

# 지방자치의 논리와 방향

---

**김태영**  
경희대학교

**2017년 4월**

## 보다 나은 세상을 향한 지식 네트워크

---

**동아시아연구원(The East Asia Institute: EAI)**은

2002년 5월 설립된 민간 연구기관입니다.

EAI는 동아시아 국가들이 자유민주주의와 시장경제, 그리고 개방된 사회로 발전하여 평화로운 국제 사회 건설에 이바지할 수 있도록 연구를 통한 정책 제안을 사명으로 운영하고 있습니다.

EAI는 정책 이슈에 관하여 어떠한 정파적 이해와도 무관한 독립 연구기관입니다. EAI가 발행하는 보고서와 저널 및 단행본에 실린 주장과 의견은 EAI와는 무관하며 오로지 저자 개인의 견해를 밝힙니다.

 EAI 는 등록된 고유의 트레이드마크입니다.

© 2017 EAI

EAI에서 발행되는 전자출판물은 비영리적 목적을 위해서만 제공됩니다. 또한 내용의 수정을 허용하지 않으며 온전한 형태로 사용할 것을 권고합니다. 상업적 목적을 위한 복사와 출판은 엄격히 금지합니다. EAI 웹사이트가 아닌 다른 곳에 본 출판물을 게시 할 시에는 사전에 협의해 주시기 바랍니다. EAI의 모든 출판물은 저작권법에 의해 보호 받습니다.

“지방자치의 논리와 방향”

ISBN 979-11-87558-50-7 95350

**재단법인 동아시아연구원**

04548 서울특별시 중구 을지로 158, 909호 (을지로4가, 삼풍빌딩)

Tel. 02 2277 1683

Fax 02 2277 1684



## 지방자치의 논리와 방향

김태영  
경희대학교

### 1. 문제제기

이 글은 지방자치 역사 20년을 넘긴 한국의 지방자치가 이제 어디로 가야 할 것인가에 대한 논의의 장을 제공하고자 작성된 소고이다. 시대적 흐름을 고려하여 이제는 자치에 대한 무조건적인 추종을 거부해야 한다는 주장이 있는가 하면, 지방분권과 주민자치를 지금보다 더 심화시켜야 한다는 입장도 있다. 최근 연구 중에 전자의 입장을 가장 종합적으로 잘 정리한 것은 전영평(2008)의 논문이다. 그는 미국의 지방자치와 일본의 최근 지방자치 개혁 움직임을 통해 얻을 수 있는 교훈을 제시하면서 한국의 지방자치가 향후 개선해야 할 점에 대해서 조심스럽게 조언했는데, 맹목적 지방분권에 대한 경계로 보인다. 그렇다고 중앙집권으로 돌아가자는 것은 아니며, 단지 역사적 흐름을 정확히 인식하여 시대적 상황에 맞는 지방자치를 하자는 것이다.

한편, 대부분의 지방자치를 연구하는 학자들은 여전히 지방분권 강화와 주민자치를 위한 제도 개선을 주장하고 있다. 어느 경우든 지방자치를 발전시키자는 기본 방향에 대해서는 부정하지 않고 있다. 그러나 구체적인 논의에 들어가면 지방분권에 대해 명료한 입장을 갖고 있는 학자와 정치인들이 많지는 않다.<sup>1</sup> 그들이 여전히 중앙집권적 사고의 틀에 갇혀 있기 때문이기도 하지만, 또 한편으로는 지방분권과 관련된 구체적인 내용과 제도에 대한 이해가 부족하기 때문이기도 하다. 더군다나 지방자치가 효과적으로 운영되기 어려운 우리의 환경적 요인까지 감안한다면, 지방자치의 본질에 대한 원초적 논의를 다시 시작해야 할 필요가 있다. 더 나아가 차세대 지도자들을 위해 몇 가지 주요 쟁점들을 중심으로 향후 한국의 지방자치가 나아가야 할 방향에 대해 살펴보고자 한다.

### 2. 주요 이슈와 원칙

#### 주민자치를 지향해야 하는가? 단체자치를 지향해야 하는가?

행정학에서 정의하는 지방자치란 일정 지역에 거주하는 주민이 지역단체를 구성해 지역공동사회의

<sup>1</sup> 최근 주요 대통령 후보들 역시 정도의 차이는 있지만 이구동성으로 지방분권에 대해서 호의적인 입장을 취하고 있다.



정치와 행정을 그들의 의사와 책임 아래 처리하는 것을 말한다. 그런데 역사적으로 이와 같은 지방자치는 크게 두 가지의 형태로 나뉘며, 서로 강조하는 바가 다르다. 영국과 미국에서 발전한 주민자치는 주민들이 조직한 지방자치단체에 의하여 지역사회의 공적 문제를 스스로 결정하고 집행하는 것을 강조한다. 한편 독일, 프랑스 등 유럽에서 발전한 단체자치는 중앙정부로부터 권한을 위임받은 자치단체가 주도하여 지역사회의 문제를 해결하는데 초점을 두고 있다. 통상 이 두 가지 형태를 합하여 지방자치라고 칭한다. 오늘날 미국이든 유럽이든 어느 한 쪽 형태를 지나치게 강조하지는 않는다. 그러나 역사적 사실은 문화를 형성하고, 동시에 정치행정문화는 제도에 영향을 미치기 때문에 쉽게 지나칠 문제는 아니다. 참고로 우리의 지방자치는 유럽의 전통을 이어 단체자치를 강조하는 방식으로 발전되어 왔으며, 최근에 이르러서야 비로소 주민자치를 강조하기 시작했다.<sup>2</sup> (행정자치부 2015)

차세대 지도자들은 지방자치와 관련한 일련의 정책을 추진할 때 주민자치와 단체자치 중 어느 입장을 취하는 것이 적절할 것인가에 대한 논의를 중요하게 다루어야 할 것이다. 1789년 프랑스 혁명 이후 중앙의 권한이 지방으로 이양되는 과정을 거치면서 지방정부의 역할이 강화되었다는 점에서 유럽의 지방자치는 대체로 단체자치의 전통을 이어가고 있다. 한편, 미국의 경우 지방의 권한이 중앙으로 이양되는 과정을 거치면서 소위 아래로부터 국가가 형성(nation building)되는 과정을 통해 지방자치가 발달되어 왔다. 주민자치의 전통이 밑바탕에 깔려 있다는 것이다. 그렇다면 현 시점에서 주민들의 삶의 질을 제고할 수 있는 최상의 방법이 단체자치인지, 주민자치인지에 대한 명확한 의견이 필요하다.

‘주민자치 對 단체자치’의 쟁점이 우선 소개된 이유는 우리 사회가 지방자치에 대하여 어느 정도 이해를 하고 있는지를 살펴보기 위함이다. 특히 후보자들이 어떠한 입장을 취하고 있는가에 따라서 추후 논의될 다양한 쟁점들에 대한 입장이 자연스럽게 드러날 수 있기 때문이다. 현실적으로 주민자치와 단체자치 중 양자택일 하기는 어렵다. 다만, 후보자가 어떠한 철학을 갖고 있는가에 따라서 선호도에서 차이가 날 수 있다는 점에서 파일럿 논점이 될 수 있다.

## 우리 사회와 후보들은 진정 지방자치를 원하고 있는가?

인간의 본성에 대한 연구를 진행해 온 다수의 학자들에 의하면 인간은 자율적인 결정권을 소지하기를 희망하기도 하지만, 타인 또는 국가 등에 의지함으로써 더 행복해질 수 있다고 믿기도 한다. 20세기 초 프랑크푸르트학파의 주장의 근거에는 이와 같은 인간 본성의 이중성이 잘 배어 있다.

---

<sup>2</sup> 2015년 행정자치부는 단체장 선출 기준 지방자치 도입 20 주년을 기념으로 지방자치의 향후 방향에 관하여 논의하면서 제도자치에서 주민자치로의 전환을 강조했다. 제도자치란 중앙정부와 지방자치단체 간에 권한이양과 관련된 제도 정비에 초점이 모아진 자치를 의미하며, 주민자치란 지방자치단체와 지역주민 간에 권한 이양을 강조한 것을 의미한다. 행정자치부는 주민자치라는 용어보다는 주민민주주의라는 용어를 강조했다지만 내용상 주민자치를 의미한다고 볼 수 있다. 단체자치의 전통을 이어온 우리로서는 주민자치를 직접 강조하기에는 건너기 어려운 논리적 간극이 있을 수 있다는 점에서 이해된다.



