

유럽지방자치현장과 지방자치의 세계화*

이 기 우**

< 목 차 >

- I. 서 론
- II. 유럽자치현장의 역사적인 유래
- III. 유럽자치현장의 내용
- VI. 헌장준수에 대한 국제적인 통제
- V. 유럽자치현장이 지방자치세계화에 영향
- VI. 한국에 대한 시사점 및 결론

한국에서 지방자치의 문제는 국내적인 정치구조 내지 공공업무수행의 효율성의 문제에 한정되어 논의되고 있는 것이 실정이다. 시야를 넓혀 국제적인 무대를 전제로 다른 나라와의 관계 속에서 지방분권을 논의할 필요가 있다. 지방자치의 세계화에 중요한 시발점이 되는 문서로 유럽지방자치현장을 들 수 있다. 먼저 유럽지방자치현장이 대두된 배경과 연혁을 살펴본다. 1953년의 유럽지방자치단체자유헌장의 선포와 유럽지방자치현장의 성립과정을 다룬다. 이어서 유럽지방자치현장의 내용을 살펴본다. 먼저 헌장의 목적과 법적성격을 소개한다. 국내법적인 규율에 대한 요구로서 기본원칙과 그 구체적인 내용, 각국가의 특수성에 따른 병용을 허용하고 있는 유연성조항을 포함한다. 다음으로 헌장의 준수에 대한 국제적인 통제를 언급한다. 마지막으로 유럽지방자치현장이 다른 지방자치의 세계화노력에 미친 영향을 다룬다. 유럽지방자치현장은 지방자치를 국제적인 공동작업으로 승화시킨 것에 그 역사적 의미가 있다.

□ 주제어: 유럽지방자치현장, 지방자치의 세계화, 세계지방자치현장

* 이 논문은 인하대학교의 지원에 의하여 연구되었음

** 인하대학교 사회교육학과 교수

I. 서론

근대법체제하에서 인권문제를 국내문제라고 보고 다른 나라의 인권상황에 대한 관여를 내정간섭이라고 배척하던 시기가 있었으나 제2차 세계대전 이후 인권의 국제화는 현대기본권사상의 뚜렷한 특징으로 정착되고 있다. 마찬가지로 지방자치문제도 국내 정치적인 구조의 일환으로 파악되고 다른 나라와는 무관한 문제로 생각되어 왔지만 민주주의의 실현이 한나라의 문제로 그치지 않고 국제적인 관심사가 되고 있다. 민주주의의 배아세포로서 지방자치는 이러한 민주주의의 국제화속에서 국제적인 관심사로 되어가고 있다. 오늘날 세계화현상속에서 민주주의는 도전에 직면해 있다. 라틴아메리카의 외교가이면서 노벨문학상 수상자이기도 한 로자(Mario Vargas Llosa)는 “세계화를 포기할 것이 아니라 민주주의를 세계화해야 한다”라고 했다(FAZ, 2001.3.1일자). 정치가 밑바닥으로부터 멀어질수록 추상화되고 민주주의는 그만큼 악화된다. 정치를 주민에 근접시키는 지방자치는 세계화현상에 수반되는 민주주의의 안전장치라고 할 수 있다. 이 점에서 경제적영역에서 세계화에 대한 정치적인 대응은 ‘지방자치의 세계화’라고 할 수 있다(Hoffschulte, 124).

인권의 국제화에 있어서 유럽인권협약이 선구적인 역할을 하였듯이 지방자치의 국제화에 있어서도 유럽지방자치헌장이 견인차 역할을 했다. 유럽지방자치헌장이 1988년부터 효력을 발생하여 세계지방자치헌장을 제정하려는 움직임에 직접적인 자극이 되고 세계지방자치헌장에 대한 검토행사가 2000년에 우리나라의 대전에서 열렸고 전주선언이 채택되기도 했다.

그럼에도 불구하고 그 원조가 되는 유럽지방자치헌장은 우리에게 그 명칭은 익숙하지만 그 구체적인 내용에 대해서는 많이 알려져 있지 않고 연구물도 축적되어 있지 않다. 한국에서 지방분권이 국가적인 화두가 되고 있으나 지방자치의 문제는 국내적인 정치구조 내지 공공사무수행의 효율성의 문제에 한정되어 논의되고 있는 것이 실정이다. 이제 시야를 넓혀 국제적인 무대를 전제로 다른 나라와의 관계 속에서 지방분권을 논의할 필요가 있다. 이에 지방자치의 국제화내지 세계화라는 차원에서 유럽지방자치헌장에 대한 연구가 필요하다. 아직 국내에서 연구물이 축적되지 못한 관계로 유럽지방자치헌장에 대한 기초적인 연구를 시작할 수밖에 없다. 문헌과 자료는 유럽의 자료에 의존한다.

본 연구에서는 유럽지방자치헌장이 대두된 배경을 우선 살펴본다. 1953년의 유럽지방자치단체협의회 차원의 유럽지방자치단체자유헌장의 선포와 유럽회의의 지방자치보장을 위한 시도에 이어 유럽지방자치헌장의 초안작성과 채택 및 서명과 비준에 이르는 과정을 살펴본다. 제3장에서는 유럽지방자치헌장의 내용을 살펴본다. 먼저 헌장의 목적과 법적성격에 대한 전문과 제1조를 소개하고 국내법적인 규율에 대한 요구로서 기본원칙과 그 구체적인 내용

에 대한 것을 다루고 이어서 각국가의 특수성에 따른 병용을 허용하고 있는 유연성조항을 다룬다. 제4장에서는 현장의 준수에 대한 국제적인 통제를 언급한다. 현장의 실효성을 담보하기 위한 통제제도에 관한 현장의 규정과 그 변용에 대해서 다룬다. 마지막으로 유럽지방자치현장이 지방자치의 세계화를 위한 다른 노력에 미친 영향을 다룬다. 먼저 세계지방자치선언에 미친 영향을 다룬다. 이어서 세계적인 규모에서 유럽지방자치현장의 취지를 확대하려는 노력으로서 세계지방자치현장의 시도와 그 변화를 다루기로 한다.

II. 유럽자치현장의 역사적인 유래

유럽회의(Council of Europe)는 1949년 설치된 이래 유럽 최대의 국가조직으로서 유럽의 공동이익에 관련된 국제조약을 작성하는데 역점을 두었다. 유럽회의 회원국에 의하여 체결된 조약의 하나로서 유럽지방자치현장을 들 수 있다. 유럽회의의 그늘 하에서 체결된 유럽조약중에서 122번째 조약에 해당한다. 유럽자치현장은 1985년 10월 15일에 유럽회의 회원국들에게 서명을 위해 제안되었고 1988년 1988년 9월 1일부터 국제법적인 효력을 발생했다. 유럽회의는 그 규약에 따라 유럽의 정치적, 사회적 생활의 영역에서 가능한 한 민주주의를 확산시키려고 노력하고 있다. 지방자치의 촉진은 이러한 기본방향과 불가분의 관계에 있었다. 유럽회의는 지방자치단체에서 개인의 공공사무에 대한 참여가 가장 효율적으로 이루어질 수 있다고 보았기 때문이다. 유럽민주주의의 수호자로서 역할을 자임한 유럽회의는 유럽지방자치현장을 유럽인권협약과 유럽사회헌장과 동렬의 중요한 유럽조약으로 보고 있다 (Schaffarzik, 18).

1. 1953년 지방자치단체자유에 관한 유럽헌장의 선언

유럽의 지방자치현장의 유래는 제2차 세계대전 직후까지 거슬러 올라간다. 제2차 세계대전 이후 전체주의를 극복하고 국가와 사회를 새로 건설하는 방향을 모색함에 있어서 많은 영향을 미친 것은 1943년에 출간되고 1947년 개정된 가서(Adolf Gasser)의 저서인 “유럽의 구원으로서 지방자치단체의 자유(Gemeindefreiheit als Rettung Europas)”였다. 그는 민주적인 국가를 건설함에 있어서 지방자치단체의 특별한 역할을 강조하였다. 지방자치단체의 광범위한 재량이 유럽의 모든 정치적, 사회적, 도덕적인 회복을 위한 불가결의 조건이라

는 그의 주장은 당시 유럽에서 널리 지지를 받았고 지방자치사상을 부활시키는데 기여하였다.¹⁾ 가서의 적극적인 영향으로 유럽의 국경을 넘어서 지방자치단체의 대표들이 회합을 가지게 되었고 지방자치단체 상호간에 조직을 결성하게 되었다. 1948년과 1951년에 각각 국제시장연합이 결성되고 유럽지방자치단체협의회가 구성되었다.

