

제7차 사회교육 심포지움
교육자치와 지역사회교육운동

지방자치와 교육자치

김종철/덕성여대 대우교수

교육자치제 도입과 지역사회교육운동

한준상/연세대 교수

지역사회교육운동의 조직과 프로그램

이남주/대한 YMCA연맹 지방부장

지방자치와 교육자치

김 종 철

덕성여대 대우교수

1. 의의와 필요성

우리는 정치·경제·사회·문화 등 국민생활의 모든 영역에서 민주주의를 구현하고 민주화를 촉진하고자 노력하고 있다. 그와 같은 우리들의 염원과 노력과 관련하여 오늘날 구체적으로 문제시되고 있는 것 가운데 가장 중요한 문제의 하나로서 지방자치와 교육자치를 들 수 있다.

지방자치는 정치와 행정의 민주화를 위한 핵심의 과제로서, 그리고 교육자치는 교육과 교육행정의 민주화, 자율화를 위한 핵심의 과제로서 제기되고 있으며 그 의의와 필요성은 물론 그 실현을 위한 구체적인 방안들이 광범위하게 논의되고 연구 제시되어 왔다.

지방자치와 교육자치에 관해서 제기되는 물음은 한 두가지가 아니다. 지방자치란 무엇이며 교육자치는 무엇을 의미하는가? 그것들은 왜 필요한가? 그들의 실태와 문제점은? 앞으로의 전망과 과제는 어떠한가? 양자는 어떻게 관련되어야 하는가? 이 밖에도 그 역사와 외국과의 비교적 고찰 등 수많은 물음이 제기될 수 있다. 그러나 여기서 몇가지 기본적인 물음에 대한 해답을 시도하는 선에서 그치고자 한다.

먼저 지방자치는 무엇이고 그것들은 왜 필요한가를 간단히 살펴보기로 한다.

자치라는 말은 어떤 기관이나 단체가 그 자체에 관한 일을 스스로 결정하고 스스로 책임지는 것을 의미하며 그것은 개인과 기관의 자율과 상통되는 개념이다. 즉, 그것은 기관과 단체의 자율있는 것으로 알려져 있다. 전자의 경우 민초(grass-roots)에 뿌리를 두는 것으로서 지역의 주민들이 그들 자체에 관한 업무를 스스로 결정하고 스스로 책임진데서 시작되었다. 한편 후자의 경우 먼저 국

가의 성립을 전제로 하면서 국가의 업무중 일부를 지방자치단체에 위임한 형태로 발전되어 왔다. 어느 정도 국가로부터 독립된, 법인격을 가지는 특수법인체로서의 지방을 의미하는 것이며 특히 공공행정과 교육행정에 있어서 지방의 공공행정기관이나 교육행정기관이 국가 수준의 기관의 지배와 예속관계를 벗어나서 스스로의 결정권과 책임을 가지는 것을 의미한다.

일반적으로 지방자치는 영국에서 그 근원을 찾아볼 수 있는 주민자치와 독일 등 유럽대륙국가에서 그 원천을 찾아볼 수 있는 단체자치의 두 유형이 자치단체를 형성케 한 다음 그 자치단체로 하여금 특정의 지역이나 특정부문의 위임된 업무에 대하여 스스로 책임을 지고 처리케 하는 것이었다. 우리나라의 경우 지방자치단체의 형성과 발달의 경위로 본다면 후자에 가까운 유형이라 할 수 있으나 사회적으로는 전자의 모형에 더 접근해 왔으며 우리나라 고유의 역사와 전통의 바탕위에서 영국형과 대륙형을 통합한 혼합모형을 발전시켜나가고 있다고 보아야 할 것이다¹⁾

우리나라 헌법은 일찍부터 지방자치에 대한 장을 마련하여 지방자치를 헌법의 수준에서 규정해 왔다. 현행헌법에 의하면 “지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다”는 것이다(제117조). 그리고 지방자치단체의 종류, 지방의회의 조직과 운영, 자치단체의 장의 선임 등 제반사항은 법률에 위임하고 있다. 우리나라 헌법의 규정이나 실제운영의 역사로 본다면 우리의 지방자치는 유럽대륙의 단체자치에서 그 원류를 찾아야 할 것이다. 그러나 우리나라의 정치체도와 정치문화, 특히 정치와 행정의 이념면에서는 영국의 “풀뿌리 민주주의”(grass-roots democracy)에서 영향을 받은 면이 적지않으며 지방자치의 이념면에서는 주민자치의 이상을 추구하고 있다는 사실을 부인할 수 없다.

