

주민주권론과 지방자치의 발전

Residents Sovereignty and Development of Local Autonomy

김 순 은*

Kim, Soon-Eun

■ 목 차 ■

- I. 서 론
- II. 주권론의 고찰
- III. 주민주권론의 배경
- IV. 주민주권론과 지방자치
- V. 주민주권론의 시사점과 향후과제
- VI. 결 론

지방분권의 흐름 속에서 최근에 주목을 받는 이슈가 주민주권론이다. 보통 주권론을 논할 때 군주주권론과 국민주권론은 매우 친숙한 개념이지만 우리에게 지역주권 또는 주민주권론 등은 매우 생소하게 느껴지고 있다.

주민주권의 실제적인 의미는 미국의 홀룰 제도에서도 찾을 수 있지만 주민주권이라는 용어는 20세기 말에 일본을 중심으로 본격적으로 사용되기 시작하였다. 우리나라와 같이 단체자치의 기초 위에 설립된 일본에서는 국민주권은 단체자치와 밀접한 관련성을 맺어 지방자치의 활성화를 위해서는 이와는 다른 개념의 필요성이 제기되었다. 여기에 덧붙여 지속가능발전의 중요성과 지방분권의 실망감이 더하여 주민의 실질적인 참여를 전제로 주민들이 스스로의 책임 하에 지역의 문제를 결정하는 주민자치의 체제를 희망하게 되었다. 이와 같은 배경을 토대로 주민주권론이 대두되었다.

거창하지는 않지만 지방정부의 레벨에서 특히 공동체의 레벨에서 실질적인 주민의, 주민에 의한, 주민을 위한 지방정부의 구현을 위한 사상적 토대가 주민주권론이다. 따라서 주민주권론이 활성화된다면 지방자치의 발전에 크게 기여할 것으로 기대된다.

* 동의대학교 행정학과 교수

논문 접수일: 2012. 2. 10, 심사기간(1차): 2012. 2. 11 ~ 2012. 3. 30, 게재확정일: 2012. 3. 30

□ 주제어: 국민주권, 주민주권, 지역주권, 홈룰, 지방주의

Under the trend of decentralization the concept of residents sovereignty is recently attracting considerable attention from the academic field of political sciences and public administration. While we are familiar both with popular sovereignty and prince sovereignty, the notion of residents sovereignty is not well-known.

Even though it may be conceivable to find out a substantial aspect of the notion of residents sovereignty, it can be used to a large extent since the late 21 century in Japan. For the purpose of enhancing vitality of residents-based autonomy a new concept of sovereignty is needed in Japan in which the notion of popular sovereignty has been closely something to do with the local government based on institution-based local autonomy.

In addition, owing to the newly emerging environment characterized by importance of sustainable development and disappointment with decentralization reform so far in Japan a new local political system based on citizen participation has been suggested as a tool to make the system more accountable to residents in the process of dealing with local matters. The concept of residents sovereignty has rooted in the circumstance in Japan.

Put in another way, the notion of residents sovereignty functions as a theoretical basis for developing a political system featured by the principle such as of residents, by residents, and for residents. It can be said that the notion of residents sovereignty should be sound and solid enough to vitalize local autonomy from a perspective of residents.

□ Keywords: popular sovereignty, residents sovereignty, regional sovereignty, home-rule, localism

I. 서론

지방자치가 재개된 지 20년이 경과되었다. 지방자치가 존재하지 않았던 시대와 지금의 상황을 비교하면 적지 않은 측면에서 정치와 행정의 변화를 경험하고 있다. 지역 정치인인 지방정부의 장과 지방의원을 주민이 직접적으로 선출하는 것만으로도 정치적 분권이 이루어졌

다고 평가되기도 한다(Treisman, 2000). 우리나라의도 선거에 의한 지방정부의 장과 지방 의원을 선거로 선출함에 따라 선거에 의한 정치와 행정이라는 변화를 달성하였다는 점에서 긍정적인 평가가 가능하다.

우리나라에서 지방자치가 재개되었던 시점을 전후하여 국·내외적으로 두드러진 현상은 지방분권이었다. 영국, 일본 등의 국가들은 지방분권을 통한 새로운 정치행정체제를 구축함으로써 국가의 운영체제를 개선하는 노력을 지속적으로 추진하였다(김순은, 2011a).

영국은 1997년 노동당 정부의 수립 이후 다양한 지방분권 정책을 추진하였다. 1997년 집권한 노동당은 지역분권을 실행하여 스코트랜드와 웨일즈 지역에 지역의회를 창설하였으며 1986년 해체되었던 런던광역시(Greater London Council)을 대신하여 새로운 런던광역시(Greater London Authority)를 설치하였다. 이 외에도 정부간 관계를 획기적으로 개혁하여 지방정부를 국정의 파트너로 인정하는 노력을 보였다.

노동당은 지방분권과 더불어 지방정부의 책임성을 제고하기 위하여 다양한 평가제도와 성과관리제도를 도입하였다. 노동당 정부의 평가와 감사 및 성과관리 제도가 지방정부의 자율을 저해하였다고 판단한 보수당은 2010년 집권과 함께 “거대사회론”의 기치를 내걸고 새로운 차원의 지방분권을 개시하였다(김순은, 2011a). 2011년 11월 제정된 지방주의법(Localism Bill)에서 공동체의 권리를 더욱 강화하는 조치를 단행하였다.

일본도 1995년 이후 꾸준히 지방분권 개혁을 추진하여 왔다. 1999년 지방분권일괄법에 의한 제1차 지방분권 개혁이 마무리된 이후 2002년 개시되어 2006년 마무리된 3위 1체의 재정개혁을 거쳐 2007년부터 지방분권개혁추진위원회의 제2기 지방분권 개혁이 개시되어 2010년 종료되었다. 2009년 민주당 정부의 출범이후 민주당은 지역주권 개혁이라는 이름 하에 지방분권 개혁을 이어가고 있다.

지방분권의 흐름 속에서 최근에 주목을 받는 이슈가 주민주권론이다. 보통 주권론을 논할 때 군주주권론과 국민주권론은 매우 친숙한 개념이지만 우리에게 지역주권 또는 주민주권론 등은 매우 생소하게 느껴지고 있다. 본 연구의 목적은 주민주권론의 실체를 분석하고 이를 통한 지방자치의 발전방안을 모색하는 것이다. 이를 위하여 제Ⅱ장에서는 주권론을 고찰하였고 제Ⅲ장에서는 주민주권론이 대두된 배경과 주민주권의 정의와 내용을 논의하였다. 제Ⅳ장에서는 주민주권과 지방자치의 관계를 분석하였으며 제Ⅴ장에서는 주민주권론의 향후과제를 논의하였다.

II. 주권론의 고찰

1. 군주주권론: 절대왕정

지리적 공간에 대한 실질적 지배 및 통치권한을 의미하는 실질적 의미의 주권은 이미 소크라테스 이후 현재까지 모든 국가에서 논의되었던 정치적 주제이다. 지리적 공간 사이에 독립과 항쟁의 개념으로 사용된 개념이었다.

지리적 공간에 대한 실질적인 지배권을 주권이라는 용어로 이론적으로 체계화한 학자가 프랑스의 법학자인 보댕(Jean Bodin: 1530-1596)으로 알려져 있다. 보댕이 제기한 주권론에 따르면 주권은 단일·불가분·불가양의 절대적 권한으로서 통치권의 근간으로 파악하였다. 따라서 주권은 대내적으로 최고성과 대외적으로 독립성이라는 특징을 지닌다(구병삭, 1981).

보댕이 주장한 주권론은 군주주권론이었다. 국가의 정치와 종교는 분리되어야 하며 국가를 통치하는 근원으로서의 주권은 신으로부터 군주에게 신탁되었다는 것이 군주주권론으로서 법의 제정권, 공무원의 임명권, 사법권, 과세권 등이 주요 내용이었다. 보댕의 주권론은 절대주의 시대에 있어서 프랑스 절대왕권의 정통성을 뒷받침하는 이론이었다.

스페인의 살라만카 학파의 수아레즈(F. Suarez: 1548-1617)도 군주의 절대적 권한을 옹호하는 이론을 제시하였다. 수아레즈도 보댕과 같이 군주의 절대적 권한은 신으로부터 부여받은 것으로 이론화하면서도 주권은 군주에게 뿐만 아니라 국민들에게도 평등하게 부여되었다는 것을 강조하였다.

영국의 철학자 홉스(T. Hobbes: 1588-1676)는 그의 저서 거인(*Leviathan*)에서 군주주권론을 피력하였다. 이기적인 심성으로 인하여 자연 상태에서 인간은 투쟁으로 일관하여 사회는 혼돈의 상황으로 발전될 가능성이 매우 높다는 것을 가정하였다. 홉스는 거인이라는 상상의 존재를 군주에 대비하여 군주야 말로 인간사회의 혼돈상태를 통제할 수 있다고 주장하였다. 이 때 군주에게 신탁된 절대적이고 무제한적인 최고 권한이 주권인 것이다. 보댕과 홉스가 군주주권론을 옹호하였다는 점에서는 공통점이 있으나 보댕이 왕권신수설에 의한 군주주권론을 주장한 반면 홉스는 사회계약에 의한 군주주권론이라는 점에서 차이가 있다. 군주주권론은 비록 절대왕정의 정통성을 옹호하기 위한 이론이었지만 절대성과 최고성을 지닌 불가분·불가양의 주권이라는 개념은 정치이론은 물론 지방자치의 발전에 크게 기여하였다.

