

스위스 지방자치와 우리 지방자치 개혁의 방향과 과제는?

일시: 2025년 10월 17일(금) 10:00

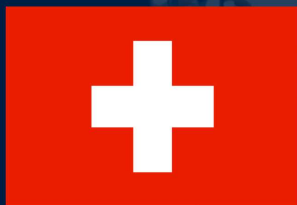
장소: 국회의원회관 제8간담회실

좌장 안성호 대전대학교 석좌교수

발제자 도미니퀴 보른하우즈
(투르가우 주 바인펠덴 시정위원)

토론 구정태 시장군수구청장협의회 선임전문위원
윤태웅 시도지사협의회 선임연구위원
허승원 행정안전부 자치분권제도과장
윤난실 지방시대위원회 혁신자치특별위원회 위원장
김경영 전 경상남도의회 의원
안권욱 전 고신대 교수

공동주최 ^{의정}민주당 허성무 국회의원



더불어민주당 국회의원 허성무 의원실 세미나 자료집

**스위스 지방자치와
우리 지방자치 개혁의 방향과 과제는 ?**

2025년 10월 17일

국회의원회관 제8간담회의실

행사 개요 및 프로그램

1. 행사 개요

주제	스위스 지방자치와 우리 지방자치 개혁의 방향과 과제는 ?
주최	허성무 국회의원실
일시·장소	10월 17일 10:00 ~ 12:30, 국회의원회관 제8간담회실

2. 행사 프로그램

구분	주제발표 및 토론	시간
개회식	개회선언 및 국민의례	10:00 ~ 10:10 (10분)
	개회사·축사·기념촬영 등	
주제 발표	스위스 정치시스템 및 지방자치와 시민참여 - 투르가우 주의 사례를 중심으로 -	10:10 ~ 11:10 (60분) 통역: 안권욱
	발제자 : 도미니퀴 보른하우즈 (투르가우 주 바인펠덴 시정위원)	
지정 토론	스위스 지방자치·시민참여의 시사점과 한국지방자치 개혁의 방향과 과제는?	11:10 ~ 12:00 (50분) 통역: 안권욱
	좌장 : 안성호 대전대학교 석좌교수	
	토론자 : 구정태 시장군수구청장협의회 선임전문위원 윤태웅 시도지사협의회 선임연구위원 안권욱 전 고신대 교수 허승원 행정안전부자치분권제도과장 윤난실 지방시대위원회 혁신자치특별위원회 위원장 김경영 전 경상남도의회 의원	
종합 토론	참석자 전체	12:00 ~ 12:30 (30분)

환영사

축사

<발제>

스위스 정치시스템 및 지방자치와 시민참여
- 투르가우 주의 사례를 중심으로 -

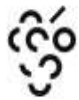
도미니퀴 보른하우즈(Dominique Bornhauser)

바인펠덴 시정위원(Weinfelden Stadträtin)



Stadt
WEINFELDEN
바인펠덴 시

바인펠덴(Weinfelden)



도미니퀴 보른하우즈(Dominique Bornhauser)



34세(34 Jahre)



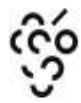
직업 전문학교 교사
중학과정 일반교양 과목 담당
Berufsschullehrerin für
Allgemeinbildung,
Sekundarlehrerin



시장위원(집행기관)
바인펠덴
Stadträtin (Exekutive)
Weinfelden



부인 · 엄마(두 아들)
Elchfrau und Mutter
(2 Söhne)



의제 Agenda



스위스 기본원칙
Grundprinzipien
der Schweiz



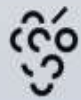
바인펠덴 시
Stadt
Weinfelden



바인펠덴의
정치시스템
Politisches System
von Weinfelden



실제의 사례
Beispiele aus der
Praxis



스위스의 기본원칙 Grundprinzipien der Schweiz





스위스의 기본원칙 Grundprinzipien der Schweiz



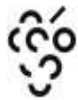
스위스의 기본원칙 보충성 Grundprinzipien der Schweiz Subsidiarität



스위스에서 보충성 원칙 Das Subsidiaritätsprinzip in der Schweiz



- 아래의 공동체가 자기책임을 가진다.
Die untergeordnete Gemeinschaft trägt Selbstverantwortung.
- 위의 공동체는 필요한 경우에 한해서 단지 지원을 할 따름이다. Die übergeordnete Gemeinschaft greift nur dann helfend ein, wenn dies notwendig ist.
- 의사결정들은 가장 낮은 지점에서 이루어져야 한다.
Entscheidungen sollen am tiefst möglichen Punkt gefällt werden



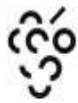
스위스의 기본원칙 연방주의 Grundprinzipien der Schweiz Föderalismus



스위스의 기본원칙 권력분립 Grundprinzipien der Schweiz Gewaltentrennung



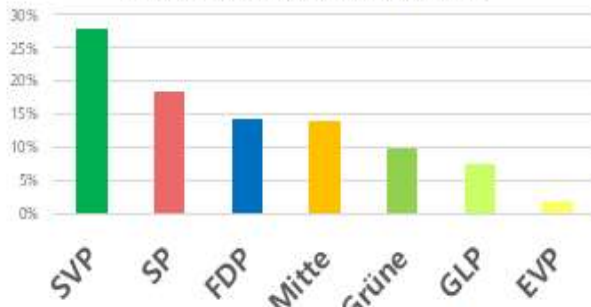
	Legislative	Exekutive	Judikative
Bund 연방	입법 <i>Bundesparlament</i> 연방 의회	행정 <i>Bundesrat</i> 연방 각료	사법 <i>Bundesgericht</i> 연방법원
Kanton 주	<i>Kantonsrat</i> 주 의회	<i>Regierungsrat</i> 주 각료	<i>Obergericht / Verwaltungsgericht</i> 상급법원/행정법원
Gemeinde 게마인데 (자치단체)	<i>Gemeindeversammlung, Gemeindeparlament</i> 게마인데 총회, 게마인데 의회	<i>Gemeinderat, Stadtrat (Verwaltung)</i> 게마인데 위원, 시장위원 (집행기관)	<i>Friedensrichter, Bezirksgericht</i> 치안판사, 관구 법원



스위스의 기본원칙 화합 Grundprinzipien der Schweiz Konkordanz



2023년 (연방의원선거) 주요 정당별 득표율
Wähleranteil der grössten Parteien 2023

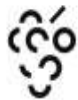


SVP 스위스국민당, SP 사회민주당, FDP 자민당, Mitte 중도, Grüne 녹색당, GLP 녹색자유당, EVP 기독교민주당

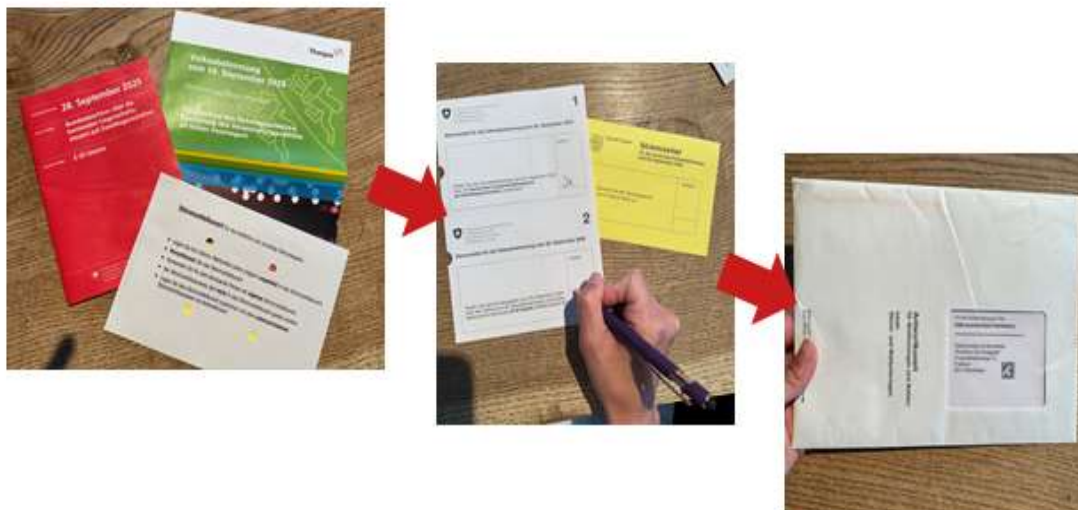
연방각료 관직의 배분 : <마법의 공식>
< Sitzverteilung im Bundesrat:
«Zauberformel»



<마법의 공식>은
총7명의 연방각료 정당별 배분방식으로
2석(제1당) : 2석(제2당) : 2석(제3당) :
1석(제4당)에 그 관직을 배분하는 방식을
의미한다.
(안권욱 번역자)

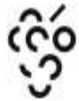
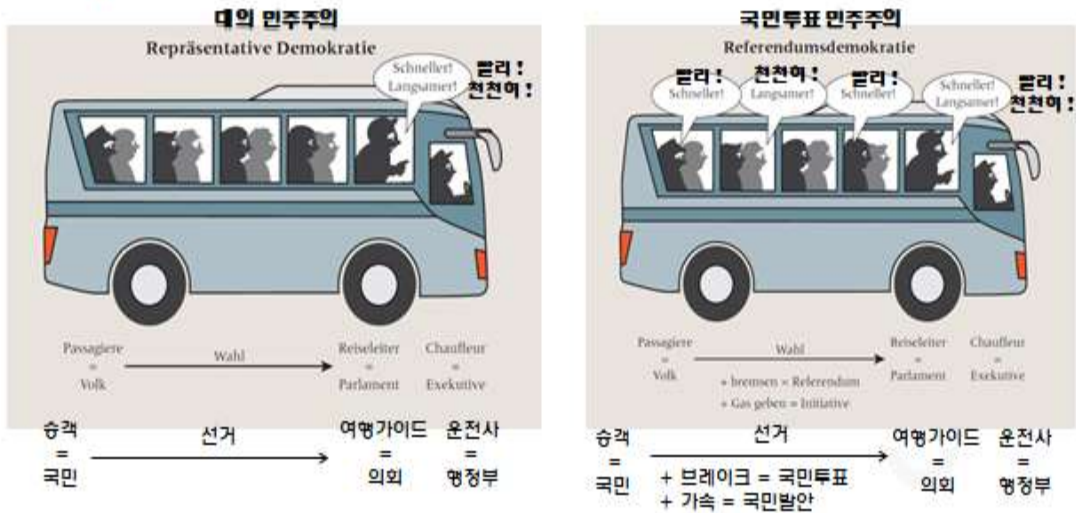


스위스의 기본원칙 직접 민주주의 Grundprinzipien der Schweiz Direkte Demokratie





스위스의 기본원칙 직접 민주주의 Grundprinzipien der Schweiz Direkte Demokratie



스위스의 기본원칙 26개 주 Grundprinzipien der Schweiz 26 Kantone

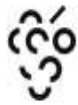


4개 국어:

- 독어: 62 %
- 불어: 23 %
- 이탈리아어: 8 %
- 레토로만어: 0.5 %

의미:

- 다수 언어가 스위스 정체성 및 문화의 핵심 요체이다.
- 독일어가 연방행정에 있어 중심이 되는 언어이다.

