

지방의사의 입법과정 투입에 관한 연구

심익섭*

〈 목 차 〉

- I. 머리말
- II. 이론적 배경
- III. 독일의 입법과정 참여사례
- IV. 한국입법과정에서의 지방참여 실태
- V. 발전방향
- VI. 맺음말

본격적인 지방자치 시대를 맞았음에도 불구하고, 한국에서 지방자치단체의 입법참여 제도적으로는 물론 그의 논의구조 자체에 있어서도 여전히 초보단계에 머물러 있다. 주주의 원리나 지방자치의 근본이념에 입각해 볼 때에도 지방의사의 입법과정과 국 참여는 지방자치 정착을 위한 가장 중요한 요소 중의 하나이다. 이곳에서는 지방자 서 이루어지고 있는 지방의 입법참여 사례를 분석한 것을 중심으로, 우리에게 적용가 적 방안에는 어떤 것들이 있는지를 정리해 본다. 특히 입법과정과 국정참여를 구분하 발전방안들을 제시해 보았다.

□ 주제어 : 참여, 입법과정, 지방정부참여, 국가정책

I. 머리말

“개혁”을 기치로 내걸고 출범한 “참여정부”는 지방분권을 화두로 제시 하면서, 특히 중앙정

* 동국대학교 행정학과 교수

부와 지방자치단체의 혁신을 위한 전제로 정부간 역할을 재편하는데 역점을 두고 있다. 한마디로 노무현 정부가 추구하는 국가혁신의 접근방법은 장기적 국가발전을 위한 강력한 지방분권의 추진이라고 이해할 수 있다. 지방분권특별법의 제정이나, 그의 법적 지원을 받는 정부혁신지방분권위원회의 활동에서 보듯이, 본격적으로 국가혁신을 위한 지방분권 시대가 개막되었다고 할 수 있으며, 이에 따라 지방의사의 국정참여, 특히 입법과정 투입문제가 초미의 관심사로 떠오르고 있다.

실질적인 분권시대를 시민이 피부로 느끼기 위해서는 지방의 의사가 국가차원의 정책형성과 집행과정에 제대로 투영 되어야 한다. 즉 중앙집권 시대의 획일적인 지시나 감독이 아니라, 지방이 주체적으로 결정하고 책임을 질 수 있는 메커니즘이 형성 되어야 한다는 것이다. 이때 가장 중요한 것은 바로 정책 중의 정책이라고 할 수 있는 입법과정에서의 지방의사 투입이 핵심문제로 부각된다. 이것은 삼권분립에 따른 입법부와의 관계로 단순한 국정참여를 넘어서는 수평적 권력분립(Horizontale Gewaltenteilung) 문제를 포함할 뿐만 아니라, 중앙-지방관계라는 수직적 권력분립(Vertikale Gewaltenteilung)이라는 과제를 동시에 내포하고 있기 때문이다.

이 글에서는 지방분권 시대를 강조하면서도 여전히 논의의 외곽에 남아있는 지방의사의 국정참여, 특히 입법과정에서의 투입문제를 지방자치단체의 국정참여 활성화 차원에서 집중 분석해 본다. 현실적으로 우리에게서 근본적으로 제도적인 한계가 있기는 하지만, 지방의 국정참여야 말로 지방자치 시대에는 거스를 수 없는 과제라는 점에서, 외국 사례를 중심으로 최소한 논리적인 차원에서라도 문제제기를 하는 바이다. 특히 입법과정 참여를 위한 제도화 측면과 함께, 실제 운영상의 활성화 방향을 모색해 보고 그의 실현가능성을 한국적 상황에서 검토해 본다.

II. 이론적 배경

우리의 지방자치헌장 제3조 4항에는 “지방정부는 지역사회에 영향을 미치는 국가의 정책 결정 과정에 참여할 권리를 갖는다”라고 규정하고 있다.¹⁾ 지방자치를 보장하고 활성화시키

1) 한국의 학계와 시민사회단체들은 지방화 시대에 부응하여 지방자치 발전을 위한 기본원칙에 의견을 함께하고, 여러 차례의 심의를 거쳐 지난 2001년 3월 31일 “지방자치헌장”을 확정 발표하였다. 전문과 9개 조항으로 구성된 헌장에서는 주민자치의 원칙을 기초로 하여 중앙정부와 지방정부 간의 합리적인 관계 등을 선언하고 있다.

