

2017 서울특별시의회 연구용역 최종보고서

지방정부의 국정참여 실태와 제도개선 방안

2017. 12.



제 출 문

서울특별시의회 의장 귀하

이 보고서를 「지방정부의 국정참여 실태와 제도개선 방안」의 최종 보고서로 제출합니다.

2017. 12.

- 과제제안 : 김선갑 (서울특별시의회 의원)
- 연구기관 : (사)자치분권연구소
- 책임연구원 : 권혁성 (아주대학교 교수)
- 연구원 : 차종진 (아주대학교 박사)
진성영 (자치분권연구소 학술위원)
이상인 (자치분권연구소 사무처장)
- 연구보조원 : 신나리 (서강대학교 대학원 석사과정)
- 자문위원 : 박노수 (서울특별시의회 운영위원회 수석전문위원)
고경훈 (한국지방행정연구원 수석연구원)
권영주 (서울시립대학교 교수)
배귀희 (송실대학교 교수)
최병대 (한양대학교 교수)
최진혁 (충남대학교 교수)

(요약문)

지방정부의 국정참여 실태와 제도개선 방안

(사)자치분권연구소

I. 연구의 개요

1. 연구의 필요성

- 지방정부의 보다 강화된 국정참여를 통하여 지역의 다양성 및 특수성이 반영된 정책결정이 이루어져야 한다는 점이 어느 때 보다는 강하게 요구되고 있음
- 지방정부의 국정참여의 중요성에 대한 공감대가 널리 형성되고 있음에도 그 구체적인 방안에 대한 연구가 부족한 실정임
- 이에 지방정부의 국정참여 제도를 면밀히 분석하여 문제점을 도출하고 구체적인 개선방안을 제시할 필요가 있음

2. 연구의 목적

- 지방정부의 국정참여 강화를 위한 구체적인 법제도 개선방안 도출

3. 연구의 구성

- 본 연구보고서는 다음과 같이 구성됨

- | | |
|--|----------|
| <input type="checkbox"/> 제1장 : 서론 | ⇒ 연구의 개요 |
| <input type="checkbox"/> 제2장 : 정부간 관계 이론과 지방정부의 국정참여 | ⇒ 문제점 도출 |
| <input type="checkbox"/> 제3장 : 비교연구 | ⇒ 시사점 도출 |
| <input type="checkbox"/> 제4장 : 전문가 자문 | ⇒ 의견 수렴 |
| <input type="checkbox"/> 제5장 : 개선방안 | ⇒ 제언 |
| <input type="checkbox"/> 제6장 : 결론 | ⇒ 정리 |

II. 연구의 내용

1. 정부간 관계이론과 지방정부의 국정참여

1) 정부간 관계에 관한 이론적 논의

○ 정부간 관계에 관한 대표적인 이론적 논의를 요약하면 다음과 같음

Wright(1988)		
포괄적 권위모형	중첩적 권위모형	조정적 권위모형
무라마쯔 미사오(1991)		
수직적 행정통제모형	상호의존모형	수평적 정치경쟁
이달곤(2005)		
대리모형	상호의존형	동반자 모형

○ 정부간 관계이론은 주장자의 관점과 기준에 따라 상이하게 나타날 수 있으나 대부분 3단계로 구분되고 통제 내지는 협력수준으로 이를 구분하면 그 특징은 다음과 같음

1단계	2단계	3단계
통제 / 예속	협력 / 의존	조정 / 경쟁

2) 우리나라의 정부간 관계

○ 정부간 관계를 분석함에 있어 여러 가지 관점과 기준이 적용될 수 있으나 본 연구에서는 상호 간의 통제·감독 / 참여와 관련된 주요 법제도를 기준으로 하고, 그 내용은 다음과 같음

하향통제 : 중앙→지방	상향통제 : 지방→중앙
<ul style="list-style-type: none"> • 주무부장관 위법·부당 명령·처분의 시정명령권 및 취소·정지명령권 • 주무부장관의 단체위임사무의 관리 및 집행의 명백한 해태에 대한 직무이행명령권 및 대집행 권한 • 행정안전부장관의 자치사무에 관한 보고수령 및 서류·장부 또는 	<ul style="list-style-type: none"> • 국회청원 • 국회의 공청회와 청문회 참여 • 법률안에 대한 입법예고 • 법령안 입법계획의 의견개진 • 정부입법안에 대한 의견제출 • 개별법상 의견청취 • 국무총리소속의 행정협의기구

회계 감사권	
<ul style="list-style-type: none"> • 행정안전부장관의 지방의회 의결의 재의요구 지시권 • 행정안전부장관의 재의결된 지방의회의결사항에 관한 제소지시·제소 및 집행정지결정의 신청권 	

- 이와 같이 하향식 권력관계에 관한 법적 규율이 많음에 비하여 상향식 권력관계를 규율한 규정은 매우 적으며 이 또한 대부분 재량규정으로 지방정부의 국정참여 기회에 관한 제도적 보장 수준이 매우 낮다고 할 수 있음
- 이를 바탕으로 판단한다면 우리나라의 정부간 관계는 1단계 내지는 2단계 초반에 해당한다고 분석됨

3) 지방 4대 협의체의 국정참여 실태

- 지방자치법 제165조에서 근거한 지방정부 4대 협의체는 동조 제5항에 따라 ‘지방자치에 직접적인 영향을 미치는 법령 등’에 관한 의견을 중앙정부에 제출할 수 있음
- 이와 같은 의견제출권은 실제로 그 실질적 효과가 떨어지는 것으로 평가됨. 2005년부터 2011년까지의 의견제출 및 처리 현황은 아래와 같음

구분	건의	수용	수용율
시도지사협의회	116	41	35.3%
시도의회의장협의회	123	35	28.4%
시장군수구청장협의회	605	133	22.0%
시군자치구의회의장협의회	52	12	23.1%
합계	896	221	24.6%

2. 비교연구

- 본 연구에서는 일본, 독일, 스위스 및 미국에서의 지방정부 국정참여 제도를 조사·분석하였고, 조사대상국과 우리나라의 지방정부 국정참여 수준을 비교하면 아래와 같음



- ‘국가와 지방의 협의의 장’ 제도를 운영하는 일본과 지역형 상원으로 연방참사원 제도를 운영하는 독일의 제도가 시사하는 바가 크다고 보여짐
- 일본의 경우 중앙과 지방간의 상시적인 협력기구로 협의의 장 제도를 법제도화해 운영하고 있으며, 여기에는 정부각료와 지방정부의 협의체의 대표가 참여하고, 협의 사항에 대한 존중의무를 규정하고 있음
- 독일의 경우 주정부 파견 각료 내지는 공무원이 기속위임의 원칙에 따라 주정부의 이익을 강하게 대변하고 있으며, 지방 대표로 구성된 연방참사원에는 지방자치와 관련된 사안에 대하여 법률안 발의권과 심의권을 인정하여 그 영향력이 지대하다고 판단됨

3. 전문가 자문

- 현재 지방분권 운동에 활발히 참여하는 활동가를 중심으로 자문을 접수하였음
- 현행 제도에서 지방의 국정참여가 미비하고 제도적 개선이 필요하다는 점에 모두 동의하였음

- 논의가 가장 성숙한 중앙·지방협력회의 설치에 대하여는 긍정적인 입장을 표명하였음
- 개헌을 통한 제2국무회의 설치안에 대하여는 그 필요성이 인정되나 아직 구체적인 안이 나오지 않고 있으며, 지방분권 개헌에 충실한 의제가 아니라는 점, 법리적 검토가 필요하다는 점, 기초단체장이 배제될 수 있다는 점에서 의문을 표명하는 의견이 있었고, 다른 한편으로는 개헌을 통한 제도 정립이 타당하다는 의견도 있었음
- 지역대표형 상원 설치를 통한 양원제 도입에 관하여는 독일식 지역대표형 상원제도인 연방참사원 모델이 가장 적절하나, 개헌 과정의 어려움이나 국민의 공감대를 형성하기가 힘들 수도 있다는 어려움이 있을 수 있으나 장기적으로 보았을 때 반드시 필요한 제도라는 점에 어느 정도 의견이 일치하였음

4. 개선방안

1) 정책결정과정에서의 참여 : 제2국무회의의 설치

- 본 연구에서는 개헌을 통한 제2국무회의 설치를 제안함
- 헌법상 국무회의 규정에 대응하는 헌법 규정을 신설할 필요가 있음
- 개정안에는 제2국무회의의 구성 뿐 아니라 그 심의사항을 규정할 것을 제안함. 개정안은 다음과 같음

헌법 개정안	
<신설>	<p>제00조(제2국무회의) ① 제2국무회의는 정부에 속하는 중요한 정책 중 지방자치와 관련된 정책을 심의한다.</p> <p>② 국무회의는 대통령·국무총리 및 기획재정부장관, 행정안전부장관, 대통령이 지명하는 중앙행정기관의 장과 지방자치법 제165조 제1항의 협</p>

	<p><u>의체 및 동법 제2항의 연합체의 대표로 구성한다.</u></p> <p><u>③ 대통령은 제2국무회의의 의장이 되고, 부의장은 지방협의체 등의 대표자 중 호선한다.</u></p> <p><u>④ 제2국무회의의 운영과 관련한 자세한 사항은 법률로 정한다.</u></p>
<p><u><신설></u></p>	<p><u>제00조(제2국무회의의 심의사항) 다음 사항은 제2국무회의의 심의를 거쳐야 한다.</u></p> <ol style="list-style-type: none"> <u>1. 중앙행정기관과 지방자치단체 간의 역할 분담에 관한 사항</u> <u>2. 중앙행정기관의 사무의 지방 이양에 관한 사항</u> <u>3. 국고보조사업의 재정분담 비율조정 등 지방행정, 지방재정, 지방세제 및 기타 지방자치에 관한 사항</u> <u>4. 지방자치단체에 의무를 새로 부과하거나 재정부담을 추가로 발생시키는 법령 및 정책의 시행에 관한 사항</u> <u>5. 지역경제정책, 사회복지 정책, 교육정책, 사회간접자본에 관한 정비 등에 관한 사항</u> <u>6. 그 밖에 국가정책에 관한 사항 중 지방자치 제도에 영향을 미치는 사항</u>

- 제2국무회의를 헌법상 기구로 창설하는 경우 그 구체적인 사항은 법률에 위임하여야 할 것이며 이에 다음과 사항이 포함되어야 함

운영	결과
<ul style="list-style-type: none"> 연 4회, 각 분기별 1회의 정기회의 필요한 경우 의장인 대통령 임시회의 소집 필요한 경우 부의장인 지방협의회 대표 임시회의 소집 	<ul style="list-style-type: none"> 각 회의 또는 현안이 계속되는 경우 해당 현안 협의가 마무리되는 경우 의장과 부의장이 서명·날인한 협의서 작성 협의서 국무회의 및 관련 주무부처 제출 협의서 국회 및 소관위원회 제출

2) 입법과정에서의 참여 방안

가. 청원제도

- 지방자치제도에서 지방정부의 위상에 맞는 청원권 부여
- 국회의원 경유 규정 폐지
- 청원의 주체를 지방자치단체의 장, 지방의회 의장, 지방 협의회 및 연합체의 대표로 규정
- 지방정부 등이 청원하는 경우 청원심사에 출석기회 및 의견 개진권·토의권 부여

국회법	개정안
제123조(청원서의 제출) ①(생략)	제123조(청원서의 제출) ①(현행과 같음)
<신설>	② 지방자치단체의 장, 지방의회의 장, 지방자치법 제165조 제1항의 협의체의 대표, 동법 제2항의 연합체의 대표는 (가칭) 중앙·지방협력회의에 관한 법률(안) 제00조의 협의사항에 해당하는 사안에 대하여 국회에 청원서를 제출할 수 있다.
②(생략)	③(현행 제2항과 같음)
③(생략)	④(현행 제3항과 같음)

제125조(청원심사·보고) ①·②·③·④(생략) <신설>	제125조(청원심사·보고) ①·②·③·④(현행과 같음) ⑤ <u>위원회가 제123조 제2항에 따른 청원을 심사하는 경우 동조에서 정하고 있는 청원자를 출석시켜 의견을 듣고 심의 과정에서 토론할 수 있는 기회를 부여하여야 한다.</u>
⑥(생략)	⑦(현행 제6항과 같음)
⑦(생략)	⑧(현행 제7항과 같음)
⑧(생략)	⑨(현행 제8항과 같음)
⑨(생략)	⑩(현행 제9항과 같음)

나. 국회 소관위원회 심의 과정에서의 포괄적 참석권 보장

- 지방자치와 관련된 사안을 심의하는 경우 해당 지방정부 등 관계자의 출석권과 토의권 보장
- 법안의 통과 절차에서 실질적 심사가 이루어지는 소관위 심사가 핵심적인 역할을 하므로 지방자치와 관련된 법안의 심의가 이루어지는 경우 의무적인 의견 청취 및 토의절차를 규정하는 것이 효과적임

국회법	개정안
<신설>	제00조(지방자치단체 등의 심사참여) <u>위원회가 (개정)헌법00조 제2국무회의의 심의사항에 해당하는 사안을 심사하는 경우 이와 관련 있는 지방자치단체의 장, 지방의회의 장, 지방자치법 제165조 제1항의 협의체의 대표 및 동법 제2항의 연합체의 대표 또는 이들에 의하여 지명된 자를 출석시켜 의견을 듣고 심의 과정에서 토론할 수 있는 기회를 부여하여야 한다.</u>

다. 정부입법예고 제도의 개선

- 지방정부에 대한 예고 통지의무를 부과
- 지방정부가 의견을 제출하는 경우 이를 숙고하고, 이에 대한 처리 결과 송부 의무 부과

행정절차법	개정안
<신설>	<p>제00조(지방자치단체 등에 대한 입법 예고 통지 의무) ① 행정청은 (개정) 헌법00조 제2국무회의의 심의사항에 해당하는 사안에 대하여 입법안을 예고할 때 지방자치단체, 지방의회, 지방자치법 제165조 제1항의 협의체 및 동법 제2항의 연합체에 예고사항을 통지하거나 그 밖의 방법으로 알려야 한다.</p> <p>② 지방자치단체 등이 예고사항의 통지에 관하여 의견을 제출하는 경우 행정청은 특별한 사유가 없으면 이를 존중하여 처리하고 그 결과를 의견 제출자에게 통지하여야 한다.</p>

목 차

I. 서론	1
1. 연구의 배경 및 필요성	1
2. 연구의 목적	2
3. 연구의 방법	3
4. 연구의 구성	5
II. 정부간 관계 이론과 지방정부의 국정참여	7
1. 정부간 관계에 대한 이론적 논의	7
가. 정부간 관계 이론의 개념	7
나. 정부간 관계의 유형 분류	8
다. 우리나라의 정부간 관계에 관한 규율내용	11
2. 지방정부의 국정참여 : 우리나라	14
가. 입법과정에서의 참여	14
1) 청원제도	14
2) 공청회·청문회 제도	14
3) 정부 입법예고 제도	15
나. 정책결정과정에서의 참여	15
다. 지방자치단체 협의체를 통한 참여	16
1) 지방정부 4대 협의체	16
가) 설립의 법적근거	16
나) 전국 시·도지사협의회	17
다) 전국 시장·군수·구청장 협의회	18
라) 전국 시·도의회 의장협의회	19
마) 전국 시·군·자치구의회의 의장협의회	20
2) 지방 4대 협의체의 권한	22
3) 지방 4대 협의체의 국정참여 실태	22
3. 소결 : 문제점 도출	25

Ⅲ. 비교연구	30
1. 일본	30
가. 지방자치단체 연합회	30
1) 개요	30
2) 전국지사회	31
3) 전국시장회	32
4) 전국정춘회	33
5) 전국도도부현의회의장회	34
6) 전국시의회의장회	34
7) 전국정춘의회의장회	35
나. 「국가와 지방의 협의의 장」 제도	35
1) 법적근거	35
2) 협의의 장의 구성	36
3) 협의의 장의 운영	37
4) 협의의 장의 심의 결과의 효력	38
2. 독일 : 연방참사원(Bundesrat)	39
가. 연방참사원의 법적근거	39
나. 연방참사원의 구성	40
다. 연방참사원 의원	41
라. 연방참사원의 권한	42
1) 입법참여권	42
가) 서설	42
나) 법률안발의권	43
다) 정부안에 대한 입장표명	43
라) 중재위원회 소집권	44
마) 동의법률의 제정에 대한 참여권	45
바) 이의법률 제정에 대한 참여권	46
사) 입법긴급사태에서의 참여권	46
아) 법규명령 제정에 대한 참여권	47
2) 행정참여권	48
가) 주의 연방법 집행에서의 권한	48
나) 연방고유행정에 대한 권한	49

다) 외교영역에서의 권한	49
라) 방위사태 및 긴급사태에서의 권한	50
마) 회계심사권	51

3. 스위스 52

가. 칸톤(Kanton)의 국정참여	52
1) 의회전 의견청취절차	52
2) 연방의회 입법과정의 의안제출권	52
3) 국민투표요구권 및 표결권	53
나. 지역대표형 연방상원제도(Ständerat : Conseil des Etat)	53

4. 미국 55

가. 미국의 정부간 관계의 개요	55
나. 미국의 주요 연합회	55
1) 주지사연합회	55
2) 미국시장회의	56
3) 전국시연맹	57
4) 전국카운티협회	58
다. 미국의 중앙-지방 협력체계구축 및 운영	59
1) 정부간 관계 관장조직	59
2) 정부간 관계 자문위원회	60

5. 소결 : 검토 및 시사점 61

IV. 전문가 자문 64

1. 조사의 개요 64

가. 조사의 목적	64
나. 전문가 구성	64
다. 조사의 실시 및 내용	65

2. 조사의 결과 66

가. 현 상황의 진단	66
-------------------	----

나. 현재의 논의상황에 대한 의견	67
다. 개선방안에 관한 의견	68
V. 개선방안	70
1. 현재의 논의 상황	70
가. 중앙·지방협력회의 설치에 관한 논의	70
1) 이철우 의원 대표발의안	70
2) 김민기 의원 대표발의안	70
3) 박대훈 의원 대표발의안	71
4) 김두관 의원 대표발의안	72
5) 김영진 의원 대표발의안	73
6) 검토	74
나. 개헌특위에서의 양원제 도입에 관한 논의	77
2. 제언	79
가. 정책결정과정의 참여(단기안)	79
1) 개헌을 통한 제2국무회의 제도의 도입	79
2) (가칭) 중앙·지방협력회의 제도	80
가) 구성	81
나) 협의사항	81
다) 회의의 운영	82
라) 협의의 결과	82
나. 입법과정에서의 참여(단기안)	82
1) 국회 청원제도의 개선	82
2) 공청회 제도의 개선	83
3) 국회입법과정에서 포괄적 의견 제출권·토의권 보장	84
4) 정부입법예고 제도의 개선	85
다. 개헌을 통한 양원제의 도입(장기안)	86
VI. 결론	88
참고문헌	91
[참고자료] 서울특별시의회 지방정부 국정참여 강화를 위한 관련 법률 개정 촉구 결의안(예시)	92

표 목차

표 1. Wright의 정부간 관계 유형	9
표 2. 지방정부 4대 단체 설립 현황	21
표 3. 대한민국시도지사 협의회 의견 처리현황	23
표 4. 전국 시·도의회 의장협의회 의견 처리현황	23
표 5. 전국시장·군수·구청장협의회	24
표 6. 전국 시군구의회 의장 협의회 의견 처리현황	24
표 7. 지방정부 4대 협의체 의견제출 및 처리 현황(2011-2014)	28
표 8. 일본 ‘협회의 장 법’의 체계	36
표 9. 일본 ‘협회의 장’의 구성	37
표 10. 일본 ‘협회의 장’ 안건의 예	38
표 11. 독일 연방참사원의 구성	41
표 12. 조사대상국의 지방정부 국정참여의 수준 및 권한의 범위	63
표 13. 전문가 자문 대상	64
표 14. 전문가 의견 1 : 문제인식에 대한 의견	66
표 15. 전문가 의견 2 : 논의 중인 개선방안에 대한 의견	67
표 16. 전문가 의견 3 : 개선방안에 대한 의견	68
표 17. 중앙·지방 협의회 설치 관련 법률안	76
표 18. 제2국무회의 설치를 위한 개선안	79
표 19. 국회법상 청원제도의 개선	83
표 20. 국회법상 공청회 제도의 개선	84
표 21. 국회법상 소관위원회 출석권·토의권 보장제도 개선	84
표 22. 정부입법예고 통지 의무 개선	85

I. 서론

1. 연구의 배경 및 필요성

지난 6월 14일 전국 17개 시·도지사와의 간담회에서 문재인 대통령이 지방분권 및 지역균형발전을 위한 '제2국무회의' 설치를 약속했다는 소식이 전해지는 등 지방정부의 보다 강화된 국정참여를 통하여 지역의 다양성 및 특수성이 반영된 정책결정이 이루어져야 한다는 점이 어느 때 보다도 강하게 요구되고 있다.

또한 2017년 10월 26일 개최된 '제2회 전국시도지사 간담회'에서 정부는 「지방분권 로드맵」을 발표하고 개헌을 포함한 정부의 지방분권 강화에 대한 의지를 공유하였다. 「지방분권 로드맵」에는 지방분권형 개헌 지원과 관련하여 '제2국무회의 신설' 방안이 포함되었다는 점에서 시사하는 바가 크다고 보여진다.

지방정부의 보다 강화된 국정참여에 대한 요구는 그동안 꾸준히 주장되어왔고, 현재 중앙정부와 지방정부 간 그 필요성을 공감하고 있으며, 제도 개선을 위한 추진력을 얻고 있음에도 그 구체적인 방안에 대한 연구가 부족한 실정이다.

지방분권을 통한 지역의 균형 있는 발전이 강하게 요구되고 있는 작금의 상황에서 보다 적극적인 형태의 지방정부 국정참여 방안이 구체적으로 설계되고 관철되어야 할 필요성이 절실하다. 또한 지방분권의 중요성과 필요성 등과 관련하여 거시적 관점에서 대의적 의미를 강조하기 보다는 구체적으로 지방정부의 국정참여를 강화하는 방안을 도출하고 이를 제도적으로 보장하는 법령 개정에 대한 적극적인 노력이 필요하며, 이를 통하여 지방정부의 국정참여의 중요성과 문제점을 공유하는 것을 넘어 실질적으로 이를 제도화하고 운영함으로써 경험을 축적하는 것이 필요한 상황이다.

2. 연구의 목적

현재 지방분권 논의와 함께 지방정부의 국정참여 제도의 개선 필요성에 대한 주장이 강하게 제기되고 있다. 본 연구 역시 이러한 시대적 요청과 과거 지방정부의 국가정책 결정과정에서의 형식적인 지위에 대한 문제의식으로부터 출발한다.

연구의 목적은 연구의 진행과정상 다음과 같이 나열할 수 있다.

- 현행 지방정부의 국정참여 제도의 면밀한 분석을 통한 문제점 도출
- 해외 선진국의 지방정부 국정참여 제도의 비교·분석을 통한 시사점 도출
- 법제도적 차원에서 지방정부 국정참여 제도의 구체적 개선방안 제언

본 연구의 목적은 위와 같은 절차적 연구 목적 달성을 통하여 궁극적으로는 우리나라의 지방정부 국정참여 강화 방안을 도출하는 것이다. 현재 지방정부가 국가의 정책 결정 혹은 입법작용에 참여할 수 있는 방안이 다수 존재하기는 하나 지방정부의 참여권을 구속적으로 보장하고 있지는 않다. 따라서 본 연구에서는 지방정부의 국정참여 강화 방안을 도출하되, 이를 제도적으로 보장할 수 있는 방안을 제언한다. 이는 헌법 내지는 법률의 개정을 통한 법제화 방안을 포함한다.

3. 연구의 방법

본 연구에서는 아래와 같은 연구방법을 통하여 지방정부의 보다 강화된 국정참여방안을 도출한다.

● 문헌조사연구

- 본 연구는 국내와 해외 지방자치 선진국의 제도간 비교연구를 내용으로 하고 있는바 기본적으로 지방자치단체의 국정참여 제도에 관한 문헌연구에서 출발함
- 충실한 문헌연구를 위하여 국내 및 해외 자료를 폭넓게 수집·선별·분석하여 연구의 기초로 삼음

● 입법론적 연구

- 본 연구는 해외 지방자치 선진국의 국정참여제도 조사를 바탕으로 시사점을 도출하고, 이를 국내제도 발전의 착안점으로 삼아 결과적으로 법규정의 개선방안 및 법제화 제언을 목적으로 하고 있으며 이를 위하여 법규신설, 법규개정 및 타 법률과의 상충가능성에 관한 입법론적 연구를 기초로 삼음

● 비교법적 연구

- 본 연구는 지방정부의 국정참여와 관련된 선진국의 국정참여제도를 분석하고, 이로부터 시사점을 도출하여 국내 제도의 개선방향을 탐구하고 있는바 지방정부의 국정참여제도가 정착되고 높은 수준에서 이행되고 있는 해외 법제도를 발굴하고 비교·분석하는 비교법적 연구를 기초로 삼음

● 실증적 연구

- 본 연구는 지방정부의 국정참여제도를 정비함에 있어 실효성 있는 방안 도출을 궁극적 목표로 삼고 있는 바 문헌연구 및 비교연구와 같은 정적인 연구방법론을 넘어 실제 제도 이행과정에서 발생하는 애로사항을 탐지하고 이에 대한 현장의 목소리를 청취하는 실증적 연구를 기초로 삼음
- 이를 위하여 본 연구는 표적집단면접법(Focus Group Interview, FGI)를 실시할 예정이며 이를 위하여 예산을 편성하였고, 차후 발주처와 논의하여 적절

한 방법을 채택할 것임

● 전문가자문위원회 구성 및 운영

- 본 연구에서는 전문가 자문위원단을 구성하여 과제 방향성, 연구내용 및 방법 등의 적정성에 관하여 수시로 자문을 받을 예정임
- 자문위원단은 지방자치와 관련되어 지방정부의 국정참여 방안에 관하여 전문성을 갖춘 인사를 선별하는 한편 연구취지와 연구의 객관성을 담보하기 위하여 자문위원단 구성 시 발주처와 긴밀한 협의를 진행할 것임

4. 연구의 구성

본 연구는 지방정부의 국정참여 실태를 파악하고 국정참여 제도를 면밀히 분석하는 한편 국외 사례 조사를 바탕으로 우리나라의 지방정부의 국정참여 강화방안을 도출한다.

이를 위해서 먼저 정부간 관계에 관한 이론적 연구를 소개하고 우리나라의 정부간 관계의 현 실태를 진단한다. 아울러 지방정부의 국정참여가 미진하다는 해묵은 비판의 원인이 과연 어디에 있는가에 대하여 분석한다. 제도의 형식적 완성은 제도적 보장에 있으므로 법제도 개선의 출발점이 될 수 있는 법적 규율의 부재를 포함하여 미비점을 파악하여 개선방안 도출의 출발점으로 삼는다(제2장).