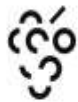


주의 경계를 넘어서는 협력 Kantone Überkantonale Zusammenarbeit

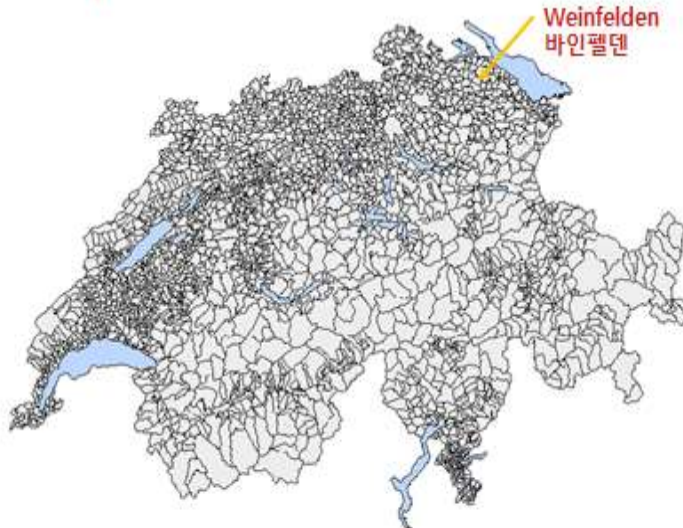
주정부협의회는 주들의 의사형성을 위한 정치적 플랫폼으로서 역할을 하고 있다. 주 차원의 정치적 이해가 있는 경우, 주정부들은 주정부협의회를 통해 목표를 세우고 결정하여 연방정치에 관철시킬 수 있다. Die KdK dient als politische Plattform für die Meinungsbildung unter den Kantonen. Über die KdK können sich die Kantonsregierungen gezielt und abgestimmt in die Bundespolitik einbringen, wenn kantonale Interessen berührt werden. 본 협의회는 주요한 국내·외정치적 사안에서 경찰과도 같은 역할을 수행하고 있다. 주정부협의회 위원들은 26개 모든 주들의 전체정부기관들이며 — 이는 각각의 정책분야 주정부장관들로 구성된 대표자협의회들과는 차이가 있다. Die Konferenz dient als Scharnier in wichtigen staatspolitischen und aussenpolitischen Dossiers. Mitglieder der KdK sind die Gesamtregierungen aller 26 Kantone — dies im Unterschied zu den Direktorenkonferenzen, die sich aus den kantonalen "Fachministerinnen und -ministern" des jeweiligen Politikbereichs zusammensetzen.

KdK
CdC

KONFERENZ DER KANTONSREGIERUNGEN
CONFERENCE DES GOUVERNEMENTS CANTONAUX
CONFERENZA DEI GOVERNI CANTONALI
CONFERENZA DA LAS REGENZAS CANTONALES



스위스의 기본원칙 2121개 시와 게마인데 Grundprinzipien der Schweiz 2121 Städte und Gemeinden



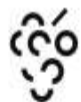
Weinfelden
바인펠덴

주와 게마인데는 스위스에서 큰 **자치권을** 보유하고 있다. Kantone und Gemeinden haben in der Schweiz eine **grosse Autonomie**.

그 책임성은 **보충적으로** 나누고 있다. Die Verantwortlichkeiten sind **subsidiär** aufgeteilt.



바인펠덴 시 Stadt Weinfelden



바인펠덴 시의 수와 현황 Stadt Weinfelden Zahlen und Fakten

일반 Allgemein:

- 12'500 명의 주민 Einwohnerinnen und Einwohner
- 높은 성장률 Hohe Wachstumsrate
- 200개 이상의 단체 Mehr als 200 Vereine

정치 Politik:

- 시장위원(집행기관) Stadtrat (Exekutive),
시의회(의결기관) Stadtparlament (Legislative),
관구 법원(사법기관) Bezirksgericht (Judikative)
- 뚜렷한 정당지형 Ausgeprägte Parteienlandschaft

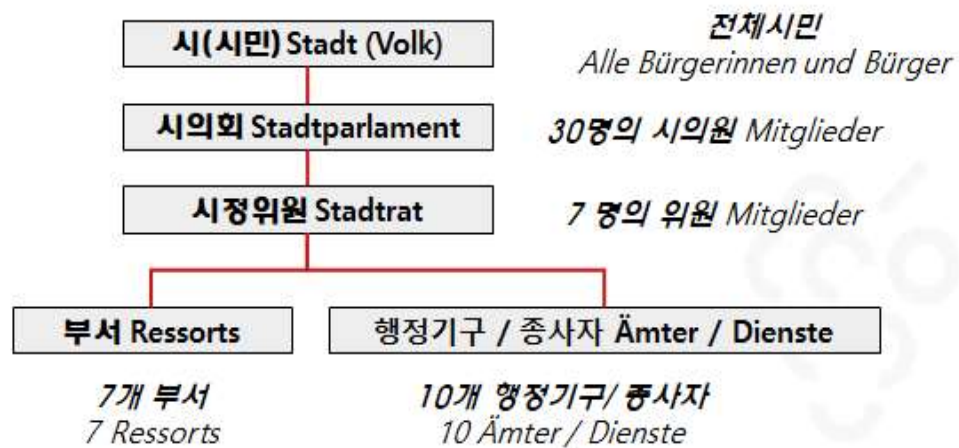


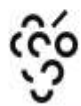


바인펠덴 시의 인프라 Stadt Weinfelden Infrastruktur

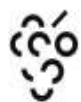
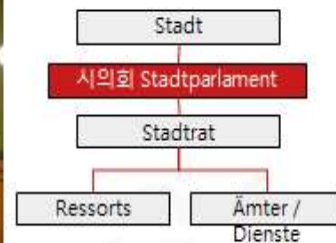


바인펠덴 시의 정치 시스템 Stadt Weinfelden Politisches System

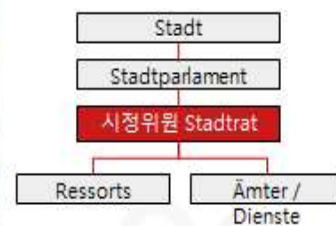


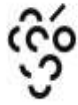


바인펠덴 시의 **시의회** Stadt Weinfeld **Stadtparlament**



바인펠덴 시의 **시정위원** Stadt Weinfeld **Stadtrat**





바인펠덴 시 어떻게 선출되는가? Stadt Weinfelden Wie wird gewählt?

의회 Parliament
의결기관 = 입법 권력

Legislative = gesetzgebende Gewalt



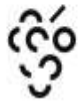
비례선거제 Proporzwahl
비례대표선거 = 정당선택
Verhältnisswahl = Parteiwahl

시장위원 Stadtrat
집행기관 = 집행 권력

Exekutive = ausführende Gewalt



다수선거제 Majorzwahl
다수대표선거 = 후보자선택
Mehrheitswahl = Personenwahl



바인펠덴 시 집행기관(소속의) 위원회 Stadt Weinfelden Kommissionen des Stadtrats

- **위원회**는 시장위원회 또는 의회에 의해 설치할 수 있는데, 특별한 주제에 대한 논의들 위해서이다. **Kommissionen** können vom Stadtrat oder vom Parlament eingesetzt werden, um sich mit spezifischen Themen auseinanderzusetzen.
- 그것을 위해 **주민 중에서 전문가들**로 구성하고 있다. Dafür werden auch Fachpersonen aus der Bevölkerung miteinbezogen.





바인펠덴 시의 참여: 정치적 수단 Stadt Weinfelden Partizipation: Politische Instrumente



발의 Initiative



의무적 국민투표
Obligatorisches
Referendum



임의적 국민투표
Fakultatives Referendum



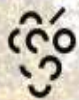
청원 Petition



집행 - 의결기관과의 직접 면담
Direkter Kontakt mit Exekutive
/ Legislative

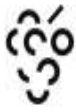


스스로 정치에 참여
Selbst in der
Politik engagieren



실제 정치사례 Politische Beispiele aus der Praxis





사례 1: <은행거리는 오로지 우리에게 속한다> 바인펠덴의 국민발안 Praxisbeispiel 1: «Bankstrasse gehört uns allen» Volksinitiative in Weinfelden



출발 상황 Ausgangslage:

- **시장위원회**은 증축을 위해 중심가의 토지를 민간에게 매각하고자 하였다. Stadtrat wollte Land im Zentrum für eine Überbauung an Private verkaufen.
- **시의회**는 그 안건에 찬성하였다. Parlament stimmte dem Anliegen zu.
- **시민은 발안을 시작했다**. "은행거리는 오로지 우리에게 속한다!" Volk startete eine Initiative "Bankstrasse gehört uns allen!"
- **발안은 받아들여졌다**. Initiative wurde angenommen.
- 그 토지는 **시의 재산**으로 머물고 그리고 시는 어떤 "공공의 이익"을 위해 사용하기로 했다. Land bleibt im Eigentum der Stadt und Stadt muss etwas für "öffentliches Interesse" bauen.