지방자치를 필요로 하게 된 까닭은 명백하다. 민족으 해방과 광복 이후 우리나라는 자유민주주의를 국가운영의 기본이념으로 받아들였고 사회의 기본철학으로 추구하고하게 되었다. 그리고 그와 같은 이념과 철학을 구현하는 과정에 있어서 정치·경제·사회·문화 등 여러 분야에서 민주주의의 제도와 정책을 펴나가고자 노력하였다. 지방자치는 공공행정에 있어서의 그런 노력의 일환이었다. 따라서 지방자치는 적어도 두 가지 측면에서 그 필요성이 부각되었다.

그 하나는 지방행정에서 분권화의 필요성이었다. 우리나라는 전통적으로 중앙집권화된 정치·행정의 체제와 문화를 특징으로 하였다. 그러나 8·15이후 민주주의를 지향하고자 하였으며 권한과 책임의 이양을 전제로 하는 지방분권

화의 필요가 절실하였다. 그것은 지방의 필요와 특성을 반영하여야 한다는 점에서나 획일적인 통제에서 벗어나서 보다 다양한 발전을 촉진시켜 나가야 한다는 견지에서 그 당위성이 강조되었다. 또 하나는 지방행정에 있어서 주민의 참여의 폭을 넓히고 주민자치의 이상을 구현하고자 하는 것이었다. 참여의 폭을 확대함으로써 주민의 자치의 능력을 신장시키고 창의를 개발하는데 기여할 뿐만 아니라 활용가능한 자원의 동원에 있어서도 큰 효과를 기대할 수 있다는 논리였다. 지방분권화와 주민의 참여확대 및 주민자치의 이상은 표리일체의 관계에 있으며 다같이 정치의 민주화와 행정의 분권화에 기여할 수 있으며 다같이 정치의 민주화와 행정의 분권화에 기여할 수 있을 것이라고 기대하였던 것이다. 시대와 사회의 변천에 따라서 이와 같은 사조의 흐름에는 약간의 기복이 있었으나 지방자치의 이상은 꾸준히 지켜져 내려 왔다.

한편 교육자치는 지방자치와 밀접히 연관되면서 그 나름대로의 논리를 발전시켜 왔다. 1949년의 교육법은 “교육의 자주성을 확보하며 민의에 따라 각기 실정에 맞는 교육행정을 하기 위하여 필요 적절한 기구와 시책을 수립 실시하여야 한다”(제14조 제1항)고 규정하였으며 그와 같은 논리의 맥락에서 헌법에서도 교육의 자주성·전문성·정치적 중립성 등이 법률이 정하는 바에 의하여 보장되어야 함을 명문화하기에 이르렀다(제31조 제4항). 이와 같은 명문규정이 정신을 구현하는 교육행정면의 제도적 장치가 곧 교육자치제이다.

넓은 의미의 교육자치는 중앙과 지방을 가리지 않고 교육의 자주성·전문성·정치적 중립성을 보장하기 위한 제도적 장치를 의미하는 것으로 볼 수도 있다. 그러나 오늘날 지방자치와 관련해서 논의의 대상이 되고 있는 교육자치는 지방교육자치를 의미하며 그것은 지방교육행정에 있어서 교육의 자주성을 확보하고 민의에 따라 실정에 맞는 교육행정을 하기 위하여 필요적절한 기구와 시책을 의미한다. 그것은 일반적으로 교육행정에 있어서 지방분권과 일반행정으로부터의 분리독립에 의한 자주성을 확보하고 교육위원회에 의한 주민의 통제와 교육장 등에 의한 전문적 관리를 조화시켜나가는 제도로 이해되고 있다.

교육자치는 지방자치와 궤를 같이하여 교육 및 교육행정에 있어서 민주화를 촉진하고 자주성을 확보하기 위하여 필요한 것이며 지방교육행정에 있어서 민주화와 전문화를 그 필수적 요건을 삼고 있는 제도적 장치라 할 수 있다.

2. 실태와 문제점

8·15이후 지방자치와 교육자치는 거의 궤를 같이하여 발족되었다.