흔히 매저키즘(masochism)과 새디즘(sadism)으로 명명되는 인간 본성의 이중성을 부인할 수 없던 시기에 전체주의 혹은 파시즘 국가의 등장 역시 자연스러웠던 역사가 있다.<sup>3</sup> 이러한 인간 본성의 이중성을 특별히 주민자치의 관점에서 보면 다음과 같은 질문을 던질 수밖에 없다. ‘우리는 진정 자치를 원하는가?’ 라는 본질적 질문이 그것이다. 주민자치를 통해서 얻을 수 있는 것보다 잃을 수 있는 것이 더 많다면 굳이 자치를 해야 할 것인가의 문제다. 인간의 심리적인 문제를 떠나서 효율성 관점에서 문제가 된다면 어떻게 할 것인가? 주민자치의 본산인 미국의 19세기 풍경은 주민자치로 인해 비효율성이 극대화되고 있었다. Wilson 등에 의하여 20세기 초에 진행된 행정개혁 운동은 주로 능률성 제고에 초점이 모아져 있었다.<sup>4</sup> 그럼에도 불구하고 주민자치에 대한 지속적인 관심과 열정은 절대권력 유럽왕정의 폐해에 염증을 느끼던 이민자들로서는 어떠한 대가를 치르더라도 자치를 하겠다는 의지의 표출로 이해될 수 있다.

어떠한 대가를 치르더라도 민주공화국으로의 이행에 도움이 된다면 설령 비효율성을 유발한다고 하더라도 주민자치가 더 강화되어야 한다는 점을 토크빌<sup>5</sup> 등이 강조했는데, 풀뿌리 민주주의라고 불리는 주민자치가 민주공화국으로의 이행에 결정적 역할을 했다는 것이다. 한국에서 지방자치를 시행하는 동안 수많은 문제들이 노출되고 있지만, 그것이 민주공화국으로의 이행에 도움이 된다면 역사 발전의 중요한 일환으로 간주될 수 있을 것이다.<sup>6</sup>

## 민주공화국의 완성을 위하여 지방자치가 필수라고 생각하는가?

민주공화국은 우리 헌법 제1조에 명시된 국가공동체 운영의 제1원리이다. 왕정에서 입헌군주제로의 변화와 입헌군주제로부터 민주공화국으로의 변화는 역사의 큰 흐름이다. 이 변화에 대하여 의문을 품는다면 지방자치의 개념을 효과적으로 이해하는데 한계가 있다. 민주공화국이란 주권이 국

<sup>3</sup> 자치에 대한 부정적 생각의 기저에는 사실 이와 같은 사회 심리적 요소가 스며있다. 자율적인 인간보다 타율적인 인간이 더 많은 경우, 자치를 어떻게 설명할 수 있을까? 민주학을 통해서 자율적 인간으로 변화시키는 것이 과연 옳을 일일까? 이와 같은 근본적인 질문을 던진다면 우리는 과연 민주공화국을 헌법에 남겨야 할까 라는 질문도 던져야 할 것이다. 민주공화국이 지고지선이 아닐 수도 있다. 다만 우리가 현재 다른 선진 국가와 마찬가지로 민주공화국을 헌법 제1조로 명시하고 있기 때문에 당위적 현실로 받아들이는 것이 적절하다는 것이다. E. Fromm(1941)은 자유로부터의 도피에서 두 가지 인간 본성에 대해 언급했다.

<sup>4</sup> 시민운동가 윌슨은 1887년 “The Study of Administration”이라는 소 논문을 발표했는데, 훗날 이 논문의 발표 시점을 행정학의 시작이라고 보는 견해가 보편화되어 있다. 논문의 핵심 내용은 행정의 능률성을 강조하는 것이었다. 이후 그는 행정개혁시민연대를 통해서 지속적으로 행정개혁운동을 주도했는데, 마찬가지로 탈정치적인 능률성 있는 행정을 하자는 것이었다. 당시의 미국 행정은 중앙행정에서부터 지방행정에 이르기까지 정치가 지배하는 구조였으며, 특히 지방행정의 경우 주민자치가 심화되어 행정의 능률성이 오히려 저하되는 상황이었다.

<sup>5</sup> 1831년 미국 여행을 통하여 주민자치의 가치를 확인한 토크빌 일행에 관한 이야기이다(김태영 2017).

<sup>6</sup> 지방자치의 폐해에 대해서 수많은 논의들이 전개되어 왔다. 단체장의 전횡, 자치단체의 과다로 인한 비효율성, 지역이기주의 등 많은 문제들이 제기되어 왔지만, 만약 토크빌의 역사관에 동의한다면 이는 우리가 민주공화정의 정착을 위하여 거쳐야 할 통과 의례로 생각해야 한다는 것이다.



민 개개인에게 있다는 것이며, 여럿이 함께 통치한다는 의미에서 독재와도 대비되는 개념이다. 물론 민주공화국이 최상의 방식이 아닐지도 모른다. 그러나 민주공화국이 현재로서는 최상의 방식이라는데 동의한다면 우리는 민주공화국의 정신을 극대화할 필요가 있다. 동시에 민주공화국의 정신에 부합하도록 제도 변화를 도모해야 할 것이다. 미국의 지방자치, 즉 주민자치는 민주공화국으로의 이행에 결정적 역할을 했다는 평가가 일반적이다.

이론적으로는 홉스, 로크, 루소 등 사회계약론자들에 의하여 국가는 국민이 만든 피조물이라고 하지만 여러 가지 이유로 인하여 이러한 주장이 정서적으로 온전히 공유되지는 못했다. 21세기에 일부 권력자들은 자신의 권력을 본인의 노력으로 인하여 쟁취한 일종의 자기 창조물로 간주하는 경향이 있다. 이는 마치 부자가 자신의 재산은 자신의 노력으로 일군 결과이기 때문에 자신이 마음대로 처분해도 된다는 사유재산권과 같은 인식이다.<sup>7</sup> 권력을 사유재산과 동일하게 여기는 분위기는 어떻게 형성되었을까? 역사적 사실 관계를 따지기 쉽지 않을 정도로 오랜 역사를 갖고 있는 국가는 사회계약론자들이 주장하는 바대로 계약에 의하여 권력을 위임 받았다고 간주하기 어렵다. 국가는 필요에 의하여 만들어진 기구(agency)가 아니고, 그 자체로 생명력을 지닌 독립체라는 것이다. 따라서 국가 권력을 쟁취한 권력자들은 자연스럽게 본인이 소지한 권력을 사유재산으로 간주한다는 것이다.

한편 지방권력의 경우 상황이 다소 다르다. 지방정부가 만들어진 역사적 사실을 공유하고 있으며, 선출된 공직자들은 권력의 원천에 대해서 충분히 인지하고 있고 사실상 계약관계이기 때문에 투표행위를 통하여 쟁취한 권력이라고 하더라도 일시적으로 위임 받았다는 생각을 할 수 밖에 없다. 민주공화국에서의 권력은 재산권과 확연히 다르다. 선거를 통해서 일정 기간 동안 국민들로부터 위임 받은 재산권이 곧 권력이기 때문이며, 이는 역사적 사실이다. 따라서 권력자가 권력을 소유물로 간주하는 것은 명백히 잘못된 것이며, 권력자는 위임 받은 바대로 권력을 활용해야 한다. 지방자치가 온전하지 못하면 민주공화국 역시 온전하지 못하게 되는 이유이다. 지역과 주민이 주인이라는 인식이 보편화될 때 비로소 민주공화국이 완성된다는 것이다. 요컨대, 국가의 경우든 지방의 경우든 권력은 재산권과 다르다는 점이 명료한데, 우리의 인식 수준을 견주어볼 때 지방권력의 원천에 대한 이해를 통하여 우리사회가 민주공화정의 원리에 의하여 운영된다는 사실을 이해하는 것이 훨씬 더 용이하다는 것이다.