사례 2: <공중묘지규정> 바인펠덴의 국민투표 Praxisbeispiel 2: «Friedhofreglement» Volksreferendum in Weinfelden



- 의회는 **공중묘지규정을 개정**할 목적으로 **의회에 위원회**를 설치하였다. Parlament setzt parlamentarische Kommission ein, um das Friedhofsreglement zu revidieren.
- 규정은 **의회에서 큰 다수의 찬성**으로 통과되었다. Reglement wird vom Parlament grossmehrheitlich verabschiedet.
- 회교도를 위한 **새 묘지영역에 대한 논쟁**이 있었다. Neue Grabfelder für Muslimische Glaubensangehörige sind umstritten.
- **주민 단체**는 서명을 받고, **시민투표**를 성공적으로 활용할 수 있게 되었다. Gruppe aus der Bevölkerung sammelt Unterschriften und ergreift erfolgreich das Referendum.
- **시민투표**는 시행되었다. Es kommt zu einer Volksabstimmung.
- **시민은 그 규정을 기각**하였다. Das Volk lehnt das Reglement ab.



사례 3: <제트전투기-조달> 국가차원의 국민투표 Praxisbeispiel 3: «Kampfjet-Beschaffung» Volksreferendum auf nationaler Ebene



출발 상황 Ausgangslage:

- **군대**는 새로운 **전투기**를 필요로 했다. Militär braucht eine neue Kampfflugzeugflotte
- **연방각료(연방정부)**는 F-35 **구입**하기로 결정했다. Bundesrat beschliesst F-35 zu kaufen
- **의회** (역시) 그것에 동의했다. Parlament stimmt zu.
- **국민투표**가 이루어졌다. Referendum wird ergriffen.
- **국민**은 반대 그리고 역시 찬성 투표를 했다. Volk stimmt ab und stimmt ebenfalls zu.
- 그 구매는 **연기**하는 것으로 결정되었다. 그 제트전투기는 오늘날까지 스위스에 없다. Es kommt zu **Verzögerungen** im Kauf. Die Kampfjets sind bis heute nicht in der Schweiz.
- 결정 이래 기간 : **10년** ! Dauer seit Beschluss: **10 Jahre**!



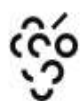
게마인데(자치단체)총회에서 예산기각 Budgetablehnung durch Gemeindeversammlung



Gemeindeversammlung in der Turnhalle von Märstetten.
메르스테텐의 체육관에서 게마인데(자치단체)총회

이곳 게마인데 메르스테텐 Nachbargemeinde Märstetten
(약 3,000명 주민 ca. 3'000 Einwohner:innen)

- 메르스테텐은 작은 마을로 **의회가 없다**. Märstetten hat als kleines Dorf kein Parlament.
- 안건은 **게마인데(자치단체)총회**에서 국민에 의해 직접 결정된다. Anliegen werden direkt vom Volk an der **Gemeindeversammlung** beurteilt.
- 회계연도 2025년 **예산**은 2024년 **게마인데총회**에서 **기각되었다**. 2024 wurde das Budget für das Jahr 2025 von der Gemeindeversammlung **abgelehnt**.
- 결과적으로 의무적으로 꼭 지출되어야 하는 예산만 허락되는 **비상예산**이 필요하게 되었다. Folglich brauchte es ein "Notbudget", mit dem nur zwingend notwendige Ausgaben getätigt werden durften.



스위스는: 열려 있고, 가까이에 있다.
Die Schweiz: offen und nahbar



연방각료인! 외무부장관 Ignazio Cassis
Bundesrat und Aussenminister Ignazio Cassis



<토론 1>

**스위스 지방자치 사례에서
본 우리 지방자치와 주민자치의 미래방향**

구정태

대한민국시장군수구청장협의회 선임전문위원

스위스 지방자치 사례에서 본 우리 지방자치와 주민자치의 미래방향

대한민국시장군수구청장협의회

선임전문위원 구정태

□ 자치사무 권한 : 보충성, 전권한성, 주민자치(주민주권)

- 스위스 지방자치에 관한 발표문에서도 알 수 있듯이 스위스는 전권한성과 보충성의 원칙, 주민자치의 원리에 따라 사무를 배분하고 있음
 - 주민의 일상생활과 밀접하게 관련 있는 사무는 기초자치 계층에 부여하는 것이고(보충성),
 - 다른 하나는 주어진 사무를 각 지방정부가 책임하에 자주적으로 스스로 그 사무를 처리할 수 있는 권한을 보장하는 것임(전권한성)
 - 마지막으로 최근 강조되고 있는 것으로서 주권자인 주민이 자치에 관한 사항을 직접 결정할 수 있도록 광범하게 자치권을 보장해야 함(주민자치)
- 외교, 도로교통, 군대, 관세, 직업 교육을 제외한 초중고 교육, 건설·계획, 경찰, 소방, 건설 등 광범위한 사항도 자치사무(칸톤이나 게마인데)이라는 점은 우리 지방자치에 시사하는 바가 큼

□ 주민주권과 주민자치

- 주민자치는 지방자치의 작동 원리를 말하는 것으로 지방정부는 주민의 뜻에 따라 구성되고 지방정부의 운영 또한 주민에 의해 통제되어야 한다는 민주주의 원리를 말함
 - 우리의 자치권(또는 지방자치)은 헌법과 국가가 지방정부에 부여하는 ‘단체자치’(전래권, 제도권)의 측면이 강조되었다면,

- 최근에 와서는 ‘국민주권’의 관점에서 지방정부도 주민에 의해 구성·운영된다는 ‘주민자치’(고유권)의 ‘민주성’의 관점이 강조되고 있으며, 영미권에서는 지방자치를 주민의 ‘주권’ 행사로 이해하고 있음
- 주민이 지방 문제를 정의하고 해결 방법을 공동으로 모색하는 적극적인 ‘정치 행위자’이자, 지역의 공공서비스를 지방정부와 함께 생산하는 ‘공동생산자’인 주체적 역할을 수행
- 지금 우리나라의 지방자치도 30년 성숙기를 지나면서 제도적인 지방자치를 넘어 주민이 지역의 주인으로서 주권자로서 주체적 역할을 수행하는 ‘주민자치(주민주권)의 실현’을 궁극적 목표로 하고 있음

□ 우리나라 ‘주민자치’의 역사 : 주민자치센터, 주민자치위원회, 주민자치회

- 우리나라에서 ‘주민자치’가 정부에 의해 처음 공식적으로 다루어진 것은 1997년 김대중 정부에서 읍면동 기능전환의 일환으로 ‘주민자치센터’를 설치하고 주민의사를 반영하기 위해 ‘주민자치위원회’를 읍·면·동장이 운영하는 것으로 도입되었음.
- 이명박 정부에 들어서 2010년 지방행정체제개편특별법에 ‘사무위탁형 주민자치회’ 설치를 조문에 신설하였고, 2013년 박근혜 정부는 주민자치회 시범사업 공모를 통해 전국 31개 읍면동을 선정하여 시작하였음
- 2013년 시범사업은, 주민자치 조직의 질적 전환과 발전을 도모하면서 전국 3천여 개소의 주민자치위원회를 주민자치회로 전환하고,
- 문재인 정부들어 2021년 지방자치법 전면 개정을 주민자치회를 명문화하고, 정책제안과 집행권을 가지며 자치계획을 수립할 수 있도록 하는 등 풀뿌리 민주주의를 실현하는 제도적 기반을 마련함
- 그러나 주민자치회의 불안전한 권한과 규정, 기능 수행을 위한 지원체계 등에 한계가 있었고 중앙정부의 ‘보조사업’으로 생각하는 경향이 컸고, 읍면동이 주민자치형 거버넌스로 제도화되는 단계로는 진입하지는 못했음
- (법·제도적) 법적 지위의 모호성(행정기관, 자치기구), 자치단체장과의 관계(읍면동장과 주민자치회 간 권한 충돌), 위원 위촉(공정성과 대표성)

- (운영상) 전문성(행정 및 기획 역량 부족), 참여 제한성, 행정 의존성 등

□ 우리 지방자치의 미래와 방향

○ 주민주권 실현과 읍면동 거버넌스 혁신

- 지방자치 30년의 성숙기를 지나고 있지만, 자치단체와 선출직 단체장 중심의 제도 자치가 중심이 되면서 주민자치는 선거나 행정에 참여하는 겉가지 수준이며, 주민을 지방자치의 주체나 당사자가 아닌 대상 또는 행정 동원(의 견수렴, 행정비용 절감 방법 등 문제해결의 수단)으로 인식
- 이제는 국민주권의 국가 수준의 민주주의에서 우리의 생활 터전인 지역 수준에서 주민주권이 실현되는 읍면동 단위 거버넌스 구축으로 명실상부한 풀뿌리 지방자치를 완성함

○ 헌법적 권리로서 '주민주권' 명문화

- 헌법에 국민주권이 자치권의 근거로 작동한다는 것을 명문화하는 헌법 개정이 필요함. 헌법에 “자치권은 주민에게 있다”라고 규정함으로써 자치권이 헌법이 보장하는 권리이며 동시에 주민이 자치의 주체임을 선언함