지방자치는 미군정하에서도 논의되었으나 민주정부의 수립 이후로 미루어졌다. 1948년 제헌헌법은 지방자치를 명문화하였으며 대한민국정부의 수립 이후 지방자치가 실시된 것은 1949년의 지방자치법(1949.7.4. 법률 제32호)에 의거하여 지방자치단체가 제도화되었으나 그후 법개정 등의 곡절을 거쳐 1952년에 지방의회가 구성됨으로써 비롯되었다. 1952~61년간에 시행된 지방자치는 시읍면과 서울특별시 및 도의 두 단계에서 적용되었으나 제도의 틀이 자주 바뀌고 운영도 미숙하였으며 중앙집권과 관치행정의 전통적 틀을 크게 벗어나지는 못하였다. 1961년의 5·16직후 지방의회의 해산으로 지방자치는 실질적으로 중단되었다. 그 후 1972~76년간의 유신체제하에서는 이른바 유신헌법에 의하여 남북통일이 이루어질 때까지 지방의회는 구성하니 않겠다는 헌법의 경과규정으로 말미암아 지방자치는 실질적으로 헌법규정에 의하여 중단된 셈이 되었다.

1980년의 제 5공화국 헌법과 1987년의 제 6공화국 헌법은 지방자치에 관한 헌법상의 규정을 제 3공화국 이전의 상태로 환원시켜 놓았다. 1985~87년에 국무총리실 산하에 조작된 지방자치제 실시연구위원회의 가동은 헌법에 규정된 지방자치제를 구체적으로 부활 실시하기 위한 방안을 연구하고자 하는 것이었다.

우여곡절 끝에 1988년의 현행지방자치법(1988.4.6. 법률 제 4004호)의 제정 공포를 보게 된 셈이다. 1987년의 6·29선언 이후 민주화·자율화의 시대적 추세 속에서 종래의 중앙집권체제와 권위주의적인 관료행정문화를 지양해 보겠다는 뜻이 담겨져 있는 것은 사실이다. 그러나 현행 지방자치법은 비록 제 6공화국 시대에 제정된 것이기는 하나 실질적으로 제 5공화국의 제 12대 국회에 의해서 제정된 것임은 두말할 나위도 없다. 따라서 전혀 새로운 정치관도를 형성하게 된 제 13대 국회에서 지방자치법의 개정은 새로운 정치적 쟁점으로 부각되고 있으며 미결의 과제로 남아 있다.

1988년의 지방자치법에 의해서 현행 지방자치제의 윤곽을 살펴보면 다음과 같다.

- 1) 지방자치단체의 종류로서 ① 특별시·직할시·도 ② 시·군·구 등을 둔다.
- 2) 지방자치단체는 법인으로 한다.

- 3) 지방자치단체는 법령의 범위안에서 그 사무에 관한 조례를 제정할 수 있다.
- 4) 지방자치단체는 의회를 둔다. 지방의회의 의원은 지방자치단체 구역내의 주민에 의하여 선출되며 임기는 4년이다.
- 5) 의회에는 의장,부의장(시도에서는 2인, 시·군·구에서는 1인)을 두며 그 임기는 2년이다. 의장과 부의장은 호선한다.
- 6) 특별시장·직할시장·도지사·시장·군수·구청장 등 자치단체의 장을 선출하되 그들의 선거에 관해서는 따로 법률로 정한다.
- 7) 지방자치단체의 교육·과학 및 체육에 관한 사항을 분장하기 위하여 별도의 기관을 둔다. 그 조직과 운영에 관한 사항은 따로 법률로 정한다.
- 8) 지방자치단체는 지방세를 부과징수할 수 있다. 또한 공공시설의 이용 또는 재산의 사용에 대하여 사용료를 징수할 수 있다.
- 9) 이 법은 1988년 5월 1일부터 시행한다.

이 법에 의한 지방의회의 구성은 물론, 지방자치단체의 장을 선출하기 위한 법률의 제정 등 법률의 집행이 늦어지고 있는 가운데 일종의 불응(non-compliance)현상을 빚고 있는 실정이다. 따라서 지방자치는 아직도 시행되지 못한 채 공전되고 있는 셈이다.

