

지방자치 정책브리프

지방분권시대의 국정통합성 확보방안

국정통합성 개념 재정립 필요성

전통적으로 국정통합성은 통일된 국가정책의 전달을 목표로 국가의 정책을 각 지방자치단체에 일관되게 적용함으로써 국민이 동일한 행정서비스를 받을 수 있도록 하는 것을 말함

- 그 결과 국정통합성은 국가차원의 정책 ‘통일성’과 유사하고, 지방자치단체의 ‘자율성’과 대조적인 개념으로 인식되어 옴

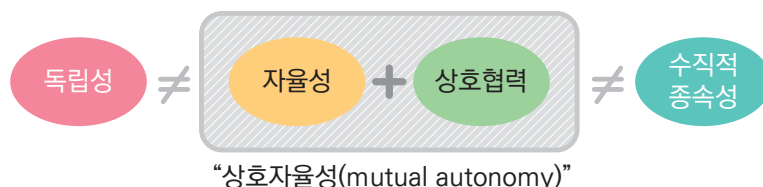
지방분권시대에 맞는 국정통합성 개념의 재정립이 필요함

- 전통적 국정통합성 관점에 따르면 지방분권의 강화는 국가 차원의 정책 통일성 확보의 어려움과 지역 간 격차 발생에 대한 정부 차원의 대응 한계를 발생시킬 수 있는 가능성을 내재하고 있음
- 그러나 고도의 지방분권이 이루어진 해외사례를 살펴보면, 여전히 ‘국민의 기본권, 국가의 존립, 국내외 경제·사회 질서 혼란 예방, 경제적 불균형해소’ 등의 목적을 달성하기 위한 최소한의 장치를 통해 국정통합성을 확보함. 또한 각 지방의 자율성을 최대한 보장하면서, 국가-지방 간 상호 협력하기 위한 방안을 제도적으로 체계화함
 - * 독일의 예 : 전속적·경합적 입법영역(독일기본법 제70~74조), 지방의 국가의무 이행 확보를 위한 강제권(독일기본법 제37조 제1항), 분권에 따른 지방재정 약화에 대한 국가의 지도감독시스템을 제도화하고 있음
- 지방분권시대로의 전환에 따라, 우리나라 역시 국정통합성의 개념을 재정립하고, 자율성과 국가-지방간 상호협력을 제고하는 방안을 모색할 필요가 있음

상호자율성에 근거한 국정통합성

지방분권시대의 국정통합성은 국가와 지방의 관계를 ‘자율성’과 ‘상호협력’이 공존하는 ‘상호자율성(mutual autonomy)’을 기반으로 재정의 할 필요가 있음

- 상호자율성은 중앙-지방이 완전한 독립을 하거나 한쪽 일방이 수직적으로 종속되는 관계가 아니라, 서로 자율성을 가지고 대등한 위치에서 상호 협력하는 관계를 말함
- 상호자율성에 기반한 국정통합성 개념은 다음과 같은 세 가지 이유로 시대적 요구에 부합하는 정의라고 볼 수 있음
 - 첫째, 지방정부 차원에서 고도의 자율성은 보장되지만, 국가와 지방이 상호협력을 통해 국민을 보다 두텁게 보호하기 위한 목적으로 힘을 합해야 한다는 의식을 공유함
 - 둘째, 지역 간 차이는 인정하지만 차별이 발생되지 않도록 할 수 있음
 - 셋째, 전통적 관점의 국정통합성(정책 통일성)을 요구하는 분단국가라는 우리나라의 맥락(context) 속에서도 급변하는 사회를 선도할 수 있는 창의성과 포용성을 보장하기 위해 지역에 맞는 다양한 정책을 개발할 수 있음
- 따라서 지방분권시대에 걸맞는 상호자율성에 기반한 국정통합성의 개념을 적용한다면, 안전·복지·경제체제 등 주민에 대해 최소한의 균등한 서비스 제공이 필요한 영역에서 국가-자치단체 간의 정책적 연대·협력을 할 수 있는 제도적 장치가 필요함



■ <그림 1> 중앙-지방 간 상호자율성의 개념도

국정통합성 확보의 4가지 방안 및 제언

상호자율성 개념에 기반 한 국정통합성 확보 방안은 '자율성'과 '상호협력' 중 어떤 속성을 보다 강조하였는지 여부와 국정통합성 확보를 주 업무로 하는 기구의 운영형태에 따라 4가지 유형으로 구분됨

- 4개 유형별 개념, 장점, 한계를 분석하면 <표 1>과 같음

▣ <표 1> 국정통합성 확보방안 유형 및 특징 ▣

		기구유형	
		행정조직	위원회(협의체)조직
상대적으로 강조되는 속성	자율성	② 국가사무 수행 지방기관 운영형	① 중앙-지방 간 협약형
	상호협력	③ 국정통합성 전담기구 구성형	④ 중앙-지방 간 거버넌스 운영형

