「지방정부연구」 제21권 제1호(2017 봄): 315-337

The Korean Journal of Local Government Studies, Vol.21 No.1 (2017 Spring)
http://dx.doi.org/10.20484/klog.21.1.13

알투지우스(J. Althusius)의 정치사상과 지방분권형 헌법개정

김 석 태

국문요약

알투지우스는 '연방주의의 아버지'나 보충성 원칙으로 비교적 최근에 알려진 인물이다. 그의 사상은 보댕이나 홉스 등 주류 정치사상가의 국가주의 논리에 밀려 400 여 년 간 빛을 보지 못하다가 20세기 후반에 와서야 새로이 조명을 받고 있기 때문이다. 그의 사회공동체, 사회적 연방주의, 지역대표성, 보충성, 그리고 주권 공유의 주장은 17세기 초보다 오늘날 개인주의에 근거한 중앙집권적 국가 시대에 더 요구되는 논리라고 할 수 있다. 이런 견지에서 이 논문은 그의 사상의 바탕이 되는 생애를 정리하고 통치구조에 대한 주장을 고찰한다. 이어 알투지우스의 사상을 동 시대의 보댕과 홉스의 국가주의 주장과 비교한 후 그의 통치구조에 대한 논리가 오늘날 우리 중앙집권의 문제를 근본적으로 해결하는데 적합한 주장임을 밝힌다. 그리고 우리가 당면한 지방분권형 헌법 개정과 관련하여 알투지우스의 주장이 시사하는 바를 헌법 개정안에 포함시키는 문제를 고찰한다.

주제어: 알투지우스, 연방주의, 보충성 원칙, 다층 거버넌스, 헌법개정

Ⅰ. 머리말

지방분권운동에 이어 지방분권형 헌법으로의 개정 요구 목소리가 높아지고 있다. 1987년 이후 30년 만에 구성된 국회 헌법개정특별위원회에서는 3대 과제 중 하나로 지방분권을 그 과제로 채택하였다.[1] 뿐만 아니라 근래 여야 정치권에서는 2018년 6월 지방선거 때 지방분권형 개헌에 대한 국민투표를 기정사실화 하고 있다. 하지만 '국가와 국민'만이 절대적 존재이라는 현행 헌법의 틀에 막혀 지방의 독자적 권한을 대폭적으로 확대하는 것이 쉽지 않다. 우리의 통치구조가 대부분 서구 국가와 마찬가지로 보댕(J. Bodin)이나 홉스(T. Hobbes)의 논리에 따라 만들어져 있어 국가와 개인 사이에 있는 지방자치단체와 같은 중간 단위의 독자적 권리를 인정하지 않기 때문이다.

보댕의 주권론을 비판하면서 지역의 독자적 권리를 주장한 사람이 바로 알투지우스(J. Althusius)이다. 그는 독자적인 권한을 가진 작은 사회 단위들이 모여 큰 단위인 국가가 만들어졌을 뿐만 아

1) 다른 2개 과제는 정부형태와 기본권이다. 이 특위는 국회의원 36인으로 구성되어 있으며, 2017년 6월 30일까지 운영될 예정이다.

니라 큰 단위의 권한은 작은 단위로부터 나온다고 하였다. 그리고 그는 실제 엠덴(Emden)이라는 독일의 작은 도시의 정치지도자로서 지방의 독립과 자치를 수호하는데 선봉에 섰다.

알투지우스의 정치사상은 보댕이나 홉스 등의 국가주의 논리에 밀려 400여 년 간 빛을 보지 못하였다. 하지만 20세기 후반에 와서 새로운 통치구조의 논리로 조명을 받고 있다. 그의 보충성 원칙은 EU(European Union) 창설의 논리적 기초가 되었을 뿐만 아니라 지방분권주의자의 최고의 논리가 되고 있다. 그가 주창한 연방주의는 오늘날 다층 거버넌스(multi-level governance) 이론으로 발전하고 있다. 따라서 그의 논리는 중앙집권화가 시작되던 근세 초기보다 과도한 중앙집권화가 이루어진 오늘날에 더 적합한 이론이라 할 수 있다.

알투지우스의 라틴어로된 *Politica methodice digesta* (정치학의 체계적 분석 1603; 1610; 1614: 이하 폴리티카)는 19세기 후반부터 독일어로 일부 번역되기 시작하였고 1960년대에는 영어 번역본으로 Carney(1964)가 출간되었다. 연방주의나 보충성과 관련하여 Endo(1994), Follesdal(1998), Benoist(1999) 등의 많은 논문에서 알투지우스가 재조명되고 있다. 하지만 알투지우스에 대한 본격적인 영미권 연구로서 단행본은 Hueglin(1999)이 유일하다.[2] 우리나라의 경우 보충성과 관련하여 김영일(2002), 김영일(2004), 김석태(2006), 그리고 김석태(2016 a)에서 알투지우스가 언급되고 있는 정도이다.

이 논문은 기존의 연방주의나 보충성 원칙과 연관하여 알투지우스를 조명하는 수준을 넘어서 그의 생애와 「폴리티카」의 주요 내용을 정리한 후 보댕 및 홉스 주장과의 차이를 살펴본다. 그리고 국가주의 논리에 근거해 만들어진 우리 헌법의 지방자치 관련 조항의 개정 및 보완 방향을 알투지우스의 주장에 비추어 논의한다.[3]

알투지우스의 주장의 핵심인 공동체, 사회적 연방주의, 지역대표성, 보충성, 그리고 주권 공유의 5가지에 따른 헌법 개정 포인트는 기존의 다양한 소스에서 제기하는 주요한 개정 포인트를 대부분 포함하고 있다는 점에서 현재 제기되고 있는 주장에 힘을 실어준다.[4] 나아가 여기서의 논의는 이들 포인트의 이론적 근거를 제시함으로써 지방분권화 논의의 수준을 높이고 헌법개정의 필요성을 부각시킬 것이다.[5]

이 논문의 구성은 다음과 같다. 제Ⅱ장에서 알투지우스의 생애와 「폴리티카」의 주요 내용을 정리한다. 제Ⅲ장에서는 알티지우스의 주장을 보댕과 홉스 등 국가주의자와 논리와 비교한 후 그의 주장의 망각과 부활을 살펴본다. 제Ⅳ장에서는 알투지우스의 지방주의 논리가 우리의 지방분권형 헌법 개정에 시사하는 바를 고찰한 후 제Ⅴ장에서는 이 논문을 마무리 한다.

---

2) Hueglin은 독일에서 대학을 다녔고, 이 책에서 많은 독일 문헌을 참고하고 있다.

3) 정치학과 법학과의 관련에 대해 알투지우스는 「폴리티카」 초판 서문에서 '정치학이 끝나는 점에서 법학이 시작된다'라고 한다.

4) 하혜영(2017)은 기존의 개정 포인트를 상당 부분 정리하고 있다.

5) 이 논문에서는 더 이상 기존의 헌법 개정 포인트에 대한 논의나 평가는 하지 않는다.

Ⅱ. 알투지우스의 생애와 「폴리티카」

1. 생애

알투지우스(Johannes Althusius: 1557~1638)는 중세 말기와 근세 초기의 사람으로 그가 살았던 지역은 독일의 북서부 지역으로 당시 신성로마제국(Holy Roman Empire)에 속해 있었다. 신성로마제국은 영토뿐만 아니라 종교적으로 분할되어 신구교 간의 갈등이 심하였을 뿐만 아니라 정치적·종교적 자유를 쟁취하기 위한 군주제에 대한 저항 운동이 일어나고 있었다. 황제는 형식적으로 군림하고 있었지만 실질적인 권력은 영주나 헌장(chapter)을 부여받은 자유도시에 있었다.[6]

알투지우스는 1557년 베스트팔라아(Westphalia) 주에 있는 작은 마을(Diedenhausen)에서 태어났다. 당시 이곳의 공작(Wittgenstein-Berleburg 카운티)은 칼뱅교 전파에 주도적인 역할을 한 인물이다. 알투지우스는 농민의 아들이라는 주장도 있고 이 공작의 서자라는 설도 있다. 그가 당시에서는 보기 드물게 좋은 교육을 받았고 또 젊은 시절부터 명사와 교류가 있었다는 사실에서 후자에 무게가 실리기도 한다.

알투지우스는 1581년에 쾰른(Köln)대학에서 여러 학문 분야의 기초를 정립한 고대 그리스의 아리스토텔레스(Aristotle)를 공부하였고 이때의 학습이 그의 정치사상의 기초가 되었다.[7] 그 후 그는 스위스에서 가장 오래된 명문인 바젤(Basel)대학(1460년 설립)에서 공부하였고 또 박사학위를 받았다. 바젤대학 재학 당시 그는 저명한 칼뱅교 신학자의 집에서 거주하면서 신학을 공부하였고 제네바(Geneva)에 가서 로마법을 공부하기도 하였다. 1586년에는 민법과 교회법의 연구로 법학박사 학위를 받았고, 학위를 받은 해에 그는 로마법에 대한 저작을 내 놓았다.

박사학위를 취득한 해에 곧바로 나소(Nasssau) 공작에 의해 신설된 칼뱅교 대학인 헤르본(Herborn) 아카데미의 법학 강사로 초빙되었다. 언약신학(federal theology)의 본거지인 이곳에서 그는 매우 인기가 있는 강사로서 각국의 학생들을 불러 모았다. 1594년에는 교수로 승진하였으며 1595년에는 공작의 자문위원이 되었다. 그리고 하이델베르그(Heidelberg) 대학에서 신학을 몇 달 공부한 후에는 1597년에는 이곳의 학장(rector)이 되었다.[8] 그는 교수직 외에 지방법원의 변호사로 활동하면서 지방귀족이나 관리의 간섭으로부터 대학의 자유를 지키려 하였다. 이런 과정에서 그는 교회 문제와 정치 문제를 구분하지 않는 대학과 마찰을 빚게 되고 마침내에는 대학을 떠나게 된다. 이때의 부당한 권력에 저항하는 그의 모습은 평생 지속되었다.