한편 교육자치제는 지방자치제와 마찬가지로 많은 기복과 곡절을 거쳐왔다. 1949년의 교육법은 교육자치제를 제도화하였으나 동법시행령은 1952년 4월에 이르러서야 공포되었고 처음으로 지방교육자치제가 시행에 옮겨진 것은 1952년 6월이었다.(한수이북은 1956년 10월이었음). 1952~61년간에 지방교육자치제는 시에는 시교육위원회를, 도에는 도교육위원회를 두고 초등교육만을 관장하는 것이었다(1956년에 발족한 서울특별시 교육위원회는 초·중등교육을 함께 관장하였음). 교육위원회 의장은 시장·군수 등이 당연직 의장이 되었고 교육위원회에는 교육위원이 아닌 교육감을 두었다. 교육감은 임기 4년제의 교육공무원으로서 교육위원회에서 선출하여 대통령이 임명하였다.

1961년의 5·16이후 교육위원회는 해체되고 교육감제로만 존속되었으나 동년 10월에는 교육감제도가 폐지되면서 교육자치제는 실질적으로 폐지되었고 그것은 1962년 1월의 교육법개정으로 마무리되었다. 1963년 말에 교육법의 개정을 통하여 시도단위의 지방교육자치제가 부활 제도화되었으며 1964년 1월1일부터 시행되었다. 시읍 단위로 5인의 교육위원을 지방의회에서 선출하고 당연직 의장을 겸한 당해 자치단체의 장(서울특별시장·직할시장·도지사)과 교육감을

당연직 교육위원으로 하여 모두 7인의 교육위원으로 교육위원회는 구성되었다. 다만 지방의회의 구성이전에는 5인이 선출위원을 문교부 장관이 임명토록 하였다. 합의제 집행기관의 성격을 띤 교육위원회는 초·중등교육을 함께 관장하였으며 그 하부 집행조직으로서 교육구에는 교육구청장을, 시군에는 교육장을 두었다. 교육구청장과 교육장은 초·중학교를 관장하게 되었다. 그리고 교육감은 임기가 4년이었다. 1972년의 유신헌법 이후 지방의회의 구성은 남북통일 이후로 규정되었으며 실질적으로 교육위원은 문교부장관이 임명하는 방식으로 구성 운영되었으며 교육행정의 중앙집단체제각 변함없이 지속되었다.

1987년 6·29이후 역사적 전환기에 있어서 교육자치제는 다시 수정되었다. 이에 앞서 1985~87년의 지방자치제 실시연구위원회와 궤를 같이하여 교육자치제의 개선에 관한 연구와 정책검토가 추진되었다. 문교부·교직원단체·교육개혁심의회 등의 안이 토대가 되어 1988년 3월 8일의 교육법 개정에 의하여 1988년 5월 1일부터 시행키로 된 현행 지방교육자치제의 윤곽을 살펴보면 대략 다음과 같다.

- 1) 서울특별시·직할시·도에 9~15인의 교육위원회를 둔다(서울 15인, 직할시 및 도는 13인 제주도는 9인). 교육위원은 해당 지방위원회에서 선출한다.
- 2) 시·군·구(자치구)에도 5~7인의 교육위원회를 둔다. 인구7만 미만의 구역에는 5인, 7인만을 초과하는 구역에는 7인의 교육위원회를 둔다.
- 3) 교육위원은 당적을 가질 수 없으며 임기는 4년으로 하고 의장을 호선한다. 교육위원의 과반수는 교육 또는 교육행정의 경력을 가진 자이어야 한다.
- 4) 교육위원회에는 교육장을 둔다. 교육장은 교육경력(전문직 경력 포함)20년 이상의 자격을 가진 자이어야 하며 그 임기는 4년으로 하되 중임할 수 있다. 시도교육위원회에는 부교육장을 두되 일반적으로 국가공무원으로 보한다. 시군구교육위원회에는 부교육장을 둘 수 있다.

현행제도의 기본이 된 교육법개정도 제 5공화국의 집권당이 주도하였던 제 12대 국회에서 이루어졌다. 따라서 제 13대 국회에서는 여소야대의 새로운 정치판도 속에서 교육자치제의 개선도 논쟁의 대상이 되고 있다. 다만 그 쟁점은 부교육장제와 같이 비교적 뚜렷한 것도 있는 반면, 교육위원회의 직선제 등 구체적 쟁점이 모호한 면도 없지는 않다. 보다 긴급한 다른 논쟁점, 예컨대 교원노조 문제 등 보다 시급한 문제에 가리워서 정면으로 부각되지 못하고 있다는 것이 더 진실에 가까울지도 모른다.