이어 제3장에서는 지방정부의 국정참여 제도가 우리나라와 비교하여 보다 잘 운영되는 선진국의 사례를 연구한다. 해외사례 조사는 일본, 독일, 스위스 및 미국을 대상으로 한다. 각 국의 제도발전은 그 역사적·사회적·문화적 배경을 달리하므로 선진 제도를 무비판적으로 수용할 수는 없겠으나, 적어도 우리나라와는 다른 제도를 비교·분석하여 제도 개선의 시사점을 도출하는 것을 목적인다. 특히 일본의 경우에는 현재 우리나라에서 그 도입이 활발하게 제안되는 중앙·지방 협력회의와 유사한 제도를 2011년부터 운영하고 있는 만큼 시사하는 바가 크다 할 것이다. 독일은 의원내각제와 연방제를 정체로 하는 국가로 실상 우리나라와는 제도적 기초가 다르다. 그러나 독일의 연방참사원은 특히 지역대표형 상원의 모습을 매우 잘 반영하고 있다는 점에서 장기적인 안목에서 살펴볼 필요가 있다. 스위스는 직접민주주의의 오랜 전통을 가질 뿐 아니라, 주에 해당하는 칸톤(Kanton)은 매우 광범위한 범위에서 자치권을 향유하고 있다. 상원의 경우 지역형 대표이지만 독일과 다르게 무기속위임원칙이 적용되며 하원과 동등한 지위를 갖는다. 스위스의 상원은 지역대표로 구성되지만 제2원으로서 집행부뿐 아니라 하원에 대하여도 강한 견제적 기능을 수행하고 있다는 점에서 연구 대상으로 삼는다.

제4장에서는 지방정부의 국정참여에 대한 일반적인 의견과 잠정적 개선방안에 대한

의견을 청취하기 위하여 전문가 그룹을 대상으로 자문을 실시하고 이를 정리하여 최종 개선방안 도출에 참고한다. 특히 자문조사는 현재 지방분권 운동에 적극적으로 참여하는 지방자치 관련 단체의 활동가를 대상으로 한다.

제5장에서는 앞선 연구를 바탕으로 지방정부의 국정참여 강화방안을 도출한다. 특히 제도적 보장을 염두에 두고 가능한 한 현행법의 개정안을 제시한다. 마지막으로 제6장에서는 앞선 연구를 정리하고 향후 과제에 대하여 언급하며 보고서를 마무리 한다.

II. 정부간 관계 이론과 지방정부의 국정참여

1. 정부간 관계에 대한 이론적 논의

가. 정부간 관계 이론의 개념

정부간 관계에 대한 이론은 1930년 Snider가 미국 정치학보에서 ‘정부간 관계 (intergovernmental relation)’란 용어를 처음 사용한 이래 이론적 논의를 거듭하며 발전하였다. 이 이론은 다양한 정부 사이에 행정적·정책적·기능적 관계에 대한 연구를 통하여 정부 단위 간 협력적 상생관계 정립을 위한 기초이론을 제공하고 있다.

정부간 관계에 관한 이론적 논의가 활발히 진행되었고, 이제 전 세계적으로 통용되는 용어가 되었음에도 정부간 관계 이론에 관하여 아직 명확하고 통일된 개념이 정립되는 수준에 이르지 못하는 못하였다. 이에 각 주장자의 관점과 주안점에 따라 다소 상이한 뉘앙스를 갖고 설명되고 있다. 아래에서는 정부간 관계 이론의 개념에 관한 대표적인 견해를 간단히 요약 제시한다.

대표적으로 Wright는 정부간 관계를 ‘미국 연방 시스템내의 모든 유형과 수준에 있어서 정부 단위간에 벌어지는 활동 또는 상호작용의 총체’로 개념화 하고, i) 정부간 관계는 유형이나 계층을 망라한 모든 정부단위간 관계를 포괄하고, ii) 정부간 관계는 공무원의 행동과 태도를 중시하며, iii) 정부간 관계에서 구성원간의 관계는 일시적이거나 단편적인 관계가 아니라 공식적으로 승인되거나 법규나 판결에 의해 고정된 정기적인 관계라고 주장하였다(Wright, 1988: 14-25).

국내에서의 논의에서 김천영(2001)은 정부간 관계를 ‘다양한 정부단위간의 기능을 중심으로 작용하는 법적·제도적·정치적·행정적·재정적 제 관계의 설정방법’으로 개념화 하였다. 이와 유사하게 박정민(2008)은 한 나라의 단위정부간에 현실적으로 설정되었거나 제시될 수 있는 법적·정치적·행정적·재정적 제반관계 및 제도로 설명하고 있다. 마지막으로 박응격(2011)은 ‘한 국가내의 모든 계층이나 유형의 정부단위간에 일어나는 활동 또는 상호작용의 총체’를 정부간 관계로 이해하고, 중앙정부와 지방정부 간 관계에서 과거와 같이 지방의 자율성을 확보하기 보다는 정부간 협력과 조정을 통해 지방행정의 효율적 운영과 주민의 복리증진을 극대화 시킬 객관적·가치중립적 지방자치로의 전환이 필요하다고 역설하였다.


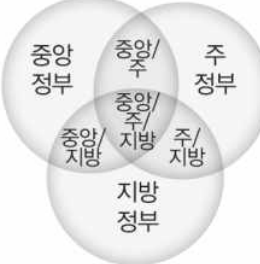

본 연구는 지방정부의 국정참여 강화를 위한 제도 개선방안 도출을 목표로 하는바 정부간 관계의 다양한 스펙트럼 중 일차적으로 법적·기능적 관점에 주안점을 두고 연구를 진행한다. 즉 지방정부의 국정참여에 있어 법제도적 현실과 국정참여 과정에서의 지방정부의 실효성 있는 참여제도에 방점을 찍는다.

나. 정부간 관계의 유형 분류

정부간 관계를 분석하여 유형화하고 이를 단계적으로 분류하는 이론적 시도가 꾸준히 이어지고 있다. 정부간 관계의 유형 역시 학자의 관점과 기준에 따라 다양하게 제시되고 있다. 아래에서는 대표적인 이론적 논의를 간단히 소개한다.

Wright(1988)는 지방정부의 유형을 세 가지로 분류한다. 먼저 포괄적 권위모형(Inclusive Authority Model)에서 중앙정부와 지방정부는 계층적 관계에 놓이고, 지방정부는 중앙정부에 전적으로 예속되어 상명하복의 관계를 형성하게 된다. 수직적 계층관계에서 지방정부는 중앙정부의 정책 결정 및 시행에 있어 전적으로 의존하게 된다. 이러한 관계에서 지방정부는 자치정부로서의 일정한 독립성을 갖지 못하며, 중앙정부의 하위 행정조직으로 역할하게 된다. 다음으로 조정적 권위모형(Coordinate Authority model)이 제시된다. 이 유형에서는 지방정부의 자주성이 보장되어 지방정부와 중앙정부는 대등적 관계에서 수평적 지위를 향유한다. 이러한 관계에서는 주로 협력적 방식에 따른 행정이 추진된다. 마지막으로 위의 두 가지 유형의 중간의 형태를 갖는 중첩적 권위모형(Overlapping Authority Model)을 제시하고, 중앙정부와 지방정부간의 절충적 관계를 유형화하였다. 이러한 유형에서 각 정부단위는 독자적인 행정영역을 보유하게 된다. 그러나 이러한 독자성이 완전히 유지되는 영역은 매우 협소하며, 대부분의 영역에서 중첩적 협력관계가 형성된다. 다시 말해 각 정부단위는 각종의 사안에서 상호조정, 타협, 교섭 및 중재를 통하여 관계를 정립하게 된다. 따라서 중첩적 권위모형은 제한된 권력분산, 상호의존성, 제한적 자율성, 협상 및 교환관계를 그 특징으로 갖는다(Wright, 1988: 43-49).

표 1. Wright의 정부간 관계 유형

모형명	포괄적 권위모형	중첩적 권위모형	조정적 권위모형
관계	종속적 관계	상호의존적 관계	독립적 관계
권위유형	계층제	교섭	자치
도형			

(자료 : 서성아, 2011: 65)

김병준(1997)은 정부간 관계를 수직적 통제·감독관계와 수평적·협력관계로 대별한다. 김병준의 분류에서 수직적 통제·감독관계는 중앙정부와 지방자치단체 간, 광역자치단체와 기초자치단체 간의 관계에서 인정될 수 있으며, 이때 각각의 단위는 상급권력단위와 하급권력단위로 이해된다. 상급권력단위는 전체의 이익을 실현하기 위하여 하급권력단위에 간섭할 수 있으며, 하급권력단위 역시 상급권력단위에 영향력을 행사할 수 있다. 전자를 하향식 관계, 후자를 상향식 관계로 분류할 수 있다. 수평적 권력관계에서는 상호 대등한 관계에 있는 권력단위간에서 나타날 수 있다. 예컨대 광역지방자치단체 간에는 대등한 관계가 인정되고 수평적 권력관계가 형성될 수 있다. 이러한 관계에서 이익충돌이 발생하는 경우 권력주체는 상호협력을 통하여 업무를 실행한다(김병준, 1997: 29-39).

이달곤(2005)은 정부간 관계의 유형을 분류함에 있어 연방제 국가인지 단방제 국가인지에 따라 근본적인 차이가 있다는 점을 지적한다. 또한 단방제 국가에서도 개별 국가에 따라 상이한 모습으로 나타날 수 있고, 이외에도 다양한 변수의 개입으로 하나의 모형이론으로 정확한 설명이 어렵다는 점을 인정하고, 이러한 점을 고려하여 정부간 관계의 유형을 대리인 모형, 동반자 모형 및 상호의존형 모형으로 제시하였다. 대리인 모형에서는 지방정부는 독자적인 정책집행에 있어 권한의 범위가 매우 협소하고 재정적인 측면에서 중앙정부에 강하게 예속되는 관계가 형성된다. 따라서 지방정부는 중앙정부의 국가정책 집행의 대리인 역할을 수행하게 된다. 동반자 모형에서는 이러한

예속관계가 약화되어 지방정부는 중앙정부의 집행을 대리하기도 하지만 지방정부는 동반자 지위를 넘어 상호협력적인 국정 파트너로서의 지위를 갖는다. 즉 동등한 지위에서 상호협력을 통한 정책집행이 실현될 수 있다. 중앙정부의 통제가 있을 수 있지만 이를 수용할 것인지는 지방정부의 의사결정에 따라 좌우될 수 있다. 상호의존형 모형은 상호 의존적 관계로 법적 권한, 재정적 지원, 정보와 전문성, 존립의 정당성 및 시민의 동의 등의 측면에서 상호 영향을 주고받는 교환관계를 형성한다(이달곤, 2005: 338-400).

무라마쯔 미치오(1991)는 정부간 관계 유형을 수직적 행정통제모형, 수평적 정치경쟁 모형 및 상호의존모형으로 설명한다. 수직적 행정통제 모형에서는 지방은 중앙정부의 정책결정에 예속되며, 모든 국가정책이 중앙정부 주도하에 이루어지며 지방정부는 중앙정부의 대리인 지위에 놓인다. 특히 중앙이 지방을 통제하는 수단으로 기관위임사무, 보조금, 낙하산 인사 등을 통하여 이루진다(김운식, 2007: 55). 수직적 행정통제 모형에서는 i) 주요한 결정이 중앙부처의 관료에 의하여 이루어지고, ii) 중앙부처는 모든 사업을 지방정부의 관계부서를 통해 계층적으로 시행하려고 하며, iii) 지방은 중앙정부에 순응하는 태도를 보이며, iv) 지방은 중앙정부로부터의 기술적·절차적·재정적 지원 없이 독자적인 행정 수행이 어렵다는 특징을 갖는다(무라마쯔 미치오, 1991: 56-57). 수평적 정치경쟁모형에서는 지역구 출신 국회의원의 정치적 역량이 정부간 관계에 중요한 요소로 작용한다고 한다. 지역구 출신 국회의원은 지방의 대표로서 중앙정부의 정책결정에 강한 영향을 행사하며, 이를 바탕으로 중앙과 지방이 협력과 길항관계에 놓이게 된다. 상호의존형 모형에서는 다원주의를 바탕으로 중앙과 지방간 관계는 상호 교섭과 조정관계의 비중이 증대되어 상호협력적 관계가 강조된다.

최병대(2011)는 중앙과 지방간의 이상적인 관계로 두 바퀴 모형(기어자전거형)을 제시하였다. 동 모형에서 중앙과 지방의 역할은 호혜원칙에 입각해 서로 나누어져 있다는 것을 전제하고, 두 바퀴 모형의 기본적인 가치지향은 중앙과 지방간에 사무배분이 상호균형적으로 이루어지는 것을 상정한다. 즉 5할 자치를 기본적 가치로 하고, 이를 자전거 바퀴에 비유하여 중앙정부를 앞바퀴, 지방정부를 뒷바퀴로 설명하고 있다. 두 바퀴가 서로 나뉘어져 있는 것은 중앙정부가 해야 할 역할과 지방정부가 해야 할 역할이 서로 이분법적으로 나누어져 있어 상호 균형적으로 사무배분이 이루어지는 것

을 지향한다고 한다. 하지만 경우에 따라서는 탄력적으로 양자가 서로 소통할 수 있는 통로(축)를 만들어 중앙과 지방간 상생할 수 있는 방안을 모색할 수 있다는 점을 특징으로 갖는다. 시대상황과 여건변화에 따라 지방자치 발전을 꾀함과 동시에 국가의 성장 동력을 확보하는 것이 중요하며, 중앙정부와 지방정부의 두 축에 있어 지방의 역할이 보다 중요하다고 인식되면 지방에 힘을 실어주고, 반대로 중앙의 역할이 상대적으로 중요한 상황에서는 중앙에 힘을 실어주는 방향으로 전환되어야 한다고 한다. 즉 두 바퀴가 기어라는 상호 소통 축을 통하여 서로 간 힘을 조절하여 균형을 이루고 동반자적 시각에서 역할분담이 이루어질 수 있도록 형성되는 것이 바람직하다고 주장한다(최송이·최병대, 2012: 10-11).

다. 우리나라의 정부간 관계에 관한 규율내용

우리나라의 정부간 관계를 실질적으로 분석하기 위한 여러 가지 방법이 있겠지만, 본 연구에서는 중앙정부와 지방정부가 상호간 영향을 미칠 수 있는 법제도를 중심으로 분석을 실시한다. 이를 위하여 여기에서는 중앙과 지방간의 통제·감독 내지는 참여에 관한 법적 규율을 하향식 권력관계와 상향식 권력관계로 구분하여 간단히 소개한다.

우리나라 지방자치법은 자치권을 보장하는 법제도의 근간일 뿐 아니라 지방정부에 대한 하향식 권력관계를 특징지우는 다수의 규정을 포함하고 있다. 이는 지방정부에 대한 중앙정부의 통제 및 감독권을 제도한 것으로 이를 통하여 현재 우리나라에서는 중앙정부가 지방정부에 대하여 우월한 지위를 점하는 한편, 권력의 중앙집중이 고착되어왔다. 대표적인 내용을 소개하면 아래와 같다.

- 주무부 장관에게 인정되는 시·도지사에게 대한 위법·부당 명령·처분의 시정명령권 및 취소·정지명령권
- 주무부 장관의 시·도지사에게 대하여 행하는 단체위임사무의 관리 및 집행의 명백한 해태에 대한 직무이행명령권 및 대집행 권한
- 행정안전부 장관의 시·도지사에게 대하여 행하는 자치사무에 관한 보고수령 및 서류·장부 또는 회계 감사권
- 행정안전부 장관의 시·도에 행하는 지방의회 의결의 재의요구 지시권

- 행정안전부장관의 시·도지사에게 행하는 재의결된 지방의회의결사항에 관한 제소지시·제소 및 집행지결정의 신청권
- 행정안전부장관의 승인 유보권 : 자치구가 아닌 구와 읍·면·동의 명칭과 구역의 변경 및 폐치·분합, 지방채발생, 지방자치단체 조합설립시 등의 경우
- 행정안전부장관의 지방자치단체의 폐치·분합에 따라 시·도지사 선거 시 새로운 시·도지사가 선출될 때까지 직무대행자 지정권
- 대통령의 광역지방자치단체의 부단체장 임명권
- 행정안전부장관의 지방자치단체 상호간의 분쟁 조정권
- 중앙행정기관의 장의 지방자치단체 사무에 대한 조언·권고·지도와 이를 위하여 필요한 경우 자료제출 요구권
- 국가가 필요하다고 인정하는 경우 광역지방자치단체가 당해 지방자치단체의 사무를 처리함에 있어서 행하는 재정·기술 지원

이상의 지방자치법상의 규정을 통하여 중앙정부는 지방정부의 업무에 간섭할 기회를 갖는다. 또한 재정적 관계에서는 이와 같은 하향식 권력관계의 규율로 대표적으로 아래의 규정내용을 예로 들 수 있다.

- 지방교부세, 국고보조금, 지방양여금을 통한 재정보조
- 지방자치단체의 구역변경이나 폐치·분합에 있어서 지역에 의하여 지방자치단체의 사무 및 재산을 구분하기 곤란한 경우 행정안전부장관이 시·도에 대하여 행하는 그 사무와 재산의 한계 및 승계의 지정
- 지방자치단체의 장이 그 지방자치단체의 항구적 이익이 되거나 또는 비상재해복구 등의 필요가 있는 때에 발행하는 지방채에 관한 행정안전부장관의 승인
- 의결된 예산안에 대한 행정자치부장관에게 보고
- 결산에 관한 행정자치부장관에게 보고

하향식 권력관계를 규정한 다수의 법규율과는 달리 상향식 협력을 전제하는 구속적

인 법령은 매우 드물다.

입법과정에서 지방정부는 그 자치권 주체의 특색이 고려된 참여권을 보장받지 못하고 있다. 지방정부의 경우 법률안 제출권이 인정되지 않고, 입법 청원제도 역시 일반 국민과 동일한 지위만이 인정되고 있다. 또한 국회의 공청회나 청문 참여에 있어서도 지방자치와 관련된 사안이라면 지방정부의 참여가 보다 중요함에도 불구하고, 현재는 청문회나 공청회 개최가 국회 상임위원회의 재량사항으로 정해져 있어 지방정부의 의사를 전달할 구속적인 절차가 미비한 실정이다. 정부입법안에 대하여 입법예고가 시행되는 경우 지방정부는 일반 국민과 마찬가지로 의견을 제출할 수 있으며, 지방자치와 관련된 문제에 대하여는 지방자치단체장 협의체를 통하여 의견 제출권이 인정되고 있다. 다만 의견 제출권과 그 결과에 대한 통지의무가 인정되지만 협의권이 인정되지 않는 상황에서 의견관철에 실효적 효과가 있는지 의문시되고 있다.

정책결정과정에 있어서는 행정부시장·부지사회의, 지방자치제도발전위원회, 개별법령에서의 특정사안에 대한 지방자치단체의 의견청취, 중앙·지방간 행정조정위원회 등의 제도를 통하여 상호소통의 창구가 마련되었으나 이는 모두 특정사안에 대한 지엽적 현안을 대상으로 하는 것으로 그 기능에 한계가 있는 것으로 평가할 수 있다.

2. 지방정부의 국정참여 : 우리나라

가. 입법과정에서의 참여

1) 청원제도

국회법 제123조(청원서의 제출)에 따라 국회에 청원을 하려고 하는 자는 의원의 소개를 얻어 청원서를 제출하여야 한다. 청원을 받은 국회는 청원심사소위원회에서 이를 심사하고 청원이 회부된 날부터 90일 이내에 심사결과를 의장에게 보고하여야 한다(동조 제5항). 청원심사의 결과는 청원인에게 통지되어야 한다(동조 제8항). 국회가 채택한 청원이 정부에서 처리함이 타당하다고 판단되는 경우 의견서를 첨부하여 청원을 정부로 이송한다(동법 제126조). 헌법 제89조 제15호는 국무회의 심의 사항으로 '정부에 제출 또는 회부된 정부의 정책에 관계되는 청원의 심사'를 정하고 있다.

청원제도는 국회의 입법 활동 및 집행부 견제 활동에 국민이 참여할 수 있는 기회를 보장한다. 국회법 제123조는 청원제도를 규정함에 있어 청원자의 자격을 제한하고 있지 않다. 따라서 법인격을 갖는 지방자치단체 및 그 기관은 그 장의 명의로 청원이 가능하다고 해석된다.

2) 공청회·청문회 제도

국회법 제64조 제1항은 “위원회(소위원회를 포함한다. 이하 이 조에서 같다)는 중요한 안건 또는 전문지식을 요하는 안건을 심사하기 위하여 그 의결 또는 재적위원 3분의 1 이상의 요구로 공청회를 열고 이해관계자 또는 학식·경험이 있는 자등(이하 “진술인”이라 한다)으로부터 의견을 들을 수 있다”고 규정하고 있으며, 동법 제65조 제1항은 “위원회(소위원회를 포함한다. 이하 이 조에서 같다)는 중요한 안건의 심사와 국정감사 및 국정조사에 필요한 경우 증인·감정인·참고인으로부터 증언·진술의 청취와 증거의 채택을 위하여 그 의결로 청문회를 열 수 있다”고 규정하여 국회 입법절차에서 공청회 및 청문회를 개최하여 의견을 수렴하는 제도를 보장하고 있다. 이에 따라 공청회 내지는 청문회가 개최되고, 위원회가 지방정부 구성원을 진술인으로 선정하는 경우 지방정부 구성원이나 지방정부 협의체 구성원이 공술인 또는 증인·참고인 자격으로 참석하여 의견을 개진할 수 있을 것이다.

3) 정부 입법예고 제도

행정절차법 제44조 제1항에 따르면 누구든지 예고된 입법안에 대하여 그 의견을 제출할 수 있다. 제3항에서는 “행정청은 당해 입법안에 대한 의견이 제출된 경우 특별한 사유가 없는 한 이를 존중하여 처리하여야 한다”라고 규정하여 행정청의 존중의무를 규정하고 있다. 보다 자세하게 법제업무운영규정 제18조 제1항은 “법령안 주관기관의 장은 입법예고결과 제출된 의견을 검토하여 법령안에의 반영여부를 결정하고 그 처리결과 및 처리이유 등을 지체 없이 의견제출자에게 통지하여야 한다”고 규정하고, 제2항은 “법령안 주관기관의 장은 입법예고결과 제출된 의견중 중요한 사항에 대하여는 그 처리결과를 법률안 또는 대통령령안의 경우에는 국무 회의상정안에 첨부하고, 총리령안 또는 부령안의 경우에는 법제처장에게 제출하여야 한다”라고 규정하여 제출자에 대한 통지의무 및 보고 의무를 정하고 있다.

또한 행정절차법 제42조 제3항은 “행정청은 입법예고를 할 때에 입법안과 관련이 있다고 인정되는 중앙행정기관, 지방자치단체, 그 밖의 단체 등이 예고사항을 알 수 있도록 예고사항을 통지하거나 그 밖의 방법으로 알려야 한다”고 정하고 있어, 예고되는 입법안과 관련된 자에 대한 통지의무를 규정하고 있다.

입법예고제도는 본래 입법안에 대한 국민들의 의견을 수렴하는 절차이다. 법령상 의견제출 자에 제한이 없으므로 법인격이 인정되는 지방자치단체나 그 장이 예고된 입법안에 대하여 의견을 제출할 수 있을 것이라 해석된다. 따라서 정부 입법안이 예고되는 경우 지방정부는 이에 대한 의견을 제출함으로써 정부입법 절차에 참여할 기회를 보장받을 수 있다.

나. 정책결정과정에서의 참여

지방정부가 중앙정부의 정책결정과정에 적극적으로 참여하는 법적 제도는 찾아보기 힘들다. 대표적으로 행정부시장·부지사회의가 있다. 행정부시장·부지사회의는 1995년 민선단체장 선거 이후 개최되고 있으며, 중앙과 지방은 대립 갈등관계가 아니라 국정운영의 동반자이자 파트너로서 서로 존중하고 협력 지원하는 상생관계로 발전해야 한다는 이해를 바탕으로 중앙과 지방자치단체간 수평적 협력 네트워크를 구성하여 지방의 요구 및 애로 건의사항을 신속히 해결 지원하고 지방자치단체는 지역 정당을 초월

하여 국정에는 적극 협조하는 풍토를 조성해 나가는 것을 그 목적으로 하고 있으며, 회의운영은 중앙과 지방자치단체간의 현안 정책 및 입법과제에 대한 토론과 협의, 평가 및 수범사례 등을 위주로 운영되고 있다(박수현, 2005: 185).

다. 지방자치단체 협의체를 통한 참여

1) 지방정부 4대 협의체

가) 설립의 법적근거

지방자치법 제165조 제1항에 따르면 지방자치단체의 장이나 지방의회의 의장은 상호 간의 교류와 협력을 증진하고, 공동의 문제를 협의하기 위하여 시·도지사 협의체(1호), 시·도의회 의장협의체(2호), 시장·군수·자치구의 구청장 협의체(3호) 및 시·군·자치구의회 의장협의체(4호)를 설립할 수 있다.

지방자치법 제165조 제1항에 따라 현재 지방정부 4대 협의체로 아래와 같은 협의체가 설립되어 운영되고 있다.

- 대한민국시도지사협의회¹⁾
- 전국시·도의회의장협의회²⁾
- 전국시장·군수·구청장협의회³⁾
- 전국 시군구의회 의장협의회

동조 제2항에서는 위의 협의체가 모두 참가하는 지방자치단체 연합체를 설립할 수 있다고 규정하고 있고, 2015년 11월 9일 4대 협의체의 장들이 연합체 설립을 합의 하였으나, 아직 설립되어 운영되고 있지는 않다.

제165조(지방자치단체의 장 등의 협의체)

① 지방자치단체의 장이나 지방의회의 의장은 상호 간의 교류와 협력을 증진하고, 공동의 문제를 협의하기 위하여 다음 각 호의 구분에 따라 각각 전국적 협의체를 설립할

1) <http://www.gaok.or.kr/gaok/main/main.do>

2) <http://ampcc.go.kr/>

3) <http://www.namk.or.kr/>

수 있다.

1. 시·도지사
 2. 시·도의회 의장
 3. 시장·군수·자치구의 구청장
 4. 시·군·자치구의회 의장
- ② 제1항 각 호의 전국적 협의체가 모두 참가하는 지방자치단체 연합체를 설립할 수 있다.
- ③ 제1항에 따른 협의체나 제2항에 따른 연합체를 설립한 때에는 그 협의체의 대표자는 지체 없이 행정안전부장관에게 신고하여야 한다. <개정 2008.2.29., 2013.3.23., 2014.11.19., 2017.7.26.>
- ④ 제1항에 따른 협의체나 제2항에 따른 연합체는 지방자치에 직접적인 영향을 미치는 법령 등에 관한 의견을 행정안전부장관에게 제출할 수 있으며, 행정안전부장관은 제출된 의견을 관계 중앙행정기관의 장에게 통보하여야 한다. <개정 2008.2.29., 2011.7.14., 2013.3.23., 2014.11.19., 2017.7.26.>
- ⑤ 관계 중앙행정기관의 장은 제4항에 따라 통보된 내용에 대하여 통보를 받은 날부터 2개월 이내에 타당성을 검토하여 행정안전부장관에게 그 결과를 통보하여야 하고, 행정안전부장관은 통보받은 검토 결과를 해당 협의체나 연합체에 지체 없이 통보하여야 한다. 이 경우 관계 중앙행정기관의 장은 검토 결과 타당성이 없다고 인정하면 구체적인 사유 및 내용을 명시하여 통보하여야 하며, 타당하다고 인정하면 관계 법령에 그 내용이 반영될 수 있도록 적극 협력하여야 한다. <신설 2011.7.14., 2013.3.23., 2014.11.19., 2017.7.26.>
- ⑥ 제1항에 따른 협의체나 제2항에 따른 연합체는 지방자치와 관련된 법률의 제정·개정 또는 폐지가 필요하다고 인정하는 경우에는 국회에 서면으로 의견을 제출할 수 있다. <신설 2011.7.14.>
- ⑦ 제1항에 따른 협의체나 제2항에 따른 연합체의 설립신고와 운영, 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. <개정 2011.7.14.>

나) 전국 시·도지사협의회

전국 시·도지사 협의회는 1999년 1월 23일 당시 16개 시·도지사를 구성원으로 하여 설립되었고 2012년 세종특별자치시가 출범함으로써 현재는 17개 시·도지사가 구성원으로 되어있다.

