,[13] 이들에 의해 1994년에 그의 묘가 국립묘지인 팡테옹(Pantheon)으로 이장되는 등 국민적인 영웅으로 대접받았다. 그의 사회사상은 후세의 철학자 막스와 칸트, 자유주의 사회학자 뒤르게임, 교육자 몬테소리, 소설가 레오 톨스토이, 제인 오스틴, 그리고 정치인으로 무솔리니, 레닌 등 헤아리기 어려울 정도로 많은 저명인사들에게 큰 영향을 미쳤고, 근대 사회 변혁의 사상적 밑거름이 되었다.

2. 모형

루소는 「사회계약론」 첫 문장에서 '사람은 자유롭게 태어났다. 하지만 그는 도처에 그를 옭아

지식인 그룹의 일원이 되어 계몽사상가로서 디데로(Diderot)의 백과사전 음악분야의 편찬을 담당하였다.

10) 루소는 다른 계몽주의자들과 달리 과학과 기술의 진보가 사회 발전을 이끌기보다 사회를 타락하게 하였다고 한다.

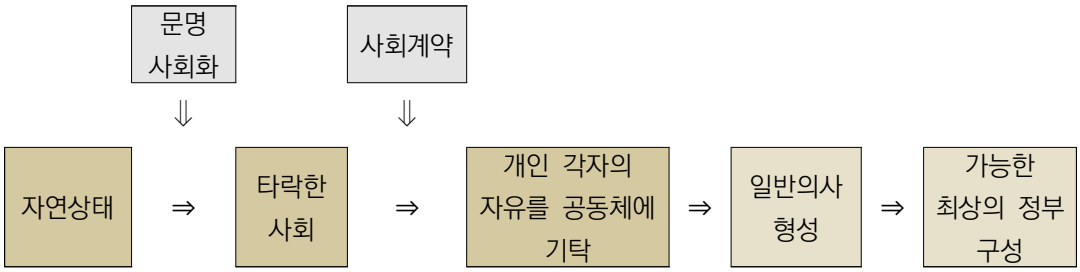
11) 사회계약 사상은 계몽주의 철학자인 홉스와 로크의 의해 제시된 개념으로 루소를 이들 한층 더 발전시키고 있다.

12) 두 권의 책 모두 파리에서 출판되지 못하고 네덜란드에서 출판되었다. 스위스는 계몽군주인 프러시아의 프레드리히(Frederick) Ⅱ세의 보호로 3년 정도 머물게 되고, 스코틀랜드 출신 철학자 흄(Hume)의 초청으로 런던에서 5년 정도 머물렀다.

13) 프랑스 인권선언(1789)에서 「사회계약론」 의 첫 문장 즉 'All men are born free'라는 글귀가 그대로 인용될 뿐만 아니라 일반의사(general will)란 용어가 사용되고 있다.

매는 사슬에 묶여있다'고 하면서 사슬에 묶인 인간이 어떤 원리에 의해 자기 자신에게만 복종할 수 있는 '가능한 최상의 정치단위'를 만들 수 있는가에 대한 방법을 제시하고 있다. 또 「에밀」에서는 인민의 동의에 의하지 않는 정치체가 개인의 자유를 구속하는 것은 정당성이 없다고 하면서 그 정치체에 대한 반기를 들 것을 주장한다.[14] 그가 문명 사회화로 타락한 사회를 다룬 「인간불평등기원론」과 일반의지 실현을 위한 시민 교육을 다룬 「에밀」을 함께 보면서 최상의 정부가 만들어지는 과정을 구성하면 〈그림 1〉과 같다.

〈그림 1〉 루소 모형: 일반의사의 형성 과정



출처: 필자가 구성

1) 자연상태

자연상태는 현실에 실제로 존재하는 상태라기보다 논리적으로 사람들 간의 관계의 변화를 설명하기 위한 도구적 개념으로 만들어진 것이다. 이 개념은 사회계약론자의 선구자인 홉스와 로크에 의해 발전된 것으로 루소도 이를 차용하고 있다.[15] 루소는 인간이 사회를 만들기 이전의 자연상태에서는 인간은 선하고 자족적이며, 완전한 자유가 있으며, 불평등이 없었다고 상정한다. 또, 자연상태의 인간은 선과 악에 대한 관념이 없기 때문에 인간은 역사적 사회적 환경의 변화에 따라 달라지는 사회적 존재로 보았다.

2) 문명 사회화로 인한 타락

루소는 「에밀」의 첫 문단을 '신(GOD)은 모든 것을 선하게 만들었다; 사람이 관여하면서 모든 것이 악으로 변했다....사람은 모든 것을 훼손하고 파괴한다; 그리고 흉하고 괴물 같은 것을 좋아한다'로 시작하고 있다.

루소는 그 요인으로서 물질적인 측면에서 사유재산제도와 정신적 측면에서 사회관계 속에서

14) 루소는 인민들 위에 군림하는 왕들은 님로도(Nimrod)의 후계자로 통치자로서 정당성을 갖지 못한고 한다. 님로드는 성경 창세기에 등장하는 무력으로 권력을 잡은 왕으로 아브라함과 비교되는 인물이다.

15) 홉스는 자연상태에서 인간은 이기적인 존재로 심술궂고 잔인하며 '만인에 대한 만인의 투쟁' 상태에 있는 것으로 보았고, 로크는 합리적인 자기이익을 추구하는 존재로 공동생활의 불편을 해소하기 위한 정부의 필요성을 인정하는 존재로 본 반면, 루소는 선하고 순진한 인간으로 자기보존을 추구하는 존재로 보았다.

형성된 자기애(amour de propre)를 들고 있다. 그는 자연상태에서 공유하던 재산이 사유화되고 또 이를 고착화하는 사회제도가 발전되면서 불평등 등 사회악이 심하게 나타난다고 보았다. 이런 사회관계에서 인간은 자신의 의견에 기초한 참된 자기애는 상실되고, 그 자리를 타자의 의견에 의존하는 왜곡된 자기애가 차지한다고 보았다.[16]

3) 개인의 자유를 기탁하는 사회계약

루소는 사람은 자유롭고 고독한 존재로 태어나지만, 생존하기 위해서는 집단생활 즉 정치체가 불가피하므로 사회계약을 맺는다고 한다.[17] 그는 사회계약은 문명사회의 토대를 이루는 것이라고 보고 인민 한 사람 한 사람이 자신이 지닌 모든 권리와 함께 자기 자신을 공동체 전체에 스스로 양도하는 사회계약을 함으로써 공동체의 이익과 일치하는 자기의 권리를 갖는다고 한다. 그리고 그는 그 결과 탄생하는 공동체의 의사를 '일반의사'라고 한다. 그리고 개인이 일반의사에 따르는 것은 자기 자신의 의사에 따르는 것이라 하며 개인은 자연적인 상태에서보다도 자유로울 수 있다고 한다. 개인의 자연적 자유를 공동체에 기탁함으로써 도덕적 자유(moral liberty)를 얻는다는 것이다.

4) 일반의사

루소의 일반의사는 개인의사가 아니라는 점에서 특수의사와 구별이 되며, 개별의사의 총합이 아니라는 점에서 전체의사와 구별된다. 루소는 전체의사는 오류를 범할 수 있지만, 일반의사는 항상 올바르고 공공 이익을 지향하기 때문에 오류가 없다고 한다. 루소는 최고 의사인 일반의사는 시민들이 절대적으로 따라야 하는 것으로 보았다.[18] 루소는 일반의사에 대해 다음과 같이 부연하고 있다:

> 주권의 본질은 일반의사이고 이것은 양도될 수 없는 것과 같은 사유로 대표될 수 없는 것이다. 법은 일반의사의 선언에 불과한 것으로 입법권이 대표될 수 없는 것은 당연하다. 그리고 대표자에 의해 만든 법은 법이 아니므로 진정한 법을 가진 나라는 드물다(Rousseau 1762: 49~50)

루소는 여러 가지를 고려할 때 국가가 매우 작지 않고서는 주권자인 인민이 그 권리의 행사를 바르게 하기 어렵다고 한다. 그는 시민과 정부 사이에 정당이나 다른 이익집단 등 중간 단위를 위

---

16) 루소에 자연상태의 자기애를 'Amour de soi'라고, 사회 형성과 함께 생겨난 자기애를 'Amour propre'라 말한다.