대학 시절의 알투지우스의 가장 큰 학문적 성과는 「폴리티카」의 출간이다. 이 책은 출간 당시부터 큰 주목을 받았다. 책 출간 다음 해에 그는 엠덴(Emden)시로부터 신딕(syndic: 법률 고문)으로 초청된다. 그의 제자 중의 한 사람이 엠덴의 지도자의 아들로서 「폴리티카」를 그 도시에 널리 알렸고

6) 국민국가가 형성될 당시 프랑스의 계몽철학자 볼테르(Voltaire)는 신성로마 제국은 '신성하지도, 로마인의 것도, 또 제국도 아니었다'라고 꼬집고 있다.

7) 고대 그리스의 여러 사상가들의 저작들은 13세기 아랍인들의 번역에 의해 중세 유럽에 전해진 것이다.

8) 1988년에는 알투지우스 서거 350주년을 기념하는 세미나가 독일의 소도시인 헤르본에서 열렸다.

또, 그의 법학자로서의 명성과 신학적·정치적 주장이 엠덴의 시대적 요구에 맞았기 때문이다.

엠덴은 독일 북서쪽 변방에 위치한 동 프리시아(East Frisia) 주의 항구도시로 다른 지역에 비해 정치적·경제적 발전이 늦었던 곳이다. 하지만 16세기 중반부터 북해 무역의 중심지로 부상하면서 부유한 도시가 되었다. 화란(Dutch)과 인접해 있을 뿐만 아니라 영국과도 멀지 않은 곳으로 영국과 스페인 간의 전쟁 당시에는 영국 상인들은 그들의 군사적 거점을 화란에서 이곳으로 옮긴 곳이다. 또 화란의 병영부대가 이곳에 주둔하기도 하였다. 하지만 동 프리시아 주 대부분은 농업 중심 지역으로서 루터파 교도가 지배하고 있었다.

독일에서는 처음으로 1526년부터 칼뱅교 도시가 된 엠덴은 칼뱅주의자의 도시로 '북쪽의 제네바(Geneva)'로 불리었고, 화란 개신교의 모교라 불릴 정도로 개신교 신앙의 중심지였다. 이런 엠덴은 루터파 교도가 대부분인 가난한 동 프리시아 주와 마찰이 많았다. 특히 주의 부유한 상공업자에 대한 조세 부과를 두고 엠덴은 많은 저항을 하였다. 이런 저항은 1595년에 시작된 엠덴 혁명(Emden Revolution)[9] 이후 더욱 심해졌다. 엠덴시가 추구하던 것은 당시 신성로마제국에 존재하던 50여개 자유도시에[10] 상당하는 독자적인 권한을 갖는 것이었다.

알투지우스는 엠덴의 지도자로서 「폴리티카」의 상하 계층 간의 계약의 논리에 따라 주로부터의 도시의 독립을 지키기 위해 노력하였다. 이런 노력 중 주목할 만한 것은 그가 세금의 문제로 1618년에 엠덴을 방문한 주의 공작을 계약위반을 이유로 시의회가 가택에 연금하도록 주도한 것이다. 그리고 그는 자연법과 세속법의 논리를 동원하여 시의회의 행위는 공작의 불법행위로 시의 권한이 침해된 것에 대한 정당방위라고 변호하였다(Maselnik 2009). 이 사건은 마침내에는 영국왕의 중재로 해결되게 되는데, 그 후 그는 도시의 영웅으로 대접받았다.

알투지우스는 엠덴에 온 후 10년 만에 시의 최고위 관리가 되었다. 하지만 그의 학문적 노력은 멈추지 않아, 책 서문에서 밝히고 있듯이 자투리 시간을 내어 「폴리티카」의 2판을 1610년에 화란의 2개 도시에서, 3판을 1614년에 헤브론에서 출간하였다. 제3판에는 주의 행정에 대한 장과 독재자에 대한 저항권을 정당화하는 장이 추가되었는데 이는 1609년에 화란이 스페인으로부터 독립된 것을 정당화하는 논리를 담은 것이다. 1617년에는 성서법, 교회법, 관습법을 망라한 거작 정의론(Theory of Justice: Decaeologica....)을 헤르본에서 출간하였다. 이로써 그는 1601년에 출간한 윤리학 책(Civil Interaction)과 더불어 윤리학, 정치학, 법학의 3대 분야의 대작을 완성하였다.

알투지우스는 몇 개 대학으로부터 좋은 조건으로 초빙 제의를 받았으나 거절하였다. 그리고 1638년 81세의 나이로 생을 마감할 때까지 34년간 고위관리로서, 또 17년간 장로로서 엠덴의 정치와 종교의 두 분야를 동시에 이끌면서 작은 도시였던 엠덴의 독립과 자치를 지켰다. 그는 제네바의 정치적·종교적 지도자로 신정(神政)을 하였던 칼뱅에 비유되곤 한다. 칼뱅이 엄격한 개신교 윤리의 도시를 건설하였다면 알투지우스는 절대 권력에 대항하여 엠덴의 자유를 수호하고자 하였다.

---

9) 엠덴의 자치권을 확보하기 위한 혁명으로 당시 에드자드 2세(Edzard II)의 수차례에 걸친 세금인상과 시의원 임명에 항거해 일어난 것이다. 그 결과 엠덴은 자유도시에 준하는 자치권을 얻었다.

10) 자유도시는 황제 직속의 도시로서 광범한 자치권을 가지고 있었다. 황제는 당시 명목적인 권한만을 가지고 있었다.

알투지우스의 이론은 당시 엠덴 인근 지역에서 인기가 있어 1654년 「폴리티카」의 제5판이 헤브론에서 간행되기도 하였다. 하지만 유럽의 중심이 아니라 독일의 변방 지역에서 나온 그의 저술은 한계가 있었다. 또 절대국가로 가던 시대의 흐름과도 맞지 않았다. 그의 저술은 젊은이의 정신을 오염시키는 반국가주의 책으로 낙인 되어 당시 권력자들에 의해 불 태워졌다. 그리고 보댕이나 홉스 등의 절대주의 국가이론에 밀려 400여년 이상 빛을 보지 못하게 된다. 그가 세상에 다시 알려지기 시작한 것은 19세기 후반 이후부터이다.

2. 「폴리티카」의 주요 내용

1) 「폴리티카」의 배경

중세를 마감하고 르네상스 시대로 넘어 오면서 학문적으로 새로운 정치질서를 모색하려는 사람들이 나타났다. 마키아벨리나 보댕이 대표적인 사람들이다. 마키아벨리는 「군주론」에서 현실정치에서의 군주의 절대적 권력의 필요성을 역설하였다. 보댕은 당시의 영토적으로나 종교적 갈등과 혼란을 중앙집권적 체제로 극복하고자 군주주권론을 주장하였다.

보댕의 절대주의 국가체제를 비판하면서 그와는 완전히 다른 체제로 당시 혼란을 극복하고자 한 사람이 알투지우스이다. 그는 「폴리티카」에서 정치질서를 공생체(symbiosis)의 문제로 보고 공생체간의 합의와 계약, 상호 연대를 새로운 정치 질서로 제시하였다. 알투지우스에게 정치 사상적으로 큰 영향을 미친 것은 아리스토텔레스의 정치이론, 독일의 전통적인 공동체주의, 그리고 칼뱅교의 언약이론 3가지이다(Hueglin 1999: 56). 이를 차례로 살펴본다.

아리스토텔레스는 가족, 마을, 도시의 현상을 생물학적 시각으로 정치 이론을 정립하였다.[11] 그는 인간은 고립되어 혼자서는 살 수 없는 사회적 동물이라 보고 사회를 가족과 작은 하위단위에서부터 도시국가와 같은 큰 상위단위로 구성된 유기체로 보았다. 그리고 이들 단위간의 관계는 상호 호혜적인 것으로 보고 최고 단위인 폴리스(Polis)의 이상적인 질서를 모색하였다. 그는 사람은 어떤 동물보다 '정치적'이라고 하면서 '지배를 하고 또 지배를 받는 것'이 시민의 의무라고 하였다.[12] 알투지우스는 '아리스토텔레스는 사람은 본성적으로 사회생활과 상호 공유하는 존재라는 것을 가르치고 있다'(Ⅰ: §32)[13]라고 하면서 고립해서 생활하는 수도사나 은둔자는 정상적인 사회생활을 하지 않는 존재로 기술하고 있다.

둘째, 알투지우스는 신성로마제국의 사회구조가 지역의 독립을 지키는데 이상적인 것으로 보았다. 신성로마제국은 300여개의 반독립적인 지역으로 나누어져 있었고, 길드, 대학, 교회 등의 조직

11) 이는 그의 스승인 플라톤의 형이상학적 것과 비교된다. 라파엘(Raffaello)의 아카데미 학당 그림에서 플라톤의 손가락은 하늘을, 아리스토텔레스의 손가락은 땅을 향해 가르고 있는 것은 양자의 성격을 잘 나타내는 것이다.

12) 당시 아테네 시에서 시민은 전체 인구의 15% 정도라 한다. 아리스토텔레스도 마케도니아 국적의 외국인으로서 시민이 아니었다.

13) 'Ⅰ: §32'라는 표기는 제1장 32번 째 문장 내지 문단의 구분 표시이다.

은 국가로부터 독립적인 지위를 가지고 있었다. 제국의 황제 등 고위 지도자가 교회영지, 세속영지, 그리고 자유도시의 대표로 구성되는 제국회의(Imperial Diet)에서 선출되기도 하였다.

셋째, 알투지우스는 칼뱅 교도로서 칼뱅교의 정치이론을 그대로 받아 들였다. 프랑스 개신교인 위그노(Huguenots) 신도 박해 사건을 겪으면서 제네바에 본거지를 둔 칼뱅은 가톨릭 군주의 정치적 박해에 대한 항거의 논리를 발전 시켰다. 구약성서의 하느님과 언약(covenant)의 개념을 군주와 국민간의 관계로 가져와 언약을 어긴 권력자에 대해 저항은 당연하다는 주장이다. 젊은 시절 당시 개신교 화란 지역이 가톨릭 스페인의 지배로부터 독립한 것을 보면서 그는 부당한 권력에 저항을 당연한 것으로 주장하였다.[14]

그 결과 알투지우스의 이론은 공동체 주의, 반절대주의, 그리고 반중앙집권주의의 성격을 지니고 있다. 그는 '통치자의 권한이 작을수록 헌정체제는 안정된다'라고 「폴리티카」에서 적고 있다. 그리고 통치자의 부당한 행위에 대한 저항권도 명시하고 있다(Heuglin 1999: 143).