설립목적은 “시·도 상호간의 교류와 협력을 증진하고 공동의 문제를 협의함으로써 지역사회의 균형발전과 지방자치의 건전한 육성에 기여함을 목적으로 하고 있다.”고 밝히고 있다. 협의회는 총회와 실무협의회를 두고 있다. 총회는 정기회와 임시회로 구분되며 정기회는 연 2회(2월, 7월) 개최한다. 실무협의회는 총회와 연계하여 총회 개최일 이전에 개최한다. 참석대상은 전국 17개 시·도 기획부서 실장이다. 실무협의회는 협의회의 효율적인 운영과 총회를 보좌하기 위해 운영된다. 현재 주요 활동은 지

방분권 추진, 지방분권을 위한 협력, 정책연구 그리고 지방정부 국제화 지원을 하고 있다.

협의회는 2005년부터 2014년까지 중앙정부에 365건의 의견을 제출하였다. 이에 대한 정부의 회신결과는 수용(일부수용 포함)이 174건으로 47.7%를 차지하고 있으며, 미수용은 121건으로 33.2%, 중장기검토는 69건으로 18.9%를 차지하고 있다.

협의회는 2005년 4월 7일 사무처를 개소하여 운영하고 있다. 현재 사무처 조직에는 기획관리국·국제화지원실·정책연구실을 두고 있으며 일본, 중국, 호주, 미국, 프랑스, 영국에 해외사무소를 두고 있다. 현재 인원은 국내 32명, 해외사무소에 18명이 근무한다. 협의회의 경비는 시·도의 분담금 및 특별분담금, 국제화 지원관련 지방자치단체 분담금 등으로 충당한다(임동규, 2017: 66).

다) 전국 시장·군수·구청장 협의회

전국 시장군수구청장협의회는 2000년 4월 당시 232명의 시장·군수·자치구청장을 구성원으로 설립하여 현재는 226명의 시장·군수·자치구청장을 구성원으로 하고 있으며, 15개 시·도(제주, 세종 제외)별로 협의회를 두고 있다. 협의회의 설립목적은 협의회 회칙 제1조(목적)에 “협의회는 지방자치법 제165조의 규정에 따라 시·군·자치구 상호간의 교류와 협력을 증진하고 공동 문제를 협의함으로써 지방자치의 건전한 발전에 공헌함을 목적으로 한다.”고 밝히고 있다.

협의회의 사업은 회칙 제4조(사업)에 의하면 지방자치에 영향을 미치는 법령 및 국가정책에 대한 의견 개진 및 건의, 시·군·구의 공동현안에 대한 정보 교환 및 조사 연구, 상호간의 교류와 협력 증진에 관한 사업들이다. 전국 시장·군수·구청장협의회의 정책건의사항을 살펴보면, 2011년부터 2014년까지 총 605건의 의견을 제출하였다. 이에 대한 정부의 처리 현황은 수용이 133건 (22.0%), 중장기검토가 166건 (27.4%), 그리고 미수용이 306건(50.6%)으로 나타나고 있어 전체적으로 수용률이 다소 낮다고 할 수 있다. 협의회는 사무처를 두고 있으며 현재 직원은 13명이다. 협의회의 경비는 시·군·구의 부담금, 특별부담금 등의 수입금으로 충당한다(임동규, 2017: 67).

라) 전국 시·도의회 의장협의회

전국 시·도의회 의장협의회는 지방의회가 부활된 직후 1991년 8월 15일 협의회를 구성하기로 합의하고, 8월 26일 협의회 규약을 제정하고 임원을 선출함으로써 발족하게 되었다. 당시에는 울산광역시의회가 구성되기 이전이기 때문에 전국 15개 시·도의회 의장을 회원으로 구성하여 임의단체로 활동해왔다. 이때의 협의회는 사단법인화를 하지 못하다가 1997년 11월 6일 「사단법인 전국 시·도 의장협의회」 창립총회를 거쳐 사단법인화 하였다. 1999년 8월 31일 지방자치법(법률 제6002호)의 개정으로 법정협의체의 근거가 마련된 후 2000년 6월 12일 행정자치부에 설립신고를 함으로써 법적기구로 출범하게 되었다.

현재는 2012년 7월 세종특별자치시가 광역지방자치단체로 출범함에 따라 세종특별자치시의회 의장을 포함하여 17개 시·도의회 의장을 회원으로 하는 법정 협의체이다.

1991년 8월 26일 제정된 당시의 「전국 시·도의회 의장협의회 규약」 제2조(목적)에는 “협의회는 의회 운영에 필요한 정보교환 및 공동이해관계가 있는 사안에 대하여 상호 협의하고 관계기관과 협의하여 지역사회 발전을 도모하며 나아가 지역 간의 화합과 국가 발전에 기여함을 목적으로 한다.”고 규정되어 있었다.

이후 현행 협의회 정관 제2조(목적)에 의하면 “협의회는 지방자치발전과 지방의회 운영에 관하여 상호간의 교류와 협력을 증진하고, 공동의 문제를 협의함을 목적으로 한다.”고 규정하여 협의회 구성 목적은 임의단체 당시나 법정협의체인 현재나 비슷하다. 기능을 살펴보면 1991년 「전국 시·도의회 의장 협의회 규약」 제3조(기능)에 협의회 기능으로 ① 각 시·도의회 의견수렴 및 관계기관과 협의, ② 2개 시·도 이상 관련 및 공동사항 협의, ③ 각 시·도 의회 상호간의 친목증진을 위한 사항, ④ 기타 필요한 사항으로 비교적 단순 하였으나 현행 협의회 정관 제4조(사업)에 의하면 ① 각 시·도의회 의견수렴 및 지방의회의 의사를 국회, 정부 및 관련 기관에 반영시키기 위한 조치, ② 2개 시·도 이상 관련 및 공동사항 협의 조치, ③ 지방의회의 발전에 기여할 수 있는 사항의 조사 및 연구, ④ 지방자치에 직접적인 영향을 미치는 법령 등에 관한 대정부 건의서 및 의견서 제출, ⑤ 지방자치에 관련된 사항에 대한 각종 정보, 자료의 수집·교환, ⑥ 기타 협의회 목적달성을 위하여 필요한 사항을 협의한다고 규정되어 있다.

정관에 명시된 협의회 기능을 살펴볼 때 정부간 관계 차원의 기능은 제4조 제1호 “각 시·도의회 의견수렴 및 지방의회의 의사를 국회, 정부 및 관련 기관에 반영시키

기 위한 조치”, 제2호 “2개 시·도 이상 관련 및 공통사항 조치”, 제3호 “지방자치에 직접적인 영향을 미치는 법령 등에 관한 대정부 건의서 및 의견서 제출”이 해당된다 (임동규, 2017: 69-71).

마) 전국 시·군·자치구의회 의장협의회

본 협의회는 1991년 11월 10일 임의단체로 구성되었다. 이후 지방자치법 제165조에 근거하여 2000년 3월 30일 행정자치부에 설립신고를 함으로써 법정 협의체로서 출범하였다. 현재는 226개 시·군·자치구의회 의장을 회원으로 하고 있다.

설립목적은 전국 시·군·자치구의회 의장협의회 회칙 제2조(목적)에 “국회 및 중앙정부와 전국 시·군·자치구의회 의장협의회 상호간의 협력 증진과 공동 관심사를 협의 조정하여 중앙 및 지역 간의 화합을 이루고, 지방자치 발전과 나아가 국가발전에 기여함을 그 목적으로 한다.”고 밝히고 있다. 협의회는 회칙 제4조(사업)에 아래와 같이 규정되어 있다.

- 전국 시·군·자치구의회 의견을 수렴하여 국회와 중앙정부 등 관계 기관에 건의 및 조정·협의
- 시·도 및 시·군·자치구 상호간의 공통 관심사항 협의 및 조정
- 전국 시·군·자치구의회 위상 정립 및 기능 강화와 의정활동 지원·홍보
- 지방자치제도 발전 및 주민 복지증진과 지역사회 발전을 위한 조사 연구 및 자료 배포
- 국회 및 중앙정부의 대국민 정책 홍보
- 기타 협의회 발전을 위한 제반 사업

협의회는 정기총회와 임시총회 및 시·도 대표회의 회의를 개최하고 있다. 정기총회는 매년 1월에 개최하는 것을 원칙으로 하며 부득이한 사유가 있을 경우에는 시·도 대표회의 의결로 일정을 변경할 수 있다. 시·도 대표회의 회의는 정례회 및 임시회를 개최하며 순회하여 개최하는 것을 원칙으로 하고 있다.

전국 시·군·자치구의회 의장협의회의 정책건의 현황을 살펴보면 2011년부터 2014

년까지 총 52건의 법령 등과 관련된 의견을 제출하였고, 정부의 처리현황은 수용이 12건(23.1%), 검토가 20건(38.5%), 그리고 미수용이 16건(30.8%)으로 나타나고 있어 수용 수준은 낮다고 볼 수 있다.

협의회 사무를 처리하기 위하여 사무처를 두고, 협의회 효율적인 운영과 발전을 위해서 각 시·도 대표회장이 속한 의회의 사무국장 및 사무과장으로 구성된 실무협의회를 두고 있다. 협의회 운영재원은 지방자치단체의 부담금 및 지원금, 그 밖의 수입(회비 및 특별회비, 기부금 등)으로 충당한다(임동규, 2017: 67-68).

이상의 지방정부 4대 단체의 현황은 아래와 같다.

표 2. 지방정부 4대 단체 설립 현황

협의회	구성현황
대한민국시도지사 협의회	<ul style="list-style-type: none"> • 1999년 1월 당시 16개 시·도지사로 설립 • 2017년 현재 17개 시·도지사로 구성
전국시장·군수·구청장협의회	<ul style="list-style-type: none"> • 2000년 4월 당시 232명의 시장·군수·자치구청장으로 설립 • 2017년 현재 226명의 시장·군수·자치구청장으로 구성
전국시·도의회의장 협의회	<ul style="list-style-type: none"> • 1991년 8월 당시 15개 시·도의회 의장을 회원으로 임의단체로 설립 • 2000년 6월 행정자치부에 설립신고를 하고 법정단체로 출범 • 2017년 현재 17개 시·도의회 의장으로 구성
전국 시군구의회의장 협의회	<ul style="list-style-type: none"> • 1991년 11월 10일 임의단체로 설립되었고, 이후 2000년 3월 법정단체로 출범 • 2017년 현재 226명의 시·군·자치구의회의 의장으로 구성

2) 지방 4대 협의체의 권한

지방자치법 제165조 제5항에 따르면 지방자치에 직접적인 영향을 미치는 법령 등에 관한 의견을 행정안전부장관에 제출할 수 있으며, 행정안전부장관은 이를 관계 중앙행정기관의장에게 통보하여야 한다.

동조 제6항에 따르면 관계 중앙행정기관의 장은 통보를 받은 날로부터 2개월 이내에 타당성을 검토하여 행정안전부장관에게 그 결과를 통보하여야 하고, 행정안전부장관은 이를 지체 없이 해당 협의체에 통보하여야 한다.

또한 중앙행정기관의 장은 검토 결과 타당성이 없다고 인정하면 구체적인 사유 및 내용을 명시하여 통보하여야 하며, 타당하다고 인정하면 관계 법령에 그 내용이 반영될 수 있도록 적극 협력해야 한다.

나아가 협의체는 지방자치와 관련된 법률의 제정·개정 또는 폐지가 필요하다고 인정하는 경우에는 국회에 서면으로 의견을 제출할 수 있다.

이에 따라 협의체는 지방자치와 직접적인 관련이 있는 사항에 대하여 중앙정부에 의견을 제출하고 있다.

3) 지방 4대 협의체의 국정참여 실태

상기한 바와 같이 지방 4대 협의체가 국정에 참여할 수 있는 법적 제도는 지방자치법 165조 제5항에 따라 중앙정부에 의견을 제출하는 것이다. 제도 초기에는 의견 제출권만 인정되었고, 중앙정부의 검토의무가 법제화 되지 않았으나, 2011년 법개정을 통하여 협의체에서 제출된 의견에 대하여 행정안전부장관 내지는 주무장관은 이를 검토하고 그 결과를 통보하여야 한다. 본 제도를 통하여 이루어진 의견 제출과 그 결과에 관한 현황은 아래와 같다.

대한민국시도지사 협의회의 경우 2011년부터 2014년까지 총 116건의 의견을 제출하였다. 이에 대한 정부는 일부수용을 포함하여 41건(35.3%)을 수용하였으며, 미수용은 42건으로 36.2%, 중장기 검토는 33건으로 28.4%를 차지하는 것으로 나타났다.

표 3. 대한민국시도지사 협의회 의견 처리현황

구분	건의	처리현황			
		수용	미수용	중장기검토	미회신
2011	42	14	17	11	0
2012	37	13	12	12	0
2013	23	10	9	4	0
2014	14	4	4	6	0
합계	116	41 (35.3%)	42 (36.2%)	33 (28.4%)	0 (0.0%)

(자료 : 행정안전부, 2015: 443-444 재구성)

전국시·도의회의장협의회는 2011년부터 2014년까지 총 123건의 법령 등과 관련한 의견을 제출하였고, 이 중 35건이 수용되었으며, 미수용이 23건, 미회신 처리가 28건, 검토가 63건으로 나타났다.

표 4. 전국 시·도의회의장협의회 의견 처리현황

구분	건의	처리현황			
		수용	미수용	중장기검토	미회신
2011	1	0	0	0	1
2012	28	2	9	9	8
2013	64	22	10	17	15
2014	30	11	4	37	4
합계	123	35 (28.4%)	23 (18.6%)	63 (51.2%)	28 (22.7%)

(자료 : 행정안전부, 2015: 444-445 재구성)

전국시장·군수·구청장협의회는 2011년부터 2014년까지 총 605건의 의견을 중앙 정부에 제출하였으며, 이 중 133건이 수용, 중장기검토가 166건, 미수용이 306건 등으로 처리된 것으로 나타났다.

표 5. 전국시장·군수·구청장협의회

구분	건의	처리현황			
		수용	미수용	중장기검토	미회신
2011	169	38	81	50	0
2012	215	57	111	47	0
2013	159	27	82	50	0
2014	62	11	32	19	0
합계	605	133 (22.0%)	306 (50.6%)	166 (27.4%)	0 (0.0%)

(자료 : 행정안전부, 2015: 445 재구성)

전국 시군구의회장 협의회는 2011년부터 2014년까지 총 52건의 의견을 중앙정부에 제출하였으며, 이중 12건이 수용, 중장기검토가 20건, 미수용이 16건, 미회신이 4건 등으로 처리된 것으로 나타났다.

표 6. 전국 시군구의회장 협의회 의견 처리현황

구분	건의	처리현황			
		수용	미수용	중장기검토	미회신
2011	9	1	2	2	4
2012	19	3	10	6	0
2013	21	7	4	10	0
2014	3	1	0	2	0
합계	52	12 (23.1%)	16 (30.8%)	20 (38.5%)	4 (7.6%)

(자료 : 행정안전부, 2015: 446 재구성)

3. 소결 : 문제점 도출

정부간 관계 이론은 다양한 정부단위 사이에 행정적·정책적·기능적 관계에 관한 연구를 통하여 정책수립부터 그 집행까지 정부 단위간 협력적 상생관계 정립을 위한 기초 이론을 제공하는 기능을 할 수 있다. 앞서 설명한 바와 같이 정부간 관계이론은 통일적인 개념을 아직 도출하고 있지 못하고 있으며, 정부간 관계 유형의 분류 역시 그 분류주체의 관점과 기준에 따라 다소 상이하게 나타난다.

우리나라의 정부간 관계가 위의 소개한 분류유형 중 어디에 해당하는가의 문제도 판단자의 이론적 강조점과 기준에 따라 다소 상이하게 평가될 수 있을 것이다. 위의 소개한 이론에서 다소 무리가 있지만 통일적인 분류 경향성을 찾아 우리나라의 정부간 관계를 검토하는 것도 유의미할 것이라 생각된다.

소개한 정부간 관계이론에서 정부간 관계는 통상적으로 3개의 분류로 나누어지고 있다. 예를 들어 Wrights는 정부간 관계유형을 포괄적 권위모형 / 중첩적 권위모형 / 조정적 권위모형으로 분류한다. 무라마쓰 미시오는 수직적 행정통제모형 / 상호의존 모형 / 수평적 정치경쟁 모형으로 분류한다. 각각의 이론들이 관점과 강조점을 달리하고 있기 때문에 이를 평면적으로 분석하는 것은 오류가 있을 수 있지만 본 연구에서는 지방정부의 국정참여 방법과 정도를 기준으로 이를 단순화 시켜 우리나라의 정부간 관계를 파악한다. 정부간 관계 이론에서 일정한 경향성을 인식할 수 있는데, 즉 단계의 진행에 따라 예측적 관계에서 협력적 관계로 발전하고 있다는 점을 확인할 수 있다. 1단계에서는 중앙정부의 강한 통제권이 인정되고, 지방정부는 정책형성에 거의 아무런 영향력을 행사하지 못한다. 지방정부는 단지 정책집행의 대리인으로서의 기능을 수행한다. 2단계에서는 1단계보다는 강화된 국정참여기회를 보장받게 된다. 서로간의 행정영역이 많은 부분에서 분리되어 있지만, 상호 중첩하는 부분에서 중앙과 지방은 협력을 통하여 정책을 결정하고 집행한다. 3단계에서 지방정부는 중앙정부와 대등한 지위에서 파트너적 역할을 수행한다. 이 단계에서 지방은 상당히 넓은 영역에서 자치권을 획득하는 한편, 국가정책결정에도 강한 영향력을 미칠 수 있다.

위와 같이 지방정부의 국정참여의 방법과 수준을 기준으로 정부간 관계를 단순화 시킨 경우, 우리나라가 3단계의 분류에 해당하지 않는다는 점에는 이견이 없을 것이라 생각한다. 현재 뿐 아니라 역사적으로도 지방정부와 중앙정부간 관계가 파트너십에 이

를 정도로 독립적 관계를 유지한 경우는 없었다. 문제는 1단계와 2단계 중 우리나라의 정부간 관계가 어디에 해당할 수 있느냐이다. 본 연구에서 판단하기에 지방정부의 국정참여 수준을 보았을 때 1단계, 즉 예측적 관계에 해당한다고 보는 것이 타당할 것이다. 무엇보다 법제도의 관점에서 우리나라 지방자치법은 중앙정부의 지방정부에 대한 많은 통제권을 제도적으로 보장하고 있지만, 이와 달리 지방정부가 국가정책형성과정이나 입법과정에 참여하는 방안을 구체적으로 규정한 예는 찾아보기 힘들다. 앞서 소개한 몇몇의 법률이 이를 규정하고 있기는 하나 대부분 본래 일반 국민을 대상으로 한 권리가 지방자치단체에도 인정될 수 있는 경우이다. 또한 참여권이 보장되는 경우에도 이를 넘어서 협의의 이행이나 협의 결과의 구속력이 인정되는 경우는 없다. 이와 같은 검토에서 지방정부의 국정참여 과정에서 지방정부와 중앙정부는 즉 1단계, 통제적 혹은 예측적 단계에 머무르고 있다고 판단된다. 이를 보다 완화하여 평가한다고 해도 협력과 의존을 특징으로 하는 2단계의 초기적 형태에 해당한다고 할 수 있다.

앞서 지방정부가 국정에 참여할 수 있는 방안을 소개하였다. 그러나 대부분의 경우 일반 국민에게 적용되는 참여권이 지방자치단체에도 적용되는 것이고 자치권의 주체이자 지방행정 주관자인 지방정부의 특유한 의미를 내포하는 제도는 매우 드문 실정이다.

청원제도 자체는 국가기관의 정책결정 절차에 참여할 수 있는 기회를 보장하고 있지만, 청원제도를 통하여 실효적인 국정참여는 매우 어려워 보인다. 먼저 청원이 이루어진 후 심사위원회에서의 청원자의 참여권이 보장되어 있지 않다. 청원을 소개한 의원은 소관위원회 또는 청원심사소위원회의 요구가 있을 때에는 청원의 취지를 설명하여야 하지만, 그 이외에 국회의원을 통해 청원한 자가 절차에 참여할 수 있는 구속적인 규정이 존재하지 않는다. 국회의원 역시 국회의 요구가 있는 경우 그 취지를 설명하기 위하여 출석하는 것이지 이러한 요구가 없는 경우 청원은 단순한 의견제출 절차로 기능할 뿐이다. 따라서 적어도 지방자치에 관련된 사항에 대한 청원에 있어서 국회의원의 소개 없이 지방정부 명의로 직접 청원할 수 있게 하고, 청원이 제출된 경우 개인과는 달리 청원자가 심사위원회에 출석하여 청원의 취지를 설명하는 의무적 절차가 도입될 필요성이 있다.

공청회·청문회 역시 국회 소관위원회의 재량으로 개최가 결정될 수 있으며, 지방정부 관계자가 공술인 또는 증인·참고인으로 선정되지 않는 경우 이에 참석할 수 있는

가능성조차 갖지 못하게 된다. 나아가 공술인 또는 증인 참고인으로 선정된다고 하더라도 해당 지방자치단체 또는 연합조직의 대표자는 임의단체로서 사인과 같은 법적 지위에 있기 때문에 위원회에서 듣고자 하는 안전에 대한 진술만 가능하고 해당 지방자치단체 또는 연합조직의 합의된 의견을 적극적으로 개진할 수 없는 문제점이 있다(박수현, 2005: 183). 따라서 지방자치와 관련된 특정사안에 대하여 지방정부 관계자들이 공청회 및 청문회에 참여할 수 있는 구속적인 제도 정립이 필요할 것으로 보인다.

정부입법예고제도 본래 일반 국민 모두에게 적용되는 제도이며, 예고통지 역시 재량사항으로 정해져 있었다. 물론 지방분권과 중앙과 지방의 협력적 상생관계의 중요성이 점점 증대됨에 따라 의무적인 예고통지 규정이 신설되기는 하였다. 그러나 예고통지 후 의견수렴 절차나 이에 대한 숙고의무 등 사후절차가 전무하다는 점에서 개선이 필요해 보인다.

정책결정과정에서의 참여에서 시·도 행정부시장·부지사회의는 한정된 시간 안에 제한된 현안과제를 집중적으로 다루고 있어 국가의 법령안이나 정책을 폭넓게 검토하거나 토의하지 못하고, 시·도 행정부시장부지사는 주로 당해 시도의 현안과제에 관한 의견을 제출하게 될 것이므로, 국가의 입법 및 정책에 대한 시·군·구의 의견을 시·도의 행정부시장·부지사가 반영할 수 있는 제도적 장치가 미비하다는 등의 문제점을 가진다(김성호, 1997: 42).

지방자치법 제165조 제1항은 지방자치단체장 등의 협의체라는 포제하에 시·도지사협의회, 시·도의회의회장협의회, 시장·군수·자치구청장 협의회 및 시·군·자치구의회의장협의회를 법정단체로 규정하고 있으며, 제2항에서는 위의 단체의 연합체를 설립할 수 있는 법적 근거를 마련하고 있다. 협의체 등은 '지방자치에 직접적인 영향을 미치는 법령 등에 관한 의견'을 중앙정부에 제출할 수 있고, 행정안전부장관은 이에 대한 심의 및 결정을 통보하여야 한다(제4항). 그러나 협의체 또는 협의체의 연합체와 중앙정부 간의 협의제도에 관하여는 정하고 있지 않다. 다만 제4항에서 중앙정부에 대한 의견제출권을 정하고 있으나, 이 또한 '지방자치에 직접적인 영향을 미치는 법령 등에 관한 의견'으로 제한하고 있다.

무엇보다도 먼저 협의체가 중앙정부와 상시적이고 긴밀한 협조체계를 구축할 수 있는 제도적 장치가 미비하다. 지방자치와 관련된 사항이라면 해당 지방정부 내지는 협

의체와 긴밀한 협조 하에 정책이 결정되고 집행되어야함에도 불구하고, 이러한 체계가 법제도가 되어 있지 않다는 점은 의문이 아닐 수 없다. 또한 현행 제도 하에서 의견 제출권이 인정되지만 이 또한 '직접적인 영향을 미치는 사안'으로 제한되어 있으며, 의견 제출 후에 협의과정이 누락되어 있어 실질적인 참여권을 보장하기는 어려워 보인다.

앞서 소개한 살펴본 협의체의 의견 제출 현황에서도 이러한 문제점이 매우 잘 나타난다. 실제로 의견 수용비율이 매우 낮은 것으로 조사되었다. 2011년부터 2014년까지의 협의체 의견 제출 현황을 종합하면 아래와 같다.

표 7. 지방정부 4대 협의체 의견제출 및 처리 현황(2011-2014)

구분	건의	수용	수용율
시도지사협의회	116	41	35.3%
시도의회의장협의회	123	35	28.4%
시장군수구청장협의회	605	133	22.0%
시군자치구의회의장협의회	52	12	23.1%
합계	896	221	24.6%

(자료 : 행정안전부, 2015: 442면 재구성)

지금까지 정부간 관계의 이론적 논의와 우리나라에서 지방정부의 국정참여에 관하여 살펴보았다. 단언할 수는 없지만 지방의 국정참여 법제도에 방점을 찍는다면 우리나라의 정부간 관계는 1단계인 예측적·통제적 관계 - 혹은 2단계의 초기형태 - 에 머무르고 있는 것으로 보인다. 그러한 원인으로서는 먼저 법제도의 미비라 생각되어진다. 지방자치법 및 몇몇의 개별법에서 지방정부의 참여기회를 가능하게 하는 규정을 찾아볼 수 있으나 그 범위가 협소하며, 참여권의 수준이 미비하여 실질적으로 중앙정부의 정책결정에 영향을 미치기는 어려워 보인다. 현재의 제도에서 참여의 기회 보장이 중앙정부의 재량사항이라는 점, 의견 제출권을 넘어서 적극적인 협의로 나아갈 수 있는 제도적 보장이 미흡하다는 점이 먼저 지적될 수 있다. 따라서 개선방안 역시 지방이 국

정참여를 강화할 수 있는 법제도를 공고히 하는 한편, 그 수준에 있어서도 단순 의견 표명을 넘어 협의, 나아가 결의권을 갖는 수준으로 확대하는 것을 검토할 필요가 있다.

III. 비교연구

1. 일본

가. 지방자치단체 연합회

1) 개요

현재 일본에는 도도부현과 시정촌의 광역지방자치단체와 기초지방자치단체의 2계층 모두를 대표하는 통일적인 전국적 연합조직은 없고 각 도도부현의 지사 및 도도부현의 의회의 의장으로 구성되는 전국지사회, 전국도도부현의회의장회, 각 시와 시장 및 시의회 의장으로 구성되는 전국시장회, 전국시의회의장회, 그리고 전국의 정·촌의 장 및 정·촌 의회의 의장으로 구성되는 전국정촌회와 전국정촌의회의장회가 조직되어 있다. 이를 소위 지방 6단체라고 칭한다.

