민주화운동기념사업회
Korea Democracy Foundation

민주주의 연구보고서 2016

지역민주주의의 이론과 현황

한국민주주의연구소

민주화운동기념사업회
Korea Democracy Foundation

민주주의 연구보고서 2016

지역민주주의의 이론과 현황

한국민주주의연구소

연구책임자 박 근 영 (한국민주주의연구소)
이 영 제 (한국민주주의연구소)

이 연구보고서는 한국민주주의연구소 민주주의 연구 사업으로 진행되었으며
보고서의 내용은 연구진의 견해로서 민주화운동기념사업회의
공식적인 입장과는 일부 다를 수도 있음을 밝혀둡니다.

민주주의 연구보고서 2016

지역민주주의의 이론과 현황

한국민주주의연구소

제1부 지역민주주의 이론과 사례: 자치헌장을 중심으로

제1장 지역민주주의에 대한 이론적 검토

1. 지방분권에서 지역분권으로

- 지역분권은 주민참여와 지역정치 확대, 궁극적으로 지역민주주의 실현을 위해 필수불가결한 요소

- 진정한 지방자치는 자기 결정권의 확립이 수반된 주민자치의 실현

2. 지역민주주의 이론

- 지역민주주의에서 핵심은 권력의 분권화와 시민의 직접적인 참여

- 거버넌스를 통해 중앙정부의 일방적 지배로부터 다원적 행위자(자치단체)로의 이동

제2장 지방자치헌장과 지역민주주의 헌장

1. 유럽에서의 지방자치헌장

1) 유럽지방자치헌장(European Charter of Local Self-Government)

- 유럽평의회(CE)의 결정기관인 각료위원회가 1985년 채택, 회원국 전원 47개국의 서명을 통해 1988년 발표

- 당사자국이 지방자치단체의 정치적, 행정적, 재정적 독일을 보장하는 기본 규칙을 적용할 것을 약속

2) 유럽지역민주주의헌장(Draft European Charter of Regional Democracy)

- 유럽지방자치헌장안의 실패와 지역의 다양성을 고려하여 유연한 체계로 구성

- 유럽평희외 각료위원호의 승인을 얻지 못한 것은 유럽에서 지역의 다양성 등을 둘러싼 갈등을 드러내는 것임

2. 한국에서의 지방자치헌장

- 2001년 경실련, 참여연대, YMCA 등 시민단체, 관련 학회가 주도로 '지방자치 헌장' 발표
- 2013년 행정자치부에 의해 공식적으로 '지방자치헌장' 선언

제3장 지역민주주의 사례: 독일과 영국

1. 독일의 지역민주주의

- 성문화된 지방자치로 연방국가, 대륙형 지방자치라는 특성

2. 영국의 지역민주주의

- 성문화되지 않은 지방자치로, 주민자치의 성격이라는 고유한 특성

제4장 소결

- 기존의 지방자치와 지방분권의 패러다임의 전환과 중앙정부와 지방정부와의 관계 재설정, 그리고 지역 내에서의 절차적 민주성을 강화하려는 노력이 필요

제2부 지역민주주의의 이론과 사례: 공적영역과 주체의 형성

제1장 지역민주주의와 공적영역

1. 지역민주주의와 지방자치

- 지방자치의 궁극적인 목표는 수직적 분권 강화에 의한 수평적 관계
- 분권과 지역민주주의 역량 발전의 선순환을 통한 민주주의 심화

2. 공동체의 주체와 공적영역의 형성: 고대 그리스 사례

- 고대 그리스에서 시민은 공동체의 운영에 참여하는 사람
- 아테네에 민주주의는 개혁적 집정관과 시민들의 100년에 걸친 노력의 결과

제2장 공동체 문제해결의 주체로서 시민과 공적영역의 형성

1. 대의 민주주의와 구성원으로서 시민의 불완전성

- 대중 민주주의에서 주체로서 시민과 구성원으로서의 시민은 일상적으로 분리됨으로써 민주주의 기반 약화

2. 공동체 문제해결의 주체로서 시민과 시민정치

- 공동체 문제의 심화에 따라 해결 주체로서 '좋은 시민' 요청
- 참여하는 시민은 공동체 문제해결의 주체로서 시민을 의미
- 공동체 문제 해결하기 위한 적절한 권위의 형성이 필요
- 시민정치는 구성원으로서의 시민과 주체로서의 시민의 일치

3. 공적영역의 형성과 협치

- 공적영역 형성: 상향식, 하향식, 수평적 방법
- 공적 영역 창출의 방법뿐만 아니라 속도도 공적 영역의 성격에 영향
- 수평적 공적영역의 창출로서 '협치' 부상

제3장 한국 지역민주주의의 사례와 과제

1. 지역에서의 공적영역과 주체 형성: 서울시 마을 만들기와 협치 사례

   - 서울은 거대도시임에도 마을만들기와 협치에 가장 적극적

   - 마을 만들기와 협치의 궁극적인 목표는 시민 주체의 형성

   - 주체 형성과 협치기반 조성을 위해 행정혁신 및 행정선도 강조 특징

2. 한국 지역민주주의의 현실과 과제

   - 한국 지역민주주의에서 공적인 영역은 매우 협소하며 중앙정치의 소용돌이에 갇혀 있음

   - 지역민주주의 활성화를 위해 분권 등을 통한 공적 영역 확장 필요

제4장 소결

- 시민의 체험된 효능감이 지역민주주의의 발전의 원동력

목 차

제1부

지역민주주의 이론과 사례: 자치헌장을 중심으로

13 **제1장 지역민주주의에 대한 이론적 검토**

13 1. 지방분권에서 지역분권으로

15 2. 지역민주주의 이론

18 **제2장 유럽과 한국의 지방자치헌장**

18 1. 유럽에서의 지방자치헌장

21 2. 한국에서의 지방자치헌장

24 **제3장 지역민주주의 사례: 독일과 영국**

25 1. 독일의 지역민주주의

34 2. 영국의 지역민주주의

51 **제4장 소결**

52 **참고문헌**

제2부

지역민주주의 이론과 사례: 공적영역과 주체의 형성

55 **제1장 지역민주주의와 공적영역**

55 1. 지역민주주의와 지방자치

57 2. 공동체의 주체와 공적영역의 형성: 고대 그리스 사례

60 **제2장 공동체 문제해결의 주체로서 시민과 공적영역의 형성**

60 1. 대의 민주주의와 구성원으로서 시민의 불완전성

61 2. 공동체 문제해결의 주체로서 시민과 시민정치

63 3. 공적영역의 형성과 협치

67 **제3장 한국 지역민주주의의 사례와 과제**

67 1. 지역에서의 공적영역과 주체 형성: 서울시 마을 만들기와 협치 사례

70 2. 한국 지역민주주의의 현실과 과제

73 **제4장 소결**

74 **참고문헌**

표목차

22 〈표 1-1〉 지방자치헌장
70 〈표 2-1〉 국가위임사무와 고유사무 비율
71 〈표 2-2〉 국가예산 대비 지방예산 비율
72 〈표 2-3〉 국세 및 지방세 비중
72 〈표 2-4〉 제6회 동시지방선거에서 선거에 대한 관심도

그림목차

55 〈그림 2-1〉 지역민주주의와 지방자치의 개념 도식
62 〈그림 2-2〉 Global Trends in Governance, 1800-2014
65 〈그림 2-3〉 pre-government적 사회와 pro-governance적 사회의 특성 및 변화
68 〈그림 2-4〉 구로구 00지역에서 마을사업 이전과 이후의 관계망 변화도
68 〈그림 2-5〉 마을공동체 정책변화

제1부

지역민주주의 이론과 사례: 자치헌장을 중심으로

박 근 영
민주화운동기념사업회 한국민주주의연구소

제1부

지역민주주의 이론과 사례: 자치헌장을 중심으로

박 근 영
민주화운동기념사업회 한국민주주의연구소

제1장 지역민주주의에 대한 이론적 검토

1 ▮ 지방분권에서 지역분권으로

현대사회에 있어 기존의 대의 민주주의가 가지는 한계를 극복하고, 보다 직접적이고 참여적이며 열린 형태의, 숙의형과 참여형 민주주의론에 공간적 개념을 더한 지역민주주의에 대한 담론의 확산이 한국사회의 새로운 민주주의에 대한 패러다임으로 제시되고 있다. 주민참여와 지역정치의 확대라는 관점에서 현재의 지방자치는 소극적 권한의 대행이라고 볼 수 있다. 이에 따라 적극적이며 자율적인 권한의 분산과 이행이라는 관점의 지방분권이 필요하다. 사실상, 지역 내에서의 민주주의의 실현을 위해서 지방분권은 필수불가결한 요소이다.

그러나 먼저 지방분권이라는 용어에 대한 재정의, 새로운 인식의 전환이 우선적으로 필요하다. 지방분권에서 지방의 사전적 의미를 살펴보면 서울 이외의 지역, 중앙의 지도를 받는 아래 단위의 기구나 조직을 중앙을 상대하여 이르는 말이라고 정의하고 있다. 지역의 경우, 전체 사회를 어떤 특징으로 나눈 일정한 공간 영역을 의미한다. 사실상 지방분권의 경우 중앙과 지방이라는 수직적 관계에서의 권한의 분산정도로 이해될 수 있다. 지역분권의 경우 모든 지역을 일정한 공간 영역으로 나누어 수평적 관계에서의 권한의 분산을 의미한다. 따라서 기존의 지방자치와 지방분권이 가지는 한계를 극복하기 위해서는 자치와 분권, 그리고 이 두 가지가 발현되는 공간에 대한 인식의 전환이 매우 중요하다고 볼 수 있다.

지역분권은 「정부의 시대」로부터 「시민의 시대」로의 중개인이다. 지역분권에 있어서는 무엇보다 지역의 자립이 중시된다. 지방에서 지역이라는 의미의 전환은 종래의 국가와 지방의 상하 관계로의 탈피이라고

하는 관점의 강조라고도 볼 수 있다. 또한 전국적으로 획일적인 「지역 혹은 마을 만들기」가 아닌 지역의 개성을 살려 활력 있는 지역을 만들어 나가는 것을 목표로 한다. 그렇다고 한다면 이런 목표의 실현을 위한 지역분권개혁이 무엇을 만들어 낸 것인가라고 하는 것은 매우 중요한 문제라고 볼 수 있다.

중앙정부와 지역분권개혁의 가장 중심적인 지방자치체도는 각 지방자치단체들이 이전보다는 중앙정부로부터 자유롭게 독자적으로 행동할 수 있게 만들어 준 법적, 제도적 뒷받침이 되었다. 또한 그것에 기반을 두어 지속적인 법률적인 정비를 통해 자치단체권한의 강화라는 것 역시 종래의 위임적 성격을 점점 축소시키고, 각 지방자치단체의 자기의 책임에 의거한 권한의 행사를 확대시켜나가는 노력이라고 볼 수 있을 것이다. 마지막으로는 분권개혁 중에서 지방행정체제의 강화나 지방자치의 강화가 행정운영의 투명성, 시민참여, 의회의 활성화 등 현실적이고 구체적인 실천 방안으로 연계되어 가고 있다는 것이다.

무엇보다 분권개혁의 중요한 핵심은 지역자치단체의 자기결정과 자기책임을 강조하는 것이기 때문에, 결단하는 권한은 있어도 제대로 결단할 수 없으면 무용지물에 지나지 않는다. 그렇기 때문에 제대로 결단을 할 수 있도록 확실한 자치의 체제, 무엇보다도 지역자치단체의 경영 혹은 관리라는 영역과 의결기관으로서의 의회의 역할에 관한 고민이 필요하다. 그러한 의미에서 지역정치가 상당한 역할이 기대되어 질 수 밖에 없다.

지역분권을 분류해보면, 중앙정부에서 광역단체로의 분권을 제1의 분권, 시도단체로의 분권을 제2의 분권, 마지막으로 지역 내의 NPO단체나 자원봉사단체 등의 민간단체를 포함하는 시민의 주체성향상을 제3의 분권이라고 할 수 있다. 제1, 제2의 분권을 통해서 제3의 분권을 추구하는 것이 지역분권에 있어서 특히 중요한 목표가 된다. 제1, 제2의 분권은 이른바 수직적 분권이고, 제3의 분권은 이른바 수평적 분권이다. 우리나라의 경우 중앙에서 지역으로의 두 분권은 제도적인 개혁과 사회적인 합의를 통해서 상당부분 이루어져 왔다고 평가할 수 있다. 그러나 제3의 분권의 경우 이제 그 시도가 막 발을 떼었다고 평가할 수 있을 것이다.

제3의 분권은 지역자치와 비슷한 개념으로 지역제안, 주민참여, 종적인 관계의 수직화 등, 「위에서부터 아래로(top down)」에서, 「아래로부터 위로(bottom up)」로의 지역운영 시스템의 전환을 의미한다. 이렇게 진정한 의미의 주민자치를 확립하고, 이것을 바탕으로 주민들의 요구에 입각한 개성 있는 지역을 조성하고, 실현을 도모하기 위해서는 수직, 수평의 분권을 추진하는 것이 필요하다. 이러한 수평적 분권은 지방자치 실현의 전제조건일 수밖에 없다.

지방자치는 지역의 주민 스스로가 자신들의 지역을 생각하고, 자신들의 손으로 자신들을 지배해 가려고 하는 「주민자치」와 지방자치단체가 자주성이나 자립성을 가지고 자기의 판단과 책임 밑에 지역의 실정에 따른 행정을 실시해가는 「단체자치」라고 하는 두 가지의 자치를 의미한다. 그러나 현실적으로 지금까지는 주민이 단체에 의존을 강화하고, 주민자치보다도 단체자치 쪽에 좀 더 치우쳐 있었다.

민주주의의 실현 및 강화라고 하는 관점에서 지역정치의 가능성이나 개혁을 생각해본다면 진정한 의미의 지방자치는 우선적으로 자기결정권의 확립이 수반된 주민자치의 실현이라고 할 수 있을 것이다. 이는 지방분권에서 지역분권이라는 패러다임의 전환과 함께 우선적으로 논의되어야 하는 것이 재량권의 확대와 결정권의 확보라는 것을 의미한다.

2 ▮ 지역민주주의 이론

사실상 공공성을 독점하고 있던 중앙정부의 일부권한을 위임하여 지방정부로 하여금 지역의 정치사회에 주민들을 포함해서 전체적으로 권력구조를 재구성하는 것을 추구해왔던 지방자치는 궁극적으로 보다 개개인에게 자신들의 생명이나 자유를 피해를 받지 않고 공존하기 위한 조건의 책임과 선택에 부여에 관한 권리이다.

주체적인 책임의식을 가진 주민이 능동적으로 국가의 정치에 참여해 가는 것을 지향하는 것 뿐 만 아니라 보다 현실적이고 가까운 단위의 "지역"이라는 공간의 정치에 참여할 수 있도록, 자율적이고 직접적인 규범의식을 생활영역에서 실천하는 것을 의미한다. 이러한 지방자치의 기초 원리를 확고히 했음에도 불구하고 현재의 지방자치제도는 결국 중앙정부에 의해 지방정부도 통치 혹은 관리의 대상이 되고, 권력을 독점하는 중앙정부가 지역의 주민들이 자신들의 문제를 해결하는 데 있어, 결과적으로 주체적인 관여를 제한한다는 문제가 생겨났다.

지역민주주의에 있어 핵심은 권력의 분권화와 더불어 시민의 직접적인 참여를 강조하는 데 있다. 현대국가에 있어서의 권력의 재생산 메커니즘과, 거기에 있어서의 행정재량의 비대나 엘리트로의 편중은 지방자치제도가 가지는 한계를 확인하고 실질적인 민주주의의 확대라는 측면에서 저해요소임이 분명하다.

이러한 한계를 극복하기 위해 기존의 개념을 시민과 정부로 분해하고, 정부에 대해서는 그 권력을 지역의 자치단체로 분화시키는 데 있어 보다 구체적이고 실질적인 중앙정부와 지방정부의 분해를 강조한다. 이와 더불어 국가적 차원의 민주주의의 확보가 아니라 지방적 차원의 민주주의 확보라는 점에서 여러 형태의 자발적 시민참여와 지방자치단체들이 주도적으로 중앙정부 시스템으로부터 벗어나 정치적 활동을 펼쳐나갈 것을 전제로 하고 있다. 강대화된 중앙정부 권력을 분권화하고, 그 분권화된 장소에 있어서 시민자치를 확립해 간다라고 하는 것이, 진정한 의미의 지역민주주의를 의미한다고 볼 수 있다.

C. Pateman(1970)은 엘리트 민주주의에 대하여 각각의 개인이 제도운용에 직접 관여하고 학습을 거듭하면서 민주주의를 실질화해 가는 참여 민주주의론을 제창하면서 다음과 같이 말하고 있다. 참여민주

주의의 이론은 “개인과 그 제도는 서로 고립해서는 생각될 수 없다” 라고 하는 기본적인 주장이 중심에 있다. 국가 수준에서의 대의제도의 존재는 민주주의에 있어서 충분한 것이 아니다. 국가 수준에서의 모든 민중에 의한 최대한의 참여 위해서는 민주주의의 사회화, 또는 『사회적 훈련』이 다른 영역에 있어서도 행해져서 필요로 하는 개인적 태도나 심리적 자질의 발달을 가능하게 하지 않으면 안된다. 이러한 발달은 참여, 자체의 과정을 통해서 실현되는 것이다.

이러한 논의를 지역민주주의라는 관점에서 해석해보면 중앙정부에 의한 민주주의의 집행에 대하여 각각의 지방정부에게 권력이 분권화되어 영역별에서 지방정부가 직접적으로 관여하고 학습을 거듭하면서 진정한 의미의 자치(自治)를 내재화하는 민주주의로의 이행이 필요하다고 볼 수 있다. 물론 이 관여와 학습은 해당 지역에 거주하는 주민의 참여를 기본 전제로 한다. 이렇듯 참여민주주의는 다원적 국가론이나 자발적 결사론, 지역민주주의론과 이론적으로 비슷하다.

실제로 지역민주주의에 있어 핵심은 지방정부의 독립성 보장과 주민참여의 활성화이다. 전자에 있어서 규모와 자원의 한계로 인한 지방정부의 중앙정부에 대한 종속성은 지방분권을 비롯하여 지방자치에 있어 끊임없는 걸림돌로 지적되어 왔다. 한국에 있어서 지방정부는 중앙정부로부터 위임된 공공서비스의 제공에 그치고 있는 것이 현실이다. 그러나 최근에는 이를 극복하기 위한 시도가 이루어지고 있다. 경기도 성남시의 무상 공공 산후조리원 설치, 청년 배당 정책, 서울시 무상급식, 청년 수당 등과 관련된 논의와 시도는 사회적으로 큰 논란과 화제를 불러 일으켰다.

또한 지방자치단체나 지역에 있어서는 주민참여를 강조하고, 실천하려고 하는 의지나 노력들이 상당부분 진전되어지고 있다. 예를 들면 원자력 발전소 건설, 산업 폐기물 처리장등의 유해한 시설의 설치나 유지의 옳고 그름을 지역 주민이 직접적으로 묻는 움직임이라든지 지역의 공공기관 폐쇄에 대한 주민소환이라든지 다양한 형태로 지속적으로 이런 시도들이 국내에서도 늘어나고 있다.

중앙정부의 정책결정에 대한 지역 주민이나 지방자치단체의 저항은 민주적인 의사결정이 현대 사회의 구성원들의 상황인식이나 문제의식과 크게 괴리가 있다라고 하는 모순을 드러내는 것이며, 시대적 흐름에 따라 지역 주민이 보다 주체적으로 지역에서 자신들의 의사를 직접적으로 정책결정에 반영시키려는 의지와 노력을 외면하고 있다고 볼 수 있다.

또 제도적으로 말하면 지방자치단체의 대표나 의회의원의 선거, 조례의 제정이나 개폐·감사·의회해산·의원해직·단체장해직이라고 하는 직접 청구, 청원이나 진정 등이 지방자치법에 있어서 형식상의 법률적으로라도 이미 인정을 받고 있다는 것은 앞으로의 지역민주주의의 발전에 있어 중요한 기초가 된다.

지방정부의 독립성 확보와 시민참여는 시민의 권리행사가 자치단체의 자기결정에 실질적으로 반영되는 것을 담보하기 위해서는 반드시 전제되어야 한다. 확실히 국가적 수준에서의 행정이나 의회와 같은

대표제의 경우 그 운용에 있어서 항상 대표 하는 쪽과 당하는 쪽과의 차이가 생기기 마련이기 때문이다. 이는 중앙정부와 지방정부간의 차이를 확대하는 데에도 영향을 미친다.

지역민주주의를 현대민주주의 이론의 하나로서 여러 많은 이론가들의 분권, 참여, 연합(association)이라는 3가지의 이념이라는 지적상위가 집약되어진 것으로 말할 수 있을 것이다. 현대 민주주의가 내포하고 있는 근본적인 문제를 분권화를 매개로 한 시민사회의 활성화에 의해 탈피하고자 하는 분권론, 시민사회론과 다수의 많은 점에서 문제의식의 공유가 가능하다.

민주주의의 근대화 과정에 있어서 정치과정의 확대가 과제가 되면서, 역설적으로도 그것이 민주주의를 약화시키게 하는 원인이 되었다. 참여가 확대되면서 그 유효성을 잃어가고 있는 20세기의 민주주의와는 다르게 참여가 확대되고 다원화되면서도 그 유효성을 잃지 않는 21세기의 민주주의는 합리성이나 효율이 아니라 이성, 가치, 윤리를 중시하고 대화를 기본으로 하면서 생활 속에서 공유 가능 할 수 있는 분권적 시민사회에서 실현될 수 있다고 보는 것이다. 여기에서의 분권적은 시민사회의 전제조건이다.

시민사회에 의한 공공의 지배로의 첫 번째 단계는 중앙정부의 독점으로부터 지방정부로의 이전과 공유로, 즉 중앙정부의 일방적인 지배로부터 다원적 행위자(지방자치단체)로의 이동이라는 형태의 거버넌스로 바꾸는 것을 의미한다. 이 과정은 형식적인 논의나 표결형태가 아니라 숙의의 형태의 대화형으로, 중앙정부와 지방정부와의 관계 그 존재방식 자체가 변하지 않으면 안됨을 의미한다.

이러한 대화형 민주주의를 지지하기 위해서는「공적인 영역」을 담당하는 사회적 행위자로서의 연합들이 다양하고 폭넓게 존재해야한다. 이를 바탕으로 결정권이 국가정부를 정점으로 하는 피라미드형의 수직적 계층구조 중에서 시민으로부터 먼 존재에서부터 시민의 손에 닿을 수 있는 범위에 수평적으로 네트워크의 구축이 필수적이다. 결국 이것이 분권화의 목표로 있고, 이 분권화 자체가 시민사회와 지역민주주의의 실현이라는 기초가 되는 것이다.

제2장 유럽과 한국의 지방자치헌장

유럽의 경우 연합체로서 통합된 EU가 결성 및 유지되면서 회원국 각각을 하나의 지역으로 보는 패러다임을 통해 민주주의의 유지와 확산 그리고 발전에 그 목표를 두어 다양한 제도와 원칙, 헌장 등을 통해 명문화하여 공동체적 실행을 촉구해왔다.