## 지방자치와 정치행정문화와의 관계를 어떻게 이해할 것인가?

토크빌로 다시 돌아가면, 당시 그들이 미국 동부 일대를 여행하면서 느낀 점은 무엇일까? 민주주

<sup>7</sup> 자본주의 사회에서 합법적인 방식으로 노력에 의하여 얻은 부는 본인의 소유물이며 법률의 범위 내에서 마음대로 처분할 권리를 갖게 된다. 그런데 본인의 노력으로 얻은 권력은 왜 마음대로 처분되면 안 되는가? 권력을 자본화해서도 안 되고, 권력을 남용해서도 안 되는가? 특별한 이론적 근거가 있는 것은 아니고, 국가 공동체를 형성할 때 구성원 간 약속한 사항이기 때문이다. 타인에게 피해를 입힌다면 마땅히 제한되어야 한다는 것이며, 도시계획을 통하여 재산권을 제한하는 것과 동일한 이치이다.



의의 위험성을 알렸다고는 하지만, 오히려 그 위험한 민주주의가 미국에서는 놀랍게도 잘 작동되고 있는 것을 보면서 충격을 받았다는 점이다. 프랑스를 비롯한 유럽에서는 작동되기 쉽지 않은 민주주의가 미국에서는 상대적으로 잘 작동되었던 이유는 무엇일까? 이 질문으로 인하여 토크빌은 당대 최고의 석학으로 인정받는 영광을 얻었다. 문화적 차이라는 것이다. 토크빌은 정치의 한 축으로 습성을 중시했는데, 지역 주민들이 어떠한 생각, 어떠한 관습, 어떠한 문화를 지니고 있는가가 중요하다는 것이다. 마르크스는 단순하게 계급적 이해관계가 사람들의 생각과 제도운영에 영향을 미친다고 판단한 데 반하여 토크빌은 문화적 요소도 매우 중요하다는 점을 관찰한 것이다.

미국의 민주주의와 미국의 지방자치체를 이해하고자 한다면, 미국의 문화를 이해하는 것이 중요하다는 의미이다. 유럽인들에 비하여 상대적으로 자율성을 중시하는 문화는 민주주의의 필수요건이다. 국가 또는 타인에 의하여 결정되는 것을 상대적으로 더 선호하는 유럽인들에 비하여 미국인들은 일단 본인이 무언가를 스스로 결정하는 것을 중시한다는 것이다. 이러한 자율문화는 어디에서 유래된 것일까? 새로운 국가가 만들어지는 과정 자체가 소규모 마을 단위에서 시작하여 결국 국가(주)로 발전되고, 몇 개의 주가 모여서 연방 국가를 만든 역사 자체가 아래로부터의 자율적인 움직임에 기초한다는 것이다. 이 과정에서 개인은 자기 결정을 중시하고, 이는 결국 하나의 문화로 발전되어 자리 잡게 되었다는 것이다. 이 점은 우리에게 지방자치의 가능성에 대해서 부정적 시사점을 던져줄 것이다. 유럽인들처럼 상대적으로 타율적인 문화가 강한 우리 사회에서 지방자치, 특히 주민자치의 가능성은 회의적일 수 있으며 일부 학자들이 경계심을 표하는 근거이기도 하다. 우리의 지방자치 발전이 쉽지 않은 가장 큰 요인은 바로 오랜 중앙집권적 정치행정문화이다. 문화를 변화시키는 것은 장기적인 과제이며, 제도 변화를 통한 점진적인 노력이 요구된다.<sup>8</sup> 지방자치 발전에 있어서 차세대 지도자들은 정치행정문화의 중요성에 대해서 충분히 공감해야 할 것이다.

## 미국의 지방자치제도에 대한 이해와 읍, 면, 동의 자치화 가능성에 대한 입장은?

미국의 지방자치는 미국 연방이 만들어지기 전부터 운영되어 왔다. 국가 형성 과정 자체가 자율적 노력에 의하여 진행되었으며 이는 광의의 의미에서 자치라고 볼 수 있다. 미국의 지방자치를 이해하기 위해서는 두 가지 관점에서 접근해야 한다. 우선, 미국 연방정부와 주정부와의 관계를 살펴보는 것이고, 다음으로 주정부와 지방정부와의 관계를 살펴보는 것이다. 라이트(Wright 1986) 교수에 의하면 연방정부와 주정부는 대등한 관계이다. 분권에 대한 논의 구조 자체가 무의미하다. 물론 최근 연방정부의 영향력이 증대되고 있는 것이 사실이지만, 법적으로 주정부와 연방정부는 대등하며, 민감한 사안에 대해서는 주헌법과 연방헌법 간에 협력과 화해로 풀어나가는 것이 일반적이다.<sup>9</sup> 주

<sup>8</sup> 문화적 요소는 매우 중요하다. 문화에 걸맞은 제도를 운영하는 것이 옳은지, 아니면 옳은 제도를 위하여 문화를 변화시키는 것이 맞는지 고민해야 한다. 일단 후자가 맞다는 전제 하에 오랜 중앙집권적 정치행정문화를 개선시킬 수 있는 묘책을 고민해야 할 것이다.

<sup>9</sup> 미국의 지방자치 역사는 연방정부의 권한이 증대되는 과정으로도 볼 수 있다. 최근 연방정부가 주정부와 지방정부에 대한 규제 등을 강화하고 있는데, 우리와 다르게 아래로부터의 지방자치이기 때문에 연방정부로



정부와 지방정부 간에는 굳이 달론의 법칙을 예로 들지 않더라도 주종관계이다. 주정부가 하나의 헌법 공동체이기 때문에 단일 국가로 간주되며, 국가공동체 안에 존재하는 지방정부는 법적으로는 하위 행정기관으로 분류된다.<sup>10</sup> 카운티(county)는 원래 주정부의 하위 행정기관으로 출범했다는 점에서 주정부의 권력을 짐작할 수 있지만, 점차 자치기구로 변모해갔다. 시 또는 도시 자치정부는 처음부터 주민자치를 위하여 설립된 것으로 통상 현장(Home Rule Charter)에 의하여 운영된다. 주민자치를 대표하는 또 하나의 기관은 타운 또는 타운십인데 미국의 주민자치를 이해하는데 필수적이다. 카운티의 중앙집권적 성격과 대비되어 타운은 소규모 자치공동체로서의 역할을 수행한다. 흔히 미국의 주민자치, 미국의 민주주의를 논의할 때 바로 타운 혹은 타운십을 지칭하는데, 자치현장에 의하여 운영되기 때문이다. 대도시의 자치현장은 주정부로부터의 독립을 의미하는 주민자치의 전형이다. 기타 특별구와 교육구는 특별한 목적을 위하여 설치된 지방정부로서 약 50,000개에 이르며, 직접투표에 의하여 주요 의사결정이 이루어지는 주민자치의 모습을 보여준다.

최근 우리 사회에서 논의되고 있는 읍·면·동 기능의 부활과 관련되어 차세대 지도자들은 어떠한 생각을 갖고 있는가? 시·군·구 등 기초지방자치단체 아래에 위치해 있는 읍·면·동 장의 선출직으로의 전환에 대해서 어떠한 생각을 갖고 있는지의 여부는 매우 중요한 쟁점 사항이다. 주민자치위원회를 통하여 주민의 의견이 직접 반영되고 동시에 단체장을 견제할 수 있다면, 읍·면·동 장의 선출직으로의 전환도 기대해볼 만하다. 주민자치의 활성화는 최대한 주민 가까이로 권력시장(market for political power)을 이동시키는 것이다. 이를 통해 주권자인 주민에 의하여 권력이 단체장에게 위임되었다는 사실을 수시로 실감할 수 있을 것이다.

## 중앙이 먼저인가? 지방이 먼저인가?

얼핏 주정부와 지방정부가 종속관계에 있는 것처럼 여겨지지만 역사적으로 주정부보다 선행하여 마을 단위의 공동체가 형성되었으며, 이들 마을 또는 타운이 자율적으로 주정부를 만들어 간 역사적 사실로 인하여 내용적인 측면에서는 주정부와 지방정부가 종속관계에 놓여 있지는 않다. 규모에 상관없이 선출직은 누구나 동등한 지위를 갖게 되며, 주지사라고 하더라도 통상적인 수준의 국가 원수로서의 권한을 행사하는 것은 쉽지 않다. 제도적 측면에서 보면 주정부는 우리의 중앙정부와 같은 역할을 수행한다. 예컨대, 뉴욕주의 경우 주정부는 지방정부 간 재정격차 완화를 위한 ‘교부금 제도’(power equalization aid)를 운용하고 있다. 배분공식이 복잡하지 않고 합의된 결과로, 주

---

의 권한 이양이 미국의 지방자치 역사인 셈이다.