각 단체는 지방정부의 단체장 또는 지방의회의 의장들로 구성되어 있다. 지방 6단체는 지방자치법 상 “공공조직”으로 정의될 만큼 정치적 색채를 가지고 있지 않다. 지방 6단체는 회원인 지방자치단체간의 상호연락 협조를 도모하고 지방자치의 진흥, 발전에 기여함을 목적으로 하고 있다. 주요 목표로 첫째, 지방자치의 활동 강화에 관한 대책의 수립, 둘째, 중앙정부와 지방정부 상호간의 연락조정, 셋째, 지방자치단체의 행·재정에 관한 연구조사를 실시하여 즉각적인 정보를 제공하는데 있다.

지방 6단체의 운영비는 지방정부가 분담한다. 하지만, 이 분담금은 중앙정부가 거두고 분배하는 지방교부세에 의해 전액 충당된다. 이것은 지방 6단체의 재정이 국가 예산에 의해 보장됨을 의미한다.

지방 6단체의 활동 중 가장 중요한 기능은 지방자치에 관한 그들의 요구를 실현시키기 위해 중앙정부에 대해 압력을 가하는 것이다. 이런 점에서 볼 때, 지방 6단체는 일종의 중앙정부에 대한 압력집단처럼 활동한다. 예를 들면, 1980년대 행정개혁을 주창하는 과정에서 지방 6단체는 행정개혁에 관한 특별위원회를 구성하고, 지속적으로 행정개혁위원회, 내각, 수상 및 관련부처에 압력을 가했다.

2) 전국지사회

전국지사회는 각 도도부현의 연락제휴를 긴밀히 하기 위하여 전국 47개의 도도부현의 지사로 조직되었다. 전국지사회는 1947년 지방자치단체전국연맹으로 처음 결성되었으며, 이는 1947년 헌법의 적용아래 직선에 의해 선출된 도지사들의 지역 자문조직의 연맹이었다. 그 후 1959년 10월 11일, 지방자치단체전국연맹은 전국의 도지사로 구성된 조직이라는 특성을 분명히 하기 위해 오늘날의 전국지사회로 그 명칭을 바꾸었다.

전국지사회의 목적은 지방정부행정의 원만한 운영을 추구하고, 도도부현 간의 밀접한 상호의견교환과 협력을 증진함으로써 지방정부행정의 발전을 도모하는 것이다. 주요 사업은 아래와 같다.

- 도 정부 행정문제에 관한 조정 및 연락
- 지방자치의 강화를 위해 필요한 정책의 수립 및 실행유도
- 전국지사회의 목적을 달성하는데 필요하다고 여겨지는 기타 사업

전국지사회의 사업을 운영하기 위하여 전국지사회의, 이사회, 정책심의회, 사무국으로 나누어 담당사무를 집행하고 있다.

전국지사회의는 최고의사 결정권을 가지고 있으며 이사회 또는 정책심의회 의결을 경유한 사항과 규약의 제정, 개폐, 중요한 정책의 심의사항, 예산의 결정, 결산의 인정, 법령의 부담금 등을 결정한다.

정책심의회는 조정위원회, 특별위원회의 소관에 속하는 지방행·재정에 관한 사항, 지방행·재정에 관한 긴급안건에 관해서 심의한다. 지방정부 행정 및 재정과 연계된 문제를 제기하고 연구하며 정책을 수립하고 통과시키기 위해 상시조직으로 지방정부체제 조사위원회, 농업·임업·수산업조사위원회, 건설 및 교통 조사위원회, 복지 및 교육 조사위원회 등 조사위원회를 두고 있다. 지방정부체제 조사사무국은 동경에 있으며, 총무부, 연락광고부, 조사부, 섭외부, 연구실을 설치하여 전국지사회의의 내부 사무를 담당하고 있다.

3) 전국시장회

전국시장회는 지방 6단체 중 가장 오랜 역사를 지니고 있다. 일본 전국시장회의 모체는 1898년에 결성된 시연맹 서부위원회이며, 1906년 서부위원회는 시연맹 전국위원회로 개칭되었고, 1930년에 지금의 명칭인 전국시장회로 이름을 바꾸었다. 전국시장회의 회원시는 일본 내 모든 시이다. 현재 전국의 655개의 시로 구성되어 있으며, 법적으로는 임의단체이며 지방자치법에 의하면 자치단체의 전국적 연합조직으로, 자치대신에게 신고함으로써 설치가 가능하다. 전국시장회의 목적은 모든 시 간의 효과적인 의사소통과 협력을 통하여 시 행정의 운영과 발전을 도모하고, 지방자치의 증진 및 확충을 기하려는 것이다. 즉, 전 도도부현 하의 각 시에 있어 시정의 원활한 운영과 진전을 도모하며, 지방자치의 발전을 위하여 각 위원회별로 중요한 활동을 실시하고 운영사항을 총회, 이사회, 평위원회, 분과회, 특별위원회로 구분하여 사업을 담당하고 있다. 전국시장회의 활동은 아래와 같다.

- 시행정에 관하여 중앙 및 지방정부간의 접촉 및 조정
- 시행정 및 재정에 관한 조사 및 연구
- 연구 및 교육회의의 주재
- 시행정과 연관된 자료 및 책자의 발간 및 배부
- 시 및 시공무원의 공동관심사의 증진

이러한 활동 중 가장 중요한 역할은 정책요구안을 만들어 내각 및 중앙부서에 제출하는 일이다. 정책요구를 만들 때, 전국시장회의 각 도도부현 지부들은 각 시로부터 요구사항을 수집한다. 이러한 요구들은 지부사무실을 통해 취합되고 연례회의에서 최종 결정을 내린다.

전국시장회의 집행기관으로는 각 지부대표 63명으로 구성된 집행위원회가 있다. 전국시장회는 예산과 정책을 결정하는 위원회를 가지고 있다. 이 위원회는 각 지부대표 126명으로 구성된다. 각 위원회 위원은 행정위원회, 지방재정위원회, 복지 및 교육위원회, 경제위원회 중 하나에 소속된다. 교육훈련에 있어서 전국시장회는 인사관리자와 조세징수자들에 대한 교육프로그램을 가지고 있으며 1987년 전국정촌회와 협력하여 지방정부관리를 위한 중앙교육훈련원을 설립하였다.

4) 전국정촌회

전국정촌회는 지방 6단체 중 두 번째로 오래된 조직이다. 1921년 그 전신인 정촌 전국연합이 결성되었으며 현재의 전국정촌회는 1947년에 결성되었다. 정촌간 통합에 의해 회원수가 줄어들고 있음에도 불구하고 현재 2,573개의 정촌으로 구성된다. 주요 활동은 아래와 같다.

- 도도부현지부조직 간의 조정을 위해 제기되는 요구사항 협의
- 중앙정부기관과의 공식적인 접촉
- 정촌행정 조사 및 자료 간행
- 전국정촌회의 개최
- 정촌재산손괴에 대한 상호부조보험 관장
- 정촌직원을 위한 상호부조 개인보험 및 교육훈련, 복지활동

그 중에서 중요한 목적은 중앙정부기관 및 정치조직에게 정촌의 이해와 직결된 국가 재정 및 행정문제에 관심을 가지도록 하고, 기본적 문제들과 현재의 주제들에 대하여 해결책을 제시하는 것이다. 이러한 문제들은 집행위원회와 정치조사위원회가 담당하며, 공식적인 요구사항들은 전국정촌회의 이름하에 중앙정부와 내각에 제출된다.

정촌정부는 시정부보다 더욱 어려운 상황이다. 많은 정촌들은 심각한 인구감소와 재정자원의 부족을 겪고 있다. 이러한 어려움에도 불구하고, 전국정촌회는 공공사업의 배분과 정부교부금의 분배에 강력한 영향력을 행사한다. 이것은 자민당이 농촌지역에 많은 지원을 하기 때문이다.

도도부현차원에서도 전국정촌회는 중요한 역할을 담당하고 있다. 전국정촌회의 도도부현지부는 소규모 조직을 갖고 있다. 이바라끼현 지부의 경우 정촌으로부터 요구사항을 수렴하여 도정부에 제출한다. 보다 효과적으로 영향력을 행사하기 위해, 다른 지부조직과 협력하기도 한다. 즉, 전국시장회의 도도부현지부, 시의회의장회의 도도부현지부, 정촌의회의장회의 도도부현지부 간의 정책조정에도 관심을 기울인다. 이바라끼현의 경우 도의 교부금 배분이나 인구가 별로 없는 의료기관의 통합 등을 도도부현에 제

안하기도 한다. 또한 교육훈련, 법률자문, 공동조사, 공동임용시험 등 협력을 회원정부들 사이에 한다.

5) 전국도도부현의회의장회

전국도도부현의회의장회는 일본의 도도부현의회 의장들을 그 회원으로 하여 1923년에 결성되었다. 그 목적은 도도부현의회 간의 밀접한 관계와 협력을 유지함으로써 지방정부의 건전한 발달을 증진하려는 것이다. 역사적으로 전국도도부현의회의장회는 도도부현의 지위향상을 위해 노력하였다. 1950년대에 전국도도부현의회의장회는 도도부현의회의원수를 줄이려는 지방자치법 개정안의 통과를 저지하였다. 특별히 주목할 것은 전국도도부현의회의장회가 종종 내무성에 대해 반대하기도 한다는 점이다. 전국도도부현의회의장회는 또한 다른 두 종류의 의회연합회와 밀접한 관계를 가지고 있다.

전국도도부현의회의장회는 지방자치의 발전과 주민의 복리증진을 위하여 총회, 임원회, 참여회, 사무국으로 기구가 조직되어 있다. 총회는 전회원으로 구성되며 본회의 의결기관으로서 정기총회는 매년 2회 개최되며, 1회는 동경, 또 1회는 전년도의 정기총회에서 결정된 개최지에서 개최된다. 임시총회는 도도에서 필요로 할 경우에 개최한다.

임원회는 본회의 사업에 관한 기획 및 입안에 관한 사항, 총회의 의결안건 중 중요한 사항의 추진에 관한 사항과 각 위원회가 총회에 제출한 의안의 종합조정에 관한 사항들이다. 임원회에는 지방제도위원회, 사회문교위원회, 상공노동위원회, 건설운수위원회, 농림수산위원회로 나누어 담당사항의 조사 연구 및 정책의 입안을 행하며 청탁된 의안을 심사함과 동시에 의결사항을 추진하고 있다. 참여회는 회장, 사무국장의 자문에 의하며, 사무국의 중요사항을 심의한다. 사무국은 동경에 설치하고 있으며 직원은 일상업무를 처리한다. 운영경비는 각 도도부현 의회의 분담금 및 기타 수입에 의존하고 있다.

6) 전국시의회의장회

전국시의회의장회는 1932년에 결성되었으며 회원은 전국 각 시의회의 의장으로 구성되며, 본회의 의사를 결정하며, 사업활동을 전개하기 위하여 조직기구는 크게 대별하여 의결기관과 이사기관으로 나누어 운영한다.

의결기관은 총회와 대의기관으로서 평의원회가 있다. 이사회는 회장, 부회장, 위원장, 부회장으로 구성되며 본회의 시책 운영에 관한 기획, 입안이나 의결기관의 의결요망사항의 실현 촉진, 본회의 제 규정의 제정, 개폐를 하며 매년 4회 개최한다.

위원회는 소관, 행정부문의 시책이나 과제의 검토와 정부에 대한 요망사항과 의결사항의 실현 촉진을 위해 활동한다. 상설위원회 외에 특별위원회가 있다. 사무국은 총무부, 정무 제1부, 정무 제2부, 조사광고부가 있다.

주요기능은 정무활동, 조사연구, 홍보활동, 연수사업으로 구분하여 살펴볼 수 있다. 정무활동 측면에서 살펴보면 지방 6단체는 공통의 문제에 대해 항상 협력체제를 형성하도록 하고 있다. 특히 정부예산편성시기에는 강력한 운동을 전개하고 있다. 국회에 중요한 직책을 갖고 있는 유력 국회의원과 긴밀한 관계를 갖기 위하여 연합조직은 국회대책활동을 한다. 다음 회계연도의 정부예산편성시기에는 지방세제 대책, 지방재정 대책 등 각각의 단계에 대응하고 있다. 자치단체 병원, 공용교통, 고속도로, 실업대책 등의 사항에 대해서도 관계 중앙부처와 관계를 깊이 맺고 활발한 운영을 하고 있다. 조사연구도 주요한 임무이다. 지방자치에 관한 각종정보, 자료의 수집, 자료의 제공과 지방자치제도의 방향이나 특정의 사항에 관한 조사연구를 수행한다. 또한 기관지를 발간하는 등 홍보활동을 하고, 의원을 대상으로 해외행정시찰을 하는 등 연수사업도 병행하고 있다. 재정은 각 회원들로부터 받는 회비로 운영하고 있다.

7) 전국정촌회의의장회

전국정촌회의의장회는 1949년에 결성되었으며 회원은 전국 2,573명의 정촌회의의장들이다. 전국정촌회의의장회는 중앙 및 도 차원에서 지방 6단체 중 가장 힘이 미약한 연합체이다. 도 차원에서 전국정촌회의의장회는 종종 전국정촌회와 행동을 같이한다.

나. 「국가와 지방의 협의의 장」 제도

1) 법적근거

일본의 국가와 지방의 협의의 장 제도는 2011년 4월 28일 제정되어 시행되고 있는

국가와 지방의 협의의 장에 관한 법률(이하 ‘협의의 장 법’)⁴⁾에 근거를 두고 있다. 협의의 장 법의 체계는 아래와 같다.

표 8. 일본 ‘협의의 장 법’의 체계

조	표제	조	표제
제1조	목적	제6조	자료의 제출 등 요구
제2조	구성 및 운영	제7조	국회에 대한 보고
제3조	협의의 대상	제8조	협의 결과의 존중
제4조	소집 등	제9조	경비의 부담
제5조	분과회	제10조	기타사항

2) 협의의 장의 구성

협의의 장 구성과 관련하여 협의의 장 법 제2조에 따르면 협의의 장은 내각총리대신이 소집하며, 총리대신은 언제든지 출석해서 발언할 수 있다. 국가 측 위원으로는 내각관방장관, 지역주권개혁담당대신, 총무대신, 재무대신이며 이외에 내각총리대신이 지정하는 국무위원이 참여할 수 있다.

지방 측 위원으로는 전국지사회대표, 전국도도부현의회의장회 대표, 전국시장회대표, 전국시의회의장회대표, 전국정촌회대표, 전국정촌의회의장회 대표가 참여하고, 부의장은 지방 측 위원들의 호선으로 선출한다.

4) 国と地方の協議の場に関する法律 : <http://law.e-gov.go.jp/htmldata/H23/H23HO038.html>

표 9. 일본 '협의의 장'의 구성



3) 협의의 장의 운영

동법 제3조에서는 협의의 장에서 논의된 협의 대상을 아래와 같이 정하고 있다.

- 국가와 지방자치단체의 역할분담에 관한 사항
- 지방행정, 지방재정, 지방세정, 그 밖의 지방자치에 관한 사항
- 경제 및 재정정책, 사회보장에 관한 정책, 교육에 관한 정책, 사회자본정비에 관한 정책 등에 관한 사항
- 그 밖의 국가정책에 관한 사항 중 지방자치에 영향을 미친다고 생각되는 사항

위와 같이 협의의 장에서는 기본적으로 지방행정 및 지방재정에 관한 거의 모든 사항이 협의의 대상이 될 수 있으며, 실제 개최된 협의의 장에서 논의된 주요안건은 아래와 같다.

표 10. 일본 ‘협회의 장’ 안건의 예

년도	협약내용
2011	<ul style="list-style-type: none"> • 재해폐기물의 광역처리 • 예산개산요구
2012	<ul style="list-style-type: none"> • 지역주권추진대강 • 지방공무원제도개혁 • 국민건강보험제도 • 저소득자의 보험료에 관한 재정지원의 강화 및 재정운영의 도도부현 단위화의 추진, 재조정기능의 강화
2013	<ul style="list-style-type: none"> • 통상적인 경제정책 • 2020년 올림픽 동경대회
2014	<ul style="list-style-type: none"> • 예산편성 및 지방재정대책, 지방창생 및 지방분권개혁의 추진

4) 협회의 장의 심의 결과의 효력

동법 제7조 제1항에서는 의장은 협회의 장 종료후 지체 없이 협회의 개요를 기재한 보고서를 작성하여 국회에 제출하여야 한다고 규정하고 있다. 협회의 장의 협의 결과에 대한 법적 구속력에 대하여는 규정하고 있지 않지만, 동법 제8조는 협회의 장에서의 협회가 이루어진 사항에 대해서는 의원과 제2조 제8항에 의하여 협회의 장에 참석한 자는 그 협회의 결과를 존중하지 않으면 아니된다 라고 하여 협의 결과 존중의무를 규정하고 있다.

2. 독일 : 연방참사원(Bundesrat)

가. 연방참사원의 법적근거

주정부의 연방에의 국정참여는 독일 기본법상(Grundgesetz)⁵⁾ 근거를 갖는 연방참사원 제도를 통하여 이루어질 수 있다. 독일 기본법에서는 연방참사원제도를 통한 각 주의 국정참여에 대하여 명확히 규정하고 있다.

독일 기본법 제50조

각 주는 연방의 입법과 행정, 유럽연합과 관련된 사항에 있어서 연방참사원을 통하여 협력한다.

각 주는 연방참사원에서 각 주정부의 각료를 통하여 대표되며, 이러한 방법으로 국가 전체의 의사결정과정에서 각 주의 이익이 고려될 수 있다. 연방참사원은 연방기관으로서 연방의 차원에서 주의 이익을 대변한다. 연방참사원은 주정부에 의해 구체화된 주의 이익을 연방 내부에서 수호하는 역할을 담당한다. 한편, 연방참사원은 연방기관으로서 연방의 정치적 의사 형성에 참여할 뿐이다. 따라서 연방참사원은 주의 의사형성에 참여하지도 않으며 ‘주의 주민’을 대변하지도 않는다. 연방참사원이 참여하는 의사결정은 주의 민주적 의사에 바탕을 두는 것이 아니라, 연방 차원에서 이루어지는 국가적 의사형성의 결과일 뿐이다. 이러한 국가적 의사결정에 주정부는 연방참사원을 통해 간접적으로 영향을 미칠 뿐이다(최희수·김주환, 2017: 285).

연방참사원(Bundesrat)은 연방의회(Bundestag)와 다음과 같은 점에서 차이점을 갖는다.

- 연방참사원은 연방의회와 비교하여 ‘의회회기’가 존재하지 않는 영속적인 기관임. 따라서 ‘회기불계속의 원칙(Diskontinuitätsprinzip)’이 적용되지 않음
- 연방의회는 선거를 통하여 국민으로부터 직접 수권 받은 연방의회 의원으로 구성되

5) <https://www.gesetze-im-internet.de/gg/GG.pdf>

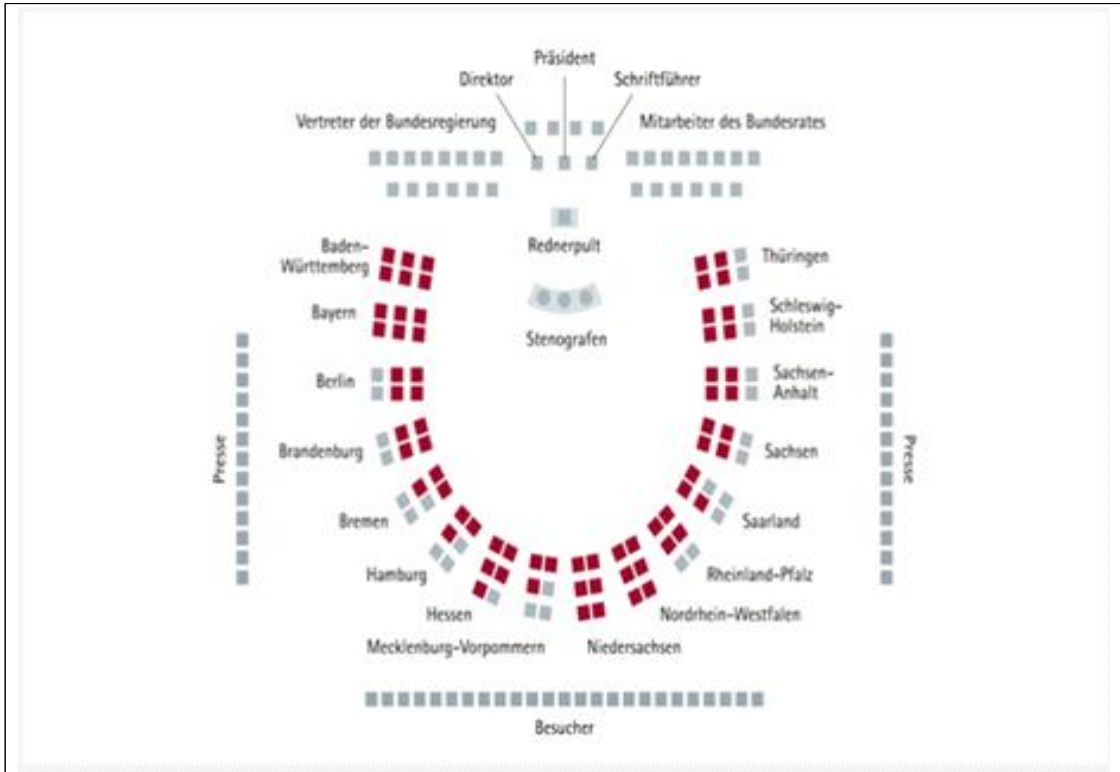
지만, 연방참사원은 주차원에서 의회민주주의 원리에 따라 의회에서 선출되는 주정부의 각료로 구성됨

- 연방의회 의원에게는 무기속위임의 법리가 적용되지만, 연방참사원의 의원에게는 소속된 주정부의 지시에 기속되고 기속위임의 법리가 적용됨
- 연방의회 의원에게 인정되는 면책특권, 불체포특권 및 증언거부권이 연방참사원 의원에게는 인정되지 않음

나. 연방참사원의 구성

연방참사원은 독일 16개 주의 정부각료 또는 파견 공무원으로 구성된다. 주는 원칙적으로 동등한 기관구성원이지만, 그 주민수에 따라 연방참사원에 파견할 수 있는 인적구성원의 수가 차등적으로 배정됨으로써 각 주가 연방참사원에서 행사할 수 있는 영향력도 차등적이다. 각 주는 기본법 제51조 제2항에 따라 최소한 3표, 인구 2백만 명 이상의 주는 4표, 16백만명 이상의 주는 5표, 7백만명 이상의 주는 6표를 행사한다. 따라서 표수가 가장 많이 배정된 4개주가 단합한다면 이들이 행사하는 표는 전체 68표 중 24표가 되는데, 나머지 소규모 주들에 의해 전체 68표의 2/3 (46표)이상의 다수 형성을 방지하는 소수저지권(Sperrminorität)을 보장하고 있다. 연방참사원 의사규칙 제27조는 인구수 산정기준을 제시하고 있는데, 국적을 불문하고 해당 주에 주소를 가진 자는 해당 주의 주민으로 본다(최희수·김주환, 2017: 287). 현재 독일 연방참사원의 구성은 아래와 같다.

표 11. 독일 연방참사원의 구성



(자료 : 독일 연방참사원 홈페이지6))

다. 연방참사원 의원

주 자체가 연방참사원의 일차적 구성원이 되지만, 각 주가 파견하는 대표자도 연방참사원의 인적 구성원, 즉 연방참사원 의원이 되며, 이들에게는 의원으로서의 고유한 권리가 부여된다. 예컨대 연방참사원 의사규칙은 연방참사원 의원에게 참여권, 발언권, 질문권 등을 인정하고 있으며(동 규칙 제18조, 제19조), 기본법 역시 연방참사원 의원에게 연방의회와 그 위원회의 모든 회의에 출석할 수 있는 권리(제43조 제2항)를 인정하고 있다. 이는 법인으로서의 주가 그 활동을 위해 불가피하게 자연인인 의원을 필요로 함을 보여준다(최희수·김주환, 2017: 289).

상기한 독일 기본법 제51조에 따르면 연방참사원의 의원은 ‘주정부의 구성원’이어야 한다. 이러한 의미에서 주정부의 구성원에는 주지사, 주정부의 장관이나, 베를린시나 함부르크시와 같은 도시주의 경우에는 시장 혹은 시정부의 장관이 여기에 속한다. 또

6) 독일 연방참사원 홈페이지 : <http://www.bundesrat.de/DE/bundesrat/br-plenum/br-plenum-node.html#doc4363558bodyText4> (최종방문일 : 2017.11.10.).

한 각 주의 주법에 따라 연방참사원 의원으로 파견될 수 있는 주정부의 구성원을 달리 정할 수 있으며, 주지사나 주정부의 장관보다 낮은 직급의 구성원 역시 연방참사원의 구성원이 될 수 있다.

연방참사원의 의원은 주정부로부터의 파견을 원칙으로 하므로 정해진 임기가 없으며, 임명과 해임은 파견 주정부의 결정에 따른다. 이와 같은 구성으로 인하여 연방참사원 의원 나아가 연방참사원이 민주적 정당성을 갖추고 있는가라는 의문이 제기될 수 있다. 그러나 주정부 역시 주민의 직접선거에 의하여 구성되는 만큼 이로부터 위임을 받아 파견되는 연방참사원의 의원 역시 적어도 간접적인 민주적 정당성을 갖추고 있다고 봄이 타당하다. 이와 같은 연방참사원의 구성 원칙에서 연방참사원 의원은 주정부의 결정에 기속된다.

라. 연방참사원의 권한

1) 입법참여권

가) 서설

독일에서는 국가와 국민의 관계에서 중요한 모든 규율사항, 특히 국제조약의 비준이나 예산안의 확정도 법률의 형식을 요구하고 있기 때문에 입법 참여권은 연방참사원의 가장 중요한 권한이다. 입법참여권은 다양한 방식으로 행사되는데, 연방참사원은 법률안을 직접 발의하거나, 정부가 발의한 법률안에 대해 입장을 표명하거나, 연방의회가 의결한 법률안을 중재위원회에 회부하거나 그 효력발생을 저지하기 위하여 이의제기권을 행사한다. 특히 필요적 동의법률의 경우에는 동의권 행사를 통해 입법을 좌우할 수 있다.

연방참사원의 입법권은 1994년 기본법 개정으로 더욱 강화되어, 법규명령에 대한 동의권 행사에서 더 나아가 연방정부의 법규명령안을 직접 발의할 수 있게 되었다(기본법 제80조 제3항). 법규명령 발의권은 그 성립을 위해 연방참사원의 동의를 필요로 하는 모든 법규명령에 대해 인정된다.

물론 이상과 같은 권한은 주의 권리로서 보장되는 것이 아니라 연방참사원의 권한일

뿐이므로, 단순히 하나의 주가 단독으로 그러한 권한을 행사하는 것은 불가능하다는 점에서 내재적 한계를 가진다.

나) 법률안발의권

연방참사원은 예산법률안과 조약비준법률안을 제외하고 일반적 법률안을 연방의회에 제출할 수 있다. 이 권한은 연방참사원 자체의 권한이므로 개별 주에게는 인정되지 않으며, 주는 자신의 법률안을 수용할 것을 연방참사원에 촉구할 수 있을 뿐이다.

연방참사원이 과반수의 찬성으로 그 법률안을 의결하면, 이 법률안은 곧바로 연방의회에 제출되는 것이 아니라 먼저 연방정부에 이송되어야 하는데, 이는 의회절차의 전 단계에서 연방과 주정부 간의 의견을 조율하기 위한 것이다. 연방정부는 법률안에 대한 입장을 표명하여야 하며, 6주 내에 (중요한 이유가 있는 때에는 9주, 긴급한 필요가 있는 때에는 3주 내에) 동 법률안을 연방의회에 송부하여야 한다. 연방정부가 이를 이행하지 않는 때에는, 연방참사원은 단독으로 그 법률안을 연방의회에 제출할 수 없고, 연방헌법재판소에 기관쟁송을 제기하는 방식으로 목적을 관철시켜야 한다.