국제적인 문서에 의해서 유럽의 지방자치단체와 그 기관이 실제적인 활동기반을 구비하려는 시도가 곧바로 나타났다. 1953년 10월 3일에 유럽지방자치단체협의회가 주최하여 바르세이유에서 개최된 유럽지방자치단체회의는 유럽의 지방자치단체자유헌장(Die Europäische Charta der Gemeindefreiheit)을 제안하였다. 이는 오늘날 유럽지방자치헌장의 전신으로서 3개 부분으로 구성되어 있다. 전문에 해당하는 서문, 국가에서 지방자치단체의 위상에 관한 몇 개의 원칙, 지방자치단체의 권한범위를 상세하게 규정하는 9개의 주석으로 구성되어 있다. 지방자치단체의 기능을 국가의 지축(地軸)으로 보고 지방사무에 대한 시민의 적극적인 참여를 강조하였으나, 위로부터의 관여를 수용하지 않는 등 현실성이 약하여 관련 국가들로부터 비준을 받는데 실패하여 구속력 있는 법적인 수단으로 되지는 못하였다. 유럽지방자치단체회의에 참여한 자들의 정치적인 선언으로 그쳤지만(Knemeyer, 40) 후일 유럽차원의 지방자치 보장을 모색함에 있어서 그 의미가 적지 않다.

2. 유럽자치헌장이전의 유럽회의에 의한 지방자치의 보장 노력

1949년에 유럽회의가 결성된 후에 여러 기구가 추가적으로 설치되었다. 유럽회의 헌장의 규약에 맞추어 법치국가 및 민주국가원칙, 인권의 보호와 정치적 자유, 지방자치문제 등에 대한 기구가 출범하였다. 국가간 조직으로서 유럽회의는 지방자치단체협의회를 활성화하고 널리 알리도록 노력했다. 일찍부터 지방자치단체협의회 대표들도 지방자치단체의 위상에 주목하도록 하기 위해 유럽회의와 긴밀한 연계를 가졌다. 1952년에 지방자치단체와 지역문제를 위한 특별위원회가 유럽회의에 설치되었다. 이 특별위원회의 설치로 지방자치법과 지방정치문제는 유럽회의의 주기적인 의사일정의 한부분이 되었다. 유럽회의에서 지방자치문제를 다룸에 있어서 상당히 비중을 높이기 위하여 1957년에 모든 회원국의 지방자치단체대표들

1) 그에 의하면 민주적으로 정당화된 결정권을 가진 지방자치단체는 전체주의적인 경향에 대한 방파제가 될 수 있다는 논제를 세웠다. 그에게 이어서 출발점은 개인의 자유가 아니라 지방자치단체의 자유(Gemeindefreiheit)지만 그 속에는 개인적 자유의 싹이 포함되어 있는 것으로 보았다. Gasser는 그의 사상을 1977년에 출간된 지방자치단체의 자유와 유럽의 미래(Gemeindefreiheit und die Zukunft Europas)를 통하여 발전시켰다.

로 구성되는 유럽지방자치단체협회(Europäische Gemeindekonferenz)를 발족시켰다. 초기에는 매2년마다 나중에는매년쉬트라스부르크에서회합을하게되었다.

1960년대에 들어서 유럽회의의 기구들은 지방자치를 강화해야한다는 생각을 반복적으로 확인되었다. 유럽회의가 1961년 9월 26일에 채택한 ‘제안 295’는 유럽의 정치구조와 기본권의 가장 오래되고 가장 깊은 뿌리가 지방자치에 있다고 확인하였다. 기본권과 지방자치사이의 관련성의 관점에서 지방자치를 유럽인권보장시스템에 포함시켜줄 것을 유럽각료회의에 권고하기도 했다.²⁾ 1968년 10월 31일 유럽 지방자치단체협회의는 ‘결정 64’를 유럽각료회의에 제출하였다. 국가와 유럽공동체의 권한확대에 대응하여 지방자치의 보장을 강조하고 유럽인권보장에 상응하는 일반적이고 구속적인 규율을 설정하는 것이 불가피하게 요구된다고 주장했다. 이 결정 속에 포함된 기본선언을 채택할 것을 요구했다. 이 선언은 1953년에 지방자치단체협회의가 선언한 지방자치단체자유헌장과 상당한 부분이 일치하였다. 1970년 9월 25일에도 ‘총회제안 615’를 제출하여 선언의 채택을 촉구하였다.

이러한 제안에 대하여 유럽각료회의는 소극적인 태도를 보였다. 각료회의도 유럽의 국가공동체를 위한 지방자치단체의 특별한 역할에는 공감을 하면서도 회원국의 지방자치단체에 대한 헌법상, 행정상의 차이가 매우 중요하기 때문에 지방자치에 대한 원칙선언은 수용되기 어렵다고 보았다.

3. 유럽지방자치현장의 성립

오늘날의 유럽지방자치현장의 채택과정은 1978년 7월 20일부터 22일 개최된 지방자치단체와 지역 유럽회의(Europakonferenz der Gemeinden und Regionen) 13번째 회의로부터 시작된다. 회의에 참석한 위원들은 지방자치보장을 위한 새로운 결정을 수용할 것을 요구했다. 제안될 결정의 초안작성의 책임은 전직 내무부장관이었던 하르메그니스(Lucien Harmegnies)에게 맡겨졌고, 주관은 지방자치단체의 구조와 재정 분과위원회에 주어졌는데 그 분과위원장도 하르메그니스였다. 이를 지원하기 위하여 독립적인 자문단이 구성되었다. 이들은 1979년 12월부터 1981년 6월까지 쉬트라스부르크에서 4차례의 회합을 가졌고, 긴밀한 협조를 유지했다. 본격적인 작업에 착수하기 전에 회원국의 지방자치단체의 법적, 사실상의 지위와 개혁이 필요한 측면 등에 대한 정보를 수집하여 분석을 하였다. 이를 바탕으로 결정의 초안을 작성하고 토론에 붙여졌다.

2) 이 권고에 대해 유럽각료회의는 납득할만한 이유를 제시함이 없이 거부하였다.

특히 논란이 된 것은 준비되는 초안의 법적인 성격에 관한 것이었다. 이를 검토함에 있어서 과거의 제안과 선언에 대한 평가가 이루어졌다. 단순한 정치적인 선언으로 하려는 생각은 일찌감치 거부되었다(Harmegnig, 9; Blair, 43). 1953년의 지방자치단체자유헌장이 아무런 실질적인 성과를 거두지 못했기 때문이었다. 1968년과 1970년의 선언도 각료회의의 부정적인 견해로 실패하였다는 점이 고려되었다. 또한 유럽인권조약의 추가적인 의정서로 하는 방안도 배제되었다. 결국 유럽인권조약과는 별개로 독립된 국제법상의 조약으로 하는 것이 바람직하다는 결론에 도달하였다.

국제법상의 조약으로 하는 경우에 제안된 내용이 회원국의 지방자치체제와 차이가 나는 경우에 조약을 수용할 가능성이 희박했다. 그렇다고 하여 단순한 정치적인 선언에 머무는 것도 바람직하지 않다고 보았다. 이러한 딜레마를 해결하는데 도움이 된 것은 유럽사회헌장에 도입된 계약의 융통성 있는 도입체제였다. 계약의 전부가 구속력이 아니라 일부조항을 배제할 수 있도록 하되 일부조항은 반드시 포함되도록 함으로써 회원국의 수용가능성을 높인 유연성조항을 두기로 했다. 이렇게 함으로써 유럽각료회의에서 채택될 가능성을 높였다(Thürer, 225).

또한 계약조항의 준수를 감시하는 시스템에 대해서도 논란이 있었다. 유럽인권협약의 권리구제에 상응하는 통제절차와 감시기관을 두는 경우에 지방자치의 보장을 위한 계약은 성립될 가능성이 희박한 것으로 보였다. 조약의 수용가능성을 높이기 위하여 보고절차를 규정하는 것에 그쳤다. 1981년 10월 9일에 ‘지방자치의 기본원칙에 관한 결정126’은 지방자치단체 및 지역 유럽회의 제16차 회의에서 만장일치로 채택되었다. 조약의 내용은 부록으로 제출되었는데, 그 제목이 “유럽지방자치헌장초안”으로 되어 있다.

유럽지방자치헌장의 초안은 1981년 말에 유럽각료회의에 제출되었다. 이 첫 번째 초안은 1982년 10월 5-7일에 루가노에서 제5차 지방자치단체관할 유럽각료회의에 회부되었다. 이 회의에서 지방자치의 일반적인 원칙에 합의를 보았고 구속력있는 법적성격을 부여하자는 것이 언급되었다. 1984년 11월 6-8일 로마에서 개최된 제6차 지방자치단체관할 유럽각료회의에서는 다수의 국가들이 헌장의 법적인 형식을 협정으로 하자고 하는데 합의하였다.³⁾ 어떤 조항이 국내법적인 효력을 갖는지에 대해서는 각국가가 결정할 수 있도록 한다는 조항(유연성조항)을 첨가한 덕분이었다. 헌장초안은 1985년 6월에 유럽각료회의에서 의결되었고 1985년 10월 15일에 회원국들에게 서명을 위해 제출되었다. 헌장은 1988년 9월1일에 4개국의 비준을 거쳐 효력을 발생하였고 곧 이어 오늘날 유럽회의의 구성국가 대부분에 의하여

3) 반대의견도 적지 않게 표출되었다. 예컨대 주권제한의 우려, 유럽에 이어서 지방자치체제의 다양화 노력의 필요성, 협약내용의 완화 등의 의견이 이에 속한다(자세한 것은 Bohner, 22 참조).