특히 연방제를 선택하고 있는 국가가 많은 유럽에서는 지역의 독립성과 자주성을 확보하고 자치권을 강화해나가려는 노력이 1950년대부터 지속되어 왔다. 최근 들어 행정적 개념의 지방자치에서 한 단계 더 나아가 지역분권 원칙의 포괄적 적용과 명문화 그리고 지역민주주의의 확산을 위해 그 과정에서의 민주성을 강화하려는 노력들을 기울이고 있다.

이에 따라 본 연구에서는 유럽의 지방자치헌장의 분석을 통해 지역민주주의의 원칙이 어떻게 형성되고 발전되고 있는지 보고자 한다. 또한 비록 정치적, 사회적 환경이 다르지만 한국의 지방자치헌장의 현실을 살펴보고 앞으로의 방향에 대한 대안점을 모색해보고자 한다.

1 ▮ 유럽에서의 지방자치헌장

1) 유럽지방자치헌장(European Charter of Local Self-Government)[1]

유럽지방자치헌장은 유럽평의회(Council of Europe, CE)의 결정기관인 각료위원회가 1985년 10월 15일 채택하고 유럽평의회 회원국, 전원 47개국의 서명을 통해 1988년 9월 1일 발효되었다.

유럽지방자치헌장의 기원은 1953년에 열린 제1회 유럽자치구회의(Rat der Gemeinden Eupropas: RGE)는 “시읍면의 자유에 관한 헌장” 채택까지 거슬러 올라간다. 이 헌장은 지방자치단체의 권리와 자유를 국가의 집권 주의와 전체주의로부터 보호 목적을 가진 선언이다. 그러나 지방자치에 대한 보장으로서 이러한 지방자치단체들만의 선언으로는 불충분하다고 여겨져, 국가로부터 동등한 선언의 필요성이 제기 되었다. 1957년 유럽 평의회 안에 설치된 유럽지방자치협회(Conference of Local Authorities of Europe, CLAE)는 이러한 방식으로 유럽 각국의 정부에 지방자치를 구속할 수 있도록 그 목표를 설정

1 “European Charter of Local Self-Government, Details of Treaty No.122, https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/122

하였다. 그 결과, 1968년에 CLAE는 지방자치의 원칙에 관한 선언(a Declaration of Principles on Local Autonomy)제안을 실시하였고, 유럽평의회의 내각위원회에 대해서 그 채택을 요구했다.

유럽지방자치헌장은 당사국이 지방자치단체의 정치적, 행정적, 재정적 독립을 보장하는 기본 규칙을 적용하는 것을 약속한다. 지방 자치의 원칙은 국내 법령 및 실행 가능한 경우 헌법에서 인정되어야한다고 규정하고 있다. 지방 당국은 보편 선거로 선출되어야한다.

법적 내에서 작용하는 지방자치단체는 지역 주민의 이익을 위하여 각자의 책임 하에 공무를 규제하고 관리 할 수 있다. 결과적으로, 헌장은 공공의 책임이 시민과 가장 가까운 당국에 의해 바람직하게 수행되어야한다고 판단하고 있으며, 다만 직무 조정 또는 퇴출이 불가능할 때 또는 그 직속 수준에서 효율성이 떨어지는 경우에만 상위 수준에서의 수행을 고려한다.

이를 위해 지방자치단체의 경계 보호, 지방자치단체의 임무를 위한 적절한 행정 구조와 자원의 존재, 지방 차원에서의 책임이 수행되는 조건, 지방자치단체의 활동에 대한 행정 감독에 관한 원칙, 지방자치단체의 재정 자원 및 지방자치단체의 법적 보호 등이 헌장에서 제시되었다.

유럽지방자치헌장에 포함된 지방자치의 원칙은 지방자치단체의 모든 범주에 적용된다. 헌장에 동의한 각 당사국은 헌장 파트 1(Part 1)의 적어도 20개 항목의 이행에 관한 동의를 보장하여야 하며, 그중에서도 적어도 10개는 중요 핵심(hard core)으로 선정되어야 한다.

2) 유럽지역민주주의헌장(Draft European Charter of Regional Democracy)[2]

새로운 유럽지역민주주의헌장은 유럽지방자치헌장안의 실패와 지역의 다양성을 고려하여 매우 유연한 체계와 내용으로 구성되어 있다. 미래의 조약, 지역수준, 지방수준보다 더 다이내믹한 권한 및 책임 이라는 면에서 큰 변혁을 경험하는 경향이 있다는 사실에 충분히 대응할 수 있도록 유연해야 한다. 이 조약은 다양성에도 불구하고 구조적으로는 더 균질적이어야 한다"라는 고려에 따른 것이다.

신 헌장은 구 헌장과 비교하여 가장 특징적인 부분은 바로 명칭 변경이다. 신 헌장에서는 "지방자치"보다는 "지역민주주의"가 강조되고 있다. 그 내용과 원칙을 살펴보면 신 헌장에서의 제 1장 지역민주주의 기본요소가 나열되어 있다. 여기에서는 구 헌장 이후의 지역과 지방자치를 둘러싼 발전을 바탕으로 정해졌다. 즉 거버넌스의 원칙, 시민 여, 행정원칙, 유럽지방자치헌장에 규정된 지방자치의 존중에 관한

2 "'Draft European Charter of Regional Democracy' – Recommendation 240(2008) of the Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe," CM/Cong(2009)Rec240 final, 14 September 2009. 〈https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1501723&Site=CM〉

새로운 주장, 지방자치단체 간 상호협력의 원칙, 국가의 영역적 통합에 대한 동의와 존중의 원칙, 화합과 연대의 원칙, 직접 선거의 원칙 등이 요구되며, 헌장의 서명(동의)에 있어서 위의 조항을 유보해서는 안 된다고 강조하고 있다.

신 헌장 제 1장에서는 지역당국을 다음과 같이 정의하고 있다. "이 헌장의 목적에 의해 지역당국은 중앙정부와 지방자치단체 사이의 단체로 있다."(제7안 제1항). 앞에서 보았듯이 구 헌장에 있어 지방자치단체의 정의와 비교해보면 광범위한 의미의 정의이다. 이는 지역의 다양성에 대응하기 위해서라고 생각될 수 있다. 헌장의 각 항목 변경과 관계해서 지방자치에 대해서는 "민주적 거버넌스의 원칙"에 관한 "지역자치의 승인과 행사는 민주적 거버넌스의 요소의 하나로 있다"라고 정의하고 있다.

제7안 제3항에서는 민주적 거버넌스는 지방자치단체가, 민주적 원칙, 인권의 존중, 평화, 안정, 번영 및 연대를 기초로 한 지속 가능한 발전의 추구에 기초하고 있음을 의미한다고 규정하고 있다. 또 지역민주주의에 대해서는 전문에서 "책임과 책임수행의 방법과 수단에 관한 광범위한 자치와 충분한 자원을 가지고 민주적으로 선출된 자유롭게 조직된 결정기관을 갖춘 지방자치단체 수준의 존재"라고 정의하고 있다. 이러한 규정으로부터 신 헌장은 지역민주주의를 지방자치보다 넓게 취하고 있으며, 민주적 거버넌스에 공헌하는 지방자치단체를 상정하고 있다고 봐도 좋을 것이다.

신 헌장의 제 2장에서는 지방자치단체의 존재의 보장, 기능, 자원, 주요기관, 감독, 그 밖의 수준의 공적기관과의 협력에 대해서 가입국이 각각의 자치 수준에 대응해서 3가지의 선택지를 두고 선택할 수 있게 하였다. 이 헌장에 의해 추진된 지역민주주의는 연방제도, 분권화된 지방자치의 제도, 또는 지방자치단체의 협력조직 등, 다양한 조직형태의 실현을 취한다. 제 1장에서 규정된 여러 가지 원칙을 준수하기위해서 당사국은 다음의 6개 안의 각각의 a), b), c)의 항목 중 하나에 의해 구속받는 것을 약속한다고 제 22안 제1항에 의해 신 헌장은 지역화의 기능을 유형화해서 복수의 선택지를 제공하는 것에 의해 헌장의 서명(가입)에 대한 장벽을 낮추고 있다. 같은 의미로 제 3장의 지역조직의 형태에 대해서 많은 유보를 인정하기보다 유연한 가입방법에 근거하여 지역화를 실시하기 위한 약정을 상세히 규정하고 있다.

이와 같이 유럽평의회는 유럽 각국의 지역화를 추진하는 법적 수단으로서 다자 조약(유럽지방자치헌장, 유럽지역민주주의헌장)의 실현을 목표로 하고 있다. 비록 과거의 유럽지방자치헌장이 현실 속에서 커다란 개혁의 방향을 이끌어 내지 못하고 좌절되어 새로운 헌장을 책정됐지만 결정권을 가진 유럽평의회 각료위원회의 승인을 얻지는 못했다. 이점에서 유럽에서의 지역의 다양성과 지역을 둘러싼 이해관계, 판단하는 방식의 복잡함은 충분히 상상될 수 있다.

2 ▮ 한국에서의 지방자치헌장[3]

1998년에 제정된 유럽지방자치헌장과 유사한 헌장의 제정 움직임은 2000년대에 들어서 한국에서도 시도되었다. 그 시작을 거슬러 올라가보면, 2001년 3월 22일 경실련, 참여연대, YMCA, 환경운동연합을 비롯한 시민사회단체와 행정학회, 지방자치학회 소속의 일부 학자들이 모여 청주시에서 발표한 '지방자치헌장'으로 그 기원을 둘 수 있다.

이 헌장은 지방자치는 "주민의 생활문제를 주민들의 민주적인 참여를 통하여 지방정부가 자기 책임 아래에 해결하도록 함으로써 주민이 자유롭고 평화로운 삶을 영위하도록 하기 위한 민주적 정치원리"라고 정의하고 있다. 또한 국가의 역할에 대해서는 "국방, 외교와 같은 전국적인 문제에 전념"이라고 명시하여 그 범위의 축소를 요구하고 있으며, 국가와 지방자치단체의 역할 분담을 통해 업무수행의 효율성을 높이고 상호협조관계를 구축할 것을 제안하고 있다. 또한 주민의 역할에 대해서도 밝히고 있는데 주민은 "단순한 행정의 수혜자로 그치는 것이 아니라 지역공동체의 업무수행과정에 참여하여 주권자로서 역할과 책임"을 가져야 한다고 강조하고 있다.

무엇보다 이 헌장에서는 시민사회가 지방자치헌장의 제정에 있어 주도적 역할을 하였음을 명시하고 있다. 이러한 헌장을 통해 "지방이 생활의 중심이 되게 하고자 하는" 시민사회의 관심과 의지로서, 지방자치를 활성화하기 위한 대안으로 제정되었음을 밝히고 있다.

그러나 위의 헌장은 비공식적인 형태로 시민사회가 주축이 되어 지방자치단체로 제안된 헌장이다. 사실상 전국단위의 지방자치단체 협의회를 비롯하여 실질적으로 헌장의 실행을 담당할 주체가 적극적으로 참여되지 못하였으며, 그 헌장 내용의 이행에 있어 별다른 구속력을 가지지 못하였다는 한계를 가지고 있다.

그 후 공식적으로는 행정자치부에 의해 선언된 2013년 지방자치헌장이 있다. 2013년 학계, 시민단체, 지방4대 협의체 대표 등으로 구성된 '자치헌장 구성위원회'를 통해 지방자치의 기본이념과 주요 가치 등이 담긴 지방자치헌장이 2014년 10월 29일 제2회 지방자치의 날 기념식에서 처음 발표되었고, 매년 지방자치의 날에 헌장을 낭독하고 있다.

지방자치헌장의 구체적인 내용을 살펴보면 지방자치를 주민 스스로 지역의 문제를 해결하는 민주주의의 기초라고 정의하고 있으며, 해당 헌장을 지방자치를 구현하기 위한 실천적 선언의 성격으로 규정하고 있다.

헌장의 내용 중에서 눈에 띄는 점은 지방자치단체간의 협력을 강조하고 있으며, 국가의 역할을 지방분권 구현을 위한 권한과 재원의 합리적 배분과 지방자치단체의 창의성과 다양성이 발휘 될 수 있도록

3 지방자치헌장 https://ccej.or.kr/index.php?document_srl=113472

지원하도록 정의하고 있다. 또한 유럽자치헌장과 다른 점으로는 지방자치에 있어 주민의 역할을 강조한 점이다. 지방자치의 주체로서 자치에 대한 의지를 고취시키고, 적극적인 참여를 권장하고 있다.

♣ 지 방 자 치 헌 장 ♣

지방자치는 주민 스스로 지역의 문제를 해결하는 민주주의의 기초이다. 국가와 지방자치단체는 지방자치의 정착과 발전을 위하여 노력하여야 한다. 이에 우리는 자율과 책임이 조화를 이루고 주민이 행복한 성숙한 지방자치를 구현하기 위하여 다음과 같이 실천할 것을 선언한다.

1. 주민은 지방자치의 주체로서 건전한 자치의식을 함양하고, 지역에 관한 정책의 결정과 지역발전에 적극적으로 참여한다.
2. 지방자치단체는 주민참여를 보장하기 위하여 정보공개를 확대하고, 자치역량 제고와 재정 건전성 확보를 통해 지역의 경쟁력을 높인다.
3. 지방자치단체의 장과 지방의회는 상호 신뢰와 존중을 바탕으로 주민에 대한 책임을 다한다.
4. 지방자치단체는 서로 협력하여 더 큰 공동체의 이익을 추구한다.
5. 국가는 실질적 지방분권 구현을 위하여 권한과 재원을 합리적으로 배분하고, 지방자치단체의 창의성과 다양성이 발휘될 수 있도록 지원한다.
6. 국가와 지방자치단체는 국정운영의 동반자로서 상호 협력을 강화하여 지역발전과 국가경쟁력 향상에 기여한다.

2013년 10월 29일

〈표 1-1〉 지방자치헌장

그러나 이 헌장도 마찬가지로 지방자치단체들에게 계획 지도나 실행 안으로서 별다른 구속력을 가지지 못하였다. 지방자치단체가 자치헌장에 의거하여 이를 준수하기 위한 구체적인 실행안을 지침, 규정, 혹은 조례 등으로 성문화하여 제정하는 단계에 까지 이르지 못하였다.

지지부진한 지방자치의 발전 속에서 2016년 12월 6일 서울시에서는 국내에서는 처음으로 시민의 기본권과 지방자치단체로서의 자치권을 명시한 일종의 '서울시 헌법'인 '서울특별시 자치헌장 조례안'을 제정하다고 밝혔다. 이는 한국의 지방자치가 지역민주주의로 이행하는 데 있어 중요한 주춧돌이 될 것으로 여겨진다.

이 조례안의 핵심은 시민의 다양한 기본권과 시정에 참여할 수 있는 권리를 명시하고, 중앙정부와의 관계와 조직·재정상의 자치권을 규정하는 것을 골자로 한다. 또한 앞으로 모든 시정에서 자치입법권·자치조직권·자치재정권을 행사할 때에는 이 조례에 부합해야 한다고 정했다.

시민은 시정에 관한 의견을 제안할 수 있다며 시정 참여권을 명시했다. '표현의 자유'·'차별 금지'·'사회복지 기본권'·'주거권'·'일자리 기본권' 등 기본권도 제시했다. 특히 정보화 시대에 부합하는 정보문화를 향유한다는 '정보기본권 및 정보격차해소', 최소한의 인간다운 삶을 보장하는 임금을 받아야 한다는 '근로기본권', 안전한 제품을 선택하고 소비하는 권리인 '소비자기본권' 등을 담았다. 이는 유럽지방자치헌장을 비롯하여 인권헌장 등 유럽의 다양한 헌장과 그에 따른 각 국의 법률이 그러하듯이, 다양한 분야에서의 기본 적인 원칙을 명문화하고 구속력을 가지도록 하였다는 것이 매우 큰 의의가 있다.

특히 이 조례안에서 주목할 만 한 점은 자치사무와 자치권을 규정하는 내용을 포함하고 있어 지방정부와 중앙정부와의 관계를 명확히 규정하고 있다는 것이다. 사실상 지방정부와 중앙정부 간의 종속적인 관계는 유럽의 오래된 지방자치 역사 속에서도 꾸준히 제기되고 있으며, 중앙정부의 개입과 자금의존은 지방자치를 비롯하여 지역민주주의의 발전을 저해하는 가장 큰 요소로 지적되는 점이다. 특히 유럽의 대다수 국가가 행정구조로서 주정부와 지방자치단체 형태를 채택하고 지방자치를 도입하기 위한 여러 개혁과 조치, 조약 체결 등에도 불구하고 중앙집권적 권력구조로부터 크게 벗어나지 못했다.

서울시는 시와 중앙정부의 관계는 헌법에 입각해 국회가 제정하는 법률에 따른다고 하면서도, 지방자치단체의 권한을 제한하거나 시의 자율성·창의성·지역적 특수성을 침해하면 안 된다고 규정하였다. 특히 자치입법권과 관련해서는 '법령에 위반되지 않는 범위'에서 자치법규를 정할 수 있다고 정해, '주민의 권리 제한·의무 부과 및 벌칙 제정은 법률의 위임이 있어야 한다'는 지방자치법 제22조 조항보다 한 걸음 더 나아갔다고 볼 수 있다.

제3장 지역민주주의 사례: 독일과 영국

독일의 경우 유럽을 대표하는 연방제 국가로서 지방자치에 대한 규범정립이 헌법을 통해 명문화되어 있다. 연방보다 주를 중심으로 한 정치체제, 즉 지방정부가 중앙정부 보다 먼저 형성되었다. 그 결과 독일에서의 지방자치 수준은 상당히 원칙적이고 포괄적이며 발전되어 자율적인 역할과 책임을 강조하는 것을 그 특징으로 하고 있다.

영국의 경우 헌법으로 지방자치를 보장하는 독일과는 다르게 일번 법률과 구별되는 헌법이 존재하지 않는다. 19세기 말부터 근대적 의미의 지방정부가 만들어져서 시대적 변화에 따라 행정체제의 개편과 제도의 개혁 등을 통해 지방자치를 발전시켜 왔다는 특징이 있다. 그러나 영국 지방자치의 경우 영국 의회가 제정하는 법률에 따라 위임된 업무만을 처리하는 형태가 긴 시간 지속됨에 따라 독일에 비해 그 역할이 제한적이다.

영국과 독일 역시 지방자치가 가지는 한계를 극복하기 위해 제도의 변화와 개혁을 실시해 왔지만, 그러나 근래에 들어 세계 금융 위기와 경제 발전의 침체로 재정적 자원의 측면에서의 중앙정부로의 의존적 관계는 크게 변하지 않고 있다. 또한, 도시화와 고령화로 인한 지방별 차이와 지방의 규모와 역할의 축소는 피할 수 없는 현실이 되었다. 그럼에도 불구하고 지역에서의 주민 참여과 민주적 절차의 강조를 통해 지역재생과 민주주의의 확산을 보장하고자 하는 각 국의 노력을 계속되고 있다.

앞서 유럽의 지방자치헌장 분석을 통해 유럽에 있어서 지방자치와 지역민주주의의 의미에 대해 살펴보았다. 이번 장에서는 유럽을 대표하는 독일과 영국의 실제 사례를 통해 유럽 회원국들이 참여해 만들고 비준한 자치헌장이 각 국에서는 실제로는 어떻게 실천되고, 보장되는 지를 살펴보고자 한다.

1 ▮ 독일의 지역민주주의

1) 지방자치의 원리와 개념

♣ 제 2조 지방자치를 위한 헌법 및 법적 토대
(Constitutional and legal foundation for local self-government)

지방자치정부의 원리는 그에 대한 헌법상의 실질적인 언급이 있어야 하고 국내법으로 규정되어야 한다.

♣ 제 3조 지방자치의 개념(Concept of local self-government)

1) 지방자치정부는 법률의 제한 내에서 지역 자체의 의무와 주민의 이해에 관한 공공사무의 기본적인 부분을 규제·경영할 수 있는 지방자치단체의 권리·능력을 의미한다.
2) 이러한 권리는 주민의 직접·평등·보통 선거권에 기초한 비밀 선거를 통해 자유로이 선출된 대의원으로 구성된 위원회 또는 의회에 의해 집행되며, 그 위원회 또는 의회는 위원회 또는 의회가 책임을 지는 행정기관을 보유할 수 있다. 이 조항은 시민집회에 의지하거나 법적으로 규정된 레퍼렌덤 및 그 외에 법적으로 보호되는 국민의 직접적인 정치 참여 형태에 어떠한 영향도 끼치지 않는다.

독일에 있어서 지방자치를 위한 헌법 및 법적토대에 관한 기본원칙은 헌법상으로 실현가능하며, 국내법률 속에서 승인되어야 한다. 또한 지방자치정부의 개념은 지방당국이 법률의 한계 내에서 자신의 책임과 지역 주민의 이익을 위한 공적 업무의 상당 부분을 규제하고 관리 할 권리와 능력을 의미한다.

이 권리는 영국과 마찬가지로 직접적이고 평등한 보편적 선거에 기초하여 비밀 투표로 자유로이 선출된 주(州)의회 및 지방의회에 의해서 행사되어져야 하고, 주(州)의회나 지방의회는 이 권리를 수행할 집행기관을 소유 할 수 있다. 이 조항은 법령에 의해 허용되는 경우 시민의회, 국민 투표 또는 기타 직접적인 시민참여의 회부 등에 대해 어떠한 영향도 미치지 않는다.

영국과는 달리 독일의 경우 성문화된 법으로 지방자치제도가 구체적으로 보장받고 있다. 유럽자치헌장 제2조는 서명국이 국내법에서 지방자치원칙을 인정하도록 요구하고 있다. 독일의 법률 시스템은 이 원칙을 인정하고 있으며, 연방기본법(Federal Basic Law)과 토지헌법(The Land constitutions)은 지방당국의 행정 및 법적 지위에 대한 헌법적 보장을 포함하고 있다. 위에서 본 바와 같이 기본법 28조 제2항은 지방자치단체가 법령이 정하는 한도 내에서 자국의 책임 하에 모든 지방의 업무를 규제 할 권리를 규정하고 있다. 지방정부의 자치권은 역시 법의 한계 내에서 지자체협회에 보장된다. 지방자치단체가 세수입을 관할할 수 있는 권리를 포함한 재정적 자치권 또한 기본법에 의해 보호된다.

현저하게 지방자치단체에 관한 원칙의 헌법적 인식은 자율적인 방식으로 지방자치당국을 관리하고 규제할 권리를 언급하고 있는 다수의 토지헌법의 세부항목과 유사하다. 지방자치단체의 권한은 유럽자치헌장 제3조에 따라 연방(연방헌법 제28조 제2항) 및 주 법령에 의해 제공된 법적 틀 내에서 행사 될 수 있다. 지방자치단체의 헌법적 지위와 기본권은 연방 헌법과 주 헌법에 의해 동등하게 인정된다.