이와 같이 연방정부가 연방참사원안을 거부할 수 있는 자유가 있음에도 불구하고 연방참사원의 법률안발의권은 중요한 의미를 가진다. 통계적으로 볼 때 전체 법률안 중 연방참사원 발의 건수는 10%에도 미치지 못하지만, 그럼에도 불구하고 연방참사원의 법률안발의는 연방참사원에서 야당이 집권하고 있는 주들이 다수를 형성할 때, 야당이 주도하는 정책이 관철될 수 있는 중요한 통로로 활용될 수 있기 때문이다.

다) 정부안에 대한 입장표명

연방참사원은 전술한 고유의 법률안발의권 외에 수적으로 압도적인 연방정부의 법률안 발의 시 조기에 참여할 수 있는 권한을 가진다. 정부안은 기본법 제76조 제2항 제1문에 따라 먼저 연방참사원에 제출되므로, 연방참사원은 이 때 정부안에 대해 자신의 입장을 표명할 수 있으며, 정부안은 연방참사원의 의견과 취합된 연후에 연방의회에 제출된다. 이러한 절차 역시 법률안이 연방의회에 제출되기 전에 연방과 주의 집행권 간에 의견을 조정할 수 있도록 하기 위한 것이다. 연방참사원의 그와 같은 사전 의견

표명절차를 이른바 ‘제1심의회’(Erster Durchgang)라고 칭하는데, 이 과정에서 연방참사원은 헌법적 관점은 물론 전문적, 재정적, 특히 정치적 관점에서 정부안에 대한 심사를 진행한다.

연방참사원은 제1심의회를 통해 법률안의 수정, 보완이나 대안을 제시할 수 있을 뿐만 아니라 법률안 전체에 대한 사전 거부를 행할 수도 있다. 물론 이 단계에서의 입장표명은 연방정부를 구속하지 않는다. 오히려 연방정부 측에서 연방참사원의 입장표명에 대해 서면으로 반대의견을 제시할 수 있다. 그런 연후에 법률안과 연방참사원의 입장표명 및 연방정부의 반대의견이 연방의회에 제출된다. 연방의회는 연방참사원이 제안한 수정안을 고려하여 해당 법률안을 법률로서 의결할 것인지 여부를 결정한다.

연방정부안의 경우와 달리 연방의회가 직접 제출한 의원안의 경우에는 위와 같은 ‘제1심의회’ 과정이 존재하지 않는다. 연방의회 의원안은 연방정부나 연방참사원에 송부할 필요 없이 바로 연방의회에 의해 의결되며, 의결된 법률안은 연방참사원에 송부된다. 연방참사원은 그 법률안에 동의할 것인지, 중재위원회에 회부할 것인지 여부를 결정한다.

라) 중재위원회 소집권

연방의회가 의결한 연방법률안에 연방참사원이 동의할 수 없는 경우, 연방참사원은 3주 내에 과반수의 의결로써 동 법률안을 중재위원회에 회부할 수 있다. 연방참사원의 중재위원회 소집사유는 몇 가지 쟁점사항에 한정된 것일 수도 있고 전반적인 정책적 방향에 관한 것일 수도 있다. 연방참사원은 중재위원회에서 연방의회를 상대로 법률안의 내용에 관한 자신의 입장을 관철시키기 위해 노력한다.

한편, 연방참사원의 동의가 필요한 법률의 경우에는 연방의회나 연방정부도 중재위원회를 소집할 수 있다. 결국 연방참사원이 연방입법에 미치는 영향력은 중재위원회에서 다루어지는 법률안이 연방참사원의 동의가 필요한 법률안인지, 단순히 이의제기만을 할 수 있는 법률안인지 여부에 따라 달라진다.

마) 동의법률의 제정에 대한 참여권

연방참사원의 입법참여권은 연방참사원의 동의를 요하는 법률, 즉 동의법률(Zustimmungsgesetz)의 경우에 가장 효과적으로 행사될 수 있다. 동의법률인지 여부는 기본법이 개별적으로 규정하고 있는데, 예컨대 헌법개정 법률(제79조 제2항), 연방감독행정의 범위 내에서 행정절차의 규율에 대한 주의 이탈권을 배제하거나 개별적 지시권을 예정하고 있는 법률(제84조 제1항 제6문), 연방위임행정의 경우에 행정기관의 설치를 규정하고 있는 법률(제85조 제1항), 주의 재정부담을 대상으로 하는 법률(제105조 제3항) 등이 동의법률에 해당한다. 그밖에 공동체의 과제를 확정하는 법률도 연방참사원의 동의를 요한다(예컨대 제91a조 제2항, 제91c조 제4항 제2문 등).

법률은 통일적인 것이므로, 법률 중 단 하나의 규정만이 동의를 필요로 하는 경우에도 그 법률은 전체로서 연방참사원의 동의를 얻어야 한다.

다만 입법자는, 자의적 분할이 아닌 한, 동의법률과 비동의법률로 나누어 제정할 수 있다는 것이 연방헌법재판소의 입장이다. 동의법률을 개정하는 경우, 개정법률도 동의법률일 수 있지만, 반드시 그런 것은 아니다. 동의법률은 연방참사원이 명시적으로 동의한 경우에만 효력을 가진다.

연방의회는 연방참사원의 거부권 행사를 거부할 수 없다. 그런 점에서 연방참사원의 거부권(Vetorecht)은 절대적이며, 법률의 일부만을 문제 삼아 동의를 거부할 수도 있기 때문에 사실상 매우 강력한 것이다. 연방의회와 연방정부는 중재위원회의 소집을 통해 합의 촉구를 시도할 수 있을 뿐이다. 이러한 시도가 실패로 돌아갈 경우 더 이상의 수단은 존재하지 않는다.

기본법 제78조는 동의법률의 경우 연방참사원의 동의가 법률의 성립요건임을 명시하고 있다.

특히 헌법개정법률의 경우에는 연방참사원의 일반 의결정족수(과반수) 보다 가중된 2/3 다수가 필요하기 때문에, 연방참사원의 거부권은 훨씬 더 강력해진다. 이러한 방식으로 연방참사원이 연방의회와 공동으로 헌법 개정에 참여하도록 하는 것은 공동체의 기본적 합의인 헌법의 보장에 기여 하도록 하기 위함이다.

바) 이의법률 제정에 대한 참여권

연방참사원의 동의를 요하지 않는 그 밖의 다른 법률, 즉 이의법률 (Einspruchsgesetze)의 경우에 연방참사원은 단순히 이의를 제기할 수 있는 권한만을 가진다. 이의는 중재절차가 종료된 이후에 제기할 수 있다. 또한 이의는 법률 전체를 대상으로 제기할 수 있을 뿐이며, 법률의 개별 규정을 대상으로 제기할 수는 없다. 연방참사원의 이의도 명시적 의결을 필요로 한다. 연방참사원이 2주 내에 법률안에 대한 이의를 제기하지 않는 경우, 그 법률안은 법률로서 성립한다 (기본법 제78조). 이의법률에 대한 연방참사원의 동의는 통상 이의의 포기로 간주된다.

연방참사원이 이의를 제기한 법률안은 연방의회의 재의결에 의해 폐기 여부가 결정된다. 연방참사원이 절대다수의 찬성으로 의결한 일반적 이의의 경우, 연방의회는 기본법 제77조 제4항 제1문에 따라 절대다수, 즉 재적의원 과반수의 찬성으로 이의를 기각할 수 있다. 연방참사원의 이의를 기각하기 위해서는 연방의회의 일반 의결정족수 (기본법 제42조 제1항)보다 가중된 의결정족수가 필요함을 알 수 있다. 반면에 연방참사원이 2/3 이상의 찬성으로 제기하는 가중이의를 연방의회가 기각하기 위해서는 이중적 의미에서 가중된 의결정족수가 필요하다. 기본법 제77조 제4항은 이런 경우, 투표자 2/3 이상의 찬성과 재적의원 과반수의 찬성을 동시에 요구하고 있다. 즉 가중상대다수와 단순 절대다수를 동시에 요구하고 있는 것이다.

연방의회가 전술한 의결정족수를 성립시키지 못하는 경우에만, 연방참사원의 이의제기는 종국적 거부권의 행사로 간주된다. 따라서 연방참사원의 거부권은 잠정적 거부권일 뿐이다.

사) 입법긴급사태에서의 참여권

기본법 제68조에 따른 연방수상의 신임요청이 연방의회에 의해 부결 되고 연방의회가 해산되지도 않음으로써 불안정한 소수정부가 지속되는 경우에는 그로 인해 연방의회의 입법이 거부되거나 지연되는 상황이 초래될 수 있다. 이 경우 연방대통령은 연방정부의 제청으로 연방참사원의 동의를 얻어 입법긴급사태를 선언할 수 있다(기본법 제81조 제1항). 입법긴급 사태의 기간은 6개월(동조 제3항)이며, 이 기간 동안 연방정

부는 연방참사원의 동의만으로 법률을 제정할 수 있다.

이와 같이 연방의회의 배타적 입법권(기본법 제77조 제1항)에 대한 예외를 인정하고 있는 것은 바이마르 공화국에서의 경험에 비추어 의회다수의 파괴적 횡포에도 불구하고 입법기능을 유지하기 위한 것이다. 결과적으로 입법긴급사태가 선포된 예외적 경우에 연방참사원은 연방정부의 법률안에 대한 동의권 행사를 통해 법률을 성립시킬 수 있는 권한을 가진다.

아) 법규명령 제정에 대한 참여권

연방참사원은 기본법 제80조 제2항, 제3항에 따라 일정한 경우 집행 기관의 법규명령(Rechtsverordnung) 제정에 참여할 수 있는 권한을 가진다.

법규명령은 연방정부, 연방장관 및 주정부가 제정하는 일반·추상적 규정으로 대외적 효력을 가지는 규범인데, 연방참사원은 그 중 연방정부와 연방장관이 제정하는 법규명령에 참여할 수 있다. 연방참사원의 참여권은 형식적으로 보면 연방행정에 대한 참여권이지만, 법규명령은 법률과 마찬가지로 국가와 국민의 관계를 실체법적으로 규율하고 또한 그 기능도 법률에 유사하므로 통상 ‘연방입법에 대한 참여권’으로 이해되고 있다.

먼저, 연방참사원은 일정 범위의 법규명령에 대한 동의권을 가진다. 기본법 제80조 제2항에 따라 연방참사원의 동의를 얻어야 하는 법규명령에는 다음과 같은 4가지 유형이 있다.

- ① 우편 및 통신시설 이용의 원칙과 요금, 연방철도시설 사용료 부과 원칙, 철도 건설과 운용에 대해 규율하는 법규명령

연방참사원의 동의를 요하는 법률에 근거하여 제정되는 법규명령. 동의법률이 하위 규범인 법규명령에 대한 수권을 포함하는 경우, 법규명령은 모법인 동의법률과 법적 운명을 같이하므로 연방참사원의 동의를 필요로 한다.

- ② 주가 연방의 위임에 따라 또는 고유사무로서 집행하는 연방법률에 근거하여 제정되는 법규명령

주가 연방법을 집행하는 경우에는 주의 이익도 관련되기 마련이므로 당해 연방법에 근거한 법규명령의 제정에 연방참사원의 동의를 얻도록 하는 것은 당연한 것이다. 아

래에서 보는 바와 같이 연방정부가 일반 행정규칙을 제정하는 경우에도 같은 논리에서 연방참사원의 동의를 필요하다.

③ 그 밖의 다른 연방법률에서 입법자가 법규명령의 제정에 연방참사원의 동의를 얻도록 한 경우의 그 법규명령

이상과 같은 경우에 연방참사원은 동의권 행사를 통해 법규명령의 내용에 영향을 미칠 수 있다.

더 나아가 연방참사원은 자신의 동의를 필요로 하는 위 법규명령의 경우에 법규명령안을 직접 발의할 수도 있다(제80조 제3항). 즉, 연방참사원에게는 법률안발의권 외에 법규명령안발의권도 인정되고 있는 것이다. 이러한 법규명령안발의권은 연방참사원의 동의를 필요로 하는 법규명령에 한정된 것이라는 점에서 한계가 있지만, 연방정부가 법규명령을 제정할 때까지 기다리지 않고 직접 발의권을 조기에 행사함으로써 법규명령의 내용 형성에 영향을 미칠 수 있다는 점에서 중요한 의미를 가진다.

2) 행정참여권

연방참사원은 일정한 경우 연방정부의 행정에 참여할 수 있는 권한을 가진다. 일반적 행정규칙 등 행정규칙의 제정 참여권, 외교행위나 방위사태에 관한 권한 등이 그것이다. 이 경우 주에 의한 연방법의 집행 영역과 연방고유행정 영역에서의 참여권은 구별되어야 한다. 한편, 연방참사원은 연방기관이므로 주가 주법을 집행하는 경우에는 참여권이 인정되지 않는다.

가) 주의 연방법 집행에서의 권한

연방정부는 연방법률을 전체 연방영역에 통일적으로 시행하는 데 필요한 일반적 행정규칙을 제정할 수 있다. 일반적 행정규칙은 행정기관의 설치 및 행정적 절차라는 2가지 측면에서 주의 행정규칙 제정권에 저촉될 수 있기 때문에, 연방참사원의 동의를 필요로 한다.

연방정부는 감독행정의 영역에서 연방참사원의 동의를 얻어 개별적 지시를 할 수 있

는 권한을 법률에 의해 부여받을 수 있다. 이와 같이 연방정부의 개별적 지시를 연방참사원의 동의에 의존하도록 하는 것은 연방참사원이 주의 '대변자'로서 기능한다는 점을 보여주는 것이다.

연방정부는 주행정의 적법성을 감독하기 위해 원칙적으로 연방정부의 수입자를 주최고기관에 파견할 수 있는데, 필요한 경우에는 주의 하급 기관에 연방정부의 수입자를 파견할 수도 있다. 다만 후자의 경우에는 주최고기관의 동의를 얻어서 파견하거나 주최고기관이 동의를 거부할 경우에는 연방참사원의 동의를 얻어야 한다.

연방참사원은 연방정부 또는 주의 신청으로 주가 연방법률을 집행함에 있어 법을 위반하였는지 여부에 대해 결정할 권한을 가진다. 연방참사원의 결정에 대해서는 연방헌법재판소에 제소할 수 있다.

나) 연방고유행정에 대한 권한

연방에 입법권이 있는 분야에서 새로운 과제의 수행을 위해 연방이 연방에 고유한 중 하급기관을 설치하고자 하는 경우에는 연방참사원의 동의가 필요하다.

다) 외교영역에서의 권한

기본법 제59조 제2항에 따르면, 연방의 정치적 관계를 규율하거나 연방의 입법사항에 관한 국제조약은 연방법률의 형식으로 연방입법기관의 동의나 협력을 필요로 한다. 이 경우 연방참사원이 구체적으로 어떤 권한을 행사할 수 있는지는 일반규칙에 따라 결정된다. 즉 국제조약의 대상이 된 사항이 그에 대한 법률적 규율을 행함에 있어 연방참사원의 동의를 얻어야 하는 경우라면 마찬가지로 그 국제조약에 대한 동의법률의 경우에도 연방참사원의 동의가 필요하다. 이 점에서 대내적 사안이나 대외적 사안에서 연방참사원이 행사하는 권한은 상호 유사성을 띠고 있다. 이러한 논리에 따라, 연방의 정치적 관계를 규율하는 국제조약의 경우에는 연방참사원이 동의권이 아니라 단순히 의제기권만을 가지는 것으로 해석되고 있다.

국내법적 효력을 갖기 위해 법률을 요하지 않는 행정협정(Verwaltungsabkommen)의 경우에도 연방행정에 관한 조항들이 준용된다 (기본법 제59조 제2항 제2문).

따라서 행정협정이 법규명령을 통해 국내법으로 전환되어야 하는 경우, 전술한 바와 같이 법규명령에 대한 연방참사원의 동의권에 관한 규정(기본법 제80조 제2항)이 준용된다. 더 나아가 주가 국제조약을 집행함에 있어 연방의 행정규칙 제정이 필요한 경우에도 행정규칙 제정에 대한 연방참사원의 동의권이 인정될 수 있다(기본법 제84조 제2항, 제85조 제2항).

이상에서 살펴본 바와 같이 국내 문제이든 국제 문제이든 연방참사원이 갖는 참여권은 구조적으로 유사하지만, 실제로는 후자의 경우에 연방참사원의 권한 행사 가능성은 더 많은 제약을 받게 된다. 국내 입법의 경우에는 연방의회와 대립하는 데 그치지만, 국제조약의 경우에는 조약체결권을 가진 연방정부와도 대립해야 하기 때문이다. 그런 까닭에 연방참사원은 종종 내용 수정 없이 조약을 승인하거나 국제법적 의무를 봉쇄한 데 대한 정치적 책임을 부담하라는 압력에 시달리게 된다.

라) 방위사태 및 긴급사태에서의 권한

방위사태는 연방이 무력 공격을 받거나 공격의 직접적 위협이 있을 때 선포되는 것으로서, 연방의회가 연방정부의 신청에 기해 연방참사원의 동의를 얻어 확정한다(기본법 제115a조 제1항). 연방법률이나 법규명령의 경우와 마찬가지로, 연방참사원은 동의를 거부함으로써 방위사태 선포를 저지할 수 있다. 연방참사원의 동의에는 기본법 제52조 제3항의 의결정족수가 적용된다. 방위사태가 확정될 경우, 연방은 주의 전속적 입법사항에 대해서도 경합적 입법권을 갖게 되는데, 이러한 법률은 연방참사원의 동의를 얻어야 한다. 주의 전속적 입법권이 사라지고 주의 이익을 대변하는 연방참사원의 입법참여권으로 대체되는 것이다.

한편 방위사태에서는 주의 권한뿐만 아니라 연방참사원 자신의 권한도 수정되거나 제한될 수 있다. 즉 긴급한 연방정부의 법률안이 먼저 연방의회에 제출되는 것이 아니라 연방참사원에도 동시에 제출되고, 또한 법률안 심의도 연방의회와 연방참사원 합동의 공동위원회에서 바로 이루어지는 등 긴급상황에 따른 절차의 변경이 수반된다.

연방참사원은 다양한 국가위기상황에서 감시자 및 통제자로서의 역할을 수행한다. 연방정부는 자연재해나 주의 경계를 넘어서는 대규모 재난 상황이 발생할 경우 주의 경찰력을 동원할 수 있으며, 더 나아가 연방국경 수비대나 군대를 동원할 수도 있다. 이 경우 연방참사원은 언제든지 그러한 조치의 해제를 요구할 수 있다 (제35조 제3

항). 연방정부는 주의 존립이나 자유민주적 기본질서에 닥친 임박한 위협을 방지하기 위해 해당 주 또는 다른 주의 경찰력에 대한 지휘권을 직접 행사할 수 있는데, 이 경우 에도 연방참사원은 연방정부의 지휘권설정 명령의 취소를 요구할 수 있다.

또한 위협이 1개 주 이상의 지역에 미치는 경우 연방정부는 이를 효과적으로 극복하기 위해 주정부에 지시를 내릴 수 있는데, 이때에도 마찬가지로(제91조 제2항). 한편 이상의 경우들에 위협을 극복하기 위해 군대가 투입될 수도 있는데, 이 경우에도 연방참사원은 군대 투입 중지를 요구할 수 있다(제87a조 제4항).

마) 회계심사권

연방참사원은 연방을 상대로 회계심사와 재정통제에 관한 권한을 행사한다. 연방재무장관은 연방의회와 연방참사원에 결산보고서를 제출해야 하며 (기본법 제114조 제1항), 연방회계검사원(Bundesrechnungshof)은 매년 연방정부, 연방의회 및 연방참사원에 결산심사를 보고하여야한다(동조 제2항). 이 경우 연방참사원은 연방의회와는 독립적으로 연방정부의 책임 해제 여부를 결정한다.

3. 스위스

가. 칸톤(Kanton)의 국정참여

1) 의회전 의견청취절차

칸톤은 정당과 관련 이익집단 및 개인 등과 함께 연방입법과정의 의회전 의견청취절차에 참여한다. 이를테면 칸톤은 외교사무일지라도(헌법 제54조) 자신의 권한이나 본질적 이익과 관련된 경우에는 연방의 외교정책결정과정에서 참여해 입장을 표명할 권리를 가지며, 연방은 외교정책을 칸톤에게 적시에 그리고 충분히 통지하고 칸톤의 의견을 들어야 한다(동법 제55조). 의회전 의견청취절차는 오랜 세월 관습법으로 존재하던 행정절차로서 1947년 연방헌법 개정 때 경제조항 신설과 함께 헌법제도로 도입되었다. 연방내각은 1970년 관련 지침을 마련해 시행했다가, 1991년 이를 다시 확대·정비하여 ‘의견청취절차에 관한 명령’을 제정하고 지금까지 이를 시행해오고 있다. 의회전 의견청취의 대상에는 연방법안과 국제조약을 비롯해 국민발안, 국가계획, 전문가위원회(Expertenkommission)의 의견서 및 보고서 등 중요한 공무의 수행과 관련된 사안이 포함된다. 의견청취기간은 원칙적으로 3개월이지만, 긴급한 경우에는 기간이 단축될 수도 있다. 칸톤은 개별적으로 의견청취절차에 참여하기도 하지만 때로는 다른 칸톤들과 연대하여 연방정책에 영향력을 행사한다. 특히 칸톤장관회의는 연방정책에 칸톤들의 관점과 주장을 연방정부에 투입하는 압력단체의 역할을 수행하는 등 적극적인 자세를 취하고 있다

2) 연방의회 입법과정의 의안제출권

칸톤은 연방내각이나 의원을 경유하지 않고 연방의회에 의안을 직접 제출할 권리를 갖는다(헌법 동법 제160조). 칸톤의 의안제출권은 연방의 정책형성에 대한 매우 강력하고 직접적인 참여 수단이다. 여기서 의안이란 연방헌법의 개정뿐만 아니라 법률과 결의 등을 포함하는 연방의회의 모든 활동영역을 포함한다. 의안제출권 행사를 위한 칸톤 내부의 절차는 칸톤법에 따른다.

3) 국민투표요구권 및 표결권

칸톤은 국민투표를 통해서 요구권을 행사한다. 8개의 칸톤들은 공동으로 연방법률, 연방헌법 또는 연방법률이 규정하는 연방결의, 국제법적 조약, 즉 폐기불능의 무기한(無期限)의 조약과 국제기구의 가입을 규정하는 조약 및 다자간 법적 통일을 포함하는 조약 등을 국민투표에 부치도록 요구할 권리를 갖는다(헌법 제141조). 더불어 칸톤은 국민과 함께 국민투표에서 표결권을 행사한다. 칸톤은 국민과 함께 연방헌법의 개정, 집단안전보장기구 또는 국제기구 가입, 그리고 긴급한 것으로 선언된 연방법률 중 헌법적 근거가 없고 유효기간이 1년이 넘는 연방법률에 대한 국민투표의 표결에 참여한다(동법 제140조). 칸톤이 국민과 함께 국민투표의 표결에 참여한 안건은 투표자의 과반수와 칸톤의 과반수가 동시에 찬성한 경우에 채택된다(동법 제142조). 이 경우에 칸톤주민의 투표결과를 그 칸톤의 투표로 간주한다(동조).

나. 지역대표형 연방상원제도(Ständerat : Conseil des Etat)

스위스 지역 대표형 연방상원은 스위스 연방헌법(Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft) 제150조에 그 근거를 두고 있다.

스위스 헌법 제150조

연방상원은 46명의 주의 대표로 구성된다.

연방상원(Ständerat:Conseil des Etat)은 칸톤의 가장 강력한 입법이나 정책의 참여 통로이다. 연방상원은 20개의 일반 칸톤에서 2명씩, 6개의 반(半)칸톤은 1명씩 선출된 총 46명의 칸톤대표들로 구성된다(동법 150조). 그러나 여기서 중요한 것은 상원의원을 칸톤대표라고 규정한 것은 법적 의미가 아니라 정치적 의미로서 칸톤대표라는 의미로 이해된다. 그러므로 상원의원은 정치적으로 칸톤대표지만 법적으로 칸톤의 지시에 구속되지 않고 자율적으로 행동한다(동법 제161조)는 것이 중요하다. 상원의원의 선거는 칸톤의 법령에 따른다(동법 제153조). 따라서 상원의원 선거방식이 칸톤마다 조금씩 다른데, 과거에는 상원의원이 칸톤의회에서 간선되는 경우도 있었지만, 오늘날에는 모두 직선된다. 24개 칸톤은 주민투표로, 2개 칸톤은 칸톤주민총회

(Landsgemeinde)에서 상원의원을 선출한다. 그리고 대다수 칸톤들이 다수대표제를 채택한다. 다만, 칸톤은 비례대표제를, 그라우뷘데 칸톤은 3분의 1 유효득표제를, 베른 칸톤과 글라루스 칸톤 및 샤프하우젠 칸톤은 4분의 1 유효득표제를 채택하고 있다. 상원의원의 임기는 하원의원의 임기와 동일하게 4년이다(동법145조). 상원의원의 임기는 1999년 연방헌법이 전면개정되기 전까지는 칸톤법에 따라 글라루스 칸톤에서는 3년, 그 밖의 모든 칸톤들에서는 4년이었다. 이런 현실을 감안하여 1999년 전면 개정된 연방헌법은 상원의원의 임기를 4년으로 통일하였다. 연방상원은 연방하원과 동등한 권한을 행사한다(동법 148조). 상원과 하원은 제각기 법안을 심의한다. 법안심의 순서는 상·하원의장의 합의에 따른다. 단, 칸톤헌법과 관련된 법안은 상원에서 먼저 심의되며, 법안이 법률로 확정되기 위해서는 상원과 하원에서 모두 다수의 지지를 얻어야 한다. 만일 법안이 하나의 원에서 다수의 지지를 얻지 못하는 경우, 양원은 의견차를 좁히려고 서로가 노력한다.

4. 미국

가. 미국의 정부간 관계의 개요

미국의 경우 정부간 관계는 시(City)-군(County)간 협의체를 중심으로 단위 지방 정부간 협의체를 통한 상호협력을 추진한다(우윤석, 2009). 자발적 협의체를 구성하여 공공서비스 계약, 특별구, 편의시설 공유, 비공식적 협상 등 지역 문제를 해결하고 있는 부분이 특징적이라 할 수 있다. 미국의 정부간 관계의 특징은 다층적 거버넌스 형태를 취하고 있으며 그 특징을 요약하면 다음과 같다.

첫째, 미국에서 지방정부들은 국가정치에 있어서 지위를 강화하거나 혹은 회원정부들에게 부가적인 프로그램이나 서비스를 제공하는 등의 일련의 수정과정을 겪고 있다.

둘째, 지방자치단체 모든 연합 조직들은 특정한 회원자격 및 의무를 규정하고 있는 “회원조직(membership organizations)”이다. 지방정부 연합조직들은 상이한 계층과 형태의 정부공무원들을 대변하고 있다.

셋째, 지방정부 연합조직들은, 공화당과 민주당 등 양쪽의 정당들의 회원들을 받아들이는 정치적 집단이다. 어떤 조직들은 정당의 비공식 간부회를 도와주기도 하거나 연합회 내에 정당의 모임을 조장하기도 하기 때문에, 비정당적 (non-partisan)이기 보다는 당파적 경향을 지닌다.