○ 주민자치회의 자치 제도화

- 2013년에 시작하여 12년째 시범 사업만 하는 비정상적 상태를 마무리하고 지방자치법에 근거한 '자치제도'로 운영하는 것이 필요하며, 이를 위해서는 주민자치에 관한 별도의 법률을 만들어야 함

※ (22대 국회) 10개의 지방자치법 개정안, 2개의 특별법 개정안, 1개의 주민자치법 제정안 등

○ 스위스 등 해외사례에서 본 우리 주민자치의 미래 모습

- 먼저, 지방자치의 원리와 진정한 의미의 주민자치를 구현하기 위해서는 현재 가장 주민과 근접해 있는 읍면동을 지금과 같이 관료 중심의 행정기구로 운영하는 것은 맞지 않음
- 주민자치회는 '주민의회'로 명명하고 주민자치회의 구성은 대표성이나 권한 등의 측면에서 주민 직선제를 시행하는 것이 필요함

- 주민자치회는 예산이나 마을계획이나 사무 등에 관한 **실질적 의결권과 집행권**을 가지고, 읍면동은 **주민자치회의 사무국**으로서 **집행기능**을 행사
- 여기서 주민자치회는 **주민의회**를 둘 수도 있고, 주민의회 없이 **총회**의 형태로 운영할 수 있음. 다만, 주민의회를 구성하여도 총회는 의무적으로 두어야 하고 최소 1년에 한 번은 개최해야 할 것임
- 현행 읍면동은 **주민자치회의 사무국**으로서 **집행기능**을 담당하고, 별도 사무장(사무총장 등)을 **주민의회나 주민추천제**로 임명하거나,
- 별도의 사무장 없이 **주민자치회의 분과위원장** 등이 분야별 **공동 집행장**으로 하여 운영할 수도 있음

<토론 2>

토 론 문

윤태웅

대한민국시도지사협의회 선임연구위원

토 론 문

윤태웅(대한민국시도지사협의회 선임연구위원)

- 스위스의 지방자치제도에 대해 기본적인 원칙과 사례들을 소개해 주셔서 많은 도움이 되었고, 감사드립니다. 특히, 직접 민주주의에 기반한 지방자치제도, 지방정부 간 협력 및 지방정부-연방정부 간 협력 부분에 관심을 가지게 되었습니다.
- 대한민국은 역사적·전통적으로 절대왕정 및 대통령제를 유지해 오며 따라, 중앙집권적 통치체제 및 행정관행들이 지속되고 있습니다. 그럼에도 불구하고, 국민의 민주화에 대한 열망에 힘입어 1995년 이후 전국의 지방자치단체장 및 지방의회의원을 모두 주민이 직선하는 지방자치제도가 도입되어, 올해 지방자치 30년을 맞이하고 있습니다.
- 그러나 중앙집권적 통치 및 관행이 지속됨에 따라, 국가 전체 행·재정권한의 80% 이상이 중앙정부에 편중되어 있는 실정으로서 지방자치단체의 행정·재정·조직·입법 권한이 매우 제한되어 있어, 스위스의 선진적인 지방자치제도에 비해 많은 부분이 부족한 현실입니다.
- 이에, 스위스가 현재의 선진 지방분권국가로 운영되기까지 역사성이나 특수성을 간단히 소개해 주시면 감사드리겠습니다(혹시 특별한 계기가 된 사건이나 사례가 있으면 말씀 부탁드립니다). 특히, 스위스의 면적과 인구 규모가 다른 국가들에 비해 결코 크지 않은 상황에서 연방제를 도입·운영하고 있는 배경이 궁금합니다.
- 주정부협의회와 대표자협의회 각각의 구성과 운영, 그리고 연방정부와의 협력 방식 등이 궁금합니다.
 - 대한민국은 전국 17개 시·도지사들로 구성되는 ‘대한민국시도지사협의회’가 있으며, 총회를 통해 의결된 사안을 공식적으로 중앙정부나 국회에 건의하고, 중앙지방협력회의(의장: 대통령 / 공동부의장: 국무총리 및 대한민국시도지사협의회장)를 통하여 논의·협의를 등을 추진하고 있습니다.

- 스위스 주정부협의회 위원들은 26개 모든 주의 전체 정부기관이라고 하셨습니다, 주지사들의 역할·지위는 어떻게 되는지요?
- 또한, 주정부협의회에서 의결된 사안을 연방정부와 어떤 방식으로 논의·협의하여 연방정치에 관철시키는 지 궁금합니다.
- 그리고 각 정책분야 주정부 장관들로 구성된 대표자협의회의 결정사항에 대한 처리 방식도 말씀주시면 감사드리겠습니다.
예를 들어, 대표자협의회 결정사항을 주정부협의회에서 의결한 후, 이를 주정부협의회가 연방정부에 건의나 논의·협의하는 방식일까요? 그렇지 않으면 대표자협의회에서 연방정부의 해당 부처에 직접 건의나 논의·협의하는 방식일까요?

□ 스위스의 게마인데에 비해 대한민국 기초자치단체(시·군 및 자치구) 인구규모가 매우 큰 상황에서, 스위스의 직접 민주주의 방식에 의한 선진 지방자치 모형(게마인데 중심) 적용이 가능할 수 있을지 궁금합니다.

- 스위스 인구는 약 897만명 규모로(UN, 2025) 대한민국 인구 약 5,116만명의 17.5% 수준이며, 서울특별시 인구 약 932만명의 96.2% 수준으로 파악됩니다.
- 2024년 스위스의 게마인데 수는 약 2,100여 개이고, 게마인데 평균 인구 수는 약 4,270여 명 수준으로 파악됩니다.
- 이에 반해, 대한민국의 기초자치단체(시·군 및 자치구)의 수는 226개이며, 기초자치단체별 평균 인구 수는 약 226,000여 명으로 스위스 게마인데별 평균 인구 수에 비해 약 53배 큰 규모에 해당하는 것으로 분석됩니다.

□ 지방정치에 대한 주민의 직접참여 방식과 관련하여, 인구 규모가 상대적으로 큰 지역과 작은 지역 간 차이가 있을 경우, 차이점을 간단히 말씀해 주시면 감사드리겠습니다.

- 특히, 국민이나 주민의 직접참여(직접민주주의)에 따른 국가

및 지역의 정책결정 방식으로, 행정의 효율성 저해나 일부 국민·주민의 불편 등과 같은 문제점도 있을 것으로 사료됩니다.

- 마지막으로, 스위스 지방자치 모형(게마인데 중심)의 대한
민국에 대한 적용을 위해 정책적으로 제언(또는 시사점)을 말씀해 주
신다면 어떠한 것들이 있는지 여쭙고 싶습니다.

<토론 3>

**스위스 정치시스템은
권력공유체제 확립과 읍·면·동자치 도입 개혁의
필요성을 시사하고 있다.**

안권욱
전 고신대 교수

스위스 정치시스템은 권력공유체제 확립과 읍·면·동자치 도입 개혁의 필요성을 시사하고 있다.

안권욱(전 고신대 교수, 지방분권전국회의 공동대표)

I. 발제 원고의 시사점

- ‘우리 지방자치 개혁의 방향과 과제’라는 관점 및 차원에서, 바인펠덴 시정위원(Weinpfelden Stadträtin) 도미니퀴 보른하우즈 여사(Frau Dominique Bornhauser)의 발제원고가 우리에게 전하는 **메시지 및 시사점**은 본 토론원고의 제목에서와 같이, 기본적으로 두 가지 사항으로 요약할 수 있다.
 - 그 하나는, 우리 정치시스템에서 **‘권력공유체제가 확립되어야 한다.’**는 것이고,
 - 다른 하나는, **‘읍·면·동자치 도입을 위한 개혁이 필요하다.’**는 두 가지 사항으로 그 시사점을 요약할 있다.
- 우선, **‘권력공유체제’**이다. 스위스 정치시스템의 기본원칙(Grundprinzipien der Schweiz)으로 발제원고는 5대 원칙을 제시하고 있다. 그런데 **그 5대 원칙** 모두는 **‘권력공유체제’**를 확립하기 위한 **원칙**으로 이해할 수 있다.
 - 연방주의원칙(Föderalismus), 보충성원칙(Subsidiaritätsprinzip) 등은 특히 지방·중앙정부간 즉, **‘수직적 정부간관계상의 권력공유체제’**를 의미한다.
 - 권력분립 원칙(Gewaltentrennung)은 입법·행정·사법 **수평적** 차원의 3권 분립뿐만 아니라, 연방·주·자치단체 **수직적** 차원의 3권 분립을 하는, **입법·행정·사법 3권의 수평·수직적 권력공유체제** 원칙으로 이해할 수 있다. 이는 우리의 3권 분립체제가 수평적인 것에 제한되어 있고, 수직적으로는 그 권력이 중앙정부에 집중되어 있는 것과는 아주 대조를 이루고 있는 것으로 규정할 수 있다. 즉, 스위스에는 주(Kanton)뿐만 아니라, 자치단체(Gemeinde) 역시 입법, 행정뿐만 아니라, 사법권한까지 갖추고 있음에 주목할 필요가 있다. 다시 말해서, **스위스의 자치단체는 입법·행정·사법권한을 가진 온전한 지방정부의 모습을 갖추고 있다는 것이다.**

- 화합 원칙(Konkordanz)은 실제 연방정치의 사례, 즉 **연방각료 구성(Sitzverteilung im Bundesrat)**에 있어 '**마법의 공식(Zauberformel)**'을 통해 역시 **정당 및 정치세력간의 권력공유체제** 원칙으로 이해할 수 있다. 이는 우리 한국정치가 극단의 대립체제 하에서 사회적 이해관계 및 갈등의 조율·조정은 고사하고, 정치가 오히려 갈등을 생산·증폭시키는 기제(mechanism)가 되어 있는 것과는 완전한 대조를 이루고 있다. 이러한 우리의 문제는 기본적으로 **경쟁(Konkurrenz)**을 그 원칙으로 하고 있는 **시스템상의 문제에서 비롯하고 있는** 것으로 보아야 한다.
- 직접민주주의 원칙(Direkte Demokratie)은 **국민(Volk)·대의기관(Repräsentanten)**간의 **권력공유체제** 원칙으로 이해할 수 있다. 본 원칙을 통해 스위스는 정책·정치과정에서 **국민주권을 실현**하고 있다.
- 이러한 **권력공유체제가 4개 언어를 국어로 인정·사용하는** 우리와는 비교되지 않은 높은 수준의 **이질적인 다문화사회를 조화롭게 견인**하고, **국민이 행복한 나라를 만드는 정치적 기제(political mechanism)**가 아닌가한다.
- 스위스는 발레원고에서와 같이, 독어, 불어, 이태리어, 래토로만어 4개 언어를 국어로 하고 있는 아주 높은 수준의 다문화사회이다. 이러한 다문화성이 높으면 높을수록 사회의 이질성 정도는 그에 상응하여 높을 수밖에 없는 것이 일반적이다.
- 그런데 이처럼 높은 이질적 사회구조의 조건 하에서도 <표 1>에서와 같이 스위스 국민의 행복정도는 세계 최고수준에 있다.