2) 「폴리티카」 저술의 목적

「폴리티카」는 알투지우스가 생각하는 바람직한 정치질서를 신학, 법학, 철학의 이론과 성서와 세속의 사례를 모아 정리한 책이다. 여기서 그는 구약 성경과 아리스토텔레스, 아퀴나스(T. Aquinas), 보댕 등의 고전 문헌 150여권의 내용을 인용하고 또 비판하고 있다. 특히 그는 보댕의 주권론에 대해 신랄한 비판을 하고 있다. 그는 이 책이 정치학에 입문하는 학생들을 위한 것이라고 서문에서 밝히고 있다.[15]

알투지우스는 정치학을 사회생활에 필요한 체제를 설계하고 발전시키며 유지하기 위한 공생체를 위한 학문으로 보았다.[16] 「폴리티카」의 전반부 목차는 가족-사회적 모임-도시-주-국가의 순으로 구성되어 있다. 작은 단위부터 큰 단위의 순으로 사회단위를 기술하면서 이들 간의 관계를 다층 거버넌스 체제 논리로 설명하고 있다. 그리고 후반은 이런 체제에서 그가 정치학의 기본이라 생각하는 사물, 서비스, 권리의 소통과 배분 문제를 다루면서 정치 지도자의 덕목으로서 신중함과 행정의 기술에 대해 서술하고 있다. 그는 공생체의 학문으로서 정치학의 필요성을 「폴리티카」 초판 서문에서 다음과 같이 기술하고 있다.

> 이제 정치학자들은 주권의 근원이 어디인지에 대해 적절히 가르쳐야 하며, 국가 구성요소에 있어 기본이 무엇인지에 대해 탐구하고 또 제시할 수 있어야 한다. 반면 법률가는 주권에서 연유하는 구체적인 권리와 국민과 군주 간의 계약을 적절히 다루어야 한다(제1판 서문).

---

14) 화란의 반란은 종교의 자유의 추구와 더불어 당시 부유한 상공업자들에 대한 과도한 세금으로부터 벗어나고자 한 것이다. 분리 독립운동은 1572년에 정점에 이르렀다.

15) 후세 학자들은 「폴리티카」를 두고 정치학을 하나의 독자적이고 체계적인 학문으로 정립한 것으로 평가하고 있다.

16) 공생체는 질서유지를 위한 계층적 구조와 상호 호혜적 의존성의 구조로 이루어져 있다고 한다. 질서유지의 예는 여왕벌과 일벌과의 관계로, 호혜적인 구조는 악어와 악어새의 관계를 예들 든다.

그리고 그는 공생체의 학문인 정치학의 문제로서 주권문제와 더불어 모세(Mose)의 십계명에서의 윤리와 법을 내세우고 있다.

> 나는 무엇보다 정치학자들이 침묵하고 있는 십계명과 주권을 여기에 포함시키고 있다. ... 십계명 판의 첫째 판의 신심(信心)과 둘째 판의 정의가 없다면 인간사는 어떻게 될 것인가? 국가에서 인간생활에 필요한 (작은 공생체 간의) 교감과 소통이 없다면 어떻게 될 것인가. 이런 계율과 자선이 여러 좋은 일이 성사되도록 한다(제1판 서문).

「폴리티카」의 본문 첫 페이지는 다음과 같이 시작하고 있다.

> 정치학은 사회생활을 설계하고, 발전시키며, 유지하기 위한 목적으로 만들어지는 모임의 기술에 대한 것으로 공생학(symbiotics)으로 불린다. 정치학의 주제는 모임으로 각각의 공생원(symbiotes)은, 명시적으로나 묵시적 합의로, 사회생활의 조화로운 영위를 위하여 유용하고 필요한 상호 소통을 한다(Ⅰ: §1-2).

> 공생하는 사람들의 정치적 목적은 신성하고, 정의로우며, 안락하고, 행복한 공생체를 만드는 것으로 필요한 것이나 유용한 것이 부족하지 않는 생활이다. 사실인 것은, 이 세상의 삶에서 어떤 사람도 자족적일 수 없으며 또한, 자연에 의해 충분한 것이 주어지지 않는다.(Ⅰ: §3).

이는 아리스토텔레스가 「정치학」에서 시민들의 연대에 의해 자연적으로 만들어진 것이 폴리스이고, 폴리스의 목적이 시민의 행복을 추구하는데 있다고 한 주장과 유사한 서술이다.

3. 「폴리티카」의 주요 내용

알투지우스의 사상에 대한 소개는 통상 연방주의와 보충성의 원칙을 중심으로 하고 있다. 하지만 Hueglin(1999)는 「폴리티카」의 내용을 정치공동체, 사회적 연방주의, 지역대표성, 보충성, 그리고 주권 공유의 5가지 요소로 나누어 보다 자세히 설명하고 있다(85-191). 아래에서는 이들을 간단히 살펴본다.

1) 정치공동체(consociation)[17]

알투지우스는 사회를 공생적 단위 간의 계층적 질서로 보았다. 그는 공생적 단위를 구분하여 사적인 것과 공적인 것으로 나눈다. 전자는 개인 상호간의 이익을 위해 상호 언약을 통해 만든 것이다. 이들은 가족과 민간모임(collegium)으로서 협회, 길드, 교회 등의 기능적(functional) 모임이다.

17) 옥스포드 사전의 'consociation'의 정의는 '권한 공유의 근거해 상호 적대적인 사회 집단들이 협력해 만든 정치체제'이다. 오늘날에는 다양한 정당, 언론, 직능단체, 시민단체 등이 그 구성원이라 할 수 있다.

그리고 후자에는 도시, 주, 국가 등으로 지역적(territorial) 모임이다. 도시는 자유시, 일반시, 혼합시, 대도시(metropolitan)로 구분되며, 주는 그 영역 안에 마을, 타운, 도시, 요새 등을 포함한다. 그리고 국가는 이 모두를 포괄하는 전체적 모임으로 설명한다. 지역적 모임은 상호이익을 위한 정치공동체라는 의미에서 코먼웰스(commonwealth)라고 부르고 있다.[18)]

알투지우스는 '시민들 간의 합의와 동의가 정치적 모임의 원인'(I : §29)이라고 하면서 이런 단위 모두를 독자적인 권리를 가진 단위로 본다. 그는 길드나 대학은 동업자나 구성원 간에 협의에 의해 만들어진 것으로 그 자체적으로 정당성이 있는 것이지 상위 단위의 인정으로 정당성이 있는 것이 아니라 한다. 기능적 모임뿐만 아니라 지역적 모임인 도시의 경우도 마찬가지이다(Heuglin 1999: 63-66).

알투지우스는 사회단위간의 질서와 조화를 중시하였다. 특히 지배자와 피지배자간의 사회적 화합을 강조하였다. 그는 '지배자와 피지배자 상호간 조화가 사라지면 더 이상 지배자-피지배간의 관계가 아니라 한다. 이런 조화가 없는 상태는 신(God)이 분노한 것의 상징'이라고 하였으며 이들 간의 조화의 관계를 다음과 같이 설명하였다.

> 힘을 가지고 태어난 자는 약한 자를 다스릴 때 신중해야 하는 반면, 약한 자로 태어난 자는 스스로 복종해야 한다. 본성적으로 약한 여자는 본성적으로 강한 남자에게 복종해야 한다. 남자는 정신이 신체와 마음과 욕정을 다스리도록 해야 한다. 파멸의 길로 가지 않기 위해서는 남자의 자부심이나 고양된 정신이 이성이나 법의 고삐를 벗어나지 않도록 해야 한다(I : §38-39).

알투지우스는 약육강식의 사회에서 질서와 조화를 강조한 것이다. 강자는 지배하고 약자는 스스로 복종해야 한다고 한다. 하지만 그들의 힘을 자제하고 약자를 보호함으로써 사회적 안녕과 조화를 달성하고자 한다. 그리고 강자들이 이런 의무를 이행하지 않을 때 저항의 권리를 뒷부분에서 서술하고 있다.

2) 사회적 연방주의

알투지우스는 흔히 연방주의의 아버지라 불린다. 고대 그리스에서는 도시 국가를 넘어서는 국가 체제에 대한 관심은 희박하였다. 광대한 영토를 지배하던 로마제국의 경우 중앙집권적 국가체제의 논리에 집착하였다. 중세의 경우 소규모 지역으로 나누어져 전체적 질서에 대한 관심이 없었다. 이런 가운데 보댕의 절대적 국가주권론이 등장하게 된다. 알투지우스는 보댕의 영토 내에서 단일 국가 주권 논리에 대항하여 다층 거버넌스의 논리를 전개하였고 이것이 최초의 연방주의 논리로 간주되고 있다.

알투지우스는 가족, 길드, 교회의 기능적 모임과 도시, 주, 국가의 지역적 모임이 계층적 체계를 이루고 있다고 한다. 그리고 각자의 독자적 권리를 가진 모임은 계층적 체제 안에서 공생체로 이

18) 코먼웰스(commonwealth)라는 용어는 15세기경부터 사용된 것으로 주, 국가, 국제단체 등에 사용된다.

들 간의 관계는 언약(covenant)이라 한다. 이들 사회단위간의 언약은 상하 계층 간에 연속적인 계약으로 맺어진다.

계약적 관계라는 것은 일방적 지배의 관계가 아니라 상호 합의의 관계이다. 연방주의(federalism)라는 말은 라틴어에서 언약이라는 'foedus'에서 유래한다. 그의 연방주의는 성경 해석에서의 언약의 개념과 당시 신성로마제국의 사회적 구성에서 유래한 것이라 한다(Benoist 1999; Heuglin 1999).