2) 지방자치의 범위

♣ 제 4조 지방자치의 범위(Scope of local self-government)

1) 지방당국의 기본 권한과 책임은 헌법이나 법령에 의해 규정되어야한다. 그러나 이 조항은 법에 따라 특정 목적을 위해 지방자치단체에 권한과 책임을 부여하는 것을 막아서는 안된다.
2) 지방자치단체는 법률의 범위 내에서 그들의 권한이 제외되거나, 다른 기관에 의해 맡겨지지 않은, 지방자치단체의 계획에 대해 발의를 행사할 수 있는 완전한 재량권을 갖는다.
3) 일반적으로 시민에게 가장 가까운 지방자치단체는 공공의 책임을 우선적으로 행사해야한다. 다른 지방자치단체에 대한 책임 할당은 경제적이고 업무의 범위와 본질 및 효율성에 따라 가중되어야만 한다.
4) 지방당국에 주어진 권한은 일반적으로 완전하고 배타적이다. 법에 규정된 경우를 제외하고는 다른, 중앙 또는 지방자치단체의 권위에 의해 훼손되거나 제한 될 수 없다.
5) 권한이 중앙 또는 다른 지방자치단체에 의해 위임된 경우, 지방자치단체는 가능하면 지역 상태에 따라 그들의 권리 행사를 발휘할 수 있는 재량권이 보장되어야만 한다.
6) 지방 당국은 가능한 한 직접적으로 관련된 모든 사안에 대한 계획 및 의사결정과정에서 적절한 시간과 적절한 방법으로 자문을 받아야한다.

지방자치단체는 주요 규칙으로서 각자의 영역에서 책임을 지닌다. 일부 임무와 기능이 각기 다른 지방자치단체 수준으로 나누어지지만, 유럽자치헌장의 완전하고 독점적인 지방자치단체 권한에 대한 요구는 행정 기관과의 협력을 배제한 엄격한 규칙이기보다는 지방자치단체에 대한 재량권을 요구하는 수준의 원칙이다. 독일의 기본법 제28조 제1항과 2항에 명시되어 있는 일반능력원칙(전권한성)(Allzuständigkeit)은 유럽자치헌장의 관련 조항을 완전히 준수하고 있다. 또한 자치행정의 성격으로서 중요한 요소인 자기책임성(Eigenverantwortlichkeit)의 원칙 역시 보장하고 있다. 이러한 원칙의 보급은 지방자치단체가 자발적으로 지역 주민의 복지를 위해 더 많은 임무를 수행 할 수 있는 의지와 자유를 강화하고 촉진시킨다.

3) 경계보호

♣ 제 5조 지방자치단체의 경계보호(Protection of local authority boundaries)

지방자치단체의 경계(국경)가 바뀌는 것은 관련 지역공동체의 사전 협의 없이는 가능하지 않으며, 법령에 의해 허용되는 국민 투표를 통해 가능하다.

유럽자치헌장은 해당 지역공동체와의 사전 협의 없이 지방정부의 경계를 변경하지 않을 것을 요구하고 있다. 물론 법령에 의해 허용되는 국민 투표를 통해 가능할 수도 있다.

독일의 경우 다양한 주(German Länder)의 행정법에서는 지방자치단체 경계의 변경을 가능하게 한다. 모든 절차는 법률에 의해 규제되며, 의무적으로 지방자치단체가 의사결정과정에 참여해야한다. Brandenburg, Saxony, Saxony-Anhalt 및 Thuringia와 같이 일부 주에서 지방자치단체의 지위를 변경하려면 최종 결정에 앞서 지역사회의 자문단 투표가 필요하다. 지방자치단체의 이러한 권리는 물론 지방헌법재판소에 의해 보호된다. 이를 통해 지방자치단체는 절차에 대한 이의를 제기할 수 있다.

구 독일의 지방자치단체 수는 1994년에 8,513개 이었고, 동독의 경우 6,295개로 구성되었다. 통일 독일은 1990년대 초반, 거의 15,000 개의 개별 지방자치단체로 구성되었다. 90년대 통일 독일이후 서독 지역과 동독 지역에서는 지방정부체제의 통합을 향한 진전을 위해 일시적인 개혁이 이루어졌다. 사실상 서독 지역은 먼저 파트너십을 구축하며 행정구역 개편을 진행하였고, 동독 지역은 조금 늦게 이루어졌다. 그렇지만 1999년 이후로, 지방간 합병은 여러 주에서 다양한 형태로 발생했다.

4) 행정구조

♣ 제 6조 지방자치단체의 임무를 위한 적절한 행정 구조와 자원
(Appropriate administrative structures and resources for the tasks of local authorities)

1) 상위 법률 조항을 침해하지 않으면서 지방자치단체는 지역의 요구에 반응하고 효과적인 관리를 보장하기 위해 자체적으로 행정 구조를 결정할 수 있어야한다.
2) 지방공무원의 근무 조건은 공로와 능력에 근거하여 양질의 직원을 채용 할 수 있도록 하여야한다. 이를 위해 적절한 훈련 기회, 보수 및 경력 에 관한 전망을 제공해야한다.

독일의 경우 내부 행정 구조를 결정할 권리는 지방자치단체가 그들의 필요에 따라 구조를 조정하고 효과적인 관리를 할 수 있도록 보장되어 있다. 또한 이러한 형태의 자치는 모든 지방정부의 민주적 운영을 보장하기 위해 법에 의해서만 제한 될 수 있다.

지방당국의 내부 구조에 대한 기본 조건과 기본 틀은 각 주 정부의 지방 정부 법률에 의해 규제된다. 이 법은 모든 민주 사회에서 보편적인 요건을 기반으로 설정된다. 기본 조직 및 직원 임명에 관한 내용은 법률로 규제되기 때문에 지방자치단체들은 지역 내 어떤 종류의 기관을 설립할지 또는 어떤 유형의 임원을 임명 할지를 결정할 수 없다. 그럼에도 불구하고 이러한 틀 내에서 개별 지방당국은 자유롭게 자체행정구조(Organisationshoheit)를 형성 할 수 있다. 이 영역에서 그들은 기관의 구조, 업무 분장 및 내부 의사소통 및 협력을 결정할 수 있다.
따라서 주 마다 부분적으로 세부적인 내용이 다를 수는 있지만 기본적인 행정구조의 핵심은 비슷하다.

5) 책임수행과 정부감독

♣ 제 7조 지역 차원에서 책임이 행사되는 조건
(Conditions under which responsibilities at local level are exercised)

1) 지역의 선출된 대표자들의 사무실은 그들의 활동을 위해 무료로 제공해야한다.
2) 공무 집행으로 인해 초래된 지출비용에 대한 적절한 보상 뿐 만 아니라, 그로 인한 수입의 상실이나 업무집행에 대한 보수가 지급되어야 하며, 부수적으로 사회복지제도의 혜택이 제공되어야 한다.
3) 지역의 선출된 공무원이 담당하기에는 부적합하다고 여겨지는 기능과 역할은 법령이나 기본적인 법적 원리에 의해서만 결정될 수 있다.

♣ 제 8조 지방자치단체의 활동에 대한 행정감독
(Administrative supervision of local authorities' activities)

1) 지방자치단체의 활동에 대한 행정감독은 절차에 따라, 헌법이나 법령에 의해 규정된 경우에만 행사 될 수 있다.
2) 지방자치단체의 활동에 대한 행정 감독은 일반적으로 법률 및 헌법 원칙의 준수를 보장하는 데에만 목표를 두어야 한다. 그러나 지방당국에 위임되어 실행된 업무와 관련하여 상위 당국의 편의를 고려하여 행정적인 감독 혹은 관리는 행사될 수 있다
3) 지방자치단체에 대한 행정 감독은 통제 당국의 개입이 보호하고자하는 이익의 중요성에 비례하여 유지되도록 하는 방법으로 행사되어야한다.

독일에서 지방자치단체들은 지방업무를 수행하기 위해 자유롭게 그 방법을 선택하고, 다양하고 다른 종류의 책임과 의무를 가지고 있다. 지방정부의 자발적인 임무(freiwillige Aufgaben)의 경우, 지방자치단체가 가장 넓은 형태의 재량권을 가지는 반면에, 지방자치단체의 주요 필수임무인 지역의 공공업무에 있어서는 특히 지방정부의 주요한 법에 의해 기능이 정해진(Pflichtaufgaben)의 경우, 지방자치단체가 이를 수행할지 여부와 방법을 결정한다. 지방정부는 중앙정부로부터 지방정부에 위임된 임무(Stomat

zugewiesene Aufgaben)를 수행 할 때 가장 그 재량권의 폭이 좁다. 왜냐하면 이 모든 경우에 중앙정부를 대신하여 명령과 통제 하에 권력을 행사하기 때문이다 .

지방자치단체의 이러한 유형의 업무와 기능은 유럽평의회(Council of Europe) 회원국들 사이에서는 보편적이고 전형적이다. 사실상 중앙정부에 의한 적절한 재정보상이 제공되어 옛날의 강력한 통제 아래에서 중앙정부로부터 지방정부로 위임된 임무와 기능의 실행은 유럽자치헌장과 양립할 수 없다. 유럽자치헌장에 따르면 지방자치단체의 중앙정부의 행정감독은 헌법 또는 법 규정에 기초해야하며, 설사 감독을 한다고 하더라도, 보통은 법 준수 여부를 확인하는 데에만 목표를 둘 수 있다. 또한 중앙정부의 통제는 지역 자치권에 대한 개입의 범위와 그것이 발휘되는 공익과 비례 관계를 유지하는 방식으로 행사되어야 한다는 원칙이 독일 내에서는 존중되고 있다고 볼 수 있다.

6) 재정자원

♣ 제 9조 지방자치단체의 재정적 자원 (Financial resources of local authorities)

1) 지방자치단체는 국가 경제정책 내에서 자국의 적절한 재원을 확보할 권한을 가지며, 그 권한은 권한의 범위 내에서 자유롭게 사용 될 수 있다.
2) 지방자치단체의 재정자원은 헌법과 법률이 규정한 책임에 비례하여야한다.
3) 지방자치단체의 재정자원 중 최소한 일부는 법령의 한도 내에서 지방세와 지방세에서 부과되며, 법령의 범위 내에서 지방 정부는 그 비율을 결정할 권한을 갖는다.
4) 지방자치단체가 이용할 수 있는 재원의 금융 시스템은 업무수행 비용의 실질적인 증가에 따라 함께 가능한 유지할 수 있도록 충분히 다양하고 부유해야한다.
5) 재정적으로 약한 지방자치단체의 보호는 잠재적인 재정원천(자금원)과 지원해야 할 재정부담의 불평등한 분배의 효과를 교정하기 위해 고안된 재정평등화절차 또는 동등한 조치의 제도를 요구한다. 그러한 절차나 조치는 지방자치단체가 자신의 책임 범위 내에서 집행 할 수 있는 재량권을 약화시키지 않아야한다.
6) 지방자치단체는 적절한 방식으로 재분배된 자원을 할당받는 방식으로 자문을 받아야한다.
7) 가능한 한 지방자치단체에 대한 교부금은 특정 프로젝트의 자금 조달을 위해 지정되어서는 안 된다. 교부금의 지급은 자국의 관할권 내에서 정책 당국이 자유재량을 행사할 수 있는 기본적 자유를 침해해서는 안 된다.
8) 자본투자에 대한 차입을 목적으로 지방자치단체는 법의 범위 내에서 국가 자본 시장에 접근 할 수 있어야한다.

세계 경제 및 금융 위기의 오랜 효과로, 현재 거의 모든 EU 회원국에서 금융이 지방정부 시스템의 가장 중요한 부분이라고 판단하고 있고, 이것은 독일에서도 마찬가지이다. 사실상 독일의 지방재정시스템은 독일 내에서도 비판 여론이 대두되고 있다. 그러한 비판과 관련하여 내용을 살펴보면 기존 시스템은

지방자치단체의 재정적 안정을 저해하거나, 현재 독일 지방정부의 재정추세가 지속 가능하지 않다고 주장하고 있다.

특히 현재 독일은 다수의 지방자치단체의 부채 문제가 심각하게 대두되었다. 전체 지방정부부문의 적자는 다른 정부수준보다 낮지만, 부채 축적 추세를 막는 것이 중요해졌다. 세계 경제 및 금융 위기가 자연스럽게 이 과정에 기여하여 지방세수 기반을 좁힐 뿐만 아니라, 지방당국의 자본자원 자체도 줄어들게 되었기 때문이다. 경제 불황의 사회적 비용은 실업과 사회 복지 비용 증가로 인해 지방예산에 부담이 가중되면서 지방정부의 재정적 부담도 증가했다. 이러한 문제는 상당한 지역 불균형으로 인해 지방당국에 여러 가지 영향을 미쳤고, 점점 더 많은 수의 지방자치단체가 심각한 재정 상황에 처해있다.

이에 따라 독일 의회는 연방 당국의 두 가지 목적, 즉 첫째로 헌법 제28조 제2항을 적용하여, 특히 지방자치단체가 정할 수 있는 지방세의 비율을 개선하고, 강력한 지방세제를 복구할 것을 권고하였다. 둘째, 연방 및 주 법령의 시행과 관련된 의무지출을 위한 재원의 이전을 위한 조치를 개정하기 위해 지방세 개혁을 추진하도록 권고했다. 또한, 의회는 지방재정을 강화하기 위해 연방 정부로부터 재정 지원을 연장하도록 장려했다. 연방 차원에서 연방법의 시행 가능성을 검토 할뿐만 아니라 지방 차원에서 연방법을 시행함으로써 발생하는 실제 비용을 평가하는 메커니즘을 검토하는 것이 제안되었다. 추가 지역 또는 지역 서비스에 대해서만 책임을 지는 지방자치단체와 주정부와 더불어 독일 당국은 국가적 차원의 조화를 요구하는 복지 서비스에 연방 재정 지원의 가능성을 고려하도록 요청받고 있는 상태이다.

지방세의 개혁과 관련하여 독일 당국은 2006년과 2009년에 두 가지 연방-주(federal－Land) 관계 개혁을 통해 지방정부의 재정 능력을 강화하는 또 다른 방법을 선택했다. 이러한 변화는 엄격한 의미에서 지방의회가 스스로 결정할 수 있는 비율, 즉 새로운 지방세를 설정하지는 못했지만, 오히려 이러한 조치의 논의는 연방정부 나 주 정부 차원에서 부과된 세제수입에서 지방당국의 지분을 안정화하거나 인상시켰다. 그러나 사실상 사업 및 토지세의 경우, 지방자치단체는 연방법에 의해 정해진 한도 내에서 세율 (Hebesatzrecht)을 정하는 권한을 가지고 있다.

또한 지방정부 재정에서 지방자치단체들의 연합체의 직접적인 역할은 강화되지 않았다. 오히려 반대로 약화되었다고 볼 수 있다. 독일에서 지방자치단체 연합은 2006년 헌법 개정 이후 의무 권한을 지방자치단체에 직접 양도하거나 자금을 댈 수 있는 권한을 더 이상 부여받지 못했다.

2010년에 연방 정부는 지자체 재정위원회(Government Commission)를 구성하여 지방 정부 재정 구조 조정 제안서를 작성했다. 집행위원회는 연방 및 주 정부 대표와 전국 지방 자치 단체 대표로 구성되었다. 위원회 활동의 핵심 영역은 지방 당국의 임무와 권한의 합리화, 관련 표준의 재검토, 입법 절차에 대한 지방 정부의 이해관계의 역할 및 위치 검토, 지방예산안에서 영업세의 교체 등에 관한 부분을 중점적으로 논의했다.

영업세 폐지 제안은 연방 정부에 의해 시작되었다. 이 아이디어의 주요 주장은 경제 회복을 촉진하기 위해 경제에 인센티브를 제공해야한다는 것이다. 또한, 영업세 수입은 경기 침체기에 지방 당국의 재정적 균형을 위태롭게 할 수 있는 단기 경제 동향에 너무 민감하다고 주장했다. 그러나 연방 대표자들과 달리 지방자치단체와 지역 정치가들은 모두 연방정부 계획에 따라 영업세를 폐지 할 것을 거부했다. 그들은 다른 제안된 세금은 영업세보다 시당국에 더 적은 수입을 가져오고, 오히려 경제 부문에 있어서 지역 시민으로 부담이 옮겨 갈 것이라고 주장했다. 영업세는 지역투자를 장려하기 위한 지방정부의 방법과 수단을 제공하는 지방정부와 지방기업 간의 중요한 연결 고리이다.

위임된 업무에 따른 자금조달의 원칙의 승인에 대한 의회 권고안에 대해 찬반 여론이 분분했다. 2006년 연방 개혁 이후 연방 정부는 지방자치단체에 직접적으로 업무를 부여하지 못했다. 그럼에도 불구하고, 지방정부 재정의 적절성 원칙은 독일 전체 국가의 금융 평등화 지침 중 하나로 존재하고 있다.

모든 주는 일부 주의 헌법에서만 자리 잡은 공존의 원칙에 관한 조항을 헌법에 반영하도록 권고 받았다. 지방자치단체에 위임된 새로운 업무에 “상응”하거나 “적절”한 보상 조항이 명시적으로 제시 될 것이라는 기대감과 동시에 의회는 공존의 원칙 도입이 재정적으로 더 약한 지방자치단체에 대한 금융 평등이 감소로 이어지지 않을 것이라고 강조했다.

이 권고안은 주 정부가 지방자치단체에 위임한 업무의 비용을 충원하기위한 동시에 자금 조달의 원칙으로서 완전히 받아들여지고 이행되었다. 관련 주 헌법은 이제 지방자치단체가 기능의 위임과 동시에, 지체없이 적절한 재정적 수단을 확보하도록 보장한다. 그럼에도 불구하고 이 원칙의 시행 관행은 일부에 의해 비판을 받고 있다. 이러한 헌법적 보장에도 불구하고 “추가 법적 임무“ 는 충분한 자금 조달 없이, 중앙정부로부터 지방자치단체로 지속적으로 이전되고 있다는 사실에 기인하다.

이것과 관련된 최근 사례로는 3세 미만 아동을 위한 유치원 유지 관리비 지원이나 노르트라인베스트팔렌(North Rhine-Westphalia) 주 정부가 재정적으로 프로그램의 지속이 불확실한 지역에서 어려움에 처한 사람들을 대상으로 대중교통 이용권(social tickets)을 제공하는 프로젝트 등이 있다. 주정부와 지방정부의 공존 원칙이 실제로 주 헌법으로 이식되었지만, 일부 주의, 일부 산발적 법규를 제외하고는, 원칙의 효과적인 이행을 보장하기위한 추가 보장이 사실상 없다고 볼 수 있다. 이 상황에서 지방자치단체의 재정적 균형을 확보하기위한 실질적인 효과가 없을 수 있는 위험이 있다. 따라서 이 원칙으로 중앙정부가 국가 재정 부담을 지방정부에 이전하는 것을 막을 수는 없다.

의회는 연방 및 주 정부가 지방자치단체의 재정적 독립성을 강화하고, 그렇게 할 수 있는 구체적인 방법들을 제안하도록 권고했다. 그 내용을 살펴보면 첫째, 부가가치세 비율로 대체될 수 있는 영업세와 관련된 개혁의 맥락 속에서 지방자치단체가 자체 세율을 정할 권리를 침해하지 않도록 하는 것이다. 둘째는 그 액수가 크게 줄어든 부수적인 지역에서 소비세를 회복시키는 것이다. 그런 다음, 연방 헌법

제106조 제5항에 따라 허용 된 바와 같이, 유럽자치헌장 제9조와 관련하여 비준 시 독일이 표명한 관련 유보 조항을 삭제하기 위하여, 지방자치단체가 더 높은 비율의 소득세를 징수 할 수 있는 조항을 도입하고, 군(Landreise) 단위의 이익을 위해 지방세를 도입할 수 있도록 연방헌법을 개정하는 것이다.

이 모든 권고안은 지방정부의 재정 능력과 자치권을 강화하기 위해 제정되었다. 최근 정부 차원에서도 세수의 재분배가 조금씩 바뀌었다. 유럽자치헌장에 따르면, 지방자치단체가 업무수행 비용이 실질적인 발전과 가능한 현실적으로 보조를 맞출 수 있도록 지역자원을 충분히 다각화해야한다고 서술하고 있다. 이 원칙의 명백한 의도는 지방자치단체가 공공 서비스 제공 비용의 상승을 충당 할 수 있을 뿐 만 아니라 그러한 서비스를 제공 할 수 있는 여지를 확보해야 한다는 것을 의미한다. 연방 정부 및 모든 이해 당사자의 참여로 지방정부 재정 구조조정에 관한 제안을 준비하는 위원회가 독일에서 설립 된 것도 이러한 자치헌장의 준수의 연장선상이라고 볼 수 있을 것이다.

지방재정개혁과 관련된 권고안들은 특히, 특별자금 정책을 과도하게 추구하는 주 정부(Länder)가 이들 중 적어도 일부를 지방자치단체를 위한 일반 투자 보조금으로 전환 할 것을 요구했다. 그러나 실질적으로 이 권장 사항은 준수되지 않았다. 왜냐하면 사실상 지방자치단체의 일반 교부금의 총 점유율은 크게 변하지 않았기 때문이다. 이와는 반대로, 반대의 경향은 현재 더 많이 확대되어가고 있는 추세이다. 왜냐하면 현재 독일 정부는 지방자치단체에 대한 특별 또는 특정 대상 보조금의 형태로 추가 자원을 제공하는 것을 확대하고 있기 때문이다.

역설적으로, 최근 재정 상황이 악화되면서 부채를 줄이거나 제한하고, 축소하기 위해 부채 한도(Schuldenbremse)를 설정하는 것에 대한 중요성이 독일 내에서 커져가고 있다. 일부 주(Länder)의 부채관리자금 출현은 지방자치단체에 효과적인 재정 지원을 제공 할 수 있으며, 지방자치단체의 궁극적인 재정적 자치를 위태롭게 하지 않는 한, 올바른 방향으로 나아가는 단계에 있다고 볼 수 있을 것이다.

7) 지방자치단체의 결사 및 법적 보호 권리

♣ 제 10조 지방자치단체의 결사 권리(Local authorities' right to associate)

1) 지방자치단체는 자신의 권한을 행사할 때, 공동의 이익을 위하여 다른 지방자치단체와 공동체를 구성하기 위해 법의 테두리 내에서 협력하고 공동 이익을 얻을 권리가 있다.
2) 지방자치단체가 공동의 이익을 보호 및 증진하고 지방자치단체 국제 협회에 소속 될 수 있는 권한은 각 주마다 인정되어야한다.
3) 지방자치단체는 법률에 의해 제공 될 수 있는 조건 하에서 타국의 상대국과 협력하기위한 권리를 가진다.

♣ 제 11조 지방자치단체의 법적 보호(Legal protection of local self-government)

지방자치단체는 자신의 권한을 자유롭게 행사하고 헌법이나 국내 법령에 명시된 지방자치원칙을 존중하기 위해 사법적 구제 수단을 강구 할 권리가 있다.

유럽자치헌장은 서명국이 지방자치단체에 협조 할 권리를 부여하고, 법률의 틀 내에서 공통 관심사를 수행하기 위해 다른 지방 당국과 컨소시엄을 구성하도록 보장할 것을 요구하고 있다. 이 요구 사항에 따라 독일의 각 주정부는 공동의 이익을 보호하며 증진하고, 지방자치단체가 국제 협회에 속하기 위해 지방자치단체가 협회에 소속하고자 하는 권한을 인정하고 있다. 또한 이 원칙에 따라 독일 연방 기본법은 "법률에 의해 지정된 기능의 한계 내에서 지방자치 단체도 법에 따라 자치권을 갖는다"고 선언하고 있으며 이는 거의 유럽자치헌장의 재확인이라고 볼 수 있다.

독일에서 일반적으로 지방자치단체 협회의 견해는 법률 제정자의 의사결정과정에서 연방 및 주(Land) 수준에서 받아들여진다. 지방자치단체 협회는 지방정부의 이익에 영향을 미치는 주요 쟁점에 대한 협의에 직접적으로 참여하고 있다. 특히, 이러한 절차는 상대적으로 공식화가 덜되어 있으며 지방정부협회의 참여 권리는 연방 의회 및 주 입법부의 명령에 따라 확립되지 않은 상태이다.

