地方行政硏究 第10卷 第3號(通卷 37號), 1995. 11. pp. 121~137.

地方分權과 로칼미니멈論

— 새로운 地方分權思想의 摸索 —

Local Minimum Thoery as a New Decentralization Idea

李 昌 均

(韓國地方行政硏究院 責任硏究員)

<目 次>

Ⅰ. 序 論
Ⅱ. 中央集權의 理論的 基盤 및 背景
Ⅲ. 日本의 地方分權化 試圖와 限界
Ⅳ. 새로운 地方分權思想으로서의 로칼미니멈論
Ⅴ. 結 論

<ABSTRACT>

In these times, the environments of local governments have been changed rapidly. One of the most important changes is the presense of localization.

However, local governments are still managed by the national minimum theory which is one of the centralization idea. Therefore, it is necessary to find out a new decentralization theory for localization.

For this purpose, this paper criticizes the national minimum theory, reviews the Japanese experiences for localization, and develops the local minimum theory as a new decentralization idea.

Ⅰ. 序 論

현대사회에 있어서 가장 두드러지게 나타나고 있는 현상중의 하나가 세계화·지방화이다. 지방화의 시대적 흐름속에서, 이 지방화의 중심과제가 지방분권의 확립이라는 사실은 이미 정착되어 추진되고 있다.

이와 같은 상황속에서 지방자치단체의 행·재정운영에 대한 중앙집권적 사상이 아직도 강하게 남아 있다. 그 하나의 예로써 내쇼널미니멈(National Minimum) 사상을 들 수 있는데, 내쇼널미니멈 사상은 오늘날까지 중앙집권론의 이론적 기반이 되어 왔다.

그러나 지방자치의 본격적인 실시로 인하여 중앙집권시대의 유물인 내쇼널미니멈사상은 이제 그 유용성은 잃어 가고 있어 지방분권시대에 부합되는 새로운 사상의 전환이 요구되고 있는 실정이다. 중앙집권적 이론 및 사상으로 시대의 요청인 지방의 시대를 적극적으로 전개할 수 없을 뿐만 아니라 논리상으로도 모순이라 하지 않을 수 없다.

따라서 본고에서는, 첫째, 중앙집권론의 이론적 기반이 되어 왔던 내쇼널미니멈론을 비판적으로 검토하고, 둘째, 일본에서 제기되었던 지방분권론의 경험을 고찰하고, 셋째, 일본의 경험 뿐만 아니라 외국의 지방분권적 사상을 발전적으로 수용하여 지방화 시대에 맞는 새로운 지방분권사상을 모색하는 것을 목적으로 한다.

Ⅱ. 中央集權의 理論的 基盤 및 背景

1. 내쇼널미니멈論과 中央集權化의 現象

오늘날 지방분권을 저해하고 중앙집권을 유도하고 있는 중요한 요인의 하나로 내쇼널미니멈 사상을 들 수 있다. 내쇼널미니멈(National Minimum)이란 국민이 어느 지역에 거주하든지 공적으로 보장되는 수준[1], 즉 국가가 정한 최소한의 행정수준이다. 이것은 19세기말 영국의 웹 夫妻(S. & B. Webb)에 의해 제창된 사상이었는데, 1942년 11월 영국의 비버리지보고(Beveridge report)속에 사회보장계획 기본원칙의 하나로서 전국민에게 최저생활을 보장해야 한다는 획기적인 사회보장계획을 제언함으로써 내쇼널미니멈이라는 말이 유명하게 되었다.

---

1) 池上惇, 「財政學-現代財政ツステムの 統合的 解明」, 岩波書店, 1990, p.117.

이 내쇼널미니멈론은 현대에 있어서 지방분권을 저해하는 가장 큰 하나의 요인이 되고 있다. 선진국은 제2차 세계대전후에 복지국가건설에 주력해 왔는데, 그 이론적 기반이 된 것이 내쇼널미니멈 사상이었다. 왜냐하면 복지국가의 기초적인 기능인 소득재분배를 행하기 위해서는 원칙적으로 재정구조는 중앙집권형이 되어야 하기 때문이다[2].

즉 내쇼널미니멈의 실현을 목적으로 한 복지국가 건설을 위해서는 행·재정을 더욱 중앙집권적으로 강화하여 국가통제하에 전국적으로 획일적인 행정을 실시하는 것이 효율적이라고 단정했던 것이다. 그 결과 지방자치단체는 중앙정부가 정한 내쇼널미니멈이라는 전국일률적인 기준에 의해 주어진 업무를 대행하는 국가의 대행기관이 되어 버리고 있는 실정이다.

이와 같이 중앙정부에 의한 복지국가 건설이라는 실상은, 지방자치단체는 중앙정부가 정한 복지목표의 실시기관에 불과하고 더우기 지방지출과 지방세수와의 차를 메우기 위하여 중앙정부로부터 재원을 많이 의존하지 않으면 안되게 됨을 의미하고 있다. 또 행정의 획일화에 의해 수요하는 측(주민)의 자유가 심하게 제약되어 주민요구에 맞지 않는 행정에 의한 후생손실이 생길 뿐만 아니라 공급하는 측(행정)에서 자기혁신의 의욕을 잃어버려 서비스의 질이나 행정효율이 저하하게 되는 것이다[3].

그리고 국가에 의한 전국 획일적인 행정이라고 하는 것은 국가정책의 우선원칙이 전제되기 때문에 전반적으로 행정수준은 가능한 한 낮은 수준에 머무르게 된다. 즉 쓰레기 처리, 학교, 상·하수도 등 주민생활에 밀착해 있는 행정에 대해서는 내쇼널미니멈이 낮게 반영되어 주민생활의 질은 항상 최저수준을 면할 수 없게 되어 있는 것이다.

실제로 현행의 지방교부세는 내쇼널미니멈을 기준으로 하여 산출되고 있는데, 이때 내쇼널미니멈은 지방자치단체나 주민의 필요에 의해 결정되는 것이 아니라 중앙정부의 재정형편에 의해 결정되고 이에 따르는 형태로 운영되고 있다. 우리나라나 일본은 이와 같은 중앙집권적인 수직적 재정조정제도가 계속되고 있는 것이다.