<sup>10</sup> 카운티 정부는 사실상 주정부의 하위 행정기관으로 시작되었고, 대공황 이후 점차 자치권을 확보하기 시작한 반면, 시정부는 처음부터 자치정부이다. 주정부 아래 일반행정 목적기관으로 카운티, 도시, 타운, 빌리지 등이 있는데, 특히 카운티 정부는 하위 행정기관의 성격이 강하다. 지방정부의 구조는 우선 주정부 차원에서 주, 인디언 보호구역, 미국 속령, 지방정부 차원에서는 카운티, 통합시-카운티, 독립시가 있고, 시, 타운, 타운십 등이 순차적으로 존재한다. 일반목적 지방정부는 2012년 현재 38,910개가 있고, 특별목적 지방정부는 51,146개가 있다. 이 중 카운티는 3,031개이며, 기타 일반목적 지방정부는 35,879개 이다.



정부는 단순히 보조역할만을 수행할 뿐이다.

주정부는 주 차원에서 수행해야 할 업무에만 충실하고 나머지 업무는 지방 차원에서 이루어지는데, 굳이 명명하면 ‘선 지방, 후 중앙’ 철학에 기초하여 업무가 분담된다. 주정부 내 정부간 사무 배분 관점에서 보면, 주정부와 지방정부는 원칙적으로 업무를 분담한다. 다만 당초에 지방정부가 수행하는 일을 우선으로 하여 재원이 배분된 후 주정부 차원에서 수행되어야 할 업무에 재원이 충당되는 구조를 갖고 있다. 또한 미국의 모든 지방정부는 예산을 수립할 때, 지출 수준을 먼저 결정하며, 이는 투표행위를 통해 정해진다. 말하자면 지역주민들의 직접투표 또는 지방의원들의 투표행위를 통해 지역별 지출 수준이 먼저 결정된 후 예산규모가 결정되는 과정을 거치게 된다. 따라서 지역 수준에서 필요한 재원이 먼저 결정된 후, 주정부 차원에서 필요한 사업이 행해진다. 물론 지방정부와 주정부 간 수입구조가 대략 정해져 있기 때문에 극단적인 결과는 방지될 수 있다. 가장 중요한 예산배분 구조가 아래로부터 설정되고 있다는 것이다.<sup>11</sup> ‘선 지방, 후 중앙’의 원칙은 재정 구조에 대한 이해를 통해서 쉽게 확인된다. 우리의 경우 차세대 지도자들은 지방을 먼저 고려한 후 중앙 또는 상급정부를 고려할 의향이 있는지에 대한 의견을 내놓아야 할 것이다.

### ‘약 시장-강 의회’ 모형 등 다양한 형태의 기관 구성을 수용할 수 있는가

서구 선진국가의 지방자치와 관련된 또 하나의 특징은 기관 구성이 다양하다는 점이다. 주민들이 스스로 정부를 만들고 주정부의 승인을 받는 과정을 통하여 지방정부가 만들어졌기 때문에 때로는 강한 의회와 약한 시장을 선호하기도 하고, 반대로 약한 의회와 강한 시장을 선호하기도 한다. 미국의 경우 대체로 왕정에 대한 혐오로 인하여 ‘약 시장-강 의회’ 모형을 선호하지만, 시간이 지나면서 효율성의 가치 등이 강조되어 대도시를 시작으로 점차 ‘강 시장-약 의회’ 모형을 받아들이기도 했다. 지방의회와 단체장 간의 관계는 세부적으로 더 다양하고 복잡한 형태를 보이는데, 지방의회가 직접 단체장의 역할을 수행하기도 하며, 때로는 시정 관리인(city manager)을 두기도 한다. 지방의회가 원천 권력을 보유하고 있지만, 다양한 형태로 단체장에게 제한된 권한을 부여하는 절차를 통하여 단체장의 권력남용을 제한하기 위해 노력해온 점은 미국 지방자치의 큰 특징 중 하나이다. 단체자치를 취하고 있는 일본과 한국의 경우 거의 모든 권한이 단체장에게 집중되어 있는 상태에서 제한된 권한을 지방의회에게 부여해 주는 형태로, 거꾸로 과정을 거치는 것과 대조적이다. 주민자치 위주의 지방자치를 발전시켜온 미국의 경우 권력 분산이 주된 관심사였다. 권력을 한 사람에게 집중시키고 싶지 않은 소망이 지방의회 위주의 지방자치 발전에 큰 역할을 한 것이다.

우리나라의 경우, 시·도, 시·군·구 등 모든 지방자치단체가 지방의회에 비하여 월등한 권력을 보유하고 있다. 말하자면 강 시장-약 의회 모형이 일률적으로 적용되고 있다. 중소도시를 중심으로 ‘약 시장-강 의회’ 모형을 도입할 수 있을지에 대한 논의도 차세대 지도자들에게는 숙제이다. 다양

<sup>11</sup> 유럽의 경우 소위 Musgrave의 재정 철학에 따라 예산배분 구조가 먼저 설정된 후 수입과 지출이 고정적으로 결정되는 과정을 거치는 반면, 미국의 경우 소위 J. Buchanan의 헌법재정학의 원리에 따라 주민들의 선택에 의하여 지출수준이 결정된 후 수입규모가 결정되는 방식을 취하고 있다.



한 형태의 단체-의회 간 모델을 통하여 다양한 실험이 가능하며, 동시에 주민자치에 기초한 주권 의식이 강화될 가능성이 높아진다.

### 수평적 분권과 수직적 분권 중 어느 쪽이 더 시급한가?

우리의 경우 해방 이후 지방자치가 실시된 적이 있지만, 사실상의 지방자치는 1991년 지방의회가 설치되면서 시작되었다고 보는 것이 정설이다. 관점에 따라 1995년 선출직 단체장의 등장부터 지방자치가 시작되었다고 보는 시각도 있다. 이러한 지방자치제를 정확히 이해하기 위해서는 권력의 이동에 대한 이해가 선행되어야 한다. 왕정으로부터 입헌군주제로의 이행, 그리고 공화정으로의 이행이 현대국가 탄생의 역사적 경로이다. 공화정 중 대통령 책임제를 채택하고 있는 우리나라의 경우 권력의 분산은 두 가지 차원에서 진행되고 있다. 우선, 대통령의 권한이 각 부서로 이양되는 과정이다. 각 부 장관과 위원회의 권한 이양을 분권으로 명명할 수 있다. 필요에 따라서 불가피하게 진행되는 측면이 있지만, 청와대 수석의 권한이 약해지는 것과 비례하여 각 부서로의 권한 이양이 강화되는데, 대통령 책임제 하에서 이러한 수평적 분권은 상대적으로 큰 의미가 없다. 의원내각제를 도입하자는 주장은 바로 수평적 분권을 강조하는 의미로 이해하면 될 것이다. 또 하나의 축은 대통령의 권한이 지방자치단체로 이양되는 것을 의미한다. 통상 지방분권으로 명명되는데, 역사적으로 지방의 권한이 중앙으로 이양되는 과정을 거친 미국과 다른 점이다.

권한이 지방으로 이양된다는 것은 어떠한 의미를 지니고 있을까? 권력 또는 권한(power)은 세 가지 속성을 갖고 있다. 입법, 행정, 사법이 그것이다. 세 가지 권력이 동시에 이양될 때 지방분권이 진행되고 있다고 보아야 할 것이다. 단방국가의 특성상 사법권의 이양이 불가하다고 하지만, 어쨌거나 절름발이다. 조례 제정권이 부여되었지만 여전히 입법권과는 거리가 멀다. 행정권은 크게 인사조직권과 재정권으로 구분된다. 여러 가지 제약으로 인하여 불가피하게 인사권과 자치 조직권이 제한되고 있다. 자치 재정권 역시 관점에 따라 해석이 다를 수 있지만 제한되고 있다. 조세법정주의를 기초로 한 세입 자율권이 제한되고 있는 것이 현실이며, 동시에 지출권 역시 일정 수준 제한되고 있다. 지난 20여 년 동안 이와 같은 수직적 분권으로 명명되는 지방분권이 지속적으로 진행되어온 것은 사실이지만, 헌법 개정이 수반되지 않은 상황에서 지방자치법으로는 극복하기 어려운 사안들이 많다. 차세대 지도자들은 지방분권 관련 구체적인 행·재정적 사안들을 헌법에 명시하는 주장에 대해서 어떠한 입장인가?