넷째, 대부분의 주정부 및 지방정부 연합조직들은 3계층의 정부 모두에게 집단적인 영향력을 행사하며, 특히 연방정부의 입법부와 행정부에 영향력을 행사하기 위해, 직간접적으로 로비활동을 전개한다. 이러한 단체들을 공공이익집단(Public Interest Groups, PIGs)이라 부른다(김태한, 2009).

아래에서는 미국의 주요 지방정부 연합회를 소개한다.⁷⁾

나. 미국의 주요 연합회

1) 주지사연합회

주지사연합회(National Governors Association, NGA)는 1908년 루즈벨트 대통령이 주창한 자연자원 입법의 제정을 위해 국회에 압력을 가할 목적으로 34개주

7) 미국의 주요 연합회에 관한 아래의 서술은 김태한(2009), 40면 이하 요약.

의 지사를 백악관에 초대한 것으로 시작되었다. 그 후 독자적인 회합이 이어진 것이 주지사연합회의 효시가 되었다.

NGA의 주된 목표는 주입법과 행정집행에 있어 개선을 촉진하기 위하여 주 상호간의 기술적인 문제해결에 있어 그들 스스로 협력을 증진하기 위한 모임으로 주지사들 간 업무의 노하우를 서로 공개하고 공통 현안에 대하여 연방-주의 협력을 용이하게 하기 위하여 정보와 연구를 위한 정보교환소로서 기능한다. 특히 이러한 기능은 연합회 산하에 구성된 위원회를 통하여 이루어지게 되는데 현재 i) 집행관리와 국고관리, ii) 인적자원, iii) 지방 자치법, 규칙, 공공안전규칙, iv) 천연자원과 환경보호, v) 도시와 지역발전, vi) 운송, 상업, 과학기술 위원회가 조직되어 활동한다. NGA는 주의 발전에 관한 소식지로서 「주정부뉴스-분석」, 주의 혁신적인 프로젝트 정보 공유를 위한 「혁신 이전」이라는 소식지를 발간한다. 또한 연구(조사)업무를 담당하며, 10,000개 항목 이상의 저서목록 데이터베이스인 통합주정보체제(ISIS)를 운영한다. 입법과 관련하여 위원회 또는 주입법부의 동향을 담은 입법연구서를 정기적으로 발행한다.

NGA 초기에는 (1) 몇몇 주의 주민들에게 일반적으로 중요하다고 여겨지는 문제의 경험과 의견을 상호교환하는 수단을 제고하고, (2) 주간 협력을 강화하여 법률의 통일성을 추구하고, (3) 주 행정에 있어 효율성을 보다 강화하고, (4) 주-지방, 그리고 주-연방관계성의 용이성과 증진성을 확보하는 것이 주된 기능이였다. 이후 NGA는 세원을 보다 많이 연방에서 주로 배분시키는 일과 연방과 주의 공동 사업으로 되어 있었던 사업을 주가 되찾는 것에 관심을 갖기 시작하였다. NGA는 고용정책, 공항건설의 연방보조, 공적부조, 주간 고속도로 계획 등에 적극적으로 로비를 실시한 경험이 있다. 또한 각주에서 임명된 입법위원들은 주 입법 제정자들과 행정관료들의 정보공유를 위하여 친밀한 관계를 지속시키고 있다. 또한 주 사무소 소재지인 워싱턴 D.C에서 각종 합법적 로비활동을 통하여 연방 정부 및 의회에 영향력을 행사한다.

2) 미국시장회의

연방제를 취하는 미국의 지방정부는 주의 창조물이기 때문에 연방, 지방정부간 관계는 기본적으로 주를 매개로 하여 성립하므로 연방과 지방관계는 상당히 비공식적인 관계이다. 그러나 루즈벨트가 대통령의 집권시기에 미국시장회(The United State

Conference of Mayors, USCM)와 긴밀한 관계를 맺으면서 직접적인 교류가 이루어지기 시작하였다.

USCM은 98개의 위원회를 두고 있으며, 각 위원회에는 각 주에서 2~3인의 회원을 할당한다. 그 위원회 활동은 정책개정이나 정책검토를 위하여 여러 차례의 회합을 하며, 상근 로비스트와 각 분야 전문가 자격을 갖는 비상근 자문위원 및 160여명의 직원을 고용하여 도시문제의 해결을 위한 압력을 연방정부에 가하고 있다. USCM은 연방공공사업의 계획, 집행에 매우 깊은 관계를 맺고 중앙 지방정부 간의 정보연락의 매개조직으로서의 역할을 하고 있으며, 도시(city)의 이익을 위해 의회의 입법결정에 로비를 한다.

3) 전국시연맹

전국시연맹은 미국의 도시지역 지도자들을 대상으로 하는 시정부연합중 가장 큰 조직이다. 이 연맹은 1924년 도시들의 주지역 연맹으로부터 출발하였다. 최근 전국시연맹은 규모에 상관없이 14,000개 정도의 시, 읍, 면(cities, towns, villages)을 포괄하는 49개 연맹으로 구성되어 있다. 전국시연맹은 또한 주지역 도시연맹 회원들인 17,000개 이상의 도시지역에도 서비스를 공급하고 있다. 전국 시연맹은 한 두 사람의 최고관리자가 아니라 전체 도시 지도력의 활발한 참여를 유도하고 있다. 사무국장은 65명의 참모진과 800만 달러 이상의 연간 예산을 운용한다.

전국시연맹은 회원들에게 영향을 미치는 연방 입법, 행정, 사법 과정에 있어서 회원들을 위한 주창자 역할을 하며, 도시와 도시주민들의 현재와 미래의 필요를 충족시키기 위한 국가 도시정책을 개발하고 실현하며, 교육훈련과 기술직 지원을 제공하고, 도시지역 지방정부의 질을 증대시키고자 도시공무원들에게 정보제공하며, 도시지역에 중요한 문제들을 조사하고 분석한다.

전국시연맹(NLC)은 전산화된 양식을 통해 인구 10,000명 이상의 모든 도시들과 인구 10,000만명 이하의 회원도시들의 도시 및 도시공무원들에 대한 기본적인 정보를 보유하고 있다. 아울러 시의적절한 입법정보를 제공하고자 「지방교류(Local Exchange)」라는 지방공무원망을 운용하고 있다. 회원들은 도시지역에 영향을 미치는 연방기관 및 입법부의 주요 정책문제를 다루는 Nation's Cities Weekly를 받아본다. 전국시연맹 연차총회에서는 “국가도시정책(National Municipal Policy)”의

변경과 채택에 대한 투표를 하며, 연간 전국시연 맹의 정책형성 노력을 지도하는 운영 위원회에 참여할 수 있으며, 의회-도시 회의에서는 주로 법률문제와 연방예산에 관하여 논의한다.

전국시연맹은 연방정부와의 법적인 문제들에도 관여한다. 예를 들어, 1993년 7 월 전국시연맹은 상당한 사법적 승리를 거두었는데, 그것은 연방항소법원이 하급심의 결정을 번복하였는 바, 공정근로기준법(Fair Labor Standards Act)에 관한 재판에서 오마하시와 전국시연맹의 견해를 지지하기도 하였다.

4) 전국카운티협회

전국카운티협회는 세계대공황 기간인 1929년 무렵에 창설되었다. 창설의 동기는 공공업무 및 공공복지프로그램과 관련된 정책적 사업의 수행에 있었다.

전국카운티연합은 50개의 주조직으로 구성되어 있으며, 전국 3,100여개 카운티 중 2/3 이상이 회원으로 되어 있다.

전국카운티협회의 본질적인 목적은 주정부로부터 독립한 완전한 지방자치의 실현에 있으며, 이에는 사법기능, 입법기능 및 행정기능의 분리와 독립 그리고 집행 직위의 분리와 더불어 자치정부 유형에 대한 카운티정부의 재조직화에 있다. 전국카운티연합의 활동은 주로 위원회 활동을 통해 수행된다. 위원회는 도시, 지방, 도시근교를 포함한 고속도로, 공해, 수질오염방지, 공원, 레크리에이션서비스, 직업알선, 재개발지역, 공동사회발전, 주택들의 연방지원 사업에 협력의 중심이 되고 있다.

전국카운티연합은 워싱턴에 본거지를 두고 연방정부 및 연방의회를 상대로 적극적인 로비활동을 지속한다. 카운티의 지속적인 힘의 원천은 서비스 전달 또는 문제해결보다는 정당활동을 위한 기본적인 조직체제 유지에서 유래되고 있다. 카운티는 지방, 주, 국가 차원에서의 정부조직을 구성하는 대부분의 사례를 가지고 있다. 카운티 정치가들은 후보자추천, 재정, 의회의 임원선출 등 중요한 역할을 담당하고 있다. 대개 주지사들은 상원의원과 비공식적인 채널을 통한 정치활동을 하지만 카운티에서는 하원의원을 통한 정치활동을 벌이고 있다.

다. 미국의 중앙-지방 협력체계구축 및 운영

1) 정부간 관계 관장조직

연방제 체제하에서 미국의 연방정부와 주정부는 독립적 지위를 누리고 있으나, 정부 업무 범위의 확대와 국가적 사업 추진을 위해 정부간 협력이 강조된다(이민호, 2013: 44). 미국 연방정부조직에서 정부간 관계를 다루는 조직으로는 대통령산하에 있는 정부간 관계실(Office of Intergovernmental Affairs)과 통상부(Department of Commerce) 산하의 입법 및 정부간 사무담당차관(Office of Congressional and Intergovernmental Affairs), 주택 및 도시개발부(Department of Housing and Urban)산하의 연방의회 및 정부간 관계사무부서(Office of Congressional/Intergovernmental Relations) 등이 있다. 대통령 직속기구로서는 대통령실(Executive Office of the President) 산하기구인 백악관 사무국(The White House) 속에 정부간 관계 사무실(Office of Intergovernmental Affairs)을 설치하여 정부간 관련 업무를 담당하게 하고 있다. 정부간 관계실은 주(州,) 소수부족(tribal), 카운티 등이 국가정책의 형성 및 구현에 있어 중요한 의미를 가지고 있다는 인식하에 주(州,) 소수부족(tribal), 카운티 등의 정부가 연방정부의 정책형성에 참여할 수 있는 창구의 역할을 하는데 목표를 두고 있다. 정부간 관계실은 농무부(Department of Agriculture), 상무부(Department of Commerce), 교육부(Department of Education), 에너지부(Department of Energy), 보건후생부(Department of Health and Human Services), 국토안전부(Department of Homeland Security), 주택도시개발부(Department of Housing and Urban Development), 내무부(Department of the Interior) 등 주요 연방정부 부처와 협력하여 업무를 수행하고 있다. 통상부(Department of Commerce) 산하의 입법 및 정부간 사무담당차관(Office of Congressional and Intergovernmental Affairs)은 통상부장관실(Office of the Secretary) 산하에 소속되어 통상부 소관업무와 관련하여 입법부를 대상으로 한 업무와 함께 주정부 및 지방정부를 대상으로 하는 업무를 담당하고 있다. 또한 주정부 및 지방정부 등이 통상부에서 추진하는 정책과 관련하여 접촉하고자 할 때 창구의 역할을 담당하고 있다. 주택 및 도시개발부(Department of Housing and Urban)에서도 부처조직에 연방의회 및 정부간 관계사무부(Office of Congressional/ Intergovernmental Relations)를 두고 관련업무를 담당하게 하고 있다. 다만, 주택 및 도시개발 부의 부서소개에 따르면 정부간 관계사무부는

주택 및 도시개발부의 업무와 관련하여 부처의 의견을 보다 효과적이고 정확하게 전달하기 위해 정부간 관계 활동을 조정하는데 초점을 두고 있는 것을 알 수 있다. 즉, 부처업무 관련 입법 문제에 있어 부처의 의견을 형성하고, 기타 타 정부 및 사무소와의 협력을 도모하는 상대적으로 소극적인 역할에 머물러 있음을 알 수 있다(서성아, 2011: 78-79).

2) 정부간 관계 자문위원회

미국 정부간 관계 자문위원회(Advisory Commission on Intergovernmental Relations, ACIR)는 초당파적 독립위원회로서 미국 내 중앙정부와 주정부, 주정부와 지방정부 및 지방정부 상호간에 일어나는 사안들을 조정함으로써 연방시스템을 향상시키기 위한 연구와 건의를 전담하도록 하였다. 본 위원회는 미국 연방주의를 강화하고, 연방·주·지방정부가 협력적·능률적·효과적으로 함께 일하는 역량을 증진시키는 것을 목적이라 밝히고 있다.

정부간관계자문위원회(ACIR)의 구성은 총 26명의 위원으로 이루어졌는데 민간인 3명, 상원·하원·행정부에서 각 3명씩 총 9명, 주정부와 지방정부에서 총14명의 대표를 선정하였다. 정부간 관계 자문위원회는 1996년 예산 삭감 등을 원인으로 폐지되었지만, 정부간 관계에 관련하여 다양한 사업을 진행하였으며, 최근 미국행정학회를 중심으로 그 필요성에 대한 재인식 필요성이 제기되고 있다(서성아, 2011: 81).

5. 소결 : 검토 및 시사점

제3장에서 각 주요국의 지방정부 국정참여 제도에 관하여 살펴보았다. 전반적으로 위의 국가에서는 우리나라보다는 지방정부의 국정참여 방안이 보다 강하게 제도화되어 있는 것을 확인할 수 있었다. 각 나라의 제도적 기반과 법현실이 다르다는 점에서 제도의 경로의존성을 무시한 채 외국 제도를 무비판적인 수용할 수는 없을 것이다. 그러나 해당 제도의 장단점을 분석하고 우리 실정에서 수용 가능한 제도를 선별하여 제도정립의 단초 내지는 기초로 삼는 것은 가능할 것이다. 이에 아래에서는 각 국의 제도에서 우리나라에서 지방정부의 국정참여와 관련하여 타산지석으로 삼을 수 있는 몇 가지 시사점을 언급한다.

일본의 경우 우리나라보다 지방자치의 역사가 유구한 만큼 지방정부 협의체의 역사도 오래되었다. 지방정부의 협의체의 구성에서도 행정단위의 차이로 인하여 우리나라보다 보다 세분화 되어 조직되어 있다. 본 연구의 주제인 지방정부의 국정참여와 관련하여 일본의 '협의의 장'제도는 제도정립에 있어서 시사하는 바가 크다. 특히 주목할 만한 점은 협의기구를 법률을 통하여 제도적으로 보장하고 있다는 점이다. 일본의 '협의의 장'제도는 오랜 지방자치 역사에 비추어 비교적 최근에 성립되었다. 그 이전 오랜 시간 동안 우리나라와 유사한 상황이 전개되었으리라 예상할 수 있다. 「국가와 지방의 협의의 장에 관한 법률」의 제정을 통하여 일본은 지방과 중앙의 협의기구를 제도적으로 보장함으로써 정례적인 소통을 가능하게 하였다. 또한 협의의 장에 각 지방정부 협의체의 대표가 참석할 수 있게 함으로써 지방정부 협의체의 운영에도 새로운 전환기점을 마련하였다고 평가할 수 있다. 협의의 장의 협의 대상 역시 구체적으로 법에 정하고 있으며, 협의 대상 역시 우리나라 지방자치법 제165조의 사항보다 폭넓게 정하고 있다.

독일의 제도로는 연방참사원 제도를 살펴보았다. 독일은 연방국가이며 의원내각제를 취하고 있는 국가로 우리나라와는 정치토대에서 많은 점을 달리하고 있다. 그러나 현재 개헌논의에서 지역대표 상원 설치를 통한 양원제 도입 논의가 활발히 진행되고 있다는 점에서 면밀히 분석할 필요성이 있다. 독일의 참사원이 양원제에서 상원의 역할을 수행하고 있지만, 그 본질은 지역 대표성을 갖는 입법기구이다. 즉, 참사원 의원은 모두 지방정부로부터 파견되는 각료나 공무원이라는 점이 특색을 갖는다. 이러한 이유로 기속위임원칙이 적용되어 지방정부의 의견에 구속될 수밖에 없으므로, 보다 지방의

이익에 충실한 의원활동을 보장할 수 있다.

독일 연방참사원은 지방과 관련된 사항에 대하여는 막강한 권한을 갖는다. 지방과 관련된 사항에 관한 입법의 경우 참사원의 동의를 전제하고 있다. 또한 입법활동에서 정부는 입법안을 먼저 참사원에 제출하여 의견을 받고 이를 연방의회에 제출하게 된다. 나아가 연방의회에서 의결된 비동의 법률안에 대하여도 의견을 제시할 수 있으며, 법률안에 동의하지 않는 경우 중재위원회의 소집을 요구할 수 있는 등 입법활동에 있어서 광범위한 권한을 갖는다. 무엇보다도 연방참사원의 권한의 범위를 구체적으로 법률에 규정함으로써 권한과 관련된 논쟁으로 의사일정의 지연을 미연에 방지하고 있으며, 합의되지 않는 사항에 대비하여 중재위원회를 두고 있어 의견 대립을 제도권 내에서 해결하고자하는 방안을 두고 있다.

스위스는 역사적으로 직접민주주의의 오랜 전통을 가지고 있으며, 주에 해당하는 칸톤(Kanton)은 지방정부로서 광범위한 자치권을 갖는다. 스위스의 지역대표형 상원은 독일의 경우보다 더욱더 광범위하고 강력한 국정참여 기능을 수행한다. 스위스의 상원은 독일과 달리 각 칸톤에서 직접 선거로 선출된다. 각 의원들은 지역을 대표하지만 국정활동에 있어서 칸톤에 구속되지 않는다. 즉 무기속위임 원칙이 적용된다. 나아가 상원의원은 스위스 하원과 동등한 지위를 지니며, 모든 법률안에 대하여 동의권을 보유했다.

본 연구에서 특히 집중하는 점은 참여의 방법과 권한의 범위이다. 참여의 방법은 제도의 설치라는 형식적인 면이고, 권한의 범위는 내용적인 면일 것이다. 앞서 살펴본 연구를 바탕으로 그 형식과 주요권한을 바탕으로 각 국의 지방정부의 참여 수준을 단계적으로 분류하면 아래 표와 같다. 이때 특히 협의의 장 제도를 운영하는 일본과 지역대표형 상원제도를 운영하는 독일의 제도가 우리나라에 시사하는 바가 크다 할 것이다.

표 12. 조사대상국의 지방정부 국정참여의 수준 및 권한의 범위



IV. 전문가 자문

1. 조사의 개요

가. 조사의 목적

본 연구에서는 문헌적 연구방법으로 인한 정적연구의 한계를 극복하고 실제로 지방분권 및 지방정부 국정참여 강화를 위하여 활동하는 전문가의 의견 수렴을 통하여 실질적으로 의미 있는 제도정립을 위하여 전문가 서면 인터뷰를 진행하였다.

전문가 인터뷰를 통하여 지방정부 국정참여와 관련된 논의의 본질을 정확히 파악하고, 실질적인 개선방안 도출을 위한 전문가 의견 수렴을 목적으로 하였다.

나. 전문가 구성

지방정부의 국정참여 강화를 위한 제도설계 과정에서 보다 현장에 근접한 의견을 듣기 위하여 실질적 활동이 두드러지는 전문가를 섭외하였고, 그 대상은 아래와 같다.

표 13. 전문가 자문 대상

성명	소속 및 직책
이창용	(현) 전국지방분권 국민행동 실행위원장
김성호	(전) 전국시도지사협의회 정책실장
박재울	(전) 참여정부 비서관/지방분권 전국연대 공동의장
노창식	국회의원 김영진 의원실 보좌관
노민호	전국지방분권협의회 공동실행위원장

다. 조사의 실시 및 내용

전문가 인터뷰는 연구진 및 대상 전문가의 일정상 서면인터뷰로 실시하였다. 연구진에서 주된 논의사항을 도출하고, 이에 대한 의견을 묻는 방법으로 실시하였다.

인터뷰의 주요 내용은 아래와 같다.

- 현 상황의 진단
 - 현재 지방정부의 국정참여 정도
 - 현재 지방정부의 국정참여의 한계와 문제점
 - 제도상의 구체적 한계
- 현재 논의 상황
 - 기존에 지방정부 국정참여 강화를 위하여 발의된 개정법률안의 한계와 문제점
 - 최근 들어 이루어지고 있는 개헌 논의 및 제2국무회의 설치에 관한 정부의 입장을 비롯하여 지방정부 국정참여 강화를 위해 논의되고 있는 상황에 대한 의견
- 개선방안에 관한 논의
 - 지방정부 국정참여 강화 방안에 대한 각 단체의 입장과 방향성
 - 단기적 개선안으로 일본의 협회의 장 제도의 도입과 실현 가능성에 대한 의견
 - 개헌을 통한 제2국무회의 설치 및 그 내용과 실현 가능성에 대한 의견
 - 개헌을 통한 양원제 도입과 실현 가능성에 대한 의견
- 기타
 - 개선방안에 도출에 있어 유의할 점

2. 조사의 결과

가. 현 상황의 진단

지방정부의 국정참여에 관한 현재 수준에 대한 인식은 전문가들 간 어느 정도 일치하는 것으로 나타났다. 현재 상황에서는 지방정부의 국정참여라고 할 수 있는 제도적 보장이 존재하지 않으며, 실질적으로도 지방정부의 국정참여 정도가 미비한 수준에 머물러 있다는 의견이 주류를 이루었다.

표 14. 전문가 의견 1 : 문제인식에 대한 의견

성명	의견
김성호	<ul style="list-style-type: none"> 시도와 시군구의 정책건의가 정부와 국회의 입법과정에서 제대로 반영되고 있지 않음
박재율	<ul style="list-style-type: none"> '참여' 라고 하기보다는 종속적, 수직적, 위계적 끌려가거나 뒤따라가는 양상 실제 지방자치의 본래 취지인 아래로부터, 옆으로부터의 혁신과 지역경쟁력을 바탕으로 한 국가경쟁력 강화의 선순환 구조가 제대로 작동하고 있지 않는 총체적인 시스템 문제
노민호	<ul style="list-style-type: none"> 사실상 건의 수준이나 지역 민원 해결성 건의가 많아 제도적인 변화를 이루기 어려움 중앙정부의 권위적 자세가 근본문제임 중앙은 중앙대로, 지방은 지방대로 서로를 대하는 시스템이 없으므로 문제가 해결되지 않고 지속적으로 악순환 되는 것이 현실 협약이 아닌 건의와 수용 수준을 어떻게 넘을 것인가가 관건

나. 현재의 논의상황에 대한 의견

먼저 지방정부의 국정참여 강화를 위하여 제도적 개선이 이루어져야 한다는 점에 의견이 일치하였다. 현재의 논의상황에 대하여는 아직 구체적인 논의자체가 이루어지고 있지 않다는 의견이 제시되었다. 현재 논의되고 있는 제2국무회의에 대하여는 시도지사협의회를 중심으로 운영이 논의된다는 점에서 의문을 제시하는 의견이 피력되었다. 현재 논의되고 있는 중앙·지방간 협의의 장 제도에 대하여는 현실적 대안으로 고려할 필요가 있다는 의견이 있었으며, 제2국무회의 설치에 대하여는 서로 다른 입장이 제시되었다. 또한 지역형 상원제도에 대하여는 현재 개헌논의 상황과 장기적인 안목에서 적절한 제도라는 의견이 주류를 이루었다.

표 15. 전문가 의견 2 : 논의 중인 개선방안에 대한 의견

성명	의견
이창용	<ul style="list-style-type: none"> • 제2국무회의 도입은 지방분권 개헌에 충실한 의제가 아님 • 제2국무회의 논의에 집착하여 이것을 헌법에 명시하자는 쪽으로 갈 것이 아니라 <u>지역대표형 상원 도입에 비중을 실어야 한다.</u>
김성호	<ul style="list-style-type: none"> • <u>중앙-지방협력회의법이 무난한 편임</u>
박재울	<ul style="list-style-type: none"> • ‘참여’ 라고 하기보다는 종속적, 수직적, 위계적 끌려가거나 뒤따라가는 양상 • 제2국무회의는 시도지사 내지 지방정부의 대표는 대통령과 마찬가지로 선출직 공무원이므로 국무위원이 아닌데 국무회의 구성원이 된다는 것은 <u>법리적 검토가 필요한 사항</u> • <u>지역을 대표하는 상원이 국회에서 국가의 정책이나 법률을 제정하는데 참여하는 것은 검증된 제도로서 제안하는데 설득력을 높일 수 있음</u>
노민호	<ul style="list-style-type: none"> • <u>중앙-지방협력회의법이 현재로서는 가장 현실적인 대안임</u> • 제2국무회의는 시도지사에게는 근거없는 희망을, 기초단체장에게는 소외감으로 다가옴. • <u>지역대표형 상원제도를 적극적으로 도입하는 것이 더 좋은 방안임</u>

다. 개선방안에 관한 의견

개선방안에 대한 구체적 의견을 수렴하기 위하여 본 연구의 진행 중에 아래와 같이 3개의 안을 제시하였다.

- 중앙·지방간 협의체 구성(단기안)
- 개헌을 통한 제2국무회의 설치(단기안)
- 개헌을 통한 지역형 상원의 설치(장기안)

위의 제도들에 대하여는 가장 현실적인 제도로는 중앙·지방간 협의체 구성안이 제시되었다. 제2국무회의 설치에 대하여는 회의적인 시각도 제기되었다. 상원과 관련해서는 지방정부의 국정참여에 있어 적절한 제도로, 특히 독일의 연방참사원제도를 참고하여 그 도입 필요성을 논의할 필요가 있다는 견해가 제시되었다.

표 16. 전문가 의견 3 : 개선방안에 대한 의견

성명	의견
이창용	<ul style="list-style-type: none"> • 제2국무회의의 도입은 지방분권 개헌에 충실한 의제가 아님 • 지방분권 개헌의 중심의제중 하나는 지역대표형 상원을 도입하는 것임 • 독일처럼 간선제적 상원 구성을 생각해볼 수 있음
김성호	<ul style="list-style-type: none"> • 지방4단체는 지역대표형 상원제 도입지지, 정부차원에서는 중앙-지방협력회의법지지 • 중앙지방협력회의법은 중앙지방협력회의법은 상당부분 검증된 안이므로 실현가능함 • 지역대표형 양원제는 개헌특위 정부형태분과와 지방분권분과에서 도입필요성에 공감하고 개헌안에 반영한 사항임. 실현가능성 높음
박재율	<ul style="list-style-type: none"> • 일본의 협의의 장 제도와 최근 논의되고 있는 제 2국무회의는 그 맥락을 같이 하고 있는 것으로 제 2 국무회의를 명실상부 헌법상의 기구로 국정운영과 관련한 지역정책을 결정할 수 있는 위상과 역할이 보장된다면 일본의 협의의 장 제도는 부수적인 운영방향, 구체적인 실무운영체계로 작동할 수 있음 • 지역대표형 상원의 도입을 통한 양원제 운영은 정치권에 대한 국민신뢰도의 한계, 그리고 실질적인 운영효율성 등을 고려할 때 ‘독일식 상

	원' 모델을 준용하는 것이 타당함
노민호	<ul style="list-style-type: none"> • 현실적 가능성으로는 일본의 사례가 가장 높음 • 시도지사협의회만 제2국무회의 찬성. 제2국무회의는 현재로서는 신기루일 가능성이 큰데도 국무위원이 된다는 막연한 기대감이 작용 • 개헌을 통한 양원제 도입은 내용적으로는 정당하나 국민적 반대가 강할 것임. 실현 가능성은 낮지만 꼭 필요한 제도임.