비준되었다. 영국에서는 대처정부 하에서 지방자치를 제한하는 조치를 취하고 서명을 거부했으나, 블레어정부에 들어와서 서명과 비준이 이루어 졌다(Bohner, 24),

현재 유럽회의에는 현재 46개국⁴⁾이 가입되어있는데 그 중에서 4개국⁵⁾이 아직 서명하지 않았다. 이에 속하는 국가로는 Andorra, San Marino, Bosnien-Herzegowina, 스위스를 들 수 있다. 스위스는 지방자치의 고향이긴 하지만 헌법상의 문제 때문에 아직 가입하지 못하고 있다. 지방자치에 관해서는 연방정부의 권한이 없고, 칸톤이 권한을 가진다. 그런데 칸톤은 국제법상의 조약을 체결할 권한이 없기 때문에 서명을 할 수가 없다. 서명한 40개국 중에서 2개국⁶⁾이 아직 비준을 하지 않고 있다. 벨기에와 프랑스가 이에 속한다. 벨기에는 스위스와 유사한 헌법상의 문제 때문에 아직 비준을 하지 않고 있다. 프랑스에서는 헌장의 일부 조항이 프랑스법과 합치되지 않으며, 헌장의 법정성격인 협정이 프랑스 헌법보다 상위에 있게 된다는 점, 지방자치단체의 권리구제 등이 토론과정에서 문제되었다(Bohner, 24).

유럽지방자치현장은 1990년대 초에 폴란드, 헝가리, 체코슬로바키아와 같은 중부 내지 동구유럽의 지방개혁에 결정적인 영향을 주었다. 일차세계대전 이전이나 제2차 세계대전 전에 민주적인 전통을 가졌던 중부 내지 동부 유럽에서 종래의 위성국들에 민주적 지방자치제도를 도입하는 것은 상대적으로 쉬운 편이었다. 이에 비하여 종래 소련연방에 속했던 국가는 1918년 이후 ‘민주적 사회주의’하에서 자치경험을 갖지 못했던 구소련지역에서는 상황이 달라 지방자치제도를 도입하는데 상당한 어려움이 따르고 있다.⁵⁾

III. 유럽자치현장의 내용

유럽자치현장은 크게 세부분으로 구성되어 있다. 제1부는 지방자치의 보호를 위한 본질적인 규율을 포함하고 있다. 제2부는 ‘의무를 지우는 잡칙’이라는 표제 하에 의무를 지우는 계약규정의 선택조건, 헌장의 보호를 받는 지방자치단체의 유형에 관한 규정의 가능성, 보고의 통제수단 등을 규정하고 있다. 제3부는 결론부분으로 계약기술적인 성격을 갖는다. 이와는 별개로 서문과 제1조의 규정을 두고 있다.

4) 유럽회의의 회원국은 계속 늘어나고 있으며 구체적인 회원국에 대해서는 유럽회의 홈페이지 참조. (http://www.coe.int/T/E/Com/About_Coe/Member_states/default.asp)

5) 러시아에서 유럽지방자치현장의 실현에 대해서는 Knemeyer, 68ff 참조; 중부 및 동부유럽에서 유럽현장의 실현에 대해서는 Bohne, 31 ff., Engel, 55 ff 참조.

1. 서문과 제1조

서문에서는 우선 유럽회의의 목적이 구성국가들 사이의 긴밀한 결합을 통하여 공동의 유산을 형성하고 지키기 위한 기본원칙을 세우는데 있음을 밝히고 있다. 지방자치단체가 민주국가형태의 본질적인 기초가 되고, 공공사무의 수행에 대한 시민의 참여를 직접적으로 보장하는 수단이 된다고 본다. 지방자치를 통하여 시민에 가까운 행정을 가능하게 한다는 것, 지방자치의 강화가 민주주의 원칙과 지방분권원칙에 기초한 유럽을 건설함에 있어서 매우 중요한 점, 민주적으로 선임된 결정기관이 있어야 한다는 점, 관할과 그 행사방법에 있어서 자율성이 강화되어야 하고 업무수행을 위한 수단이 보장되어야 함을 밝히고 있다. 제1부 앞에 위치한 제1조는 계약당사국들이 계약 조항의 선택을 결정함에 있어서 일정한 구속(제12조에 규정)을 받음을 규정하고 있다. 이는 현장이 국제조약으로서 계약당사자들을 구속하는 국제법상의 기본원칙임을 선언함과 동시에 현장조항의 의무를 융통성 있게 수용할 수 있는 가능성을 동시에 열어주는 의미를 가진다.

2. 지방자치에 대한 국내법적인 규정에 대한 요구

현장 제2조 내지 제4조는 지방자치를 규정하는 국내법의 내용상의 보장에 관한 규정이다. 제2조는 지방자치의 원칙에 대한 규정을 하고 있는데 대하여 제4조 제1항은 지방자치단체의 관할에 관한 규정을 포함하고 있다. 제3조는 제2조를 구체화하여 보완하고 있다.

1) 지방자치원칙의 제도화

현장 제2조에 따라 계약의 당사국들은 지방자치의 원칙을 국내법으로 인정하고 가능하면 헌법으로 보장해야 한다. 국가의 법률로 규정함이 없이 지방자치를 사실상 존중하는 것만으로는 현장 제2조와 합치되지 아니한다(Schaffarzik, 85). 나아가서 현장 제2조는 헌법으로 지방자치의 원칙을 보장할 것을 명백히 선호하고 있다. 지방자치를 국가의 최고규범인 헌법으로 보장하는 것은 지방정부와 그의 활동을 국가활동, 특히 입법부에 대하여 법적으로 보장하는 의미를 가진다. 여기서 헌법은 연방국가에서 연방헌법을 의미하며 주헌법을 의미하는 것은 아니다. 그런데 스위스와 같이 지방자치가 주의 배타적인 권한에 속하는 경우에는 연방헌법으로 지방자치를 규정하는 것이 불가능하게 된다. 그래서 현장 제2조는 반드시 헌법으로 규정할 것을 요구하지 않고 가능한 한 헌법으로 규정할 것을 규정하였다. 또한 영국은 명문

의 헌법을 갖고 있지 않으므로 헌법으로 규정하는 것이 가능하지 않다. 이러한 경우를 제외하고는 지방자치의 보장을 헌법으로 규정할 것을 요구하고 있다.

2) 지방자치의 개념

헌장 제3조 제1항은 지방자치의 개념을 정의하고 있다. 이에 따르면 지방자치는 주민의 복리를 위한 공공사무의 본질적인 부분을 법률의 범위 안에서 공공사무를 자기책임하에서 규율하고 형성할 수 있는 지방자치단체의 권리와 사실상의 능력을 의미한다. 이 규정은 이미 유럽의 여러 나라에서 채택하고 있는 헌법이나 법률의 지방자치에 대한 보장에 관한 모델을 채택한 것으로 볼 수 있다. 예컨대 독일 연방의 헌법 제28조 제2항도 유사한 규정을 하고 있다.

헌장 제3조 제1항의 정의규정은 구조적으로 국내법적인 규정과 대체로 일치하나 내용적인 측면에서 몇 가지 특색을 갖고 있다. 특히 지방자치단체가 수행하는 사무의 범위를 자세하게 제한하고 있는 것이 아니라 오히려 지방자치단체는 모든 공공사무를 잠재적으로 수행할 수 있도록 하고 있다. 각 국가에서 공공사무의 본질적인 부분이 지방자치단체의 자기책임적인 수행에 맡겨져야 함을 규정하고 있다.⁶⁾ 또한 지방자치단체의 “사실상의 능력”⁷⁾을 개념규정에 포함시킨 것은 회원국들의 통상적인 법규정과는 다른 부분이다. 이는 지방자치단체의 기능수행상의 실제적인 상황과 관계된 것이다. 법률적인 구속력을 가지는 지방자치단체의 권리 외에 지방자치단체가 그 업무를 효율적으로 수행하기 위해 재정적인 측면에서 사실상의 능력을 지방자치의 의미에 포함시킨 것은 지방자치단체가 그 업무를 수행함에 필요한 수단과 기반을 확보해 줄 국가의 의무를 의미하는 것으로 해석되고 있다(Galette, 1096). 예컨대 독일과 같은 계약당사국들의 국내법적인 지방자치의 보장이 이미 같은 결과를 포함하는 것으로 해석되지만(Schmidt-Jortzig/Makswit, Rn. 10 ff) 헌장 제3조는 지방자치단체의 사실상의 능력을 규정함으로써 그러한 국가의 의무를 명백히 강조하고 있다는 점에 의미가 있다(Schaffarzik, 89). 헌장 제3조 제2항은 지방자치단체의 권한행사기구에 대해서 규정하고 있다. 이에 의하면 지방자치단체의 권한은 자유, 비밀, 평등, 직접 선거에 의해서 선출된 의원으로 구성된 의회나 회의에 의하여 행사되어야 한다. 또한 이들 대표기관은 그에게 책임을 지는 집행기관을 가질 수 있다. 법률상 허용되는 한 주민총회나 주민투표, 그밖에 직접적인

6) 프랑스에서는 공공사무의 본질적인 부분이 불명확하다고 이의를 제기하여 헌장에 대한 비준을 거부하는 이유중의 하나로 삼고 있다(Bohner, 24 참조).