독일의 경우 엄밀히 말하자면, 지방자치단체는 법적 제정 과정에서 제도화된 참여권이 거의 없다. 그들은 주로 관습에 입각하여 그들의 견해를 표현한다고 볼 수 있다. 일부 주에서는 법 집행 과정에 정식으로 참여하는 협회가 있기도 하다. 예를 들어, 니더 작센주(Lower Saxony, Niedersachsen) 의 헌법은 지방자치단체 나 자치주(counties)에 관한 법이나 조례에 관한 어떤 규정보다 앞서 지방자치단체 협회의 견해를 들어야 한다고 규정하고 있다.

지방자치단체의 관심사를 대표하는 포럼이 될 수 있는 주 입법부와 함께 특별실(Kommunalkammer)을 설립하려는 아이디어는 독일 내에서도 여러 차례 논의가 이루어 졌지만, 아직 실질적으로 주 단위에서 그러한 단체를 설립하기로 결정한 사례는 없다.

연방정부의 입법은 지방정부의 이익을 위한 중요한 영역으로 간주되며 주정부는 연방정부에 대항하여 지방자치정부들을 대표하는 역할의 정당성을 입증하고자 한다. 그러나 핵심 쟁점은 각 주 정부에 의해 논의되고 결정되기 때문에 중앙 정부와 지방 정부 간의 모든 협의가 그 수준에서 이루어져야 하지만 실질적으로 그러한지는 독일 내에서도 아직까지 미흡하다.

법적보호의 주요 형태는 헌법 소원이다. 이 헌법 소원은 지방 당국에 헌법 재판소가 헌법 또는 법적 권리를 침해하는 주 법과 법규를 폐지하도록 하는 수단을 제공한다. 이는 바덴- 뷔르템베르크(Baden-Württemberg) 및 브란덴부르크(Brandenburg)의 헌법 재판소에서 이것이 존재하고 있으며,

지방자치단체가 이 도구(수단)를 사용하고 있다. 지방자치단체는 일반적으로 주 수준의 헌법재판소에 헌법 논쟁의 두 가지 유형으로 주로 재판까지 가게 된다. 하나는 지방정부의 경계의 문제, 다른 하나는 지방재정과 관련하여 문제이다.

2 ▮ 영국의 지역민주주의

1) 지방자치의 원리와 개념

♣ 제 2조 지방자치정부를 위한 헌법 및 법적 기반
(Constitutional and legal foundation for local self-government)

지방자치정부의 원리는 그에 대한 헌법상의 실질적인 언급이 있어야 하고 국내법으로 규정되어야 한다.

♣ 제 3조 지방자치정부의 개념(Concept of local self-government)

1) 지방자치정부는 법률의 제한 내에서 지역 자체의 의무와 주민의 이해에 관한 공공사무의 기본적인 부분을 규제·경영할 수 있는 지방자치단체의 권리·능력을 의미한다.
2) 이러한 권리는 주민의 직접·평등·보통 선거권에 기초한 비밀 선거를 통해 자유로이 선출된 대의원으로 구성된 위원회 또는 의회에 의해 집행되며, 그 위원회 또는 의회는 위원회 또는 의회가 책임을 지는 행정기관을 보유할 수 있다. 이 조항은 시민집회에 의지하거나 법적으로 규정된 레퍼렌덤 및 그 외에 법적으로 보호되는 국민의 직접적인 정치 참여 형태에 어떠한 영향도 끼치지 않는다.

영국에 있어서 지방자치를 위한 헌법 및 법적 토대에 관한 기본원칙은 헌법상으로 실현가능하며, 국내법률 내에서 승인되어야 한다. 이는 유럽의 대부분의 국가들이 그러하다고 볼 수 있다.

이러한 의미의 연장선상에서 지방자치는 지방자치단체가 법률적 제한 속에서, 자신의 책임과 지역 주민의 이익을 위한 공적 업무의 상당 부분을 규제하고 관리 할 권리와 능력을 나타낸다. 이 권리와 능력은 직접적이고 평등한 보통선거에 기초하여 비밀투표로 자유로이 선출된 의원들로 구성된 의회(councils or assemblies)의해 행사되어져야 하고, 의회는 이것들을 책임질 집행기관을 소유할 수 있다. 이 조항은 법령에 의해 허용되는 경우 시민의회, 국민투표 또는 기타 법령에 의해 허용 가능한 범위 내의 직접적인 시민참여 등에 어떠한 영향도 미치지 않는다.

영국에 있어 지방자치의 현재 상황은 전반적인 국가계획 또는 지방자치제도의 변화보다는 역사적인 진화, 다양한 개혁의 산물 그리고 즉각적인 조치 혹은 방안 등의 결과로 나타났다고 볼 수 있다. 이러한 결과로서 현재 영국은 성문법 형태의 헌법이나 지방자치원칙에 대한 특별하고 구체적인 법적 보장이 없다.

물론 영국에서도 유럽자치헌장을 유보 없이 비준했지만, 유럽자치헌장의 원칙은 명시적으로 또는 구체적으로 법률로서 인가를 받지 않았다. 이 원칙은 직접적으로 적용 할 수 없으며, 지방자치단체는 사법적 심리의 경우에 참조 정도로 할 수 있다. 또한 법원은 지방업무에 관한 국내법에 대한 해석을 돕기 위해 입법자(의원)와 마찬가지로 헌장을 사용할 수는 있다. 현재 영국의 법적 시스템 내에서는 지방정부에 대해 헌법적인 혹은 법적으로 체계적인 법률안을 만드는 것은 쉽지 않다. 그러나 1998년의 인권법(Human Rights Act)의 경우 유럽인권협약에 따라 인가된 것과 비교하여, 중요한 반례가 될 수 있다.

실질적으로 지방자치에 관한 성문화 움직임이 없었던 것은 아니다. 다만 영국 내에서는 유럽자치헌장의 지침에 의거한 기존의 제안된 법률 초안이 제출되기도 하고, 영국의 상황에 대한 구체적인 특징을 보다 잘 반영한 법률 초안을 선택하는 것에 대해 논의가 이뤄지는 등, 법률적 토대를 만드는데 일정 정도의 시도는 지속되어 왔다.

예를 들어, 대영제국의 하나의 부분으로서 스코틀랜드의 경우 스코틀랜드법(The Scotland Act)은 지방자치정부의 권리를 인정하지 않는다. 엄밀히 말하자면, 지방당국의 지위, 형태 및 권한에 관해서 스코틀랜드 의회가 전적으로 주도한다. 스코틀랜드에 있어서 지방정부와 스코틀랜드정부 간의 실질적인 관계는 법률적 토대가 아닌 선의와 신뢰에 바탕을 두고 있다고 말할 수 있다. 반면에 웨일즈의 경우, 지방자치단체는 법률에 명시된 법정 서비스를 제공하며, 다른 서비스를 제공하기 위한 수준에서 영국과 웨일즈에서 제정된 법률에 따라 권한을 부여받는다. 지방당국이 제공하는 서비스는 주로 웨일즈 정부가 설정하고 법률에 의거하여 감시가 되고, 전략 및 목표설정의 적용을 받지만, 지방자치단체는 해당 지역에서 서비스를 제공하는데 있어 일정 정도의 재량권을 가지고 있다. 따라서 지방자치단체의 책임은 상당히 광범위하다.

영국에 있어서 지방자치단체의 헌법적 또는 입법적 인식과 정착은 아직까지 존재하지 않는다고 볼 수 있다. 또한 유럽자치헌장의 원칙들이 영국 내 법규에 명시적으로 포함되어 있지도 않다. 유럽자치헌장 준수는 그 정신에 대한 묵시적 이상의 준수를 의미할 뿐이다. 지방자치단체를 위한 “일반 권력(a genera power of competence)”을 도입함으로써, 2011년 잉글랜드의 지역주의법안(Localism Act)은 이러한 방향으로의 중요한 발걸음을 내딛었지만, 헌장 요건은 준수라는 측면에서 완전하게 만족시키는 것은 아니다.

2) 지방자치의 범위

♣ 제 4조 지방자치정부의 범위
(Scope of local self-government)

1) 지방당국의 기본 권한과 책임은 헌법이나 법령에 의해 규정되어야한다. 그러나 이 조항은 법에 따라 특정 목적을 위해 지방자치단체에 권한과 책임을 부여하는 것을 막아서는 안된다.

2) 지방자치단체는 법률의 범위 내에서 그들의 권한이 제외되거나, 다른 기관에 의해 맡겨지지 않은, 지방자치단체의 계획에 대해 발의를 행사할 수 있는 완전한 재량권을 갖는다.

3) 일반적으로 시민에게 가장 가까운 지방자치단체는 공공의 책임을 우선적으로 행사해야한다. 다른 지방자치단체에 대한 책임 할당은 경제적이고 업무의 범위와 본질 및 효율성에 따라 가중되어야만 한다.

4) 지방당국에 주어진 권한은 일반적으로 완전하고 배타적이다. 법에 규정된 경우를 제외하고는 다른, 중앙 또는 지방자치단체의 권위에 의해 훼손되거나 제한 될 수 없다.

5) 권한이 중앙 또는 다른 지방자치단체에 의해 위임된 경우, 지방자치단체는 가능하면 지역 상태에 따라 그들의 권리 행사를 발휘할 수 있는 재량권이 보장되어야만 한다.

6) 지방 당국은 가능한 한 직접적으로 관련된 모든 사안에 대한 계획 및 의사결정과정에서 적절한 시간과 적절한 방법으로 자문을 받아야한다.

영국은 전통적인 세부적, 부문별 법률이 직접적으로 권한이 부여된 정부당국을 식별하는 데만 사용된다. 성문화된 헌법 토대가 없기 때문에, 미리 지방자치의 범위와 관련되어 설정된 관련항목이 없다. 그러나 영국에서는 이러한 법적 배경을 극복하고자 개혁적 노력들을 통해 지방자치단체의 자체 과제와 위임된 과제의 구분을 명확하고자 하였다. 이는 결과적으로는 모든 분야에서 지방자치단체의 일반적인 역량을 개발하는 것에는 어려움을 겪게 되었다.

오히려 지방자치와 관련되어 계속된 개혁은 지역 수준에서 공공 서비스를 제공 할 책임이 있는 복잡한 단체들을 만들어 냈다. 이러한 단체들은 직원모집 및 자산취득 및 관리와 같은 지방자치단체의 일반적인 권한을 가지고 있다. 또한 특정한 서비스 뿐 만 아니라 일상적으로 조례(bye-laws)를 채택 할 수 있는 권한도 가지고 있다.

가) 잉글랜드

잉글랜드의회는 1998년부터 중요한 공적 분야에서 지방자치단체에 구체적이고 분리된 권한을 부여했다. 잉글랜드의 지방자치단체는 다음과 같은 권한을 가지고 있다 :

- 자치단체의회(County councils)는 학교, 사회 서비스 및 대중교통 서비스, 고속도로, 도서관 및 청소년 서비스(일부 자치주에서는 화재 및 구조 서비스)를 제공 할 책임이 있다.

- 지방자치구 의회(District councils)는 공공주택, 체육관 및 레저 시설, 지역 계획, 재활용 및 쓰레기 수거, 면허, 건물 관리 및 거리 청소와 같은 지역 서비스를 제공 할 책임이 있다.

- 지방자치청(Unitary authorities)은 모든 지역 서비스에 대한 책임이 있다.

- 런던광역시(Greater London Authority, GLA)는 쓰레기 및 기후 변화, 문화, 주택 및 기획을 포함한 경제개발 및 교통, 보건, 경찰, 화재 및 비상 계획, 환경 분야에서 런던 자치 단체와의 책임을 공유한다.

지방자치단체는 700개가 넘는 서비스를 제공한다. 대부분의 서비스는 법에 의해 정해진 임무이다. 구체적인 사례로 파악해보면, 예를 들어 2003년 주류판매허가법(Licensing Act 2003)에 의거하여 주류판매허가 제도를 운영할 경우 이를 집행할 지방자치단체에 관한 사항이 법률안에 명시되어지는 것을 의미한다.

지방자치단체의 일부 의무기능은 중앙정부에 의해 엄격히 통제되며, 그 결과로서 전국적으로 비슷한 수준의 서비스가 제공된다.(예 : 주택수당관리) 부가적인 다른 의무기능은 지방자치단체가 제공하는 서비스의 수준과 유형에 대해 재량권을 두고 있다. 이에 몇몇 지방자치단체의 서비스와 기능은 임의적이다.

잉글랜드의 경우, 지역주의법(Localism Act, 2011)을 통해 세 가지 주요 정책 분야에서 새로운 시도를 보였다. 먼저, 지방자치단체 및 지역사회 - 지방자치단체 및 공동체권리(공동체 건설권, 공동체 입찰권 및 기피권 忌避權)-에 대한 일반적 권한의 부여, 두 번째는 계획시행 규칙의 변경을 포함한 개혁 계획, 세 번째는 공공지원주택 거주권 및 공공주택 금융에 대한 개혁을 포함한 주택 개혁이다.

지역주의법(Localism Act, 2011)을 통해 지방자치단체는 각 주체가 일반적으로 할 수 있는 모든 일을 할 수 있도록 “일반적 권한(A general power of competence)”을 부여 받았다. 이것은 다른 지방자치단체의 법률에 의해 제한된 지방자치단체의 권한에 대해 특정한 입법상의 제한을 두지는 않지만, 지방자치단체가 특정기능과 활동을 수행할 권한을 갖고 있는지 분명하지 않은 회색영역을 명확히 하기위한 것이다. 따라서 “일반적 권한”은 다른 법령에서 이미 다루어지지 않은 기능(서비스)을 행하는 데에만 사용될 수 있다. 결과적으로 이 법령에 의해 교육, 주택 및 노숙자 및 공공도로와 같이 이미 법규에 의해 통제되는 기능들은 오직 제한적 재량권에 의해 수행되어질 수 있게 되었다.

나) 스코틀랜드

스코틀랜드의 32개의 단일 지방자치단체 권한은 스코틀랜드법에 의해 부여되며 이 권한은 의무권한(5세 -16 세 아동 및 사회복지 제공), 자유권한(경제개발, 레크리에이션 서비스) 및 규제권한(영업기준, 환경위생 및 택시 및 공공주택에 대한 자격 발급)을 포함한다. 그러나 스코틀랜드법의 특정 부분은 때로는 지방자치단체가 스코틀랜드정부의 지원 또는 보완 역할을 해야 하기 때문에 의무적, 자율적 및 규제적 권한 간의 구분이 명확하지 않다.

스코틀랜드 지방자치단체 역시, 해당 지역에 다양한 서비스를 제공한다. 주택, 지역대중교통과 도로, 사회복지업무, 5세부터 16세까지 교육, 특정 사회복지서비스, 행복증진과 관련된 즉, 레저, 공원, 여가, 문화, 도서관, 박물관, 쓰레기관리, 환경보호, 건강 및 공공안전, 자격, 소비자보호, 공동체 계획 및 통제, 경제 발전, 재생, 신고(선거등록), 선거 등이 있다. 하나 이상의 지역을 담당하는 지방자치단체는 중앙정부 기능에 포함될 수 있는 건강과 같은 일부 서비스를 지속적으로 제공하고 있다.

그러나 실제로는 지방자치단체에 대한 법정 기능은 아직 성문화되지 않은 채, 산발적이고 방대한 법령을 통해 세부적으로 정의되어 있다. 다수의 지방자치단체에 위임된 기능 및 행정계획은 중앙정부로부터 권한을 부여하거나 의무를 부과하는 내용의 100개 이상의 법률에 의해 다뤄진다. 이러한 법률중의 일부는 그 역사가 200년 이상이 된 것들도 있다. 이 목록은 또한 스코틀랜드 의회에서 통과 된 새로운 규정을 반영하여 끊임없이 진화하고 있다.

스코틀랜드 지방정부법(The Local Government in Scotland Act, 2003)은 공공 서비스 제공을 위한 기본적 틀을 제공하여 지방자치를 발전시키기 위한 밑거름을 마련하고자 하였다. 이 법안은 지방자치단체에 최고의 가치를 보장하기위한 법적인 의무를 부과한다.(서비스 제공 방법을 검토하고 가장 효과적이고 효율적인 배송 수단을 보장함). 또한 지방자치단체는 법률에 의해 금지되어 있지 않다면 해당 지역 및 또는 그 지역 사람들의 복지를 향상 시키거나 향상시킬 가능성이 있다고 생각하는 것을 수행 할 수 있는 재량권을 가지고 있다. 이 법에 대한 지침은 이 권력을 사용할 수 있는 여러 가지 방법을 제안한다. 마지막으로 이 법은 다른 공공, 민간 및 자발적 부문 파트너가 참여하는 지역 사회계획을 착수 및 촉진하기 위해 지방자치단체에 그 의무를 부과하고 있다.

다) 웨일즈

지역민주주의법(Localism Act 2011)에 의거한 잉글랜드 지방자치단체들의 “일반적 권한(A general power of competence)” 부여, 스코틀랜드 지방정부법(The Local Government in Scotland 2003)에 의해 기본 권한을 규정한 스코틀랜드와는 달리, 웨일즈는 별도의 법을 제정하지 않았다.

웨일즈의 지방자치단체들은 광범위한 법정 및 임의 서비스를 개발, 계획 및 제공할 책임을 가지고 있다. 커뮤니티 전략, 지역 서비스위원회 및 기타 정식 계약을 통해 지역 파트너십을 이끌고 있으며, 교육과 같은 특정 서비스는 웨일즈 및 영국 법에 명시된 의무에 따라 제공되고 있다. 주택 기준, 교통 및 고속도로, 환경 보건, 여가 및 관광, 주택 및 사회 서비스와 같은 다른 서비스의 일부 요소는 개별 지방자치단체의 재량에 따라 제공된다.

효율성의 측면에서 2002년 웨일즈에서는 지방자치단체의 최상의 가치를 가지는 업무를 수행하는 방법에 대해 WPI(Wales Programme for Improvement)라는 법적 지침으로 제정하였다. 이것에 의해 웨일즈 지방의 비장자치단체들의 퍼포먼스를 개선시키고, 조직관리에 대한 노력이 이루어졌다.

라) 북아일랜드

북아일랜드 지방자치단체의 권한과 의무에는 직접, 대표, 협의 기능으로 나눌 있다. 직접적인 기능은 레크리에이션, 환경 보건, 폐기물 관리, 거리 정화, 관광, 경제 개발, 소비자 보호, 건물 규제 시행, 공동묘지 제공, 기타 면허 발급, 개 관리 등의 분야에서 지방자치단체가 공공서비스를 제공 가능하도록 한다. 대표기능을 통해 지방자치단체는 교육, 도서관, 보건, 배수 및 사회복지서비스, 소방 등과 같은 지역 서비스를 관리하기 위해 설립된 다양한 법정기구의 대표를 지명 할 수 있다. 협의 기능을 통해 지방자치단체는 지역별 서비스가 각 지구에서 운영되는 방식에 따라 각 지역의 쟁점을 조율하고 협의를 주관할 수 있다.

자문 기능으로서 계획, 도로, 수자원 및 보전과 같은 중앙정부 기능을 다룬다. 지방자치단체는 해당 지역에 영향을 주는 제도나 지침, 규정과 관련하여 법적 의무 또는 자발적 협의를 통해 이를 수행해야 한다. 현재 26개 북아일랜드 지방자치단체는 법률이 정한 틀 내에서만 모든 조치를 취할 수 있다. 이 틀은 의무적이거나 임의적 일 수 있다.

이에 북아일랜드에서는 지방자치단체의 의무, 기능 및 책임을 명시하여 성문화하는 노력을 펼쳐왔다. 최근 북아일랜드의회에서 제정된 입법안은 2015년 4월 1일부터 일반적인 권한과 더불어 새롭게 설립될 지방자치단체를 규정하는 내용을 담고 있다. 이 법안을 통해 지방자치단체의 권한은 명시적으로 금지하는 법률이 없는 한 지방자치단체가 어떠한 조치도 취할 수 있게 한다는 내용을 포함하고 있다.

1972년 북아일랜드의 지방자치단체 재조정 이후, 지방의회와 협의를 거쳐 중앙정부 차원의 계획이 수립되었다. 북아일랜드의 계획 시스템을 위한 주요 개혁 프로그램이 발표 되었다. 북아일랜드정부는 2010년 2월에 개혁의(입법적) 제안에 동의했으며, 이후 2011년 계획법(Planning Act)이 제정되어, 대부분의 계획기능을 지방자치단체에 이전 할 수 있도록 하였다. 이후 계획권한은 협의과정을 통해 지방자치단체, 법정 기관 및 지역사회 부문 및 자발적 부문의 공동 비전을 개발하고 이행하기 위해 2015년 4월 1일에 지방자치단체에 양도되었다. 이러한 조치의 목표는 서비스 제공 및 지속 가능한 개발 에 관해 보다 나은 조정을 위해 지역문제에 대한 이해를 공유하는 것이라고 밝히고 있다.

영국 내에서 지방자치단체가 그 기능을 수행 할 수 있는 재량권을 갖고 있음에도 불구하고, 지방자치단체가 책임을 이행 할 수 있는 능력은 중앙정부에 의해 매우 제한적으로 보인다. 이것은 영국 당국의 중앙집권적 문화뿐만 아니라 지방자치단체에 대한 일정 수준의 불신 때문에 발생한다고 영국 내에서도 판단하고 있다. 이것의 주요한 배경으로는 국민들의 무관심과 사실상 런던에서, 중앙정부에 의해 결정된 대부분의 내용들이 각 지방자치단체의 결정에 반영되기 때문이다.

위에서 언급한 노력에도 불구하고, 잉글랜드나 스코틀랜드는 지방자치차원에서 자치권이 거의 없는, 유럽에서 가장 중앙집권적인 주(州)로 보여진다. 웨일즈의 상황 역시, 지방자치단체가 가지고 있는 본질적인 자치의 훼손, 즉 여전히 일정 기능을 위임한 중앙정부에 의해 세부적인 개입이 지속될 수밖에 없다는 사실을 보여주고 있다. 북아일랜드에서는 최근에 시도되고 있는 일련의 자치개혁의 효과가 독립공공기관(Quangos)의 영향력을 줄일 수 있는지 여부를 보여줄 것이다.

사실상 영국에서의 지방자치는 실질적으로 중앙정부의 역할이 매우 크고 자치권이 상대적으로 약하다고 볼 수 있다. 그렇지만 어느 정도의 수준에 있어 지방자치단체협의에 관해서는 유럽자치헌장의 제4조의 요구 사항에 대해 최소한의 규정 준수를 이행하고 있음은 분명하다.

3) 경계보호

♣ 제 5조 지방자치단체의 경계보호(Protection of local authority boundaries)

지방자치단체의 경계(국경)가 바뀌는 것은 관련 지역공동체의 사전 협의 없이는 가능하지 않으며, 법령에 의해 허용되는 국민 투표를 통해 가능하다.

영국의 지방자치단체는 현재의 영토의 모양과 크기가 지방자치단체 법규에 따라 규정되어있다. 법률에 따라 자발적인 합병이 허용된다.

