

요약

지방정부 국정참여, 지방분권 입법이 해법 과도기적 대안마련 등 단계별 접근법 필요

지방정부 국정참여 관련 제도 다양하지만, 참여수준은 임의적·제한적

지방정부의 국정참여 관련 제도는 다양하게 존재하나 여전히 수직적, 종속적인 관계로 운용되고 있다. 특히 국회 입법과정에서의 지방정부 참여는 매우 제한적이며, 정부의 다양한 국정참여 기제도 정부 부처의 배려나 시혜적 차원에서 시행되는 경우가 많아 임의적 성격이 강하였다. 그러나 지방정부의 참여는 광역단위의 지방정부 집행부가 주요 대상으로, 기초단위의 지방정부나 지방의회는 거의 배제되어 있다. 헌법에는 지방자치제도를 보장하고 있으나 최소한의 선언적 의미여서, 지방정부가 실질적으로 국가 의사결정에 적극 참여할 수 있는 제도적 장치는 여전히 불완전한 것이 현실이다. 국가사무 이양이나 세제개편, 개헌 등 지방자치와 지방분권을 위한 다양한 논의가 계속되고 있으나, 여전히 수직적인 중앙집권 방식과 인식에서 벗어나지 못하고 있다.

일본 등 해외 사례는 단체협약제 활용이 쉽지만 개별협약은 제한적

국내외 선진사례를 검토한 결과, 일본의 ‘중앙-지방정부 간 협의회 장’ 제도는 우리도 법제화를 시도 중인 만큼 현실성이 높은 단체협약의 대안이다. 개별협약 기제로는 영국의 행정협약이 좋은 참고가 될 수 있다. 좋은 취지에도 불구하고 집행과정을 보면 다양한 시행착오를 경험한 바, 운용과정상 참고할 사안이 많았다. 정부 간 재정 부담이 이슈가 된 상황에서 이를 극복한 사례로는 미국의 UMRA제도를 들 수 있다. 연방정부를 대상으로 강력한 입법을 추진하여 연방 정부 스스로 명령에 대한 책임의식을 가지고 부당한 명령을 줄여나기려고 노력하였다는 점에서 시사하는 바가 크다. 국내사례로는 서울시의 자치영향평가제가 선도적이다. 2016년부터 자치구를 대상으로 서울시 정책사업에 대한 행·재정 측면의 자치영향평가를 시범적으로 시행하고 있다. 국내 최초의 사례로서, 국책사업에 활용하는 것을 적극 검토할 필요가 있다.

전문가 “지방정부 국정참여 활성화 위해 제도적 기반마련이 가장 중요”

전문가 인식조사 결과, 전문가들은 현재의 중앙-지방정부 간 관계가 여전히 중앙정부 의존적이고 수직적이며, 국정사업 추진과정에서의 갈등과 소통수준 역시 과거와 큰 차이를 보이지 않는다고 인식하였다. 더욱이 지방자치의 강화로 향후 공공갈등은 악화될 가능성이 더 높아, 정부 간 원활한 소통을 매우 중요한 과제로 인식하였다. 현행 국정참여제도의 경우 지방정부의 참여 수준이나 정책수단으로서의 적정성에 대해 모두 낮게 평가하였다. 가장 근본적인 원인은 중앙 집권적 권한과 재정구조에 있었다. 극복방안으로는 입법과 제도적 기반 마련이 가장 중요하다고 보았고, 그 다음으로는 현행 제도의 개선, 협의체 구성 등의 순으로 인식하였다. 지방정부의 참여는 사업집행 이전 단계에서 이루어져야 효과적이라는 의견이 지배적이었다.

국정참여 활성화 해법은 자치분권 입법...한시적 활용 단기대안도 필요

중앙정부와 대등한 협의를 위해서는 헌법 개정 등 지방정부의 자율성 강화를 위한 입법화 과정이 반드시 필요하나, 중앙집권적 관행이 여전한 현 여건상 지방분권형 헌법 개정은 물론 관련법 개정은 지날 것으로 예상된다. 첫째, 지방분권 입법을 장기적 대안으로 적극 추진하되, 과도기적이고 한시적으로 활용할 수 있는 단기적 대안을 마련하도록 한다. 둘째, 단기적 대안으로서 현행 국정참여 제도의 개선안을 마련하고 정부가 제안하여 추진을 검토하고 있는 협의기제(안)에 대한 적극적 지원 방안을 마련한다. 셋째, 현행 국정참여 제도와 정부 협의기제(안)에 대한 개선방안은 원론적인 측면보다 주요 쟁점인 지방정부의 상시적 참여, 자율성 확보, 협의절차 등을 중심으로 구체적으로 검토하는 것이 필요하다.

현행 제도는 정책단계별로 개선안 마련해 실질적 참여기제로 전환

지방정부의 국정참여제도로 국회입법과정에서는 국회에의 청원과 공청회 및 청문회 참여제도가 있다. 전자는 청원권의 주체로서 지방정부를 명시하고, 국회의원 경유규정을 폐지한다. 후자는 지방정부의 의결참여 혹은 의결결과에 대한 통보 및 의견수렴, 진술인 자격으로서 참여의무 규정을 신설한다. 정부입법과정에서도 입법예고 후 의견수렴절차, 숙고의무 규정 등이 없으므로 사후절차를 보강한다. 사업시행 단계에서는 시도지사행정부시장·부지사회의를 보다 활성화하고 강화하는 방안이 검토되어야 한다. ‘자치분권 사전협의제’나 ‘국정과제 자치영향평가제’ 등과 연계·운영하는 방안이 필요하다. 환류단계와 전체 정책과정에서 전국 4대 지방정부협의체의 역할과 기능을 대폭 확대한다.

중앙-지방정부협의체 설치, 국가자치분권회의 정례화 등도 적극 검토

중앙-지방정부 협의체 설치의 실현 가능성이 높은 대안이다. 구체적인 구성원이나 핵심 운영주체, 소속, 근거 법, 심의안건 범위, 회의소집 횟수와 절차 등에 관한 공감대 형성이 요구된다. 자치분권 사전협의제는 서울시가 시행 중인 ‘자치영향평가제’를 참고하여 적극 추진하되, 협의 범위와 절차를 보다 구체화할 필요가 있다. 국가자치분권회의는 그 자체만으로도 상징성이 높다. 단기적으로는 현재 운영되고 있는 시도지사간담회 형태를 특별법 제정이나 지방자치법 개정을 통해 정례화하는 방안을 검토한다. 다만, 헌법 개정이 전제될 경우 ‘지방정부 법률제안권’과 ‘지역대표형 상원제도’의 도입과도 비교·검토할 필요가 있다. 개별협약제도는 개별적 지역 여건을 반영할 수 있다는 점에서 역량 있는 지방정부에 효율적인 제도이다. 다만, 협약의 당사자 간 ‘정당한 권한’과 ‘합의 절차’, ‘권리’, ‘의무’ 등을 명확히 하고, 지방정부의 자치권과 책임성 확보, 평가주체 등을 구체화할 필요가 있다. 또한 상시적인 협의를 위한 ‘정부 간 협력 전담기구’의 설치가 요구된다.