17) 명시적인 계약이라기보다 암묵적 계약이다. 명시적 계약으로는 종교의 자유를 찾아 신대륙으로 향하던 청교도들의 1620년 'Mayflower Compact'를 들 수 있다.

18) 이 주장이 전체주의를 상기시킨다는 점이고, 실제 프랑스혁명의 급진 자코뱅파, 레닌주의 공산주의자 등의 지침이 되었다고 한다.

험한 존재로 보았다. 이들 집단들은 공익과 상반되는 자기 이익을 추구하기 때문이다. 그는 사람들 간의 개별의사의 작은 차이는 극복이 가능하여 일반의사는 형성될 수 있지만 파벌로 나누어져 그 차이가 큰 경우에는 일반의사 형성이 불가능하다고 보았다.[19]

5) 최상의 정부 선택

루소는 정부를 민주제, 귀족제, 그리고 군주제의 세 가지 형태로 구분한다. 그는 이들에 대해 다음과 같이 부연하고 있다:

> 민주제는 공직을 담당하는 사람이 전인민이거나 과반이 넘는 체제이고, 귀족제는 소수가 공직을 맡는 체제이며, 군주제는 한 사람이 공직을 독점하는 정부형태이다. 개인주권은 일반의사 형성에 있어 인민의 수(N) 분의 1, 즉 1/N 만큼 반영된다(Rousseau 1762: 33).

루소는 최고위 공직자의 수가 인구수에 역으로 비례 한다고 보고, 형태별로 민주제는 인구 규모가 작은 나라에, 귀족제는 중간 규모의 나라에, 군주제는 큰 규모의 나라에 적합하다고 한다. 그리고 그는 각 제도에 대해 다음과 같이 부연하고 있다:

> 선출직 귀족제는 가장 현명한 자들이 다수를 통치한다는 점에서 가장 자연스러운 정부형태이다. 하지만 이 제도 하에서 귀족들은 자기들만의 이익을 위해 권한을 행사할 우려가 많다. 또, 군주제 하에서는 군주와 인민 사이에 중간적인 존재로 많은 관료들이 필요하고, 군주들은 절대적인 권한을 가지길 원하기 때문에 군주제는 국민에게 행복을 가져주는 것이 아니라 국가에 해를 가져온다(Rousseau 1762: 44).

루소는 국가가 처해있는 사회적 상황에 따라 민주제보다 군주제가 적합할 수도 있다고 한다. 그리고 '예외적인 경우가 무수히 있을 수 있지만, 정부는 민주제에서 귀족제로, 또 귀족제에서 군주제로 변모한다'고 한다. 그 이유는 최고 공직자의 수가 많은 것에서부터 적은 것으로 바뀌는 것이 자연스러운 흐름으로 볼 수 있기 때문'이라 한다(ibid; 44).

루소는 많은 사람이 지배하고 소수가 지배를 받는 것은 자연의 질서에 어긋나기 때문에 '민주주의'라는 말 그 자체에 부합하는 진정한 민주주의는 결코 있을 수 없다고 한다.[20] 그리고 루소는 민주주의가 성공하기 위한 조건을 다음과 같이 제시하고 있다.

> 첫째, 규모에서 작은 국가로서 모든 사람들이 쉽게 모일 수 있고 또 각각의 시민들이 서로를 아

19) 이런 논리가 또한 Langrod(1953)가 지방자치와 민주주의는 양립할 수 없다고 주장한 근거이다. 하지만 이는 앞에서 본 바와 같이 루소의 일반의사는 작은 정치 공동체에서 형성 가능하다는 사실을 무시하고 있다.

20) 루소는 신(god)들로 구성된 나라에서만 민주정부를 가질 수 있는 것으로 민주제와 같은 완벽한 정부는 사람들의 몫이 아니라고 한다.

> 는 것이 어렵지 않으며, 둘째, 도덕률에서 사람들의 행동의 룰이 간단하여 공공문제에서 복잡성과 논쟁이 없으며, 셋째, 평등 룰에서 지위나 재산에서 매우 평등하여 권리나 권위가 지속 가능해야 하며, 넷째, 사치와 관련해 부패를 이끄는 요인으로서 사치가 없거나 적어야 한다(Rousseau 1762: 34).

그리고 루소는 「에밀」에서 한 국가 안에서의 대도시와 중소도시 간 선택에 대해서도 다루고 있다. 파리나 런던 같은 대도시는 국가의 부를 잠식하는 존재로 사치와 부패, 그리고 사악함이 남무하는 곳이라 한다. 반면 농촌지역은 루소가 이상적으로 생각하는 검소하고 소박한 삶을 영위할 수 있는 곳이라 한다.

3. 루소 모형과 지방자치

루소는 고대 그리스의 아테네 같은 도시국가와 당시 인구 2만 정도인 자유도시였던 제네바 공화국, 그가 헌법을 만들어 준 코르시카 같은 농촌지역의 작은 정부를 이상적 정치단위로 보았다. 이런 그의 견해는 지방과 관련해 후세에 많은 영감을 주었다. 루소는 프랑스 인권선언을 기초한 지롱드파의 한 사람인 뚜레의 지방권(pouvior municipal) 사상에 영향을 주었다. 그의 작은 공동체의 민주제는 제퍼슨이나 토크빌의 지방정부 논리에서 분명하게 나타나고 있다. 하지만 루소의 일반의사를 오해한 Langrod(1953)의 민주주의와 지방자치 간의 양립 불가 주장도 있다.

1) 뚜레(Thouret)의 지방권과 연방주의

뚜레는 대혁명이 일어난 해인 1789년 헌법제정의회의 연설에서 '모든 나라에 있어서 그 시작은 다수의 소집단이었다'라고 하면서, 이 다수의 소집합체가 서로 결합해 국가를 형성했다고 한다. 이런 과정에서 소집합체는 본래 갖고 있는 권력 중에서 국가를 구성하기 위해 공동으로 행할 필요가 있는 부분은 포기하고, 그렇지 않은 부분은 유보했다고 한다(오재일 2014: 59). 여기서 전자가 그의 지방권 사상의 표현이고 포기한 권력을 국가가 갖는 권한의 배분 구조가 연방제이다. 하지만 뚜레의 주장은 현실에서는 반영되지 못하였다. 1789년 제정된 헌법은 오히려 종래 지방이 가진 특권을 폐지하고 중앙집권적인 체제로 갔다(Norton 1994: 121).

2) 제퍼슨(Thomas Jefferson)의 미니 공화국

미국 3대 대통령인 제퍼슨은 로크(Locke)의 사상에 따라 독립선언문을 기초했을 뿐만 아니라 루소의 사상에도 정통했다.[21] 그의 이상적 미니 공화국(republic-in-miniature)론은 루소의 일반의사의 실현을 위한 정치단위에서 영감을 받았다. 미니 공화국으로서 워드(ward)는 카운티(county)를 5~6 평방 마일로 다시 분할한 작은 규모로서 워드 미팅에 모인 사람들이 서로를 알 수

21) 미국 독립 후 연방정부 수립 전의 기간에 제퍼슨은 프랭클린의 후임으로 5년간 프랑스 대사를 지냈다.