잉글랜드의 경우 지방정부경계위원회가 현재 지방정부의 경계와 구조에 대한 전반적인 검토를 담당하고 있다. 2009년 지역민주주의, 경제개발 및 건설법(Local Democracy, Economic Development and Construction Act, 2009)에 의해 설립된 이 위원회는 선거검토, 행정구역 경계 검토 및 구조 검토, 총 세 가지 유형의 검토를 담당하고 있다. 후자 유형은 하나 또는 그 이상의 다목적 지방자치단체(단일자치권역)가 기존의 2개 층의 제도 대신에 1개 층으로 설립되어야 하는 것에 대한 가부를 결정할 때 이용된다. 이 위원회는 2010년 4월 1일 잉글랜드 국경위원회의 기능을 수행 될 때 설립되어졌다.

스코틀랜드의 지방정부경계위원회, 웨일즈의 지방민주주의와 경계위원회, 북아일랜드의 지방정부경계 감독관은 명령의 폭이 약간 다르긴 하지만 비슷한 기능을 가진 기관이 스코틀랜드, 웨일즈, 북 아일랜드에 각각 존재한다.

웨일즈에서는 2011년 3월 의회에서 통과된 지방정부조치(Local Government Measure)를 통해 웨일즈정부에게 2개~3개의 지방정부를 합병하고 협력에 관한 법적인 지침을 발표 할 수 있는 권한을 부여했다.

북아일랜드는 지방정부개혁으로 현재 26개 지방자치단체가 11개로 축소 될 예정이다. 새로운 11개 지방정부 지역의 경계를 확정하는 법안은 2012년 6월 12일 북아일랜드의회에서 승인되었다. 북아일랜드 내의 경계 검토 기준은 1972년 북아일랜드 지방정부법 제50조 및 제 4 조에 의해 수립되었다.

4) 행정구조

♣ 제 6조 지방자치단체 업무를 위한 적절한 자원 및 행정구조
(Appropriate administrative structures and resources for the tasks of local authorities)

1) 상위 법률 조항을 침해하지 않으면서 지방자치단체는 지역의 요구에 반응하고 효과적인 관리를 보장하기 위해 자체적으로 행정 구조를 결정할 수 있어야한다.

2) 지방공무원의 근무 조건은 공로와 능력에 근거하여 양질의 직원을 채용 할 수 있도록 하여야한다. 이를 위해 적절한 훈련 기회, 보수 및 경력 에 관한 전망을 제공해야한다.

가) 잉글랜드

잉글랜드의 지방자치단체는 관리방식과 조직운영에 관해 자유롭게 선택할 수 있다. 이에 따라 모든 지방자치단체가 같은 방식으로 구조화 된 것은 아니다. 전통적인 위원회 시스템에서부터 영국 내각 스타일까지 지방통치 시스템이 변화하게 됨에 따라 잉글랜드 지방의회(Councils)의 내부조직은 지방정부법(Local Government Act, 2000)에 따라 세 가지 다른 방식으로 구성 될 수 있다.

먼저 전통적인 위원회 체제는 주 위원회에 의해 비준을 받은 각기 다른 영역을 다루는 하위 위원회에 위임하는 방식으로 시스템이 작동한다. 조직 형태로서 내각(각료)과 평의원 사이에는 구분은 없다. 이 시스템은 주민 85,000명 미만의 지역에서 계속해서 운영될 수 있다.

내각(Cabinet) 체제는 정부의 운영이라는 접근방식으로 작동한다. 유권자들이 선출한 시장이나 지방의원들에 의해 선출된 의장이 대표자가 되고, 내각을 꾸릴 수 있다. 역시 각각의 행정 각료는 특정 분야에 대한 책임을 가지고 있다. 정책 결정은 전체적으로 내각에 의해 이루어지며 지방계획 및 지방교통계획(LTP)과 같은 주요 정책은 전체 의회의 비준이 필요하다. 예를 들어, 요크에는 내각대표자가 있으며, 시장은 시의회 의장을 맡는다.

마지막 세 번째 방식으로는 직접 선출된 시장과 그에 의해 임명된 전문가 자문위원과 각료에 의해 운영되는 원하는 행정거버넌스(executive governance) 체계가 있다.

모든 경우에 모든 의원이 투표 할 수 있는 전체 협의회가 주권기구이다. 예산을 승인하고, 정책 틀을 설정하고, 최고책임자를 임명하고 근본적인 결정을 내린다. 규제위원회와 자격위원회 기획위원회 및 감사위원회 등이 있다. 선출된 의원과 공무원간의 관계에 관해서는 명확한 구별이 있다. 지방의회는 전체의회와 행정부의 결정을 통해 지역의 전반적인 정책을 수립한다. 내각 각료는 일반적으로 의회의 수석 멤버이며 주택, 재산, 재생, 이웃, 어린이, 성인 및 금융과 같은 전문적인 영역을 다룬다. 이들 각료들은 최고경영자(The Chief Executive)와 이사들(Corporate Directors)과 위의 영역에서 함께 일한다. 최고경영자(chief executive)와 최고책임자(chief officers)가 이끄는 고위 간부(senior officers)들은 내각 및 감시위원회에 정책에 대한 자문을 제공하며 의원의 결정을 이행하고 서비스 수행을 담당한다. 최고책임자(The Chief Executive)는 직원 선임을 담당하고 법으로 정해진 지역이 제공하는 공공서비스의 법정 책임자이다. 그는 시장 혹은 의장과 직접 일한다. 이사들은 최고책임자와 시장 및 의장, 관련 내각으로 구성된 패널이 임명한다.

잉글랜드에 있어 특히 지역주의법(Localism Act 2011)은 지방자치단체와 지역 주민들이 자신들의 지역을 어떻게 관리해야하는지 결정할 수 있는 선택권을 부여한다. 그러나 지금까지 런던 외곽에서는 직접 시장을 선출하는 것에 대해 10개의 지방자치단체 정도에서 국민 투표가 개최되었으며, 2012년 브리스톨만이 찬성표를 던졌다. 영국에서는 시장직 모델에 대한 관심이 없다. 이를 장려하는 정부 시도에도 불구하고 별다른 효과를 얻지는 못했다.

나) 스코틀랜드

스코틀랜드의 각 지방당국은 지방의회 관할 하에 있다. 지방의회는 그들이 대표하는 지역의 주민들이 직접 선출한 지방의회 의원들로 구성된다. 의회의 지도자는 종종 지방자치단체(Council)에서 가장 큰 단일 정치 집단의 지도자이기도 하다. 각 실에는 3명 또는 4명의 의원이 있다. 전체적으로 4년마다 선출되는 1223명의 선출된 지방의원이 있다.

전체 의회 회의에서 모든 의원은 토론을 통해 의회의 주요 결정을 취한다. 총회(영국의 다른 지역 시장과 동등) 선출, 모든 위원회와 패널의 위원 선임, 지역 전략목표 및 기업정책 결정, 연간예산 및 협의회 세제 결정 등이 포함된다. 그러나 스코틀랜드 지방정부법(1973)은 지방 당국이 대부분의 의사 결정을 위원회, 소위원회 또는 지방의회의 장에게 위임 할 수 있게 하였다. 전통적으로 스코트랜드의 지방자치단체들은 위원회와 소위원회 조직을 통해 운영하는 경향이 강하였다.

지방의회가 특정 정치적 의사결정과 감시 구조를 채택 할 필요는 없고, 각 협의회가 특정 상황과 상황에 가장 적합한 구조가 무엇인지 결정하는 것이 중요하다.

지방행정당국의 대표자이자 정책상의 중요한 고문으로서 최고경영자(The Chief Executive)는 지방행정당국의 책임을 효율적이고 효과적이며 평등하게 수행 할 책임이 있다. 단순한 대표자가 아니라 집행기능을 담당하는 시장을 두고 있는 다른 많은 유럽의 국가와는 다른 시스템이다.

다) 웨일즈

웨일즈의 지방당국은 내각(cabinet) 스타일의 집행자를 두고 있다. 지배적 인 정치집단이나 연합체는 전체의회를 통해 결정을 내린다. 지방정부법(Local Government Act 2000)은 지방당국의 정치적 관리 약정에 중대한 변화를 가져왔다. 특히 이 법안은 예전의 위원회 시스템을, 작고 명확하게 인정된 집행부가 행정운영를 담당하고 결정을 내릴 책임이 있는 시스템으로 대체 할 것을 요구했다. 새로운 시스템의 위원회는 지방행정을 운영하는 경영진의 성과를 검토하고 지속적인 개선과 발전을 모색하고자 하였다.

지방행정은 법안에 명시된 세 가지 광범위한 형태로 조직 될 수 있다. 첫 번째가, 직접 선출된 시장 모델, 두 번째는 리더 및 내각 모델, 마지막으로 직접 선출된 시장과 지역 경영자(council manager)모델이다. 대부분의 웨일스 지방자치단체들은 리더 및 내각(leader and cabinet model) 모델을 채택하고 있다.

결과적으로 영국에서 각 주정부들은 지방당국 스스로가 내부 구조를 결정할 수 있다. 영국에서 직접 시장으로 선출된 시장을 제외한 내각과 위원회 시스템은 선출된 의원을 통해 지역 내에서 효과적으로 기능하고 있다.

5) 책임수행과 정부감독

♣ 제 7조 지역 차원에서 책임이 행사되는 조건
(Conditions under which responsibilities at local level are exercised)

1) 지역의 선출된 대표자들의 사무실은 그들의 활동을 위해 무료로 제공해야한다.

2) 공무 집행으로 인해 초래된 지출비용에 대한 적절한 보상 뿐 만 아니라, 그로 인한 수입의 상실이나 업무집행에 대한 보수가 지급되어야 하며, 부수적으로 사회복지제도의 혜택이 제공되어야 한다.

3) 지역의 선출된 공무원이 담당하기에는 부적합하다고 여겨지는 기능과 역할은 법령이나 기본적인 법적 원리에 의해서만 결정될 수 있다.

♣ 제 8조 지방자치단체의 활동에 대한 행정감독
(Administrative supervision of local authorities' activities)

1) 지방자치단체의 활동에 대한 행정감독은 절차에 따라, 헌법이나 법령에 의해 규정된 경우에만 행사 될 수 있다.

2) 지방자치단체의 활동에 대한 행정 감독은 일반적으로 법률 및 헌법 원칙의 준수를 보장하는 데에만 목표를 두어야 한다. 그러나 지방당국에 위임되어 실행된 업무와 관련하여 상위 당국의 편의를 고려하여 행정적인 감독 혹은 관리는 행사될 수 있다

3) 지방자치단체에 대한 행정 감독은 통제 당국의 개입이 보호하고자하는 이익의 중요성에 비례하여 유지되도록 하는 방법으로 행사되어야한다.

가) 잉글랜드

잉글랜드에서는 시장, 의회 대표자(Council Leaders) 및 구성원들은 정치적 역할을 수행하며, 각료나 정당 간부가 아닐 경우 상근직으로 간주되지 않는다. 그들은 독립위원회가 추천하고 전체 의회가 동의 한 수당을 받는다. 지역의 상황을 고려하여 지방의회가 선출된 구성원에게 지불해야 할 금액을 결정할 수 있게 하고, 의회로부터 독립성이 요구되는 지역 전문가 그룹을 임명할 권한을 갖게 함으로써 책임성을 강화한다. 따라서 각 지방자치단체 위원회의 보수제도와 지급해야 할 수당의 성격 및 수준에 대한 자문을 구하는 독립보수위원회(Independent Remuneration Panel)를 운영하고 있다.

잉글랜드에서는 특정 기관이나 절차에 의한 지방자치단체를 대상으로 하는 행정감독과 통제가 없다. 외부 통제로 볼 수 있는 요소로는 지역 내 목회자 또는 다른 기관의 특정 행정 통제, 외부 감사인의 재정 통제, 법원의 법적 통제 및 부적절한 관리로 인한 옴부즈맨의 통제 정도가 포함된다.

법규가 면허, 학교 선택 및 아동보호 의사결정과 같은 지방자치단체의 결정에 대한 법원의 항소를 직접 제공하는 경우, 법원의 법적 통제가 행사 될 수 있다. 사실상 법원의 고유한 사법 심사 권한의 행사가 훨씬 더 일반적이다. 이것은 지방자치단체(및 기타 공적 기관)에 대한 고소권을 가진 사람이 이러한 법률적 대응을 통해 지방자치단체의 행동 또는 결정권이 권한을 넘어서는 것에 대해 이의를 제기 할 수 있는 일종의 감독 관할권으로 볼 수 있다. 이러한 것들은 사법상의 도전에 대한 지방자치단체의 활동에 있어 인권뿐만 아니라 법의 지배에 대한 존중을 보장한다.

나) 웨일즈

웨일즈에서는 매년 웨일즈의 독립보수위원회(Independent Remuneration Panel)에 의해 의원에게 지급되는 수당이 설정된다. 모든 지방자치단체 구성원들은 전년도 최대 금액으로 설정된 연간 기본급을 지급 받는다. 2012-13년 이후부터 웨일즈의 모든 의원이 일관성을 유지하기 위해 동일한 기본 급여를 받도록 시행해오고 있다. 지방의회(council)는 당선자와 부국장, 행정부 구성원, 위원회 위원장, 최대 야당 단체의 지도자 및 다른 정치 집단의 지도자에게 일정 수의 상급 급여를 지급하기로 결정할 수 있다. 그러한 높은 수준의 급여를 지급받을 수 있는 구성원의 최대 비율은 지방의회의 규모에 따라 제한된다. 지방자치단체는 모든 구성원들이 받는 연봉에 대한 연간 보수표를 발행하고 유지해야합니다.

웨일즈에서는 정치적 투쟁과 지방자치에 대한 성과가 미비했던 과거로 인해 지방의회의 행정집행 기능이 웨일즈정부에 의해 일부 위원회들로 이전된 사례가 있다. 이렇듯 지방정부 조치(Local Government Measure ,2009)의 제2항은 웨일즈 지방자치단체가 그 기능 수행에 있어 지속적인 개선의 노력을 확보해 나갈 것을 요구하고 있다. 본 법안 제28항은 장관에게 지원권한을 제공하고, 제29항은 장관이 개입하여 해당 법안을 준수하지 않거나 실패 할 위험이 있는 지방자치단체에 개입할 것을 지시하고 있다. 그들은 또한 지방자치단체가 다른 기관과 협력하도록 지시 할 수 있다.

영국의 전반적인 현황을 살펴보면, 선출된 대표자의 지위와 조건이 수당과 관련하여 1998년에 비해 약간 개선 된 것처럼 보이지만, 특히 청년 세대의 의회 참여가 경제적 불이익 때문에 그다지 매력적이지 않을 것이라는 우려가 영국 내부에도 있다.

감사와 관련하여 영국은 독립적인 외부감사, 즉 민간 감사기관에 의해 지역 수준에서 제공 되고 있으며, 지방자치단체들은 의회를 통해 자신들의 윤리 강령을 채택하고 있다. 또한 영국에서는 종합적이고 집중적인 행정 감독의 일반적인 형태가 없다. 그러나 지방자치단체의 활동을 감독하는 부처 및 기타기구는 경우에 따라 후자의 자유와 재량에 영향을 미치거나 제한하는 정도의 검사 권한은 가지고 있다. 이들은 보고의무와 지역 사안에 대한 적극적인 개입을 통해 이를 수행한다.

6) 재정자원

♣ 제 9조 지방자치단체의 재정적 자원 (Financial resources of local authorities)

1) 지방자치단체는 국가 경제정책 내에서 자국의 적절한 재원을 확보할 권한을 가지며, 그 권한은 권한의 범위 내에서 자유롭게 사용 될 수 있다.

2) 지방자치단체의 재정자원은 헌법과 법률이 규정한 책임에 비례하여야한다.

3) 지방자치단체의 재정자원 중 최소한 일부는 법령의 한도 내에서 지방세와 지방세에서 부과되며, 법령의 범위 내에서 지방 정부는 그 비율을 결정할 권한을 갖는다.

4) 지방자치단체가 이용할 수 있는 재원의 금융 시스템은 업무수행 비용의 실질적인 증가에 따라 함께 가능한 유지할 수 있도록 충분히 다양하고 부유해야한다.

5) 재정적으로 약한 지방자치단체의 보호는 잠재적인 재정원천(자금원)과 지원해야 할 재정부담의 불평등한 분배의 효과를 교정하기 위해 고안된 재정평등화절차 또는 동등한 조치의 제도를 요구한다. 그러한 절차나 조치는 지방자치단체가 자신의 책임 범위 내에서 집행 할 수 있는 재량권을 약화시키지 않아야한다.

6) 지방자치단체는 적절한 방식으로 재분배된 자원을 할당받는 방식으로 자문을 받아야한다.

7) 가능한 한 지방자치단체에 대한 교부금은 특정 프로젝트의 자금 조달을 위해 지정되어서는 안 된다. 교부금의 지급은 자국의 관할권 내에서 정책 당국이 자유재량을 행사할 수 있는 기본적 자유를 침해해서는 안 된다.

8) 자본투자에 대한 차입을 목적으로 지방자치단체는 법의 범위 내에서 국가 자본 시장에 접근 할 수 있어야한다.

영국의 중앙정부는 보조금 할당을 통해 지방정부에 대한 통제권을 행사할 수 있다. 지방세 기금(Council tax fund)은 지출의 비교적 적은 부분에 불과하며, 특정 기준을 초과하는 그 규모를 증가시키려면 국민투표의 의무를 따르게 된다. 또한 2013년 4월 1일부터 사업비 비율 보류 계획은 중앙정부에 지불하는 사업비의 50 %, 지방자치단체가 보유하는 사업비의 50 % 의 수준에서 이뤄지고 있지만, 실질적으로 사업비 비율도 중앙에서 결정된다. 이 제도는 지방자치단체가 어떤 사업 비율 증가율을 일정수준으로 유지하도록 허용한다.

중앙정부로부터의 보조금 의존에 대한 높은 비중은 조금씩 감소하고 있지만, 여전히 50% 이상을 유지하고 있다. 1998년에 비해 교부금의 비율도 감소했지만, 여전히 64%로 현저히 높다. 이 모든 것은 최근의 사업비 비율 유지 계획이 변화의 시작을 의미 할지라도 영국의 지역 자금 조달의 경우 중앙 집중적이라는 성격을 반영하고 있다.

2010년 이후로 중앙정부 보조금이 크게 감소한 것은 이것이 영국의 지방정부의 기능과 책임에 거의 부합하지 않는 자금이라는 것을 의미한다. 미래에 제 일선의 서비스를 포함하여 어디에 투자할지 어려운

결정을 이끌 것이다. 사실상 지방자치단체에 적절한 재정적 보상을 제공되지 않고, 오히려 새로운 기능을 제공해야하거나, 중앙으로부터 위임됨에 따라 재정적 부담이 더욱 커졌다.

영국의 지방자치단체에 중앙정부 기금을 분배하기위한 복잡한 공식은 지난 10년 동안 지속적으로 변화하여 상당한 불확실성을 낳았으며, 일부 특정 사례에서는 불평등 한 대우의 효과가 나타나고 있다.

지방자치단체들은 중앙정부로터 실제적으로 예산을 빌릴 수 있다. 그러나 2012년에 잉글랜드의 Treasury는 그들의 링 펜싱(ring-fenced) 주택경비예산을 빌릴 수 있었다. 2013년 11월 여론 조사에서 의원의 약 4 분의 3이 주택세입 차입에 대한 정부의 기존 상한이 해제되면 지방정부는 더 많은 주택 짓기 위해 대출 할 것이라고 말했다.

스코틀랜드에서 모든 지방자치단체는 증가된 지출 유연성의 대가로서 지방자치단체 예산이 동결됨을 의미하는 협약을 받아들였다. 동결은 합의에 근거하고 있지만, 정부보조금을 이전하고, 비국내금리 수준을 수정하며, 지방세를 동결시켜 자치 재정 능력을 거의 확보할 수 없게 만들면서, 사실상 지방자치단체가 스코틀랜드 주정부에 전적으로 의존하게 되는 것을 의미한다.

정부 보조금을 이전하고 비 국내 금리를 조정하며 자치 재정 능력을 거의 확보 할 여지가 없는 협의회세를 동결시킨 스코틀랜드 정부에 사실상 전적으로 의존하게 한다.

영국의 지방자치단체가 일반적으로 직면하고 있는 심각한 예산 삭감을 감안할 때, 현재의 경제 환경에서 재원은 더 이상 지방자치단체의 책임에 상응하지 않게 될 것임을 의미한다. 이것은 공공 서비스 제공에 큰 영향을 미칠 것이며 지방자치단체에 고용 된 인력에 대한 잠재적 영향을 미칠 것이다.

필수 공공 서비스, 양질의 건강 및 사회 복지, 효과적이고 적절한 지역 사회 서비스 및 시설, 특히 증가하는 노령 인구에게 제공 할 수 있는 서비스의 역량은 지방자치단체에 대한 긴축 조치에 의해 심각하게 제한 될 것이다. 이것은 지방 정부에 대한 상응하는 재정의 문제를 더욱 시급한 것으로 만든다. 이에 따라 영국정부는 지역 서비스 변화를 지원하기위한 여러 가지 조치를 도입 할 것을 계획, 준비중에 있다.

영국에 있어 지방자치단체들은 적절한 재정 자원을 보유하지 못하고 있으며 앞으로의 전망은 더 나쁘다고 볼 수 있다. 영국의 지방정부 재정은 국가 경제 정책의 일부이지만, 지방 정부는 다른 공공 부문 및 국가(중앙)정부보다 더 나빠질 것으로 보인다. 특히 지방세가 특정 수준의 지역 통제 아래에 있는 유일한 세금이기 때문에 지방 세입의 다각화 된 기반이 절실히 필요하다. 그러나 이것은 지방세제 개혁의 경우 국민투표의 의무가 있으며(잉글랜드)와 지방세 동결(스코틀랜드)로 인해 중앙정부에 의해 제한될 수밖에 없다. 또한 모든 세금은 중앙정부에 의해 결정되며 지방자치단체의 주요 자금은 여전히 중앙정부

보조금에 의해 지배되고 있는 형편이다. 영국에서는 사실상 새로운 사업비 비율 유지 제도(business rates retention scheme)가 가장 최선의 대안처럼 보여진다. 현저한 예산 삭감에도 불구하고 웨일즈와 스코틀랜드의 지방정부는 잉글랜드의 지방정부보다 어느정도 재정적으로 더 유리할 수 있지만, 지방 재정의 다양성이 부족한 점도 우려 대상이다.

7) 지방자치단체의 결사 및 법적 보호 권리

♣ 제 10조 지방자치단체의 결사 권리(Local authorities' right to associate)

1) 지방자치단체는 자신의 권한을 행사할 때, 공동의 이익을 위하여 다른 지방자치단체와 공동체를 구성하기 위해 법의 테두리 내에서 협력하고 공동 이익을 얻을 권리가 있다.
2) 지방자치단체가 공동의 이익을 보호 및 증진하고 지방자치단체 국제 협회에 소속 될 수 있는 권한은 각 주마다 인정되어야한다.
3) 지방자치단체는 법률에 의해 제공 될 수 있는 조건 하에서 타국의 상대국과 협력하기위한 권리를 가진다.

제 11조 지방자치단체의 법적 보호(Legal protection of local self-government)
지방자치단체는 자신의 권한을 자유롭게 행사하고 헌법이나 국내 법령에 명시된 지방자치원칙을 존중하기 위해 사법적 구제 수단을 강구 할 권리가 있다.

영국에는 지방자치단체를 대표하는 조직이 네 곳 있다.