이상에서 알 수 있듯이 내쇼널미니멈론은 행·재정에 있어 중앙집권의 강화를 필연화시킨다. 교부금제도나 보조금제도를 그 수단으로 이용하여 지방재정을 관리·통제하면서 국가정책 우선의 전국 획일적인 행정을 실시함으로써 지방자치단체는 부당히 단순화·획일화됨과 동시에 그 지역주민의 개성 및 창의성을 발휘할 기회가 부당이 억제되어 왔다.

그러나 한편으로는 제2차 세계대전후 선진국이 사회자본 등의 정비목표를 내쇼널미니멈으로 규정하고 사업의 우선순위를 정하여 그것을 현실의 행정에 반영해 왔다는 데에는 의

2) 林健久, 「福祉國家の財政學」, 有斐閣, 1992, p.76.
3) 齋藤愼外 2人, 「地方財政論」, 新世社, 1991, p.163, p.176.

의가 있다고 할 수 있으나, 오늘날에 와서는 내쇼널미니멈 사상에 입각한 중앙주도의 지역개발 혹은 정책결정이 시대에 뒤떨어진 사고라는 것이 명확히 드러나고 있다는 사실을 깊이 인식해야 할 필요가 있다.

2. 地域不均等發展의 現象과 내쇼널미니멈

지역불균등발전은 자본주의의 경제법칙의 필연적 산물임과 동시에 관료적 중앙집권에 의해서도 확대되어 왔다고 할 수 있다.

레닌(V. I. Lenin)에 의하면, 개개의 기업, 산업부문, 국가의 발전에 있어서 불균등과 비약성이란 자본주의하에서는 불가피하다고 지적하고 있다[4]. 이와같이 지역불균등발전이 자본주의의 산물이라고 할 수 있는 것은, 자본주의하에서는 원래 농업의 발전이나 생산성과 공업의 발전이나 생산성과의 격차가 생겨 집적의 이익을 얻기 위해 농촌에서 도시로 자본 및 노동력이 집중되어 우선 도시와 농촌간에 경제력이나 재정력에 있어 불균등이 발생하게 된다. 더욱이 자본, 기술, 정보 등이 집적된 도시가 농촌으로 침투하여 지배하면서 경쟁력이 약한 농촌과의 격차를 더욱 확대시켜 왔다.

그리고 관료적 중앙집권에 의해서도 지역불균등발전은 확대되어 왔다고 할 수 있다. 즉 정경유착의 구조는 관료적 중앙집권을 강화하고 지역경제 상호간의 격차를 확대하여 지방재정력의 격차를 확대하면서 진행한다[5]. 이 관료적 중앙집권에 의한 지역불균등발전의 확대경향은 오늘날 국가에 의한 지역개발정책의 실태에 잘 나타나고 있다. 일본의 경우를 보면, 일본의 지역개발정책은 관료기구가 지역지배를 강화하기 위하여 행·재정적 권한을 이용하여 대기업 및 금융집단에 특별한 편의를 제공함으로써 이익을 독점시키고, 한편으로는 대기업이나 금융집단은 관료기구의 권력유지의 기반이 되어주는 형태의 지역개발정책이었다.

池上惇(이케가미)교수는 현대사회의 지역개발정책은 재계의 영리활동이 지역으로 확대되어 감에 있어, 그것을 官側이 지지하고 촉진하며 또한 합법화하는 과정으로써, 대기업의 영업의 자유를 인정한다는 대원칙 위에 선 정책이다. 따라서 관료기구가 실행하는 각종의 「정책이나 계획」은 비록 계획이라는 이름이 붙어 있어도 본래는 기업에 이윤을 보장하는 것을 전제로 한 정책이다. 게다가 중앙정부의 지역개발의 특징은 국토와 인구가 갖는 잠재

4) レーニン, 「資本主義最高の 段階としての 帝國主義」 宇高基輔譯, 岩波文庫, p.102.
5) 地上惇, 「地方財政論」, 同文館, 1979, p.81.

적 생산능력을 금융자본의 영리활동이나 관료기구의 지역지배라는 목적에 한하여 개발하여 왔다고 주장하고 있다[6].

그 예로써 <표 1>에서 보듯이 중앙집권적 재정구조하에서는 지역개발에 의해 공장을 지역에 분산해도 생산소득중 그 지역에 배분되는 것은 공장종업원의 소득정도이다. 이와 같이 지역개발에 대한 세·재정구조가 중앙집권적으로 이루어지고 있어, 1983년의 경우 전국 각 지역에서 유출된 부가가치가 동경과 관동지방만이 유입되고 있는 것을 알 수 있다. 이것은 중앙집중의 경향이 더욱 심하게 된 결과를 보여주고 있다.

<표 1> 本社機能等에 의한 所得移轉

(단위: 10억엔)

	1975년	1977년	1979년	1981년	1983년
北海道	-13	-1	42	14	-7
東 北	0	-39	-98	-146	-137
關 東	1,317	1,776	2,539	2,914	3,419
北 陸	-122	-167	-280	-295	-255
東 海	-453	-675	-681	-937	-1,422
近 畿	-365	-388	-798	-812	-680
中 國	-283	-292	-491	-387	-603
四 國	-63	-44	-53	-56	-74
九 州	-17	-171	-181	-295	-240
東 京	2,098	2,795	3,802	4,617	5,242
愛 知	17	-28	96	62	-105
大 阪	11	-15	-217	-171	-141

資料: 經濟企劃廳調査局編, 「円高を乘り越えた新しい發展をめざす地域經濟 - 昭和62年地域經濟レポート」, 1987年.

이와 같이 지역불균등발전의 문제는 단지 경제력의 격차 문제에 그치지 않고 보다 중요한 측면은 지역불균등발전이 진행하면 할수록 중앙집권이 강화된다는 데에 있다. 일본에서 지역불균등발전의 문제를 마르크스경제학 입장에서 정립한 것으로 유명한 島恭彦(시마)교수는, 지방재정론에 있어서 중앙집권의 문제는 이것을 뒤집어 말하면 지역불균등발전의 문제가 된다고 지적했다[7]. 이것을 다시 뒤집어 표현하면 지방재정론에 있어서 지역불균등발

6) 地上惇, 前揭書, p.31, p.146.