있고 개별적으로 접촉할 수 있을 정도로 작은 규모이다.[22] 그는 주민들이 지방정부에 적극적으로 참여함으로써 공화정에 대한 헌신과 독립에 대한 의지를 높이고, 사소한 일에 대한 카운티 정부의 부담을 줄여줄 수 있다고 보았다.

3) 토크빌(Alexis de Tocqueville)의 인민주권의 표상

루소의 인민주권 사상에 심취한 토크빌은 그 표상을 뉴잉글랜드 지방의 타운십(township)에서 찾은 것처럼 「미국 민주주의」(Democracy in America)에서 서술하고 있다. 그는 '인민주권이 인정되는 나라에서는 모든 개인이 동등한 지분의 권한을 가지고 동등하게 국정에 참여한다'고 하여 인민주권과 개인주권을 동일한 것으로 보았다. 또, 개인 주권의 연장선상에서 개인으로 구성된 법인체인 타운도 주권을 가진다고 하였다.

토크빌은 '인민주권의 원리는 모든 인간제도에, 분명히 드러나 보이는 것은 아니지만, 발견된다고 하면서, 인민주권의 원리를 적절히 평가하거나 사회문제에 적용하거나 그것의 위험성과 이점들을 예견하려고 한다면 그것은 세계의 여러 나라들 중에서 당연히 미국이다'(Tocqueville 1835: 75)라고 하고 있다. 그리고 그는 혁명 후 민주주의 정착에 실패한 프랑스와 달리 미국의 민주주의가 정착될 수 있었던 이유를 프랑스에서는 찾아볼 수 없는 타운미팅(town meeting)이 있는 지방정부, 전문 단체와 각종의 자발적 조직, 그리고 신흥 종교와 정치와 종교의 분리에서 찾았다.

4) Langrod의 양립 부정론

Langrod는 '지방자치와 민주주의의 상관관계 부정설'로 지방자치학도들에게 잘 알려진 사람이다. 하지만 그는 단순히 양자의 관계가 없다는 정도가 아니라 '민주주의가 완성되면 지방자치는 사라질 것'이라는 주장을 하고 있다. Langrod는 국가주의와 평등민주주의를 신봉하는 유럽 대륙계 학자들의 지방자치에 대한 견해를 대변하는데, 그가 제시하는 민주주의에 대한 정의는 루소의 일반의사에 따른 것 같은 인상을 준다(Panter-Brick 1953: 438-439; Whalen 1960: 383)고 한다.[23] 그러나 그의 주장은 일반의사 형성이 작은 정치 공동체에서 가능하다는 루소의 주장을 간과한 것이라 할 수 있다.

---

22) 워드 주민들은 자기들에게만 관련된 사안의 처리에 대한 전권을 행사하는데 이런 사안에는 구빈, 도로, 경찰, 경미한 사건에 대한 사법권, 민병대 운영, 그리고 교육, 법관과 경찰 등의 선거 등이다.

23) 그는 "민주주의라는 용어의 정의는 평등 지향적이고 다수결에 따르는 단일 체제이기 때문에 시공간을 불문하고 사회전체적인 것이고 지역사회는 동일한 모양과 같은 수준의 것으로 정해진 규칙을 따른다..... 반면 지방자치는 차이를 인정하고, 개별적이며 분리를 인정하는 것이다. 국가의 민주화가 통치에 있어서 전국민적 자기 지배로 이행하는 것이라면 이런 이행과정에서 중앙정부에 반대하는 지방정부는 불필요한 것이고 아무른 논리적 근거가 없는 것이다"(Langrod 1953: 28-29)라고 한다.

Ⅲ. 티부 모형

1. 배경

우리에게 '투표함에 투표'가 아니라 '발에 의한 투표'로 잘 알려진 티부모형은 원래는 공공재의 효율적 배분에 관한 순수 이론적인 논의이다. 공공경제학(혹은 재정학)의 창시자인 Samuelson과 Musgrave가 순수공공재는[24] 시장적인 메커니즘에서 효율적으로 배분될 수 없다는 주장에 대해 Charles Tiebout(1924~1968)는 지방공공재의 경우 다수의 지방정부가 있는 대도시권에서는 그렇지 않을 수도 있다고 한다.[25] 이런 아이디어는 티부가 Michigan 대학 박사과정 재학 중일 때 Musgrave의 공공경제학 세미나에서 제기되었다고 한다.

그 후 티부는 Northwestern 대학 조교수 시절인 1956년에 '지방 지출에 대한 순수 이론'이란 논제로 Chicago대학에서 간행되는 Journal of Political Economy에 논문을 발표하게 된다. 티부가 이 논문집에 투고한 이유는 Chicago 대학교의 경제학과가 시장 지상주의자들이 모인 곳으로 '정부가 아니라 시장 메카니즘에 의한 공공재의 효율적 공급'이라는 논리를 쉽게 받아들일 수 있는 곳이라 여겼기 때문이라 한다.

이 논문은 출간 이후 10여 년 동안에는 큰 주목을 받지 못하였다. Samulson이나 Musgrave도 그들의 논문에 대해 직접적인 반론을 제기하는 티부의 논문에 대해 '비현실적이고 규범적으로 매력적이지 않은 것'이나 '흥미는 있지만 특별한 경우' 정도로 무시했다(Fischel 2006). 티부 자신도 UCLA 부교수 시절 동료들과 함께 저술한 대도시권에 관한 논문(Ostrom, Tiebout and Warren 1961) 외에는 크게 주목 받을 만한 논문을 내놓지 않았다.[26]

사실 티부 논문은 1950~1960년대에 자본주의와 공산주의가 체제의 우월성을 놓고 대립하던 냉전시대에는 큰 정치적 의미가 부여될 수도 있는 것이었다. 시장을 통한 자원배분의 효율성이 공공재의 경우 가능하지 않다는 Samuelson과 Musgrave 주장은 공산주의국가에서 계획을 통한 자원배분을 합리화하는 것으로 오해될 소지가 있었기 때문이다. 이런 상황에서 티부가 지방공공재만큼은 시장적인 메커니즘에서도 효율적으로 배분될 수 있다고 한 것은 자본주의의 약점을 보완하는 주장이 될 수 있기 때문이다. 하지만 이 시기는 지방정부에 대한 학문적 관심이 없던 시대라 이런 대담한 주장도 세인들의 주목을 끌지 못했다.

---

24) 순수공공재란 재화와 용역 중 비경합성(non-rival)과 비배제성(non-excludable)의 두 가지 특성을 지닌 재화로 정의된다.

25) Samuelson(1954)이 "No decentralized pricing system can serve to determine optimally these levels of collective consumption."라고 한데 비해 Charles Tibout(1956)는 "Spatial mobility provides the local public-goods counterpart to the privates market's shopping trip."이라 주장한다.

26) 그 후 티부는 University of Washington에서 지역경제 분야에 연구에 집중하게 되고 43세의 나이로 강의 중 심장마비로 즉사하게 된다. 그를 기념하는 사이트는 "faculty.washington.edu krumme/VIP/Tiebout.html" 이다.