가) 지방정부협회(LGA)

지방정부협회(Local Government Association, LGA)는 지방정부의 전국적 대표이며 지방정부를 지원, 홍보 및 개선하기 위해 각 지방의회(conucil)와 협조하고 있다. 지방정부가 중앙 정부와 강력하고 신뢰할 수 있는 목소리를 낼 수 있도록 각 지방정부를 대신하여 활동하는 단체 간 조직이다. 지방의회의 중요한 이슈에 정치적 의제를 적용하여 국가 문제에 대한 지역적 해결책을 제공 할 수 있도록 하고, 입법 절차에 개입하고, 관련 근거를 제시하고, 직책을 발표하고, 의원들에게 로비 활동 하는 것을 목표로 한다. 2012-13년 LGA 회원수는 총 412곳이다. 여기에는 잉글랜드 지방의회, 웨일스 지방의회, 소방, 국립공원, 여객수송 및 경찰당국, 그리고 한 개 마을의 의회가 포함됩니다.

일명 핵심 도시(core cities)는 비슷한 문제와 로비대상, 이익을 가진 대도시들의 선택적 그룹이다. 이들 그룹의 포럼에서 논의된 논쟁은 엄격한 의미에서 지방자치단체들에 국한되지 않고, 주로 도시 지역과 연결된다.

나) 웨일즈 지방정부협회(WLGA)

일명 우산 조직인 웨일즈 지방정부협회(Welsh Local Government Association, WLGA)는 웨일즈의 22개 지방자치단체를 대표한다. 3개의 소방 구조기구와 3개의 국립공원이 준회원으로 포함되어있다. 1996년에 주로 정책 개발 및 대표기구로 설립 된 WLGA는 그 이후로 개선과 발전, 동등성, 조달 , 고용 문제 및 지방정부를 지원하는 다양한 파트너 기관으로서의 역할을 담당하고 있다. 웨일즈에서의 계승이 도입됨에 따라 WLGA는 위임된 정부들을 대신하여 협상하고, 웨일스 국회의 초청으로 위원회에서 증언하며 웨일스 지방자치단체를 대표하는 중요한 역할을 담당하고 있다. WLGA는 역시 LGA의 회원이기도 하다.

다) 스코틀랜드 지방정부협회(COSLA)

스코틀랜드 지방정부협회(The Convention of Scottish Local Authorities, COSLA)는 스코틀랜드 지방정부를 대표한다. 지방자치단체와 스코틀랜드 정부, 그리고 스코틀랜드 의회뿐만 아니라 영국 및 EU 기관들 사이의 중간자적 역할을 하기 위해 스코틀랜드 지방정부개혁에 따라 1975년에 설립되었다. 이 조직은 스코틀랜드의 32개 지방자치단체로 구성되어 있다. 또한 스코틀랜드의 모든 지방자치단체를 위한 사용자 단체로서, 각 노동조합과 서비스 조건을 협상하는 역할을 담당하고 있다. 스코틀랜드 지방정부 내에서 특정의 전문적 그룹의 이해를 대표하는 다양한 범위의 조직들이 있다. 특히 스코틀랜드 지방당국의 최고경영자(Chief Executives), 고위급 전문가(senior managers)들로 이루어진 SOLACE 가 대표적이다. 총 32명의 지방자치단체 대표자(Council Leader)들의 COSLA 회의는 매월 한 번 정기적으로 개최되며 일 년에 세 번 큰 모임이 열린다.

라) 북아일랜드 지방정부협회(NILGA)

북아일랜드 지방정부협회(Northern Ireland Local Government Association, NILGA)는 북아일랜드의 주요 정당과 다른 정당의 대표자들에 의해 지지를 받고 있으며, 회원인 26개 지방자치단체의 선출된 대표들이 주로 가입되어 있다. 특히 북아일랜드 의회에서 증언하며 조사하고 협의하며, 아일랜드 및 기타 영국 지방정부연합과도 협력하고 있다.

지방정부의 관리운영에 있어 서비스 제공과 권한 관리와 관련한 공동 활동은 한정된 재원의 결과로서 공식적인 합동위원회에서 비공식적 파트너십 협약에 이르기까지 다양한 형태의 협력으로 나타나고 있다. 이러한 지방자치단체들 간의 자발적 협력은 대도시 권역과 더불어 새롭게 등장한 도시 형태에 대처하며, 농촌 지역에서는 자발적으로 협력하고 직원들을 공유한다. 확실히 구조 변화의 대안으로 볼 수 있다.

일부 형태는 아직 실험적이지만, 현재의 추세를 살펴보면 체계적으로 상호간에 도움을 주고받는 지방정부의 상향식 구조조정 과정의 시작으로 해석 될 수 있다. 적어도 도시 지역에서는 단일 계층(단일

단위), 즉 하나의 지방자치단체가 현재 표준이다. 이러한 새로운 형태의 협력을 통한 효율성 향상과 민주적 책임성에 대한 충분한 보장 사이의 균형은 영국 지방자치의 미래에 중요하게 기점이 될 것이다. 또한 이것은 또한 중장기적으로는 이러한 발전에 대한 경험이 지방정부에 대한 시스템상의 법적 규제에 의해 조직적으로 통제되어서는 안된다.

스코틀랜드와 웨일즈의 발전은 세부적인 차이에도 불구하고 유사하게 나타나다. 스코틀랜드와 웨일즈에서도 협력이 일반적인 경향으로 보인다. 북 아일랜드에서는 지방자치단체의 수를 줄이는 과정이 진행되고 있지만 웨일즈와 스코틀랜드에서는 이와 관련하여 논란의 여지가 매우 많다.

법률제정 과정에서도 영국의 지방자치단체의 협의는 주로 의회(국회의원 및 의원 및 증거)를 통해 이루어진다.

법적보호권리라는 점에서 영국의 경우 중앙정부에 대한 보호가 상당히 제한적이다. 극단적인 경우 지방자치단체는 사법 심사를 위해 고등법원에 청원 할 수 있다. 사법적 검토의 변수는 지방정부의 보호가 입법부(의회)에 대해 요구되는지 집행부에 대해 요구되는지 여부에 달려 있다.

전자의 경우 사법적 가능성은 주로 법의 지배 또는 기본권의 위반에 주로 제한되어 있다. 후자의 경우, 공공기관이 권한 밖의 권리를 행사하는 등 법을 위반한 경우 행정부의 결정이나 조치에 대해 사법적으로 심사가 가능하다. 이러한 경의 사법심사는 행동 또는 결론의 결과를 분석하거나 평가하기보다는 결정이 내려진 방식에 대해 심의한다.

전형적인 법원의 결정은 계획 결정, 주택 및 지방자치단체 수의 감소에 관한 것이다. 앞의 두 경우, 개인은 지방자치단체의 결정이나 행동에 이의를 제기할 수 있다. 과거 지방자치단체들은 2원 체계 철폐와 관련하여 몇 가지 사례에서 승소하기도 하였다. 또한 감찰권은 사법부에 의해 이의를 제기할 수 있다.

유럽자치헌장은 국내법의 일부가 아니기 때문에 실질적인 권리 또는 제한의 근원으로 사용될 수 없다. 유럽자치헌장은 법원이 직접 적용 할 수도 없으며, 지방자치단체는 사법 심사의 경우, 기본법을 위반한 무효 심판의 근거로 사용할 수 없다. 오로지 헌장은 해석의 도움으로만 사용될 수 있다.

지방자치단체의 법적 보호와 관련된 사법재판소의 수는 여전히 상대적으로 적다. 실제로 지방자치단체는 헌법 재판소(MPs)와 하원 의원 또는 LGA를 통한 캠페인과 같은 법률적이고 절차적인 해결책이 아닌 정치적인 방법으로 접근하는 편이다.

제4장 소결

영국과 독일에 있어 지역민주주의에 관한 핵심적인 문제는 “지역주의”에 대한 전반적인 제도의 개혁과 노력에도 불구하고, 중앙정부는 상당 부분 지방정부 재정에 영향력과 통제력을 유지하면서 상당한 권한을 가지고 있다는 사실이다. 세계적 금융위기와 경제 침체로 인한 지방정부의 예산 삭감과 부채의 결과로 인한 지방정부 자체의 막대한 재정적 제약과 함께, 중앙정부로부터의 이러한 제한은 지방정부의 행동의 자유와 의사 결정을 억제하고 있는 것이 사실이다.

그러나 양 국에 있어 유럽지방자치헌장은 지방자치의 목표와 실현이라는 관점에서 중요한 바로미터이며, 헌법 또는 법률에 의해 지방정부의 자율성과 역할을 확대해나가려는 노력을 지속적으로 수행하고 있음을 명확히 하고 있다.

지역민주주의는 보다 강조된 민주적 절차와 이에 대한 주민 참여를 기반으로 하고 있다. 또한 중앙정부로부터의 적극적이고 자율적인 형태의 권한의 이양과 분산을 전제로, 재정적 차원에서의 독립과, 지역주민의 의사를 재정운영에 실질적으로 반영하고 실현해가는 재정민주주의의 실현을 그 필수 요소로 한다.

아직까지 한국에 있어 지역민주주의는 다른 민주주의 이론에 비해 활발한 논의의 전개가 이루어지지 않고 있는 것이 현실이다. 최근에 들어 도시 재생과 지역의 자율적 권한을 요구하는 개혁의 바람이 불고 있는 것이 사실이지만 이는 대도시권 중심의 일부 제한적인 지역에 한하고 있다.

대의민주주의가 민의를 반영하지 못하고, 주민자치와 주민참여가 일부 주민에 의한 제한적이고 형식적인 참여라는 비판으로부터 벗어나기 위해서는 기존의 지방자치와 지방분권의 패러다임의 전환과 중앙정부와 지방정부와의 관계 재설정, 그리고 지역 내에서의 절차적 민주성을 강화하려는 노력이 이루어져야 한다. 또한 생활 속 민주주의의 실현이라는 관점에서 현재 시행되고 있는 여러 지역재생 사업들이 지역민주주의라는 합의된 원칙의 실행이라는 기본적인 논의에서부터 재출발되어야 할 것이다.

참고문헌

- Peterman, C. 1970. *Participation and Democratic Theory*. Cambridge University Press.
- Local and regional democracy in the United Kingdom , 26th SESSION Strasbourg, 25-27 March 2014, Congress of Local and Regional Authorities, https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&id=2171585&direct=true#P1121_211438
- Local and regional democracy in Germany, 22nd SESSION Strasbourg, 14 March 2012, Congress of Local and Regional Authorities, https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&id=1918543&Site=COE&direct=true

제2부

지역민주주의 이론과 사례: 공적영역과 주체의 형성

이 영 제

민주화운동기념사업회 한국민주주의연구소

제2부

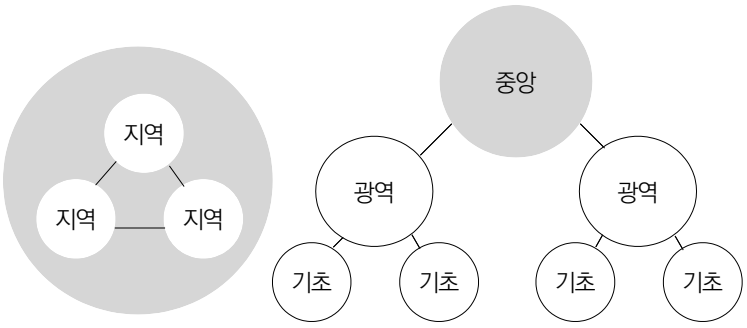
지역민주주의 이론과 사례: 공적영역과 주체의 형성

이 영 제
민주화운동기념사업회 한국민주주의연구소

제1장 지역민주주의와 공적영역

1 ▮ 지역민주주의와 지방자치

지방자치(local autonomy, local self-government), 지역민주주의(regional democracy), 지방민주주의(local democracy), 지방정치(local politics) 등은 흔히 같은 개념으로 사용된다. 지방(地方)이란 용어가 수도 이외의 지역을 의미하고, 지역(地域)이라는 용어가 자연이나 사회적 특성 등 일정한 기준에 따라 나라 나누어진 공간을 의미하는 것을 고려한다면 지방자치와 지역민주주의라는 개념은 구분되어 사용할 수 있다. 특히 지방자치의 궁극적 목표가 수직적 분권의 강화에 의한 중앙과 지방의 수평적 관계의 형성으로서의 지역민주주의 실현, 즉 지방의 지역화에 있다고 할 때 개념의 차이는 보다 명확해진다.



〈그림 2-1〉 지역민주주의와 지방자치의 개념 도식

지방자치가 자치단위로서 지역이라는 중앙과는 독립적인 정치·행정체계의 분권과 자율에 중점을 둔다면 지역민주주의는 주민이 지방자치 내지 지역의 주체라는 것에서 출발한다. 지방자치라는 개념이 중앙과 독립된 단체에 의한 중앙과의 독립이라는 점에서 '단체자치'에 가깝다면 지역 민주주의는 직접민주주의에 초점이 있다는 점에서 '주민자치'의 성격에 보다 가깝다. 민주주의가 인민에 의한 지배 내지 치자와 피지자의 동일성을 의미한다고 할 때 지역 민주주의는 지방자치를 포함한 지역에서의 다양한 민주적 절차와 제도는 물론 지역에서 시민의 참여, 다양성 보장과 같은 민주주의의 실제적 구현에 초점을 둔다. 지역민주주의의 주체로서 시민의 위상, 그 집합체로서 지역의 위상은 지역민주주의의 수준을 드러내주는 척도가 된다. 따라서 지역민주주의에서 공적 영역의 창출과 지역 시민의 참여에 대한 관심은 필연적이다.

지역민주주의의 다른 장점은 지방자치 이전부터 지역에 영향을 미치던 다양한 행위자와 권력관계를 파악할 수 있게 해준다는 점이다. 법, 제도적 체계는 물론 이전부터 존재해오던 문화, 관습, 주민조직, 기타 다양한 관계망 등은 지역민주주의에 영향을 미치는 중요한 요소이다.

그렇다고 지역민주주의라는 개념이 주체로서의 시민이나 특정 지역의 내부의 민주주의만을 살펴보는 것에만 국한되어있는 것은 아니다. 지역민주주의는 중앙과 지방간의 수평적 관계는 물론, 지역과 지역간의 수평성을 내포하고 있다. 지역민주주의와 지방자치는 매우 밀접한 관계에 있다. 분권의 확대와 같은 지방자치의 구현은 지역 민주주의에 영향을 미치는 중요한 요소이고 지역민주주의의 발전 없는 지방자치는 관료와 이해관계자에 의해 장악된 행정단위에 불과하다. 즉, 지방자치의 확대는 지역의 공적인 영역을 확대해주고, 지역민주주의의 작동은 지방자치의 토대가 된다는 점에서 양자의 선 순환적 관계는 지역 민주주의에서 매우 중요하다.

지역은 현실적으로 수직적으로 연결되어 있는 중앙정부와의 관계는 물론 연결된 다른 지역과도 상호 영향을 주고받는다. 이론적으로 지역은 수평적 관계이지만 현실적으로는 그렇지 못하다. 보다 중요하게는 지역이라는 곳은 물리적, 지리적 구획과 정치, 사회, 문화적 구획이 상호 교차하거나 불일치할 수도 있다. 이를테면 같은 경기도라 하더라고 일산, 분당 등 신도시 지역과 안산, 평택, 여주, 이천, 화성과 같은 도농복합지역은 다른 지역보다 더 큰 이질성이 존재할 수도 있다. 경기남부와 경기북부의 경우 사회기반시설은 물론 경제, 문화 등 전 분야에 있어서 큰 차이를 보인다. 소위 영남, 호남이라는 지역주의의 경우 소지역을 압도하는 정체성을 부여하기도 한다.

지방으로서 지역의 위상은 경제적으로나 정치적으로나 문화적으로나 중앙에 비해 상대적으로 허약하다. 국가적 주요 아젠다나 정치적 흐름은 일순간에 지역의 주요한 아젠다를 잠식하거나 대체하기도 한다. 특히 중앙 중심적 정치구조는 이를 더 심화시켜 중앙이라는 소용돌이에서 벗어나기 어렵게 만든다. 세계화, 정보화 등의 흐름은 국가를 관통해 지방에게까지 획일적으로 영향을 미친다. 이러한 복합적인 상황이 지역을 자율적이고 자립적인 공간이 아니라 지방자치라는 제도에 의해 연명하는 형식적인 존재로 만들어 버렸다.

지역과 중앙은 교육, 복지 등 많은 부분에서 통일성과 다양성의 수준과 범위에서 갈등하기도 한다. 영국에서 시민교육을 필수 교과목으로 법으로 지정하는데 중요한 계기가 된 '클릭 보고서'에서는 이러한 갈등이 잘 드러나 있다.

> "우리가 정의하려는 넓은 의미에서의 시민권과 민주주의 사상은 학교는 물론 영국인의 삶을 위해 대단히 중요합니다. 그렇기 때문에 시민권과 민주주의가 모든 학생들의 권리가 되게 하는 학교에서의 법적 필수사항이 있어야만 한다고 이견의 여지없이 장관에게 권고합니다. 더 이상 시민권과 민주주의는 그 수와 내용, 그리고 방법에서 엄청나게 **다양하면서도 조율되지 않은 각 지역의 구상들인 채로 내버려둘 수는 없습니다.** 이것은 민주적 가치를 포함하는 보통 시민권에 대한 관념에 생기를 넣기에는 부적절한 기반입니다."(강조는 필자)

그러나 지역은 본디 다양성과 특수성을 전제된 개념이다. 한 사회의 다양성의 수준이 한국가의 민주주의의 수준을 나타내듯이 지역의 다양성과 권리의 인정으로서 수평화 역시 한 사회의 민주주의 수준을 반영한다. 뿐만 아니라 분권의 확대와 지역 민주주의의 역량의 선순환은 전체 차원에서의, 통일성과 다양성을 공히 확대시켜줄 수 있다.

2 ▮ 공동체의 주체와 공적영역의 형성: 고대 그리스 사례

민주주의에서 공적영역과 그것에 참여하는 주체로서 시민의 중요성은 민주주의의 원형이라 불리는 고대 그리스 아테네의 사례에서 잘 드러난다. 고대 그리스에서 공적영역을 상징하는 것은 폴리스다. 폴리스는 자유로운 시민으로 구성된 국가라는 의미를 지닌 정치적 공동체로, 모든 자유로운 시민들이 통치하는 민주주의를 이상으로 삼았다. 아테네에서 시민은 공동체의 일 즉 정치에 참여하는 사람이었다. 공적인 일에 참여하지 않고 사적인 것에만 관심을 갖는 사람을 바보(idiot)라 불렸고, 조롱의 대상이 되었다. 아테네에서 공적인 일은 다름 아닌 시민들이 공동체의 운영에 참여하는 것이었다.

아테네에서 시민이 참여하는 중요한 민주주의 제도로는 민회, 평의회, 시민법정이 있다. 민회는 모든 성인 남성들이 참가할 자격이 있는 최고의 의결기구이다. 민회는 공동체의 중요한 문제에 대해 다수결로 의결한다. 평의회는 고대 그리스의 행정구역이었던 10개 부족에서 각 50명씩 추첨해서 500명으로 구성되었다. 민회의 소집권과 민회 안건을 협의하는 평의회 의원으로는 한번만 선출될 수 있었다. 시민법정은 10개 부족에서 각 600명씩 추첨에 의해 선발된 6000명의 배심원들 중에서 지명되었다. 오늘날의

민사소송과 유사한 개인 간의 소송 사건인 경우에는 200명의 배심원으로 구성된 법원이 일반적이었고, 형사소송과 유사한 공소의 경우에는 500명의 배심원으로 구성되었다. 법원은 공직 후보자 심사권, 공직 임기시간 행했던 조치들에 대한 보고서 제출, 공금 운용내역에 대한 심사 및 특별회계 감사를 통해 집정관을 통제하는 수단을 지니고 있기도 하였다. 또한 민회의 결정에 대한 법률 심사를 할 수 있다는 점에서 민회에 대한 통제권도 갖고 있었다(민주화운동기념사업회 연구소 2007, 45~50).

이상에서와 같이 고대 그리스 아테네에서 공적인 영역은 특별히 우수한 능력이 필요하여 선출직으로 운영되는 장군과 집정관을 제외하고는 개방되어 있었다. 선출되는 집정관이나 장군에서 대해서는 민회나 배심원으로 구성된 법원에서 통제하도록 하였다. 또한 공적일 일에 참여하는 것을 가장 큰 명예로 여기는 공동체의 주체로서 시민들이 존재함으로써 민주주의가 만개할 수 있었다.

아테네에서 시민이 참여할 수 있는 공적인 영역이 처음부터 존재한 것은 아니었다. 솔론(Solon)의 개혁을 시발로 시작된 민주주의 제도는 클레이스테네스(Cleisthenes)의 개혁에 이어 페리클레스(Perikles)가 시민권에 대한 법안을 민회에서 통과시켰던 기원전 451을 거치면서 완성되었다(민주화운동기념사업회 연구소 2007, 38~39). 그리고 그 과정은 민주주의의 이상과 원칙을 구현하려는 아테네 시민들과 시민들의 지지를 받는 개혁적 지도자들의 지난한 노력이 있었다. 행정구역 개편과 추점으로 운영되는 평의회와 배심의 도입, 도편추방제 등을 통해 주요 공직을 독점하는 등 정치를 좌우했던 혈연을 기반으로 한 귀족적 특권 가문의 정치적 영향력을 축소시키고 정치의 주체로 시민들을 전면에 내세우게 되었다.

고대 그리스 아테네 사례에서와 같이 공적인 영역의 확대와 그 주체로서 시민의 등장과 참여는 떼려야 뗄 수 없는 관계이다. 공적인 영역이 존재하지 않는다면 시민은 주체로서 기능하지 못하고, 역으로 시민이 민주주의의 주체로서 덕성을 발휘하지 못하다면 공적 영역은 곧 형해화되고 만다. 따라서 실질적으로 주체가 참여하여 작동할 수 있는 공적 영역을 창출하고 그 주체인 시민을 형성 내지 양성하는 것은 지역 민주주의 발전의 시발점이다.

지역에서 공동의 일이 적고 따라서 공동의 일에 참여할 주제도 부족한 것이 현실이다. 특히 지역민주주의에서는 주권자로서의 시민과 주체로서의 시민이 일치하지 않기 때문에 지역 주민으로서의 시민이 참여할 공적 영역의 존재와 그것에 참여할 시민의 존재는 중앙이나 국가 수준의 민주주의 보다 중요하다. 지역민주주의의 주체로서 시민은 곧 주민이다. 지역민주주의의 주체는 국가의 주권자로서의 시민이 아니라 지역 주민, 즉 지역에서 거주하거나 생활하는 시민, 지역시민이다. 이의 대표적인 사례가 지방선거에서의 외국인 참정권이다. 우리나라의 경우 영주자격을 가진 만3년이 지난 외국인에게는 지방선거에서 투표권이 부여된다.

다음으로 지역에서는 중앙과 달지 지역주민으로서 자신의 주체임을 드러낼 다양한 정치적 기제와 의제가 제한되어 있다. 지역은 수직적으로 중앙과 연결되어 세금징수나 교육, 복지에 있어서 자율성에 큰 제약이 있을 뿐만 아니라 내적으로도 민주주의를 작동시킬 충분한 공적 영역이 존재하지 않는다. 따라서 다양한 NGO나 사회단체, 언론들이 활동하고 때로는 시민들이 촛불시위와 같은 직접행동을 통해 주권자임들 드러낼 수 있는 중앙과는 달리 지역에서는 다양한 단체도 또 지역민주주의의 주체로 참여하는 시민도 많지 않은 것이 현실이다. 지역의 규모가 작으면 작을수록 그러한 영역과 주체는 그것에 비례하여 줄어든다.