### 지방의회가 먼저인가? 지방자치단체가 먼저인가?

20여 년 동안 지속되어온 지방분권에도 불구하고 체감되고 있는 지방분권 수준에 대한 인식이 긍정적이지 못한 이유는 무엇일까? 여러 가지 이유가 있겠지만 그 중 가장 중요한 것은 지방분권이 중앙정부와 지방자치단체 간에만 이루어져 분권의 내용이 원천적으로 제도권 내에 머물러 있다는 것이다. 다시 말하자면, 중앙정부의 권한이 지방자치단체에 이양되었을 뿐 지역주민에게까지 이르지 못했다는 것이며, 이는 단체자치의 전형을 보여주는 것이다. 기관 구성의 획일성은 중요한 증거이



다. ‘강 시장-약 의회’ 모델만이 한국의 지방자치를 설명하는 거버넌스이다. 자치단체의 규모와 상관없이 단체장에게 거의 모든 권한이 집중되어 있으며, 이러한 현상이 비정상적으로 받아들여지지도 않고 있다. 실제 지방의회는 인사권의 독립도 보장받고 있지 못하며, 의원들을 보좌할 정책보좌 인력도 배정되지 않고 있다. 차세대 지도자들은 지방의회의 인사권 독립 등 기본적인 권한 부여에 대해서 어떤 입장을 갖고 있는지 밝혀야 할 것이다.

주민들의 지방의회에 대한 부정적 인식은 원천적으로 중앙집권적 정치행정문화에 기인하기도 하지만 지방의회 자체의 무능력도 중요한 요인이다. 그렇다면 지방의회의 무능력의 원인은 무엇일까? 전술된 바와 같이 지방의회가 제대로 역할을 수행할 수 있는 최소한의 환경을 제공받지 못한 것이 중요한 원인일 것이다. 예컨대, 지방의원을 보좌할 전문 인력이 전무한 실정이다. 또한 지방자치제도 도입 이후 지방분권을 지방자치의 핵심으로 간주하여 지속적으로 중앙의 권한을 지방자치단체로 이양하는 것에만 집중한 결과 자치단체장의 권한이 비대해진 결과이기도 하다. 지역문화의 특성상 지방의회가 자치단체장을 효과적으로 견제할 수 없는 한국적 상황도 중요한 이유가 될 수 있다. 이와 같은 다양한 요인이 결합되어 결국 ‘강 시장-약 의회’라는 단일 모형만 작동되는 결과를 초래하게 되었다. 주민자치는 굳이 비교하면 ‘강 의회-약 시장’ 모형에 더 가깝다라는 점에 대해서 차세대 후보들은 동의할 것인가?

## 주민민주주의의 발전을 위하여 무엇을 해야 할 것인가?

2015년 행정자치부가 지방자치제도 도입 20년(행자부 기준)을 돌아보면서 스스로 진단한 결과 지난 20년의 지방분권은 제도자치에 초점이 맞추어진 것이라고 평가했다. 이제 지방자치단체와 지역주민 간에 분권이 진행되어야 한다는 점을 강조했고, 이를 주민민주주의라고 명명했다.<sup>12</sup> 지방자치단체의 권한이 지역주민에게 이양되는 것을 주민민주주의의 핵심 요소로 간주한 것이다. 주민민주주의를 구현하기 위한 노력의 일환으로 그동안 추진되어온 몇 가지 시책을 살펴보면, 주민자치회의 설치가 대표적이다. 책임 읍·면·동제의 도입 역시 그 일환이다. 시·군·구 아래로 선출직을 확대하는 주장이 있지만, 아직까지는 큰 힘을 얻지 못하고 있는 실정이다. 미국의 지방자치를 참고한다면, 책임 읍·면·동제의 동장 정도는 선출직이어야 할 것으로 보인다. 주민자치회의 실질적 역할이 요구되는 것도 이러한 맥락에서이다. 미국식으로 보면 주민자치회가 자생적으로 결성되고, 이들이 자치단체 또는 지방정부를 만들어야 한다. 우리나라의 경우, 주민자치회 역시 중앙정부가 주도해서 만든 피조물이기 때문에 사실상 행정기관으로 보는 것이 적절하다.

최근 논의되고 있는 지역공동체의 역할 또한 중요하다. 아직은 모호한 개념으로 간주되고 있

<sup>12</sup> 주민민주주의는 주민자치와 유사한 개념이다. 주민자치는 주민이 주도하여 지방정부를 만들고 지방자치를 발전시킨 데에 반해 행정자치부가 말하는 주민민주주의는 중앙정부가 주도하여 일선 자치단체의 권한을 지역주민에게 돌려주는 것이다. 얼핏 유사해 보이지만 큰 차이가 있다. 주민민주주의의 실현은 여러 가지 난관을 예고하고 있다. 단체장의 권한을 지역주민에게 돌려주는 과정 자체가 쉽지 않다. 예컨대, 주민자치회의 신설 역시 관이 주도하는 것이기 때문에 자칫 또 하나의 행정기관의 설치에 불과할 수 있다.



지만 지방자치의 본질에 충실할 것이면 지역공동체의 역할에 대한 긍정적 판단도 수반될 것으로 기대한다. 현재 진행되고 있는 ‘지역공동체 활성화에 관한 기본법(안)’ 역시 원칙적으로 중앙정부가 주도하고 있다. 법안 심의위원회에 다양한 이해관계자가 참여하고 있지만, 실질적인 주체는 중앙정부이다. 지역공동체는 그 자체로 자연발생적인 조직이다. 인위적인 활성화가 불가능할 수 있다. 인위적인 노력에 의해서 활성화가 가능하다면, 법인 성격을 갖게 되는 단체일 것인데, 기존의 비영리 단체 또는 주민자치위원회 등과 구분되기 어려울 것이다. 차세대 지도자들은 주민민주주의의 발전을 위하여 이와 같이 주민접점에 있는 행정기관 및 각종 기구들의 역할에 대하여 어떠한 입장을 갖고 있는가?

### 미국의 주민자치로부터 무엇을 배워야 하는가?

자치는 기본적으로 주민 우선 철학이다. 대통령을 돕고 견제하는 최고의 기구로서 국회를 두고 있는 것처럼 지방자치단체장을 돕고 견제하는 기구로서 지방의회를 두고 있으며, 하부 행정기관을 선출직화 하면서 동시에 주민자치회와 같은 기구에 역할을 부여하는 노력이 필요한 시점이다. 대통령보다, 지방자치단체장보다 국회와 지방의회가 더 중요하게 인식되는 시점이 우리가 생각하는 민주공화국에 더 근접할 것이다. 지방자치 역시 주민의 직접 대표인 지방의회 및 주민자치회의 역할과 위상에 따라 그 수준이 결정될 것이다. 토크빌이 관찰했던 미국의 민주주의는 주민이 직접 자기 주도적으로 무언가를 결정해내는 문화적 특성이었다. 제도적으로 지방의회가 지방정부보다 더 존중되고 우선시 되었으며, 주지사보다 주의회가 더 존중되고 권한이 강했다. 또한 연방 대통령보다 의회가 더 존중되고 큰 역할을 수행했던 점이 토크빌 일행에 의해 관찰된 것이다. 민주공화국에 가장 근접한 나라로 미국을 유럽사회에 소개한 토크빌의 공로는 이런 점에서 주목할 만하다.