언약은 양방의 합의하에 체결되는데 각 측이 지켜야할 의무 조항들로 이루어지며 한 쪽이라도 의무를 불이행할 경우 언약은 파기된다.[19] 알투지우스는 칼뱅교 신학자들에 의해 체계화 된 성경 해석에서의 언약 개념을 정치학에 도입하였다. 이런 언약 개념은 칼뱅교의 한 분파인 미국의 청교도(puritan)들에 의해 미국이 연방제 정부를 건국하는데 신념적 기초가 되기도 하였다.[20]

알투지우스의 영향을 받은 유럽식 연방주의는 미국식 연방주의와는 몇 가지 점에서 차이가 있다. 첫째, 사회를 하나의 유기체로 보며, 둘째, 지역적 단위뿐만 아니라 기능적 단위를 내포하고 있고, 규범적이고 윤리적 측면이 강하며, 셋째, 사회구성 단위가 개인이 아니라 집단으로 본다는 것이다(Stein 2008: 6).

봉건국가는 영주가 대부분의 권한을 가진 국가이고 군주제는 군주가 모든 권한을 가진 통일국가이다. 알투지우스는 중세의 봉건제와 새로이 등장하는 통일국가로서 군주제간의 조화를 모색하였다고 할 수 있다. 그는 국가를 다원적 사회의 구성물로 보고 통일국가를 형성하면서도 중앙집권적이지 않은 주권을 공유하는 연방주의 체제를 이상으로 보았다.[21]

3) 지역 대표성

왕권신수설 같이 통치자의 권한이 위로부터 주어진다고 하면 대표기관은 문제가 되지 않는다. 하지만 통치자의 권위가 아래로부터 나온 것이라 보면 통치자와 피통치자의 관계를 정하는 논리가 필요하다. 이런 관계가 대표성의 문제로 정치과정에 참여 및 정당성의 문제가 걸려 있기 때문이다.

알투지우스는 상위단위의 권위는 하위단위에서 나온다고 보고 사회단위별 상향적인 대표 기관 구성을 제시하였다. 가족-사회적 모임-도시-주-국가의 공생의 관계에서 상위단위의 권한은 하위단위에서 위임한 것에 불과함으로 각 단위에서 주권을 행사하는 공직담당자는 하위단위가 모여 선출하여야 한다는 것이다.

하위단위의 모임의 대표로서 상위단위의 구성은 하위단위의 자기지배의 연속이라 할 수 있다. 자기지배의 연속 체제로서 대표기관 구성은 정치체제의 안정을 가져오는 것은 말할 것도 없다. 알

19) 성경에서의 언약은 하나님의 선언으로 이루어지는 것으로 '구속의 언약', 행위의 언약, '은혜의 언약'으로 구분된다.

20) 연방주의 학자이고 「폴리티카」 번역판(Carney 1964)의 서문을 쓴 Daniel J. Elazar는 이런 주장을 한다. 하지만 미국 연방주의는 권력분립의 개념에 바탕을 두고 있는 것으로 보는 견해가 지배적이다.

21) 연방주의는 권력이 국가와 지역인 주 간에 나누어져 있는 체제인데 비해 봉건제는 대부분의 권한이 지역의 영주에게 있는 체제이다.

투지우스의 이런 논리는 그가 살았던 신성로마제국의 제국회의(Imperial Diet)가 교회영지와 세속영지의 제후, 그리고 자유도시의 대표로 구성되어 운영되던 것에서 영감을 받았다.

4) 보충성 원칙

알투지우스가 「폴리티카」에서 보충성 원칙을 직접적으로 분명하게 기술한 것은 아니다. 하지만 이 원칙은 이 책 전반에서 찾을 수 있다(Follesdal 1998; Heuglin 2003).[22] 그는 사회 단위간의 주권의 공유 원칙의 전제하에서 각 단위는 독자적인 권리와 능력으로 그 삶을 영위해 나갈 것을 주장한다. 그리고 계층적 구조에서 상위단위의 임무는 하위단위가 스스로의 힘으로 수행할 수 없는 것을 보충해 주는 것이라 한다. 전자는 상위단위가 하위단위의 권한을 침해하지 않는다는 의미에서 소극적 의미에서의 보충성이라 할 수 있고 후자는 상위단위가 하위단위의 능력을 보충한다는 의미에서 적극적 의미에서의 보충성이라 할 있다.

상위단위는 하위단위가 주어진 일을 적절히 수행할 수 없을 때만 관여한다는 것으로 원칙적으로 하위단위의 일에 간섭하지 않는다는 것을 의미한다. 이 원칙은 하위단위의 이니셔티브 보장과 예속을 방지하기 위한 것인 동시에 사회 유기체의 온전성을 지키기 위한 것으로 계층 간 균형을 이루기 위한 것이다. 생존 자체가 어려웠던 당시의 상황으로 보면 보충성은 그 자체가 사회적 미덕(civic virtue)의 하나로 간주되었다.

이런 보충성의 원칙은 알투지우스에 의해 구체화되었지만 이런 논리는 그가 처음인 것만은 아니다. 아리스토텔레스는 공동체의 윤리의 틀 안에서 개인과 전체의 유기적 관계를 비슷하게 주장했으며, 중세의 아퀴나스(T. Aquinas)도 교회나 사회가 할 수 있는 일에 대한 국가의 권한 행사는 제한되어야 한다고 하였다. 아퀴나스의 이런 주장은 후일 교황의 교서로 나타난다.

5) 주권 공유

오늘날 절대적 권력으로서의 주권 개념이 확실히 정립된 것은 보댕의 군주 주권론 이후이다. 중세 시대까지는 주권이란 개념 자체가 없었다. 신성로마제국의 황제는 지역의 영주들과 권력을 공유하였다. 이런 역사적 사실에 바탕을 두고 알투지우스는 주권 공유론을 주장하였다. 그는 사회 계층적 구조에서 각 층의 의무 및 사회적 책임으로 권한을 행사하는 것을 바람직한 것으로 보았고 각각의 단위가 독자적인 권한을 가진다는 의미에서 주권론을 주장한 것이다(Benoist 1999).

알투지우스는 가족-사회적 모임-도시-주-국가의 공생의 관계는 계층적인 상하 관계이기도 하지만 부분과 전체간의 관계라고 한다. 그는 주는 도시로 구성되고 국가는 지역공동체로 구성된다고 본다. 도시나 주는 사회계약에 의해 만들어진 하나의 협의체이고, 이런 협의체 간의 사회계약

22) 라틴어인 'subsidium'은 정규 군대가 필요할 때 지원하는 예비군을 의미하는 것이다. 하지만 Benoist (1999)는 알투지우스가 'subsidium'에서 유래한 'subsidiarity'란 용어 용어를 자주 사용했다고 한다. 이런 차이는 「폴리타카」가 라틴어로 된 1000쪽이 넘는 난해하고 방대한 책이라는 사실 때문이 아닐까 추측할 수 있다.

으로 국가가 된다는 것이다. 그러므로 이런 연속적인 계약에 의해 만들어진 협의체의 권한은 이를 만든 하위의 사회적 단위에 있는 것은 당연하다. 주권은 사회단위 간에 공유되고 있고 그 정당성은 아래로부터 나온다. 그는 하위 단위의 권한을 중시하면서 사회 단위 간 다음과 같은 주권의 공유를 주장한다.

> 정치에서 주권을 뺏는 자는 큰 공생체를 파괴한다. ... 여러 작은 공생체에서 주권이 박탈되는 경우 이것은 해체되고 더 이상 존재하지 않는다. 이런 주권을 행사하는 작은 공동체가 존재하지 않는다면 군주가 무슨 권한을 가질 수 있나?(제3판 서문).

알투지우스는 공동체와 그 연합들이 개인, 특히 영속적, 사회적 소수자를 보호하기 위하여 존재하며 국가의 역할은 하위단위 간 합의를 구현하는 것으로 본다. 주권에 근거하여 실제 권력 행사는 하위단위를 위한 것이어야 한다. 그리고 권력을 수임 받은 자가 그 수명을 다하면 주권 재민의 원칙에 의해 주권은 다시 전체 인민에게 돌아간다.

연합체인 국가는 하위단위의 위임에 의해 권한을 갖게 되므로 하위 단위는 탈퇴권과 비토(veto)권을 갖는다고 하여 하위단위의 높은 수준의 자유를 인정한다. 그는「폴리티카」서문에서 이런 논리로 개신교 네덜란드가 가톨릭의 스페인 왕의 지배로부터 벗어나 독립한 것을 주권을 회복한 것으로 정당화한다.

Ⅲ. 국가주의 전통 대 알투지우스 사상

1. 보댕과 알투지우스

알투지우스의 사상을 보다 잘 이해하기 위해서는 거의 동시대에 동일한 문제 해결에 다른 처방을 제시했던 보댕 및 홉스의 사상과 비교해 보는 것이 좋다. 이들은 모두 르네상스와 뒤이은 종교전쟁과 내전의 혼란스런 16세기 상황에서 알투지우스와는 다른 바람직한 모습의 정치질서를 제시하였기 때문이다.

보댕은 알투지우스보다 한 세대 앞선 사람이다. 그는「국가론」(1576)에서[23] 프랑스의 신구교간 종교 갈등과 학살의 혼란을 극복하기 위한 방안으로써 군주의 절대 권력의 필요성을 주장하였다. 그는 아리스토텔레스의 '사람은 정치적 동물이다'라는 주장을 반박하면서 사람들이 정치에 참여하는 것은 혼란을 야기 시킬 뿐이라고 보았다. 그리고 위그노들이 인민주권(popular sovereignty)의 기치 아래 군주제 저항운동(Monarchomachism)을 하는 것에 반대하였다.[24]

---

23) 완전한 명칭은 '국가에 대한 6권의 책'(The Six books on the Commonwealth)이다.

24) 루터의 종교개혁 후 신구교간의 갈등을 봉합하기 위해 1555년의 아우그스버그 협정(Augsburg Treaty of Religious Peace) 이후 종교의 자유가 허용되었다. 하지만 프랑스에서는 1562년부터 종교전쟁이 시작되

보댕은 국왕으로부터 독립적인 지위에서 당시에 상당한 권한을 가지고 있던 귀족 및 제후, 성직자 및 교회, 길드, 대학 등을 사회적 혼란의 주범으로 여겼다. 그는 이들의 권한이 파당적인 것이라 주장하며 이들 때문에 사회적 질서가 파괴되며 혼란이 야기된다고 보았다. 이런 혼란을 극복하는 논리로 그는 군주가 가진 주권은 절대적이며, 분할불가능하며 영속적인 것이라 주장하였다. 하지만 그의 주장은 정치적 원리(doctrinal truth)를 주장한 것이라기보다 그 시대의 필요에 따른 주장이다(Andrew 2011: 75).