티부의 1956년 논문이 크게 주목을 받게 된 것은 Princeton 대학의 Oates가 1969년 '지방세와 지방공공서비스의 차이가 주택가격에 반영 된다'는 논문을 발표한 이후부터이다. Oates가 티부가 설을 자본환원(capitalization)[27] 현상으로 경험적 검증을 한 것인데, 이 논문 이후 티부의 아이디어를 담은 논문이 폭발적으로 증가하게 되었다. 티부 가설을 직접적으로 검증하는 논문에 이어 이를 확장하는 연구 등 다양한 연구들이 나타났다(Oates 2006).[28] 뿐만 아니라 지방정부 문제를 다루는 다른 사회과학 분야, 정치학이나 행정학, 지역학 등에서도 이 논문을 그들의 지방정부 연구의 출발점으로 삼았다. 이 논문은 경제학에서 가장 인용회수가 많은 논문이 되었다(Donahue 1997)고 하며, 이 논문 출간의 25년과 50년 기념하는 논문집 각각 출간 되었고,[29] 이 논문은 최근까지 14,331회의 인용회수를 기록하고 있다.[30]

2. 티부 모형의 가정과 결론

공공경제학과 더불어 지역경제학을 전공한 티부는 공공경제학에 '공간'이라는 새로운 요소를 접목하였다. 그가 주목하고 있는 메커니즘은 주민들이 공간적으로 '이동'한다는 사실이다. 이런 공간적 이동 즉, 이주는 소비자가 시장에서 자기의 선호에 가장 적합한 물건을 고르는 것과 유사하게 기능하여 지방공공재 배분도 시장에서의 배분과 유사하게 효율적으로 된다는 것이다. 즉 티부는 완전경쟁시장에서 자원배분이 효율적으로 되는 것과 같이 대도시 내에서 다양한 조세와 공공서비스의 패키지(tax and service package)를 제공하는 지방정부가 있으면 주민들의 이주에 의한 선호표시(voting-with-feet)가 이루어져 지방공공재의 공급이 효율적으로 될 수 있다고 한다.

이 과정을 좀 더 자세히 설명하면 〈그림 2〉와 같다. 대도시내 주민들의 선호가 이질혼합 상태에서 그들이 자기의 선호에 맞는 지방정부를 찾아가는 이주가 시작되면 같은 지방정부에 사는 사람들의 선호가 점차 비슷해질 것이고 궁극적으로 동일한 선호를 가진 사람들이 하나의 지방정부를 구성하며 살게 된다. 즉 지방정부간의 이주는 주민들을 선호별로 분류(sorting)하는 기능을 하게 되고, 동일한 선호를 가진 사람들이 하나의 지방정부를 구성하고 있으면 그들의 선호에 꼭 맞는 공공재의 공급이 가능해 진다.

---

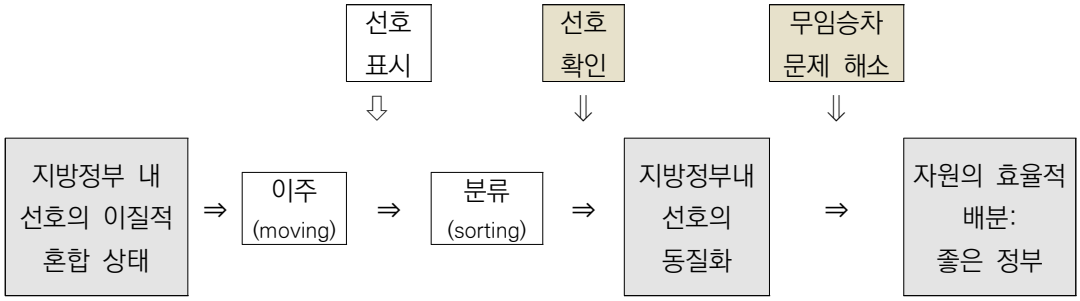
27) 자본환원은 서비스나 조세 등이 자본 가격에 반영되는 것을 의미한다. 서비스의 경우를 예를 들어 설명하면 학교 교육 서비스의 차이에 따라 지역별로 집값(임대료가 아닌)의 차이(서울의 강남과 다른 구, 대구의 수성구와 다른 구)가 나는 것을 의미한다. 최근 성남시의 이재명 시장이 다른 지역에는 없는 복지혜택을 시행하면서 '집값이 오르기 전에 성남시로 이사 오라'고한 한 말은 복지서비스의 차이가 집값에 환원되는 현상을 인지하고 있는 것으로 보면 된다.

28) 주택시장과 토지이용지구계획(zoning), 공공재 공급과 정치, 지방공공부문의 생산함수, 불완전 계약, 클럽이론 및 지역 모형 등이다.

29) 각각 Zodrow(1983)과 Fischel(2006)이다.

30) 2016. 1. 28. Google 검색. 2015. 12. 9. 검색 결과는 14,129로 3개월도 안되는 기간에 인용지수가 219개 증가 하였다.

〈그림 2〉 티부 모형: 자원배분의 효율화 과정



출처: 필자가 구성

주민들이 그들의 선호에 꼭 맞는 지방정부로 이주할 수 있기 위해서는 이에 상응하는 다양한 지방정부가 있어야 한다. 선호가 이질적이면 이질적일수록 많은 수의 지방정부가 있어야 한다.[31] 이런 모형이 현실에 합당한 것이 되기 위해서는 작은 구역을 바탕으로 하는 많은 지방정부가 있어야 한다.

이런 메커니즘이 작용하기 위해서는 티부는 ① 주민 선호를 가장 잘 충족시키는 지역으로의 자유로운 이주, ② 지방정부들의 지방세와 공공서비스에 대한 완전한 정보, ③ 선택 가능한 다수의 지방정부, ④ 고용기회 등에 따른 이주의 문제는 고려 대상이 아님, ⑤ 공공서비스 제공에 있어서 지방정부간 외부성(spill-overs)이 없음, ⑥ 최소비용으로 공공재 생산이 가능한 최적 규모, ⑦ 최적 규모가 아닌 경우 주민들의 이주라는 7가지 가정을 하고 있다(Tiebout 1956: 419).

이런 조건이 만족될 때 지방공공재에 대한 동일한 선호를 가진 사람들끼리 모여 지방정부를 형성하게 되고 그 결과 주민들은 그들의 선호에 꼭 맞는 공공재를 제공하는 지방정부에 거주하게 된다. 그 결과 지방공공재 소비에서 모든 주민들의 선호는 같게 된다. 지방공공재에 대한 선호가 동일한 경우 지방공공재를 공급하기 위한 비용(즉 지방세)을 동일하게 징수할 수 있다. 이 경우 선호를 표시하지 않고 무임승차자(free-riders)가 되려는 사람들의 문제가 사라진다. 무임승차자의 문제가 사라지면 지방공공재는 정부의 강제력이 없이도 효율적 배분될 수 있게 되는 것이다.

3. 티부의 유산

1) 분권

티부 가설은 매우 분권적인 체제에서만 성립된다. 동질적인 선호를 가진 사람들끼리 지방정부를 구성할 수 있도록 허용해야 하기 때문이다. 그러나 티부가 직접적으로 분권을 주장하지는 않은 듯하다. 하지만 대도시에 시장 메커니즘과 같은 공공서비스 공급체계를 제시하고 있다. 즉 시장과 같이 분권화된 체제를 전제로 하고 있다. 공공선택론자들은 대도시권의 이런 지방정부 체제를

31) 극단의 경우 몇 사람 또는 한 사람으로 구성되는 지방정부가 필요할지도 모른다. 이런 정부는 사무도 권한도 거의 없다는 점에서 정부로 보기 어려운 것이 사실이다.

지방공공경제(local public economy)라 명명하고 있다(ACIR 1987). 여기서는 지방정부가 파편화된 것은 개인의 선택의 폭을 넓히는 수단이며, 또한 민주정부의 핵심적인 가치인 효율, 평등, 반응성, 책임성, 그리고 자기지배의 가치를 배양하는 수단이라 한다(Norton 1994: 400). 자유주의자의 태두인 하이엑(F. Hayek)은 이런 분권화된 지방정부 체제는 시장 다음으로 좋은 효율적인 배분체계(The Next Best Solution)가 된다(Sharpe 1970: 157)고 한다.