전의 문제는 중앙집권의 문제가 된다고 말할 수 있다. 이것이 지역불균등발전과 지방재정에 있어서의 중앙집권과의 관계이며 지역불균등발전에 대한 중앙집권적인 속성이라 할 수 있다.

그런데 지역불균등발전이 확대됨에 따라 지역간 재정력의 격차가 생겨 지방자치단체는 중앙정부로부터 자금의 재분배를 받아야 하는 상황이 된다. 이와 같은 지역불균등발전에 따라 중앙정부는 내쇼널미니멈의 유지라는 명목으로 지방재정조정제도를 통해서 중앙정부 주도하에 지역간의 재정력을 조정해주면서 전국 획일적이고도 국가정책 우선의 행정이 실시되고 있는 실정이다.

Ⅲ. 日本의 地方分權化 試圖와 限界

1. 샤프勸告의 意義 및 限界

일본 행·재정제도의 근대적인 기초를 확립하고 지방분권론을 구체적으로 제기한 것은 샤프(K. Shoup)박사의 샤프권고[8]다. 샤프권고에 있어 지방분권적인 행·재정제도 확립의 길은 이하의 세가지를 들 수 있다.

첫째, 행·재정에 있어서 기초자치단체 우선원칙인데, 이는 중앙에 집중되어 있는 행·재정의 권한을 지방으로 이양할 때 광역자치단체보다 기초자치단체에 우선적으로 배분해야 한다는 것이다. 왜냐하면 기초자치단체는 지역주민에 가장 밀접한 정부이기 때문에 주민의 요구를 가장 정확하게 파악할 수 있고 주민의 의사를 가장 잘 반영할 수가 있기 때문이라는 논리이다. 이렇게 될 때 비로소 각 지방자치단체의 행·재정운영은 그 주민의 손에 달려있게 되어 주민의 창의 및 요구에 의한 행·재정운영이 가능하게 되는 것이다.

둘째, 지방분권적인 지방재정조정제도로 개혁을 주장했는데, 즉 종래의 중앙집권적인 지방배부세를 폐지하고 중앙정부의 입장에서가 아니라 각 지방자치단체의 재정수요와 과세력을 각 지방자치단체가 산출하여 그 재원부족액을 국고의 일반자금으로부터 보충하는 새로운 평형교부금제도를 제안했다. 더우기 보조금을 폐지하고 평형교부금에 산입하여 중앙정부의 관여를 최대한 배제하려고 했던 것이다.

---

7) 島恭彦, 「財政學槪論」, 岩波書店, 1963, p.15.

8) 1949년 4월 당시 연합국사령관의 초청으로 미국 콜롬비아대학 교수인 K. Shoup박사를 단장으로 한 샤프세제조사사절단이 일본에 왔다. 샤프가 일본의 중앙집권의 문제를 제기하고 지방분권의 확립을 위하여 권고한 것이 샤프권고이다.

셋째, 정부간의 행·재정문제의 발생에 있어서 지방이 중앙과 대등한 입장에서 협의하도록 하여 중앙정부의 독단적인 결정을 지방에서 제어할 수 있는 획기적인 지방재정위원회의 설치를 주장했다는 점을 들 수 있다.

당시 샤프는 현행 일본이나 우리나라의 지방재정조정제도의 운용에서 나타나듯이 중앙과 지방이 대등한 입장에서 협의·결정하는 제도적 장치가 없는 한 조세의 중앙집권화와 세출의 지방분산화를 기초로 하는 지방재정조정제도는 중앙정부에 의한 관료적 중앙통제의 수단으로 되어 버린다고 하는 것을 이미 간파하고 있었던 것이다[9].

한편 위의 샤프勸告를 계승하여 神戶正雄(간베)교수를 위원장으로 하는 地方行政調査委員會는 지방분권확립을 위한 중앙 및 지방의 역할분담에 대한 구체적인 방안을 제시했다. 간베권고(神戶勸告)[10]에 의하면 국방, 외교, 사법, 국토계획, 무역, 식량 등 29개 항목의 사무만을 국가사무로 할 것을 제시했다. 그리고 그외 사무는 전부 우선적으로 기초자치단체에 이양하고 그 기초자치단체에서 처리할 경우 비능률적이고 부적당한 사무만을 광역자치단체에 배분해야 한다고 주장했다[11].

이와 같은 기준에 따라 우리나라 현행의 행정사무를 재분배한다면 국가사무 및 광역자치단체의 사무가 대부분 기초자치단체 사무로 될 것이고 광역자치단체는 현행 국가사무의 일부를 담당하게 될 것이다. 이에 따라 세원의 이양이 동시에 행해지면 위임사무 및 보조금이 자동적으로 축소·정리되어 지방분권적인 행·재정제도가 확립될 것이다. 그러나 이 샤프권고 및 神戶권고는 일본의 지방행·재정에 있어서 지방분권에 대한 구체적인 사상과 방안을 제시한데 대해서는 지대한 공헌을 하였으나 당시의 중앙집권적 사상이 지배적이던 상황하에서는 그다지 받아들여지지 않아 실제 행·재정에 그다지 반영되지는 않았다. 오늘날 지방화시대에 새롭게 이들 권고의 의의가 부각되어 활발한 논의가 이루어지고 있다.

2. 시빌미니멈論의 意義 및 限界

일본에서 제시된 또 하나의 지방분권론은 1960년대에 내쇼널미니멈의 사상에 대한 반발로서 시빌미니멈(Civil Minimum)론이 제기되었다. 시빌미니멈이라는 용어는 1960년대 전반에 내쇼널미니멈을 본떠서 松下圭一(마츠시다)교수가 제창한 말이다.

---

9) 重森曉, 「現代地方自治の財政理論」, 有斐閣, 1988, p.147.