2. 국민주권론: 자유 민주주의와 대의 민주주의

1) 국민주권론

보댕, 수아레즈, 홉즈의 군주주권론으로 개화된 주권론은 17세기말부터 18세기에 들어 획기적으로 전환되어 국민주권론으로 발전되었다. 국민주권론은 국가의 주권이 국민에게 있다는 주장으로 국가의 정통성이 국민에게 있음을 의미한다. 국민주권론은 앞에서 논의한 로크, 루소, 프랭크린 등에 의하여 발전되었다.

자유주의의 아버지로 평가되는 로크(J. Locke: 1632-1704)는 개인의 기본권인 자연권이라는 개념으로 국민주권의 단초를 제공하였다. 국민개인의 기본권을 보호하기 위하여 사회계약에 따라 국가에 자연권을 위임하였고 국가는 위임의 대가로 개인의 기본권과 자연권을 보호하여야 한다는 주장을 전개하였다. 국민이 행한 자연권의 위임이 국가의 정통성이 됨으로써 국민주권론이 태생된 것이다. 루소는 이를 더욱 발전시켜 천부인권설을 주장하였다. 루소에 따르면 모든 국민은 태어날 때부터 불가양·불가침의 기본권 인권 즉 자연권을 부여받았으며 사회계약에 따라 이러한 자연권을 국가에 위임하고 국가는 국민의 기본권을 수호할 의무를 진다는 것이다. 프랭크린은 자유국가에 있어서 치자는 국민의 공복이며 국민은 최고의 권원이라는 점을 강조하였다. 국민주권론의 영향을 받아 미국혁명과 프랑스 혁명이 발생하였다(구병삭, 1981).

국민주권론에 기초하여 수립된 대표적인 정치체제가 자유 민주주의이며 우리나라도 헌법을 통하여 주권재민사상과 자유 민주적 기본질서를 수호할 것을 천명하고 있다. 자유 민주주의를 정체로 하는 국가는 국민의 주권이 위임한 범위 안에서 통치권을 행사한다. 국민주권에 기초하여 국가에 위임한 통치권은 로크가 제시한 권력분립의 원리에 따라 수평적·수직적인 차원에서 통치권을 분할하여 위임하는 것이 일반화되어 있다.

국가의 통치권을 수직적으로 분할한 제도가 바로 지방자치이다. 미국은 연방제라는 제도 하에서 수직적 권력분립을 강화하였으며 우리나라는 단방제의 헌법 하에서 지방자치제도를 통치체제의 기본요소로 도입하였다.

자유 민주주의론자들은 국민주권에 뿌리를 둔 국민의 기본권을 신장하기 위하여 지방자치의 제도적인 필요성에 대해서는 이론이 없으나 운영형태에 관해서는 의견이 양분된다. 양분된 견해는 주권과 통치권 사이의 위임방식에 대한 차이에서 발생한다. 주권이 대내적으로 절대적, 최고의, 불가양, 불가침의 권리라는 데에는 이론이 없다. 반면 국민주권으로부터 신탁된 국가의 통치권은 사회계약에 따라 형태가 다양할 수 있다는 점에서 의견이 나뉜다.

지방자치와 관련하여 국가를 중앙정부로 인식하는 견해에 따르면 국민주권에 기초한 통치

권은 중앙정부에 신탁되고 지방정부의 자치권은 중앙정부의 통치권으로부터 수입받은 것으로 해석한다. 우리나라와 일본에서 논의되는 단체자치가 여기에 해당한다. 단체자치의 경우 제도적 의미를 강하게 띠며 지방자치의 범위는 중앙정부의 법령이 규정하는 범위 내에서 가능하다는 것이 일반적인 견해이다.

국가를 중앙정부와 지방정부의 통합체로 보는 관점도 국민주권을 불가분의 권한이라고 인식하는 데에는 단체자치의 견해와 동일하다. 다만 국민주권에 기초한 통치권은 중앙정부와 지방정부로 분할하여 위임할 수 있다고 해석함으로써 지방정부의 자치권을 국민주권에 기초한 권한으로 인식한다. 주민자치가 여기에 해당한다고 할 수 있다. 주민자치에 기초한 지방정부의 자치권은 정치적 의미를 강하게 띠게 됨으로써 지방자치의 외연을 정책의 형성권까지 확대시킨다.

2) 민본위민사상

동양에서는 주권이라는 용어는 사용하지 않았지만 기원전부터 민본위민사상이 제기되었다. 공자와 맹자의 유가사상으로부터 시작되어 우리나라에서도 일찍부터 민본위민사상이 논의되었다. 조선의 정치사상을 확립한 정도전(1342-1398)은 그의 저서 『조선경국전』과 『경제문감』에서 민본위민사상을 구체적으로 논의하고 있다(박봉규, 2012).

정도전은 공자와 맹자 등 유가의 사상으로부터 영향을 받았다. 맹자의 정치사상은 정도전이 조선의 창립과정에 참여하는 결정적인 계기가 되었다. 맹자의 혁명론은 정도전의 민본위민사상으로 이어졌다.

왕권은 비록 하늘로부터 받은 것(천명)이더라도 군주는 국민을 하늘로 생각하여야 하고 국민의 복지와 안위를 보호하여야 한다는 민본위민사상은 내용면에서 국민주권론의 주장과 크게 다르지 않다. 민심의 버림을 받는 군주는 천명을 잃게 되는데 이것이 혁명의 기초가 된다.

“백성들은 먹는 것이 하늘”이라는 맹자의 말대로 생명의 안위와 경제생활의 안정이 무엇보다도 중요하다. 정도전은 그의 저서 『경제문감』에서 호구지책 등 국민의 기본권을 지켜주는 것이 지방관리라고 인식하고 지방과 지방관리의 중요성을 역설하였다. 관리의 인사원칙을 운용함에 있어서도 “중외경내(重外輕內)” 원칙을 적용하여 지방관의 경력을 우대하여야 한다고 주장하였다(박봉규, 2012). 지방관리의 자질과 능력이 국민의 민생에 매우 중요하다고 주장하는 면에서 오늘날의 지방자치와의 관련성을 찾을 수 있다. 정도전의 민본위민사상은 보명의 시대보다도 앞선 시대였음을 감안할 때 국민주권론의 주장과는 상당한 거리가 있다. 이를 비교하면 <표 2-1>과 같다.

국민주권론과 민본위민사상은 크게 5가지 측면에서 차이가 있다. 첫째, 권력의 원천이 상

이하다. 국민주권론은 권원을 국민으로 인식하는 반면 민본위민사상은 권원을 하늘, 신이라고 인식하였다. 다만 당시의 천일합일설 또는 천인감응설에 따를 경우 양자간에는 커다란 차이가 없을 것이다.

둘째, 국가의 정통성의 근거라는 관점에서 보면 국민주권론은 사회계약을 국가 정통성의 근거로 파악하는 한편 민본위민사상은 천명을 국가의 정통성으로 보고 있다. 천명이 민심으로 나타난다는 점에 착안한다면 이 점에서도 커다란 차이는 없는 듯하다.

국민주권론과 민본위민사상의 세 번째 차이점은 이론의 목표이다. 국민주권론이 국민의, 국민에 의한, 국민을 위한 목표를 가진 반면 민본위민사상은 국민을 위한 정치체제에 초점을 두었다는 점이다.

네 번째의 차이점은 국민주권론이 선거와 혁명을 통하여 국민주권을 실현하는 반면 민본위민사상은 혁명을 통하여 민본위민을 구현한다는 점이다. 선거가 없었던 왕정시대를 생각하면 선거의 출현은 국민주권의 획기적인 실현수단이 되었다.

지방자치와의 관련성이 다섯 번째의 차이점이다. 국민주권론은 지방분권과 지방자치를 통하여 국민의 기본권을 신장하여야 한다고 주장하는 반면 민본위민사상은 중앙집권 및 지방관의 우대를 통하여 국민의 기본적 생활과 안정을 도모하였다. 비록 시대적 차이가 있지만 지방관을 우대하여야 한다는 점에서 공통점을 발견할 수 있다.

<표 2-1> 국민주권론과 민본위민사상의 비교

	국민주권론	민본위민사상(왕권신수설)
권력의 원천	국민	신, 하늘(天)
국가의 정통성 근거	사회계약	천명
목표	국민의, 국민에 의한 국민을 위한	국민을 위한
구현수단	선거, 혁명	혁명
정치체제	지방분권 및 지방자치	중앙집권 및 지방관 우대

3. 지역주권론과 지방주의

1) 지역주권론과 지방주의(Localism)의 배경

현재 국민주권론이 자유 민주주의의 기본적인 토대가 된다는 것은 이론의 여지가 없다. 주권재민 사상과 국민의 기본권 보장 및 권력분립에 의한 통치구조를 규정하는 것이 자유 민주

주의 헌법이 가지는 특징이다. 이러한 관점에서 1787년 제정된 미국의 헌법이 주권재민에 기초한 자유 민주주의 헌법의 시초라고 할 수 있다. 우리나라도 주권재민을 토대로 자유 민주주의의 기본 질서를 존중하고 있음을 헌법에서 규정하고 있다.