2) 다중심적(polycentric) 정부형태

티부 논리를 대도시권에 적용한 것이 Ostrom, Tiebout and Warren(1961)이다. 이 논문은 대도시권에 다수의 파편화(fragmented)된 지방정부 존재를 병리적이라 진단하는 것은 잘못이라 지적하고, 다중심적인 대도시권 정부체제의 효율성을 주장한다. 이들은 권위와 계층을 대표하는 단일 대도시정부(Gargantua)보다 다수의 작은 정부가 더 효율적이고 민주적이라 한다. 뿐만 아니라 구역이 커져 참여의 비용이 많이 든다면 참여하지 않는 것이 더 합리적이라는 합리적 무지(rational ignorance)가 더 적절한 선택이 된다고 한다. 그리고 지방정부간 협력과 협상, 조정 등으로 대도시권 문제를 해결하는 Los Angeles 지역의 지방정부를 그 예로 설명하고 있다. 공공선택론자는 소구역을 그 영역으로 하는 작은 지방정부 체제를 바람직한 거버넌스로 본다.

3) 경쟁과 협력

공공선택론자는 대도시권의 지방정부는 기업과 유사하게 볼 수 있고, 이들 간의 경쟁은 '시장에서의 보이지 않는 손'의 효과와 유사한 효과를 가져 올 수 있다고 한다. 이들은 다양한 많은 수의 지방정부가 주민들의 선호와 요구에 더 잘 반응하며, 주민들은 그들의 선호에 맞는 지역으로 이동할 기회를 부여받고, 공공서비스는 여러 수준의 정부와 민간 조직에서 규모의 경제를 살리면서 생산될 수 있으며, 이런 다양한 주체의 공공서비스 생산이 독점의 문제를 해결하고 경쟁의 이점을 살릴 수 있다고 한다.

공공선택론자들은 지방정부의 책임이 주민들에게 공공서비스가 제공(provision)되도록 하는 것이지 생산(production)이 아니라고 한다. 그리고 작은 정부로 인한 생산에 비효율의 문제는 다음 두 가지 방법으로 해결할 수 있다고 한다. 첫째, 지방정부간 협력으로 대도시권 전체를 포괄하는 지역계획, 광역교통, 지역경제발전 등의 기능을 담당할 광역적 특별 지방정부의 구성이다. 둘째, 공공서비스 생산의 위탁과 구매(out-sourcing)로 생산에서 규모의 경제를 기할 수 있는 이웃 지방정부나 민간에게 생산을 위탁하는 것이다. 즉 이들은 지방정부 간뿐만 아니라 지방정부와 민간간의 협력과 경쟁의 이점을 제시하고 있는 것이다.

Ⅳ. 이념형의 모색

1. 모형의 비교

루소 모형과 티부 모형은 차이점과 공통점을 동시에 가지고 있다. 우선 차이점을 보면 루소와 티부 모형은 상호 비교 자체에 의문이 제기될 정도로 그 출발에서 큰 차이가 있다. 모형이 추구하는 바로 루소는 18세기 프랑스의 구체제를 극복하고 자유와 평등을 실현하기 위한 방법으로 집합주의적 시각으로 문제에 접근하는 반면, 티부는 20세기 중반 공공경제학이 태동하는 시기에 영미의 개인주의적 시각으로 지방공공재의 효율적 배분의 방법을 모색하고 있다. 과정과 결과에서 루소는 공동체에 개인의 자연적 자유를 기탁하는 사회계약으로 시민적 자유를 얻는데 비해, 티부는 이주를 통한 공동체의 선택과 주민의 선호의 동질화로 자원의 효율적 배분이 이루어진다고 한다. 루소가 이상적으로 생각한 공동체는 농촌이나 소도시 정부인데 비하여, 티부는 대도시권에 파편화된 작은 정부이다. 이상을 정리하면 〈표 1〉과 같다.

〈표 1〉 루소 모형 대 티부 모형

	루소 모형	티부 모형
목적	자유와 평등의 실현	자원의 효율적 배분
시각(방법론)	유럽대륙의 집합주의	영미의 개인주의
과정	공동체에 자유 기탁	공동체 선택: 이주(moving)
결과	일반의사 형성	선호 동질화
분석 초점	농촌, 소도시 정부	대도시권 작은 정부

출처: 필자가 구성

하지만 루소와 티부가 각기 다른 목적으로 그들의 모형을 만들었지만 지방자치와 관련하여 이들 주장에는 공통적인 요소가 상당히 많다. 이들은 작은 규모, 동질적 주민, 복잡하지 않은 사안, 직접민주정과 작은 정부, 정치공동체 선택, 지방간 협력과 경쟁이다.

루소는 민주제의 실현을 위하여, 티부는 자원의 효율적 배분을 위하여 작은 규모의 정치공동체를 제시한다. 루소는 일반의사 형성을 용이하게 하기 위한 조건으로, 티부는 지방공공재 선호의 동질화를 위해 복잡하지 않은 사안과 동질적 주민을 제시한다. 루소는 일반의사의 대표 불가능성과 부패의 우려로, 티부는 대규모 관료제의 폐해를 들어 직접민주정과 같은 작은 정부를 주장한다. 루소는 시민정신을 바탕으로 하는 애향심을 주장하며, 티부의 동일한 취향으로 인한 애향심을 암시한다. 루소는 지방간의 연대를 통한 공동체간의 협력을, 티부는 공공서비스 제공에서 효율을 위한 협력을 주장한다. 루소는 자기의 취향에 맞는 정치 공동체의 선택을, 티부는 선택을 통한 지방정부간 경쟁을 주장한다. 이상을 정리하면 〈표 2〉와 같다.

〈표 2〉 루소와 티부 모형의 공통적 요소

루소 모형	공통적 요소	티부모형
민주제 실현 ⇒	작은 규모 (자치단위와 구역)	⇐ 자원의 효율적 배분
일반의사 형성 용이 ⇒	복잡하지 않은 사안 (자치 사무)	⇐ 지방공공재 선호 동질화 용이
대표 불가/부패방지 ⇒	직접 민주정과 작은 정부 (자치 정부)	⇐ 지방공공재 생산 효율성
지방간 연대 ⇒	공동체간 협력 (정부간 관계)	⇐ 공공서비스 제공의 효율
시민정신 ⇒	애향심(참여)	⇔ 동일한 취향
자기의 성향 ⇒	정치 공동체 선택	⇔ 경쟁과 효율

출처: 필자가 구성 (⇒: 인과적 관계; ⇔: 공존 관계)

2. 이념형 모색

루소와 티부 모형의 공통점인 작은 규모, 동질적 주민, 복잡하지 않은 사안, 직접민주정과 작은 정부, 지방정부 선택, 지방간 협력과 경쟁은 정치공동체의 바람직한 모습이다. 이들 모습을 지방자치의 이념형적 요소로서 그 가능성을 살펴본다.

1) 소규모의 정치 공동체: 자치단위와 구역

「사회계약론」의 해설서에서 Wraight는 루소가 제시하는 사회질서는 상당히 작은 사회, 예를 들어 도시국가나 스위스 칸톤(canton)이라 하고 있다. 루소는 당시 프랑스와 같이 규모가 큰 나라에 그의 제도적 구상을 실현하는 것은 가능하지 않다고 보았다. 넓은 영토에 많은 사람들이 모여 일반의사를 형성하는 것이 어렵다고 보았기 때문이다(Wraight 2008: 123). 사실 작은 지방단위에서의 구체적인 의사가 아니라 국가단위의 추상적인 의사로서 일반의사는 매우 큰 위험성을 내포할 수 있다. 독재자들이 개인적 욕망을 담은 그들의 의사를 일반의사로 포장할 가능성이 많기 때문이다.