10) 神戶교수는 당시 京都大學 교수로서 지방행정조사위원회 위원장을 맡아 1950, 1951년 2차례에 걸쳐 지방분권확립을 위한 방안을 내각에 권고했다.

11) 地方行政調査會議資料, 1952, p.4.

松下교수는 시빌미니멈을 현대에 있어서 「都市生活基準」이라고 규정하고 이중의 의미를 부여했다. 첫째는, 도시시민의 현대적인 「生活權」인 사회보장, 사회자본, 사회보건을 시민의 권리라고 규정하고 일정수준을 보장해야 한다는 의미이다. 둘째는, 지방자치단체의 「政策公準」이라는 성격으로 이것을 각 지방자치단체가 스스로 설정한다고 하는 의미이다[12].

내쇼널미니멈이 사회보장을 중심으로 하는 것에 비해 시빌미니멈은 사회보장, 사회자본, 사회보건이라는 3영역에 있어서도 최저기준을 설정할 필요가 있다는 것이다. 또한 내쇼널미니멈이 국가에 대한 획일적인 저수준의 정책과제를 나타내고 있는 것에 비해 시빌미니멈은 도시자치단체 시민에 의한 보다 높은 수준의 정책기준을 자주적으로 설정한다는 것을 의미하고 있다. 말하자면, 획일적인 저수준의 내쇼널미니멈과 도시시민의 보다 높은 행정수준 요구와의 대립·모순 속에서 시빌미니멈론은 등장했다고 할 수 있다.

이와같이 시빌미니멈론은 국가에 의한 획일적인 저수준의 행정에 반발하여 특히 도시시민의 보다 높은 수준의 요구를 지역의 실정에 기초하여 도시자치단체가 주체가 되어 그 수준을 설정하고 수준을 향상시켜 가야 한다는 것을 제기한 점에서는 오늘날에 있어서도 그 의의는 결코 적지 않을 뿐만 아니라 지방자치를 본격적으로 실시하게 된 우리나라의 입장에서도 시사하는 바는 매우 크다고 할 수 있다. 그리고 보다 중요한 의미는 이 사상이 혁신자치단체에 의해 당시 실제로 행정에 반영되었다고 하는 것이다.

시빌미니멈 사상이 실제 행정에 반영된 대표적인 예로서 1968년 東京都 美農部 亮吉(미노베) 혁신도지사하에 책정된 「東京都中期計劃(시빌미니멈계획)」이었다. 동경도중기계획은 중앙정부의 상위계획과 관계없이 자주적인 지방자치단체 계획으로서 대도시에 있어서 시민생활수요를 시빌미니멈으로서 구체적으로 표시하고 그 목표달성을 위한 사업계획을 제시한 것으로 그 후 각 도시자치단체의 종합계획책정에 큰 영향을 미쳤다[13]

이 동경도중기계획이 내쇼널미니멈과는 별도로 시빌미니멈을 설정한 이유로서 지방교부세나 국고보조금제도에 의해 보장되고 있는 내쇼널미니멈이 너무나 저수준이었다고 하는 것을 그 이유로 들고 있다[14].

더우기 1970년 10월에는 全國革新市長會가 「혁신도시만들기강령」을 발표하고 시빌미니멈의 책정을 위한 구체적인 방향을 제시했다. 즉 국가에 의한 획일적인 저수준인 내쇼널미니멈의 기준을 넘어 혁신자치단체가 자주적으로 수준을 결정함으로써 국가정책의 전환을 꾀한다고 하는 것이었다.

---

12) 松下圭一, 「シビル·ミニマムの 思想」, 東京大學出版會, 1984, P.273.
13) 藤田武夫, 「現代日本財政史(上卷)」, 日本評論社, 1976, p.51.
14) 池上惇外 2人, 「地方自治とシビル·ミニマム」, 法律文化社, 1978, p.32.

그러나 시빌미니멈론에 입각한 혁신자치단체는 다소의 성과를 올렸지만 행·재정에 있어서 근본적인 개혁을 달성하지 못하고 1970년대말 혁신자치단체는 좌절하고 이에 따라 시빌미니멈론도 그 빛을 잃게 되었다. 시빌미니멈론이 정착되지 못했던 이론적인 결점 및 한계에 대해 다음의 세가지를 지적할 수 있다.

첫째, 시빌미니멈론은 내쇼널미니멈론의 획일적인 저수준에 대해서는 강하게 반발했으나 내쇼널미니멈론의 속성인 중앙집권을 제어할 수 있는 근본적인 대책이 없었다고 하는 점이다. 이 점이 시빌미니멈론이 정착·발전할 수 없었던 가장 큰 결점이었다고 할 수 있다. 즉, 당시 도시문제가 격화되고 그리고 도시시민이 낮은 행정수준에 머물러야 했던 것은 관재유착의 관료적 중앙집권에 큰 원인이 있었기 때문에, 지방자치단체가 단합하여 행·재정권한의 지방이양에 대한 방안제시와 적극적인 요구를 통해서 중앙집권을 지양하는 것이 선결과제였음에도 불구하고 이에 대한 근본적인 대책이 없었다고 하는 것이다.

이 문제에 대해 山下健次(야마시다)교수는, 시빌미니멈론은 당시 시민생활을 침해하고 있는 시스템에 대해서는 문제삼지 않고 바람직한 정책기준을 세워놓고 지방자치단체로 하여금 그 달성율을 문제삼는 것은 결국 시민생활을 침해하는 시스템을 존속시키고 그 뒷처리를 지방자치단체에 떠넘기는 결과가 된다고 지적했다[15].

둘째, 시빌미니멈론은 지역불균등발전의 문제와 그에 따른 지방재정조정의 문제를 전혀 고려하지 않은 「大都市重視論」이었다는 점도 큰 결점이라 할 수 있다. 즉 대도시의 경우에는 재원이 비교적 풍부하기 때문에 시빌미니멈을 적용할 수 있는데 반해 재정력이 빈약한 지방도시나 농촌지역에서는 시빌미니멈론을 행정목표로 적용하기 어려운 실정이었다[16].