우리나라의 경우 여전히 국회보다 대통령이 더 존중되고, 지방의회보다 단체장이 더 존중되고, 주민자치회보다 동장의 권한이 더 큰 경우이다. 누군가 민주공화국을 이야기하면 아직도 불손하게 여겨지고 있는 것도 사실이다. 모든 권력이 왕에게 주어진 왕정을 거쳤고, 헌법적 제약만 지키면 모든 권력을 갖게 되는 입헌군주제도 넘어섰다. 이제는 대통령을 포함한 국민 누구나 헌법적 제약과 법률적 제약을 받아야 하는 민주공화국에 살고 있다. 민주란 국민이 주인이라는 것이며, 공화는 함께 통치한다는 뜻이다. 그리고 수직적 분권을 통한 공동체 발전이 우리 모두에게 더 큰 행복을 가져다 줄 것으로 확인된 만큼 지방자치단체보다 지방의회에 더 큰 힘을 실어주어야 할 시점이다.<sup>13</sup> 마찬가지로 주민자치회, 지역공동체 등 마을단위의 주민 소통 창구 등에 더 큰 힘과 역할을 부여해야 할 시점이다.

미국의 지방자치는 민주공화국의 철학에 기초하며, 이는 권한이 아래로부터 위로 이양되는 과

<sup>13</sup> 수직적 분권이 우리 모두에게 더 큰 행복을 가져다 줄 것이라는 증거는 없다. 헌법 제1조에 명시된 민주공화국의 원리에 더 근접할 수 있는 수단으로서 수직적 분권이 유효하다는 것이다. 소위 제약적 대통령제의 폐해가 회자되는데, 이는 권력의 집중구조에 따른 결과이다. 수평적 권한 이양만으로는 민주공화정에 반하는 제약적 대통령제를 피하기 어렵다. 미국의 주민자치는 아래로부터의 권력을 강조하기 때문에 근대 민주주의를 선도하게 되었다는 것이다.



정을 거치면서 공고해졌다. 우리의 경우 역사적으로 위로부터 아래로의 지방이양이 진행되고 있기 때문에 문화적으로나 정서적으로 왕정 문화를 극복하기가 쉽지 않다. 그러나 유럽의 여러 국가들이 나름의 방식을 통하여 현재와 같은 수준의 지방자치를 일구어낸 점에 주목할 필요가 있다. 미국의 경우 주민자치를 기반으로 단체자치의 요소를 강화하는 방향으로 지방자치의 역사를 발전시켜 왔다면 유럽의 경우 반대로 단체자치를 기반으로 주민자치의 요소를 받아들이는 방향으로 지방자치를 발전시켜 왔다는 점에 주목해야 할 것이다. 미국의 지방정부 중 카운티 정부가 점차 큰 역할을 해 오고 있는 점도 이를 증명하는 대목이다. 카운티 정부는 사실상 주정부의 하위 행정기관이며, 대체로 지리적으로 가장 큰 지방정부이다. 카운티 정부를 활용해서 실질적 행정서비스를 제공한다는 것인데, 카운티 정부는 지방의회도 설치되어 있지 않은 경우가 대부분이다. 한편 독일 등 유럽 국가들이 마을공동체 등을 강조하는 것은 주민 스스로 문제를 해결하고자 하는 자율형 주민자치의 중요성을 받아들인다는 것이다. 차세대 지도자들은 주민자치의 강점과 단체자치의 강점을 어떻게 지혜롭게 조화시킬 수 있을지에 대한 고민해야 할 것이다.

### 지방자치는 효율성을 더 증진시키는가? 형평성을 더 증진시키는가

지방자치와 관련된 또 하나의 관점은 효율성과 형평성에 관한 문제이다. 지방자치를 시행하는 목적은 무엇일까? 지방자치가 주민의 삶을 행복하게 만드는 분명한 수단이 아닐 수도 있음을 이미 언급했다. 지방자치의 도입에 대한 부정적 시각은 주로 효율성(efficiency)과 형평성(equality)이 공히 저하될 수 있다는 데 있다. 중앙정부 주도의 강력한 리더십이 부족해서 효율성이 떨어질 수 있고, 동시에 지역 간 편차를 효과적으로 관리하기 어렵기 때문에 형평성 측면에서도 문제가 될 수 있다는 것이다. 효율성 문제와 관련해서 미국의 지방자치는 소위 분권화의 정리(decentralization theorem)라는 개념으로 잘 표현되어 있는 것처럼 분권이 자동으로 효율성을 증진시킨다는 것이다. 분권화된 지역이 경쟁을 통하여 적은 세금(less tax)으로 더 나은 서비스(better service)를 제공하고 자 노력하기 때문에 낭비 요소가 줄어들게 되고 국가 전체적으로 효율성이 증진된다는 것이다. 실제 미국의 지방자치는 W. Oates가 말하는 분권화의 정리가 상당 부분 유효한 것으로 확인되고 있다. 재정분권에 대한 수정이론들은 이 부분에 대한 회의적인 연구결과를 내놓고 있지만<sup>14</sup> 일반적인 현상은 아니며, 당초 미국의 지방자치는 분권을 통한 효율성 증진을 염두에 둔 것은 사실이다.

지방자치가 심화되면 지역 간 격차가 심해지고 결국 형평성 문제가 발생할 수 있다는 주장에

<sup>14</sup> 분권이 자동으로 효율성을 증진시켜준다는 오우츠의 이론(Oates 1972)을 반박하는 연구들이 1990년대부터 본격적으로 나오기 시작했다. Prud'Homme(1995)의 연구 등이 그것인데, 문화적 요인 등으로 인하여 분권이 오히려 효율성을 저하시킨다는 것이다. 남미 지역 여러 국가들을 대상으로 연구가 진행되었는데, 1990년대 중반 미국 캘리포니아를 대상으로 진행된 연구결과에서도 비효율성의 증가가 보고되었다. 선호의 다양성 등이 오우츠의 가정인데, 실제로는 선호의 다양성이 크지 않기 때문에 이러한 문제가 발생한 것으로 확인되었다. 이를 재정분권에 관한 수정이론이라고 하는데, 최근 지방분권을 비판하는 학자들에 의하여 자주 인용되는 이론이다.



대해서는 부인하기 어렵다. 분권의 심화를 통하여 얻는 것도 있고 잃을 것도 있다는 것인데, 미국 연방정부와 주정부는 각각 이에 대한 보완책 마련에 노력을 기울여 왔다. 효율성 문제와 관련해서도 공화당과 민주당이 선거를 통해서 각각 분권과 집권을 상대적으로 더 강조함으로써 일정 부분 보완하기 위해 노력하고 있다. 예컨대, 공화당 레이건 대통령의 등장은 형평성보다는 효율성의 가치를 더 중시해서 연방정부와 주정부 간 분권을 심화시켰다.<sup>15</sup> 각 주정부 역시 양당의 주도권 여부에 따라서 분권의 정도가 결정되었다. 레이건 정권 하에 연방정부로의 세수입이 감소하고 결과적으로 주정부 간 재정격차가 심해졌으며, 이는 주정부간 경쟁을 유도하여 효율성을 제고하고자 한 것이다. 주(州) 마다 사정은 다소 다르지만 전체적인 분위기는 재정분권이 지배적인 시대였다. 한편, 클린턴 민주당 정부 시절에는 상급정부가 더 많은 세수입을 거두어 갔으며, 이를 통해 주정부 간 격차를 완화하고자 시도했다. 마찬가지로 개별 주의 경우 사정은 다르지만 전체적으로는 효율성보다는 재정격차를 완화함으로써 형평성 제고가 우선시 되었다(Swartz and Peck 1990). 차세대 지도자들은 지방자치에 내재하는 효율성과 형평성 간 상쇄관계에 대해서 어떤 입장을 갖고 있는가?

### 효율성과 형평성에 대한 오해의 본질은 무엇인가?

미국의 지방자치는 민주성을 심화시킬 수 있도록 발전되어 왔으며, 동시에 효율성과 형평성의 가치를 균형 있게 추구하기 위한 노력에 기초한다. 우리나라의 경우, 위로부터 권력이 이양되는 과정을 거치면서 점진적으로 민주성이 증진되고 있다. 다만, 효율성과 형평성이라는 중요한 두 가지 가치에 대한 이해가 여전히 미흡하며, 결과적으로 정권별, 이해관계자별 해당 가치의 증진에 대한 방법론적 혼선이 초래되고 있다. 예컨대, 효율성의 증진은 중앙집권에 의해서 가능한 것으로 판단할 수 있다는 것인데, 이러한 경제학적 접근은 현대사회에서 유효하지 않다. 규모의 경제라는 개념에 충실해서 자치의 단위를 확대하자고 주장하며, 가급적 중앙정부 주도의 표준화된 행정서비스 제공을 선호하는 것이다. 미국의 경우 중앙정부 또는 상급정부 주도의 행정서비스 제공이 효율성을 제고하지 않는다고 믿는 반면, 우리나라의 경우 그 반대를 믿는 경향이 있다는 점에 주목해야 한다. 이는 문화적 차이에 기인한 것으로 판단된다. 행정단위의 규모가 클수록 효율적이라는 규모의 경제 논리를 믿을 것인가? 작은 행정단위 간 무한경쟁을 통하여 효율성이 더 증진될 수 있다는 경쟁의 논리를 믿을 것인가? 미국의 지방자치는 후자에 더 후한 점수를 부여한다. Tiebout 가설이 보편적으로 증명된 것은 아니지만 미국의 지방자치는 티부 가설에 의존하는 경향이 있다(Tiebout 1956). 오우츠의 주장도 미국의 지방자치를 특성화한다.