티부도 주민 모두 각자 자기의 선호에 맞는 지방정부가 있는 것을 전제로 하고 있고 또, 그렇게 되어야 주민들의 선호가 동질적으로 될 수 있다고 본다. 현실에서 티부는 LA 대도시권 같이 작은 지방정부가 100여 개 있는 대도시권에서 지방공공재의 배분이 효율적으로 된다고 한다.

이런 작은 규모는 고대부터 이상적인 정치 단위로 여겨져 왔다. 그리스의 황금시대에는 민주제에 대한 지지자나 반대자를 불문하고 구역과 인민의 규모가 작은 것이 좋은 정치체로 여겨졌다.[32] 유럽자치헌장 제4조 3항에는 '공공의 책무는 주민들과 가장 가까운 단위에서 행사되어야

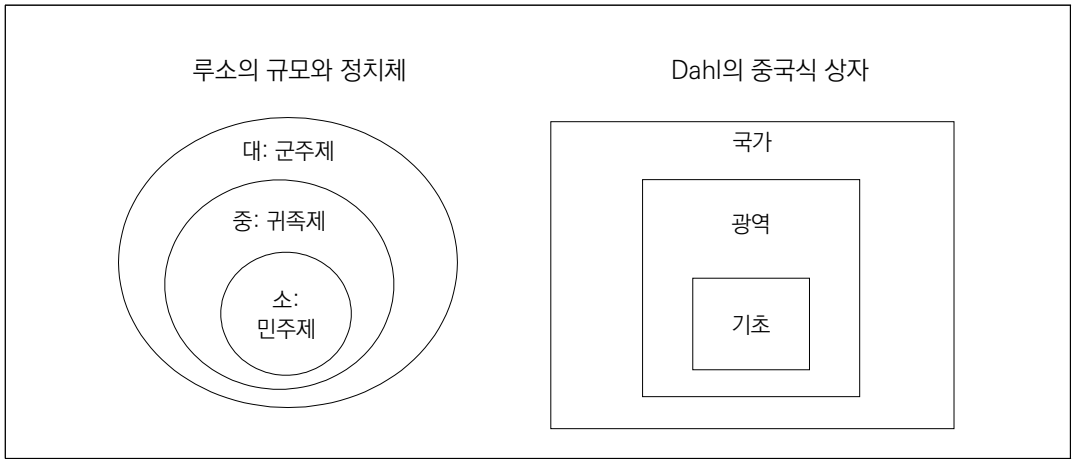
32) 플라톤(Plato)은, 민주주의의 지지자가 아니지만, 시민들이 서로 알고 서로 친밀해질 수 있을 정도의 작은 규모가 바람직함을 역설하였다. 그는 적정 시민(가구의 장)의 숫자를 5,040명으로 계산하기도 하였다. 아리스토텔레스(Aristotle)는, 플라톤 같이 숫자를 제시하지는 않았지만, 적정 시민의 숫자가 너무

한다'라고 규정하고 있다. 이러한 인식은 지방자치단위가 주민들의 의견을 잘 수렴할 수 있어야 한다는 것에서 출발한다.

실제 프랑스나 남유럽의 나라같이 전통적인 자치단위를 고수하고 있는 나라의 자치단위 규모는 매우 작다. 반면 근래 구역 통합이 상당히 이루어진 북유럽이나 일본의 경우 중간 규모이며, 통합이나 단층제 개혁이 대대적으로 이루어진 영국이나 우리나라의 경우 매우 규모가 크다.

앞에서 본 바와 같이 루소는 정치체의 규모에 따라 대규모는 군주제가, 중규모는 귀족제가, 소규모는 민주제가 각각 적합하다고 하였다. 이런 구분은 Dahl(1967)의 중국식 상자(Chinese boxes)에서 국가-광역정부-기초정부의 구조와 대비된다. 〈그림 3〉에서 보면 루소의 민주제에 해당하는 단위가 기초이다.

〈그림 3〉 규모에 따른 정치체



출처: 필자가 구성

2) 복잡하지 않은 사안: 자치사무

루소는 일반의사가 쉽게 형성될 수 있기 위한 조건으로 도덕률에서 사람들의 행동의 룰이 간단하여 공공문제에서 복잡성과 논쟁이 없음을 들고 있다. 공공문제에서 복잡성과 논쟁이 없는 사안은 지방적 사안이다. 티부는 지방의 문제로 주거와 관련된 서비스 즉 청소, 위생, 치안, 교육 등이다. 밀도 국가 기능과 지방정부 기능을 구분하면서 지방의 사안(matters of local concerns)으로 도로포장, 청소, 가로등 등 간단한 사안을 그 예로 들고 있다(Mill 1861: ch. 15: 8). 공공문제에 대해 다양한 선호를 가진 사람을 모두 만족시키는 합의가 어렵다는 것이 애로우(Arrow)의 불가능성의 정리이다. 하지만 이런 간단한 사안의 경우 애로우의 우려가 사라질 수도 있다는 점에서 지방자치의 장점이 있다. 지방적 사안이 간단한 사안이라는데 의의가 없다.

작아 도시국가가 자립할 수 없는 규모와 너무 많아 시민들이 서로의 성격을 알 수 없는 규모 간의 중간에 있다고 보았다. 그는 또 모든 시민들이 한자리에 모여 연사의 연설을 육성으로 들을 수 있는 규모로도 보았다(Dahl and Tufte 1973: 4-5).

3) 작은 정부와 직접 민주정: 정부형태

루소는 민주제가 성공하기 위한 세 번째 조건으로 지위나 재산에서 대등함과 부패를 이끄는 요인으로서 사치가 적음을 들고 있다. 티부도 권위와 계층을 대표하는 단일 대도시정부보다 다중심적 체제인 다수의 작은 정부가 보다 효율적이고 민주적이라 주장한다. 이와 관련한 루소의 주장을 보면 다음과 같다.

> 모든 인민들이 직접 공공의 일을 자기들의 힘으로 하는 민주제에서는 많은 공직자가 필요하지 않다. 반면 군주제에서는 공무처리를 위한 군주와 인민들 간의 간격을 메우기 위해 많은 공직자가 필요하다..... 정부와 인민들 간의 거리가 멀면 멀수록 조세부담이 더 커진다. 민주제에서는 그 부담이 가장 적고, 귀족제가 그 다음이며, 군주제에서는 그 부담이 가장 높다.... 자유국가에서는 모든 재원이 공공의 이익을 위해 사용되지만 귀족제나 군주제에서는 재원의 사용을 두고 인민과 귀족, 군주들 간에 대립한다. 귀족제나 군주제에서는 인민의 행복 추구보다 그들의 지배권을 강화에 몰두하므로 인민들은 처량하게 될 수밖에 없다(Rousseau 1762: 37~41).

나아가 루소는 대표민주제를 일종의 귀족제라 여기며 '영국민은 그들이 자유롭다고 생각할지 모르지만 이것은 착각이라 한다. 그들은 의회 의원들을 선출하는 기간 중에만 자유를 가질 뿐 의원들이 선출된 후에는 다시 노예로 되는, 아무 것도 아닌 존재로 전락한다. 잠깐 동안의 자유를 향유하는 것이 자유를 잃게 만든다'(ibid 49)라고 한다. 이런 주장은 120여년 뒤에 밀이 뉴잉글랜드 지방의 모든 주민이 공공문제에 참여하는 주민회의(people assembly)제를 '원시적인 정부형태'라고 한 것(Mill 1861: ch. 15: 1~2)과 대비된다.[33]

오늘날 지방정부의 기능이 크게 확대되고 복잡해 졌지만 아직도 주민총회형, 의회제, 위원회제, 시회-지배인형, 약시장제 등 작은 정부형태가 많이 남아 있으며 공직 담당이 시민의 의무로 여겨져 명예직인 경우가 상당하다.