따라서 시빌미니멈론은 재정력이 빈약한 중소도시 및 농촌지역의 재정을 보장해 주는 지방재정조정의 문제에 대해서는 전혀 고려하지 않았던 것이다. 실제로 시빌미니멈의 혜택을 받을 수 있었던 것은 모든 지방자치단체의 모든 주민이 아니라 일부 대도시의 혁신적인 자치단체에 불과하였다.

셋째, 시빌미니멈론은 농촌의 도시화라고 하는 「汎都市化」를 전제로 하고 있기 때문에 각 지방자치단체의 고유기능 혹은 각각의 지역적 특성을 무시했다고 하는 점도 큰 결점이었다고 할 수 있다. 즉, 松下교수는, 汎都市化의 시대인 오늘날 농업지역속에 도시라고 하는 농업도시로 집약재편되어야 하기 때문에 시빌미니멈은 농촌에 있어서도 제기되어야 한다고 주장함으로써[17], 농촌에 있어서도 농촌의 도시화를 전제로 한 시빌미니멈의 적용을

15) 池上惇外 2人, 前揭書, p.49.
16) 宮本憲一, 「都市經濟論」, 筑摩書房, 1987, p.61.
17) 松下圭一, 前揭書, p.277.

추구했다.

그러나 재정력이 빈약한 중소도시나 농촌지역에는 실제로 시빌미니멈을 적용할 수 없는 상태이며, 더우기 이것을 적용할 수 있는 재원보장의 전제도 없이 농촌의 도시화를 무비판적으로 전제한 시빌미니멈론은 이론적으로 성립하기 어려운 한계를 내포하고 있었다.

또한 松下교수의 보다 큰 오류는 농촌의 도시화를 추구했다는 점에 있다. 농촌은 농촌대로 도시는 도시대로 그 지역의 고유가치 혹은 고유기능을 가지고 있다. 즉, 각 지역은 각각의 지역특성을 갖고 있기 때문에 도시의 발전, 농촌의 발전 혹은 지역발전이라고 하는 것은 각각 그 지역의 고유가치를 찾아내어 그 특성을 살리는 데에 있다고 할 수 있다. 따라서 농촌의 발전이란 결코 농촌의 도시화만은 아니라는 중요한 사실을 간과하고 있었던 것이다.

이상과 같이 시빌미니멈론은 중앙집권적 사상인 내쇼널미니멈론을 배제하고 지방자치단체의 자주적인 행정수준의 설정을 제기한 점에서는 의의가 크다고 할 수 있으나, 그 이론상 결점 및 한계를 내포하고 있었기 때문에 지방분권의 새로운 사상으로서 정착되지는 못했다.

Ⅳ. 새로운 地方分權思想으로서의 로칼미니멈論

1. 로칼미니멈의 定義

앞서 고찰하였듯이 내쇼널미니멈 사상은 중앙집권을 유도하여 지역의 다양성과 창의성을 저해함으로써 전국 획일적인 행정을 그 기본으로 하고 있으며, 그리고 시빌미니멈 사상은 지역의 다양성과 자주성을 강조하였으나 그것을 뒷받침할 대책의 미비로 일부 재정력이 풍부한 대도시 자치단체에 한하여 실현될 수 있는 한계성을 나타내었다. 따라서 오늘날의 지방화시대에는 지방분권을 통하여 모든 지방자치단체가 자율성을 갖고 그 지역의 행정수준을 그 지역 스스로가 결정하고 향상시켜야 한다는 새로운 지방분권 사상으로서의 로칼미니멈 사상으로 전환이 요구되고 있다.

로칼미니멈의 정의에 대해 단적으로 말하면, 각 지방자치단체의 주민이 필요로 하는 최소한의 생활조건이라고 할 수 있다[18]. 이하에서 로칼미니멈의 정의에 대한 의미를 외국학

18) Local Mimimum이라는 용어는 이론적으로 정립되지 않은 상태에서 간혹 문헌에 등장하지만 일반적으로 통용되는 용어가 아니고 National Minimun이나 Civil Minimum을 본떠서 필자의 日本 京都大學 經濟學博士

자들의 사상을 수용하여 구체화 시켜보자.

우선 여기서 말하는 생활이란 개념은 영국의 경제학자이고 예술문화경제학의 창시자인 러스킨(J. Ruskin)의 "Life"의 개념을 의미한다. 오늘날 일본에 있어 러스킨 연구의 일인자인 池上惇(이케가미)교수는 러스킨의 생활의 개념을 다음과 같이 파악하고 있다. 즉, 생활이란 일용품을 산다든지, 식사를 한다든지, 소변을 본다든지 하는 의미 뿐만 아니라 이 일상적인 삶으로 부터 예술, 교육, 환경의 享受와 창조에 이르는 인간의 생명활동의 전부를 포함하고 있다[19]. 말하자면 생활이란 인간의 생명활동의 모든 것이다. 그런데 인간은 각각의 이상을 갖고 각각의 발전을 위하여 생명활동을 영위하고 있다. 그렇다면 인간의 생명활동이란 결국 인간발달행위가 되는 것이고 더 나아가 생활이란 인간발달행위의 모든 것이 되는 것이다. 이러한 관점에서 각 지방자치단체 주민의 필요최소한의 생활조건이라는 로칼미니멈이란, 결국은 각 지방자치단체 주민의 인간발달을 보장하는 필요최소한 조건의 모든 것이라고 규정할 수 있다.

그러면 여기서 인간발달이란 무엇인가에 대해서 검토가 필요하다. 먼저 밀(J. S. Mill)은, 발전이란 개성과같은 것으로 개성의 육성만이 발전된 인간을 낳는다. 그리고 인간의 자유와 인간을 서로 닮게하지 않는 다양성이야말로 인간개성을 신장하고 독창성의 원천이 된다고 지적했다[20]. 또한 19세기의 지방분권론자인 케어리(H. C. Carey)도, 개성이 발달하면 인간의 자주성 및 책임감도 높아진다. 협동, 개성, 책임감이 높아지면 인간은 자기의 노력과 先人과 他人의 노력을 결합시키는 능력을 높이는데, 이것이 진보의 능력이다. 중앙집권화가 인간의 노예화를 초래한다면 지방분권화는 개인자립의 기반이 된다고 강조했다[21].