국민주권론과는 별개로 21세기 일본과 영국에서 제기된 개념이 지역주권이다. 지역주권은 2009년 9월 정권을 잡은 민주당이 현재까지 추진하고 있는 지방정책의 기본골격을 이루는 개념이다. 영국의 지역주권은 “지방주의(Localism)”라고 명명되었지만 그 내용에 있어서는 지역주권과 유사하다. 어떤 측면에 있어서는 영국의 지방주의가 일본의 지역주권보다 더욱 포괄적이고 획기적인 특성을 지닌다(김순은, 2011a).

지역주권은 기존의 지방분권 정책에 대한 비판으로부터 태생되었다. 일본의 민주당 정부와 영국의 보수당 정부는 기존의 지방분권의 새로운 대안으로 지역주권과 지방주의를 천명하였다. 이전의 정부가 추진하였던 지방분권 정책이 소기의 목적을 달성하지 못했다고 분석하고 새로운 개념과 정책을 제시하였다.

민주당의 지역주권론은 기존에 추진되었던 제1차 지방분권 개혁과 3위 1체의 개혁의 문제점과 매우 밀접한 관계를 맺고 있다. 1999년 지방분권일괄법의 제정으로 기관위임사무, 지방사무관, 필치규제 등이 폐지 또는 축소되었지만 불완전한 개혁이었다는 데에는 이견이 없다(西尾, 1999). 심지어 실패한 개혁으로 평가하기도 한다(伊藤, 2009). 비판적인 평가는 1999년 제도화된 지방분권 내용의 불완전성과 지방분권에 대한 실망감에 기초하였다.

지방의 관점에서 보다 비판적인 것은 2002년부터 2006년까지 추진되었던 3위 1체 개혁이었다(田中, 2011). 국고보조금의 축소, 지방세원 이양, 지방교부세 개혁을 내용으로 하였던 3위 1체 개혁으로 비록 지방정부의 재량은 다소 확대되었지만 총액 면에서 지방으로 이전되었던 재원 중 지방교부세가 5.1조엔 삭감되는 결과가 되었다. 결국 재원의 삭감으로 지방정부에게 재정적으로 어려움을 주는 지방분권 개혁이 되어 오히려 지방정부의 지방분권에 대한 기대가 불만으로 바뀌었다.

영국의 노동당 정부도 1997년 이후 지방분권 개혁에 남다른 열정을 보였다. 스코트랜드와 웨일즈로의 지역분권, 런던광역시(Greater London Authority)의 창설, 지역개발청(Regional development Agency)의 설립, 지방정부의 거버넌스 개혁, 정부간 관계의 획기적 전환을 통하여 중앙정부와 지방정부가 정책의 파트너로 발전되었다. 그러나 중앙정부가 지방정부의 성과관리와 감사 및 평가를 통하여 지방정부의 책임성을 강조함으로써 지방정부의 불만을 높였다(Department of Communities and Local Government, 2011a).

2) 지역주권론과 지방주의의 주요 내용

(1) 지역주권론의 주요 내용

2009년 9월 민주당 정부가 천명한 지역주권 개혁은 “지역의 사안은 지역 주민이 책임을 갖고 결정할 수 있는 여건을 조성하는 개혁”으로 정의하였다. 민주당 정부는 지역주권의 개혁내용으로 크게 4가지를 대분하여 추진하였다.

첫째의 과제가 지방정부의 권한강화와 재량권의 확대이다. 이를 위한 구체적인 방안으로 개별보조금의 일괄교부금화를 추진하였다. 도로, 하천, 농업시설정비 등에 대한 사업을 지방정부가 선택할 수 있도록 일괄교부금화하는 것이었다. 중앙정부의 특별지방행정기관을 큐슈 광역행정기구나 간사이 광역연합 등에 직원과 함께 이관하는 작업, 국도와 하천의 관리권한을 희망하는 도·도·부·현에 이관하는 것도 지방정부의 재량권을 확대하는 개혁안이다. 이 외에 지방정부의 채권발행에 중앙정부의 관여를 완화하고 기타 중앙정부가 관여하던 각종 규제를 완화하는 방안이 여기에 속한다.

두 번째의 내용은 주민의 정치참여기회를 확대하여 주민자치를 강화하는 것이다. 대규모 시설건설에 주민투표제도를 도입하고 직접청구제도의 요건을 완화하는 것이다. 지역주권 개혁형 지방세제를 위하여 지방세의 틀을 재검토하는 안도 포함되어 있다.

세 번째의 방안이 지방의회를 개혁하는 것이다. 2010년 나고야시는 시의회를 해산하였고 가고시마현 아구네시는 의회를 불신하여 시의회를 개최하지 않는 사례가 발생하였다. 이같은 사태는 주민의 지방의회에 대한 불신과 불만의 결과라고 판단하는 계기가 되었다. 지방의회가 입법기능을 적절히 행사하지 않고 집행부에 대한 견제기능도 제대로 하지 못한다는 인식이 팽배하였다. 아울러 지방의회에서는 진정한 토론이 없으며 직업과 성별 등의 대표성도 크게 훼손되었다는 것도 지방의회의 개혁에 대한 단초를 제공하였다.

지방의회의 개혁방안으로는 선거제도 등의 개선과 지방의회의 회기제도를 개선하는 것이다. 운영 면에서는 시민참여를 촉진시키고 회파제도를 폐기하고 지방의회에서의 토론을 활성화하는 방향으로 개선을 추진하고 있다(片山, 2011).

네 번째의 방안이 전국의 자치행정체제를 개혁하는 것이다. 현재의 도·도·부·현을 도주제로 전환하는 것이다. 전국을 9-13개의 광역 도주제를 설립하여 연방제의 주정부에 준하는 분권을 염두에 둔 개혁이라고 할 수 있다.

(2) 지방주의(Localism)의 주요 내용

2010년 5월 출범한 캐머런 연합정부의 지방분권은 매우 획기적인 내용을 포함하고 있다.

노동당 정부가 핵심적으로 추진하였던 지역개발청과 감사위원회 및 성과관리제도를 폐지하였다. 이와 더불어 지방정부 특히 공동체에게 대대적인 분권을 단행하였다.

2011년 11월 의결된 지방주의법(Localism Bill)에서 규정한 중요한 지방분권의 내용은 지역 공동체의 권한과 권리를 강화하는 것이었다(Communities and Local Government, 2012b). 지역공동체는 지역의 발전을 위하여 상가, 주점, 공동체 회관, 도서관 등을 보유할 권한을 부여받았으며 새로운 건물 등이 시장에 매물로 나오면 이를 구매할 수 있는 권한도 부여받았다. 이 경우 자금마련을 위해 6개월간 매매의 중지를 요구할 수 있다. 이 외에도 지역 공동체는 지역발전계획의 수립과 주택정책의 수립에 관련된 권한을 부여받았다. 지방주의법은 지방정부의 자치역량을 강화하는 내용도 포함하고 있다.

Ⅲ. 주민주권론의 배경

1. 주민주권론의 배경

상기에서 논의한 국민주권론과 지역주권론과는 별개로 주민주권론¹⁾이 논의되고 있다. 이에 대해서는 지역주권론과 주민주권론이 동일하다는 주장도 있지만(片山, 2011) 상이하다는 견해도 상존한다(白藤, 2011). 지역주권이 지방분권의 별칭인 반면 주민주권론은 실질적인 주민참여와 주민결정 권한을 강조한다는 점에서 후자의 관점이 타당하다고 판단된다. 주민주권론이 대두된 배경은 크게 지속가능발전에 대한 필요성, 주민참여와 거버넌스의 발전, 그리고 지방분권에 대한 실망이었다.

1) 지속가능발전의 절박성

대부분의 국가와 도시가 추진하는 궁극의 목표는 경제발전이었다. 대부분의 경제주체들은 경제발전을 위하여 무한경쟁을 전개하여 왔다. 그 결과 사회적·환경적으로 지구가 감내할 수 준을 초월하는 문제점을 야기시켰다(김순은, 2011b). 성장위주를 토대로 한 경제발전의 패러다임은 지역간, 계층간의 경제적 격차사회를 조성하였다. 국제간의 격차는 물론 국내에서도 지역간의 격차가 확대되고 있고 계층간에도 격차가 확대되어 사회의 중요한 문제로 대두되었다. 자원의 활용 및 배분과 관련하여 세대간에 발생하는 문제점도 더 이상 가볍게 생각

1) 학자에 따라서는 시민주권론이라고 표기하기도 함(神原, 2009).

할 수 없게 되었다. 경제발전의 패러다임은 지구의 환경적 저항력을 넘어 환경파괴로 이어졌다. 수질오염과 식수의 부족, 대기 오염과 기후의 변화 등은 더 이상 방치해서는 안 되는 국제적 이슈로 발전하였다.

1972년 유엔인구환경회의가 최초로 경제발전과 환경보호를 조화시켜야 한다는 합의를 도출한 이후 1980년 지속가능발전의 필요성이 국제사회에서 제기되었다. 경제발전과 환경보존의 필요성을 추진함과 동시에 세대간, 계층간의 격차를 해소하는 사회발전이 함께 달성되어야 한다는 지속가능발전이라는 개념이 사용되기 시작하였다. 이에 따라 국제사회도 국제기구를 통하여 지속가능발전의 중요성을 강조하기 시작하였다.

그러나 지속가능발전에 대한 국가간의 대응에는 커다란 편차가 발생하고 있다. 선진국과 개발도상국가간의 지속가능발전에 대한 인식과 대응에는 갈등의 소지마저 지니고 있다. 경제발전과 과학기술의 발전을 이룬 선진국은 지속가능발전이 향후 지구촌을 구할 수 있는 지상이념으로 인식하는 반면 개발도상국가들은 선진국의 후진국에 대한 또 하나의 통제수단이라는 인식마저 존재하는 실정이다.