보댕은 군주도 자연법에 따라야 한다고 하였다. 하지만 그는 군주가 실정법에 얽매일 필요가 없다고 하였다. 군주가 입법자(law-giver)로서 만든 실정법이 자연법에 합치하지 않아도 신민들은 복종할 의무가 있다고 보았다. 그는 군주의 권한만을 제시하였지 다른 사회 주체의 권한에 대해 언급하고 있지 않다. 또한 군주가 폭군이 된 경우에도 이를 제지할 수 있는 방법을 제시하지 못하고 있다.

보댕의 주장은 당시의 현실적인 문제를 극복하기 위한 처방으로 앞뒤가 맞지 않는 주장이 많다. 그는 군주의 절대 권력을 주장하면서도 사유재산 보호를 위한 목적으로 과세권은 제한되어야 한다고 주장한다. 또 그는 교회나 대학, 길드 등 국가와 개인 간의 중간 단위가 파당적 권력 투쟁의 원천이 되기도 하지만 사회적 안정을 위해 필요한 존재로 기술하고 있다. 그리고 절대적 권력 집중을 주장하지만 사회적 안정을 위한 행정적 분권도 제시하고 있다. 이와 같이 그의 국가론은 내적 모순이 상당하다. 이런 모순은 파당적 권력 투쟁을 봉쇄하기 위한 방안과 개인이나 사회집단을 보호를 위한 방안 사이에서 그의 선택상의 고민을 보여 주는 것이다.

보댕의 주장은 당시에 당장 그대로 실현된 것은 아니다. 그의 군주 주권론은 루이 8세와 루이 14세의 절대왕정을 거치면서 제도화되었다. 절대왕정 구체제에 반발하며 발발한 프랑스 혁명 당시의 로베스피에르(M. Robespierre) 등 자코뱅(Jacobin)당 지도자들은 지방 귀족들의 세력을 억압하기 위하여 중앙집권적 체제를 더욱 공고히 하였다. 그 후 자코뱅 국가주의는 나폴레옹의 집권적 개혁으로 이어져 중앙집권적 체제의 상징이 되었다.

국가의 본질적인 징표로서 주권은 항구적인 권력이며, 제한이나 조건이 붙지 않으며, 양도될 수 없으며 실정법에 의하여 구속되지 않는다는 보댕의 주권론에 대해 알투지우스는 「폴리티카」 서문에서 정면으로 반박한다. 그는 주권이 공화국이나 인민에게 주어져야 하다면서:

> 나는 이런 권리들이 군주에게 주어져야 한다는 주장이 학자들의 보편적 의견임을 안다. .... 보댕은 주권이 군주의 개인적인 권한이기 때문에 이를 훼손하지 않고서는 인민에게 주어질 수 없다고 한다. ..... 나는 보댕의 무모한 주장이나 나의 의견에 동조하지 않는 자의 주장에 주의를 기울이지 않는다. 나에게 나의 주장이 이성과 합치하므로(제1판 서문).

었다. 1535년경부터 시작된 개신교 박해는 1572년 성 바돌로매(Saint Bartholomew)의 날 대학살사건으로 정점을 이루는데 이날 2만여 명의 위그노가 목숨을 잃었다고 한다. 가톨릭의 개신교 박해에 반발하여 칼뱅교는 군주제에 대한 저항 운동(Monarchomachism)을 정치 이론화하였다. 바돌로매는 예수 그리스도가 임명한 열두 제자 즉 기독교의 사도 가운데 한 사람이다.

보댕의 절대 주권론 주장에 맞서 알투지우스는 '주권은 최고도, 영속적이지도, 법 위에 있지도 않다'(Hueglin 1999: 42)라고 주장한 것이다. 하지만 이런 알투지우스의 주장은 이어지지 못한 반면 보댕과 유사한 주장이 홉스에 의해 이어진다.

홉스는 알투지우스보다 또 한 세대 뒤의 사람이다. 그는 17세기 중반 발발한 영국 국왕과 의회의 내전을 겪으면서 저술한 「리바이어던(Leviathan)」(1651)에서[25] 국왕이든 의회든 국가권력이 한 곳에 집중되어야 한다고 주장한다. 그는 자연 상태의 '만인 대 만인'의 투쟁의 혼란을 극복하기 위해서는 사회계약을 통하여 리바이어던 같은 존재에게 국민의 주권을 위탁할 필요성을 역설하였다.[26] 그는 이것이 자연상태의 '추잡하고, 상처투성이며, 짧은' 인생의 문제를 해결하기 방법이라 주장하였다.[27]

이런 보댕이나 홉스의 집권적 국가 주장에 맞서 알투지우스는 국가와 사회 단위간 정치적 권력이 분산된 체제가 정치적 안정을 가져오는 체제라 주장하며 중간단위를 국가와 주권을 공유하는 존재라 주장하였다.

2. 망각

17세기 이후 시대의 흐름은 알투지우스가 아니라 보댕이나 홉스의 편이었다. 중세의 정치적 혼란을 극복하는 것이 시대의 과제였기 때문이다. 30년 종교전쟁을 종식한 베스트팔렌 조약(1648) 성립 후 국민국가가 출범하면서 보댕이나 홉스의 국가론이 보편적으로 수용되었다.

보댕이나 홉스의 군주주권론은 그 후 절대왕정의 중앙집권적 체제의 이론적 기초가 되었다. 교황의 절대적 권위, 영국의 스튜어트왕조의 왕권신수설이나 프랑스의 태양왕 루이 14세의 '짐은 국가이다' 등이 그 유산이다. 법은 국왕의 명령에 불과하다고 하여 실정법의 근원에 대한 정당성의 문제를 야기 시키기도 하였다. 하지만 군주주권론은 당시 법학자들에게 보편적으로 수용되었다.

보댕이 그 시대의 혼란을 막기 위해 내놓은 군주 주권론의 중앙집권 주장은 그 뒤 절대왕정 시대를 넘어 루소(J. Rousseau)의 인민주권 시대의 주장에도 그대로 계승되었다. 프랑스 혁명 당시 루소의 사회계약론에 심취한 자코뱅당 지도부는 국가의 것만으로 일반의사(general will)를 오해하고[28] 지방은 단순한 하위 행정단위로 취급하였다.

---

25) '리바이어던, 혹은 교회 및 세속 공동체의 사안과 형상 및 권력'이 정식 명칭이다.

26) 홉스의 주권론은 사회계약론에 기초하는 것으로 보댕의 주권론보다 훨씬 논리적인 것으로 내적 모순이 적다.

27) 홉스는 자연법이 실증법으로 되어야 한다고 한다. 실증법은 정치과정을 통하여 참여자들의 합의에 의해 만들어져야 하고 실제 권력을 위임받은 자의 권력행사에서는 견제와 균형의 원리가 작동되어야 한다고 한다. 홉스의 논리에도 무리가 있다. 개인의 자유를 보호하기 위해 국가에 대한 국민의 절대적 복종이 필요하다는 그의 주장은 흔히 '홉스의 파우스트(Faust) 거래라고 한다. 만인 대 만인의 투쟁을 종식을 위해 지배자에게 모든 권한을 위임한 것이 눈앞의 행복과 쾌락을 위한 것이라는 비판이다. 절대 권력자가 언제 개인의 자유를 억압할지 모르기 때문이다. 이런 거래는 루소의 사회계약론에서 개인의 자유로운 의사와 일반의사를 동일시하는 주장과도 유사하다.

28) 루소는 일반의사가 형성될 수 있는 정치단위는 당시 인구 2만 정도의 제네바 같은 도시정부로 보았다.

루소의 사회계약론은 프랑스 혁명 당시 급진주의자인 자코뱅들에게는 바이블 같은 존재였다. 루소의 일반의사를 그들 집권자의 의사로 해석하여 전체주의적이고 매우 중앙집권적인 국가체제를 발전시켰다. 흔히 자코뱅 국가주의로 불리는 중앙집권 체제이다. 1791년 프랑스 헌법은 '국가가 존재하므로 국가는 주권을 가진다'고 규정한다. 주권이 절대적이라는 것은 권력을 장악한 자의 독재적 권력행사를 의미한다.

홉스나 루소의 사회계약에는 국가와 개인만이 존재한다. 사실 루소의 사회계약론은 홉스 것과 별반 다르지 않다. 홉스의 국가에다 '일반의사'라는 개념으로 장식을 더한 것이 루소의 사회계약론이다. 루소도 사회단체를 파당적인 존재로 취급하였다. 루소의 가르침을 따르던 프랑스 혁명 지도부는 사회단체의 결성 권한을 인정하지 않았다. 이런 단체는 개인의 자유를 구속하는 것으로 이를 인정하는 것은 절대적인 개인의 자유라는 이념과 맞지 않다는 이유에서였다(Benoist 1999: 53).

알투지우스의 사회계약론은 홉스보다 50년을 루소보다 150년을 앞 선 것이다.[29] 그의 사회계약은 사회단위간 계약으로 홉스와 루소의 국가와 개인 간의 계약과는 동일하지 않다. 홉스와 루소의 사회계약이 국민과 국가간의 가상적(假想的)인데 비해 알투지우스의 계약은 사회단위간의 보다 구체적인 소통의 과정으로서의 계약이다.[30] 국가와 개인 간의 계약이 아니라 사회단위간의 계약인 그의 이론은 뒤이은 자유주의 내지 개인주의 시대의 흐름에 밀려 계승되지 못하였다.[31]

루소도 「폴리티카」를 공부했다고 한다. 그리고 사회계약론에서 루소의 논리는 알투지우스의 사회계약 이론과 상당 부분 유사하다. 하지만 루소는 알투지우스와 달리 사회주체로서 국가와 개인만을 인정하고 중간단위를 인정하지 하지 않았다. 루소는 개인의 의사가 국가의 일반의사로 되는 논리에 맞추어져 있다. 그 결과 루소의 논리에는 다층 거버넌스나 보충성이라는 개념이 들어설 여지가 없다(Benoist 1999: 52).