위와 같이 인간발달이란 각각의 인간은 누구에게도 종속되지 않는 자유를 갖고 게다가 각각 평등한 권한을 갖고 개성 및 창의성이라는 인간의 잠재능력을 개발하는 것이다. 그리고 인간발달은 중앙집권보다는 지방분권하의 각각의 지역에서 보다 가능하다. 이렇게 볼 때 로칼미니멈론은 결국 지방분권하의 인간발달을 보장하는 필요최소한의 조건이라 할 수 있다.

그런데 왜 맥시멈(Maximum)이 아니고 미니멈(Minimum)이어야 하는지에 대해서는 다음과 같이 설명할 수 있다. 앞에서 밝혔듯이 인간발달을 보장하기 위해서는 지방분권이 확립되어야 한다. 그런데 지방분권의 확립은 일부 지방자치단체의 힘으로 이루어질 수 없고 모

학위논문에서 처음으로 그 사상 및 개념을 규정하였다.

19) 池上惇, 文化經濟學のすすめ, 丸善ライブラリ-001, 1991, p.85. 원서는 John Ruskin, 「Munera Pulveris -Six Essays on the Elements of Political Economy」, 1907.

20) 鶴見和子・川田侃編「內發的發展論」, 東京大學出版會, 1991, p.20.

21) 鶴見和子・川田侃編, 前揭書, p.11.

든 지방자치단체의 모든 주민이 협력함으로써 비로소 획득될 수 있는 것이고 더우기 지방분권은 어디까지나 인간발달 및 후술하는 내발적 발전을 위한 최소한의 기본적인 조건인 것이다. 이 기본적 조건이라는 의미에서 미니멈이고 그 이상은 이 기본적 조건을 살려서 각 지방자치단체가 그 주민의 개성과 창의에 의해 향상·발전해 나가야 한다는 의미에서 미니멈인 것이다.

즉, 각 지방자치단체는 그 지역실정을 감안하여 각각 미니멈의 수준을 자율적으로 정하고, 주민의 창의에 의해 계속해서 미니멈의 수준을 향상·발전해 나가야 한다는 의미이다. 이렇게 볼 때 로칼미니멈은 결코 전국 일률적인 수준 이나 조건이 아니라 각각의 지역은 각각의 수준 이나 조건을 가지게 되는 것이다.

여기서 중요한 측면은 각 지방자치단체가 로칼미니멈을 자주적으로 설정한다고 할 때, 미니멈의 수준을 정하기 위한 주민의 공공적 의사결정은 어떻게 행해져야 하는가는 매우 중요하다. 이에 대해 센(A. Sen)과 러스킨의 견해를 수용할 필요가 있다.

센은 경제학의 가치기준을 종래의 효용접근에서 잠재능력접근으로 전환해야 한다고 주장했다. 센에 의하면, 공공성의 크기는 인간이 갖는 모든 기능을 얼마나 잘 발휘할 수 있는 것이냐에 달려있기 때문에, 인간 기능의 발달이라는 평가기준에 기초하여 주민의 다수가 합의하면 인간발달을 촉진하는 제도나 규칙의 제정에 대한 공공적 의사결정은 가능하며 그리고 보다 좋은 인간발달을 위한 사회적 환경을 정비해 갈 수 있다는 것이다[22].

또한 이와 같은 관점은 일찌기 러스킨의 견해에도 충실히 나타나 있다. 즉 그는 금전의 가치를 최고의 가치기준으로 삼던 경제학에서 인간의 「삶과 생명」을 최고의 가치기준으로 삼는 경제학으로 전환을 주장했다[23]. 러스킨의 견해는 가치를 금전적인 기준에서 평가하는 것이 아니라 인간발달적인 측면에서 평가해야 한다는 것이다. 이 기준에 따라 지역주민이 공공적 의사결정을 행한다고 한다면 결국은 각 지방자치단체는 인간발달을 촉진시킬 수 있는 사회시스템이 정비될 수 있는 것이다. 따라서 위와 같은 관점에서 주민이 공공선택을 행한다면, 인간발달을 보장하는 최소한의 조건이라는 로칼미니멈을 각 지방자치단체가 자율적으로 설정할 수 있을 것이며 또한 그 수준을 향상시켜 갈 수 있을 것이다.

2. 로칼미니멈과 地方財政調整의 正當性

각 지방자치단체가 위와같은 로칼미니멈을 실현하기 위해서는 재원이 보장되어야 하는

22) 池上惇, 前揭書, p.74. 原書는 Amartya Sen, Commodities and Capabilities, 1982.
23) John Ruskin, 前揭書.

데, 앞서 밝혔듯이 내쇼널미니멈론이 중앙집권적 속성에 의해 수직적재정조정을 필연화시키는 반면 로칼미니멈론은 수평적재정조정을 필연화시킨다고 할 수 있다. 왜냐하면 위에서 밝힌 샤프勸告 및 간베勸告에 기초하여 기초자치단체에 행·재정권한을 이양할 경우, 국가는 국가의 존립을 위한 직접 필요한 행정사무, 그리고 그에 따른 재정력 밖에 가지지 못하기 때문에 국가로서는 지방재정을 조정할 수 있는 재정력이 없게 된다. 따라서 지방재정조정에 관한 사무는 중앙정부에서 지방정부의 손에 넘어오게 되어 지방재정조정제도는 오늘날과 같은 지방재정의 관여수단으로 기능하기 보다는 각 지방자치단체에 로칼미니멈의 설정을 보장하는 수단으로 기능하게 되어 인간발달과 후술하는 내발적 발전을 촉진시키는 제도로 발전될 것이다.