지방자치와 교육자치는 현행제도가 1988년에 제 12대 국회에서 일단 제정되었음에도 불구하고 그후 여소야대의 새 국회가 구성되고 제 13대 국회에서 일부 관련법규에 제정이 필요할 뿐만 아니라 이미 제정된 법률 등을 다시 수정하려 하고 있는 사실이 바로 중대한 문제이다. 법의 제정과 개정은 제도의 틀이 다시 부분적으로 수정될 수 있음을 의미하는 것임은 물론이다.

지방자치단체의 장을 선출하는 방법에 관해서도 그것이 법률로서 정하게 되어 있을 뿐 또 하나의 중요한 쟁점으로 남아 있음은 물론이다. 지방교육자치제에 관해서는 부교육장의 자격 등 뚜렷한 쟁점도 있고 교육위원을 직선제로 하느냐, 간선으로 하느냐, 등 긴 안목에서는 하나의 잠재적 쟁점으로 남아있는 것도 있다.

지방자치나 지방교육자치를 막론하고 중앙과 지방의 사무를 어떻게 배분할 것이냐의 문제는 중대한 논쟁점이 아닐 수 없다. 분권화의 방향으로 나가야 한다는 것은 분명하지만 구체적인 권한과 책임의 배분방식이 하나의 쟁점으로 남아 있기 때문이다.

지방재정과 지방교육재정을 재정립하고 강화하는 문제도 심각하다. 당분간은 지방재정교부금제도와 지방교육재정교부금제도의 효율적 운영에 기대할 수 밖에 없겠지만 보다 긴 안목에서 재정제도를 재조정하여야 할 것이다.

이 모든 문제들이 지방자치와 지방교육자치제의 중요한 문제점으로 남아 있으며 새 제도의 앞날은 반드시 순탄치만 않다는 것이 보다 진실에 가까울 지도 모른다.

3. 과제와 전망

우리들이 민주화를 지향하여 정치와 행정의 질서를 재정립하고 교육과 교육행정에 있어서도 지방과 현장의 학교의 기능을 강화하고 활성화하고자 노력하고 있는 사실은 오늘의 시대적 사회적 맥락에서 볼 때 매우 뜻있는 일이 아닐 수 없다. 그것은 이제 돌이킬 수 없는 역사의 흐름이며 시대의 요청이라 하여도 과언은 아닐 것이다.

정치와 행정을 민주화하고 교육에 있어서 민주화와 자율화를 촉진시키고자 하는 우리들의 노력이 중단될 수 없는 것이라면 지방자치와 교육자치는 1988년의 법개정에 의한 새로운 제도의 틀 정립에도 불구하고 앞에서 단편적으로나마

언급한 바와 같이 허다한 문제점을 남겨놓고 있으며 그 해소가 시급한 과제로 제기되고 있다. 결론에 대신하여 몇 가지 해결되어야 할 과제를 보다 구체적으로 살펴보고자 한다.

첫째, 법제의 틀을 하루속히 정립할 필요가 절실하다. 이미 논급한바와 같이 1988년의 법개정은 오늘의 정치적 현실에 비추어볼 때 논쟁점을 내포한 채 잠정적·과도적 조치에 불과하며 부분적으로나마 수정이 불가피할 것으로 보인다. 특히 다음의 몇가지에 관해서는 시급한 대응이 필요할 것으로 보인다.

- 1) 지방자치단체의 장을 선출하는 방식은 법률로서 정하기로 되어 있는 바 법의 제정이 시급히 매듭지어져야 한다.
- 2) 지방자치단체에 의한 지방의회의 구성은 중대한 정치적 현안이다. 여야는 물론 야당사이에 있어서도 정치적 이해관계가 반드시 일치하고 있는 것이 아니므로 앞으로 현안으로 남아 있는 지방선거에 관한 법률의 제정을 둘러싸고 당리당략에 따른 이해관계의 절충과 협상이 불가피할 것 같다. 지방선거는 다음에 있을 국회의원 선거는 물론 차기 대통령 선거와도 연관성을 가지게 될 것임으로 서로 유리한 교지를 차지하기 위한 경쟁이 전개될 것임을 짐작하고도 남는다. 앞으로 그 귀추가 주목된다.
- 3) 이미 법제화되어 있는 부분도 새로운 법개정으로 수정될 여지는 남아 있다. 1990년 상반기까지는 지방의회가 구성될 것으로 기대되고 있으나 중대한 정치현안들이 미결의 상태로 남아 있는지라 보다 중요한 안건의 우선적 처리가 지연될 경우 지방자치의 시행이 그만큼 지연될 수도 있는 것이 사실이다.