4) 애향심: 참여

루소는 '사람들이 공동체의 결정에 직접 참여하지 않고 수동적으로 금전적 부담만 하려한다면 공익은 더 이상 시민의 관심의 대상이라 할 수 없다. 이런 게으름과 금전은 대리인에 의해 공동체가 운영되게 되어 공동체는 결국 파멸의 길로 가게 될 것이다'(Rousseau 1762: 49)라고 한다. 루소가 참여에 대해 매우 강한 어조로 말하고 있는 것은 일반의사로 운영되는 사회는 공공정신이 투철한 시민들로 구성된 곳이기 때문이다. 반면 티부 모형에서도 주민은 지방정부의 서비스와 지방세에 대한 완전한 정보를 갖고 그 지역을 찾아가는 것에는 애향심과 참여의 의미를 내포하고

33) 밀은 '*Representative Government*'에서 이상적인 정치체의 형태는 사회가 위급한 때에 모든 사람이 참여할 수 있는 정치체라고 하고 있다. 그리고 작은 마을 규모를 넘어설 경우 모든 사람들이 참여할 수 없다는 사실을 감안하여 이상적인 정치체는 대의제가 될 수밖에 없다고 한다고 한다. 이런 견해가 국민국가 형성과 더불어 보편적인 견해가 되었다(Dahl and Tufte 1973: 12).

있다.

루소는 고대 아테나나 스파르타, 그리고 로마의 시민(citizen)의 개념을 부활시켰다.[34] 여기서 시민들은 공공정신에 투철한 사람으로서 '모든 사람이 한 사람을 위하고 또, 한 사람이 모든 사람을 위하는' 사회의 구성원이다. 또, 이 사회에서 시민들은 '사회가 개인을 위해 무엇을 할 것인가 하는 문제보다 개인이 사회를 위해 무엇을 할 것인가'를 생각하는 사람이다. 이런 애향심이 오늘날에도 지방자치의 성공 여부를 좌우하는 것이라는데 이의를 제기하는 사람은 없을 것이다.

5) 지역간 협력: 지방정부간 관계

루소나 티부 모두 많은 작은 정치 공동체가 병존하는 것을 전제로 하고 있다. 그리고 이들 모두 작은 지역을 하나의 단위로 통합하는 것에 대해 반대한다. 루소는 만약 작은 지역이 자기를 방어할 충분한 능력을 갖추지 못했을 때는, 고대 그리스의 도시들이 연대해 페르시아에 대항하였듯이 혹은, 네덜란드와 스위스가 연대해 오스트리아에 대항한 것 같이, 다른 도시와 연대하는 것을 주장한다(ibid: 48). 티부는 지방정부의 규모가 작은 공공서비스 생산의 비효율이 있을 경우 통합보다 공생산이나 아웃소싱의 방법을 찾는 것이 바람직하다고 본다. 이런 협력은 국가가 그 영토를 지방을 구역으로 나누었을 때부터 예견된 것으로 자치관련 법규정에 쉽게 발견된다.[35]

6) 정치 공동체의 선택

티부모형에서 정치공동체의 선택은 핵심이라 더 이상 설명의 필요성이 없다. 루소도 「에밀」의 마지막 장인 여행(travel)에서 정치공동체의 선택을 다루고 있다. 여기서 그는 모든 성인은 자기를 공동체에 맺어준 계약을 파기하고 공동체를 떠날 자유를 지닌다고 하고, 그가 계속 조국에 머무른다면 그것은 상속을 통하여 선조가 맺은 계약을 받아들임을 의미한다고 한다. 이런 선택을 위해서는 정부, 공공도덕, 모든 종류의 국가적 원리에 정통함을 필요로 함은 물론이고, 민주제, 귀족제, 군주제 등 여러 정부가 갖고 있는 장점과 단점, 그리고 개인의 권리와 의무를 모두 파악하는 것이 필요하다고 한다. 그리고 그 정부가 자신이 살아가기에 적합한지의 여부를 판단해야한다고 한다. 루소는 파리나 런던 같은 대도시와 농촌지역의 소도시를 비교하면서, 에밀에게 권고하기를, 부패하고 사악한 대도시보다 소도시와 농촌지역을 선택할 것을 권하고 있다.[36] 오늘날 지방정치 공동

---

34) 루소는 그 예로 아들을 전쟁에 보낸 어머니에 대한 이야기를 하고 있다. 하인이 황급히 전쟁의 소식을 전하면서 '다섯 아들이 모두 전사했다'고 울먹이자 어머니는 '내가 아들에 대해 물었느냐?, 전쟁에 대해 물었지' 라고 나무라면서 하인이 '전쟁에서 승리했다'고 하자 바로 신전으로 달려가 신에게 감사의 기도를 올렸다는 얘기이다.

35) 우리 지방자치법은 제8장 지방자치단체 상호관계에서 제147조에서 제165조까지 여러 협력 관련 조항을 두고 있다.

36) 이런 선택의 자유가 없는 곳에서는 일반의사는 전체의사가 되고, 개인이 이에 무조건 따라야한다고 하는 경우 전체주의로 해석될 수 있다. 하지만 루소는 개인이 공동체의 일반의사에 단순히 따르는 것이 아니라 어떤 공동체의 의사에 따를 것인가 하는 선택의 여지를 남겨 둠으로써 일반의사가 바로 전체주의

체의 선택은 거주이전의 자유가 보장되는 국가에서는 당연한 권리이다. 개인들이 자기가 살기에 가장 적합한 지역을 찾아는 가는 것은 이주에서 쉽게 발견된다.

3. 이념형의 한계

루소의 인민주권 원리에 기초한 정치 공동체 중 민주제가 가능한 곳이 작은 지방이라는 주장과 티부가 지방공공재가 효율적으로 배분될 수 있는 곳이 작은 정부라는 점을 포착하여 만든 이념형은 지방자치와 관련된 모든 요소를 포괄하고 있는가를 확인하기는 어렵다. 그렇지만 이들 모형에는 지방자치와 관련해 적어도 몇 가지 요소가 간과되고 있는데 그 이유를 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 루소나 티부의 모형에서는 지방자치의 전제가 되는 중앙-지방관계에 대한 개념이 들어있지 않다. 루소의 경우는 그가 살았던 시대인 18세기에 지방자치라는 개념이 형성되기 전이기 때문이라 할 수 있고, 티부의 경우는 지방의 완전한 자치권이 주어진 것을 전제로 하고 있기 때문이라 할 수 있다.

둘째, 공동체 간의 형평이라는 바람직한 가치가 완전히 무시되고 있다는 사실이다. 그 이유는 루소의 일반의사나 티부의 선호의 동질화가 모두 공동체 내의 문제에만 초점을 맞추고 있기 때문이라 할 수 있다.[37]

셋째, 지방재정의 문제도 간과되고 있다. 지방자치가 자기 돈으로 자기 살림을 사는 것이라면 문제 자체가 되지 않을 수 있다. 부유한 지방은 부자 살림을 가난한 지방은 가난한 살림을 살면 그만이기 때문이다. 하지만 오늘날 공공서비스의 국가적 최소한(national minimum) 충족이 규범인 사회에서 이를 충족하지 못하는 지방이 있다는 사실을 무시하는 모형은 적합성이 떨어진다고 할 수 있다.

이념형 모색에서 가장 중요한 것으로 모형에서 도출한 이념형의 요소들이 현실을 얼마나 잘 반영하고 있느냐 하는 것이다. 지방자치의 이념형 요소로서 작은 규모, 복잡하지 않은 사안, 직접민주정과 작은 정부, 시민정신, 지방간 협력과 경쟁, 지방정부 선택은 자치단위, 자치사무의 성격, 자치단체의 기관, 자치단체간의 관계 등에서 바람직한 모습을 제시하고 있다고 보여진다.[38]

V. 맺음말

개인의 자유와 평등을 이루어내는 이상적인 정치공동체를 모색한 루소와 지방공공재가 자동적

를 지향하는 것이 아니라는 것을 알 수 있다.