그런데 중앙정부의 행·재정권한을 광역 및 기초자치단체에 따라 동일하게 이양한다고 한다면 광역 및 기초자치단체에 따라 그 행·재정권한에 있어서는 동일한데, 부유한 자치단체가 빈약한 자치단체에게 재정을 원조하는 지방재정조정제도를 왜 실시해야 하는가? 그 정당성은 어디에 있는지 의문을 제기할 수도 있겠다. 그 해답은 미국의 철학자이자 「正義論」의 저자인 롤즈(J. Rawls)의 정의의 2원리를 가지고 설명할 수 있다.

롤즈는 권리, 자유, 기회 등을 사회적 기본재로 규정하고 이 사회적 기본재가 각자에게 평등하게 배분되는 것을 정의의 제1의 원리라고 했다. 그리고 정의의 제2의 원리로써 가장 불리한 입장에 있는 사회구성원의 편익을 결과로서 보증할 수 있을 때, 그 때에 한해 정의라고 했다. 바꾸어 말하면 보다 좋은 상황에 있는 사람들의 보다 높은 기대는 사회의 가장 불리한 입장에 있는 구성원의 기대를 개선하도록 작용하는 경우에 한해 정의라고 했다[24]. 따라서 롤즈는 제1의 정의가 실현되었다고 해도 정의의 실현은 불충분하다고 판단하고 제2의 조건부 정의가 달성되어야 비로소 정의는 완전하게 달성된다고 생각했던 것이다. 결국 정의의 실현이란, 우선 개인의 권리 및 자유 등에 있어서 평등해야 한다는 것과 더우기 보다 좋은 입장에 있는 사람들은 보다 불리한 입장에 있는 사람들의 발전을 보장할 수 있어야 한다는 것이 동시에 달성되는 경우라고 할 수 있다.

이러한 관점하에 롤즈는 보조금제도는 원래 정의의 원리에는 배치되지만, 단 그것이 평등한 자유를 보증하도록 사회적 조건을 직접·간접으로 조장하여 가장 불리한 입장에 있는 사람들의 장기적 이익을 적절한 방법으로 증진시키는 경우에 한해서 정당화될 수 있다고 말했다[25].

이 롤즈의 정의의 2원리에 입각하여 지방재정조정제도를 실시하는 정당성 및 이 제도가

24) John Rawls, 「A Theory of Justice」, Harvard Univ. Press, 1971. 失島次譯, 「正義論」, 紀伊國書店, 1989, p.11.
25) John Rawls, 上揭書, P.252.

반드시 민주적인 제도이어야 하는 이유에 대해서 검토해 보자.

우선 중앙정부의 행·재정권한을 광역 및 기초자치단체에 따라 동일하게 재분배한다면 어느 자치단체라도 행·재정권한에 있어서는 동일하기 때문에 롤즈의 정의의 제1원리는 충족된다. 그러나 각 자치단체는 행·재정적인 권한이라고 하는 기본적인 권한에 있어서는 동등하다고 해도 지리적·산업적·역사적 상황이 각기 다르기 때문에 특히 재정력에 있어서는 반드시 보다 나은 자치단체와 보다 불리한 자치단체가 생기게 되어 지방자치단체의 재정상의 정의는 달성되지 않은 상태에 있다. 따라서 롤즈의 정의의 제2원리가 충족되기 위해서는 부유한 자치단체가 빈약한 자치단체의 재정력을 보강시켜 빈약한 자치단체 및 그 주민의 발달을 보장해야 할 필요가 있다. 이때 중요한 것은 롤즈가 가장 불리한 상황에 있는 사람들의 발전을 보장해야 한다는 정의의 제2의 원리를 조건부로 수용한 것과 마찬가지로 지방재정조정제도도 현행과 같은 중앙집권적인 제도로서는 지방자치 및 그 주민의 발달을 보장할 수 없기 때문에 정당화될 수 없다. 따라서 지방자치 및 그 주민의 발달을 유도하는 지방재정조정제도이어야 한다는 조건이 충족되어야 한다. 이 경우에 한하여 지방재정조정제도의 실시는 정당화됨과 동시에, 이 제도가 지방분권적이고도 민주적인 제도이어야 한다는 근거가 된다고 할 수 있다. 이것이 내쇼널미니멈론에 입각한 현행의 중앙집권적인 지방재정조정제도를 배제하고, 롤즈의 정의의 2원리를 대입시켜 로칼미니멈 사상에 입각해서 제시하는 지방재정조정제도의 나아갈 방향이라 할 수 있다.

3. 로칼미니멈과 內發的 發展

지역불균등발전의 문제를 내쇼널미니멈사상에 입각해서 중앙집권적으로 해결하는데는 문제가 있음을 이미 밝혔다. 따라서 로칼미니멈론의 확립에 의해 내발적 발전(endogenous development)을 통해서 각 지방자치단체 스스로 불균등의 격차를 서서히 시정해 나가는 것이 바람직하다. 즉, 각 지방자치단체는 행·재정권한을 확립함과 동시에 분권적인 지방재정조정제도에 의해 그 재정력을 한층 확충하여 종래 중앙집권적인 지역개발형태로는 생각할 수 없었던 지역주민의 창의에 의해 그 지역의 고유가치를 개발하여 그 지역특성을 살릴 수 있는 지역개발, 즉 내발적 발전을 추구해 간다면 지역간의 격차는 서서히 축소되어 갈 것이다.

내발적 발전론은 선진공업국의 역사적 경험을 토대로 구축된 근대화이론에 대항해서, 여러 지역에서 진행된 각각의 내발·자생적인 발전의 경험을 이론화한 것으로써 1970년대에

제3세계를 중심으로 대두되었다. 내발적 발전이란 말은 1975년 스웨덴의 더그 해머숄드재단(Dag Hammarskjold Foundation)이 국제연합 경제특별총회의 보고에서 왜곡된 발전(maldevelopment)을 가져오는 종래의 경제우선형의 발전에 대신하는 발전형태로써 내발적 발전이라는 말을 제기했다[26].

이 내발적 발전론의 특징을 단적으로 말하면, 첫째, 타율적 발전 혹은 중앙주도의 발전을 배제하고 지방분권하에 각 지역의 내발성과 자립성에 기초한 지역발전을 기한다는 점, 둘째, 따라서 발전의 단위가 국가가 아닌 각각의 지역을 발전의 단위로 하고 있다는 점이다.