한편, 우리나라의 경우 분권화된 시스템에서 지역 간 형평성이 더 효과적으로 보장될 것으로 간주되는 반면, 미국의 지방자치에서는 형평성 가치는 집권화된 시스템에서 더 효과적으로 보장될 것으로 여겨진다. 우리의 경우 지역이기주의라고 명명된 다양한 목소리가 지역별 이익 배분에 일

<sup>15</sup> 이를 신 재정연방주의(new fiscal federalism)라고 부르는데, 연방정부의 세입권을 주정부로 이양함으로써 경쟁 환경을 조성하여 효율성을 증진시키자는 것이다. 지역 간 재정격차가 더욱 커진 것으로 확인되었으며, 훗날 클린턴 정부는 이를 시정하기 위한 다양한 노력을 기울였다.



정 정부의 역할을 수행하기 때문에 분권화된 시스템이 형평성을 더 효과적으로 제고한다고 보는 것이다. 그러나 미국의 경우 강한 상급 정부는 나름의 철학과 기준, 그리고 정치적 논리에 의하여 지역별 형평성 문제에 접근하기 때문에 비교적 형평성 있게 파이가 나누어지도록 최선을 다한다는 것이다.<sup>16</sup> 정치적 논리란 통상 한 지역을 공유하는 다양한 단체들이 소수의 부유한 단체와 다수의 가난한 단체로 구성될 수밖에 없다는 점을 중시한다. 따라서 지도·관리의 책임이 있는 상급 정부는 필연적으로 효율성보다는 형평성의 가치를 더 중시할 수밖에 없다는 것이다. 우리나라는 과거 수 년 동안 그렇지 못했는데, 그 이유는 다음과 같이 설명될 수 있다. 과거 국가독점 자본주의, 정경 유착이라는 개념이 회자된 적이 있는데, 강한 정부가 가난한 자 또는 가난한 지역의 이해를 중시하지 않고 오히려 부유한 자 또는 부유한 지역의 이해를 더 중시한 현상을 설명하기 위하여 활용되었다.<sup>17</sup> 비합리적 투표행위가 일반적인 상황에서 발생할 수 있는 비정치적 현상인데, 결과적으로 우리나라의 경우 형평성은 강한 정부 또는 상급정부에 의하여 우선시 되는 가치가 아닌 것이었다. 이것이 바로 미국의 지방자치가 주목 받아야 하는 또 하나의 이유인데, 차세대 지도자들은 지방자치의 효율성과 형평성 중 어느 쪽을 더 증진시킬 수 있다고 믿는가?

### 지방자치단체 파산제도를 어느 수준까지 수용해야 하는가?

2015년 정부는 재정위기에 처한 지방자치단체에 대한 지원과 관리를 실시하고 건전한 지방재정을 구현하고자 긴급 지방재정관리제도를 도입했다. 당초 파산제도를 도입하고자 검토했지만, 논의 끝에 다소 완화된 방식의 지방재정관리제도를 도입한 것이다. 지방자치의 심화되면 경쟁 환경에서 낙오한 지방자치단체의 경우 재정위기를 겪을 수 있다는 것에 대하여 논의했는데, 지방자치를 주장하는 입장에서는 이러한 현상이 정상적이라고 한다. 경쟁을 통하여 국가 전체적으로 효율성이 증진된다는 것이다. 현 지방재정법에서는 아직은 지방자치단체를 재정적으로 보호하고 있지만 점차 파산제도 도입에 대한 주장이 높아지고 있다. 지방자치 심화가 효율성을 증진시킨다는 주장을 받아들인다면, 향후 지방자치단체 파산제도 도입에 대해서 차세대 지도자들은 어떠한 견해를 갖고 있는지를 밝혀야 할 것이다.

### 3. 무엇을 어떻게 해야 할 것인가?

이 글은 차세대 지도자들에게 지방자치 20년을 넘긴 현 시점에서 한국의 지방자치가 향후 어떠한

<sup>16</sup> 미국의 지방자치 구도 하에서는 집권을 강조하는 민주당이 정권을 담당할 때 형평성이 더 효과적으로 확보될 수 있다고 믿는 반면, 분권을 강조하는 공화당이 정권을 담당하면 효율성이 더 효과적으로 증진될 수 있다고 믿는다.

<sup>17</sup> 1980년대 초 남미에서 주목 받은 종속이론의 핵심 내용 중 하나는 국가독점 자본주의가 작동해서 집권이 오히려 형평성을 저해한다는 것이었다. 한국에 대한 적용을 통해서 유사한 현상을 설명한 사례를 참조하면 집권이 오히려 형평성을 저하시키는 이유를 이해할 수 있다.



방향으로 나아가야 할 것인지에 관한 숙제를 부여하고자 준비되었다. 이를 위하여 우리에게 상대적으로 소홀이 간주되어온 미국의 주민자치를 살펴보고, 지혜를 구하고자 했다. 지방자치와 관련해 미국은 우리와 근본적으로 다른 역사를 갖고 있다. 지방자치는 주민자치와 단체자치를 동시에 일컫는 개념이다. 단지 주민이 주도한다는 의미에서 미국은 주민자치 위주의 지방자치의 역사를 지니고 있으며, 우리를 포함한 일본과 유럽의 경우 중앙정부로부터 권한을 이양 받은 지방자치단체가 주도한다는 의미에서 단체자치위주의 지방자치 역사를 갖고 있다는 점에서 대비된다. 주민자치와 단체자치는 공히 장단점이 있기 때문에 주민자치 위주의 미국은 단체자치를 상당부분 수용해 오고 있는 반면, 단체자치 위주의 유럽은 오히려 주민자치 요소를 도입하면서 상호 보완 중이다. 우리나라의 경우 지방자치의 역사가 짧지만, 그동안 단체자치 위주로 지방자치를 발전시켜 왔기 때문에 이제 주민자치를 더 강조해야 한다는 점을 강조했다.

한편 단체자치이든, 주민자치이든 지방자치가 심화될수록 기대하는 바가 있을 것인데, 여기에 예기치 못한 오해가 얽혀있다. 이 글은 미국의 지방자치를 소개하면서 동시에 이와 같은 오해와 관련된 몇 가지 쟁점들을 소개하면서 향후 지방자치의 발전을 위하여 우리가 무엇을 추가로 준비해야 할 것인지에 대해서도 다루었다. 예컨대, 지방자치가 심화되면 효율성과 형평성이 과연 증진될 것인가의 문제가 그것이다. 더 나아가 상기 두 가지 가치 중 어느 하나가 희생될 것이라면, 어느 쪽이 희생될 가능성이 더 높을 것인가의 문제다. 효율성과 형평성은 상호 상충되는 가치이다. 어느 하나를 강조하면 다른 하나는 반드시 희생되는 경우이다. 미국의 지방자치에서 상대적으로 더 강조되는 가치는 어느 것일까? 반면 한국의 지방자치 환경에서 더 강조되는 가치는 어느 것일까? 이 문제는 소망의 문제가 아니라 현실의 문제라는 점에서 주목해야 한다. 일단 미국의 경우 지방자치 또는 지방분권이 강조되면, 다소의 논란은 있지만 형평성이 저하된다는 점에서 부유한 지역 또는 부유한 계층에게 유리한 것으로 받아들여지고 있다. 반대로 효율성은 증진되어 사회적 약자 또는 가난한 지역에는 부담으로 여겨진다. 한국에서는 아직 이 문제에 대한 진지한 고민이 미흡하기 때문에 단정적으로 표현하기는 쉽지 않지만, 지방자치의 심화가 사회적 약자에게 더 유리할 것이라는 생각을 갖고 있는 듯하다.