이러한 상황 하에서 채택된 로컬 어젠다 21은 지속가능발전에 대한 지방정부의 목표와 비전 등을 담고 있는데 성과는 아직도 미미한 편이다. 개발도상국가의 지방정부는 물론 선진국의 지방정부에서도 지역간, 세대간의 격차해소가 중요한 정책적 이슈가 되고 있으며 환경보존과 경제발전의 조화도 미완의 과제로 남아 있다.

이러한 상황 하에서 개발지향적인 지방정부의 정책방향에 대하여 지역주민들이 지속가능발전의 중요성을 강조하는 분위기가 확산되고 있다. 지방정부가 추진하는 발전지향적인 마스터 플랜에 대하여 지속가능발전의 이념 하에 주민들의 참여와 의견 개진이 증가하고 있다. 지방정부의 정책에 주민의 영향력이 증가하는 것이다.

2) 참여와 결정(주민참여론의 발전)

지방정부와 주민참여는 매우 일찍부터 논의된 주제이다. 주민참여가 지방정부의 정책과정에 매우 중요하다는 가정 하에 주민참여가 1960년대 이후 강조되었다. 미국에서는 1960년대 “위대한 사회(Great society)” 건설을 위한 다양한 프로그램의 집행과정에 주민참여가 강조되었다. 이 시기의 주민참여에 관한 연구에 따르면 주민참여는 조작적 참여, 불만치유형 참여, 일방적인 정보제공형 참여, 의견청취 및 협의형 참여, 회유형 참여, 파트너십, 권한수입형 참여, 주민통제형 참여 등 8단계로 구분되었다. 이 중에서 진정한 주민참여는 파트너십, 권한수입형 참여와 주민통제형 참여이며 그 외에는 형식적 의미의 참여에 속한다(Arnstein, 1969). 이런 관점에서 본다면 진정한 의미의 참여는 많지 않음을 알 수 있다.

1990년대 이후 본격적으로 논의된 거버넌스의 이론에서 주민참여의 중요성을 더욱 강조하고 있다. 실질적인 단계의 주민참여가 실현되면 주민들은 지방정부의 대등한 파트너로서 지방의정 및 지방행정에 참여하게 된다. 어떤 면에서는 주민들이 지방정부의 중요한 정책결정이나 집행에 결정권을 행사하게 되는 것이다. 이러한 권한을 뒷받침하는 것이 주민주권론이라고 할 수 있다.

3) 지방분권의 실망

지방분권의 궁극적 목적은 지방자치의 활성화를 통한 지역의 발전 잠재력을 극대화하여 지역발전은 물론 나아가 국가의 발전을 도모하는 것이다. 따라서 지역의 발전가능성을 극대화하는데 필요한 권한과 재원을 이양하여야 것이 타당하다. 그런데 우리나라와 일본 및 영국 등에서 실시된 지방분권은 이런 관점에서 문제점이 발견되었다.

우리나라의 지방분권은 이명박 정부 하에서 지방소비세의 도입 등으로 어느 정도 재원이 전이 성과를 거두기는 하였으나 중앙행정권한의 지방이양이 주를 이루고 있는 행정분권에 초점을 두고 있기 때문에 지역에서 요구하는 지방분권의 수준에는 크게 미달하고 있다(김순은, 2010; 이창균, 2010).

일본의 지방분권은 1999년 제1차 지방분권일괄법의 제정, 2002년부터 2006년까지의 3위 1체 개혁, 2007년부터 3년간 실시된 제2차 지방분권개혁이 단행되었다. 3차례에 걸친 지방분권에 대한 평가는 비판적인 견해가 우세했다(西尾, 1999; 片山, 2011). 지방의 관점에서는 3위 1체 개혁에 대하여 특히 비판적인 견해를 제시하였다. 재원의 감축으로 지방의 발전이 저해되고 있다는 점과 단체자치에 초점을 둔 지방분권이 문제점으로 지적되었다(김순은, 2011a). 단체자치의 전통 하에서 주민들이 주권자로서 지방정부의 정책과정에 참여하여 결정권을 행사한다는 인식이 희박하였다. 지방정부의 통치권이 주민주권으로부터 신탁된 것이라는 이론적인 주장도 발견하기 어려웠다.

영국의 지방분권 경우도 유사하다. 노동당 정부는 1997년 이후 다방면에 걸쳐 지방분권 개혁을 추진하였다. 광역정부의 수립과 런던광역시의 부활, 지역개발청을 통한 지역개발의 추진, 잉글랜드 지역의 지방분권, 정부간 관계의 획기적인 실험 등이 대표적인 지방분권 개혁이었다. 그럼에도 지방정부의 책임성을 강조하기 위한 조치들이 결과적으로 지방분권의 정신에 반했다는 것이 캐머런 연합정부의 판단이었다. 우리나라, 일본 및 영국 지방분권의 조치에 대한 반작용이 새롭게 논의되는 주민주권론이 제기되는 배경 중의 하나가 되었다.

2. 주민주권의 정의와 내용

1) 주민주권의 정의

주권론과 국민주권에 관한 이슈는 앞에서 논의하였다. 본 절에서 논의하는 주민주권은 주민주권론의 배경을 고려할 때 국민주권과는 상이한 정의와 내용을 지니는 것으로 판단된다(井川, 2010).

국민주권이 대내의 최고성과 대외의 독립성을 지닌 개념이라면 주민주권은 주민의 웰빙(well-being)을 포함한 주민의 삶의 질에 관련된 사항에 관하여 의견을 개진하고 결정할 수 있는 권리라고 정의할 수 있다. 국민주권이 국체를 설명하는 거시적인 개념이라면 주민주권은 주민의 의사결정권을 지칭하는 개념인 것이다. 앞서서도 논의한 바와 같이 국민주권은 불가분의 절대적인 권한이다. 반면 국민주권으로부터 위임된 통치권은 중앙정부와 지방정부로 이원화되었다고 이론화할 수 있다. 일본이나 우리나라에서는 지방정부의 통치권이 주민들로부터 위임되었다는 명문의 규정은 없다. 따라서 주민주권이야말로 바로 지방정부에게 위임된 통치권을 뒷받침하는 개념으로 해석되어야 할 것이다.

일본과 영국의 사례를 분석해 보면 단체자치의 전통을 지닌 일본에서의 주민주권은 주민 자치에 기초한 지방정부 통치권의 필요성을 뒷받침하는 주장인 반면 주민자치의 전통을 지닌 영국에서는 주민자치의 확대강화를 위한 이론이라고 할 수 있다. 영국의 지방주의는 지방분권의 관점에서는 지역주권의 성격을 띠고 있고 공동체를 통한 주민자치의 강화라는 관점에서는 주민주권의 특성을 지닌 개념으로 해석할 수 있을 것이다.

2) 주민주권의 함의

주민주권을 상기와 같이 정의할 경우 주민주권은 피상적이고 추상적인 국민주권에 일상생활의 체감도를 추가하여 국민주권의 특성을 내용적으로 보완한 개념이다. 국민주권의 특성에 주민의 일상생활과 밀접한 내용을 보완하여 생활자치의 발전을 목표로 한 개념이기도 하다.

따라서 주민주권은 지역주민이 체감할 수 있는 구체적이고 실체적인 내용을 지닌다. 여기에는 절차적인 내용과 실질적인 내용의 것이 포함되어 있다. 절차적인 내용은 지방정부의 정책과정에 주민들의 참여가 실질적으로 이루어져 주민의, 주민에 의한, 주민을 위한 정책결정 과정을 의미한다. 주민들의 참여는 실질적으로 이루어지는 것을 의미하기 때문에 8단계의 주민참여 형태 중 파트너십과 권한수임형 참여 및 주민통제형 참여가 이루어짐을 의미한다. 일본에서는 주민참여, 주민주도의 계획작성, 주민협동을 통하여 주민주권의 실현이 이루어지고

있다(提中, 2010; 井川, 2010).

절차적인 권리와 관련하여 행정정보공개청구권도 주민주권의 주요한 내용에 속한다. 주민들이 지방정부에의 참여를 제고하기 위한 전제조건으로 지방정부가 행정정보를 공개하는 것이 무엇보다도 중요하다. 지방정부에 관한 정보가 없으면 지방정부의 사무에 관하여 관심을 가질 수 없기 때문이다. 행정정보의 공개정도가 지방정부의 공개성과 투명성을 높여 주민이 참여하는 거버넌스의 질을 높인다는 주장도 주민주권론과 맥을 같이하고 있다.

주민의 기본적 권리를 보호하고 신장하는 것이 주민주권의 내용적인 함의이다. 무엇보다도 자유 민주주의의 기본이념인 주민의 생명권, 행복추구권, 재산권 신장 등이 주민주권이 지향하는 기본적 목표라고 할 수 있다. 일본에서는 이를 통합적으로 지방정부의 헌법이 보장하는 생활권이라고 칭한다. 다음에서 논의할 일본의 자치기본조례를 지방정부의 헌법이라고 부른다. 주민주권에 기초하여 주민의 기본적 권리를 보장하는 구체적인 사례가 미국의 홈룰, 일본의 자치기본조례, 영국의 공동체 권리 등이라고 할 수 있다.