그런데 지방자치단체가 행·재정권한을 확충하고 나아가 분권적인 지방재정조정제도에 의해 한층 재정력이 확충된다고 하더라도 각 지방자치단체 및 주민은 그것을 살려 내발적발전을 위하여 노력하지 않으면 안된다. 즉, 이 단계에서는 내발적발전을 어떻게 추진할 것인가 하는 문제는 이미 국가의 손을 떠나 오직 그 지역 주민의 손에 달려 있게 된다.

이 관계를 러스킨의 견해를 적용하여 분석해 보자. 러스킨은 인간발달에 공헌하는 것이 가치 있는 것이라고 하여 이것을 고유가치(intrinsic value)라고 규정하고 이 고유가치와 고유가치를 살리는 인간의 향수능력(capacity to use)이 실제로 결합하여 인간발달에 공헌했을 때 비로소 그것은 유효가치(effectual value)를 가지게 된다고 주장했다.

즉 러스킨은 유효가치를 생산하기 위해서는 항상 2가지의 요소가 필요하다고 전제하고 있다. 첫째, 인간은 원래 유용한 성질을 가진 재화를 생산할 것과 둘째, 인간은 그 재화를 이용할 능력을 개발해야 한다고 주장했다[27]. 이 의미를 달리 표현하면, 아무리 가치 있는 재화라 할지라도 그것을 이용하는 인간의 향수능력이 발달하지 않으면 그 재화로 부터 유효가치는 생산되지 않는다고 하는 것이다.

이와 같은 관점에서 보면, 각 지방자치단체에게 행·재정권한을 강화시켜 주고 나아가 분권적인 지방재정조정제도에 의해 한층 재정력을 확충해 준다고 하는 지방분권적인 제도를 실시한다고 해도 주민 스스로가 그와 같은 제도를 살려서 활용하는 향수능력이 부족하다면 내발적발전을 통한 지역불균등발전의 시정이라고 하는 목표는 달성되지 않게 된다.

따라서 중요한 것은 로칼미니멈론에 입각한 지방분권적인 행·재정제도를 마련하는 것이 우선 필요하고, 나아가 그 제도를 실제로 유효하게 하기 위해서는 주민은 지방자치단체에 참가하고 학습을 통해서 향수능력을 개발함으로써 내발적발전을 통한 지역불균등발전의 시정을 위하여 스스로 노력해야 한다는 전제가 충족되어야 한다.

---

26) 鶴見和子・川田侃編, 「內發的發展論」, 東京大學出版會, 1991, p.3.

27) John Ruskin, 前揭書, p.12. 원문은 「The production of effectual value, therefore, always involves two needs: first, the production of a thing essentially useful; then the production of the capacity to use it」

V. 結 論

본고에서 밝혔듯이 내쇼널미니멈 사상은 중앙집권을 유도하여 지역의 다양성 및 그 주민의 개성이나 창의성의 발휘를 제약하여 왔다. 이 중앙집권적 사상에 대항하여 일본에서는 샤프권고 및 시빌미니멈 사상이 제기되었으나 중앙집권을 강화하는 시대적 상황속에서 그다지 발전되지 못하였다.

그러나 이제 세계화·지방화의 시대적 흐름속에서 새로운 지방분권 사상의 정립이 요구되고 있는 시점에 있다. 즉 중앙집권적 사상으로 시대의 요청인 지방의 시대를 적극적으로 전개할 수 없을 뿐만 아니라 논리상으로도 맞지 않기 때문에, 본고에서 제기한 로컬미니멈론은 하나의 사상으로써 정립되고 구체화되기에는 많은 한계점이 있다고 생각되지만 앞으로 더욱 연구하여 구체화할 의의는 크다고 생각된다.

결국 지방분권화가 확립되어야 비로소 각 지방자치단체는 그 주민이 창의에 기초하여 내발적발전을 통해서 지역불균등발전의 문제를 각 지방자치단체 스스로의 노력으로 시정하고 그 과정속에서 주민은 지방자치단체에 참가·학습함으로써 개성 및 창의성이라고 하는 인간잠재능력이 개발되어 인간은 끊임없이 발전해 갈 수 있다. 이와 같은 시스템은 중앙집권적 사상인 내쇼널미니멈론하에서는 기대할 수 없기 때문에 지방화시대에 맞는 로칼미니멈론으로 사상의 전환을 통하여, 이 사상에 입각하여 각종 제도의 정비를 추진할 필요성이 있다고 하겠다.

參 考 文 獻

Amartya Sen, 「Commodities and Capabilities」, 1982.

John Rawls, 「A Theory of Justice」, Harvard Univ. Press, 1971.

John Ruskin, 「Munera Pulveris-six Essays on the Elements of Political Economy」, 1907.

宮本憲一, 「都市經濟論」, 筑摩書房, 1987.

島恭彦, 「財政學槪論」, 岩波書店, 1963.

藤田武夫, 「現代日本財政史(上卷)」, 日本評論社, 1976.

レーニン, 「資本主義最高の 段階としての 帝國主義」, 宇高基輔譯, 岩波文庫.

松下圭一, 「シビル·ミニマムの 思想」, 東京大學出版會, 1984.

失島次譯, 「正義論」, 紀伊國書店, 1989.

林健久, 「福祉國家の財政學」, 有斐閣, 1992.

齋藤愼外 2人, 「地方財政論」, 新世社, 1991.

重森曉, 「現代地方自治の財政理論」, 有斐閣, 1988.

池上惇, 「文化經濟學のすすめ」, 丸善ライブラリ-001, 1991.

_____, 「財政學-現代財政ツステムの 統合的 解明」, 岩波書店, 1990.

_____, 「地方財政論」, 同文館, 1979.

池上惇外 2人, 「地方自治とシビル·ミニマム」, 法律文化社, 1978.

鶴見和子·川田侃編 「內發的發展論」, 東京大學出版會, 1991.