7) 헌장 제3조제1항의 영문표기는 사실상의 능력을 “the ability of local authorities”라고 되어 있다. 독일어판에는 “die tatsächliche Fähigkeit der kommunalen Gebietskörperschaften”이라고 표기하고 있다. 독일어 판이 보다 엄밀한 개념으로 판단되어 이를 번역하여 사용하기로 한다.

시민참여의 가능성이 개방되어 있다. 이 조항은 유럽회의의 민주주의 원칙에 대한 구속을 명시한 것으로 볼 수 있다(Brohm, 430).

3) 지방자치단체의 권한

헌장 제4조 제1항은 계약당사국이 지방자치단체의 기본적인 권한을 헌법이나 법률에 규정할 의무를 부과하고 있다. 이에 의하면 지방자치단체의 기본적인 권한은 헌법이나 법률로 정해진다. 그럼에도 불구하고 특정한 목적을 위하여 법률에 합치하는 범위내에서 지방자치단체에게 권한을 위임하는 것이 배제되는 것은 아니다.

이 조항은 지방자치의 내용적인 보장을 의미하는 것은 아니지만 보장의 법적인 형식을 규정한 것이라 볼 수 있다. 지방자치단체의 기본적인 권한을 반드시 헌법으로 규정해야 하는 것은 아니지만 최소한 법률의 형식으로 규정할 것을 요구한다.⁸⁾

3. 구체적인 보장(헌장 제4조 제2항 내지 제11조)

1) 기능의 보장(제4조 제2항 내지 제6항)

헌장 제4조 제2항은 지방자치단체의 사무에 대한 일반적인 규정을 하고 있다. 이에 의하면 지방자치단체는 권한이 배제되어 있거나 다른 기관에게 배정되어 있지 않는 한 법률의 범위안에서 모든 사무를 수행할 권한을 가진다. 지방자치단체의 일반적인 권한을 직접 규정하고 있다. 이 규정은 국가와 지방자치단체간의 사무배분에 관하여 것이다. 제4조 제3항에서는 사무배분에 있어서 입법자의 입법재량을 다시 제한하고 있다. 즉 “공공사무는 일반적으로 주민에 가장 가까운 행정청에 의해서 우선적으로 수행된다”. 여기서 주민에 가장 가까운 행정청은 지방자치단체를 의미한다. 헌장 제4조 제3항은 명시적으로 언급하지는 않았지만 국제법적 수준에서 보충성의 원칙을 최초로 언급한 것이 된다(Bohner, 30).⁹⁾ 사무배분에 있

8) 여기서 법률이 반드시 국회가 제정한 형식적인 의미에서 법률을 의미하는지 여부에 대하여 법률에 근거한 실질적인 의미의 법률이 포함되는 것으로 견해가 있으나 형식적 의미의 법률일 것을 요한다는 견해가 일반적이다(Schaffarzik, 92).

9) 보충성의 원칙이 명백하게 등장하는 것은 1992년 마스트리히트조약 제5조 제2항이다. 이에 따르면 유럽공동체는 그 배타적인 권한에 속하지 않는 영역에서는 보충성의 원칙에 따라 회원국 수준에서 해당조치를 충분히 할 수 없고 그 범위나 효과에 있어서 유럽공동체에 수준에서 보다 잘 수행될 수 있을 경우에 한하여 활동하여야 한다고 규정하고 있다.

어서 시민근접 행정청우선의 원칙을 선언한 것이다. 제4조 제3항은 또한 다른 기관에 사무를 배분함에 있어서는 사무의 범위와 종류, 필요성, 효과성, 경제성 등이 고려되어야 함을 밝히고 있다. 제4조 제4항은 관할제한의 한계를 규정하고 있다. 즉, 지방자치단체에게 배정된 사무는 통상 포괄적이며 배타적이어야 한다. 법률에 특별한 규정이 없는 한 지방자치단체의 사무가 중앙정부나 광역기관에 의하여 공동화(空洞化)되거나 제한되어서는 안 된다고 규정하고 있다. 또한 헌장 제4조 제5항은 중앙정부나 광역기관이 지방자치단체에게 사무를 배정함에 있어서는 지방자치단체가 지역특성에 부합할 수 있도록 그 권한행사를 가능한 한 자유롭게 할 수 있도록 맡겨야 함을 규정하고 있다.

헌장 제4조 제6항은 지방자치단체에게 직접적으로 관계된 모든 사무의 계획이나 결정과정에서 적절한 시기에 적절한 방법으로 의견을 진술할 수 있도록 지방자치단체의 특별한 권한으로 인정하고 있다. 지방자치단체의 상위결정과정에서 참여권을 보장함으로써 독자적인 권한은 아니지만 지역적인 특수성을 반영시킬 기회를 부여하고 있다.

2) 조직의 보장

지방자치단체의 조직고권이 헌장 제6조 제1항에 명시적으로 규율되어 있다. 이에 따르면 지역적인 필요에 적응하고 사무의 효율적인 추진을 위하여 지방자치단체는 행정내부구조를 스스로 결정할 수 있어야 한다는 것이다. 헌장 제4조 제5항의 포괄적인 권한과 결부해서 보면 지방자치단체의 자치조직권은 국가로부터 위임받은 사무를 수행하는 경우에도 마찬가지로 적용된다(Gönnenwein, 171, Gern, Rn. 274).

헌장 제10조 제1항은 지방자치단체가 그 권한을 행사함에 있어서 공동의 이익을 실현하기 위해 협력할 수 있고, 법률의 범위 안에서 조합을 만들 수 있다. 지방자치단체간의 협력을 위한 방법으로 특수한 독립적인 행정단위를 창설하는데 이르지 않은 공동적인 사무처리와 조합체를 구성하여 공동으로 하는 방안을 제시하고 있다. 전자에 속하는 것으로 공법상의 계약을, 후자의 예로 목적조합¹⁰⁾의 설치 등을 들 수 있다. 헌장 제10조 제1항에 의하여 보장된 지방자치단체의 협력고권은 지방자치단체의 관할상의 변화를 가져오지 않는 지방자치단체의 특수한 조직권에 관한 것이다.

10) 공법상계약의 예로는 업무의 공동처리협약, 사무위탁계약 등을 들 수 있다. 독일의 목적조합은 한국의 지방자치단체조합에 해당되며 한국과는 달리 매우 활성화되어 있음(자세한 것은 이기우, 독일의 목적조합, 한국지방자치연구 제7권제3호(1992.8.), 103-120 참조).

3) 기타

유럽의 지방자치현장은 앞에서 설명한 기능의 보장, 조직의 보장 외에도 많은 개별적인 사안에 대한 보장을 포함하고 있다. 아직 각국의 법에 명시적으로 인정되지 않고 판례나 이론에 의해서 언급되는 수준인 것이 많다.

(1) 지방자치단체의 구역변경

헌장 제5조는 지방자치단체의 구역을 변경하고자 하는 경우에 국가는 관련된 지방자치단체의 의견을 미리 들어야 하며, 경우에 따라서는 법률상 허용된다면 주민투표를 필요로 한다. 이 규정은 지방자치단체에 대한 구역침해나 경우에 따라서는 지방자치단체의 해체로부터 지방자치단체의 존립을 보존하는 의미를 가진다.

(2) 인사고권

헌장 제6조 제2항은 자질있는 인사를 채용하기 위한 고용조건 특히 교육, 급여와 보수, 경력 가능성 등을 국가가 만들어 줄 것을 요구하고 있다. 이른바 인사고권의 일부에 관한 것이지만 헌장에 인사고권을 직접 언급하고 있지는 않다. 다만 조직고권을 규정하고 있는 제6조 제1항이 인사고권을 전제로 하고 있다(Schaffarzik, 106).

(3) 의원의 신분보장

헌장 제7조는 선출된 지방자치단체 대표(지방의원)의 자유로운 업무수행을 위한 법적지위가 보장되어야 함을 규정하고 있다. 지방 의원에게는 적절한 비용 상황이 이루어져야 하고 의정활동으로 인한 탈루소득의 보상, 활동대가의 보상 등이 사회보장에 상응하여 보장되어야 한다고 규정하고 있다. 동조 제3항은 선출된 의원과 양립하기 어려운 직책이나 활동에 대해서는 법률이나 기본적인 법원칙으로 정하도록 규정하고 있다.