보댕, 홉스, 루소 등의 절대적 국가권력의 주장은 이후 국가만이 주권을 가진 존재로 인정되고 지방자치단체 등 사회단체는 독자적인 권한이 없는 존재로 전락하게 된다. 대륙국가에서 자치권은 국가에서 전래되었다는 전래권설이 통설이 되며, 영국에서는 의회가 정한 법을 위반하지 않는(ultra vires) 범위 내에서만 지방의 권한이 인정되며, 미국에서는 지방은 '주의회의 창조물'이라는 딜런 룰(Dillon's Rule)이 지배적인 견해가 된다. 이런 견해는 국가나 개인만을 주권을 가진 존재로 보고 양자의 중간에 있는 단위인 지방자치단체의 독자적인 권한을 인정하지 않았다.

개인주의가 확대되면서 국가와 개인 간의 중간단위의 존재에 대한 개념이 점차 희석되었다. 국

이런 작은 단위에서만 민주정이 가능하다고 보았고 이보다 더 큰 단위는 귀족정이나 군주정이 더 적합한 것으로 보았다.

29) 사회계약에 대한 이론은 13세기경부터 나타났다. 마그나 카르타(1215년)가 대표적인 계약이다. 여기서 계약은 통치계약(government contract)으로 군주와 귀족들 간의 충성과 특혜부여, 그리고 세금에 대한 계약이다.

30) 참고로 헤겔(Hegel) 등의 독일의 역사학파 학자들은 사회계약론은 허구적인 것이라 하며 이를 수용하지 않는다.

31) 알투지우스 시대에는 개인은 가족이나 도시의 한 구성원으로서 인식되었지만 독자적인 권리를 가진 존재로는 인정되지 못하였다.

가와 개인 사이의 중간단위가 사라지면 국가를 견제할 사회적 힘이 사라져 대중국가나 독재국가 중 하나로 전락할 우려가 크다. 이런 우려 때문에 몽테스키외(Montesquieu)는 '법의 정신'에서 이에 대한 견제 장치로써 중간단위의 중요성을 역설하고 있다. 하지만 국가 수준에서 입법·행정·사법의 3권 분립은 수용되었지만 국가와 지방간의 수직적 권력 분립은 수용되지 못하였다.

3. 명맥과 부활

하지만 알투지우스의 사상이 완전히 망각된 것만은 아니다. 그의 사상은 개별 지방과 지역들의 독자성을 대변하는 이론적 근거가 되었다. 그가 세상에 다시 알려진 것은 19세기 후반 독일의 법학자 키에르케(Otto Gierke)가 알투지우스를 서양 정치철학의 대가로 인정하면서부터이다. 그 후 알투지우스의 저작을 1932년에 일부 번역한 프레드리히(Carl J. Friedrich)는 그를 보댕(1530~1596)과 홉스(1588~1679) 사이에 살았던 가장 심오한 정치철학자로 평가하였다.

칼뱅주의자인 알투지우스에 의해 창안된 보충성은 그가 반기를 들었던 가톨릭교회에서도 가톨릭 사회철학으로 체계화되고 발전되었다. 정부기능이 확대되면서 점차 교구(parish)의 일이 줄어들면서 교회는 교구에서 감당할 수 없는 일만 정부가 관여해야 한다는 입장을 취할 수 밖에 없었다. 19세기 후반 사회계급간의 갈등과 사회주의 사상의 혼란 속에서 1891년의 레오(Leo) Ⅷ세는 국가의 역할은 사회적 악이나 불행을 고치거나 완화하는 것에 한정되어야 한다고 하면서 자연법의 질서 중의 하나로서 사유재산제를 옹호하였다(Hueglin 2013: 3).

보충성의 원칙은 1990년 대 초 EU 창설 당시 이를 주도한 들로(Jacques Delor) 위원장에 의해 널리 알려지게 되었다. 프랑스의 경제학자이자 사회당 정치인인 그는 보충성의 원칙이 EU 창설에 적합한 기본 원리라고 보았다.[32] 그는 "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.

1980년대에 와서 알투지우스의 학문에 관한 국제 심포지움이 열리고 알투지우스 학회(J. Althusius Society)가 생겨났다(Benoist 1999). 이때까지도 영어권에서는 알투지우스의 보충성 개념이 잘 알려지지 않았다. 영국 등은 1992년 마스트리히트(Maastricht) 조약과 1997년 암스테르담(Amsterdam) 협정의 기본 개념인 보충성에 대해 들어보지 못한 채 서명했다고 한다. 옥스포드 영어사전에 보충성이란 단어가 처음 등재된 것이 1989년 판일 정도로 1990대 초까지 영국은 보충성의 개념에 대한 이해가 없었다고 한다.

개인보다 공동체, 다수결보다 사회적 합의, 국가와 지방의 주권의 공유와 상호견제, 일방적 지배보다 다층 거버넌스와 보충성의 논리에 근거한 헌법을 스위스 외의 나라에서는 찾아보기 어렵다. 보댕-홉스-루소 등으로 이어지는 국가주의 사상에 밀려 알투지우스의 지방주의 사상이 사장되었기 때문이다.

32) 그가 주도한 EU 연구팀은 1571년의 엠덴(Emden)시 교회 지도자의 결의안 자료 중에서 보충성 원칙이 처음으로 천명된 것을 찾아내었다.

보댕의 국가론을 번역하는 등 그에 대한 연구로 명성을 얻었던 캐나다 정치학회 회장 맥래(Kenneth McRae)는 퇴임연설에서 주류 정치사상에 따른 오늘날 서구 통치구조의 적실성에 대한 회의를 표명하였다. 그는 보댕이 아니라 알투지우스, 루소가 아니라 몽테스큐의 사상을 따라 통치구조를 만들었다면 오늘 날과 같은 중앙집권적 국가의 문제는 없었을 것이라 하였다(Heuglin 1999: 21).[33] 이런 견해에 따라 다음 장에서는 알투지우스의 논리에 의거 우리 헌법을 지방분권형으로 개정하는 문제에 대해 살펴본다.

Ⅳ. 지방분권형 헌법개정에 대한 시사점

헌법상 권력구조가 보댕과 홉스의 논리에 따라 규정되면서 지방자치에 대한 법적 보장은 매우 취약하다. 국가로부터 독립된 단위로서의 지방자치단체가 독자적인 권한을 갖는다는 논리가 발전하기 시작한 것은 19세기 후반으로 한 세기를 조금 넘는 정도이다. 당시 자치권은 국가가 지방에 준 권한에 한정된다는 논리가 지배적이었다. 유럽 대륙계의 전래권설이나 영국의 월권 금지원칙과 미국의 딜런 룰이 그것이다. 이들 국가주의 논리는 당시의 국가적 통일의 필요성 때문에 만들어진 것으로 이제는 제 몫을 다하였다. 그런데도 불구하고 오늘날 대부분 국가에서는 국가주의의 논리를 벗어나지 못하고 있다.

우리 헌법상 지방자치에 대한 규정은, 제헌 헌법부터 제6공화국 헌법까지, 모두 2개의 조항으로 매우 간단하다. 전래권설의 논리에 따라 지방자치단체의 입법권한을 '법령의 범위안에서'로 제한하는 규정과 의회를 둔다가 주된 내용이다. 더 이상의 규정은 모두 법률에 위임하고 있다.[34] 헌법 규정이 지방자치 보장에 미흡할 뿐만 아니라 지방자치법 등 하위법에 규정된 내용 중에는 헌법적 근거를 갖추고 있지 못한 것들이 있다.

오늘날 탈국가주의와 협치의 시대에 알투지우스의 주장이 시사하는 바가 크다. 아래에서는 지역공동체, 다층 거버넌스, 지역대표성, 보충성, 그리고 주권 공유 주장이 우리나라의 '지방분권형' 헌법 개정에 시사하는 바를 살펴본다. 알투지우스 주장은 스위스나 독일 헌법에 상당부분 반영되어 있다.

---

33) 그의 연설문 일부 내용은 다음과 같다. "400년간 국가주권의 논리 아래에서 우리는 이와 대치되는 다른 서구의 정치사상을 바보스럽게 무시하였다... 우리가 보댕보다 알투지우스, 루소보다 몽테스큐, 헤겔보다 키이르케, ...를 받아들였으면 어떨까? 한마디로 우리는 잘못된 사상가와 잘못된 통치구조를 선택한 나라를 공부하였다."

34) 헌법: 제8장 지방자치. 제117조 ①지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다. ②지방자치단체의 종류는 법률로 정한다. 제118조 ①지방자치단체에 의회를 둔다. ②지방의회의 조직·권한·의원선거와 지방자치단체의 장의 선임방법 기타 지방자치단체의 조직과 운영에 관한 사항은 법률로 정한다.

1. 사회공동체에 기반한 국가

알투지우스는 가족-사회적 모임-도시-주-국가의 순으로 사회단위를 규정하고 있다. 국가도 사회단위의 하나로 이런 단위의 연합체이다. 이런 연합체의 사회계약으로 국가가 형성된 것이다. 이런 연속적인 계약에 의해 만들어진 협의체의 권한은 이를 만든 하위의 사회적 단위에서 나온다는 것은 당연하다.

이런 하위단위의 권한을 분명히 한 예는 스위스나 독일 헌법에서 발견된다. 스위스 헌법 제1조는 '스위스는 26개의 칸톤(Canton)으로 구성되어 있다'고 하고, 독일연방헌법 전문에도 연방을 구성하는 주를 열거하고 있다.[35] 한편 프랑스는 헌법 제1조를 '프랑스는 단일 공화국으로서 .... 그 조직이 지방분권화 된다'라고 2003년에 개정하였다. 전통적인 자코뱅 국가주의 나라인 프랑스에서 이와 같이 헌법을 개정한 것은 우리에게 매우 고무적이다.[36]

우리도 헌법 제3조에 '대한민국의 영토는 한반도와 그 부속도서로 한다'는 영토 규정과 더불어 영토 구성의 단위인 지역을 명시하는 방안을 생각해 볼 수 있다.[37] 또 지역공동체를 중시한다는 의미에서 '대한민국은 지방분권 국가이다'라고 명시할 뿐만 아니라 주민자치권을 천명하는 규정을 두어야 할 것이다. 그리고 1994년 이래 지방자치법 개정으로 새로이 규정된 주민투표, 주민소환, 주민제안 등 주민참여 관련 조항의 헌법적 근거를 마련할 필요가 있다.