지방분권과 지방자치가 다소 다른 개념이라고 한다면, 주민자치 방식의 지방자치가 심화되면, 효율성과 형평성에는 어떠한 변화가 있을까? 19세기 미국에서 주민자치의 심화는 비효율성을 초래한다고 믿었다. 그러나 형평성에 관한 논의는 당시로서는 없었다. 우리의 경우 주민자치의 관점이라면 효율성과 형평성의 가치에는 어떠한 영향을 미칠까? 주민자치의 심화는 각각 효율성과 형평성에 어떠한 작용을 할 것인가? 주민자치가 분권을 전제로 한다면 명백히 형평성은 저하될 것이다. 또한 재정분권에 관한 전통이론이 적용된다면 분권은 경쟁을 유도하여 효율성을 증대시킬 것이다. 반대로 지역 간 격차를 심화시켜 형평성을 저하시킬 것이다. 이 논의는 미국과 한국에서 공히 적용될 것으로 보인다. 그러나 지나치게 파편화된 권력은 그 자체로 비효율성을 낳을 가능성도 있다는 점에서 19세기말 미국의 주민자치를 연상케 한다. 최근 일본에서 진행된 지방자치개혁의 핵심은 그 동안 진행되어온 주민자치의 폐해를 줄이고 광역적 자치를 실시하자는 것으로 요약될 수 있다. 단체자치 위주의 지방자치로부터 주민자치 요소를 반영한 실험을 끝내고 다시 단체자치로 돌아가자는 것으로 이해된다. 일본이 경험한 실패 요인을 잘 살펴서 단체자치와 주민자치 간 균형을



모색하고, 효율성과 형평성 사이에서 절묘한 선택을 해야 하는 숙제를 안고 있다.

#### 4. 기대효과

이 글은 미국의 지방자치를 주로 주민자치의 관점에서 살펴보면서 단체자치를 취하고 있는 한국의 지방자치가 나아가야 할 방향에 대한 교훈을 얻고자 시작되었다. 어떠한 대가를 치르더라도 민주공화정을 정착시키는데 도움이 될 수 있다면 토크빌의 주장대로 주민자치의 강화는 그 자체로 의미가 있을 것이다. 다만, 당시 미국의 주민자치는 인위적인 조치가 아니라는 점, 그리고 자치에 기초한 지방정부의 설치과정 자체도 자율적인 정치행정문화에 기인했다는 점을 염두에 두어야 할 것이다. 아래로부터 지방행정 조직이 설계되고 그 과정에서 권력을 쉽게 내놓지 않으려는 미국 시민의 소망이 고스란히 담겨있다는 점이 미국 지방정부의 특성에 남아 있다. 반면, 우리나라의 경우 지난 20년의 짧은 지방자치의 역사 속에서도 중앙의 권력을 쉽게 내놓지 않으려는 소망이 지방행정 조직에 남아 있다. 주민자치위원회에 대한 비판도 그러한 맥락에서 이해되며, 최근 주목 받고 있는 마을기업 역시 중앙에 의해 관리되고 있다는 점에서 비판 받고 있다. 새롭게 시도되고 있는 지역공동체의 활성화 역시 이러한 과정을 거칠 것으로 예상된다. 주민민주주의, 주민자치의 활성화 관점에서 다양하게 시도되고 있는 몇몇 움직임이 결국 중앙정부 주도의 제도자치로 환원될 가능성이 높은 이유도 우리의 중앙집권적 정치행정문화에 기인한다는 것이다. 향후 주민자치 위주의 지방자치의 발전방향과 관련해서 가장 경계해야 할 대목이다.

변화를 위해서 우선 필요한 것이 법제도인지, 아니면 정치행정문화의 개선인지에 대한 논의보다는 양자를 동시에 추진해야 할 것이다. 제도와 문화는 상호 교호적으로 영향을 받으면서 변화된다. 우선 제도적 관점에서 살펴보면 중앙집권적 정치행정문화를 극복할 수 있는 선제적 조치로서 기관 구성의 다양성, 대등한 정부 간 협치, 2할 자치의 강제 조정<sup>18</sup>, 일선 읍·면·동 수준에서 선출직의 확대, 주민자치위원회의 활성화, 기타 실험적 지역공동체의 양성화 등을 통하여 지방자치가 발전될 것으로 보인다. 문화적 관점에서 살펴보면 다양한 형태의 정치참여를 독려하고, 이를 바탕으로 시민교육이 활성화되어야 할 것이다. 2016년부터 2017년에 걸쳐 전국적으로 진행된 촛불집회를 통하여 우리가 얻은 가장 큰 소득은 민주시민 교육이었을 것이다. 국민이 나라의 주인이라는 헌법 제1조의 의미를 반복적이고 명료하게 이해할 수 있는 기회였을 것이다. 또한 지역사회에서 주민이 지역의 주인이라는 사실을 보다 분명하게 인식하게 된 계기였을 것으로 본다. 아울러 본고에서 소개된 몇 가지 주제에 대한 고민과 논의를 통하여 차세대 지도자들은 지방자치에 대한 올바른 이해와 지방자치의 가치를 공유하게 될 것으로 기대한다. ■

<sup>18</sup> 2할 자치란 중앙정부와 지방자치단체 간 세수입의 비율이 대략 8:2 정도인 재정구조를 일컫는 표현이다. 지방자치 출범 이후 줄곧 2할 자치가 진행되어 왔는데, 쉽지 않은 난제이다. 지방분권을 가장 강력하게 추진했던 노무현 정부도 2할 자치 문제를 극복하지 못했는데, 한국의 지방자치 현실을 가장 극적으로 보여주는 상징에 해당된다. 우리의 지방자치가 구조적으로 쉽지 않은 상황이라는 것을 보여주는 단면이다.



## 참고문헌

- 김태영. (2017). “민주공화국의 완성은 지방분권에 달려있다.” <한국일보> 1월 21일.
- 전영평. (2008). “한국지방자치 재조정을 위한 시론.” <행정논총> 46(2).
- 행정자치부. (2015). “지방자치 20년 평가와 전망.” 내부자료.
- De Toqueville, A. 1835. *Democracy in America*. New York: Vintage.
- Fromm, Erich. 1941. *Escape from freedom*. New York: Avon.
- Oates, Wallas E. 1972. Fiscal federalism. *Books*.
- \_\_\_\_\_. 1999. An Essay on Fiscal Federalism. *Journal of economic literature*, 37(3): 1120-1149.
- Prud’Homme, Remy. 1995. “The Dangers of Decentralization.” *The World Bank Research Observer* 10.2: 201-220.
- Swartz, Thomas R., & Peck, John E. 1990. The Changing Face of Fiscal Federalism. *Challenge*, 33(6), 41-46.
- Tiebout, Charles M. 1956. A Pure Theory of Local Expenditures. *Journal of political economy*, 64(5), 416-424.
- Wright, Deil S. 1986. *Understanding Intergovernmental Relations*. CA: Duxbury Press.



## 필자약력

김태영\_경희대학교 행정학과 교수. Cornell University 도시행정학 박사. 주요 논저로는 <지방자치의 쟁점> (공저), “A Study on Estimation of Land Value Using Spatial Statistics: Focusing on Real Transaction Land Prices in Korea” “공간통계를 활용한 도시지역 토지가격의 변화분석” 등이 있다.



---

## 보다 나은 세상을 향한 지식 네트워크

---

- 본 연구 보고서는 EAI 2017 대통령의 성공조건 연구 결과물로서 정책결정 및 학술연구, 각종 교육사업에 활용되기를 기대합니다. 본 보고서 내용의 일부 혹은 전부를 인용할 시에는 출처와 저자를 명시해 주시기 바랍니다.
- 이 보고서는 동아시아연구원 홈페이지 [EAI 출판]과 각 프로젝트 페이지에서 내려 받으실 수 있습니다.
- 보다 자세한 문의는 아래로 연락해 주십시오.  
남지현 연구기획실 연구원 Tel. 02 2277 1683 (내선 112) [jhnam@eai.or.kr](mailto:jhnam@eai.or.kr)