(4) 국가의 감독

헌장 제8조는 지방자치단체에 대한 국가감독을 규정하고 있다. 이에 따르면 지방자치단체에 대한 국가의 감독은 헌법이나 법률에 유보된 경우에 한하여 할 수 있도록 함으로써 국가

감독의 법률유보의 원칙을 규정하고 있다(제1항). 지방자치단체의 사무에 관한 감독은 헌법 합치성과 합법성을 보장하기 위한 것이어야 한다고 함으로써 법적감독의 원칙을 규정하고 있다. 다만 지방자치단체에 위임된 사무에 대해서는 상급행정청에 의한 합목적성감독을 포함할 수 있도록 하고 있다(제2항). 또한 국가감독의 정도에 대해서도 감독조치의 비중과 보호될 법익의 의미를 비교하고 형량하여 비례의 원칙에 적합하게 행사하도록 요구하고 있다(제3항).

(5) 지방재정의 보장

지방자치단체가 그 관할 사무를 수행하기 위한 물적기반에 대하여 유럽자치현장은 자세한 규정을 하고 있다. 먼저 현장은 국가의 경제정책의 범위 안에서 지방자치단체가 사무수행을 위해 자유롭게 처분할 수 있는 적절한 자주재원의 확보를 국가에게 청구할 수 있는 권한을 지방자치단체에게 인정하고 있다. 이에 포함되는 것에는 사무의 수행으로 인하여 발생하는 비용은 물론 지방자치단체의 기구를 유지하기 위한 존립비용도 포함된다(Schmidt-Jortzig/Maksswit, 9).

지방자치단체의 재정수단과 헌법이나 법률이 규정한 지방자치단체의 사무 사이에는 적절한 균형이 있어야 한다(제2항). 현장에 따르면 지방자치단체 재원의 일정한 부분은 지방세나 수수료로부터 나와야 하며 지방자치단체는 법적인 범위 안에서 세율을 정할 권한을 가져야 한다(제3항). 지방자치단체의 재정고권 중에서 수입고권을 보장하고 있다. 현장은 교부금을 지방재정조정제도의 하나로서 규정하고 있다. 한편으로는 해당 지방자치단체의 재정충당을 보장하면서, 다른 한편으로는 지출의 자율성을 보장함으로써 재정고권 중에서 지출고권을 보장하고 있다.

(6) 지방자치단체의 협력권 내지 연대권

현장은 지방자치단체가 다른 지방자치단체와 협력하여 그 사무를 수행하는 권리를 인정하고 있다. 이에 따르면 지방자치단체는 공동의 이익을 촉진하고 보장하기 위하여 협회에 가입할 권리와 국제적인 협회에 가입할 권리를 모든 나라에서 인정받는다(현장 제10조 제2항). 또한 지방자치단체는 법률에 의해서 주어진 조건하에서 다른 나라의 지방자치단체와 협력한 권한을 가진다(제10조 제3항).

(7) 권리구제

지방자치단체에 대한 절차적인 보장으로 유럽자치헌장은 권리구제절차의 보장을 규정하고 있다. 헌장 제11조에 따르면 지방자치단체의 자유로운 권한행사와 헌법과 국내법에 의해서 보장되는 지방자치원칙이 존중되도록 하기 위하여 지방자치단체에게는 권리구제절차가 보장되어야 한다. 여기서 보장되는 권리구제의 대상인 권리는 유럽자치헌장에 의해서 특별히 보장되는 실체적인 권리를 의미하는 것은 아니고, 오히려 각국가의 일반적인 법규범에 의해서 보장되는 권리를 의미한다.

4. 유연성 조항

유럽지방자치헌장의 내용이 일부 국가에 대해서는 가입을 어렵게 만드는 요인이 될 수도 있다. 가능한 한 많은 나라들에서 헌장을 수락하고 가입할 수 있도록 하기 위하여 헌장의 모든 내용이 가입한 국가를 구속하는 것이 아니라 일정한 한도 내에서 구속적인 조항에 대한 선택가능성을 부여하고 있다. 이에 의해 가입국은 주어진 특성에 적응하기 위하여 적합한 지방자치의 형태를 선택할 수 있다. 국가의 구조, 법적전통, 문화적인 유산, 주거상황 등에 적합한 조항을 선택할 수 있다. 이에 헌장을 음식메뉴판(Menu à la carte)에 비유하기도 한다(Engel, 40).

유연성조항인 헌장 제12조는 계약당사국들은 헌장 제1부의 30개항 중에서 최소한 20개를 구속적인 것으로 선택해야 하며, 그 속에는 동조에 열거된 14개항¹¹⁾ 중에서 10개항을 포함하도록 규정하고 있다. 이들 항은 헌장의 기본이 되는 내용을 포함하고 있다. 이를 통하여 헌장은 한편으로는 지방자치의 국제법적인 보장을 하면서도 각국가의 선택여지를 부여하여 유연하고 다양한 국내법적인 실현을 가능하도록 열어두고 있다.

또 다른 유연성 조항으로 헌장 제13조는 당사국들이 헌장의 효력범위를 모든 종류의 지방자치단체에 적용하도록 하는 것이 원칙이지만 특정한 종류의 지방자치단체에게만 한정하거나 배제할 지방자치단체를 정하여 비준이나 승인서를 제출할 때 표시할 수 있도록 하고 있다.

11) 열거된 14개의 항은 제2조, 제3조제1항 및 제2항, 제4조제1항, 2항, 4항, 제5조, 제7조제1항, 제8조제2항, 제9조제1항, 2항, 3항, 제10조제1항, 제11조이다.

IV. 헌장준수에 대한 국제적인 통제

헌장이 가입국에서 준수되고 있는지 여부에 대한 통제를 엄격하게 규정하는 경우에 헌장의 실효성을 높이는 데는 기여하지만 가입국의 입장에서는 내정간섭으로 비취질 수 있고 이를 이유로 가입을 꺼릴 수도 있다. 이에 유럽헌장은 통지의무를 규정하는데 그쳤으나 1994년부터 유럽의 지방자치단체와 지역회의의 주도로 유럽회의에서 헌장당사국에 의한 헌장의 실현을 감시하는 절차를 도입하여 실시하고 있다.

1. 통지의무 (헌장 제14조)

헌장에는 원래 헌장준수를 통제하기 위한 특별한 절차를 규정하지 않고 있다. 단지 헌장 제14조에 의하면 헌장의 당사국은 헌장의 규정을 준수하기 위해 관련된 법령이나 그 밖의 조치에 관한 모든 정보를 유럽회의 사무총장에게 통지하도록 의무를 규정하고 있을 뿐이다. 헌장 제14조는 통지의무에 아무런 법적인 효과를 결부시키지 않고 있다. 이 조항은 유럽회의의 기관이 계약당사국의 헌장실현 노력과 그 실현상황에 대해 파악할 수 있도록 하고 있음에 그치지만 유럽회의사무총장이 관련 자료를 출판하거나 다른 나라들이 접할 수 있도록 하는 경우에 헌장당사국들의 의사결정에 자극을 줄 수 있다. 헌장준수를 감시할 수 있는 제도화된 수단은 결부되어 있지 않다(Akkermans, Charter, S.277). 위반하는 국가에 대한 어떠한 법적인 제재도 규정된 것이 없다.

유럽회의가 성사시킨 다른 국제협약의 경우에는 협약의 국내적인 준수를 통제하기 위한 국제적인 기구를 두고 있다. 예컨대 유럽인권조약에 대해서는 유럽인권법원이 국가와 개인의 이의신청에 대해 허용성과 타당성을 판단함으로써 감시를 하며, 유럽사회헌장의 준수는 각국의 보고서에 근거해서 전문가위원회가 검토를 한다. 유럽지방자치헌장에는 유럽의 다른 조약과는 달리 통제기관이 없다.

2. 그 밖의 통제수단

유럽자치헌장의 준수를 국제적으로 통제하려는 논의는 여러 차례 있었다. 유럽각료회의 상설회의는 1991년 3월 20일의 '결정223'에서 지방자치를 전환기 이후 동서유럽의 통합정책의 하나로 보고 헌장의 적용을 통제하는 독자적인 체계를 발전시킬 것을 요구하였다. 당시

중부 내지 동부유럽의 신생 민주주의 체제하에서 현장은 깊은 관심을 끌었다. 1992년 바로 쉐레나에서 열린 회의에서는 유럽연합에서 현장의 적용에 논의를 집중하였고 통제시스템을 설치할 것을 거듭 촉구하였다. 1992년 3월 18일 상설회의는 '결정233'을 통하여 통제의 첫 번째 방안을 내어놓았다. 현장의 몇 개 조항을 선정하여 독립적인 전문가를 참여시켜 그 준수 여부를 조사한다는 구상이었다. 상설회의가 유럽 지방자치단체 및 지역협의회로 대체된 후에 새로운 방안이 구상되었다. 1994년 말에 유럽자치현장의 실현을 위한 통제하기 위한 협의회의 위원회를 설치하는 것으로 진전되었다. 이 위원회는 독립된 전문가위원회의 지원을 받는다. 유럽 지방자치단체 및 지역협의회는 두 가지 통제시스템을 만들었다. 직권통제와 지방자치단체의 이의제기가 그에 속한다.