IV. 주민주권론과 지방자치

1. 홈룰(Home rule)

1) 홈룰의 정의와 기원

홈룰은 국가에 따라 상이한 개념으로 사용되고 있다. 영국이나 인도에서 사용되는 경우에는 영국제국 하에서 식민지의 자율성을 보장하기 위한 제도로 논의되었다. 아일랜드 홈룰이나 인도의 홈룰이 대표적인 예이다.

그 외 홈룰은 중앙정부의 헌법이나 법률에 의하여 지방정부가 행정구역 내에서 자율적으로 정치와 행정을 수행할 수 있는 권한을 말한다. 미국은 주헌법에서 홈룰에 관한 사항을 규정한다. 홈룰이 인정되는 경우에는 규정된 권한 내에서 지방정부는 주민주권에 기초한 통치권을 발휘할 수 있다. 본 연구에서는 지방정부와 관련된 미국의 사례를 분석하였다.

2) 미국의 홈룰

(1) 워싱턴 특별구의 홈룰

미국의 홈룰은 주정부가 헌법이나 법률에 의하여 지방정부에게 부여한 권한과 연방정부가 연방정부의 수도가 소재한 워싱턴 특별구(Washington, DC)에 부여한 홈룰로 대분하여 논의할 수 있다. 워싱턴 특별구가 창설될 때에는 연방헌법 제1조 제8항에 의하여 워싱턴 특별구는 연방의회의 전속관할 하에서 연방의회가 특별구를 직접 관리하였다. 연방헌법의 제정에 관한 헌법회의가 진행되는 동안 헌법의 창시자 중의 한명인 제임스 매디슨은 워싱턴 특별구도 지방정부로서 자치권이 부여될 수 있음을 피력하였다(Madison, 1788).

워싱턴 특별구에 자치권이 부여되는 홈룰이 규정된 것은 1973년에 이르러서였다. 1973년 이후 연방의회는 워싱턴 특별구의 자치권을 부여하는 홈룰법을 제정하여 특별구의 정부를 워싱턴 시민에 의하여 구성하게 하였다. 워싱턴 특별구 홈룰법에 따라 시장과 시의원을 시민들이 직접 선거에 의하여 선출하게 되었다. 시의회²⁾는 워싱턴 특별구에 적합한 조례를 제정할 수 있게 되었으며 시의회가 제정한 조례는 연방의회의 승인을 받는다. 자치사법권도 2008년 이후 인정되어 시검사가 선거로 선출되기 시작하였다.

워싱턴 특별구의 자치권은 연방의회의 엄격한 통제를 받고 있으며 연방의회에 의하여 언제든지 취소될 수 있다. 이러한 특별한 지위를 감안하여 워싱턴 특별구는 연방의회에 하원의원 등 대표를 파견하지 못한다. 워싱턴 특별구의 홈룰은 연방정부의 수도라는 특성으로 자치권의 제약이 인정된다는 점이 특징이다.

(2) 미국 주정부의 홈룰

본 연구에서 주민자치를 위한 홈룰은 워싱턴 특별구의 홈룰보다 주정부의 홈룰이 보다 적합한 형태이다. 미국의 주는 <표 4-1>에서 보는 바와 같이 홈룰의 유형과 특징이 매우 다양하다.

미국 홈룰의 첫 번째의 유형은 일반 홈룰이다. 일반 홈룰은 주정부의 헌법이나 법률로 해당 주의 관할 내의 모든 지방정부에게 자율적인 조례를 제정할 수 있는 권한을 부여하는 형태이다. 일반 홈룰이 인정되는 주의 지방정부는 연방헌법이나 주헌법에 위배되지 않는 범위 내에서 자율적으로 지방정부의 통치에 관한 사항을 조례로 정한다. 지방정부의 재량이 가장 넓게 인정되는 유형으로서 주민주권의 신탁에 의한 지방정부의 통치권이 인정된 형태라고 할 수 있다. 미국 50개 주에서 알래스카, 아이오와, 매스추세츠, 몬타나, 플로리다 등 5개주가

2) 13명으로 구성된 시의회는 소선거구에서 8명, 도시 전체를 선거구로 하는 대선거구에서 5명을 선출함.

여기에 속한다.

두 번째의 유형은 제한적인 홈룰과 딜런의 원리가 병용되는 경우이다. 제한적인 홈룰은 주 관할 내의 모든 지방정부에게 홈룰을 부여하는 것이 아니라 특정 지방정부에만 부여하며 이 때에도 헌법적 보장이 주어지지 않고 주법의 개정에 따라 지위가 변경된다. 그 외의 지방 정부는 딜런의 원리가 적용된다. 두 번째의 유형에는 알칸소, 조지아, 일리노이, 인디애나, 캔사스, 캔터키, 위스콘신, 뉴저지, 노스캐로라이나, 오하이오, 오리곤, 로드 아일랜드, 텍사스 등 13개의 주가 포함된다.

세 번째의 형태는 홈룰과 딜런의 원리가 병용되는 유형으로서 홈룰은 주헌법이나 법률에서 명시되는 분야에 적용되며 주헌법이나 법률에서 명시하지 않은 분야에는 딜런의 원리가 적용되는 형태이다. 애리조나, 캘리포니아, 콜로라도, 커네티컷, 하와이, 아이다호, 루이지애나, 메인, 미시간, 매리랜드, 미네소타, 노스다코타, 미주리, 뉴욕, 펜실베이니아, 사우스다코타, 테네시, 버지니아, 와싱턴 등 19개 주가 이 유형에 속한다.

네 번째의 유형은 홈룰이 인정되지 않고 딜런의 원리만이 적용되는 형태이며 알라바마, 델라웨어, 미시시피, 네브라스카, 네바다, 뉴햄프셔, 오클라호마, 버몬트, 웨스트버지니아, 와이오밍 등 10개 주가 여기에 속한다. 그 외에 뉴멕시코는 홈룰도 딜런의 원리도 적용되지 않는 유형이며 딜런의 원리는 적용되지 않고 제한적인 홈룰이 인정되는 주로서 사우스캐로라이나와 유타가 있다. 이를 종합적으로 분석하면 미국 50개 주에서 39개의 주에서 지방정부에게 주민주권에 기초하여 폭 넓은 재량권을 부여하고 있음을 알 수 있다(Wikipedia, 2012).

〈표 4-1〉 홈룰 주장부의 유형과 특징

유형		특징	비고
홈룰	일반 홈룰	모든 지방정부에게 폭 넓은 재량권 부여	5개 주
	제한 홈룰과 딜런의 원리	제한적인 지방정부에게 홈룰 적용 그 외는 딜런의 원리 적용	13개 주
	제한적인 홈룰만 인정	제한적인 홈룰만 인정, 딜런의 원리는 비적용	2개주
	홈룰과 딜런의 원리 병용	헌법이나 법률에서 규정하는 분야 홈룰 인정 기타 딜런의 원리 적용	19개 주
딜런의 원리		딜런의 원리를 폭 넓게 인정	10개 주
특례		홈룰도 딜런의 원리도 적용이 안됨	뉴멕시코

지방정부의 홈룰이 인정되면 지방정부는 지역의 사정에 따라 지방정부의 헌법이라고 할 수 있는 도시 헌장을 제정하게 된다. 결과적으로 홈룰이 인정되면 지방정부 구조와 기능 등을 규정하는 도시 헌장이 시민들의 투표로 최종 결정된다. 미국의 경우 지방정부의 형태가

다양한 것은 흠몰에 의한 지방정부의 재량권이 보장되고 주민의 의사가 반영되기 때문이다. 흠몰은 주민주권에 기초한 지역의 통치권을 인정한 사례라고 할 수 있다.

2. 자치기본조례

단체자치의 전통이 강한 일본에서는 지방분권 개혁도 단체자치의 관점에서 추진되었음은 앞에서 논의하였다. 지방정부와 지역주민들의 지방분권 개혁에 대한 실망감을 토대로 민주당은 지역주권론을 주장하였고 학자와 지역주민들은 현재 주민주권론을 주장하고 있다. 전자의 지역주권론은 지방분권의 별칭으로 평가된 반면 주민주권론은 일본의 주민자치를 강화시키는 계기가 되고 있다(片山, 2010; 提中, 2010).

국가의 헌법에서 중앙정부의 통치권이 국민주권으로부터 신탁된 것임을 규정하듯이 지방정부의 통치권도 주민주권으로부터 위임받았음을 지방정부의 헌법에서 규정하여야 한다는 주장이 일본에서의 주민주권론이다. 일본의 학자 중에는 주민주권을 시민주권이라고 명기하기도 한다(神原, 2009).

주민주권론에 따르면 “주민은 지방정부의 주권자이며 주체적으로 지방의정 및 행정에 참여가 보장된다.” 주권자인 주민은 지방정부에 지역 만들기 등 통치권을 신탁하고, 위탁을 받은 지방정부는 정책을 결정·집행하게 된다. 일본에서는 주민주권을 자치기본조례에 명시적으로 규정하며 이러한 추세가 강화되고 있다. 국가의 헌법은 국민주권이 신탁한 결과이며 자치기본조례는 주민주권의 신탁이 명기된 결정체이다(神原, 2009).

일본의 자치기본조례는 주민주권에 기초한 지방정부의 헌법으로서 행정기본조례, 시정기본조례, 지역 만들기 조례 등 다양한 명칭으로 불리고 있다. 1997년 오사카부 미노오시(箕面市)가 채택한 이후 많은 지방의회가 자치기본조례를 제정하였다(竹下, 2010). 일본에서는 이외에도 주민주권의 이념을 실현하기 위하여 지방의회기본조례, 주민참가조례, 주민협동조례, 환경보호기본조례 등이 연이어 제정되고 있다.