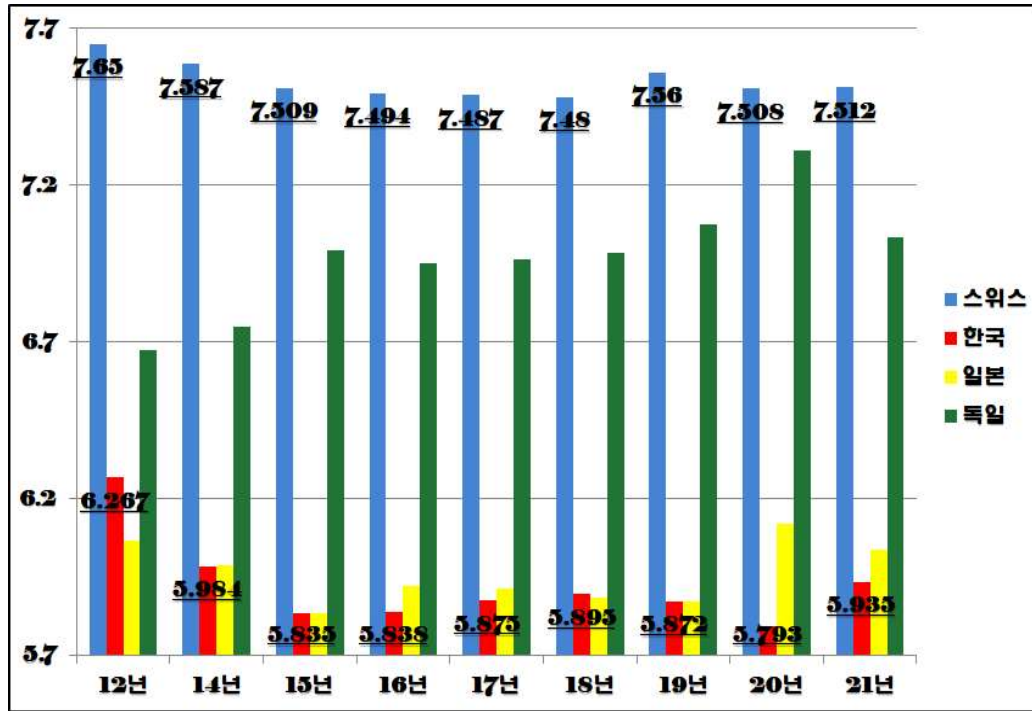
<표 1> 스위스·독일·한국·일본 국민의 세계행복순위 및 행복지수(10점 만점)

구분	스위스		한국		독일		일본	
	순위	행복지수	순위	행복지수	순위	행복지수	순위	행복지수
12년	3	7.650	41	6.267	26	6.672	43	6.064
14년	1	7.587	47	5.984	26	6.750	46	5.987
15년	2	7.509	58	5.835	16	6.994	53	5.835
16년	4	7.494	55	5.838	16	6.951	51	5.920
17년	5	7.487	57	5.875	15	6.965	54	5.915
18년	6	7.480	54	5.895	17	6.985	58	5.886
19년	3	7.560	61	5.872	17	7.073	62	5.871
20년	4	7.508	50	5.793	7	7.312	40	6.118
21년	4	7.512	59	5.935	14	7.034	54	6.039

자료 : 「각 연도별 World Happiness Report」를 근간으로 요약정리.

- 우리와는 비교할 수 없는 높은 수준의 이질적 사회구조의 조건 하에서도 스위스 국민의 행복 수준은 우리 한국이나 일본과는 비교할 수 없을 정도로 높다.

<그림 1> 스위스 · 한국 · 일본 · 독일 국민의 행복지수 수준(10점 만점)



- 스위스는 도대체 어떠한 신비스러운 비밀을 갖고 있는 것일까? 여기에는 여러 요인들이 복합적으로 작용하고 있다는 생각이다. 그러나 정치 · 행정 차원에서 그 비밀은 권력공유체제가 아닌가한다.
- 권력공유체제는 한마디로 ‘서로 다른 것’을 ‘지역과 사회의 특성’으로 인정 · 수용하고, 다른 지역 및 사회구성원들과 권력을 나누어 가지는 시스템으로 이해해야한다. 우리 한국사회 역시 시간의 경과와 함께 사회 · 경제 · 문화적으로 이질성이 더해가고 있다. 따라서 이처럼 이질성을 더해가는 우리의 사회 · 경제 · 문화에 적절하게 또는 합리 · 효율적으로 대응하기 위해 우리 한국의 정치 · 행정체제 역시 권력공유체제로의 전환 및 확립을 위한 개혁을 과감하게 추진해야한다. 그리고 그 개혁은 시급하다는 생각이다.

- 다음은 ‘읍 · 면 · 동자치 도입’이다. 발제원고의 사례에서 스위스 지방자치단체의 주요 특징 중 하나는 규모가 작다는 것에 있다. 그 규모의 차원에서, 스위스 지방자

치단체와 같은 (준)직접민주제는, 우리의 경우 읍·면·동 계층에서 구현할 수 있지 않을까 한다.

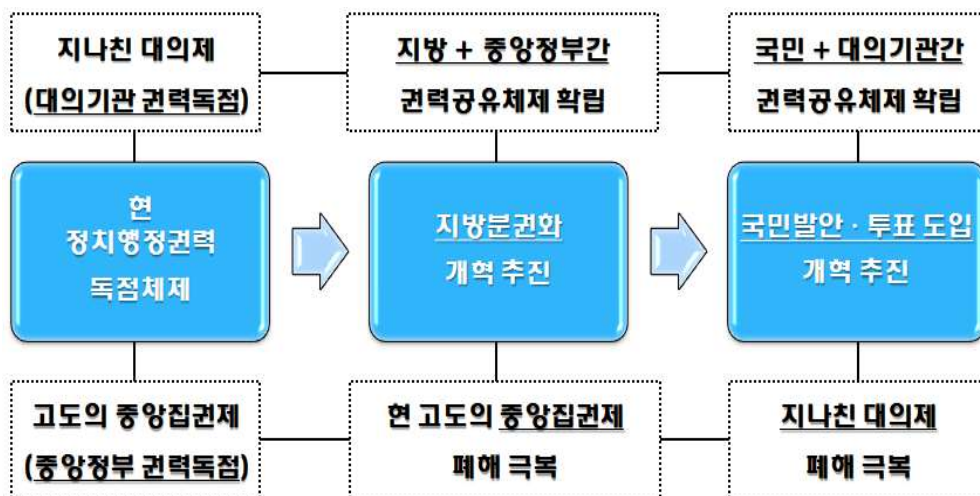
- 스위스 지방자치단체의 사례로 발제원고는 바인펠덴 시(Stadt Weinfelden)와 매르스테텐 게마인데(Gemeinde Märstetten)를 제시하고 있다. 바인펠덴 인구는 현재 약12,500명이고, 매르스테텐 인구는 약3,000명 정도이다.
- 그런데 「2025년 행정안전통계연보」에 의하면, 2024년 12월 기준 우리나라 읍 평균 인구는 21,632명, 면은 3,749명, 동은 19,409명이다. 그러므로 스위스의 시(Stadt)나 게마인데(Gemeinde) 인구규모는 우리의 읍·면·동보다 조금 더 작거나 조금 더 큰 규모로 볼 수 있다.

- 그러므로 우리나라에 스위스 지방자치단체와 같은 (준)직접민주제는 읍·면·동 계층에서 구현할 수 있지 않을까 한다. 즉, 시·군·자치구의 현 하급행정기구 및 행정계층인 읍·면·동을 자치계층화 하는 것을 구상할 수 있다는 것이다.

II. 권력공유체제 확립의 우선적 과제는 ?

- 권력독점체제의 현 우리 정치시스템을 권력공유체제로 전환하기 위한 우선적 개혁 과제는 **지방분권화, 국민발안·투표의 도입** 등으로 요약할 수 있다.