제2장 공동체 문제해결의 주체로서 시민과 공적영역의 형성

1 ▮ 대의 민주주의와 구성원으로서 시민의 불완전성

민주주의는 인민의 자기지배를 의미한다. 고대 그리스 아테네에서 '시민'이 공적인 일체 참여하는 사람을 의미하는 것에서 알 수 있듯이, 민주주의의 주체로서 시민은 공적인 존재이다. 시민 없는 공동체는 존재할 수 있지만 공동체 없는 시민은 존재할 수 없다. 국가가 없는 상태에서 국가시민은 존재하지 않으며, 지역 민주주의가 없는 곳에서 지역 시민은 존재하지 않는다. 즉, 시민은 민주적 공동체 속에서만 온전한 시민이다.

민주 공동체에서 시민은 두 가지 모습으로 형상화 된다. 하나는 공동체의 주체이고, 하나는 공동체의 구성원이다. 민주주의의 발전과정은 민주주의의 주체로서의 시민의 특정한 자격과 요건의 중요성이 감소하고 비차별적인 의무와 권리를 갖는 구성원으로서의 보편성이 확장되는 과정이었다. 민주주의가 발전할수록 주체로서의 시민과 구성원으로서의 시민의 거리는 가까워진다. 하지만 이상적인 사회가 아닌 이상 주체로서의 '시민'과 구성원으로서의 '시민'이 정확하게 일치하는 것은 불가능하다(이영제 2016, 45).

국가와 같이 공동체의 규모가 클수록 시민들은 일상적으로가 아니라 일정한 주기마다 진행되는 투표를 통해서 자신이 주체임을 드러낸다. 위임받은 권력은 입법, 사법, 행정이라는 분리된 3권의 수평적 견제와 균형을 통해 남용이 방지된다. 시민들의 이해와 의견은 경쟁하는 정당들을 통해 표출, 집약, 실현된다. 이것을 보완하여 제4부로 불리는 언론이 권력을 감시하거나 시민들의 여론을 전달한다. 이에 더하여 제5부로 불리는 시민단체가 시민을 대의하여 권력을 감시하고, 압력을 행사하거나 거버넌스에 참여한다.

다양한 보완기제에도 불구하고 대중 민주주의 하에서 민주주의의 주체로서의 시민과 구성원으로서의 시민의 일상적 분리는 민주주의의 기반을 허약하게 만들었다. 일단 선출된 정부는 다음 선거가 있기 전까지는 시민의 선택에서 자유롭다. 수평적 견제와 균형을 통해 서로 견제와 균형을 유지해야할 3권은 국민에 대해 책임을 지기 보다는 최고 권력자를 중심으로 수직적으로 규율된다. 폐쇄적 정당체계 하에서 정당은 시민사회의 균열을 반영하기 보다는 자신의 이해를 실현하기 위해 '지역주의', '이념'과 같은 균열을 동원한다. 더군다나 유권자들이 선거에서 선택하는 것은 자신이 선호하는 개별 정책이 아니라 다양한 이해관계가 혼재되어 있는 정책묶음이다. 제4부 언론은 권력을 감시하고 여론을 전달하기 보다는 여론 호도와 권력홍보를 통해 권력 만들기와 자기이해관계 실현에 골몰한지 오래이다. 제5부 시민단체는 시민 없는 시민단체로서의 영향력에 한계를 드러내고 있다. 이처럼 한국에서 민주화 이후 전성기를 구가하던 대의정치는 '주체'없는 대의정치(김윤태 2014, 80)였다.

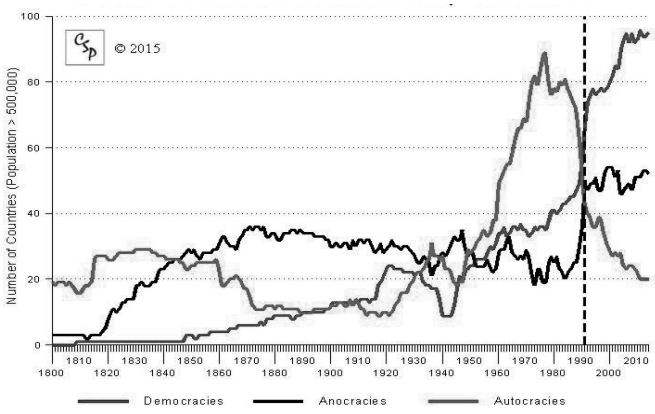
대의 민주주의에서 시민은 일상적으로 주체이기보다는 파편화된 구성원으로서 존재하지만 여전히 주권자로서 지위는 변함이 없다. 주권자로서 시민은 제도적으로는 선거 등을 통해서, 비제도적으로는 촛불시위와 같은 직접행동을 통해서 시민들은 스스로 자신이 주권자임을 드러낸다. 그러나 주권자로서 시민의 자기 호명, 즉 주권의 담지자로서 시민들의 직접행동은 일상적인 것이 아니라 예외적인 것이다. 특히 시민의 직접적인 분출은 새로운 것을 형성하기 보다는 정치사회와 집합적 주체로서의 주권자간의 괴리를 교정하기 위한 '사후적인' 것들이었다.

정보통신 기술의 발전에 따라 시민들은 일상적으로 정치에 참여하는 것이 가능해졌다. SNS서비스는 많은 국가들에서 민주화를 촉진하면서 민주주의의 중요한 수단으로 부각되었다. 하지만 국정원 댓글사건이나 거짓 뉴스가 유통된다는 점에서 한계를 내포하고 있다. 무엇보다 가장 큰 한계는 현실화 되지 못한 사이버 공간에서의 민주주의는 그야말로 가상(cyber)의 민주주의인 것이다.

2 ▮ 공동체 문제해결의 주체로서 시민과 시민정치

시민은 공동체를 형성하고 변화, 발전시키지만, 때로는 공동체가 특정한 시민을 필요로 하기도 한다. 공동체는 역사적 존재로서 고유한 역사, 문화, 전통 위에 존재하며, 동시에 특정한 상황에 처해있다. 즉, 시대에 따라 공동체가 해결해야하는 과제는 지속적으로 변한다. 따라서 공동체에서 필요로 하는 시민의 '상'은 이에 조응하여 변한다. 산업화 시기에는 근검, 절약, 성실 등이, 민주화시기에는 저항, 참여, 실천, 정의 등이 중요한 사회적 가치이자 시민의 상이였다. 그리고 분쟁의 시기에는 평화와 화해가, 갈등의 시대에는 배려가 시민의 중요한 덕목이 될 수 있다. 그렇다고 '시민'의 개념과 가치가 전적으로 바뀌는 것은 아니다. 예를 들면 특정한 가치관이나 방식에 얽매이지 않고 새로운 것을 찾아 끊임없이 이동하는 유목민(nomadism)적인 시민이나 첨단 정보통신기술의 발전에 따라 스스로 여론을 형성하고 참여를 조직함으로써 영향력을 행사하는 영리적 군중(Smart Mob)에게도 자유, 평등, 연대, 정의 책임, 참여와 같은 시민의 가치는 보편적이기 때문이다(이영제 2016, 51).

전 지구적으로 민주주의는 가장 보편적인 정치체제이다. 폴리티Ⅳ 지수(Polity Index)의 1800년부터 2014년까지의 통치체제 변화 그래프에서와 같이 현재 대부분의 국가의 정체는 민주주의이다.



출처: Center for Systemic Peace(http://www.systemicpeace.org/polityproject.html)

〈그림 2-2〉 Global Trends in Governance, 1800-2014

보편 민주주의시대, 민주주의 성취의 기준은 과거와 같이 민주적 제도의 도입을 넘어 민주주의가 얼마나 실질적으로 구현되고 있는가 하는 '민주주의의 수준'으로 바뀌었다. 민주적인 제도가 구비되었다고 해서 민주주의가 저절로 발전하는 것은 아니며, 보다 높은 민주주의의 성취를 위해서는 보다 훌륭한 시민이 요구되었다. 동시에 정보화, 다양화, 전지구화와 같은 변화와 환경, 다문화, 세대갈등, 극단적 양극화, 소외, 이념 갈등 등 이전과는 다른 사회적 문제의 등장 내지 문제의 심화는 공동체 문제 해결의 주체로서 시민을 재등장 시켰다.

'좋은 시민'에 대한 사회적 요청은 무엇보다 과거와 같은 방식으로는 공동체의 다양한 새로운 문제해결 내지 그것을 해결하기 위한 정당성 있는 권위를 형성하는데 한계에 직면했기 때문이다. 민주주의의 발전과 심각, 다양화된 공동체 문제해결의 주체로서 시민의 필요성은 동원과 저항이라는 일방향적인 과거와는 달리 시민과 공동체 양자의 필요와 요청에 의한 것이라는 점에서 쌍방향적이다. 즉, 공동체의 문제를 해결하기 위해서 이전의 투쟁 또는 저항하는 시민과 투표장에서 선택하는 시민이 아닌 참여하는 시민이 요구되었다.

참여하는 시민이란 공동체 문제 해결의 주체로서 시민을 의미한다. 시민은 더 이상 투표라는 선택을 통해 대의되거나 대표되는 존재가 아니라 직접 자신의 공동체 문제를 해결하는 주체이다. 공동체 문제해결의 주체란 시민이 모든 문제를 직접 해결하거나 관여해야 한다는 것을 의미하는 것은 아니다. 제시된 문제의 해답 중 하나, 또는 대리인을 선택하는 주체 또는 모든 것을 직접 결정하거나 해결하는 주체가 아니다. 전자는 소위 대의제적인 시민이고 후자는 소위 직접행동 시민이다. 대의제적 시민은 일상적으로 주권자가 아닌 구성원으로 존재하며, 선거 때만 자유로운 시민이라는 점에서 한계를 드러낸다. 후자의 경우는 87년 6월 항쟁에서의 '직선제와 민주화', 2016년 촛불항쟁의 국정농단 세력에게 주권을 대리시킨 '대통령 퇴진'과 같이 주권자(국민) 다수가 동의 내지 합의할 수 있는 의제가 아닐 경우 다른 주권자와 충돌하거나 온라인 의회 내지 시민대표 논쟁에서와 같이 책임성과 대표성이라는 점에서 한계를 드러낸다.

공동체 문제 해결이란 공동체의 문제를 인식하고 우선순위를 설정하며, 문제의 갈등지점 및 이해관계를 파악하고 그것을 해결하기 위한 방법과 권위를 형성하는 것이다. 다양한 지역의 문제들 중 어떤 것이 보다 중요하고 시급한가를 결정하고 그것을 해결하기 위해 적절한 권위를 형성하는 과정에서 공동체의 주체로서 수평적으로 연대하는 시민이 등장한다. 즉, 문제해결의 주체로서 시민은 개인 또는 개인들의 합으로서 다수의 시민이 아니라 집합적 주체로서의 시민이다. 공적인 존재로서 시민은 바로 이러한 집합적 주체로서의 시민을 의미한다. 집합적 주체로서 시민의 탄생과정은 숙의와 연대의 과정을 필연적으로 포함하는 자기완결성을 갖는 '시민정치'의 구성 과정이다.

시민정치는 "구성원으로서의 시민과 주체로서의 시민을 일치키시는 정치적 실천"이다. 따라서 다음과 같은 세 가지 측면으로 형상화 될 수 있다. 첫째는 예외상태로서 최종적인 해결자이다. 둘째, 직접민주주의를 통해 참여하는 시민이다. 셋째, (일상적)문제 해결의 주체로서 시민이다.

시민정치는 중앙정치보다 지역정치와 보다 친밀하다. 지역에서 시민은 자기완결성이라는 자신의 모습을 '가장 잘' '온전히' 그리고 '일상적'으로 드러내기 때문이다. 민주주의를 생활과 삶, 주체로서 아래로부터 구성하고 실현하는 단위는 지역민주주의 단위이다. 중앙 민주주의 단위에서 시민은 완전한 주체이지 못하다. 예외적으로 실현되는 자기완결적 시민정치는 촛불시위에서와 같이 예외적이고 불안정하다. 시민정치가 주권자로서, 문제해결의 주체로서 시민이라는 자기완결성을 의미한다고 할 때 일상적 정치참여와 국민소환 국민발안과 같은 직접 민주주의 제도가 실제적으로 구현 가능한 공간은 지역이다.

3 ▮ 공적영역의 형성과 협치

앞의 고대 그리스 아테네에서 살펴보았듯이 공적 영역의 창출은 시민정치에 있어서 매우 중요한 과정이자 목표이다. 공적 영역은 상향식, 하향식, 그리고 수평적인 방식으로 형성될 수 있다. 첫째, 상향식(bottom-up) 방법이다. 상향식 방법은 보다 구체적으로 두 가지 경우로 나누어 살펴볼 수 있다. 우선 시민들이 아래로부터 공적 영역의 창출을 요구하고 그것이 받아들여지는 경우이다. 시민들의 요구가 받아들여진다는 것은 이미 주체로서 시민의 역량이 충분하고, 그것을 수용할 만큼 반응성 높은 공적 영역이 존재한다는 것을 의미한다. 국민투표, 국민발안, 국민소환 등과 같은 직접민주주의 제도들이 이에 해당한다. 다음으로 저항이나 시위 등의 방법으로 시민들이 직접 주체로서 참여하여 공적영역을 강제로 창출하는 경우이다. 한국에서 '촛불시위'나 '민주화운동'과 같은 것이 이에 해당한다. 문제는 상향식 방법으로 인해 형성되는 공적영역은 추상성이 매우 높고 동시에 일상적이지 못하다는 점이다. 시민들이 주체로서 직접 분출하는 경우는 그 목표나 대상이 명확한 경우이다. 추상성이 높을수록 보다 많은 다수의

지지를 획득하게 되며, 추상성이 낮을수록 그렇지 못한 경향을 보이는데, 사안이 구체적일수록 다양성이 높아지기 때문이다.

둘째, 하향식 방법이다. 소위 톱다운(top-down) 모델로 불리는 것으로 일반적으로 권위주의적 모델 내지 관주도 모델이라고 부른다. 새마을 운동, 바르게살기운동과 같은 것이 대표적인 사례이다. 여기서 주도권은 시민이 아니라 통치자 내지 국가(관)가 갖고 국가가 갖고 있는 강제력, 행정체계나 인센티브 등을 활용해 공적 영역을 만드는 방식이다. 시민의 자발적 참여가 뒷받침되지 않는다는 점에서 위로부터 형성된 공적 영역은 제한적이거나 다양한 부작용을 초래할 가능성이 높다. 일반적인 부작용으로 획일성과 성과주의, 단기성 등이 있다. 높은 추진력과 단기간의 효과를 낼 수 있다는 점에서 장점이 있으나 자원의 비효율적 배분과 동원, 물적 인센티브의 중단내지 리더의 교체시 중단될 가능성이 있다는 점이 단점이다.

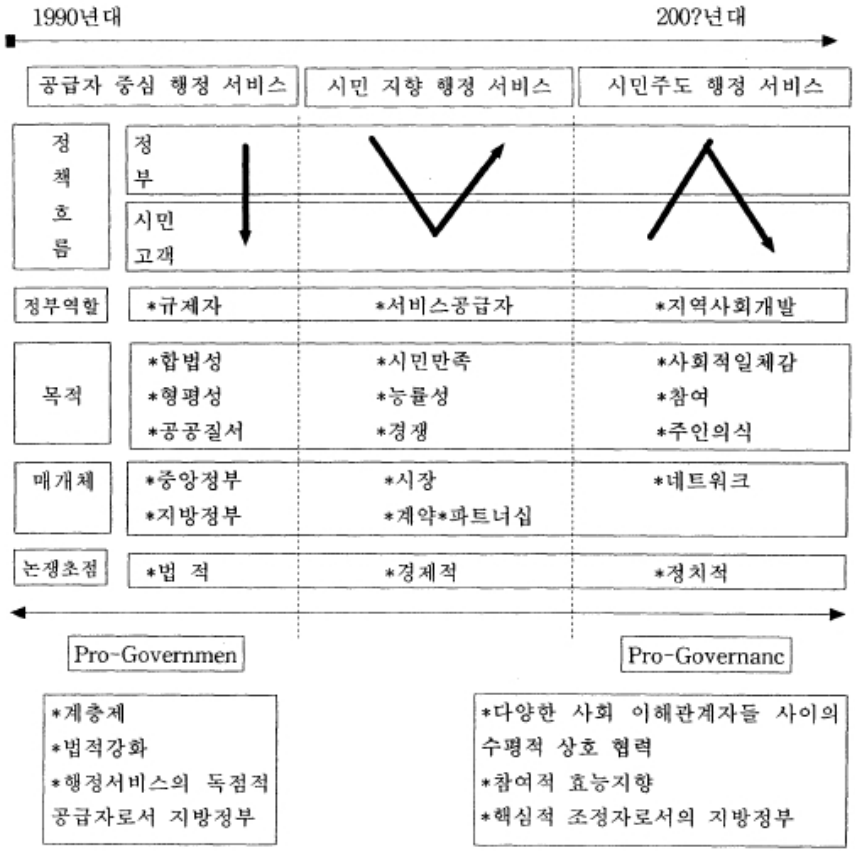
셋째, 수평적 방법이다. 거버넌스 또는 협치라 불리는 다양한 주체들 간의 수평적 관계를 통해 공적영역을 형성하는 것이다. 수평적 방법은 상향식과 하향식의 장단점을 갖는다. 다양한 주체들 사이에 협력이 원활할 경우 상향식과 하향식의 장점을 통해 최상의 효과를 낼 수다. 반면 다양한 주체들이 갈등하게 되면 상향식과 하향식의 단점만을 취하게 된다. 수평적 방법으로는 형식적 수평성과 실제적인 수평성으로 보다 세부적으로 나눌 수 있다. 현재 한국에서 산재한 위원회와 법률 제안을 위한 청문회 등이 후자의 대표적인 사례이며, 전자의 경우 실제적인 권한을 갖는 노사정위원회, 서울시 협치 등의 사례가 있다. 따라서 수평적인 방식의 관건은 다양한 주체의 참여가 실제로 보장되느냐의 여부와 추진 방식이 얼마나 민주적이냐에 달려 있다.

여기서 문제는 실제적으로 가장 많이 실현되는 방식인 리더(대통령 내지 단체장) 주도 방식을 어떻게 바라볼 것인가 하는 것이다. 리더 주도의 경우 일반적으로 아직 시민사회에서 공적영역 창출을 강제할만한 힘이 없는 상태에서 리더가 공적인 행위로서 공적영역을 창출하는 것이다. 리더가 민주적 과정을 통해 선출되었고, 공약 내지 정책 실현이라는 점에서 수평적 방법으로 바라볼 수도 있고, 아직 충분한 사회적 합의 과정과 준비가 충분하지 못한 채 진행된다는 점에서 관 주도의 하향식 방법이라 볼 수도 있다. 또한 특정한지지 세력의 요구에 의한 것일 경우 형식적으로는 지지자의 요구라는 상향식의 모습을 보이지만 실현의 과정에서 하향식의 모습을 보일 가능성이 높다. 고대 그리스의 사례에 견주어 본다면 공적영역의 창출에 있어서는 시민의 지지뿐만 아니라 리더십 역시 매우 중요하다는 것을 알 수 있다.

다른 문제로 공적영역이 창출된 이후 운영방식의 문제가 있다. 상향식으로 형성되었다 하더라고 그것이 제도화 과정을 거치면서 하향식 방식과 유사한 형태로 운영될 수 있다. 반면 하향식이라고 하더라도 그 구현 과정에서 시민의 참여를 보장하는 상향식으로 변할 수도 있다.

이상에서와 살펴본 바와 같이 공적영역의 창출 방식이 공적영역의 성격에 영향을 주지만 그것이 절대적인 것은 아니다. 따라서 공적영역의 형성의 계기와 시발방식뿐만 아니라 그것이 어떻게 제도화 되어 운영되는가 하는 운영방식 역시 중요하다. 이를테면 관 주도라 하더라고 그것이 법, 제도화와 주체의 양성과 병행해 간다면 좋은 성과를 낼 수도 있다. 반면 민 주도라 하더라고 그것이 보편성과 책임성이 뒷받침 되지 않는다면 관 주도만도 못한 성과를 거둘 수 있다. 이 둘의 단점을 보완하고 장점을 살리고자 대안으로 최근 부상하고 있는 것은 수평성에 기초한 거버넌스, 즉 협치이다.

협치는 한편으로는 중앙집중식 관료제(국가실패)와 경쟁과 수요와 공급의 논리(시장실패)로는 더 이상 공동체 문제를 효과적으로 그리고 정당하게 해결하지 못한다는 것과 시민 민주주의를 실현하려는 주체들의 노력에 의해 형성되었다. "협치는 환경의 변화에 따라 시장실패에서 국가실패로, 그리고 국가실패에서 새로운 통치과정의 등장으로 이어지는 순환론적 반응으로 등장하였다기 보다는 관련 행위자들의 목적 지향적이고 의식적, 능동적인노력의 결과라고도 볼 수 있다(Jessop 1998, 최창현 2003, 161 재인용). 따라서 협치는 국가중심의 조정양식이 한계에 처한 상황에 국가와 시장 및 시민사회를 구성하는 주체들의 영향력 정도에 따라 실제로 다양한 모습으로 나타날 수 있다(최창현 2003, 161)".



자료: Choi, Byung-Dae(2000 & 2001) 및 최병대 · 강황선(2001), 서울시정의 로컬 거버넌스 도입방안(서울시정개발연구원: p.24)을 중심으로 재구성.

〈그림 2-3〉 pre-government적 사회와 pro-governance적 사회의 특성 및 변화

다음으로 시민정치를 통해 공동체 문제해결의 주체로서 시민이 다시 등장하는 과정은 기존의 하향식 통치가 아니라 주체들 간 문제해결을 위해 상호 협력하는 새로운 양식, 즉 협치이다. 여기서 주체는 수직적 주체가 아니라 수평적 주체이고 집합적 주체이다. 공동체의 문제에는 시민만 관계되어 있는 것이 아니다. 따라서 협치의 주체는 시민뿐만 아니라 그것과 관련된 다양한 이해관계자 내지 집단, 기관을 포함한다.