2. 다층 거버넌스 체제

알투지우스에 의하면 국가의 권위는 사회단위의 연속적인 계약에 의해 주어진 것으로 각 사회단위는 독자적인 권한을 가진다. 이런 사회단위간의 관계는 명령-복종의 관계가 아니다. 여러 단위간의 공동의 문제 해결은 상호협의에 의해 이루어진다. 그의 거버넌스 체제는 보댕이나 홉스의 중앙집권적 체제와 매우 다르다. 국가와 지방은 상하관계가 아니라 상호 협력적 관계이다. 지방은 국가의 명령에 따르는 단순한 하위단위에 불과한 것이 아니라 독자적인 권한을 가진 존재이다.

연방주의는 연방국가에 맞는 말이다. 단일국가인 경우 연방주의 보다 다층 거버넌스가 더 적합

35) 독일헌법 전문에는 '신과 인간에 대한 책임을 의식하고, 통일 유럽에서 동등한 권리를 가진 구성원으로서 세계평화에 이바지할 것을 다짐하며, 독일 국민은 헌법 제정권력에 의하여 이 기본법을 제정한다. 바덴-뷔르템베르크, 바이에른, 베를린, 브란덴부르크, 브레멘, 함부르크, 헷센, 메클렌부르크-훠포먼, 니더작센, 노르트라인-베스트활렌, 라인란트-팔츠, 자르란트, 작센, 작센-안할트, 슐레스비히-홀슈타인과 튀링엔 주의 주민은 자유로운 결정으로 독일의 통일과 자유를 성취하였다. 이로써 이 기본법은 전 독일 국민에게 적용된다'라고 규정하고 있다.

36) 배준구(2017)는 '프랑스는 지방분권화된 공화국이다'라고 하지 않고 국가조직이 지방분권화 되어야 한다고 규정하는 점에서 헌법개정을 통한 지방분권 추진은 국가의 정치형태(단일국가)에는 아무런 변화가 없고 국가의 행정조직만을 분권화한 것이라 한다.

37) 연방국가가 아닌 단일 국가에서는 부적절하다는 반론이 있을 수 있다. 하지만 우리의 경우도 연방제 주장이 없었던 것이 아니다. 일본은 도주제 개혁으로 연방국가를 지향하고 있다.

한 용어이다. 우리의 경우도 다층 거버넌스의 논리로 알투지우스의 주장을 우리 헌법에 수용할 수 있다. 한 예로 중앙-지방 협력회의를 헌법상 규정하는 것이다. 그 형태는 대통령 소속의 자문회의로 중앙에서 국무총리와 관련 장관, 지방에서는 4대 협의체 대표를 참여시키는 것이다(이민호 2013).

다층 거버넌스의 틀을 확실히 하기 위한 방안은 지방자치단체의 종류를 지방자치법이 아니라 헌법에 규정하는 것이다. 이런 방안은 종래 중앙의 자의적인 지방행정체제 개편을 헌법상 조항으로 제한하는 것이다. 이는 지금도 제기되고 있는 광역시나 도의 통합, 광역시의 자치구 폐지 등 지방자치에 반하는 주장을 원천적으로 봉쇄하자는 것이다.

3. 지역대표성: 지방원

오늘날 대부분의 헌법은 국민주권의 원리에 기초해 있다. 홉스의 리바이어던 이래 개인을 국가 구성의 기본단위로 보고 개인의 자유를 중시하는 것이 근대 헌법의 정신이다. 따라서 통치기관으로서 국민의 대표기관도 국민 개개인의 대표로서 의회가 구성되어 있다.

홉스의 개인주의가 등장하기 전인 중세 말기의 알투지우스는 국가를 사회모임으로 구성된 것으로 보아 독자적인 개인의 지위를 인정하지 않았다. 이들은 집단의 일원으로서 사람을 보았다. 그 결과 통치를 담당하는 대표기관도 개인이 아닌 집단의 대표로 될 수밖에 없었다.

알투지우스의 논리에 따라 만들어진 것이 독일의 상원(Bundesrat)이다.[38] 이는 연방 공화국을 구성하고 있는 16개 주의 정부각료 또는 그들이 파견한 행정공무원, 즉 지방정부의 구성원으로 이루어진다. 의원 수는 각 주의 인구수에 비례하여 배분되며, 하나의 주를 대표하는 의원들은 특정 안건에 대하여 동일한 투표권을 행사 한다.[39]

지방자치단체의 대의기관이 없는 우리 현실을 극복하기 위한 방안으로 제안되고 있는 것이 '지방원'의 설치이다. 지방자치단체의 대표로 구성되어 국민 개개인이 아니라 지역단위별 이해관계에 대한 의견을 국정에 반영하도록 하자는 것이다.

4. 보충성 원칙

알투지우스와 관련하여 가장 많이 논의되고 있는 것이 상하 단위 간 혹은 작은 단위와 큰 단위 간의 임무에 있어서 보충성의 원칙이다. 지방에 독자적인 권한을 인정하는 것과 동시에 지방의 부족한 것을 보충해 주어 국가적 연대를 강화하는 것이다. 스위스 헌법 제5a조는 '국가임무는 보충성의 원칙에 따라 분배되고 수행되어야 한다'라고 규정하고 있다. 프랑스 헌법 제72조 2항에 "지방자치단체는 지방차원에서 최대한 실행할 수 있는 권한 전반에 관한 결정권을 가진다"라고 규정하고 있다. 독일 헌법도 사회적 연방주의와 보충성 원칙을 천명하고 있다.[40]

---

38) 프랑스나 미국의 상원도 지역대표성이 있다. 하지만 이들이 알투지우스의 논리에 따른 것인지는 분명하지 않다.

39) 제4장 연방상원 제51조 ①연방상원은 주정부가 임면하는 주정부의 구성원으로 구성된다. 구성원은 주정부의 타 구성원에 의하여 대리될 수 있다.

우리 헌법에도 보충성의 원칙을 규정하자는 제안은 가장 흔히 찾아 볼 수 있는 주장이다. 국가중심의 권한과 사무배분의 문제를 개선하자는 것이다. 권한이나 사무를 하향적으로 배분하지 말고 상향적으로 배분하자는 것이다.

우리 헌법상에 아직 보충성의 원칙이 규정되어 있지 않지만 우리 법률에 규정된 것이 있다. '지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법' 제9조(사무배분의 원칙) 제2항이 그 예이다. 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.[41]

5. 주권의 공유

알투지우스는 사회단위 간 사회계약으로 국가가 형성된 것으로 보고 있다. 그리고 상위단위의 권한은 하위단위에서 위임에서 나온 것에 불과한 것이라 한다. 즉 주권은 사회단위 간에 공유되고 있고 그 정당성은 아래로부터 나온다는 것이다.[42]

국가 형성의 기초는 지방단위일 뿐만 아니라 지방의 능력이 증대되고 있는 시대에는 지방도 일정한 범위 내에서 주권을 갖는 것이 바람직하다. 지방주권(local sovereignty)이란 지방정부가 자기 구역내의 일에 대해서 최고의 기관임을 의미하는 것이다. 이를 반영하기 위해서는 헌법상에 국민주권과 더불어 주민주권을 선언할 필요가 있다. 헌법 제1조를 '대한민국의 주권은 국민과 각 지역의 주민에게 있다'라고 규정하는 것이다.

우리 헌법상 지방자치권의 가장 큰 제약은 지방자치단체의 입법권을 '법령의 범위안에서'로 제한하는 것이다. 지방자치단체인 자치입법이 국회의 법률뿐만 아니라 행정부의 명령의 범위안에서 이루어져야 한다는 것이다. 이것은 자치입법권의 심각한 제약이 아닐 수 없다.[43] 미국의 입법형 홈룰(legislative home-rule)에서는 모든 사안에 지방 입법이 가능하도록 이니셔티브(initiative)를 확대하고 있다. 그 대신 지방의 면책(immunity) 범위를 좁히고 주의회의 선

40) 제23조 ① 유럽 통합을 실현하기 위하여 독일연방공화국은 민주적, 법치국가적, 사회적, 연방주의원칙과 보충성의 원칙을 존중하며, 기본법과 본질적으로 동등한 기본권 보호를 보장하면서 유럽연합의 발전에 기여한다. ....

41) 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'라고 하여 제한적이지만 보충성의 원칙을 따라야 한다는 것을 규정을 하고 있다.

42) 이런 논리는 지방자치권이 국가에서 전래된 것이 아니라 지방의 고유한 권리라는 고유권설보다 논리적이다.

43) 일본 헌법 제94조에는 「법률의 범위안」에서 조례 제정이 가능하도록 하고 있으나 지방자치법 14조①항에는 「법령에 위반되지 아니하는 한도 내」에서 조례 제정이 가능하도록 하고 있다. 그러나 환경규제 등에서는 지역에 법령이 규정한 것보다 더 엄격하게 규정하는 '초과조례'가 인정되고 있다. 지방적 특수성으로 인한 규제수요가 있는 경우에 법령우위의 원칙의 합당성이 문제가 아닐 수 없다.

점권(preemption)을 폭넓게 인정하고 있다. 1953년 포덤(J. Fordham) 교수에 제안된 이런 모형을 반영하는 헌법개정이 필요하다.[44]

지방의 권한을 제한하는 것으로 헌법상 조세법률주의와 죄형법정주의가 있다. 헌법상의 이런 규정에 따라 지방자치법 제22조 단서는 '주민의 권리제한 또는 의무의 부과시는 법률의 위임이 있어야 한다'라고 규정하고 있다. 우리 헌법은 조세법률주의를 엄격히 규정하여 지방의 과세자주권을 인정하고 있지 않으며,[45] 조례에 의한 형벌 규정의 제한으로 지방 입법의 효력을 제한하고 있다.[46] 지역주권의 논리에서 보면 조세법률주의와 죄형법정주의는 당연히 폐지되어야 할 조항이다.