둘째로, 지방자치는 지방의회의 구성, 자치단체의 장의 선출 등 외형적인 것에 못지않게 실질적인 사무의 분권화에 달려 있다. 따라서 국가와 지방 사이에 있어서 권한과 책임의 재배분이 요청되고 있다. 중앙과 지방사이에서 사무를 배분함에 있어서는 행정의 책임을 명확히 규정함은 물론 업무의 성격에 따라서 능률과 능력을 고려하되 대담한 사고의 전환으로 주민의 편익을 우선시킴으로써 할 것이다. 전국적인 기획이나 조정은 물론 균형발전을 위해서 국가적인 사무도 중요시되어야 할 것이다. 다만 대담한 지방분권화가 전제되어야 하며 사무와 책임의 분산없이 지방자치의 실효를 기대할 수는 없다 하여도 과언은 아니다.

끝으로 재정면에서 지방재정의 강화가 절실한 과제이다. 뿐만 아니라 주민들의 적극적 참여없이 지방자치의 실효를 기대하기는 어려운 것이 사실이다. 그러나 지방재원의 확충이나 지방주민의 참여의 폭을 넓히는 문제는 당분간은 스스로 한계가 있을 것임도 짐작하고도 남는다. 재정의 문제는 조세제도의 개혁과 지방경제의 균형발전 등 보다 원대한 계획과 발전추세에 맡겨 보다 장기적 안목에서 접근해 나가는 길 밖에 도리가 없을 것이다. 주민 참여의 문제도 지방선거의 실시 등은 제도의 개선과 함께 실현될 수 있겠지만 보다 폭 넓은 참여는 지방문화의 육성, 홍보와 교육의 발전, 기타 제반시책의 진전에 따라서 점진적으로 추진해 나가는 길 밖에 다른 도리가 없을지도 모른다.

지방교육자치에 관해서도 거의 같은 과제들이 남아 있다. 첫째, 교육개정을 통한 제도의 틀이 안정적으로 확립되어야 한다. 지방의회의 구성이 교육자치의 선행조건이 되고 있으므로 지금의 과도적 체제의 청산을 위해서는 물론 보다 안정된 제도의 틀을 위해서 교육법개정을 둘러싼 논쟁은 일단 매듭지어져야 한다. 교원노조 문제 등을 둘러싼 당리당략의 우선도 지양되어야 할 것이다. 1988년의 개정법에서 부각된 불합리한 사항에 관해서도 합의를 볼 수만 있다면 조속히 시정되어야 할 것임은 물론이다. 부교육장제도같은 것이 그 대표적 사례이다.

교육자치에 있어서도 문교부, 시도교육위원회, 시도구교육위원회, 학교 등 사이에 있어서 사무의 재배분이 절실한 과제이다. 권한과 책임의 재배분 없이 교육자치의 실효성을 기대할 수는 없다. 이점에 관해서는 이미 연구 검토된 바도 있으나 이는“구술이 세말이라도 께야 보배”라는 말과 같이 구체적인 지방분권화방안을 시행에 옮기는 일이 남아 있다.

지방교육재정의 강화도 만만치 않다. 당분간은 지방교육재정교부금법에 대한 지방교육재정제도의 개선과 활용에 기대할 수 밖에 없겠으나 보다 긴 안목에서 재산세의 대폭적인 교육세 전화 등 보다 근본적인 대응책이 마련되어야 할 것이다. 그러면서도 지방교육재정에 있어서 국가의 역할은 결코 과소평가될 수는 없는 것이다.

-
- 1) 우리나라에서도 예로부터 지방자치의 전통이 있다. 예컨대 다음을 참조. 노강희,“조선조의 지방자치제도” 민족지성 제11호(1987년 1월호),p31~43 어떤 사람들은 신라의 화백제도까지 소급시키고 있다.