기 위해서는 지방자치단체의 국정참여가 필수적이라는 것을 선언한 것인데, 실제로는 지방의사를 투입시킬 수 있는 구체적인 제도적 장치는 물론 한국 지방자치의 역사가 짧다는 이유로 국정참여를 위한 문제의식조차 매우 취약한 상황이다.

이론적으로 볼 때 지방의 국정참여 필요성은 두 가지 측면에서 강조된다. 하나는 중앙정부 입장에서 정책결합이나 법령미비를 보완할 수 있다는 것이고, 다른 하나는 지방 입장에서 볼 때 국정참여를 통해 주민 및 지방의사와의 공감대 형성을 강화할 수 있다는 것이다 (Blumel, 1997: 331). 원론적으로는 지방정부의 국정참여가 민주주의의 기본원리를 충족시키고, 국가와 중앙권력의 획일성과 남용을 사전에 방지하며, 중앙과 지방의 갈등을 조정하여 국가통합에 이바지 할 수 있다는 장점이 있다. 특히 입법과정에서의 참여를 통해서 법령과 각종 국가정책의 실효성을 확보하고 법집행에 따른 비용을 절감할 수 있으며, 나아가 중앙집권에 대한 견제와 지방자치단체의 자치권 수호 기능을 갖게 됨으로서 지방자치의 바람직한 미래 모습을 지향하고 있다는 점에서 매우 중요하다.

이러한 관점에서 볼 때 지방자치단체(여기에는 지방정부는 물론 지역주민과 지방자치단체 연합체를 포함)가 입법과정 또는 정책결정 과정에 충분한 참여(Beteiligung) 또는 동의권(Mitwirkung)을 갖는 것은 대단히 중요한 과제이며 동시에 복잡하고도 어려운 과제이기도 하다. 분명한 것은 국가의 구성부분인 지방자치단체는 전체공동체인 국가의 의사결정에 참여함으로써 쌍방적인 상호관계를 실현할 수 있게 된다(Koenig/Siedentopf, 1997). 지방자치단체의 국정참여가 필요한 이유를 좀 더 구체적으로 정리해보면 다음과 같다(김성호, 1997; 김영수, 2002 참조).

첫째, 본질적으로 민주주의 원칙으로부터 지방의 국가 의사결정과정에 참여가 요구된다. 일반적으로 민주주의는 '아래로부터 위로'의 의사결정을 요구하는데, 지방분권적인 권력구조는 시민에 가까운 의사결정을 가능하게 함으로써 자연스럽게 아래에서 위로의 의사결정을 가능하게 하는 제도적 장치가 된다는 것이다.

둘째, 법치국가적인 요청이다. 지방분권의 가장 중요한 기능은(수직적인) 권력분립을 통하여 국가권력의 남용을 방지하고 시민의 자유와 권리를 보장하려는 데 있다. 권력분립을 통한 권력남용 방지의 목적을 실현하기 위해서는 권력의 배분과 독립성을 보장하는 것으로는 충분하지 않으며 상호 견제와 균형을 가능하게 하는 제도적인 장치가 요구되기 때문이다.

셋째, 지방분권 시대에 국가차원의 실질적인 통합을 위하여 지방자치단체의 국정참여가 요구된다. 국가의 지방자치단체에 대한 영향력의 행사가 상위하달적인 일방적이고 강제적인 통합력의 행사라고 한다면, 지방자치단체의 국정참여에 의한 공동체적 의사형성은 하의상달에 입각한 자발적인 국가통합을 가져오기 때문이다.

넷째, 지방자치단체의 자치권을 수호하고 지방분권적인 정치체계를 존속시키기 위하여 지방의 참여가 요구된다. 만약 지방에 대한 의사결정이 중앙에 의하여 일방적·하향적으로 결정될 경우 지방자치단체의 자치권은 거의 무방비 상태에 있게 되는데, 국정참여를 통한 시민 참여 활성화를 위한 정치시스템이 유지되고 발전된다면 궁극적으로 정치안정을 기대할 수 있게 된다.