유형	개념 및 장점	한계
중앙-지방 간 협약형	<ul style="list-style-type: none"> 대상: 전국적 협력이나 전국적 통일성을 요하는 쟁점 방법: 국가-지방이 상호 대등한 위치에서 협상을 통해 협력의 조건으로 관련 사업 수행에 따른 재정부담, 정부와 지방의 역할을 정하고 협약을 체결하는 방식(예: 영국, 일본) 특성: 자율성이 강조되고, 위원회 및 협의체 등을 통한 자율적 조정·협상이 필요함 	<ul style="list-style-type: none"> 중앙-지방 간 수평적 관계가 정립되지 않는 맥락에서 적용될 경우, 대등한 협약이 불가능하고 형식적으로 운영될 가능성이 있음
국가사무 수행 지방기관 운영형	<ul style="list-style-type: none"> 대상: 지방에서 이행되는 국가사무 수행 방법: 국가-지방의 기능(사무)에 대한 명확한 배분을 토대로 국가사무 수행을 위한 기구를 각 지역에 설치·운영하는 방식 <ul style="list-style-type: none"> - 영국형: 지역정부청(GOs)과 같이 각 부처가 각 지방에 설치되어, 지역 내에서 국가사무를 수행하는 방식 - 스웨덴형: 국가가 광역지방정부에 주지사를 보내 국가 사무를 집행하도록 하는 방식. 단, 주지사는 지역 상황에 맞는 집행을 위해 지방정부의 장과 주지사로 구성된 위원회와 협의하도록 함 특성: 자율성이 강조되고, 국가사무 영역에 한해 이를 집행하기 위한 행정조직을 구성함. 단, 이 과정에서 국가사무가 지방의 정책과 융화될 수 있도록 하는 제도적 장치 마련 	<ul style="list-style-type: none"> 지방분권 수준이 높지 않을 경우 오히려 중앙집권을 강화하는 방법으로 활용될 수 있음 집행력은 확보되나, 의사결정력, 기관 간 업무조정력 등은 설계방식에 따라 차이가 발생됨
국정통합성 전담기구 구성형	<ul style="list-style-type: none"> 대상: 전국적 협력이나 통일성을 요하는 쟁점이 중심이나, 제한은 없음 방법: 국가기관으로 정부 간 관계 업무, 즉 국가차원의 정책을 수립, 집행할 때 다양한 차원의 정부와 협력·조정하는 업무를 전담하는 부·처·청·위원회 등을 설립·운영하는 방식(예: 미국 백악관·주정부의 정부간관계실) 특성: 상호협력을 강조하며, 행정기구이지만 정무적 역할 수행을 하는 경우가 많음. 국가사무 수행 지방기관 운영형이 집행기구인 것과 대조됨 	<ul style="list-style-type: none"> 기구 특성상 정무적 역할에 그쳐 집행력 확보에 한계가 발생할 수 있음 다른 유형의 국정통합성 확보방안과 결합하여 활용하는 것이 적절함
중앙-지방 간 거버넌스 운영형	<ul style="list-style-type: none"> 대상: 제한 없음 방법: 중앙-지방이 상호 연락 및 협조를 위한 자유로운 협력 체계를 구성하고, 비정기적인 위원회(협의체)를 설치해 협력에 대한 논의를 함 특성: 상호협력이 강조되나, 상대적으로 느슨한 협력관계 구축 	<ul style="list-style-type: none"> 상설조직, 사무국 등 집행조직이 없어 실효성 확보에 어려움이 있음 해외의 경우 주로 국가정책 수립시 지방 정부가 지역 상황에 맞는 정책 수립 및 추진을 요구·교섭할 때 활용됨 다른 유형의 국정통합성 확보방안과 결합하여 활용하는 것이 적절함

국내 실정에 맞는 단계별 국정통합성 확보방안 모색이 필요함

- 지방분권의 수준에 따라 적합한 모델 유형이 서로 다르므로, 분권수준이 점차 강화됨에 따라 단계별 국정통합성 확보 방안을 제시할 수 있음
- 1단계(단기) : 국가-지방 간 기능(사무)을 명확하게 재배분하는 것이 필요함. 예를 들어, 재난안전 등 국가차원의 통합적 대응이 필요한 분야에서는 현행 국가-지방 거버넌스 방식의 협력체계를 운영하되, 거버넌스의 수평적 네트워크 활성화를 위해 대한민국시도지사협의회·전국시장군수구청장협의회 등의 역할을 현재보다 강화할 필요가 있음
- 2단계(중기) : 국가사무 지방이행을 위한 지방청 설립(예: 영국의 GOs, 스웨덴 국가파견 주지사) 또는 한시적으로 지방의 의견 제시 기능 강화를 위해 (가칭) 제2국무회의 운영(예: 독일 등 외국의 상원) 등을 검토할 필요가 있음
- 3단계(장기) : 장기적으로 국가-지방 간 관계가 수평적으로 전환되면, 국가-지방 간 협약체결, 국가사무 관장 지방청의 역할범위 재설정 등을 통해 자유로운 교섭과 조정 기능을 강화함으로써 상호자율성에 기반한 국정통합성 확보방안을 모색할 필요가 있음

▶ 내용문의 : 김지수(한국지방행정연구원 수석연구원, 033-769-9857, jisookim@krila.re.kr)

지난호 보기 : 2017년 지방재정분석 결과와 시사점: 건전재정 운영 원칙에 입각한 재정건전성 유지와 세입효율의 증진(윤태섭 수석연구원)

[원문보기](#) ▶

 본 메일의 수신을 원하지 않으실 경우 brief@krila.re.kr로 회신해주시기 바랍니다.