1) 직권통제

유럽 지방자치단체 및 지역협의회는 계약당사국에 의한 유럽지방자치현장의 실천을 직권으로 검사하는 지속적인 과제를 부여받았다. 이러한 검사는 특정주제나 특정국가에 대하여 행하여진다. 전자는 현장의 특정 관련조항들이 전체 계약당사국에서 준수되고 있는지를 감시한다. 이를 위해 전문가그룹이 조사하기 위한 질문지를 만들고 수집된 정보에 근거한 연구를 위탁한다. 이에 근거하여 위원회는 보고서를 작성하고 협의회를 위하여 결정이나 제안의 초안을 작성한다. 또한 같은 방식으로 현장이 개별 계약당사국에서 준수되고 있는지를 검사한다. 이는 현장의 계약당사국이 아닌 유럽회의의 이사국과 가입후보국에 대해서도 적용된다. 협의회는 유럽회의의 목적이 준수되는지 여부를 검사하기 위해 이들 국가에까지 확대하고 있다.

2) 지방자치단체의 이의제기

유럽 지방자치단체 및 지역협의회는 통제를 위한 위원회와 전문가그룹에게 맡겨 유럽회의 회원국의 지방자치단체가 현장위반에 대해 제기하는 이의를 다루도록 하고 있다. 이러한 이의는 개별 지방자치단체가 하는 것이 아니고 당사국의 지방자치단체협의회나 유럽지방자치단체 및 지역협의회를 통하여 제기한다. 이의제기가 위원회의기준에 적합하여 허용된다고 판단된 경우에 위원 중에서 두 명의 심사자와 한 명의 전문가에게 위원회의 권고를 준비하기 위한 상세한 보고서를 작성하게 한다.

V. 유럽자치현장이 지방자치세계화에 영향

1. 세계지방자치선언에 미친 영향

유럽자치현장의 성공적인 정착은 유럽의 경계를 넘어 세계적인 수준에서 지방자치를 보장하려는 노력에 영향을 미치고 있다. 유럽지방자치현장이 유럽각료회의에서 통과된 직후에 지방자치단체국제연합(IULA)은 1985년 9월 26일에 세계지방자치선언을 결정했다. 이것은 내용적으로나 구조에 있어서나 유럽자치현장의 영향이 강하지만 그 경직성 때문에 보편적인 수용성을 떨어진다(Gillessen, 192, Akkermans, 278). 대부분의 규정이 당위규범(Soll-Normen)으로 이루어져 있다. 이는 비정부적 조직의 결정으로 처음부터 법적 구속력은 전혀 없었다. 지방자치단체국제연합(IULA)은 국제연합(UN)에 대해 이 선언을 국제법적인 효력을 가질 수도 있는 총회의 결정의 형식으로 수용해 줄 것을 요청하였다.¹²⁾ 1993년에 거듭 촉구하였지만 총회에서 결정은 이루어지지 않았다.

2. 세계지방자치현장의 작성과정에 미친 영향

1) 세계지방자치현장의 추진배경과 과정

국제연합(UN)은 그 목적을 달성하기 위하여 지방자치단체와 그 세계연합을 파트너로 받아들일 필요가 있었다. 발전계획, 환경보전, 지역발전과 도시발전 등과 같은 주제는 국제연합이나 세계은행, IMF와 같은 국가간기관에만 관련된 것이 아니다. 예컨대, 아젠다21은 지방자치단체를 빼고 생각하기 어렵다. 리오 데 자네이로에서 1992년 7월 14일 173개국이 참여한 유럽의 환경과 발전 회의에서 아젠다 21을 논의할 적에 아젠다에 포함된 목적을 달성하기 위해서는 지방자치단체의 협조와 참여가 필요함을 강조되었다. 지방자치단체가 경제적, 사회적, 생태적인 인프라를 설치하고 유지·관리하며 지방자치단체의 환경정책과 환경규정을 만들고 또한 국가적, 지역적인 환경정책을 집행하는데 관여하게 된다. 지방자치단체는 주민에 가장 근접한 단위에서 지속적이고 환경적인 발전을 위한 여론조성과 정보를 전파하는데 결정적인 역할을 한다. 1996년 이스탄불에서 개최된 회의(HABITATII)에서 국제연합의 거주, 도시건설 및 지역계획분과는 지방자치단체의 실무자의 참여가 없으면 효과적인 실천이 어렵다는 것을 밝혔다. HABITAT II에서 지방자치단체는 처음에는 일종의 사전회의에

12) 국제연합의 결정(Resolution), 특히 선언은 지배적인 학설에 의하면 국제규범의 탄생에 기여하기는 하지만 그 자체로서 국제법의 법원으로서 지위는 갖지 못한다(Brownlie, 694).

참여하는 것에 그쳤지만 나중에 본회의에 참석하게 되었다. 여기서 지방자치단체는 가장 강하고 주민에 근접한 파트너로 인정받았을 뿐만 아니라 종래 NGO와 같이 취급받았던 것에서 정부수준으로 격상되었다(Hoffschulte, 96). 이스탄불회의에 참여한 회원국들은 민주적 지방자치단체를 통하여 분권화를 촉진할 의무와 지방자치단체의 재정적, 제도적인 능력을 강화하는 것을 골자로 하는 이스탄불선언을 채택하였다. 또한 지방자치단체의 세계연합들에 대해서는 국제연합에 대응하여 통일된 접촉창구를 만들어줄 것을 요구하였다.¹³⁾

1996년 HABITATII의 파트너 위원회(Partner Committee)에서 지방정부들은 지방자치에 관한 세계현장을 준비할 것을 주장하였다.¹⁴⁾ 당시 의장의 요약에 의하면 “민주적 지방정부체제를 뒷받침하기 위한 헌법적 혹은 법률적인 건실한 틀을 제시하는 핵심적인 원칙들을 포함한 세계적인 현장을 발전시키기 위해 유럽지방자치현장에서 축적된 경험이 기반으로 이용될 수 있다”고 제안되었다. 국제연합의 HABITAT는 지방정부들의 요청에 부응하여 1997년 7월에 시/지방자치단체조정 세계협회(WACLAC)와 양해각서를 체결하여 서명을 하였다. 1998년 4월에 현장의 초안을 작성하기 위한 전문가들의 회합에서 초안이 작성되었다. 이 초안은 1999-2000년 사이에 세계의 여러 지역에서 심의를 위해 제출하였다. 이 심의는 Agadir, Strasbourg, Santiago de Chile, Mumbai, Chonju,¹⁵⁾ Accra 등에서 열렸으

13) 국제연합에서 지방자치단체의 세계조직이 공통적이고 조정된 의견을 낼 필요성에 의해서 이스탄불회의 이후에 시/지방자치단체조정 세계협회(WACLAC)를 결성하게 된다. 이때부터 지방자치단체의 세계연맹들은 국제연합에 대해서 한목소리를 내게 되었다. 같은 맥락에서 2001년 5월 리오 데 자네이로에서 개최된 지방자치단체국제연합(IULA)은 세계도시연맹(UTO)과 통합을 의결하였다. 국제연합에 대한 강화된 상대로서 지위를 갖기 위한 조치였다. 2004년 5월에 UCLA, UTO, 세계대도시연맹을 통합하여 세계지방자치단체연합(UCLG)가 출범하였다.

14) 이하 도입과정에 대한 설명은 UN-HABITAT 홈페이지(<http://www.unhabitat.org/unaccla/decentralisation.asp>; 2005년 7월 11일 검색)를 참조로 하였음.

15) 2000년 3월 6일부터 3월 8일에 걸쳐 지방분권촉진과 시계지방자치현장의 초안을 협의하기 위한 동아시아·태평양지역 자문회의가 대전에서 개최되었다. 회의에는 10개 국가와 4개 국제기구 및 국내 지방자치단체에서 100여명이 참석하여 지방정부의 역할과 자치권 확대 방안에 대해 논의했다. UN인간정주센터(Habitat)의 다니엘 비오 회장은 개회식 연설에서 “글로벌 경제 시대에 효과적으로 경쟁하기 위한 충분한 자율성, 권한, 자원을 모든 지방단체에 주고, 인간의 삶을 증진시키는 것이 본 현장의 목적”이라고 밝혔다. 최인기 당시 행정자치부 장관은 축사에서 “한국 정부는 자치권한의 대폭 확대와 지방 세제의 합리적 개편, 중앙과 지방의 효율적인 업무체제 구축, 자치단체의 자율성과 생산성을 높이는 방안을 적극 마련토록 하겠다”고 밝혔다. 회의 참석자들은 「전주선언문」을 통해 현장의 강력한 지지 의사를 밝히면서 지방정부의 발전 정도의 차이 조화, 투명성, 책임성 등의 자치의식 함양, 지방정부의 재정자립과 신뢰 등의 내용이 현장에 담길 수 있도록 권고하였다(<http://www.klafir.or.kr/pub/1511.htm>, 2005년 7월 11일 검색).