<그림 2> 권력공유체제 확립의 우선적 과제



- 지방분권화, 국민발안·투표제 도입 등은 현 정부 <국정과제 1: 헌법 개정>과 연계하여 추진해야 한다는 생각이다. 즉, 지방분권화, 국민발안·투표제 도입 역시 <국정과제 1 헌법 개정>의 핵심 의제로 포함시켜야 한다. 또한 지방분권화는 <국정과제 52>와 연계하여 추진할 수 있다.
- ‘지방분권화’이다. 지방분권화 개헌 의제는 자치입법권, 자치재정권, 지역대표형 상원제 등을 일차적으로 구상할 수 있다.
 - 자치입법권 강화는 한편으로 자치입법의 대상범위 확대를 통하여, 지방자치단체의 고유사무 기능을 확대하고, 다른 한편으로 자치입법의 권한범위를 법령이 아니라 ‘법률의 범위 안’으로 확대해야 한다.
 - 자치재정권은 지방세의 과세대상 및 과세·시가표준, 세율 등을 스스로 결정할 수 있도록 해야 한다. 또한 지방소비세의 각 시도별 안분비율 등을 지방정부간의 협의에 의해 결정할 수 있도록 해야 한다.
 - 지역대표형 상원제의 도입 없이 진정한 지방분권화는 기대하기 어렵다. 따라서 반드시 지역대표형 상원제가 도입될 수 있도록 해야 한다.
 - 지역대표형 상원 도입 및 국가자치분권회의 <국정과제 52: 중앙·지방 협력체계 구축> 등의 헌법 개정이 이루어지지 않을 경우, 현 중앙지방협력회의 기능을 강화하여 ‘지방정부의 국정참여 기능’을 강화하는 방안을 모색해야 할 것이다. 동시에 중앙지방협력회의 기능강화를 현실화하기 위해 시도지사협의회 및 시장군수구청장협의회 등의 사무처기능 강화 역시 모색해야 한다는 생각이다.
- ‘국민발안·투표제’이다. 국민발안과 국민투표제도를 헌법에 명시하되, 국민투표는 **의무적** 국민투표와 **임의적** 국민투표를 구분하여 헌법에 명시해야 한다. 그리고 **의무적** 국민투표는 그 대상을 열거하여 헌법에 직접 명시할 필요가 있다.¹⁾ 임의적 국민투표는 국회의 의결로 실시하는 것을 고려할 수 있다.
 - 국민발안은 기본적으로 **발의권자의 수만 충족**하면, 특별한 경우를 제외하고 그 **발의대상에 제한 두지 않는 것**을 고려할 수 있다.
- 개헌을 통한 권력공유체제 확립 외에, 아주 주요한 권력공유체제 확립의 제도적

1) 의무적 국민투표 대상을 법률에 위임할 경우, 대의기관에 의해 의무적 국민투표제가 유명무실화 될 개연성이 있다.

수단이 될 수 있는 것이 읍·면·동자치 도입이다. 그리고 비례선거제도의 크게 확대 또는 전면 실시 등이 될 수 있다.

Ⅲ. 읍·면·동자치 도입의 우선적 과제는 ?

1. 왜, 읍·면·동자치 도입인가?

- 읍·면·동자치 도입을 이야기하면, 반대론자들은 효율성 문제를 제기한다. 그런데 민주적이지 않은 자치·행정작용이 결코 효율적일 수 없다.
- 오늘날 우리나라는 30·50국가 중 하나로서 경제선진국으로 지칭되고 있다. 이러한 우리의 경제적 부는 그간의 정치민주화를 위한 노력이 없었다면 이루어질 수 없었을 것이다.
- 동시에 주민의 뜻에 따른 수준 높은 민주적 자치·행정은 그 규모가 작아야 한다. 따라서 읍·면·동자치는 단지 민주성 차원에서 뿐만 아니라, 자치·행정의 효율성 제고를 위해서도 역시 꼭 필요한 것이다.
- 또한 읍·면·동 (준)직접자치제를 이야기하면, 반대론자들은 주민역량 문제를 제기한다. 그런데 그 주민의 문제는 업무역량이 아니라, 업무동기의 문제에서 비롯하고 있다고 보아야 한다.
- 현재 읍·면·동의 대표적 주민참여기구인 주민자치회의의 경우, 그 업무가 주민들이 높은 동기나 의욕을 갖고 참여할만한 업무가 실질적으로 없다고 보아야 한다. 즉, 현재 주민자치회업무는 '자치 관련업무'로 보기 어려운 것은 당연하고, 참여업무 역시 주민참여예산 등 지극히 제한적인 범위 내에서 이루어지고 있으며, 봉사활동이나 아주 작은 범위의 자조기능으로 보아야 한다.
- 따라서 반대론자들이 주장하는 주민역량 문제는 주민의 업무수행역량에서 비롯한 것이라기보다는 수준 낮은 업무 자체가 제도적으로 주민의 참여 동기를 크게 저하시키면서 나타난 문제로 보아야 한다.
- 동시에 잊지 말아야 할 사항 중 하나는 정치 갈등에 의한 비효율·비능률 문제나 전문성·현지성결여 문제가 주민역량 문제보다 몇 배나 더 심각하다는 것이다.

- 현재 지방·중앙정부가 읍·면·동 공간 및 주민을 대상으로 하여 시행하고 있는 정책·사업들은 상당히 많다. 그리고 그 사업들은 주민 일상생활과 밀접하게 관련하고 있다.
- 중심지활성화사업, 생활여건개조사업 등 일반농산어촌개발사업 및 농촌공간재구조화 분야, 돌봄·사회복지서비스, 도농교류사업, 농촌경제사회서비스법상의 여러 사업들, 고향사랑지정기부제도, 지방소멸대응기금 등과 관련한 사업들은 아주 다양하고 그 사업의 수는 엄청나다.
- 그럼에도 불구하고, 이들 사업의 계획수립·시설물 설치과정·시설물 활용과정 등의 정책·사업과정에 지속적이고, 체계적이며, 책임성 있게 참여할 수 있는 주민 조직 또는 단체는 찾아보기 어렵다.
- 그 결과, 적게는 수십억 원, 많게는 수백~수천억 원의 예산으로 설치한 시설물이 완공 이후 몇 년이 지나면, 유휴시설이 되어 지방자치단체가 그 시설물철거 비용을 고민해야하는 경우가 빈번하다. 한마디로, 주민의 참여가 형식적으로 이루어지면서, 전문가들이 그렇게 중요시하는 제정투자효율성이 마이너스(-)가 되는 경우가 빈번하게 발생하고 있다.

2. 읍·면·동자치 도입의 기본방향

- 그렇다면, 「읍·면·동 자치를 어떻게 설계할 것인가?」라고 하는 ‘제도디자인상’의 기본방향에 대한 질문을 우리는 하지 않을 수 없을 것이다. ‘읍·면·동 풀뿌리자치’, 즉 ‘읍·면·동 민주제’는 기본적으로 ‘명예공직의 권한·권력공유체제’로 설계되어야 한다는 생각이다.
- 우선, **명예공직 개념** 하에서는 읍·면·동 자치기관인 의결·집행기관을 직업·본업이 아니라, 명예공직자로 구성하는 것으로 이해할 수 있다. 즉, 의결기관은 유권자전체로, 집행기관은 주민의 직접선거에 의해 선출된 복수(5~7명)의 명예직 대표자로 구성하는 것을 구상할 수 있다.
- 다만, 의결·집행기관 기능수행을 지원하기 위한 읍·면·동 직원은 직업공무원으로 해야 할 것이다.

○ 다음으로, **권한·권력공유체제 개념** 하에서는 **주민·대표자** 등 자치단체 구성원이 다양한 방식으로 **자치권한을 공유**하는 것으로 이해할 수 있다. 그 자치권한 공유는 여러 다양한 제도적 수단·기제(mechanism)에 의해 실현되는 것을 구상할 수 있다.

— 그 첫 번째 기제는 앞서 언급한 **‘명예공직제도’**이다. 자치단체(공)·지역사회(사)는 분리되어 있지만, 명예공직제도를 통해 공·사는 자치기능·권한을 공유할 수 있다. 가장 큰 의의는 자치기능·권한공유를 통해 **‘자치단체 의사·뜻’**과 **‘지역사회 의사·뜻’**이 아주 가까이 접근해 있다는 것에 있다.

— 그 두 번째 기제는 **‘유권자전체의 최고의결기관제도’**이다. 유권자전체가 최고의결기관이 됨으로써 자치제도·예산·결산 등 자치단체 주요 의결사항에 대해 주민·자치단체가 의결권한을 공유할 수 있다.

— 그 세 번째 기제는 **‘합의제의 복수 집행기관제도’**이다. 이 제도 하에서는 단체장 등 특정 공무담임자가 집행권한을 독점하는 것이 아니라, 여러 집행기관간의 합의에 의해 의사가 결정됨으로써 집행기관간의 권력공유를 실현할 수 있다.

○ **‘상호간통제와 숙의’**차원의 권한공유 기제 역시 다양한 제도를 구상할 수 있다.

— 그 첫 번째 기제는 **‘주민직선에 의해 구성된 회계감사위원회’**이다. 회계감사위원회는 자치예산의 사전적 심사기능이 강하며, 자치결산의 사후적 감사기능 양자를 병행하고 있는데, 그 심사·감사결과를 **주민(의결기관)에게 보고**하는 것이 그 위원회의 핵심 기능이다. 이러한 회계감사위원회 기능은 집행기관에 대한 **통제기능**을 넘어, 주민에게 자치행정에 대한 **정보를 제공함**으로써 **주민숙의의 공간을 제**공할 수 있다.

— 그 두 번째 기제는 **‘자치단체총회’**이다. 자치단체총회는 최고의결기관인 유권자전체가 **회합형태로 의결기능**을 수행하는 제도이다. 본 자치단체총회는 회계감사위원회 보고·정보를 바탕으로, 자치예산·결산, 공유재산 매입·매각, 공간·건설계획 등을 승인하는 기능뿐만 아니라, 자치행정관련 질의·문제제기 등을 통해 **자치행정대안을 심의·숙의**하는 기능을 동시에 수행하고 있다.