V . 개선방안

1. 현재의 논의 상황

가. 중앙·지방협력회의 설치에 관한 논의

1) 이철우 의원 대표발의안

이철우 의원이 대표발의한 ‘중앙·지방 협력회의 설치에 관한 법률안’은 제19대 국회의 2012년 10월 31일 발의되었으며, 회기 만료로 임기만료 폐기되었다. 제안이유에서 국민의 다양한 요구를 충족시키기 위해서는 중앙정부와 지방자치단체의 협력이 필수적이며, 이를 위한 중앙정부와 지방자치단체의 관계는 수직적·종속적 상하관계가 아니라 수평적·협력적 관계여야 하므로, 지방자치단체와 관련된 중요한 정책의 결정 과정에 중앙정부와 지방자치단체가 상호 협력할 수 있도록 법적 근거를 마련하려는 것이 목표임을 밝히고 있다.

주요 내용은 지방자치법 제165조의2를 신설하여 대통령 직속기관으로 중앙·지방협력회의를 설치(안 제1조)하는 것으로, 협력회의를 대통령, 국무총리, 기획재정부장관, 행정안전부장관 및 전국 시·도지사를 구성원으로 하고, 대통령을 의장으로, 전국시도지사협의회장을 부의장으로 구성한다(안 제3조). 심의사항으로는 중앙행정기관과 지방자치단체간 역할 분담에 관한 사항, 중앙행정기관의 사무 및 특별지방행정기관의 지방이관에 관한 사항, 지방세제 및 지방재정에 관한 사항 등 지방자치단체에 중대한 영향을 미치는 사항으로 정하고 있다(안 제4조). 의장과 부의장이 협력회의의 안건을 제안할 수 있고, 심의사항과 결과를 국무회의에 통보할 것을 정하고 있으며(안 제5조), 협력회의의 원활한 의안심의를 위하여 실무협의회를 설치할 것을 정하고 있다(안 제7조)

2) 김민기 의원 대표발의안

김민기 의원이 대표발의한 ‘중앙·지방 협력회의 설치 및 운영에 관한 법률안’은 2015년 5월 12월에 국회에 제출되었고, 19대 국회 임기만료로 폐기 되었다. 동 법

률은 제안이유에서 지방정부가 중앙정부의 국정참여를 할 수 있는 제도적 기반이 미약하다는 점을 지적하고, 지방자치단체와 관련된 국가의 중요한 정책의 결정 과정에 중앙정부와 지방자치단체가 상호 협력할 수 있는 법적 근거를 마련하고자 하는 것이 목적이라는 점을 밝히고 있다.

안 제1조에서는 지방자치에 영향을 미치는 국가정책의 기획과 실시에 관한 사항의 중앙-지방 상호협의를 제도화하기 위해 대통령 소속으로 중앙·지방 협력회의를 구성하는 방안을 규정하고, 안 제3조는 협력회의의 구성원을 대통령, 국무총리, 기획재정부 장관, 행정자치부장관과 지방자치법 제165조 제1항에 규정된 지방협의체의 대표 각 4명으로 하고 대통령을 의장으로 하며, 지방협의체 장을 부의장으로 한다는 점을 규정하고 있다. 협력회의의 개최 횟수를 연 1회로 정하고, 의장과 지방협의체가 필요하다고 인정하는 경우 임시 회의를 소집할 수 있으며, 심의사항 및 심의결과를 국무회의에 통보할 것을 정하고 있다(안 제4조). 심의사항으로 중앙행정기관과 지방자치단체간 역할 분담에 관한 사항, 지방행정·지방재정 및 지방세제에 관한 사항, 국가정책 중 지방자치제도에 중대한 영향을 미치는 사항으로 열거하고 있다. 나아가 협력회의에서 필요한 경우 행정기관의 장, 관계 지방자치단체장 및 지방의회 의장, 이해관계자 및 학식과 경험이 있는 자 등으로부터 의견을 들을 수 있다는 점과(안 제6조) 협력회의의 원활한 의안심의를 위하여 실무협의회를 설치할 것을 규정하고 있다(안 제7조).

3) **곽대훈 의원 대표발의안**

곽대훈 의원이 발의한 ‘지방자치법 일부개정법률안’은 2016년 7월 20일 발의되어 현재 소관위원회에 계류 중이다. 우리나라도 지방자치법 제165조 제4항 및 제5항에 지방자치단체와 중앙정부의 협의 제도에 따라 지방자치단체장 등의 협의체가 행정자치부장관을 통하여 의견을 제출하는 제도 및 행정자치부에서 주관하는 전국시·도행정부시장·부지사회의 등이 있지만, 중앙정부의 정책을 일방적으로 전달하는 비정기적 회의에서 중앙정부와 지방자치단체 간의 협의체나 지방분권 활성화 역할을 기대할 수 없는 상황임을 인식하고, 지방분권에 대한 논의를 활성화하기 위해서는 중앙정부와 지방자치단체의 적극적인 참여와 협력이 필수적이므로 지방분권협력회의를 설치해 지방자치의 기틀을 조속히 마련하고 지방자치를 온전하게 정착시키는 것을 목적하고 있다.

먼저 동 개정법률안은 지방분권 정책을 효과적이고 효율적으로 추진하기 위하여 국무총리 소속으로 지방분권협력회의를 설치할 것을 제안하고 있다(안 165조의2 신설). 지방분권협력회의는 국무총리, 기획재정부장관, 교육부장관, 행정자치부장관 및 광역·기초 지방자치단체의 장과 광역·기초 지방의회의장으로 각각 구성된 전국적 협의체의 대표자를 구성원으로 하는 것으로 정하고 있다(안 제165조의4 제1항 제1호부터 제5호까지 신설). 지방분권협력회의의 의장은 국무총리와 제165조의4 제1항 제5호에 해당하는 지방자치단체의 대표자 중 1명을 공동 의장으로 하되, 지방자치단체를 대표하는 의장은 각 지방자치단체의 대표자들이 호선하는 것으로 한다(안 165조의4 제2항 신설). 지방분권협력회의의 심의사항으로 중앙행정기관과 지방자치단체간 역할 분담에 관한 사항, 중앙행정기관의 사무 및 특별지방행정기관의 지방이관에 관한 사항, 지방세제 및 지방재정에 관한 사항, 지방교육에 관한 사항 등을 정하고 있으며(안 165조의5 신설), 지방분권협력회의의 안건은 의장이 제안할 수 있고, 지방분권협력회의의 심의 사항 및 심의 결과는 국무회의 및 국회에 통보하여야 하며, 필요한 경우 관계 행정기관의 장, 관계 지방자치단체장 및 지방의회의장, 이해관계자 및 학식과 경험이 있는 사람 등으로부터 의견을 들을 수 있다고 규정하고 있다(안 165조의6 신설). 또한 지방분권협력회의의 원활한 의안심의를 위하여 실무협의회를 설치하는 방안을 제시하고 있다(안 165조의7 신설).

4) 김두관 의원 대표발의안

김두관 의원이 대표발의한 ‘중앙정부와 지방자치단체 간 협력회의의 설치 및 운영에 관한 법률안’은 2016년 8월 16일 국회에 제출되어 현재 소관위원회에 계류중이다. 제안이유에서 중앙정부가 지방자치에 영향을 미치거나 지방재정에 압박을 가하는 국가정책을 결정하고 실시하려는 경우, 지방자치단체와 협의해야 할 제도적 장치가 없어 일방적으로 강행하다 갈등을 부른 여러 사례를 볼 때, 중앙정부와 지방정부 간 협의와 협력을 통해 문제를 해결하는 상호 논의의 장이 매우 필요하고, 이를 위해 중앙정부와 지방자치단체의 관계가 종래의 수직적·종속적 상하관계가 아닌 수평적·협력적 관계로 재설정되어야 하는 것은 물론이고, 중앙정부와 지방자치단체가 상호 협의와 협력을 통하여 정책을 결정해 나가는 협력회의의 제도화가 필수적이라는 점을 밝히고 있다. 이

와 같은 배경에서 동 법률안은 중앙정부가 지방자치에 영향을 미치는 국가의 중요한 정책 결정 과정에서 중앙정부와 지방자치단체 간에 상호 협력할 수 있는 법적 근거 마련을 목적으로 하고 있다.

안 제1조에서 동 법률안의 목적을 중앙정부와 지방자치단체 간 협력회의의 구성과 운영, 그밖에 필요한 사항을 정함으로써, 중앙정부와 지방자치단체 간에 상호 협의를 통하여 지방자치에 영향을 미치는 정책의 효과적이고 효율적인 추진하는 것이라 밝히고 있다. 협력회의는 대통령, 국무총리, 기획재정부장관, 행정자치부장관, 대통령이 지정하는 국무위원 1명 및 지방자치법 제165조 제1항 제1호부터 제4호까지에 따른 전국적 협의체(이하 “지방협의체”라 한다)의 대표자 1명을 포함하여 각 지방협의체별 4명으로 구성하고, 대통령을 의장으로, 지방협의체의 대표자 중 1명을 부의장으로 하고 있다(안 제3조). 협력회의 심의사항으로 중앙행정기관과 지방자치단체간 역할 분담에 관한 사항, 지방행정·지방재정 및 지방세제에 관한 사항, 지역경제정책·사회복지정책·교육정책·사회간접자본에 관한 정비 등에 관한 사항, 그 밖에 국가정책 중 지방자치 제도에 중대한 영향을 미치는 사항 등을 정하고 있다(안 제4조). 협력회의는 연 2회 이상 개최하고 의장과 지방협의체가 필요하다고 인정할 경우 임시회의를 소집하며, 협력회의의 심의 사항 및 심의 결과는 국무회의에 통보하고, 협의한 사항에 대한 보고서를 작성하여 국회에 제출해야 한다고 규정하고 있다(안 제5조 및 제6조).

5) 김영진 의원 대표발의안

김영진 의원이 대표발의한 ‘지방자치법 일부개정법률안’은 2017년 6월 30일 발의되어 현재 국회 소관위원회에 계류 중이다. 동 법률안은 중앙·지방협의회를 지방자치법에 제165조의2를 신설하여 설치하는 방안을 제시하고 있다. 동 개정법률안에의 제안 이유에서 현재 중앙정부와 지방자치단체 간의 협의 제도는 시·도지사 등의 협의체가 있어 지방자치에 직접적인 영향을 미치는 법령 등에 대하여 행정자치부장관에게 의견을 제출하고 있고, 행정자치부 주관의 전국 시·도 행정부시장·부지사 회의 등도 있으나, 실제로는 이를 통해 중앙정부와 지방정부간의 소통이 원활히 이루어지고 있다고 보기는 힘든 상황임을 지적하고, 대통령, 국무총리, 시·도지사 등으로 구성된 중앙·지방협의회를 설치하여 회의를 정례적으로 개최하도록 함으로써 중앙과 지방의 협조체제

를 구축하여 지방분권을 원활히 추진하려는 것임을 밝히고 있다.

먼저 지방자치법 제8장 제4절의 표제를 ‘지방자치단체의 장 등의 협의체’에서 ‘지방자치 관련 협의’로 변경하고, 대통령·국무총리·시도지사 및 시장·군수·자치구의 구청장의 전국적 협의체의 장 등을 구성원으로 하는 대통령 직속의 중앙·지방협의회 설치를 제안하고 있다(동 개정법률안 제165조의2 제1항). 협의회의 장은 대통령이 되고 회의를 소집하고 이를 주재한다(동조 제3항). 필요한 경우 중앙행정기관의 장을 회의에 출석하도록 요구할 수 있으며(동조 제4항), 회의는 분기별 1회 정례적으로 개최하는 것으로 정하고 있다(동조 제5항). 그밖에 필요한 사항은 대통령령에 위임하고 있다(동조 제6조).

6) 검토

소위 중앙·지방 협력회의의 설치를 통하여 지방정부의 국정참여를 강화하는 방안은 현재 가장 활발하게 논의되고 있는 방안이며, 앞서 소개한 바와 같이 협력회의 제정법률안 내지는 지방자치법 개정법률안이 국회에 제출되는 등 가장 제도화에 근접하고 성숙한 논의로 평가할 수 있다.

중앙·지방협력회의의 설치를 위한 방안은 크게 기존 지방자치법의 개정방안과 특별법 제정방안으로 나눌 수 있다. 지방자치법의 개정법률안은 새로운 조문을 신설하고 이에 협력회의의 규정을 포함시키는 한편 자세한 규율사항을 대통령령에 위임하고 있다. 특별법 제정법률안은 협력회의에 특유한 개별 법률을 제정하고 자세한 규율내용을 법률에 담고 있다.

생각건대 중앙·지방 협력회의의 법제도적 위상과 보다 확고한 제도적 입지를 다지기 위해서는 하위법령에 구성 및 운영에 관한 사항을 위임하는 것 보다는 법률 수준에서 위의 사항을 규율하는 것이 바람직하다고 보여진다.

협의회 구성과 관련해서는 공통적으로 대통령, 국무총리, 행정안전부장관 및 기획재정부장관이 포함되어 있지만, 지방의 대표와 관련하여서는 각 법률안별로 구성인원을 다소 상이하게 규정되어 있다. 예컨대 시·도지사를 필수 참여인원으로 규정하고 있는

안이 있고, 협의체 대표를 참여시키는 안이 있다. 협력회의는 중앙과 지방간의 상호소통과 협력을 목적으로 하는 만큼 가능한 다양한 지방정부 주체들이 포함되는 것이 타당하다고 생각한다. 따라서 지방의 대표를 시·도지사만을 포함시키는 것보다는 지방 4대 협의체의 대표를 참여시키는 것이 타당해 보인다. 나아가 심의안건과 깊은 관계를 맺는 주무부처 장관을 대통령 지명으로 참석할 수 있게 하여 보다 현안에 집중된 논의를 진행할 필요가 있다.

협력회의의 개최 횟수는 정례회의와 임시회의로 제안되고 있다. 보다 긴밀한 협조를 위해서는 정기적인 정례회의를 규정하는 한편, 의장인 대통령 또는 부의장인 지방의 대표가 회의가 필요하다고 인정되는 경우 회의 소집을 할 수 있는 권한을 부여하는 방안이 적절해 보인다.

심의안건 역시 법률에 명확히 하여 협력회의 운영에 불필요한 논쟁을 미연에 방지할 필요가 있다. 중앙과 지방의 국정 협의의 장인만큼 지방의 현안과 관련된 정책에 대하여는 원칙적으로 협의회의를 통하여 상호소통이 이루어져야 할 것이다. 이와 관련해서 앞서 제시한 법률안 중 김두관 의원이 제시한 안이 가장 상세한 규정을 담고 있어 시사하는 바가 크다. 제시된 심의사항은 아래와 같다.

- 중앙행정기관과 지방자치단체 간의 역할 분담에 관한 사항
- 중앙행정기관의 사무의 지방 이양에 관한 사항
- 국고보조사업의 재정분담 비율조정 등 지방행정, 지방재정, 지방세제 및 기타 지방 자치에 관한 사항
- 지방자치단체에 의무를 새로 부과하거나 재정부담을 추가로 발생시키는 법령 및 정책의 시행에 관한 사항
- 지역경제정책, 사회복지 정책, 교육정책, 사회간접자본에 관한 정비 등에 관한 사항
- 그밖에 국가정책에 관한 사항 중 지방자치 제도에 영향을 미치는 사항

이상 상기한 법률안 중 자세한 내용을 담고 있는 특별법 제정안을 비교하면 아래 표

와 같다.

표 17. 중앙·지방 협의회 설치 관련 법률안

구분	이철우 의원안	김민기 의원안	김두관 의원안
법률안	중앙지방협력회의설치에 관한 법률안	중앙지방협력회의설치 및 운영에 관한 법률안	중앙정부와 지방자치단체 간 협력회의의 설치 및 운영에 관한 법률안
명칭	중앙·지방협력회의 (대통령직속)	중앙·지방협력회의 (대통령직속)	중앙정부와 지방자치단체 간 협력회의
구성원	대통령, 국무총리, 기획재정부장관, 행정안전부장관, 전구 시도지사	대통령, 국무총리, 기획재정부장관, 행정자치부장관, 4지방협의체의 회원	대통령, 국무총리, 기획재정부장관, 행정자치부장관, 대통령이 지정하는 국무위원 1명, 지방협의체 대표자 1명을 포함하여 각 지방협의체별 4명
의장, 부의장	의장:대통령 부의장:전국시도지사협의회 회장	의장:대통령 부의장:지방협의체의 장	의장:대통령, 부의장:각 지방협의체의 대표자 중 호선
개최수	매 짝수 월/임시회의	연1회/임시회의	연2회 이상/임시회의
협의 내용	중앙지방 역할분담, 중앙행정기관의 사무 및 특별지방행정기관의 지방이관 사항, 지방세제·지방재정 중 지방자치에 중대한 영향을 미치는 사항	중앙지방 역할분담, 지방행정·지방재정·지방세제 관련 사항, 국가정책 중 지방 자치에 영향을 미치는 사항	중앙행정기관과 지방자치단체 간의 역할 분담에 관한 사항, 중앙행정기관의 사무의 지방이양에 관한 사항, 국고보조사업의 재정분담 비율조정 등 지방행정, 지방재정, 지방세제 및 기타 지방자치에 관한 사항, 지방자치단체에 의무를 새로 부과하거나 재정부담을 추가로 발생시키는 법령 및 정책의 시행에 관한 사항, 지역경제정책, 사회복지 정책, 교육정책,

			사회간접자본에 관한 정비 등에 관한 사항, 그 밖에 국가정책에 관한 사항 중 지방자치제도에 영향을 미치는 사항
통보	심의사항 및 결과는 국무회의에 통보	심의사항 및 결과는 국무회의에 통보	심의사항 및 결과는 국무회의에 통보. 국회 보고

나. 개헌특위에서의 양원제 도입에 관한 논의

현재 국회헌법개정특별위원회가 진행하고 있는 개헌논의에서 양원제 개헌이 헌법개정 주요 의제로 채택되어 논의되고 있다. 현행 헌법 제40조는 “국회는 국민의 보통·평등·직접·비밀선거에 의하여 선출된 국회의원으로 구성한다”라고 규정하고 있어 단원제 정체를 채택하고 있다. 그러나 연혁상으로는 제2공화국 때까지 양원제를 채택하여 운영한 경험이 있다.

개헌특위에서의 양원제 도입의 필요성에 관하여 양원제가 국가의사를 보다 신중하게 결정할 수 있고, 지역을 대표하는 상원을 통하여 각 지방의 의사가 입법과정에서 공식적으로 반영되어 지역균형 발전을 유도할 수 있으며, 통일 시 양원제 도입이 필수불가결할 것으로 전망되므로 통일 이전에 제도운영 경험을 축적할 필요가 있음을 지적하고 있다. 특히 양원제 도입 필요성과 관련하여 지방과 수도권 간의 격차 해소, 지방분권 강화, 입법의 신중성 제고, 의회 내의 상호 견제와 균형 등을 위하여 양원제를 도입하여야 한다는 논거가 제시되고 있다.

이에 반하여 단원제는 신속하고 능률적인 의안심의가 가능하고 의회의 책임소재가 분명한 반면, 양원제의 경우 양원 간 의사불일치로 인한 의안처리의 지연 등 신속한 의사결정 저해, 양원 갈등 시 행정부에 대한 효과적 견제 약화 및 책임소재 불분명, 양원 운영에 따른 비용증대 등의 문제를 고려하여 양원제 도입을 유보하는 것이 바람직하다는 견해도 제시되고 있다.

또한 양원제 도입과 관련해서는 ① 상원의 성격을 지방분권 촉진 및 지역균형발전을

위하여 지역대표형 상원으로 할 것인지, 입법기능의 신중성·전문성을 위한 직능대표형 상원으로 할 것인지에 대한 논의와 ② 상원의 선출방법도 자치단체에서 선출하도록 하는 간선제로 할 것인지, 주민이 직접 선출하는 직선제로 할 것인지에 대한 논의가 있었으며, ③ 양원제 시행시기에 대해서는 갈등·혼란을 방지하기 위해 동일 이후에 시행 하자는 의견 등이 개진되어 활발한 논의가 진행되고 있는 중이다.

2. 제언

가. 정책결정과정의 참여(단기안)

1) 개헌을 통한 제2국무회의 제도의 도입

현재 개헌논의에서 정부는 제2국무회의 설치에 관한 정부의 입장을 발표하였고, 이를 긍정적으로 검토하고 있는 것으로 알려졌다. 제2국무회의 설치에 관한 정부의 입장은 여러 차례 소개되었음에도 제2국무회의의 구체적 내용에 대하여는 알려져 있지 않다. 분명한 것은 제2국무회의에는 현행 헌법에 따른 국무위원 외에 지방을 대표하는 국무위원이 참석해 지방의 이익을 대변하는 한편 중앙정부와 소통하고 협의를 할 수 있다는 점이다.

현행 헌법 제88조는 국무회의의 구성에 대하여 규정하고 있으며, 제89조는 국무회의의 심의 사항에 대하여 정하고 있다. 이에 준하는 제2국무회의는 그 위상으로 보았을 때 헌법기구로 구성되어야 할 것이므로, 개헌을 전제하게 된다. 이 경우 법률에 의해 중앙·지방협력회의와 비교하여 보다 높은 위상의 중앙·지방 협력기구가 창설될 수 있다. 또한 헌법의 경성성으로 인하여 항구적인 제도로 뿌리 내릴 수 있을 것이며, 헌법에서 중앙과 지방의 긴밀한 협조를 요구한다는 상징성을 가질 수도 있을 것이다. 구체적인 내용에 대하여는 아직 제시된 것이 없지만 현재의 상황에서는 국무회의 규정과 유사하게 그 존재를 근거하고 심의사항을 규정하는 한편, 구체적인 운영은 법률에 위임하는 방법이 합리적으로 보인다. 이를 위해 아래와 같은 헌법 조항을 신설하는 방안을 제시한다.

표 18. 제2국무회의 설치를 위한 개선안

헌법	개정안
<신설>	제00조(제2국무회의) ①제2국무회의는 정부에 속하는 중요한 정책 중 지방자치와 관련된 정책을 심의한다. ②국무회의는 대통령·국무총리 및 기획재정부장관, 행정안전부장관, 대통령이 지명

	<p>하는 중앙행정기관의 장과 지방자치법 제 165조 제1항의 협의체 및 동법 제2항의 연합체의 대표로 구성한다.</p> <p>③대통령은 제2국무회의의 의장이 되고, 부의장은 지방협의체 등의 대표자 중 호선한다.</p> <p>④제2국무회의의 운영과 관련한 자세한 사항은 법률로 정한다.</p>
<신설>	<p>제00조(제2국무회의의 심의사항) 다음 사항은 제2국무회의의 심의를 거쳐야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 중앙행정기관과 지방자치단체 간의 역할 분담에 관한 사항 2. 중앙행정기관의 사무의 지방 이양에 관한 사항 3. 국고보조사업의 재정분담 비율조정 등 지방행정, 지방재정, 지방세제 및 기타 지방자치에 관한 사항 4. 지방자치단체에 의무를 새로 부과하거나 재정부담을 추가로 발생시키는 법령 및 정책의 시행에 관한 사항 5. 지역경제정책, 사회복지 정책, 교육정책, 사회간접자본에 관한 정비 등에 관한 사항 6. 그 밖에 국가정책에 관한 사항 중 지방자치 제도에 영향을 미치는 사항

2) (가칭) 중앙·지방협력회의 제도

본 안은 위에서 제시한 제2국무회의 설치가 좌절되는 경우 거버넌스 네트워크를 위한 별도의 기구를 법률로 설치하는 안이다. 따라서 제2국무회의가 개헌을 통해 창설되는 경우 여기서 제시되는 안은 제2국무회의의 운영을 위한 법률안의 내용으로 편입될 수 있을 것이라 예상된다.

중앙·지방협력회의는 가장 논의가 성숙한 개선방안으로 이미 국회에 설치 법률안이 계류 중임을 앞서 설명하였다. 유사한 제도를 이미 일본에서 운영하고 있다는 점에서도 제도의 효율성이 검증되었다고 볼 수 있다. 다만 현재 계류 중인 법률안의 경우 협의 내용의 존중만을 규정하고 있으나, 협의 결과에 대한 보다 구속력 있는 효력을 부

여하는 방안이 타당하다고 본다.

가) 구성

중앙·지방협력회의의 제도는 중앙정부와 지방정부간 상호 협의를 통하여 지방자치와 관련된 사항에 대한 상호 협력을 목적으로 하는 만큼 중앙정부의 대표와 지방정부의 대표로 구성되어야 한다. 먼저 중앙정부의 대표로는 대통령, 국무총리, 기획재정부장관, 행정안전부장관을 필수 인원으로 하고 각 사안과 관련되어 관계 주무부처장관을 대통령의 지목으로 참석하게 한다. 지방 측 대표로는 지방자치법 제165조 제1항 각호의 지방자치단체의 장 등의 협의체의 대표로 한다.

협력회의의 의장은 대통령이 맡고, 부의장은 각 지방정부 협의체 대표의 호선으로 정한다.

나) 협의사항

현행 지방자치법 제165조 제4항에 따라 협의체 또는 협의체 연합체는 ‘지방자치에 직접적인 영향력을 미치는 법령 등에 관한 의견’을 행정안전부장관에게 제출할 수 있다고 정하고 있다. 그러나 ‘지방자치에 직접적인 영향력을 미치는’이라는 문언은 추상적일 뿐 아니라 그 범위도 너무 협소하다. 이를 보다 포괄적으로 규정할 필요가 있다. 따라서 협의 대상은 아래와 같이 김두관 의원 대표발의안을 포함하는 것이 타당하다.

- 중앙행정기관과 지방자치단체 간의 역할 분담에 관한 사항
- 중앙행정기관의 사무의 지방 이양에 관한 사항
- 국고보조사업의 재정분담 비율조정 등 지방행정, 지방재정, 지방세제 및 기타 지방 자치에 관한 사항
- 지방자치단체에 의무를 새로 부과하거나 재정부담을 추가로 발생시키는 법령 및 정책의 시행에 관한 사항
- 지역경제정책, 사회복지 정책, 교육정책, 사회간접자본에 관한 정비 등에 관한 사항
- 그밖에 국가정책에 관한 사항 중 지방자치 제도에 영향을 미치는 사항

다) 회의의 운영

회의는 각 분기별 1회, 년 4회를 정기회의로 개최하는 것이 바람직하다. 또한 현안이 발생하는 경우 의장의 소집으로 임시회의를 소집하거나, 협의체 대표의 동의로 임시회의를 소집하는 방안도 규정되어야 한다.

라) 협의의 결과

중앙·지방협의회의는 각 회의 또는 회의가 동일한 현안으로 계속되는 경우 해당 현안의 협의가 마무리되는 때에 의장과 각 협의체 대표가 서명, 날인한 협의를 작성하고, 이를 국회 소관위원회 및 국무회의에 제출하여 그 협의결과의 구속력을 제고하여야 한다.

나. 입법과정에서의 참여(단기안)

1) 국회 청원제도의 개선

국회법 제123조는 청원제도를 규정하고 있다. 이는 일반 국민에게 적용되는 청원권으로 헌법상 보장된 지방자치의 핵심적인 역할을 하는 지방정부에게는 그 고유한 역할과 기능이 고려된 청원권이 부여되는 것이 바람직하다. 지방정부가 청원서를 제출하는 경우 국회의원의 소개를 받지 않고 제출할 수 있어야 한다. 따라서 지방자치단체의 장, 지방의회의 장, 지방자치법 제165조 제1항에서 정한 협의체의 장 및 동법 제2항에서 정한 연합체의 장은 국회의원의 소개 없이 국회 청원을 가능하게 하는 것이 타당하다. 또한 청원심사위원회에 청원한 지방정부 관계자가 출석하여 발언하고 토의할 수 있는 기회가 보장되어야 한다. 국회법 제123조를 다음과 같이 개정하여 지방정부 및 협의체의 청원권을 보장하는 것이 바람직하다.