제3장 한국 지역민주주의의 사례와 과제

1 ▮ 지역에서의 공적영역과 주체 형성: 서울시 마을 만들기와 협치 사례

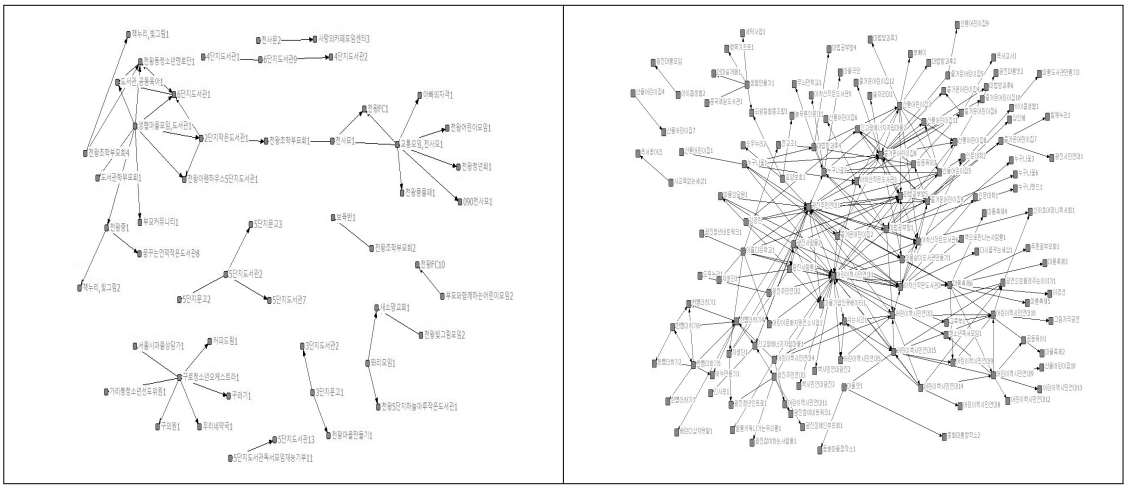
지역에서 공적 영역의 창출과 주체의 형성의 대표적인 사례는 서울시에서 추진 중인 '마을 만들기'와 '협치'이다. 서울시에서 추진하는 마을 만들기와 협치는 서울이 인구 천만 명의 거대 도시로 수도로서의 위상을 갖고 있다는 점이 아니라 가장 적극적으로 추진되고 있다는 데에서 대표적인 사례이다.

"마을이 생활세계로부터 공공성을 다시 재구성해내야···." "마을정책의 목표는 마을을 만들 수 있는 주민을 등장시키는 일에 그 초점이 주어져있다"(유창복 2016, 72). 이 두 마디에 서울시 마을 만들기의 모든 것이 들어있다고 해도 과언이 아니다. 마을이라는 공적 영역의 구축과 그것을 만들 주민, 즉 주체로서 시민의 등장이다. 이 과정에서 서울시에서 중점을 두는 것은 시민들의 관계망의 형성과 협치이다.

서울시 마을 만들기 사업은 공식적으로 "서울시 마을공동체 지원"사업으로 외화 되었다. 서울시는 마을 만들기 사업을 추진하기 위해 마을 공동체 종합지원센터(이하 '마을지원센터')를 만들었다. 마을지원센터는 풀뿌리 활동가와 박원순 시장이 합의한 '주민주도형' 마을 만들기라는 핵심원칙을 실현하고 칸막이 행정, 형식적 거버넌스, 조급한 성과주의라는 관주도의 마을만들기의 부작용(유창복 2013, 176)을 최소화하고 하기 위해 만든 중간지역조직이었다. 서울시가 설립하되 운영은 민간에 위탁하는 관설민영의 형태의 조직으로 핵심은 "자원은 행정에서 지원하되(top-down), 그 결과는 주민주도적인(bottom-up) 성과"(유창복 2013, 179)를 내는 것이었다.

마을 공동체 지원사업은 등장, 연결, 성장으로 요약된다. 등장은 마을을 만들 수 있는 주민을 만드는 것이다. 주민의 등장을 촉진하기 위해서 서울 시민 3인 이상이면 지원사업에 참여할 수 있는 '3인 조례', 사람 중심의 인큐베이팅 시스템, 뷔페식의 수시공모제, 꼬리표 예산에서 바구니 예산으로의 포괄예산제 등을 도입했다. 그 결과 대략 10만 명의 서울시민이 주민으로 나섰고, 3천개의 주민모임이 등장했다.(유창복 2016, 72)

연결은 등장한 주민들끼리 의제, 지역, 관심사별로 연결되는 것이다. 주민들의 연결은 개인으로는 해결되지 못했던 모임공간 확보와 같은 집단화된 다양한 문제의 해결점을 스스로 찾게 만들어 준다. 이 과정에서 무엇보다 중요한 것은 내 문제가 아니라 우리의 문제해결이라는 공공성의 발견과 주민들이 주체가 되어서 문제를 해결할 수 있다는 주체로서 시민의 발견이다.

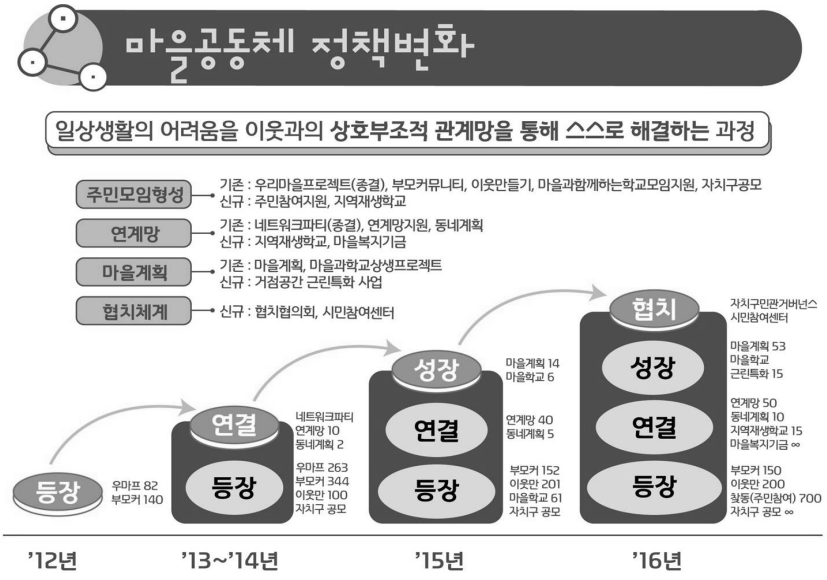


자료: 유창복 2016, 75

〈그림 2-4〉 구로구 00지역에서 마을사업 이전과 이후의 관계망 변화도

성장은 이와 같이 점에서 선으로 연결된 관계망이 확장되어 면(面)을 형성하는 것, 즉 마을씨앗의 형성이다. 이 단계에서는 백과점식 다양성을 강조하기 보다는 '집중'(종합지원)을 통해 '자유롭게 상상하고 스스로 결정하기'를 통해 마을형성을 가능하도록 한다(유창복 2016, 76).

마을 공동체 지원사업을 통한 '주민주도형 마을만들기'에서 중요한 다른 하나는 행정체계의 혁신을 통한 지원체계 구축이다. 보다 구체적으로는 앞에서 살펴본 중간지원조직으로서 서울시 마을공동체 조합 지원센터 이외에도 마을공동체 조례제정과 같은 법제도적 영역, 민관협치기구로서 마을공동체 위원회 구성, 광역집행기관인 서울시 마을담당관실 설치, 자치구 집행기관으로서 자치구 마을과(팀)생성이다.



〈그림 2-5〉 마을공동체 정책변화

서울시의 마을공동제 정책이 주민을 등장시키는데 초점이 있었다면, 시정 핵심 과제로서 '협치'의 제시는 주민의 역량 강화를 통해 자기완결적 주체인 시민으로 만드는 것이다. 서울시는 〈협치서울 2.0〉 추진목표에 따르면 협치란 "행정이 공공정책 과정에서 시민의 참여를 촉진함으로써 공공정책의 효과를 높이고 시민(가치)력을 성장시키자는 것이다(유창복 2015, 4). 이는 행정관행과 제도를 시민참여형으로 혁신하는 것과 시민이 각종 정책 결정과 실행과정에 직접참여하는 것이다.

이를 위해 핵심가치로 '장소기반'과 지역사회토대구축, '관계지향'과 시민력의 강화, '시민주도'와 협치행정 세 가지를 내세우고 있다. 장소기반은 문제가 발생하는 지역이 정책의 주요한 요소가 되어야 한다는 것이다. 이는 의제 중심의 공공정책의 탁상공론성과 전문가주의를 넘어, 직접 당사자를 만나는 곳이다. 의제를 넘어 장소로 정책의 초점을 이동시켜 지역사회의 토대를 구축하는 것이다.

관계지향은 목표이기도 하다. 협치 지향적 정책은 시민(주민) 주체를 얼마나 잘 등장시키고 등장한 시민을 연결시켜 관계를 형성했는가를 목표로 삼아야 한다. 그리고 이것이 지속되려면 공적주체로서 시민이 성장해야 한다.

시민주도는 시민이 정책추진과정에서 얼마나 주도성을 발휘하고 문제해결의 경험을 얻는가이다. 여기에는 행정이 시민주도성을 얼마나 잘 촉진하고 수용했는가는 물론 협력할 시민을 등장시키고 성장하도록 돕는 것 까지를 포함한다(유창복 2015, 19-20).

이상에서 살펴본바와 같이 서울시에서는 진행중인 마을만들기와 협치는 지역 민주주의 주체로서 시민의 형성과 그것을 위한 공적영역 확보를 위한 것이었다. 서울시 사례의 가장 중요한 특징은 Top-down 모델이라는 것이다. 지역에서의 주체와 자원의 부재로 인해 불가피하게 Top-down 모델로 진행을 하지만 그 성과는 Bottom-up과 같은 형태로 도출하고자 하였다. 이를 위해서 강조한 것은 중간지원조직 형성과 분권, 행정혁신이었다. 우선 서울시 마을공동체 종합지원센터와 같은 '관설민영' 중간지역 조직을 통해 행정주도의 마을만들기 정책의 폐해를 극복하고자 하였다. 동시에 적극적 분권을 통해 Top-down 모델의 한계를 극복하고자 하였다. 이것은 25개 자치구에 관련 중간지원조직을 만들고, 사업 진행방식에 있어서 주민들의 생활패턴과 의사가 반영되도록 수시공모제, 바구니 예산제 등을 도입한 것에서 잘 드러난다. 끝으로 행정혁신은 민과 관이 수평적 관계를 형성하는 것을 의미한다. 협치의 성패는 시민 주체 형성과 행정혁신에 달려있는데, 협치 기반 조성을 위해서 행정이 우선적, 선제적으로 협치지향적 행정을 추진할 것을 시도하고 있다.

서울시 사례는 지역민주주의의 가장 본질적이고 중요한 과제인 주체 형성이라는 문제를 해결하고자 했다는 데에서 의미가 있다. 행정과 법, 제도가 만드는 민주주의 영역은 가장 효율적이며 강력하기 때문이다. 그러나 지역에서 주체의 형성에는 많은 시간과 경험의 누적이 필요하다는 점에서 아직까지는 가시적인 성과를 보이고 있지 못하다. 다만 협치기반 조성을 위해 우선적으로 가능한 영역인 행정이 선도적

으로 혁신한다는 것은 중요한 시도라 할 수 있다.

압축적 산업화, 87체제가 보여준 민주주의의 한계처럼 압축적 공적영역의 형성과 마을만들기는 장점만큼 단점을 갖기 마련이다. 그것은 Top-down 방식의 고유한 한계에서도 비롯되기도 하겠지만 그것을 집행하는 속도와도 관련되어 있다. 즉, 점진적인 하향식이냐 급속한 하향식이냐의 문제도 방향성 문제만큼이나 중요하다 할 수 있다.

2 ▮ 한국 지역민주주의의 현실과 과제

한국에서의 지방자치는 6기를 맞이하고 있다. 1995년 도입된 지방자치는 최근들어 비약적인 발전을 하고 있는 것으로 보인다. 특히 소위 '무상급식'으로 시작된 중앙정부와 자치단체, 진보세력과 보수세력의 대립은 지방선거에 대한관심을 촉발시켰을 뿐만 아니라 그러한 이슈가 지역을 넘어 사회의 가장 중요한 이슈중의 하나가 되도록 만들었다. 무상급식 논쟁을 넘어 무상복지(누리과정) 예산 논쟁, 청년 복지논쟁 심지어 역사교과서 국정화 논쟁 등은 지역과 중앙의 대립이라는 갈등의 표출을 넘어 그만큼 지방자치가 발달하고 있다는 중요한 증표이기도 하다. 하지만 낮은 재정자립도, 중앙정부의 통제, 지방자치(선거)에 대한 낮은 관심도 등은 지방자치와 지역민주주의의 한계를 여실히 드러내주고 있다.

구성원으로서의 시민의 위상은 지역에서 더욱 두드러진다. 이론적으로 지역은 규모나 거리 등 다양한 측면에서 시민들이 직접 참여가 가능한 공간이지만 현실은 그러하지 못하다. 무엇보다 지역에서 참여할 시민들의 공적 영역이 형성되어 있지 못하기 때문이다. 이것은 지방자치단체의 낮은 고유(자치)사무비율과 국가예산 대비 낮은 지방예산 비율 등에서 확인할 수 있다.

구분	1994 총무처 조사	2002 행정자치부 조사	2009년 행정안전부 조사
대상법령	3,169개	3,353개	4,038개
총사무수	◎ 총 15,774개 국가수행사무: 11,744개 (75%) 지방수행사무: 4,030개 (25%) - 지방고유사무: 2,110(52%) - 지방위임사무: 1,920(48%)	◎ 총 41,603개 국가수행사무: 30,240개(73%) 지방수행사무: 11,363(27%) - 시도사무: 5,318개(47%) - 시군구사무: 2,950개(26%) - 시도/시군구사무:3,095개(27%)	◎ 총 42,320개 국가수행사무: 30,215개(71.4%) 지방수행사무: 12,105개(28.6%) - 시도사무: 5,026개(41.5%) - 시군구사무: 4,422개(36.5%) - 시도/시군구사무:2,657개(22%)

자료: 지방이양추진위원회(2002.4), 행정안전부(2009.12); 김병국 외 2010, 38. 재인용.

〈표 2-1〉 국가위임사무와 고유사무 비율

지방자치단체의 사무의 대부분은 한 지역의 자치 내지 고유한 업무를 수행하는 것보다는 국가에서 위임된 사무들이다. 1994년에 국가수행사무와 지방수행사무의 비율은 75%와 25%로 나타났다. 2009년 조사에서는 국가수행사무와 지방수행사무의 비율이 각각 71.4%와 28.6%로 조사되었다. 지방자치 선거가 1995년 부활한 것을 감안했을 때, 지방자치제도 시행 이전인 1994년 대비 2009년도의 위임사무의 비율감소는 거의 이루어지지 않았다.

지방분권의 수준을 측정하는 기본 자료인 국가예산 대비 지방예산 비율도 크게 개선되고 있지 못하다. 2006년도 국가예산 대비 지방예산 비율은 36.6%로 2008년까지 점차 증가하다가 2014년 까지는 오히려 감소하는 경향을 보였다. 2016년 1월 1일 기준으로 국가예산과 지방예산 비율은 61.6%대 38.4%로 나타났다.

[단위 : 조원]

구분		2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
예산액	계	276.8	288.8	320.1	355	365.8	376.6	399.7	420.5	438.2	459.6	480.3
	국가	175.4	176.8	195.1	217.5	225.9	235.6	248.6	263.6	274.7	286.3	295.7
	지방	101.4	112	125	137.5	139.9	141	151.1	156.9	163.6	173.3	184.6
구성비 (%)	국가	63.4	61.2	60.9	61.3	61.8	62.6	62.2	62.7	62.7	62.3	61.6
	지방	36.6	38.8	39.1	38.7	38.2	37.4	37.8	37.3	37.3	37.7	38.4

출처 : 행정자치부「2016년도 지방자치단체 통합재정 개요」

〈표 2-2〉 국가예산 대비 지방예산 비율

국세 및 지방세 비중도 역시 개선되고 있지 못하다. 2007년 국세와 지방세 비중은 78.8%와 21.2%였고, 2012년에는 79%대 21%였다. 연도별로 살펴보아도 조세에서 지방세 비중은 2008년에는 21.4%, 21.5%, 21.7%, 21.4%로 거의 변동이 없는 상황이다. 지방세 비중은 20%에도 못 미치는 수준으로 재정자립은 요원한 실정이다. 특히 지방자체단체가 독자적으로 세목을 설정하지 못한다고 할 때 이러한 비중은 지방의 자율성을 침해하는 가장 큰 요인으로 작동하고 있다. 국가지표체계(www.index.go.kr)에서는 "국세수입은 지방교부금등을 통해 지방으로 상당부분이 이전되고 있으며, 이를 포함하는 경우 총 조세수입의 62%를 지방정부가 사용하고 있습니다"라고 설명하고 있다. 하지만 교부세의 경우 집행상 중앙정부의 주도권이 반영되는 형태임을 감안할 때, 지방에 교부되는 국세는 오히려 지방자치의 중앙예속성 내지 통제성을 드러내는 지표이다.

[단위 : 조원, %]

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
조세	205	212.8	209.7	226.9	244.7	256.9
(GDP대비,%)	21	20.8	19.7	19.3	19.8	20.2
국세	161.5	167.3	164.5	177.7	192.4	203
(국세 비중,%)	78.8	78.6	78.5	78.3	78.6	79
지방세	43.5	45.5	45.2	49.2	52.3	53.9
(지방세 비중,%)	21.2	21.4	21.5	21.7	21.4	21

출처 : 국세청.관세청「징수보고서」, 행정안전부「지방세정연감」

〈표 2-3〉 국세 및 지방세 비중

제6회 동시지방선거에서 관심도의 차이는 이러한 지역의 현실을 드러내준다. 공동체의 규모가 작으면 작을수록 관심도가 낮아지고, 공동체 규모가 크면 클수록 오히려 더 관심을 많이 갖는 것으로 나타났다.

	매우 많았다	조금있었다.	관심있다	관심없다.	별로관심없다	전혀없다.
동시지방선거	29.4	44.9	74.3	25.6	20.1	5.5
광역단체장	20.7	42.5	63.2	37.1	30.3	6.8
기초단체장	18.2	39.5	57.7	42.3	33.4	8.9
기초의원	12.6	29.8	42.4	57.6d	41.8	15.8

출처 : 중앙선거관리위원회

〈표 2-4〉 제6회 동시지방선거에서 선거에 대한 관심도

이렇게 볼 때 지역에서 시민이 주체로서 참여할 공적인 영역은 존재하지 않거나 존재하더라고 시민들의 참여를 이끌거나 영향을 미치지 못한다는 점에서 형식적인 수준에 불과하다. 따라서 지역 민주주의가 작동할 공간은 매우 협소하며, 따라서 지역 민주주의의 주체는 형성되기 어렵다.

지역민주주의 활성화를 위해서는 지방자치 단체 수준의 마을만들기 사업과 협치도 필요하지만 적극적인 분권이 더욱 중요하과 시급한 과제이다. 국가위임사무의 축소와 지방고유사무의 증대, 지방예산의 확대는 시민들로 하여금 중앙뿐만 아니라 지역의 민주주의 역시도 중요한 참여의 대상으로 인식하게 만들 것이기 때문이다.

제4장 소결

지방자치를 넘어선 지역민주주의는 비단 한국의 과제일 뿐만 아니라 전세계적인 과제이다. 지역이 중앙의 수직적 하부단위가 아니라 자율성과 다양성을 존중받는 수평적인 민주주의 단위로의 자리매김은 지역뿐만 아니라 국가를 넘어 세계적 수준에서도 많은 문제를 해결해 줄 수 있기 때문이다.

한국에서 지방자치에 관심을 갖게 된 것은 시민의 삶이 아니라 중앙정치적 이해관계에 의해서이다. 군부권위주의 정권에 의해 수직적이고 일사불란한 동원체계를 갖춘 지역에 대한 해체가 지방자치를 부활하게 만든 원인 중 하나였다면, 이제는 유력 대권주자들의 등용문으로 지역이 관심을 받고 있다. 대통령 등용문으로서 지역은 한편으로는 대통령이 되고자 하는 단체장에 의해 민주성이 강화되면서도, 다른 한편으로는 그것을 견제하는 다른 권력에 의해 자율성이 침해받고 있다. 지방자치의 확대와 규율의 힘이 동시에 존재하는 셈이다. 문제는 그러한 두 가지 힘 모두 결국 중앙으로의 소용돌이라는 한국 정치의 특징에서 한 발자국도 나가지 못하고 있다는 것이다.

이제 국가수준에서 거대화된 행정체계는 마치 구 사회주의 국가들의 계획경제처럼 다양화된 시민들의 삶을 담아낼 수 없음은 자명하다. 따라서 보다 효율적 행정을 위해서도 분권은 보다 강력히 실시되어야 한다.

지역민주주의 발전에 있어서 가장 큰 걸림돌은 지역이란 곳이 시민들이 일상적으로 관심을 갖고 참여할 만한 공적인 영역이 존재하지 않는다는 것이다. 주민이 참여할 공적인 영역이 존재하지 않는 상황에서 주체로서 주민이 성장할 가능성은 낮다. 따라서 지역민주주의의 최우선적 과제는 공적영역을 창출하고 확장하는 일이다. 커진 공적영역은 그곳에 참여하고자 하는 많은 이해관계자들을 만들어내고 그 과정에서 자발적인 주체가 형성될 수 있다. 그리고 자발적인 주체의 형성은 다시 공적 영역의 확장과 지역민주주의의 내실화로 귀결될 것이다.

서울시 등 많은 지방자치단체에서 마을만들기와 협치 등을 통해 지역의 공적 영역과 주체를 형성하는 것은 지역민주주의 발전에 있어서 희소식이다. 제 아무리 작은 일이라 할지라도 시민이 주체로 참여하면서 느낀 효능감은 지역민주주의 생태계 구축에 있어서 가장 중요한 출발점이기 때문이다.

참고문헌

- 김병국 외. 2010.「2020년 지방자치제도 발전모형」. 한국지방행정연구원 연구보고서.
- 김윤태 외. 2014.『한국정치, 어디로 가는가: 새로운 정치를 찾아서』. 서울: 한울아카데미.
- 민주화운동기념사업회 연구소 편, 2007.『민주주의 강의 1 역사』. 서울: 민주화운동기념사업회.
- 유창복. 2013.「서울시 마을공동체 지원 사업의 배경과 과제: 서울시 마을공동체 종합지원센터의 개설에 즈음하여".『환경철학』15권. 173-226쪽
- 유창복. 2015.「협치, 지속가능한 혁신을 위하여」. 발표원고.
- 유창복. 2016.「마을공동체 정책과 지역사회 시민생태계」.『마을교육공동체로 서로 물들다』활동 공유회 자료집.
- 이영제. 2016.「시민교육의 성격과 현재적 과제」. 이영제·김윤철·윤종희.『공동체와 민주주의 발전을 위한 시민교육: 시민교육의 원칙과 현재적 과제』. 한국민주주의 연구소
- 최장현. 2003.『한국행정과 정책연구』. 창간호
- Jessop, B.. 1998. "The Rise of Governance and The Risks of Failure: the Case of Economic Development". UNESCO *International Social Science Journal*. 155.

지역민주주의의 이론과 현황

발행일 2016년 12월 29일

발행처 민주화운동기념사업회 한국민주주의연구소

서울시 종로구 율곡로 6 트윈트리타워A동 6층

연락처 전화번호 02-3709-7500

홈페이지 http://ikd.kdemo.or.kr

인쇄처 경성문화사 (02)786-2999
표지원안 (주)크리에이티브 다다

ISBN

※ 출처를 밝히는 한 자유롭게 인용할 수는 있으나
무단전제나 복제는 금합니다.

한국민주주의연구소
INSTITUTE FOR KOREAN DEMOCRACY

한국민주주의연구소 ikd.kdemo.or.kr
민주화운동기념사업회 www.kdemo.or.kr
서울특별시 종로구 율곡로 6 트윈트리타워A동 6층
전화: 02)3709-7617 팩스: 02)3709-7520

비매 품
03300
9 791187 593409
ISBN 979-11-87593-40-9