본래 중앙정치는 국정운영을 둘러싸고 전개되는 정치이고, 지방정치는 지방의 주민생활과 직결된 공적업무를 중심으로 한 정치이다. 그러나 실제 지방자치 시대에는 지방업무가 중앙의 국정운영의 일부분이 되어 있거나 불가분한 관계인 경우가 대부분이며, 또한 국가업무는 지방에서 나타나는 문제나 상황의 전국적 공통현상을 그 내용으로 하는 경우가 대부분이다(박동서 외, 1994: 72). 중앙이나 지방은 각자의 담당영역이 어느 정도 존재하면서도 상호 깊은 관련성이 있다는 것이다. 결국 아직까지도 지방정치의 주도권을 중앙에서 쥐고 있거나 입법과정에서의 지방의사 투입이 제한되어 있다는 것은 지방정치만의 문제가 아니라 중앙정치, 나아가 국가차원의 민주정치 제도화에 문제가 있는 것으로 볼 수 있다.

이러한 점에서 지방의 국정참여를 위한 전제조건은 이론적으로 볼 때 지방자치단체의 공통된 목소리를 수렴하는 문제이다. 많은 국가들에서 지방자치단체들의 목소리를 통합하기 위한 상부연합체(Spitzenverbaende)를 제도화시키고 이를 통한 입법과정에서의 참여를 강조하는 이유가 여기에 있으며, 현재 정부혁신지방분권위원회에서도 지방4단체(전국시도지사협의회, 전국시군자치구청장협의회, 전국시도의회의장협의회, 전국시군구의회의장협의회)를 체계화시켜 활성화를 꾀하려는 이유가 여기에 있다. 실제로 지방자치 선진국에서는 지방자치단체연합체들이 법적인 보호를 받으면서 입법과정에 참여하고 있다(Bluemel, 1997).

지방의 입법과정 참여방식으로는 투입상황을 중심으로 하여 귀납적으로 전개시킨 “2중계층제(Doppelhierarchie)”에 의한 “정치융합이론(Politikverflechtungstheorie)”을 대표적으로 들 수 있다. 2중계층제란 본래 권위주의적 국가에서 초강력 정치정당이 무제한적인 통제권을 행사할 수 있는 곳에서 나타나는 “수평·수직·대각선적인 정치행정 상관관계메커니즘”을 의미한다. 이는 오늘날에 와서 전통적인 “입법국가”와 현대적인 “행정국가”를 통합시키고, 나아가 지방분권화로 분절된 지방자치단체를 적극적으로 연대시켜 공동으로 입법과정에 참여시키는 제도적 메커니즘으로 이해된다. 현대국가의 지배적인 정당은 행정체계와 별도의 자체 계층구조를 형성하여 민주화된 정치시스템에 의한 총체적 상호협력관계를 형성하고, 동시에 자치행정계층별 수준에 따라 정치적 리더십을 발휘하는데, 전자를 수직적 융합(Vertikale Verflechtung)이라 하고 후자를 수평적 융합(Horizontale Verflechtung)이라고 한다(Mayntz, 1991: 18).²⁾

한편 2중계층제와 정치융합모형에 입각한 독일에서 정부간 관계의 논리는 두 가지 관점에서 접근이 가능한데, 하나는 법적인 측면에서 관계를 분석해 보는 것이고, 다른 하나는 정치행정적으로 접근해 보는 것이다. 전자가 헌법, 지방자치법, 지방재정법, 기타 지방자치 관련 법들의 규정을 중심으로 상호관계를 논하는 것이라면, 후자는 동태적인 실제 정책운용 상황을 중시하여 권력의 분권정도나 국정참여도를 조직적으로 분석해 보는 것으로서 전문적인 정책관계를 논하는 것이라고 할 수 있다(Lueder, 1997).

이러한 점에서 독일의 경우는 기본적으로는 법적·형식적 측면을 중시하며 이를 토대로 실질적 합리성이나 정부기능을 중시하는 중앙과 지방 및 지방자치단체간의 상호의존성을 강조하고 있다고 할 수 있다. 이러한 독특한 독일식 관계모형을 앞서 언급한 「정치융합모형(이론)」이라고 하는데, 이는 한 마디로 정치행정체제와 공공과제의 구조 내지 그를 둘러싼 환경에 입각하고 있는 중앙-지방정부간 그리고 정치-행정 간의 복합적인 협력관계이론이라고 할 수 있다(Unkelbach, 2001). 독일에서 독특하게 제도화되어 발전된 공동사무(Gemeinschaftsaufgaben)는 바로 중앙과 지방간의 공동협력을 위한 헌법적 형태인데, 이 형태가 제도화된 것이 “협조적 연방주의”(Kooperative Foederalismus)로 이해되며, 이론적으로는 이것이 “정치융합모형”으로 지칭되고 있다고 할 수 있다.