자치기본조례가 주민주권에 기초하고 있다는 것은 다음과 같은 조례에서 구체적으로 확인할 수 있다. 나바리시(名張市), 키시와다시(岸和田市), 쯔츠지시(善通寺市), 히라츠카시(平塚市), 다지미시(多治見市), 미타카시(三鷹市) 등의 자치기본조례에서 주민주권을 명시하고 있다. 이 중에서 다지미시와 미타카시의 자치기본조례를 분석하면 아래와 같다.

일본의 도시 중 「다지미시 시정기본조례(多治見市市政基本條例)」와 「미타카시 자치기본조례(三鷹市自治基本條例)」의 예를 보면 다음과 같다. 다지미시 시정기본조례 제2조와 미타카시 자치기본조례 제5조는 다음과 같이 규정하고 있다.

제2조 (시민주권)

1. 보다 바람직한 지역사회 만들기를 위한 주체는 시민이다.
2. 시민은 시정의 주권자이며 보다 바람직한 지역사회 만들기를 위해 일부의 통치권을 시에 신탁한다.
3. 시민은 시정의 주권자로서 시의 정책을 결정할 수 있는 권리가 있으며 이로부터 발생하는 이익은 시민이 향유한다.

제5조 (시민주권)

시민은 시정의 주권자이며 시정에 참가하는 권리를 갖는다.

주민주권에 기초한 주민자치는 주민이 시의 정책의 입안, 실시, 평가 등의 각 단계에 주민의 의견을 개진함으로써 시의 의사결정에 주체적으로 참여하는 것을 의미한다. 이것은 자신의 의사와 책임의 소재 위에 시정을 시행하는 것뿐만 아니라 지역의 공공적 활동을 스스로 담당하여 주체적으로 지역 만들기를 추진하는 것을 의미한다.

주민주권에 기초한 주민들의 참여방식은 매우 다양하다. 심의회 등 위원회의 시민공모, 공공 콤포넌트제도(public comments), 시민설명회, 시민정책제안절차, 공동연구, 시민위원회 등이 주민참여의 형태이다. 시민공모, 시민정책제안, 공동연구 등은 파트너십 형태의 주민참여이며 시민위원회는 종종 권한수탁형 참여가 되기도 한다. 주민들로부터 공모된 위원으로 구성된 시민위원회는 시민과 지방정부와의 공동 연구를 통하여 시정에 정책제안을 하기도 한다.

3. 영국의 공동체 권리와 공동체 예산

일본의 주민주권론과 유사한 개념이 2010년 5월 출범한 이후 개시된 영국 캐머런 연합정부의 지방주의론(localism)이다. 앞에서 언급하였듯이 주민자치의 강화라는 관점에서 지역 공동체의 권한과 권리를 강화하려는 캐머런 연합정부의 지방분권 정책은 주민주권론의 주장과 유사하다. 이와 같은 주장은 공동체 권리의 강화를 규정한 지방주의법과 공동체 예산정책으로부터 유추할 수 있다(Department of Communities and Local Government, 2011b, 2011c; HM Government, 2011).

1) 공동체 권리

캐머런 연합정부가 추진하는 지방분권의 특징은 주민들의 일상적인 삶과 긴밀한 관계를

맺고 있는 공동체의 권리를 강화한다는 점이다. 영국의 지방정부도 지역 주민의 의사를 수렴하고 반영하는 정책을 수행하는데 중요한 기관이지만 지방정부보다는 주민의 의사수렴과 요구를 수용한다는 면에서는 공동체 정부가 보다 우위에 있다는 것이 캐머런 연합정부의 정책적 가정이다. 주민의 의견수렴과 의사반영이 강조되는 캐머런 연합정부의 공동체 사상이 주민주권론과 유사하다고 할 수 있다.

2011년 11월 입법화된 지방주의법이 공동체 권리를 구체적이고 명시적으로 강화하였다. 지방주의법에 의하여 규정된 공동체 권리는 공동체의 구매청구권(community rights to buy), 공동체의 공공 서비스 참여권(community rights to challenge), 공동체의 건축권(community rights to build)이다. 공동체의 구매청구권은 공동체 내에 소재하는 건물 가운데 공공회관, 공공청사, 역사를 지닌 상점 및 점포 등이 공동체의 애미너티나 발전에 도움이 된다고 판단되면 공동체 유산으로 지정할 수 있다. 아울러 그러한 물건이 매물로 나오면 공동체가 공동체의 발전을 위하여 공동체의 명의로 구매청구를 할 수 있는 권리를 의미한다. 역사적인 유산들이 공동체의 명의로 보존되는 것을 용이하게 하기 위하여 구매청구가 행해지면 매매기간이 6개월 연장되어 공동체로 하여금 매물의 대금을 준비할 시간을 허락하는 제도이다.

공동체의 서비스 참여권은 지방정부나 기타의 주체가 제공하는 공공 서비스에 대하여 공동체가 해당 공공 서비스에 대하여 기존의 행위주체보다 효율적이고 공정하게 실시할 수 있다고 판단되면 해당 공공 서비스에 대한 시행권의 이전을 요구할 수 있는 권리를 말한다. 여기에서 공동체에는 자원봉사단체, 지역 공동체 조직, 패리쉬 카운슬, 지방정부의 직원도 포함된다. 공동체의 건축권은 공동체의 주민투표를 통하여 주택, 상가, 공공시설 등의 건설이 지역 공동체의 발전을 위하여 필요하다는 합의가 이루어지면 공동체는 도시계획의 과정을 거치지 않고 바로 새로운 주택, 상가 및 공공시설을 신축할 수 있는 권리를 의미한다. 지역 공동체가 자발적으로 스스로의 책임 하에 지역 공동체의 발전을 추진할 수 있도록 부여된 공동체 권리는 주민의 의사에 따른 발전을 지향한다는 점에서 주민주권론의 주장과 매우 유사하다(Department of Communities and Local Government, 2011c).

2) 공동체 예산

2010년 5월 출범한 캐머런 연합정부는 노동당 정부의 다각적인 노력에도 불구하고 공공 서비스의 양과 질이 자유·공정·사회통합의 사회를 건설하는데 적절치 않다고 판단하였다. 종전의 중앙정부가 지도하고 통제하는 방식의 공공 서비스 생산과 전달방식은 교육, 보건, 복지, 경찰 등의 공공 서비스에 있어서 지역간, 계층간의 편차를 가중시켰다. 이를 해결하는 방

식으로 서비스의 생산 및 전달기능을 주민의 수요와 의사가 반영될 수 있는 수요자 맞춤형으로 전환되어야 한다는 점을 캐머런 연합정부는 강조하였다. 공공 서비스의 생산과 전달도 공공 서비스의 다양한 주체에게 공개되어 공정한 경쟁을 통하여 이루어져야 한다는 점도 공공 서비스 개혁의 중요한 사항이다(HM Government, 2011). 중앙정부의 권한을 서비스의 수요자인 주민으로부터 가까운 곳으로 이양하고 주민의 의사와 수요에 부응하는 공공 서비스 개혁은 바로 앞에서 논의한 주민주권 사상과 매우 유사하다.

수요자 맞춤형 공공 서비스의 제공을 위한 구체적인 기준으로 5가지를 천명하였다. 첫째의 기준이 선택권의 확대이다. 가능한 한 서비스 수요자의 선택권을 확대하는 것이 공공 서비스의 효율적, 질적인 향상을 위하여 준수되어야 할 첫 번째의 목표이자 기준이다.

두 번째의 기준이 지방분권이다. 가능한 한 수요자에게 가까운 곳에 권한을 부여하여 수요자의 요구에 부응하는 서비스를 제공하여야 한다는 점도 강조되었다.

셋째의 기준은 다양성의 존중이다. 공공 서비스의 생산과 제공은 다양한 주체를 통하여 이루어져야 한다는 점이다. 독점을 지양한 자유로운 경쟁체제가 수요자 맞춤형의 공공 서비스 전달에 유익하다는 판단이다.

넷째의 기준이 공정성의 확보이다. 모든 수요자가 공정하게 공공 서비스의 혜택을 받을 수 있어야 한다. 수요자의 거주지와 특정한 상황과는 무관하게 공평하고 공정한 공공 서비스의 접근이 가능하여야 한다.

끝으로, 책임성의 확보이다. 공공 서비스의 주체는 공공 서비스의 수혜자는 물론 납세자에게 책임성을 보여야 한다. 공공의 재원을 이용하여 공공 서비스가 생산·제공되기 때문에 공공금사용에 대한 책임성 확보는 매우 중요한 항목이다(Department of Communities and Local Government, 2011b).

상기에서 논의한 5개의 기준을 충족시키는 정책방안이 바로 지방분권인 것이다. 두 번째의 기준으로 제시된 지방분권은 기준이면서 동시에 기준을 달성하는 정책방안이다. 캐머런 연합정부는 공공 서비스와 관련된 권한을 수요자로부터 가까운 지방정부와 공동체로 이양하기 시작하였다. 이와 더불어 도입한 제도가 공동체 예산제도(Community budget)이다.