표 19. 국회법상 청원제도의 개선

국회법	개정안
제123조(청원서의 제출) ①(생략) <신설>	제123조(청원서의 제출) ①(현행과 같음) ②지방자치단체의 장, 지방의회의 장, 지방자치법 제165조 제1항의 협의체의 대표, 동법 제2항의 연합체의 대표는 (가칭) 중앙·지방협력회의에 관한 법률(안) 제00조의 협의사항에 해당하는 사안에 대하여 국회에 청원서를 제출할 수 있다.
②(생략) ③(생략)	③(현행 제2항과 같음) ④(현행 제3항과 같음)
제125조(청원심사·보고) ①·②·③·④(생략) <신설>	제125조(청원심사·보고) ①·②·③·④(현행과 같음) ⑤ 위원회가 제123조 제2항에 따른 청원을 심사하는 경우 동조에서 정하고 있는 청원자를 출석시켜 의견을 듣고 심의 과정에서 토론할 수 있는 기회를 부여하여야 한다.
⑥(생략) ⑦(생략) ⑧(생략) ⑨(생략)	⑦(현행 제6항과 같음) ⑧(현행 제7항과 같음) ⑨(현행 제8항과 같음) ⑩(현행 제9항과 같음)

2) 공청회 제도의 개선

공청회 제도와 관련하여 현재 국회법 제64조 제1항에 “위원회(소위원회를 포함한다. 이하 이 조에서 같다)는 중요한 안건 또는 전문지식을 요하는 안건을 심사하기 위하여 그 의결 또는 재적위원 3분의 1 이상의 요구로 공청회를 열고 이해관계자 또는 학식·경험이 있는 자등(이하 “진술인”이라 한다)으로부터 의견을 들을 수 있다”라고 규정하여 공청회의 개최여부가 위원회의 재량에 맡겨져 있다. 국회에서 입법예고를 전혀 하지 않는 상황에서 공청회 개최여부가 재량사항이라고 한다면 지방자치와 관련된 국회법 제정에 지방정부가 참여할 수 있는 길이 봉쇄될 수 있다. 따라서 지방자치와 관련된 법률안이 소관위원회에서 심의되는 경우 적어도 지방정부의 의견이 개진될 수 있는 방안이 필요하여 국회법 제64조를 다음과 같이 개정하여 지방정부의 발언권이 보장될 수 있어야 한다.

표 20. 국회법상 공청회 제도의 개선

국회법	개정안
제64조(공청회) ①(생략) <신설>	제64조(공청회) ① (현행과 같음)
	② 위원회는 (개정)헌법00조 제2국무회의의 심의사항에 해당하는 사안에 대하여 심사하기 위하여 지방자치단체의 장, 지방의회의 의장, 지방자치법 제165조 제1항의 협의체의 대표, 동법 제2항의 연합체의 대표 또는 이들에 의하여 지명된 자가 참석하는 공청회를 개최하여 의견을 듣고 토론할 수 있는 기회를 부여하여야 한다.
②(생략)	③(현행 제2항과 같음)
③(생략)	④(현행 제3항과 같음)
④(생략)	⑤(현행 제4항과 같음)
⑤(생략)	⑥(현행 제5항과 같음)

3) 국회입법과정에서 포괄적 의견 제출권·토의권 보장

현행 제도 하에서 국회 입법과정에 참여할 수 있는 방안은 위와 같이 청원, 공청회 제도 및 청문회 제도에의 참여이다. 위와 같이 개별적인 절차에 지방정부의 의견을 제출하고 협의할 수 있는 방법도 있겠으나, 애초에 지방자치와 관련된 소관위원회의 법률안 심사에 지방정부의 의견 청취 및 협의를 의무화하는 방안이 상정될 수 있다. 실질적으로 법안의 내용과 통과 여부는 대부분 소관위원회의 심의 결과에 달려있기 때문에 소관위원회 심의과정에 필수적으로 지방정부의 의견을 전달하고 입법방향에 영향을 주는 방안이 효과적일 것이다. 따라서 국회법 제58조(위원회의 심사)에 이어 아래와 같은 조문을 신설하여 지방정부의 참여를 법제화하는 것이 바람직하다.

표 21. 국회법상 소관위원회 출석권·토의권 보장제도 개선

국회법	개정안
<신설>	제00조(지방자치단체 등의 심사참여) 위원회가 (개정)헌법00조 제2국무회의의 심의사

	<u>항에 해당하는 사안을 심사하는 경우 이와 관련 있는 지방자치단체의 장, 지방의회의 장, 지방자치법 제165조 제1항의 협의체의 대표 및 동법 제2항의 연합체의 대표 또는 이들에 의하여 지명된 자를 출석시켜 의견을 듣고 심의 과정에서 토론할 수 있는 기회를 부여하여야 한다.</u>
--	---

4) 정부입법예고 제도의 개선

행정절차법 제42조 제3항은 “행정청은 입법예고를 할 때에 입법안과 관련이 있다고 인정되는 중앙행정기관, 지방자치단체, 그 밖의 단체 등이 예고사항을 알 수 있도록 예고사항을 통지하거나 그 밖의 방법으로 알려야 한다”고 정하여 입법안과 관련하여 의무적인 예고안 통지를 규정하고 있다. 본 규정을 통하여 지방자치단체 등은 관련사항에 관하여 입법예고를 통지받고 이에 대한 의견을 제출할 수 있다.

그러나 지방자치단체 등의 특수성을 고려하여 지방자치단체 등에 관한 입법예고를 보다 강하게 규정하고, 이에 대한 의견을 수렴함과 동시에 수렴한 의견에 대한 숙고의무를 부여하는 것이 바람직해 보인다. 이에 아래와 같이 지방자치단체 등에 관한 입법예고 통지규정을 개선하여 지방자치단체 등의 참여권을 보다 두텁게 보장할 필요가 있다.

표 22. 정부입법예고 통지 의무 개선

행정절차법	개정안
<신설>	<u>제00조(지방자치단체 등에 대한 입법예고 통지 의무) ① 행정청은 (개정) 헌법00조 제2국무회의의 심의사항에 해당하는 사안에 대하여 입법안을 예고할 때 지방자치단체, 지방의회, 지방자치법 제165조 제1항의 협의체 및 동법 제2항의 연합체에 예고사항을 통지하거나 그 밖의 방법으로 알려야 한다.</u> <u>② 지방자치단체 등이 예고사항의 통지에 관하여 의견을 제출하는 경우 행정청은 특</u>

	별한 사유가 없으면 이를 존중하여 처리하고 그 결과를 의견 제출자에게 통지하여야 한다.
--	--

다. 개헌을 통한 양원제의 도입(장기안)

지역대표형 양원제의 도입에 관하여는 많은 논의가 이루어져 왔다. 상기한 바와 같이 개헌특위에서도 양원제 도입방안을 검토하고 이를 보고서의 내용에 포함시켰다. 그러나 지역대표형 상원의 도입은 우리나라의 본질적인 정체의 변화를 의미하므로 좀 더 신중한 접근이 필요한 것이 사실이다. 지역대표형 상원의 도입은 국회의 이원화 즉, 재구조화를 의미한다. 이러한 급격한 변화는 다양한 면에서 논란을 불러일으킬 수 있다. 양원제의 도입은 단순히 국회를 하나 더 만드는 것이 아니라 우리나라의 정치체제의 거대한 변화를 가져오는 중요한 사항이다. 독일과 유사한 지역대표형 상원을 도입하여 입법 과정에서 지방의 영향을 강화하는 것이 일견 타당해 보이나, 그 양원제의 도입을 위해서는 수많은 제도 재정립이 필요하다는 점에서 신중한 접근이 필요하다. 따라서 본 연구에서는 그 필요성과 효과성에 대하여는 찬동하고 장기적인 관점에서 도입이 연구가 될 필요가 있다는 점만 피력하고 양원제 도입에 선결되어야 하는 대표적인 논의사항을 소개한다.

먼저 단일한 성격을 갖는 최고의 권위로 인정되는 주권이 분할되는 결과가 될 수 있으므로, 양원제로 주권 분할가능성에 대한 문제점에 대응하기 위해서는 양원이 보유하는 권한을 동등하게 구성함으로써 형평성과 통합성을 지속적으로 유지할 수 있는 방안이 우선적으로 검토될 필요가 있다는 의견이 제시된다(정연정, 2010: 209).

또한 지역대표형 상원을 구성하기 위해서는 상원의원의 선출되어야 한다. 이에는 독일식으로 지방자치단체 등에서 의원을 파견하는 방법과 지역주민의 직접투표로 선출하는 스위스 방식이 거론될 수 있다. 지역대표성을 강하게 나타내는 상원을 구성하기 위해서는 지방자치단체 등에서 대표를 파견하는 방안이 효과적일 것이라 보이나, 현재 광역지방자치단체와 기초자치단체로 분할된 지방자치를 운영하는 우리나라의 상황상 이에 대한 고민이 필요해 보인다. 이외에 상원을 오직 지역대표성만을 기초로 구성하는 경우 지역 이기주의가 심화될 우려가 있으며, 이러한 부작용을 어느 정도 완화하기

위하여 상원을 정당명부식의 비례대표로 구성하자는 방안도 제시되고 있다(정연정, 2010: 210). 그러나 이러한 경우 지역대표 상원의 도입 취지가 많이 퇴색할 우려가 있다고 판단된다. 따라서 지역대표형 상원을 구성할시 독일식 간선제를 고려할 수 있으나, 이는 우리나라 지방자치 토대를 근거로 수정을 거칠 필요가 있다.

마지막으로 가장 첨예한 문제는 지역대표형 상원을 도입하는 경우 권한의 배분이다. 상원은 지역대표성을 강하게 띠지만 헌법상 입법기구로서의 기능을 하게 될 것이다. 따라서 그동안 국회에 일임되던 입법기능 중 어떠한 기능을 양도하는지 혹은 공유해야 하는지에 대한 매우 어려운 문제가 제기된다. 현재 양원제 논의의 단초가 지방분권과 지역 대표성을 기초로 논의되고 있지만 상원의 역할은 지방자치와 관련된 권한 안에 머물러야 할 것이다. 앞서 제기한 지방자치와 관련된 사항들에 관하여 입법권과 견제권을 부여하는 것이 타당하다고 보여진다. 즉, 지방자치와 관련된 입법의 경우 지역대표 상원의 필수적인 동의를 요하는 것으로 보고 이외에 사항은 임의적 동의 사항으로 정하는 것이 바람직해 보인다.

이상과 같이 양원제의 도입은 많은 부분에서 제도의 재정립을 필요로 한다. 한때 우리나라는 헌법으로 양원제를 규정한 적이 있으나, 양원제를 제대로 작동시킨 경험이 일천함을 부정할 수 없다. 따라서 무엇보다도 양원제 도입 필요성이 강하게 주장되는 시점에서 제도의 안착을 위하여 면밀한 연구가 필요할 것으로 보인다.

VI. 결론

현재 분권형 국가 개혁을 통한 중앙과 지방간의 상호협력을 바탕으로 한 국가경쟁력 제고는 시대적 요청으로 보인다. 현 정부 역시 이러한 점을 인식하고 몇 차례 지방분권 강화에 관한 구상을 밝히기도 하였다. 분권형 국가 개혁에는 여러 가지 부문에서의 정치·행정·제도 개혁이 있을 수 있으며, 지방정부의 국정참여 제도를 강화하는 것도 이와 시류를 같이한다고 보여진다. 그러나 지방정부의 국정참여 제도의 미비점에 대하여는 오랫동안 개선할 필요성이 제기되어 왔음에도, 아직 구체적 방안이 제시되고 있지 않다. 정부에서는 제2국무회의 설치에 관한 방안과 개헌특위에서는 양원제 도입 방안이 개헌과제로 논의되고 있으나, 그 본질적인 필요성에 공감하고 있음에도 아직 제도적 보장을 위한 구체적인 로드맵이 나온 것 같지는 않다. 이에 본 연구에서는 지방정부의 국정참여 제도 개선 방안에 한정하여 논의를 진행하였고 구체적인 제도정립을 위한 방안을 제시하고 있다.

앞선 연구를 토대로 최종 제언을 제시하고 본 연구의 결론을 갈음한다. 지방정부의 국정참여의 과정을 입법과정과 정책결정과정으로 구분하고 현 제도의 개선방안을 제시한다.

입법과정에서의 국정참여를 강화하기 위한 방안으로 앞서 몇 가지의 개정안을 제시하였다. 이중 그 실현가능성이 비교적 높고, 중요성도 높은 2가지 안을 최종적으로 제안한다.

먼저 지방정부의 적극적인 입법과정 참여효과를 가져올 수 있는 지방정부의 청원권을 보장하는 방안을 제시한다. 지방정부의 특수성을 인정하여 지방자치와 관련된 사안에 대하여 지방자치단체의 장, 지방의회의 의장 등 지방정부 4대 협의체의 장 및 연합체의 장이 국회의원을 경유하지 않고 직접 국회에 청원하는 제도로 현행 청원제도를 개선하는 것이 필요하다. 또한 단순한 청원에 그치지 않고 청원자가 청원심사위원회에 참석하여 청원의 취지와 내용을 설명하고 토론할 수 있는 기회를 보장하여야 할 것이다. 나아가 청원심사위원회에서의 결과를 반드시 청원자에게 통보하는 의무를 규정하여야 한다. 구체적인 법률 개정안은 위의 <표 19>을 참조하길 바란다.

두 번째 개선안은 국회 상임위원회의 법률안 심사시에 지방정부의 관계자가 참석하는 제도를 신설하는 것이다. 현행 국회법에 따르면 공청회나 청문회를 통하여 진술인으로 지방정부 관계자가 참석할 수 있으나, 그 개최와 진술인 선정이 재량규정으로 되어있어 지방정부의 의견 진술권이 두텁게 보장되지 못하고 있다. 따라서 그것이 반드시 공청회나 청문회 개최사유가 아니라 할지라도 국회 상임위원회에서 지방자치와 관련된 안건이 심의되는 경우 반드시 관련 지방정부 관계자를 출석시켜 의견을 듣고 토의할 수 있는 기회를 보장하는 제도를 정립하여 지방정부의 참여권을 확대해야 한다. 이때 지방정부의 관계자는 회의 안건과 이해관계가 있는 지방자치단체의 장, 지방의회 의 의장, 협의체 및 연합체의 대표가 될 수 있을 것이다. 또한 각 단체의 장에 의하여 임명된 자가 동반 출석 또는 대리 출석하여 의견을 개진할 수 있게 하여야 한다. 구체적인 법률 개정안은 위의 <표 21>을 참조하길 바란다.

행정절차법에 따라 행정청은 입법예고를 할 때에 입법안과 관련이 있다고 인정되는 중앙행정기관, 지방자치단체, 그 밖의 단체 등이 예고사항을 알 수 있도록 예고사항을 통지하거나 그 밖의 방법으로 알려야 한다”고 정하여 입법안과 관련하여 의무적인 예고안 통지를 규정하고 있다. 그러나 ‘입법안과 관련이 있다고 인정되는 경우’란 매우 추상적인 문언으로 행정청의 판단에 따라 자의적으로 해석될 여지가 있다. 따라서 예고 통지의무에 지방자치와 관련된 사항을 별도로 구체적으로 규정하고 이에 해당하는 경우 반드시 해당 지방자치단체, 지방의회, 협의체 및 연합체에 통지를 하는 의무규정을 두어야 한다. 현행법상 통지의무만을 규정되어 있으나, 정부 입법에 대한 참여성을 강화하기 위하여 통지의무와 함께 의견 수렴시 숙고의무 및 결과처리통고의무를 병존적으로 규정하는 방안이 필요해 보인다. 구체적인 법률 개정안은 위의 <표 22>을 참조하길 바란다.

정책결정과정에서의 참여 강화방안으로는 헌법 개정을 통한 제2국무회의 설치 방안을 제언한다. 헌법 개정시 현재 국무회의에 대응하는 제2국무회의 규정을 신설하는 방안이다. 현행 국무회의 규정에 상응하여, 헌법에 그 구성과 심의사항을 규정하고, 구체적인 운영을 법률에 위임하는 방안이 타당하다고 보여진다. 특히 구성을 규정함에 있어 소외되는 지방정부 구성원이 생기지 않도록 모든 지방정부 협의체 대표를 모두 구성으로 정하는 것이 타당해 보인다. 구체적인 헌법 개정안은 위의 <표 18>을 참조하길 바란다.

제2국무회의의 운영에 관한 법률에서는 연 4회의 정례적인 회의 소집의무를 부과하는 한편, 정부측 뿐 아니라 지방측에서도 임시회의를 소집할 수 있는 권한을 부여하여야 한다. 또한 가장 중요한 것은 협의 사항의 구속성에 대하여 명확한 규정을 두는 것이다. 협의 사항에 대하여 의결권을 부과하는 방안이 가장 타당하다고 보여진다. 그러나 이 경우 국정운영의 혼선이 빚어질 우려가 강하다고 한다면 적어도 협의 사항을 반드시 대통령과 지방측 대표가 기명·날인한 문서로 작성하게 하고 이를 정부부처 및 국회에 통보하여 그 구속력을 보장받아야 한다.

끝으로 이러한 개선방안이 단순한 제언에 머물지 않기 위해서는, 지방정부의 국정참여 제도를 강화하는 데에 동의하는 각 부문과 세력이 이를 실현시키기 위한 노력과 행동으로 나아가는 것이 여전히 필요하다. 특히 분권형 개헌이라는 의제가 정치적으로 현실화 되고 있는 지금, 국정의 동반자로서 지방정부가 이른바 국가운영의 한 축으로 도약하는 좋은 계기를 맞이하였다. 이에 지방의회를 포함한 각급 지방정부는 현실적으로 동원 가능한 자원을 발굴하고 모아내며, 국정운영의 파트너로서 중앙정부에 대해 당사자의 적극적인 목소리를 담아내는 실천적 노력이 필요하다.

〈 참고문헌 〉

- 김병준(1997). 정부간 관계의 이론. 정세욱교수회갑기념논문집 간행위원회편. 정부간 관계: 이론과 실제. 서울: 법문사.
- 김성호(1997) 지방자치단체의 국가정책결정 참여방안. 한국지방행정연구원, 1997. 1-137.
- 김천영(2000). 뉴패러다임으로서의 정부간 관계(IGR): 접근논리와 처방적 모형구상. 한국행정학회 동계학술대회 발표논문집. 343-732.
- 김태한(2009) 지방자치단체 협의회의 정책영향력에 관한 연구. 한양대학교 박사학위논문, 2009. 1-202.
- 무라마쯔 미치오.(1991) 「중앙과 지방관계론: 일본의 지방자치이론과 실재를 중심으로」. 최외출·이성환(역). 서울: 대영문화사.
- 박수현(2005). 지방자치단체의 국정참여를 통한 중앙과 지방간의 협력체계 강화를 위한 법제 정비방향. 지방자치법연구, 5, 176-196.
- 박응격(2011). 현대 지방자치론. 신조사, 2011.
- 박정민(2008). 우리나라 정부간 재정관계의 실증분석. 한국콘텐츠학회논문지, 8(12), 275-282.
- 서성아(2011). 정부간 관계의 효과적 운영방안 연구. 기본연구과제, 2011, 1-446.
- 우윤석(2009). 지방정부 간 협력을 위한 거버넌스 모형의 구상. 국토연구, 189-214.
- 이달곤(2005) 지방자치론. 박영사, 2005.
- 이민호, 윤광석, 조세현, & 원소연(2013). 중앙-지방 협력체계 사례연구 조사. 한국행정연구원, 2013. 1-96.
- 임동규(2017.) 지방정부와 정부 간 관계에 관한 연구 - 시·도의회·의장협의회의 인식과 활동 조사분석 -, 경기대학교정치전문대학원 박사학위논문, 2017. 1-210.
- 정연정(2010). 개헌과 지역대표체제 - 양원제 도입방안을 중심으로 -. 현대정치연구 3(2), 2010. 193-215.
- 최송이, 최병대(2012). 중앙-지방정부간 역할분담에 대한 추이 분석: 1991 년 이후 지난 20 년간의 사무배분을 중심으로. 한국지방자치학회보], 한국지방자치학회, 24(3), 5-25.
- 행정자치부(2015). 지방자치 20년 평가. 한국지방행정연구원, 2015. 1-599.
- Wright, Deil S.(1988). Understanding Intergovernmental Relations. Wadworth. Inc. 1988.

[참고 자료]

서울특별시의회 지방정부 국정참여 강화를 위한 관련 법률 개정 촉구 결의안 **(예시)**

의안 번호	
----------	--

발의년월일: 2018년 00월 00일

발의자:

1. 주 문

별첨 “결의안”과 같음(결의안 첨부)

2. 제안이유

가. 지난 10월 26일 개최된 ‘제2회 전국 시·도지사 간담회’에서 중앙정부는 ‘제2국무회의 신설’ 방안 등이 포함된 「지방분권 로드맵」을 발표하였는데, 지방정부의 국정참여와 관한 중앙정부의 의지가 확고하며, 중앙정부와 지방정부 간에 그 필요성에 대해 공감하고 있음을 확인할 수 있었음

나. 하지만 현재까지 이에 대한 가시적 성과는 뚜렷이 나타나고 있

지 않는 바, 지방분권을 통한 지역의 균형 있는 발전이 강하게 요구되고 있는 작금의 상황에서는, 중앙정부의 「지방분권 로드맵」을 현실화되기를 소극적으로 기다리기 보다는, 현 법제도 내에서 실현 가능한, 보다 적극적인 형태의 지방정부 국정참여를 추진할 필요가 있음

다. 이에 특히 입법과정에서의 국정참여를 강화하기 위한 실현가능하고, 점진적인 개선의 일환으로서, 「국회법」과 「행정절차법」내 존재하는 지방정부의 입법과정의 참여의 범위를 보다 넓게 확대하도록 관련 법률을 개정할 것을 국회와 정부에 촉구함

3. 참고사항

가. 관련 법령 : 「헌법」, 「국회법」, 「행정절차법」, 「지방자치법」 등

나. 예산 조치 : 해당사항 없음.

다. 이 송 처 : 국회, 행정안전부, 전국시도지사협의회, 전국시도의회의장협의회, 전국시장군수구청장협의회, 전국시군구자치구의회의장협의회

서울특별시의회

지방정부 국정참여 강화를 위한 관련 법률 개정 촉구

결의안

지난 6월 14일 전국 17개 시·도지사와의 간담회에서 문재인 대통령이 지방분권 및 지역균형발전을 위한 ‘제2국무회의’ 설치를 약속했다는 소식이 전해지는 등 지방정부의 보다 강화된 국정참여를 통하여 지역의 다양성 및 특수성이 반영된 정책결정이 이루어져야 한다는 점이 어느 때 보다도 강하게 요구되고 있다.

또한 지난 10월 26일 개최된 ‘제2회 전국 시·도지사 간담회’에서 중앙정부는 ‘제2국무회의 신설’ 방안 등이 포함된 「지방분권 로드맵」을 발표하였는데, 지방정부의 국정참여와 관련하여 지방분권 강화에 대한 중앙정부의 의지를 확인할 수 있었다.

이렇게 지방정부의 보다 강화된 국정참여에 대한 요구가 강하게 대두되고, 이에 대한 중앙정부의 의지가 확고하며, 중앙정부와 지방정부 간에도 그 필요성에 대해 공감하고 있음에도, 이에 관한 가시적 성과는 아직 뚜렷이 나타나고 있지 않다.

지방분권을 통한 지역의 균형 있는 발전이 강하게 요구되고 있는

작금의 상황에서는, 중앙정부의 「지방분권 로드맵」을 현실화되기를 소극적으로 기다리기 보다는, 현 법제도 내에서 실현 가능한, 보다 적극적인 형태의 지방정부 국정참여를 추진할 필요가 있다.

이에 특히 입법과정에서의 국정참여를 강화하기 위한 실현가능하고, 점진적인 개선의 일환으로서, 「국회법」과 「행정절차법」내 존재하는 지방정부의 입법과정의 참여의 범위를 보다 넓게 확대하도록 다음 세 가지 법령 개정을 촉구한다.

첫째, 지방정부의 적극적인 입법과정 참여효과를 가져올 수 있도록 지방정부의 청원권을 보장하기 위하여 「국회법」 제123조의 개정을 촉구한다.

동 개정을 통해 지방정부의 특수성을 인정하여 지방자치와 관련된 사안에 대하여 지방자치단체의 장, 지방의회의 의장 등 지방정부 4대 협의체의 장 및 연합체의 장이 국회의원을 경유하지 않고 직접 국회에 청원하도록 하여야 한다.

둘째, 국회 상임위원회의 법률안 심사 시에 지방정부의 관계자가 참석할 수 있도록 「국회법」 제58조 이하를 신설할 것을 촉구한다.

현행 「국회법」에 따르면 공청회나 청문회를 통하여 진술인

으로 지방정부 관계자가 참석할 수 있으나, 그 개최와 진술인 선정이 재량규정으로 되어있어 지방정부의 의견 진술권이 두텁게 보장되지 못하고 있다.

이에 동 개정을 통해, 공청회나 청문회 개최사유가 아니라 할지라도 국회 상임위원회에서 지방자치와 관련된 안건이 심의되는 경우 반드시 관련 지방정부 관계자를 출석시켜 의견을 듣고 토의할 수 있도록 해야 한다.

셋째, 행정청이 입법예고를 할 경우, 예고 통지의무에 지방자치와 관련된 사항을 별도로 구체적으로 규정하도록 하고, 또한 반드시 해당 지방자치단체, 지방의회, 협의체 및 연합체에 통지를 하도록 「행정절차법」 제42조 이하를 신설할 것을 촉구한다.

또한 동 개정을 통하여, 정부 입법에 대한 참여성을 강화하기 위하여는 통지의무와 함께 의견 수렴 시 숙고의무 및 결과처리통고의무를 병존적으로 규정하여야 할 것이다.

2018. 00. 00.

서울특별시의회 의원 일동

(판권지)

지방정부의 국정참여 실태와 제도개선 방안

발행일 : 2017년 12월

발행처 : 서울특별시의회 사무처

발행인 : 서울특별시의회 사무처장 김경호

주관부서 : 운영전문위원실(수석전문위원 박노수, 입법조사관 윤혜진)
입법담당관(입법담당관 배선희, 입법조사관 최현중, 주무관 이수호)

홈페이지 : <http://www.smc.seoul.kr>

연락처 : 서울특별시 중구 덕수궁길 15 서울특별시의회 의원회관
전화) 02-3702-1543 (운영전문위원실)
전화) 02-3705-1170 (입법담당관)

과제제안 : 서울특별시의회 김선갑 의원

연구기관 : (사)자치분권연구소

책임연구 : 권혁성 아주대학교 교수

연락처 : 02-785-9477

발간등록번호 : 51-6110100-000104-01

※ 본 학술연구용역보고서의 지식재산권은 서울특별시의회와 용역수행자가 공동으로 소유하며, 내용은 서울특별시의회의 공식적인 견해와 다를 수 있음을 알려드립니다.

(지식재산권은 서울특별시의회와 용역수행자가 공동으로 소유하되, 서울특별시의회가 해당 학술연구용역 보고서를 대국민 공개한 이후 용역수행자가 복제, 배포, 개작, 전송 등의 사용·수익을 할 수 있음)

ISBN : 979-11-6161-124-2 93350