현대국가의 전체 국가구조나 권력관계를 조망해 보면 정부형태는 물론 개별기관과 다양한 정치수준들이 함께 공존함으로써 매우 복잡한데, 이에 따라 이들 간의 상호연계 현상이 매우 중요한 의미를 갖고 있다. 특히 국가적 통합을 지향하는 협력적 상호관계를 위해서는 정치적 상호연관성을 확보하면서 이를 통한 전체 국민들의 “생활관계의 통일성”을 보장해야 할 필요가 있다. 결국 정치적 융합의 논리는 국가가 먼저인가, 지방자치단체가 보다 근본적인가라는 끝없는 논쟁을 극복하고, 자치행정을 보장 하면서 국가적 통합을 동시에 지향하는 논리로서, 보다 근본적인 이론적 바탕에는 민주주의에 대한 또 다른 이해방식으로서의 “협의민주주의”(Konkordanzdemokratie)적 요소들의 수용을 위한 하나의 토대가 되는 사폐라고 할 수 있다.³⁾

2) 정치와 행정, 중앙과 지방의 균형관계를 위한 대안으로서의 정치적-행정적 융합논리와 “2중계층제”에 관한 상세한 논의는 다음 글을 참조 할 것: 심익섭, “정치와 행정: 정치와 행정의 균형관계를 위한 대안으로서의 ‘행정적 정치’(Verwaltungspolitik)”, 행정논집(1988), 동국대학교 행정대학원.

3) 협의민주주의는 전통적인 경쟁민주주의(Konkurrenzdemokratie)에 대응하는 새로운 민주주의의 이해 방식으로, 개인의 자유와 인권도 중요 하지만 현대사회의 복잡한 발전과정을 고려하여 “함께하는 민주주의”, 즉 공동체 민주주의를 지향하는 것으로 이해 할 수 있다. 이에 관한 상세한 논의는 지방자치 정착발전과 관련하여 논의한 심익섭(1996)의 논문 참조.

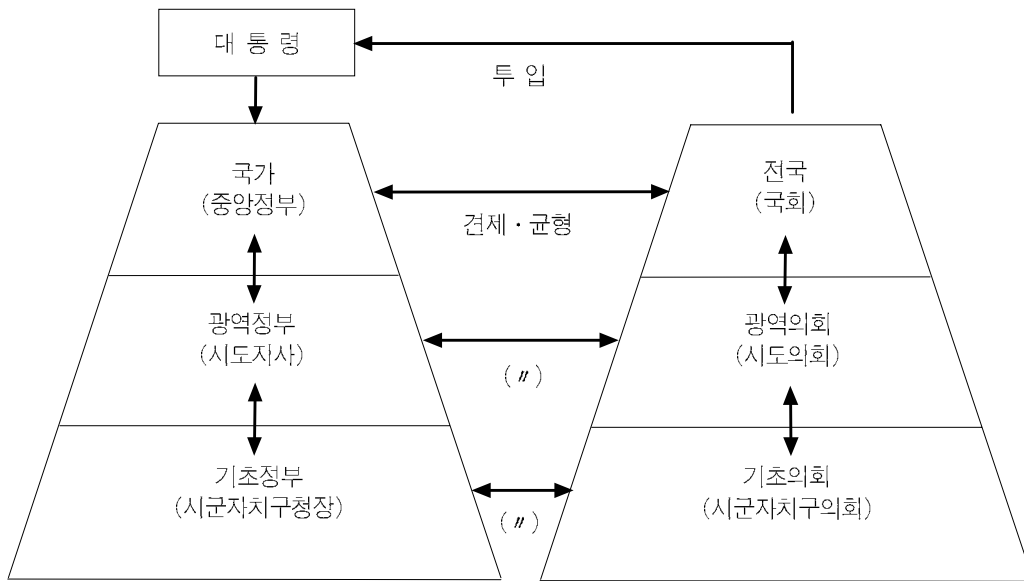
이때 중앙과 지방정부는 정도의 차이는 있으나 상호 교호적이며 교환관계를 맺고 있고, 이에 따라 중앙-지방 관계는 일방적 관계가 아니라 서로 대등한 관계하에 상호 자율성과 의존성을 동시에 갖게 된다(Rhodes, 1999). 독일의 경우를 중심으로 보면, 이러한 중앙과 지방 간의 관계로 나타난 것이 “정치적 융합형태”라고 할 수 있는데, 구체적으로는 여기에 다음과 같은 내용들이 포함된다.