— 그 세 번째 기제는 **‘주민투표·발안’** 제도이다. 주민투표·발안은 최고의결기관인 유권자전체가 **투표형태로 의결기능**을 수행하는 제도이다. 여기서 **주민투표**의 일차적 기능은 의결·집행기관의 의결에 대한 **거부권행사²⁾**에 있다. 그러므로 주민

투표는 집행기관을 통제하는 기능과 의결기능을 동시에 내포하고 있는 것으로 보아야 한다. 주민발안³⁾은 자치입법을 발의하고 결정하는 권한 양자를 포함하는 것으로, 주민의 직접 자치입법행위를 보장하는 제도이다. 그러므로 예외적 경우를 제외한 자치행정관련 모든 사항을 유권자전체가 직접 결정할 수 있도록 하는 의결제도임과 동시에 의결·집행기관을 견제하는 제도로 볼 수 있다.

- 이러한 자치기관구성, 권한·권력공유체제에 대한 구상도 중요하지만, 그것 못지 않게 주요한 사항이 읍·면·동 자치단체의 **사무권한과 규모의 설계**이다.
- 우선, 자치사무는 의무적 자치사무와 임의적 자치사무로 구분하여 설치하는 것을 구상할 수 있다.
- **의무적 자치사무**를 예시적으로 제시하면, 노인·아이 돌봄, 유치원·방과후·초등교육, 사회적 경제육성·사회적 자본형성, 주민화합·생활체육·문화·여가, 안전(동네순찰·야간방범·교통안전지도·재난대피훈련 등)·위생(생활위생계몽·식품위생조사 등), 공공시설·공유지관리, 등록(주민등록)·조사(취약계층·재난피해 등) 등 ‘노동집약적 공공서비스’를 일차적으로 구상할 수 있다.
- **임의적 자치사무**는 읍·면·동자치단체에 ‘**사무발굴권한**’을 부여하는 것에 있다.
- 읍·면·동 풀뿌리자치를 구상함에 있어 깊이 고민해야 할 사항은 **규모**이다.
- 그 규모는 함께 살아가는 사람들을 이웃으로, 그야말로 **운명공동체**로 느낄 수 있는 수준의 **인간적 규모**여야 한다는 생각이다.
- 그것을 계량화하여 제시하는 것은 쉽지 않지만, 현실 정치의 경험 사례⁴⁾에서 4,000 ~ 5,000명이면 적절하지 않을까 한다.⁵⁾ 이는 무엇보다 자치단체가 **인간적인**

2) 현재 우리나라 주민투표제도에서는 거부권기능은 결여하고 있는 것으로 보아야 한다. 동시에 우리나라 주민투표제도는 재정 및 예산, 조직, 공유재산, 시설물 설치반대 등 지방자치의 주요 사항 모두를 대상적 범위에서 제외하고 있다. 따라서 법률은 있지만, 제도는 실질적으로 존재하지 않는 것으로 보아야 한다.

3) 우리나라에서는 역시 주민조례발안법률을 두고 있지만, 주민에게 조례입법발의 권한을 부여하지 않음으로써, 실질적으로 제도는 없는 실정이다. 현행 우리나라 주민조례발안법률은 조례 청구나 청원제도에 불과하다고 보아야 한다. 물론, 지방자치법은 ‘조례제정·개정·폐지청구’로 규정하고 있다.

4) 필자는 2023년, 2024년 한국 자치단체와 스위스 자치단체 간의 공공외교 프로젝트를 직접 추진하면서, 오랜 화합민주제 전통을 갖고 있는 스위스 자치단체에서조차 인구수 6,000명을 넘어서는 경우, 자치행정기능이 부분적으로 관료제화·기계화되어 숙의과정이 약화되는 현상을 확인할 수 있었다. 인구규모가 상대적으로 큰 자치단체에서 나타나는 ‘관료제화 문제(Bürokratisierungsproblem)’ 및 ‘숙의과정 문제’ 등은 일차적으로 자치행정 과정에서 특정인에게 집중된 정보 및 특정인의 정보독점, 정보처리의 제한된 합리성(begrenzte Rationalität bei einer Informationsverarbeitung) 또는 정보의 비대칭성 등에서 비롯하는 것으로 볼 수 있다.

5) 인구규모가 큰 ‘동 지역’의 경우는 ‘동 자치단체’ 아래 자조집단성격의 ‘마을회’를 두는 것을 검토해야하지 않을까하는 생각이다.

소규모여야 풀뿌리 자치과정에서 인간애를 담아내는 화합민주제가 제대로 작동할 것으로 기대되기 때문이다.

○ 그런데 읍·면·동 화합민주제가 기대하고 있는 수준으로 작동하기 위해서는 앞서 살펴본 제도디자인도 중요하지만, 이웃사랑, 이타심 등 인간애를 실천할 수 있는 풍부한 사회적 자본을 필요로 한다. 따라서 풀뿌리자치를 설계함에 있어 사회적 자본형성·육성과 관련한 고민 역시 병행되어야 한다는 생각이다.

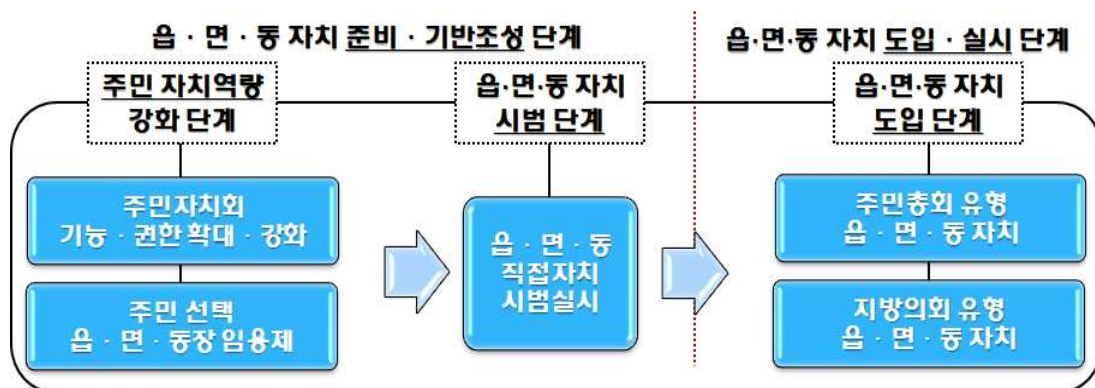
○ 끝으로, 오늘날 우리사회에는 변형된 또는 위장된 자치의 모습을 한 것들이 마치 대단한 자치모델이나 제도인 것처럼 무분별하게 소개되거나 혼돈하여 사용하고 있는 경우들을 종종 만날 수 있다.

— 예를 들어서 ‘자조’와 ‘자치’를 혼돈하여 사용하는 경우가 비일비재한데, 자치권이 없는 상태에서 자치란 있을 수 없다. 우리 모두가 ‘자치’의 기본개념에 대한 올바른 이해와 함께 그것에 충실할 수 있는 역할과 올바른 풀뿌리자치활동을 전개해 나갔으면 하는 바람이다.

3. 읍·면·동자치 도입의 단계별 추진전략

○ 읍·면·동자치 도입은 현 정부 <국정과제 52: 주민 삶의 질 향상을 위한 자치분권역량 제고>와 연계하여 3단계의 단계적 추진전략을 구상할 수 있다.

<그림 3> 읍·면·동자치 도입의 단계적 추진전략



- 읍·면·동자치 도입을 위한 그 3단계는 기본적으로 ‘주민 자치역량강화 단계’, ‘읍·면·동 자치시범 단계’, ‘읍·면·동 자치도입 단계’ 등으로 구분할 수 있다. 그런데 이들 3 단계의 과제는 **추진시기를 기준으로**, 2 단계로 구분할 수 있다. 그 추진시기를 기준으로 한 2단계는 다음과 같이 구상할 수 있다.
 - ‘**읍·면·동자치의 준비·기반조성**’ 단계의 과제 즉, ‘주민 자치역량강화 단계’, ‘읍·면·동 자치시범 단계’ 등과 관련한 과제는 **현 이재명 정부**에서 추진해야 한다는 생각이다.
 - 그리고 이어지는 다음 정부에서 ‘**읍·면·동자치**’를 **도입·실시**하는 것을 구상할 수 있다.

- ‘**주민 자치역량강화 단계**’이다. 본 단계의 핵심 과제는 두 가지 사항으로 요약할 수 있다. 그 하나는 ‘주민자치회 기능·권한 확대·강화’이고, 다른 하나는 ‘주민 선택 읍·면·동장 임명제’이다.

- ‘**주민자치회 기능·권한 확대·강화**’는 <국정과제 52>에서 명시하고 있는 <주민자치회 법적 근거 마련> 차원에서 입법화하는 것을 구상할 수 있다. 즉, 주민자치회 기능(업무)을 **법제화**의 **입법사항**으로 하고, 그 기능 및 업무를 예시적으로 명시·규정하는 것을 구상할 수 있다.
 - **기능·업무의 입법화 대상**은 기본적으로 읍·면·동 수준의 ‘**지역개발·지역사회개발**’ 등으로 하고, 지역개발의 예시로써 일반농산어촌개발사업, 농촌공간재구조화 사업, 지역소멸대응기금 사업 등을 명시하는 것을 고려할 수 있다.
 - 또한 지역사회개발의 예시로써는 농촌경제사회서비스법상의 사업, 도농교류 사업, 고향사랑지정기부 사업 등과 관련한 주민자치회 연계법인(마을기업, 사회적 협동조합, 사회적 기업 등) 육성 등을 역시 명시하는 것을 고려할 수 있다.

- ‘**주민 선택 읍·면·동장 임명제**’는 모집방식, 권한 등 두 차원에서 입법화를 구상할 수 있다.
 - 우선, ‘**모집방식**’이다. 읍·면·동장의 모집방식은 개방형 공모제와 직위 공모제 두 방식이 있을 수 있다. 그런데 **개방형 공모제**를 우선하는 시범 실시와 입법화를 고려할 수 있다.