며 이에 수 백명의 지방정부대표와 장관 및 정부공무원이 참여했다.

현장의 초안은 세계각지에서 토론을 거쳐 2000년 4월 20일 수정초안이 채택되고, 2001년 2월에 국제연합인간정주위원회(UNCHS)에 제출되었다. 그러나 국제연합인간정주위원회는 여러 나라들이 국내사정이나 헌법상의 이유로 반대를 하였기 때문에 합의에 도달하지 못하였다.¹⁶⁾ 이들 반대국가들은 보다 구속력이 약한 원칙의 선언을 선호하였다. 이에 유엔인간정주위원회는 HABITAT 아젠다의 실천을 뒷받침하기 위한 원칙과 법적기반을 포함하여 효율적인 분권화와 지방정부의 강화와 관련된 이슈에 대해 모든 수준의 정부간에 협의를 강화할 것을 집행간사에게 요구하는 결정(18/11)을 채택하였다.

2001년 6월 국제연합총회의 특별분과(‘이스탄불 +5’라는 이름이 붙여졌음)는 도시운영에 있어서 분권화를 수행하고 있는 개발도상국들의 노력을 환영하였다. 하지만 총회는 특별한 가이드라인을 채택하지는 않았다.

이에 관한 국제적인 대화가 본격적으로 시작된 것은 2002년 4월 30일에 개최된 세계도시포럼의 제1세션이었다. 여기서 효과적인 지방분권에 관한 건설적인 가이드라인을 발전시킬 것이 제안되었다. 국제연합 HABITAT는 지방분권에 관한 현재의 입법적인 틀에 관한 사례 연구를 위임하였다. 이것이 2003년 5월에 개최된 국제연합 HABITAT의 운영위원회에서 협상 세션의 기초가 되었다. 여기서 2005년 4월에 개최되는 운영위원회의 다음 세션에 제출될 제안을 발전시킬 목표로 협상을 강화시키기 위해 한걸음 더 나아갈 것을 집행간사에게 요구하는 새로운 결정(19/12)가 채택되었다. 협상과정을 지원하기 위해 분권화에 관한 전문가자문기관이 운영위원회에 의하여 설치되고 2004년 3월에 첫 모임을 가졌다. 이스탄불에서 세계자치현장이 제안된 이래 9년이 지난 지금도 지방분권에 관한 국제적인 가이드라인이 아직 공식화되지는 않았다. 개도국들의 염려 때문이다. 하지만 국제간의 실제적인 대화가 시작되었다는데 큰 의미가 있다.

2) 유럽지방자치현장의 영향

세계지방자치현장의 추진자들은 유럽자치현장의 경험을 세계현장을 위하여 이용하고자 했다. 특히 1990년대에 동유럽에서 유럽자치현장을 수용한 과정에 주목을 했다. 먼저 세계현장을 추진하는 과정에서 유럽회의가 직접 혹은 간접적으로 관여함으로써 유럽현장은 세계현장의 성립과정에 영향을 미치게 된다(Schneider, 124). 유럽회의회원국은 국제연합의 회

16) 반대를 한 국가 중에는 미국과 중국이 포함되어 있다. 전자는 헌법상의 이유로, 후자는 내정간섭을 이유로 거부했다.

원중에서 거의 1/4을 차지했다. 유럽회의는 세계헌장을 도입하려는 노력에 지속적으로 지원을 하였다. 세계헌장의 제1차초안에 대한 심의를 함에 있어서 유럽회의의 지방자치단체 및 지역협의회는 상세한 입장을 정리하여 유럽지역의 지역의 의견으로 제출하여 향후 작업에 많은 영향을 주었다. 2002년 6월 동 협의회는 같은 문제를 다시 한번 회의의 의제로 선택하여 제2차 세계지방자치헌장 초안의 내용에 대한 비판적인 의견과 함께 국제연합에서 지속적인 추진을 위하여 전체내용에 찬성하는 의견을 제출하였다.

세계헌장 초안은 내용적인 측면에서 부분적으로 강조점에 차이가 있기는 하지만 유럽지방자치헌장과 본질적인 부분에서 일치한다. 유럽적인 표준을 세계적인 수준에 적응시키고 일반화할 수 있는 원칙부분을 세계헌장에 수용한 것으로 볼 수 있다.

서문에서 지방자치단체를 통해서만 명확히 구분되는 책임하에 효과적이고 주민에 가까운 업무수행이 보장될 수 있다는 조항을 포함하고 있다. 그 외에 지방분권사상, 지방자치의 사회적인 측면, 남녀평등, 전문적인 행정을 통한 부패의 방지 등을 찾아볼 수 있다(Hoffschulte, 68). 특기할 것은 보충성의 원칙을 명시적으로 언급하면서 민주적이고 참여적인 발전의 기초가 되고 모든 사무와 권한의 배분에 있어서 이 원칙이 지켜져야 함을 강조하고 있다. 유럽헌장과 달리 세계헌장에는 지방자치에 대한 세계적인 인정과 관련된 가치규정이 빠져있다. 이에 대신하여 아젠다 21 내지 HABITAT-아젠다와 관련하여 지방자치를 규정하고 있다. 지방자치단체를 중앙정부의 가장 긴밀한 파트너로 보고 국제연합의 과제를 실현하는 역할을 강조하고 있다.

지방자치의 보장에 관한 세계헌장의 핵심적인 내용을 검토해보면 12조항 중에서 10조항이 유럽헌장과 유사하다. 이에 속하는 것으로 지방자치의 헌법적, 법률적 기초(제2조), 지방자치의 개념(제3조), 지방자치의 범위(제4조), 지방자치보장의 한계(제5조), 적정행정구조와 물적수단의 충당(제6조), 지방수준에서 업무수행의 조건(제7조), 지방자치단체에 대한 국가의 감독(제8조), 지방자치단체의 권리구제(제10조) 등을 들 수 있다. 다만 구체적인 내용에 대해서는 조금씩 차이가 난다. 예컨대 지방자치단체의 청문권을 참여권으로 규정하고 있는 점, 유럽헌장이 지방자치단체의 사무수행을 “법률의 범위안에서”보장한 것을 대신하여 “그의 재량에 따라”로 규정함으로써 지방자치단체의 권한을 보다 분명하고 규정하고 있다(제4조 제1항 참조). 유럽지방자치헌장의 경험에 의하여 감시절차의 필요성을 느껴 세계지방자치헌장초안에는 이에 관한 조항을 두고 있다. 유럽헌장의 모니터링체제는 실무에 근거한 것이지만 유럽헌장에 법적인 기초를 가진 것은 아니다. 세계헌장초안은 제17조에서 헌장의 실천을 감시하기 위하여 계약당사국에 의해 통제위원회를 설치하도록 하고 그 위원회에 지방자치단체가 참여하도록 하고 있다.

VI. 한국에 대한 시사점 및 결론

유럽지방자치헌장은 지방자치를 국경에 갇힌 국내문제로부터 해방시켜 국경을 넘어 국제적인 공동작업으로 승화시키는 인식의 전환 및 국제법적인 실천의 문을 열었다는 점에 그 역사적 의미가 있다고 할 것이다. 유럽회의가 유럽지방자치헌장을 작성하면서 겪은 시행착오와 문제점들은 앞으로 지방자치의 세계화과정에서 타산지석이 될 것으로 보이며 이미 세계지방자치선언이나 세계지방자치헌장의 추진과정에서 나타나고 있다. 오늘날 유럽의 각국은 유럽자치헌장에 적응하려는 노력을 통하여 지방자치제도에 적지 않은 개선을 시도하고 있다. 심지어 유럽헌법의 초안에도 지방자치에 관한 규정을 포함시키고 있다. 이를 통하여 지방자치는 유럽에 관한 한 더 이상 국내문제가 아니다. 더구나 중부 및 동부유럽지역이 민주화되면서 지방자치제도를 정비하는 과정에 유럽지방자치헌장은 중대한 영향을 미치고 있다. 유럽지방자치헌장이 성립되는 과정에서 논의되었던 헌장의 법적인 성격과 유연성조항은 앞으로 지방자치문제를 국제적으로 논의하는 과정에서 많은 시사점을 남기고 있다. 한편으로는 지방자치의 세계화를 촉진하기 위하여 법적인 구속력이 없는 단순한 선언을 채택하지 않고 국제법적인 효력을 갖는 협약의 형식을 채택하여 헌장의 실효성을 높였다. 하지만 헌장의 내용을 각 국가에서 실현함에 있어서는 당사국에게 선택가능성을 부여함으로써 상당한 유연성을 보이고 있다. 이를 통하여 유럽회의 회원국들의 서명과 비준을 받아내는데 상당히 긍정적인 반응을 얻어내었다.