공동체 예산제도는 공공 서비스의 재원과 권한을 지역 공동체로 이양하여 지역 공동체가 수요자의 요구에 일치하는 공공 서비스를 제공하게 함으로써 공공 서비스의 다양성과 효율성 및 공정성을 높이려는 제도이다. 공공 서비스의 생산·제공의 과정에는 다양한 지역 공동체의 주체들이 참여한다. 지역의 공공 서비스 전문가, 다양한 공공 서비스 생산·제공자, 지역 공동체 등이 파트너십을 형성하여 공정하고 효율적인 공공 서비스의 생산과 제공에 참여한다.

공동체 예산은 세분화되었던 예산을 지역 공동체 단위로 포괄화한다는 것이 중요한 특징이다. 공동체 예산제도는 공공 서비스의 생산·제공과 관련된 주체들에게 보다 강화된 재량권

을 부여하여 파트너십을 통한 효율적인 공공 서비스의 생산·제공이 가능하도록 함으로써 재원의 낭비와 공공 서비스의 중복을 방지하고 수요자 중심의 맞춤형 공공 서비스를 제공하는 것이 정책의 기본목표이다. 수요자 중심의 맞춤형 공공 서비스가 강조된다는 점에서 주민주권론의 이념과 유사하다.

V. 주민주권론의 시사점과 향후과제

1. 미·영·일의 주민주권론의 차이점

미국의 홈룰제도와 영국의 지방주의는 명시적으로 주민주권이라는 용어를 사용하지 않았다. 주민주권은 주로 일본의 학자들 사이에서 사용되고 있다. 그럼에도 불구하고 미국의 홈룰제도와 영국의 지방주의는 일본에서 논의되는 주민주권의 내용과 매우 유사함을 앞에서 논의하였다. 그러나 주민주권의 실현에는 상당한 차이점이 발견되었다.

미국의 홈룰제도와 영국의 지방주의는 주헌법과 법률에 의하여 제도적으로 보장된 제도이다. 따라서 미국의 주 가운데에도 홈룰제도가 인정된 주정부가 있는 반면 홈룰제도가 제한적으로 인정되거나 인정되지 않는 주도 있다. 영국은 캐머런 연합정부가 지방주의법을 입법화하기 전에는 공동체의 권리가 현재와 같지 않았다. 반면 일본에서의 주민주권 논의는 지방정부 수준에서 지방정부가 자발적으로 실현하고 있는 제도이다. 지방정부가 자치기본조례나 의회기본조례 내에서 주민주권을 명시적으로 규정하고 있다. 이런 차이점이 현재 근린자치 등 공동체 권리를 강조하는 우리나라에 다음과 같은 시사점과 과제를 안겨주고 주고 있다.

2. 주민주권론의 시사점

본 연구는 영국과 일본을 중심으로 지방분권의 최근 동향을 주민주권의 관점에서 분석하였다. 역사가 오래된 미국의 홈룰제도도 지역에 따라 매우 다양하게 적용되고 있음을 보았다.

영국은 정치적 분권과 지방정부의 성과관리를 동시에 강조하였던 지방분권의 틀을 지방주의로 전환하면서 공동체의 권리를 강화하였다. 노동당 정부가 지방분권과 책임성을 강조한 반면 캐머런 연합정부는 공동체 권리와 예산권을 포함하는 주민자치의 전통을 강화하면서 실질적인 정책을 추진할 수 있게 되었다. 캐머런 연합정부의 공동체 권리강화는 주민주권의 사상과 매우 흡사하다.

일본은 1999년 제1차 지방분권의 개혁 이후 3위 1체 개혁, 제2차 지방분권개혁을 거치면서 중앙정부의 지방분권에 대한 지역의 실망감이 컸다. 3위 1체 개혁의 결과 지방재원의 실질적인 감소로 기존의 지방분권에 대하여 배신감마저 느끼게 되었다. 민주당 정부는 새로운 관점에서 지역주권을 강조하였으며 지방정부는 여기서 나아가 주민자치의 틀을 완성하는 주민주권을 강조하는 상황에 이르게 되었다. 지방정부가 자발적으로 도입하고 있는 자치기본조례, 의회기본조례 등이 대표적으로 주민주권을 구현하는 수단이 되었다.

미국의 홈룰제도는 주에 따라 매우 상이하게 적용되고 있음을 보았다. 주정부의 상황에 따라 일반적으로 적용되는 홈룰, 특정한 도시에게만 인정되는 제한 홈룰, 홈룰이 인정되지 않는 주도 존재함을 보았다. 홈룰이 인정되는 경우에는 지방정부에게 높은 수준의 재량권을 부여하고 있으며 반드시 홈룰은 주민투표에 의하여 결정된다는 점을 특히 유의할 필요가 있다.

영국과 일본 및 미국의 사례는 단체자치의 전통 위에 자치제도를 운영하고 있는 우리나라에 다음과 같은 시사점을 던져주고 있다.

제도적인 측면에서 단체자치는 중앙정부가 지방정부에 이양하는 권한의 범위 내에서 지방정부는 자율성을 갖는다는 것을 의미한다. 행정적인 성격이 강하기 때문에 행정분권이라고 부르며 주민들이 느끼는 지방분권의 체감도는 매우 낮다는 것이 우리나라가 보여주는 실증적인 예이다. 비록 참여정부가 출범한 이후 주민투표, 주민소환, 주민소송, 주민참여예산제도 등 주민의 참여를 촉진시키는 제도적 기반을 형성하였으나 주민참여가 자발적으로 활발하게 이루어지는 주민자치로 이어졌다고는 보기 어렵다. 속칭 우리나라의 지방자치는 아직도 “그들만의 리그”로 남아있다고 할 수 있다.

지방자치가 실질적으로 주민들의 생활 속에 자리를 잡기 위해서는 우리도 주민자치의 활성화를 꾀할 필요가 있다. 소위 지방정부가 대표자의, 대표자에 의한, 대표자를 위한 지방자치로부터 주민의, 주민에 의한, 주민을 위한 지방자치로 발전된다면 지역사회가 안고 있는 문제점은 지역 공동체 단위에서 효율적이고 공정한 방식으로 처리될 수 있다.

주민자치의 활성화를 위하여 우리도 주민주권의 개념을 활용할 필요가 있을 것이다. 주민주권에 대한 합의가 이루어진다면 그 동안의 법체계에 다음과 같은 변화가 예상된다. 국민주권은 국가의 정체를 위한 개념으로 이론화하고 주민주권은 지방정부의 통치권에 대한 개념으로 이론화할 수 있을 것이다.

주민주권에 기초한 지방정부는 주민의 실질적인 참여와 결정을 통하여 주민의, 주민에 의한, 주민을 위한 자치를 구현할 수 있을 것이다. 현재는 종래와는 달리 교통·통신의 발달로 주민의 직접참여가 다양한 방식으로 가능하게 되었다. 인터넷의 블로그와 사회적 네트워크(SNS) 등을 통한 주민의 참여는 눈부시게 확대되고 있다. 이런 점들이 지역 공동체에 접목하여 주민주권에 기초한 주민자치를 구현할 수 있다면 지역 공동체의 발전은 새로운 국면을

맞을 수 있다.

국민주권론이나 민본위민사상은 국민의 기본적인 권리의 보호를 목적으로 태생된 개념이나 국민의 기본권을 실현하는 방식은 추상적인 성격을 띠고 있다. 반면 주민주권론은 주민의 기본권을 보장하기 위한 보다 구체적인 방식을 제공하고 있다고 할 수 있다. 아울러 주민주권론은 지방정부의 통치권을 뒷받침하고 나아가 주민자치의 활성화를 추진할 수 있는 주장이 되었다. 주민주권의 정착을 위하여 몇 가지 향후 과제를 논의하면 아래와 같다.

3. 주민주권론의 향후 과제

1) 보완성의 원리와 하위 지방정부 및 지방분권

주민자치의 구현은 보완성의 원리로부터 파생된다. 우리는 정치주체를 지역 공동체를 시작으로 기초 지방정부, 상위 지방정부, 초광역 지방정부, 그리고 중앙정부 등으로 구분할 수 있다. 역사적으로 보면 정치주체는 적은 규모의 공동체에서 도시국가를 거쳐 국민국가로 발전하였다. 따라서 서로 다른 수준의 정부간에 역할과 기능을 배분할 때 주민들로부터 가까운 정부를 우선적으로 고려하여 기능을 배분하여야 한다는 보완성의 원리는 지극히 당연한 자치의 논리이다.

종전의 프러시아, 일본, 우리나라에서 적용되었던 단체자치는 극히 예외적이고 상황적인 정치의 산물이라고 할 수 있다. 19세기말 유럽의 국민국가가 대세를 이루자 통일국가를 이루기 위해 비스마르크 총리가 프러시아에 도입한 제도가 단체자치이다. 단체자치는 이토히로부미(伊藤博文)에 의하여 일본으로 전수되었고 일본의 의해 우리나라에 도입되었다. 비교적 단기간 내에 국가의 통일과 안정을 추구하지 않으면 안되었던 특수한 상황 하에 지방정부의 자율권을 최대한 억제하고 중앙정부의 정책을 효과적으로 추진할 수 있는 체제가 단체자치의 구상이다. 따라서 통일국가의 구축과 안정이 성취되면 지방의 자율성이 인정되는 주민자치의 강화로 전환되어야 한다는 점은 인간의 기본권 사상에서 구할 수 있다. 인간의 다양성으로 인간의 이익은 다양하고 다양한 이익의 충족은 다양성이 존중되는 지방정부가 통일성이 강조되는 중앙정부보다 유리한 입장에 있기 때문이다. 지역 공동체의 레벨에서는 공동체의 다양성이 더욱 존중될 수 있다.