6. 정리

이상에서 알투지우스의 논리에 따른 우리 헌법 개정의 문제를 살펴보았다. 그 방향은 중앙집권적 하향적 통치구조에서 지방분권적 상향적 합의의 다층 거버넌스 구조로 바꾸는 것이다. 이를 위해서는 국민주권의 단일 논리에서 벗어나 국민주권과 더불어 주민주권 양자를 모두 인정하는 것이 필요하다. 또 자코뱅 국가주의의 다수결의 원리와 개인주의 및 경쟁 구조에서 벗어나 사회적 다원주의 원칙 아래 사회적 합의를 존중하는 공동체주의와 시민사회 존중의 구조로 나아가야 한다. 이것이 21세기 국가가 지향하는 가치일 것이다. 이상을 정리하면 〈표 1〉과 같다.

〈표 1〉 국가주의 대 지방주의의 헌법적 가치

국가주의적 헌법의 가치	〈========〉	지방분권형 헌법의 가치
중앙집권적 하향적 통치구조	지배형태	지방분권적 상향적 합의 다층 거버넌스
국민주권	주권	국민주권 + 주민주권
자코뱅 국가주의	이즘	사회적 다원주의
다수결 원리	결정 원칙	사회적 합의 존중
개인주의와 경쟁	성향	공동체주의, 시민사회 존중
현대국가의 가치	경향	21세기 국가의 가치

출처: 필자 작성

44) 입법형 홈룰에 대한 구체적인 내용은 김석태(2016 b)에서 찾아볼 수 있다.

45) 법률인 「지방세법」에 의해 지방세가 규율 되도록 하는 제도하의 지방세는 지방세가 아니라는 주장이 있다. 이런 비난을 완화하기 위해 조례로 지방세법 상의 세율을 부분적으로 조정할 수 있는 탄력세율제가 있으나 유명무실하다. 지방의회도 국회와 마찬가지로 민주적 정당성을 가진 기관이기 때문에 조례에 의한 지방세 규정도 허용되어야 한다.

46) 헌법 제12조 제1항에는 '모든 국민은 신체의 자유를 가진다. 누구든지 법률에 의하지 아니하고는 체포·구속·압수·수색 또는 심문을 받지 아니하며, 법률과 적법한 절차에 의하지 아니하고는 처벌·보안처분 또는 강제노역을 받지 아니한다'라고 규정하고 있다. 이런 규정에 맞추기 위해 종전 지방자치법 20조에 규정되었던 조례 위반에 대한 제재로서 '시·도 조례로서 3월 이하의 징역 또는 금고' 규정이 삭제되고 대신 '과태료 상한선 1000만원'이 신설되었다. 그 결과 조례위반에 대해서는 행정형벌은 부과할 수 없고 질서벌만 부과할 수 있게 된 것이다.

Ⅴ. 맺음말

알투지우스는 서구 정치사상의 대가 반열에서 빠져 있는 사람이다. 널리 읽히는 정치사상사 책에서 또한 그의 이름을 찾아보기 어렵다. 그는 주권 공유, 다층 거버넌스, 그리고 보충성 원칙 등 국가구조에 대한 거대 담론을 제시하였지만 근래까지 주목을 받지 못하였다. 그는 도시의 독립과 자치를 앞장서서 수호하였지만 지방자치의 투사로서도 최근까지 잘 알려지지 않았다. 그 이유는 보댕 이래 국가주의가 득세하면서 이에 반하는 그의 주장은 명맥을 유지하기 어려웠기 때문이다.

근래 부활한 알투지우스의 통치구조에 대한 논의는 중앙집권화가 시작되던 국민국가의 초기인 400년 전보다 과도하게 중앙집권화된 오늘날의 국가이론으로써 더 적합하다. 앞에서 본 바와 같이, 보댕의 연구로 저명한 맥래는 서구의 통치구조가 보댕이 아니라 알투지우스의 논리에 따라 만들었다면 오늘 날과 같은 중앙집권적 국가로 인한 폐해는 없었을 것이라고 주장하였다. 국가주의에 근거한 헌법의 문제를 근본적으로 해결하기 위해서는 알투지우스의 논리를 따를 필요가 있다는 것이다.

이 논문의 후반은 알투지우스 논리에 따라 우리의 국가주의적 헌법을 지방분권형 헌법으로 개정하는 것을 모색하였다. 그 방향은 중앙집권적 하향적 통치구조에서 지방분권적 상향적 합의의 다층 거버넌스 구조로 전환하는 것이다. 이를 위해서는 국민주권의 단일 논리에서 벗어나 국민주권과 더불어 주민주권 양자를 모두 인정해야 할 것이다. 또 자코뱅 국가주의의 다수결의 원리와 개인주의 및 경쟁 구조에서 벗어나 사회적 다원주의 원칙 아래 사회적 합의를 존중하는 공동체주의와 시민사회 존중의 구조로 나아가는 것이다.

하지만 국가주의 관념이 오랫동안 대부분의 사람들의 머릿속을 지배하고 있는 우리 현실에서 이런 주장을 모두 수용하는 헌법 개정은 쉽지 않을 것이다. 그렇지만 이 시대의 과제인 지방분권을 가장 확실히 하는 방법은 알투지우스의 가르침을 최대한 따르는 것이다.

참고문헌

김배원.(2008). 헌법적 관점에서 본 지방자치의 본질.「공법학 연구」. 9(1): 219-251.

김석태.(2006). 지방분권의 근거로서 보충성 원칙의 한국적 적용.「지방정부연구」. 9(4): 95-110.

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

김석태.(2016 b). 홈룰(Home Rule)의 발전과정 및 모형과 지방자치권 확대에 대한 시사점.「한국지방지치학회보」. 28(4): 1-23.

김영일.(2002). 알투지우스(Johannes Althusius)의 연방주의 연구-지방자치의 이념적 기초로서의 연방적 사회구성.「지방정부연구」. 6(4): 275-296.

김영일.(2004). 연방주의 비교연구: 보조성의 원리에 기초한 새로운 공동생활의 패러다임 모색.「국제정치논집」. 44(3): 217-237.

배준구.(2017). 프랑스의 지방분권형 개헌과 시사점.「지방분권리더스클럽 제4회 지방분권포럼 자

료집」(2017. 5.25).
이민호.(2013). 중앙-지방 협력회의의 효과적 구축방안. Issue Paper. 한국행정연구원.
하혜영.(2017). 지방분권형 헌법 개정을 둘러싼 주요 쟁점과 과제. 「이슈와 논점(국회입법조사처)」. 1266: 1-4.

Althusius, Johannes.(1603; 1610; 1614). *Politica [1614]* translated by Frederick S. Carney(1964). (oll.libertyfund.org/titles/althusius-politica: 2016. 10.7 검색).
Andrew, Edward.(2011). Jean Bodin on Sovereignty. *Republics of Letters: A Journal for the Study of Knowledge, Politics, and the Arts.* 2(2): 75-84.
Benoist, Alain de.(1999). The First Federalist: Johannes Althusius. *Krisis.* 2-34.
Bache, Ian and Matthew Flinders.(2004). *Multi-level Governance.* Oxford University Press.
Breton Albert, Alberto Cassone, and Angela Fraschini.(1998). Decentralization and Subsidiarity: Toward a Theoretical Reconciliation. *Journal of International Economic Review*: 19(1): 21-51.
Carney, Frederick S.(1964). *Politica [1614].* translation. (oll.libertyfund.org).
Dunning, Wm. A.(1986). Jean Bodin on Sovereignty. *Political Science Quarterly.* 11(1): 82-104.
Elazar, Daniel J.(1990). Althusius and Federalism as Grand Design.(www.jcpa.org/dje/articles2/althus-fed.htm).
Maselnik, Stanislav(2009). Althusius's Societal Federalism: A model for the EU? in (faustianeurope.wordpress.com: 2016. 10.7 검색).
Endo, Ken.(1994). The Principles of Subsidiarity: From Johanes Althusisus to Jacques Delors. 北法 44. (eprints.lib.hokudai.ac.jp).
Follesdal, Andreas. (1998). Survey Article: Subsidiarity. *The Journal of Political Philosophy.* 6(2): 190-218.
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.
Hueglin, Thomas O.(1999). *Early Modern Concepts for a Late Modern World: Althusius on Community and Federalism.* Wilfrid Laurier University Press.
Hueglin, Thomas.(2013). Two (or Three) Tales of Subsidiarity. (www.cpsa-acsp.ca).
Stein, Michael. (2008). The Concept of Multi-level Governance in Studies of Federalism (paperroom.ipsa.org/app/webroot/papers/paper_4081.pdf: 2016. 10. 15 검색.

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)," "홈룰(Home Rule)의 발전과정 및 모형과 지방자치권 확대에 대한 시사점(2016)" 등이 있다(stkim@knu.ac.kr).

〈논문접수일: 2017. 4. 10 / 심사개시일: 2017. 4. 17 / 심사완료일: 2017. 5. 4〉

Abstract

Althusius's Political Theories for the Revision of Decentralized Form of Constitution in Korea

Kim, Surk-Tae

J. Althusius comes to be known recently as the father of federalism and subsidiarity. His political theories have revived in late twentieth century after being overshadowed by the statist theories of J. Bodin and T. Hobbes for four hundred years. His thoughts on the consociation, societal federalism, local representation, subsidiarity, and shared-sovereignty are more appropriate concepts in overly centralized states in these day than the beginning of seventeen century. From this perspective this paper overviews his life and summarizes his political theories. And then this paper compares Althusius with Bodin and Hobbes and concludes that the former's theories are more appropriate for amending the highly centralized government structure in modern constitutions. Based on the Althusius theory this paper lists some points for the revision of the Korean Constitution which is in progress these days.

Key Words: Althusius, Federalism, Subsidiarity, Multi-level Governance, Constitutional Revision