— 다음으로, ‘권한’이다. 읍·면·동장의 권한은 시장·군구·구청장의 권한에 속해 있는 사무 중, 읍·면·동 차원에서 결정하는 것이 더 현지성을 고려한 합리적인 사무의 결정권한을 읍·면·동에게 위임하는 것을 고려할 수 있다. 다만, **읍·면·동장의 그 결정은 주민자치회의 논의과정(주민자치회 의결)을 거쳐 결정하도록 하는 것을 고려할 수 있다.** 이는 단지 읍·면·동장의 권한 확대가 아니라, 주민자치회 권한 확대로 이어지게 하기 위함이며, 동시에 **주민 직접자치 역량을 제고하기 위함이다.**

○ 무엇보다 중요한 것은 **현 정부에서 주민자치회 강화·개선 정책을 추진함에 있어, 단지 현행 주민자치회 강화에 제한하는 것이 아니라, 미래에 읍·면·동자치 도입을 염두에 두고서 즉, 읍·면·동자치 도입을 위한 주민의 직접자치 역량강화의 차원에서 그 정책을 설계하고 추진하는 것에 있다.**

○ 읍·면·동자치의 시범실시 및 도입은 기본적으로 두 유형을 기본 방향으로 하여 실시하는 것을 고려할 수 있다.

— 그 하나는 ‘주민총회 유형’이고 다른 하나는 ‘지방의회 유형’이다.

— **주민총회 유형**의 읍·면·동자치는 유권자전체가 읍·면·동자치단체의 의결기관이 되는 유형을 의미한다. 다만, 그 총회의 명칭은 ‘**읍·면·동자치단체총회**’로 명칭 해야 할 것이다. 그리고 그 ‘**읍·면·동자치단체총회**’는 **면지역**이나 인구규모가 작은 **읍·동지역**에 설치하는 것이 바람직하다는 생각이다. 그런데 우리 현행 헌법에서 지방자치단체에 의회를 둔다는 규정이 있다. 그럼에도 불구하고 ‘**읍·면·동자치단체총회**’가 지방자치단체의회 기능을 수행함으로써, 주민총회 유형의 읍·면·동자치 설치 역시 현행 헌법규정과 충돌한다고 보기 어렵다.

— ‘**지방의회 유형**’의 읍·면·동자치는 인구가 약1~2만 명 이상으로 그 규모가 큰 지역에서 실시하는 것을 구상할 수 있다. 다만, 읍·면·동의회 의원은 명예직으로 해야 한다는 생각이다.

<토론 4>

스위스 지방자치 세미나 토론문

허승원

행정안전부자치분권제도과장

스위스 지방자치 세미나 토론문

- 먼저, 실제 사례를 중심으로 스위스 지방자치의 철학과 제도 운영 모습을 공유해주신 스위스 바인펠덴 시의 도미니크 보른하우저 집행위원님께 깊은 감사말씀을 드립니다.
- 연방주의와 보충성 원칙, 그리고 주민의 직접참여가 행정과 정책결정 과정에 어떻게 적용되는지 배울 수 있는 좋은 기회가 되었습니다.
- 특히 주민이 단순히 '정책의 수혜자'가 아니라 '정책결정의 주체'로 참여하는 모습이 인상적이었는데, 이러한 모습은 우리가 적극적으로 배워나가야 할 모습이라고 생각합니다.
- 우리의 지방자치가 주민주권의 원리를 보다 더 잘 구현하기 위해서 스위스의 지방자치에서 배울 점은 무엇이고, 그것을 실현하기 위한 정부의 정책 방향은 무엇인지 소개하는 방향으로 말씀드리겠습니다.
- 스위스의 지방자치가 형식적인 제도가 아니라 실질적인 참여와 협의의 메커니즘으로 작동할 수 있는 근간은 '보충성의 원리'와 '협의민주주의'의 충실한 구현에 있다고 생각합니다.
- 보충성의 원리는 가능한 한 결정은 가장 낮은 수준에서, 주민과 가장 가까운 곳에서 이루어져야 한다는 원칙으로, 자치와 책임의 출발점을 주민과 기초자치단체에 두고, 정부는 이를 지원·보완하는 역할에 머무른다는 철학이 깔려 있습니다.
- 이러한 사고방식이 스위스의 지방자치제도 전반에 스며 있어, 지방과 주민의 자율성이 우선적으로 존중되고 있는 것으로 이해됩니다.
- 또한, 협의민주주의는 다양한 정당과 지역, 언어 공동체가 함께 정책을 논의하고 조정하는 포용적 거버넌스 모델로서 의미가 큼니다.
- 갈수록 행정수요가 더 다양하고 복잡해지고 있는 것을 고려하면, 우리나라도 포용적 거버넌스 모델과 협의민주주의를 정착시키는 것이 매우

중요한 과제 중에 하나라고 생각합니다.

- 정부는 그간 지방자치 발전을 위해 많은 노력을 기울여 왔습니다. 대표적으로 지난 2021년 「지방자치법」 전부개정을 통해 보충성, 중복배제 등의 사무배분의 원칙을 규정하였고, 주민이 의회에 직접 조례안의 제정, 개정 및 폐지를 청구할 수 있는 주민조례발안제를 도입하였습니다.
- 인구 100만 이상의 특례시와 시군구 특례제도를 도입하여 지역의 특성을 고려한 맞춤형 특례를 부여할 수 있는 기반을 만들었고, 지방의회에 정책지원 전문인력을 두어 자치입법권을 강화하기도 하였습니다.
- 또한, 중앙과 지방이 중요 정책을 함께 심의할 수 있는 중앙지방협력회의를 신설하였고, 2021년부터 「제1·2차 지방일괄이양법」을 통해 지방항만재개발사업계획 수립, 보행자 전용도로 설치 등 약 560개의 사무를 지방으로 이양하였습니다.
- 그럼에도 불구하고, 제도 도입에 비해 주민이 일상에서 체감할 수 있는 변화가 부족하며, 실질적인 지방자치를 위해 지방의 자치권과 주민참여를 더욱 강화해야 한다는 지적이 지속되고 있습니다.
- 이번 정부에서는 지방자치단체가 자기 책임하에 사무를 처리할 수 있도록 주민 체감 효과가 큰 국가 권한을 지방으로 적극 이양해나갈 계획입니다.
- 산업, 환경·고용, 복지·문화 등 핵심 분야를 중심으로 ‘제3차 지방일괄이양법’을 제정하고, 일률적 권한 이양 외에도 지역별 특성을 고려한 맞춤형 특례를 부여할 수 있는 ‘지역맞춤형 권한이양 제도’ 도입을 검토하고 있습니다.
- 향후 이양사무를 발굴하고 지역맞춤형 권한이양 제도를 설계하는 과정에서 전문가와 자치단체 의견을 수렴하여 타당성을 확보해 나갈 예정입니다.
- 다만, 사무 수행을 위한 지방자치단체의 책임성과 전문성에 대한 일각의 우려도 있는 것이 사실입니다.

- 스위스는 어떤 방식으로 지방자치단체의 책임성과 전문성을 강화하고 중앙 정부와 주민의 신뢰를 확보했는지, 도미니크 보른하우저 위원님의 경험을 통해 배울 수 있다면 정책에 적용할 수 있는 방안을 검토해보고 싶습니다.

□ 또한, 협의민주주의를 강화하기 위한 노력도 병행할 예정입니다.

지방자치단체 간 협력과 주민의 참여를 활성화하기 위한 다양한 방안을 준비하고 있습니다.

○ 먼저, 지방이 인구감소위기, 지역경제 활성화 등의 과제에 공동대응할 수 있도록 초광역권별 특별지방자치단체 구성을 지원할 계획입니다.

- 특별지방자치단체에 국가사무를 이양하고, 협력사업에 대한 특별교부세 지원 및 중앙투자심사 완화 등을 통해 지방자치단체가 실질적인 자치권을 바탕으로 자율적으로 협력할 수 있는 기반을 조성하겠습니다.

○ 또한, 주민참여 활성화를 위해 「지방자치법」에 주민자치회의 법적 근거를 마련하고, 마을기업, 주민참여예산제 등과의 연계를 통해 주민자치회가 보다 실질적 기능을 수행할 수 있도록 지원해나갈 계획입니다.

- 주민소환투표권자의 연령을 18세로 하향 조정하고, 전자서명에 의한 주민소환투표청구의 근거를 마련하는 등 주민참여를 확대할 수 있는 제도적 기반도 다져나가겠습니다.

○ 다만, 정책에 대한 주민 의견이 찬반으로 팽팽히 대립되는 경우, 주민참여 활성화가 주민 간의 갈등을 심화시키는 현상이 발생할 수 있습니다.

- 스위스는 주민 참여 과정에서 나타나는 주민 간 이견대립과 갈등을 어떤 방식으로 관리하는지 도미니크 보른하우저 위원님의 설명을 듣고 싶습니다.

□ 실질적인 지방자치 구현을 위해 보충성의 원리와 직접민주주의가 현장에서 더욱 강화될 필요가 있으며, 민선 지방자치 30년을 맞은 지금이 앞으로의 새로운 도약을 준비할 수 있는 적기라고 생각합니다.

- 중앙과 지방, 행정과 시민이 함께 상생하는 구조로 발전할 수 있도록 지방 자치 주무부처로서 최선을 다하겠습니다.
- 뜻깊은 자리를 마련해주신 허성무 의원님께 감사의 말씀을 드리며, 오늘 논의되는 다양한 의견들이 대한민국 지방자치의 다음 30년을 준비하는 밑거름이 될 수 있도록 면밀히 검토하겠습니다. 감사합니다.

<토론 5>

토론문

윤난실

지방시대위원회 혁신자치특별위원회 위원장

<토론 6>

토론문

김경영

전 경상남도의회 의원