첫째, 한국이 유럽지방자치헌장은 국제조약으로 당사국만을 구속하고 당사국이 아닌 한국에는 구속력이 없지만 다음과 같은 점에서 한국의 지방자치제도를 발전시키는 과정에서 시사점을 발견할 수 있다. 먼저 지방자치원칙을 헌법에 규정할 것을 요구하고 있다. 한국 헌법은 117조와 118조에서 지방자치를 규정하고 있지만 지방자치에 대한 지침을 입법자에게 주기에는 매우 빈약하다. 독일의 제도적 보장설을 도입하여 해석을 통한 지방자치보장을 학계에서 주장하고 있지만 한계가 있다. 이 점에서 지방자치의 원칙을 헌법에 보장할 것을 요구하는 유럽지방자치헌장은 한국의 경우에도 참조할 필요가 있다. 특히 다음과 같은 요소들을 헌법개정이나 법률에 반영시킬 수 있을 것으로 본다.

둘째, 지방자치의 개념요소로서 자기책임성, 공공업무의 본질적부분의 수행, 사실상의 능력 등을 요구하고 있다. 이는 우리의 헌법상 지방자치의 보장에 반영할 수 있고 하여야 할 내용이라고 본다. 헌법 제117조에는 자기책임성을 언급하는 내용이 없다. 해석을 통해서 인정하고 있으나 헌법에 자치책임성을 명문화함으로써 입법자의 입법한계 내지 지침을 제시하는 것이 바람직하다. 또한 공공사무의 본질적인 부분을 지방자치단체가 수행할 것을 요구함으로써

써 기능의 보장을 하고 있다. 한국헌법 제117조가 “주민의 복리”를 자치의 대상으로 하고 있으나 그 중에서 지방자치단체의 기능이 어느 범위인지 기준을 정하는데 시사점이 크다. 또한 자기책임하에 공공업무를 수행할 수 있는 사실상의 능력을 가지도록 해야 한다는 입장에서 국가의 의무를 밝히는 것이 의미가 크고 상징적인 효과를 가질 수 있다. 또한 헌장 제3조 제2항이 기관구성과 주민참여를 규정하고 있는데 한국의 경우 헌법에 주민의 지위에 관한 규정이 전혀 없다. 한국 헌법 제118조가 지방자치단체의 기관을 언급하고 있지만 입법자에 대한 지침은 매우 빈약하다. 이점에서 주민의 지위와 직접 참여가능성을 가능한 한 헌법에 보장할 것을 요구하는 유럽자치헌장의 시사점은 크다.

셋째, 유럽자치헌장은 지방자치단체의 기능보장을 요구하고 제4조에서 보충성의 원칙을 보장하여 주민근접지방정부우선의 원칙을 규정하고 있다. 한국에서도 지방분권특별법에서 이를 규정하고 있지만 한시법이라는 한계가 있다. 이를 헌법수준에서 보장하여 지방자치단체의 위상을 명확히 할 필요가 있다. 또한 한국에서도 많이 요구되고 있는 지방정부의 국정참여가능성에 대해서도 유럽지방자치헌장은 명시적으로 규정하고 있다.

넷째, 헌장은 지방재정에 관하여 상세한 규정을 하고 있다. 한국 헌법 제117조는 지방재정에 대해서 공유재산관리를 언급하는 정도에 그치고 있다. 이에 대해 유럽지방자치 헌장은 지방자치단체의 기능에 상응하는 재정을 보장해 줄 것을 요구하고 있다. 지방세원을 가져야 하며 세율을 지방이 스스로 결정할 수 있도록 하여야 함을 규정하고 있다. 재정분권이 지방분권의 핵심적인 과제라는 점을 감안하여 지방재정을 확보를 위한 조항을 헌법에 규정하는 것이 바람직하다. 재정조정제도도 한국에 법률상 보장되어 있지만 헌법적 차원으로 격상할 필요가 있다. 유럽지방자치헌장으로부터 시사점을 발견할 수 있다.

유럽지방자치헌장이 갖는 의미는 그 구체적인 내용도 중요하지만 지방자치의 문제를 국내적인 문제에 가두어 놓지 않고, 국제적인 논의의 장으로 끌어온 관점의 전환에 있다. 오늘날 세계화 현상 속의 민주주의의 기반이 동요받고 있는 이 시점에서 삶의 거점을 확보하는 것과 공동체문제에 대한 자기결정을 통한 정체성과 시민성회복은 지방자치를 통해서 가능하다. 한국에서 지방자치문제에 대한 논의는 지금까지 국내법적인 논의에 한정하여 생각해 왔다. 이제는 한국도 지방자치의 관점을 넓힐 필요가 있다.

【참고문헌】

- Akkermans. Piet. (1990). The European Charter of Local Selfgovernment, in: Institut de fédéralism de l'Université de Fribourg(Hrsg.), *The Teritorial Distribution of Power in Europe*, Fribourg, 271-298.
- Bohner Ulrich. (2003). Entstehung und Bedeutung der Europäischen Charta der Kommunalen Selbstverwaltung, in: Franz-Ludwig Knemeyer(Hrsg.) *Kommunale Selbstverwaltung in Ost und West*, Baden-Baden, 17-36.
- Brohm. Winfried. (1989). Gemeindliche Selbstverwaltung und staatliche Raumplanung, in: *DÖV* 1989, 429-441.
- Brownlie. Ian. (1998). *Principles of Public International Law*, 5. Aufl., Oxford, 1998.
- Blair. Philip. (1989). Vorbereitung der Charta im Rahmen des Europarates und gegenwärtiger Stand der Unterzeichnung und Ratifikation, in: Franz-Ludwig Knemeyer(Hrsg.), *Die Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung*, Baden-Baden, 43-47.
- Engel. Gerhard. (2003). Struktur und Umsetzung der EKC in den Mitgliedstaaten des Europarats und die Kontrolle durch den Kongreß der Gemeinden und Regionen Europas, in: Franz-Ludwig Knemeyer(Hrsg.) *Kommunale Selbstverwaltung in Ost und West*, Baden-Baden, 37-65.
- Galette. Alfons. (1983). Europäische Aspekte der kommunalen Selbstverwaltung, in: Albert von Mutius(Hrsg.), *Selbstverwaltung im Staat der Industriegesellschaft*, Festgabe zum 70. Geburtstag von Georg Christoph von Unruh, Heidelberg, 1077-1104.
- Gern. Alfons. (1997). *Deutsche Kommunalrecht*, 2. Aufl., Baden-Baden
- Gillessen. Joachim. (1989). Die Weltweite Erklärung der kommunalen Selbstverwaltung von 26. September 1985, in: Franz-Ludwig Knemeyer (Hrsg.), *Die Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung*, Baden-Baden, 189-193.
- Gönnenwein. Otto. (1963). *Gemeinderecht*, Tübingen
- Harmegnien. Lucien. (1981). Bericht über die Grundsätze der kommunalen Selbstverwaltung, in: Europarat, Europakonferenz der Gemeinde und Regionen, CPL(16) 6, Teil II, Stasbourg

- Hoffschulte, Heinrich. (2000). UNO- Konvention als Magna Charta der Bürgernähe, *Europa kommunal*, 67ff.
- Hoffschulte. Heinrich. (2003). Demokratie globalisieren, *Europa kommunal 2001*, 124f.
- Hoffschulte. Heinrich, Globalisierung der lokalen Demokratie, in: Franz-Ludwig Knemeyer(Hrsg.) *Kommunale Selbstverwaltung in Ost und West*, Baden-Baden, 85-117.
- Knemeyer. Franz-Ludwig. (1989). Vorgeschichte der Europäischen Kommunalcharta, in: Franz-Ludwig Knemeyer(Hrsg.), *Die Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung*, Baden-Baden, 39-42.
- Knemeyer. Franz-Ludwig. (2003). Russland und die Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung in: ders(Hrsg.), *Kommunale Selbstverwaltung in Ost und West*, Baden-Baden, 67-83.
- Mario Vagas Llosa. (2001). Wir dürfen die Globalisierung nicht aufgeben, sondern müssen die Demokratie globalisieren, *FAZ(Frankfurt Allgemeine Zeitung)*, 2001. 3. 1일자
- Schaffarzik, Bert. (2001). *Handbuch der Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung*, Stuttgart u.a.
- Schmidt-Jortzig, Edzard/Maksswit Jürgen. (1991). *Handbuch der kommunalen Finanz- und Haushaltsrecht*, Münster.
- Schneider. Mathias. (2003). Die Vorbildfunktion der EKC für eine Weltcharta der kommunalen Selbstverwaltung, in: Franz-Ludwig Knemeyer(Hrsg.) *Kommunale Selbstverwaltung in Ost und West*, Baden-Baden, 119-129.
- Thürer. Daniel. (1989). Schweizerische Gemeindeautonomie der Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung, in: Francis Cagianut/ Willi Geiger, Yvo Hangartner/ Ernst Höhn(Hrsg.), *Aktuelle Problemedes Staats- und Verwaltungsrecht*, Festschrift für Otto Kaufmann zum 75. Geburtstag, Bern/Stuttgart, 221-238.
- UN-HABITAT, From a world charter to guidelines on decentralisation, <http://www.unhabitat.org/unacla/decentralisation.asp>