주민주권에 기초하여 지역의 다양성이 존중되는 주민자치를 용이하게 구현하기 위해서는 보완성의 원리에 기초한 지방분권이 추진되어야 한다. 특히 하위 지방정부가 실행할 수 있는 기능은 과감하게 하위 지방정부로 정치·행정권한을 이양하여야 한다. 하위 지방정부가 지역 주민의 일상생활과 긴밀한 공공 서비스를 제공하는 주체이기 때문이다. 하위 지방정부로 하

위 지방정부가 처리가능한 기능을 과감히 이양하면 할수록 주민주권에 기초한 주민자치의 실현은 용이할 것으로 믿는다. 지역주민들과 지리적 근접한 하위 지방정부에서 지역주민들의 참여를 통한 의사결정이 용이하기 때문이다.

2) 공동체 권리의 확대

보완성의 원리는 정부간의 권한과 기능의 배분에 관한 것으로 주로 하위 지방정부의 권한과 기능을 강화하여 지역주민에게 시의적절한 공공 서비스를 제공함을 목표로 하고 있다. 지역주민들로부터 지리적으로 가까운 하위 지방정부가 지역주민의 행정수요에 대한 욕구를 상위의 지방정부나 중앙정부보다 정확히 파악하고 있기 때문이다.

공동체 권리는 여기서 더욱 나아가 지역 공동체의 권리를 강화하여 근린단위가 근린단위의 문제를 해결하고 공동체의 발전을 모색하는 방안이다. 영국의 사례에서 논의하였듯이 공동체가 발전계획을 수립하면 지방정부의 도시계획의 내용에도 불구하고 공동체 계획이 우선적으로 실행될 수 있도록 제도적 권한이 부여된다면 근린자치에 보다 많은 주민들의 관심과 참여가 이루어질 것이다. 아울러 지방정부를 대신하여 공동체 단위 또는 민간조직이 지방정부보다 더욱 효율적이고 공정하게 공공 서비스를 제공할 수 있다면 공동체 단위가 공공 서비스의 제공에 참여하는 것도 좋은 대안이 될 수 있을 것이다. 공동체의 권리가 강화된다면 주민주권의 뒷받침 하에 주민, 주민단체, 행정, 의회, 기업 등이 협력하여 공동체의 특성에 따른 발전과 정책개발에 효율성과 공정성을 높일 수 있을 것이다.

3) 주민참여와 주민결정의 제도적 보장(자치기본조례와 의회기본조례의 제정)

상기에서 공동체의 권리가 확대되면 근린단위에 다양한 주체가 참여하게 됨을 논의하였다. 그 중에서도 주권자인 주민의 참여가 매우 중요하다는 데에는 이론의 여지가 없다. 주민참여의 성격이 단계별로 8단계로 대분되어 실질적인 비참여와 형식적인 참여가 존재하지만 실질적인 의미의 주민참여야말로 주민주권의 구현이라고 할 수 있다.

미국, 영국, 일본 및 우리나라의 법률에서 주민참여의 다양한 방식을 규정하고 있다. 우리나라는 주민투표, 주민소환, 조례제·개정청구, 주민감사청구, 주민참여예산제도, 주민소송 등 다한 주민의 직접참정제도를 규정하였다. 이러한 제도는 지방정부의 주요 정책과정에 주민들의 참여를 보장하는 제도이지만 실질적인 활용도는 높지 않다. 예시한 제도들은 대의 민주주의를 보완하는 2차적인 장치이기 때문일 뿐만 아니라 제도의 운용에 엄격한 요건이 부차되어 있기 때문이다. 제도적 요건이 엄격할 경우 형식적으로 존재의 의미만을 갖는 경우도 있다.

반면 상기에서 논의한 공동체의 권리 등은 주권자인 주민의 의사결정권이 훨씬 실질적으로 활용될 수 있는 사례이다. 일본의 지방정부가 도입하고 있는 자치기본조례나 의회기본조례에서 규정하고 있는 주민참여의 방식들은 활용적인 면에서 더욱 효과적이다. 지방정부가 추진하는 정책에 대한 공공 코멘트 제도, 각종 위원회의 시민공모제도, 자유롭게 개진하는 주민정책제안제도, 주민과 직원이 함께하는 공동연구제도, 공모에 의한 주민들로 구성된 주민위원회 제도 등은 법률에서 규정하는 직접참정제도보다 더욱 효과적으로 공동체 단위 또는 지방정부의 레벨에서 활용될 수 있다. 주민자치를 활성화시킬 수 있는 구체적인 제도이기 때문이다. 이런 점을 참고로 우리나라도 지방정부의 단위에서 주민들이 실질적으로 지역의 문제에 참여하여 지방정부와의 공동협력을 바탕으로 지역의 문제를 해결하는 주민자치를 모색하여야 할 것이다. 주민자치의 활성화를 위한 제도적 바탕으로 우리도 자치기본조례나 의회기본조례의 제정을 적극적으로 검토하여야 할 것이다.

VI. 결 론

국민주권은 국민-국가를 형성하는데 사상적 기초가 되었다. 국민주권의 사상 하에 권력분립, 견제와 균형, 사법심사의 제도를 통한 자유 민주주의의 정체가 구축되었고 국민의 기본권을 보호하는 정치가 발전하게 되었다. 국민주권은 주로 국가의 단위에서 국민의 기본권과 권력분립에 기초한 통치구조를 뒷받침하는 이론이다.

주민주권의 실제적인 의미는 미국의 홈룰 제도에서도 찾을 수 있지만 주민주권이라는 용어는 20세기 말에 일본을 중심으로 본격적으로 사용되기 시작하였다. 우리나라와 같이 단체자치의 기초 위에 설립된 일본에서는 국민주권은 단체자치와 밀접한 관련성을 맺어 지방자치의 활성화를 위해서는 이와는 다른 개념의 필요성이 제기되었다. 여기에 덧붙여 지속가능발전의 중요성과 지방분권의 실망감이 더하여 주민의 실질적인 참여를 전제로 주민들이 스스로의 책임 하에 지역의 문제를 결정하는 주민자치의 체제를 희망하게 되었다. 이와 같은 배경을 토대로 주민주권론이 대두되었다. 거창하지는 않지만 지방정부의 레벨에서 특히 공동체의 레벨에서 실질적인 주민의, 주민에 의한, 주민을 위한 지방정부의 구현을 위한 사상적 토대가 주민주권론이다. 따라서 주민주권론이 활성화된다면 지방자치의 발전에 크게 기여할 것으로 기대된다.

【참고문헌】

- 구병삭. (1981). 『헌법학』. 서울: 박영사.
- 김순은. (2010). 참여정부와 이명박정부의 지방분권 비교·분석. 한국지방정부학회 추계학술대회 발표논문.
- _____. (2011a). 영국과 일본의 지방분권 개혁 비교분석: 거대사회론과 지역주권론을 중심으로. 『지방정부연구』, 15(2), 73-96.
- _____. (2011b). 지속가능한 발전과 로컬 거버넌스. 『자치행정』, 4월호.
- _____. (2011c). 일본의 로컬거버넌스와 주민참여: 주민투표제도를 중심으로. 『한국지방자치학회보』, 23(2): 187-214.
- 박봉규. (2012). 『조선최고의 사상범 정도전』. 서울: 인카운터.
- 이창균. (2010). 이명박정부의 지방분권방향과 성과 및 과제. 한국지방자치학회 하계학술대회 발표논문.
- Arnstein, S. (1969). A Ladder of Citizen Participation. *JAIP*, 35: 216-224.
- Department of Communities and Local Government. (2011a). Decentralization. <http://www.clg.gov.uk> (2012. 2. 4)
- Department of Communities and Local Government. (2011b). *Community Budget Prospectus*. London: HMSO.
- Department of Communities and Local Government. (2011c). *Localism Bill*. London: HMSO.
- Communities and Local Government. (2012b). Local Government. <http://communities.gov.uk> (2012. 2. 11)
- HM Government. (2011). *Open Public Services*. London: HMSO.
- Madison, J. (1788). *Federalist*, No. 43.
- Treisman, D. (2000). Decentralization and the Quality of Government.
- Wikipedia. (2012). Home Rule in the United States. <http://www.en.wikipedia.org> (2012. 3. 2).
- 井川博. (2010). 住民の意思を反映した自治を目指して. 『自治體國際化フォーラム』, 2010. 11号: 2-5.
- 伊藤敏安. (2009). 『地方分權の失敗: 道州制の不都合』. 東京: 中央精版印刷株式會社.
- 片山善博. (2011). 地域主權と地方自治. 게이오대학 세미나 발표자료.
- 神原勝. (2009). 『自治·議會基本條例』. 東京: 公人の友人.
- 白藤博行. (2011). 地域主權の改革の法理. 渡名喜庸安·行方久生·晴山一穂, 編, 『地域主權と國家

- ・自治體の再編』. 東京: 日本評論社.
- 竹下讓. (2010). 「地方議會: その現實と改革方向」. 東京: イマシン出版.
- 田中聖也. (2011). 第2次 地方分權の動向. 慶應大學 Korea Research Institute for Local Administration Joint Symposium 發表論文.
- 提中富和. (2010). 自治體住民の主權者の確立と條例法務. 「地域主權時代の政策法務」.
- 西尾 勝. (1999). 「未完の分權改革」. 東京: 岩波書店.