37) 특히 티부의 선호의 분류(sorting) 과정은 개인간의 차별화의 과정이고, 이런 차별화가 개인의 소득 수준에 따라 이루어지는 것을 감안하면 티부모형은 지방정부간의 격차를 미화하는 이론으로 간주될 수도 있다.

38) 하지만 지면 관계상 이들 모형의 적합성 여부에 대한 검토는 다른 곳에 미룰 수밖에 없다.

으로 효율적인 배분이 되는 정부를 모색한 티부의 주장을 모두 충족시킬 수 있는 곳이 지방정부라는 것을 보았다. 그리고 이들 모형을 중심으로 지방자치의 이념형 구성을 시도해 보았다. 이 이념형이 이상적인 자치체, 스위스의 게마인데나 뉴잉글랜드의 타운십의 특징적인 요소를 내포하고 있다고 판단된다. 하지만 우리 현실에서 이 이념형의 적실성 여부는 독자들이 판단할 것이다.

이런 이념형을 모색하는 이유는 현재 우리 지방자치의 현실과 결부되어 있다. 지방자치는 제헌헌법 이래 우리의 헌법적 가치이다. 하지만 1960년대에서 1980년대까지 지방자치는 심히 유린되었고, 1990년대의 지방자치 부활 이후에도 지방자치가 무엇인지에 대한 혼란이 심한 상황이다. 이런 견해의 차이나 의견의 대립은 지방자치가 무엇인가에 대한 사상적·이론적 기반이 취약함에 기인하는 바가 크다.[39]

현재 여러 지방에 지방분권협의회가 구성되어 활동 중이고 또, 분권형 헌법개정운동이 활발하게 전개되고 있다. 하지만 중앙정부는 지방행정체제 개편이라는 이름으로, 10여년 이상 추진했지만 아무런 성과를 거두지 못한, 지방자치단체 통합에 대한 미련을 버리지 못하고 있다. 이에 더하여 최근 중앙정부는 지방교부세의 인센티브나 패널티제 강화나 지방의 자체적인 복지사업에 대한 엄격한 통제로 지방자치의 목을 조이고 있다.

지방자치의 이념형 모색은 지방자치가 무엇인가에 대한 사상적·이론적 혼란을 줄이는데 기여할 것이고, 국가편의주의에 따라 지방자치권을 유린하려는 중앙집권 기득권 세력에 대한 일종의 경종이 될 것이다.[40]

참고문헌

김석태.(2016). 지방분권 사상과 한국의 지방자치.「지방정부연구」. 19(4): 1-24.

오재일.(2014).「지방자치론」. 도서출판 오래.

이승종 편.(2014).「지방자치의 쟁점」. 박영사.

ACIR.(1987). The Organization of Local Public Economies. *Advisory Commission on Intergovernmental Relations' Report* A-109 (Washington DC).

Chandler, James A.(2008). Liberal Justification for Local Government in Britan: The Triumph of Expediency over Ethics. *Political Studies.* 56: 355-373.

Dahl, Robert A.(1967). The City in the Future of Democracy. *The American Political Science Review.* 61(4): 953-970.

Dahl, Robert A. and Edward R. Tufte.(1973). *Size and Democracy.* CA: Stanford University Press.

39) 이승종 편(2014)에서는 우리나라의 지방자치 쟁점 41가지를 정리해 놓고 있다.

40) 김석태(2016)는 중앙집권 하에서 기득권자들의 지방자치에 대한 관념은 대체로 밀(J.S. Mill)의 '국가 편의주의(expediency)'에 근거하고 있다고 한다. 이들은 지방에 권한을 주는 것은 어디까지나 국가의 효율적 운영을 위한 것으로 국가의 필요에 따라 자치권을 제한할 수 있다는 입장이다.

Donahue, John D.(1997). Tiebout? Or Not Tiebout? The Market Metaphor and America's Devolution Debate. *Journal of Economic Perspectives.* 11(4): 73-81.

Fischel, William A.(2006). Footloose at Fifty: An Introduction to the Tiebout Anniversary Essays. in W. Fischel, ed. *The Tiebout Model at Fifty*. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy. 1-20.

Langrod, Georges.(1953). Local Government and Democracy. *Public Administration*. 31(1): 25-34.

McGinnis, Michael D. and Elinor Ostrom.(2012). Reflections on Vincent Ostrom, Public Administration, and Polycentricity. *Public Administration Review.* 72(1): 15-25.

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.

Norton, Alan.(1994). *International Handbook of Local and Regional Government: Comparative Analysis of Advanced Countries*. Edward Elgar Limited.

Oates, Wallace E.(1969). The effects of property taxes and local public spending on property values: An empirical study of tax capitalization on the Tiebout Hypothesis. *Journal of Political Economy*. 77: 957-971.

Oates, Wallace E.(2006). The Many Faces of the Tiebout Model. in W. Fischel, ed. *The Tiebout Model at Fifty*. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy. 21-45.

Olson, Mancur. (1969). The Principle of Fiscal Equivalence: The Division of Responsibilities among Different Levels of Government. *American Economic Review.* 479-487.

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.

Rousseau, Jean-Jacques.(1762). *Social Contract.* ebooks.adelaide.edu.au/r/rousseau/jean_jacques/ r864s/

Rousseau, Jean-Jacques.(1762). *Emile, or Education*. (oll.libertyfund.org/titles/2256).

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.

Tiebout, Charles. (1956). A Pure Theory of Local Expenditure. *Journal of Political Economy.* 64: 416-435.

Tocqueville, Alexis de.(1835). *Democracy in America*. A Penn State Electronic Classics Series Publication.(dl4a.org/uploads/pdf/Alexis-de-Tocqueville).

Whalen, Hugh.(1960). Ideology, Democracy, and the Foundations of Local Self-Government.

Canadian Journal of Economics and Political Science. 26(3): 377-395.
Wraight, Christopher D.(2008). *Rousseau's The Social Contract*. Cornwall: UK.
Zodrow, George R. ed.(1983), *Local provision of public services: the Tiebout model after twenty- five years.* New York: Academic Press.

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 "지방재정 통합과 국세의 지방 이양"(2014; 지방정부학회 학술상 수상 논문), "공동세를 재원으로 하는 수평적 재정조정: 국가-지방간의 동반자 관계를 위한 재정적 구상"(2015), "지방자치 사상과 한국의 지방자치"(2016) 등이 있다(stkim@knu.ac.kr).

〈논문접수일: 2016. 4. 11 / 심사개시일: 2016. 4. 19 / 심사완료일: 2016. 4. 27〉

Abstract

A Search for the Ideal Type of Local Self-Government: Base on the Rousseau and Tiebout Model

Kim, Surk-Tae

It is not easy to find out an ideal type of local self-government in the literatures even though we can easily find out well-run local governments such as Gemeinde in Swiss or township in New England. The fact implies that it is not easy to construct an ideal type of local autonomy based on real world practices. This paper intends to build an ideal type of local self-government based on two models of political community. The first one is Rousseau's General Will model which is derived from *Social Contract and Emile*. The second one is Tiebout's model of local public goods allocation. Both model have the following common ingredients: small area, homogeneous residents, direct democracy, small government, participation, cooperation, and competitions. This paper suggests the above seven traits as the characteristics of the ideal type of local self-government.

Key Words: Local Self-Government, Rousseau, Tiebout hypothesis, local government, decentralization