- ① 운영상의 조화를 지향하는 행정적 융합(Administrative Verflechtung): 예를 들면 수 많은 “연방-주-지방자치단체”간의 관계 등.
- ② 정당정치적 융합모형: 정당민주주의를 바탕으로 한 정당에 소속된 정부수반과 전문성을 지닌 부처별 장관들 간의 만남 같은 경우.
- ③ 정부와 의회영역에서의 협력: 州수상들의 합동회의, 부처장관들의 모임, 특히 구체적 예로는 「교육부장관협의회」(KMK/Kultusministerkonferenz) 등.
- ④ 기타 구조적인 연계(Institutionelle Verflechtung: 중앙정부에 파견된 주 대표부를 통한 국정참여); 계획을 둘러싼 “기획대표단”(Planungsvertretung)을 통한 의사투입 (예를 들면 학술자문단, 재정조정위원회, 경기부양위원회 등을 통한 국정참여); etc.

이것은 분리·독립·자율성을 강조하는 순수한 자치고권의 본래 취지가 또 다른 성격으로 변모했음을 보여주는 것이기도 하나, 중앙-지방이 대등한 입장에서 입법과정에 참여하고 상호관계를 강조한다는 점에서 소위 “신중앙집권화”의 개념과는 다르다. 왜냐하면, 이 논리는 항상 정치행정행태의 제도적 분권화라는 기능적인 사무배분(Aufgabenverteilung)을 위한 모형이면서 동시에 지방의사의 입법과정 투입이라는 “협조적 연방주의” 모형을 동시에 지향하기 때문이다. 즉 독일의 정치융합모형(또는 “협조적 연방주의”)은 자치고권이라는 지방자치 이념을 손상시키지 않으면서 중앙과 지방정부 또는 지방정부 간에 합리적으로 발전계획이나 정책결정 내지 재정부담은 물론 공동의 입법과정을 처리하기 위해서 1969년 헌법 차원에서 제도화시킨 것이다. 이러한 정치융합모형에 입각하여 이후 독일에서는 중앙과 지방간 기능배분의 합리화가 이루어져 왔으며, 나아가 공동행정관리(Mischverwaltung)와 공동재정조정(Mischfinanzierung)이라는 합리적 정부간 관계 메커니즘이 구축되었다. 바로 중요한 사안에 대하여 지방의사의 입법과정 참여가 제도적으로 보장되고 있다는 것이다(Bluemel, 1997).

〈그림 1〉에서 보듯이 이는 오늘날 민주화된 지방자치제도 하에서 행정의 계층제와 정치의 계층제가 서로 상호연관성을 가지면서, 수평적 내지 수직적인 정치융합형태를 나타내는 것으

로 설명된다. 이처럼 이중계층제의 원리는 본래 권위주의적이거나 관료주의적인 부정적 권력 관계를 설명하려는 것이었으나, 지금은 중앙과 지방정부간의 기능적인 조화를 설명하는데 대단히 유효하다. 즉 이는 정치와 행정이라는 두 개의 계층제 중 어느 하나가 절대화되는 위험을 경고한 것이기도 하며, 나아가서는 중앙정부와 지방정부간의 취약점들이 상호 보완되면서 합리적인 기능분담을 지향한다는 조화모형이기도 하다. 이를 한국적인 상황과 연관시켜 보면 <그림 1>과 같이 정리될 수 있다.



<그림 1> 정치융합이론(모형)과 2중계층제

Ⅲ. 독일의 입법과정 참여사례

독일 지방자치단체의 수평적 협력관계를 위한 “지방자치단체 상부연합체”(Kommunale Spitzenverbaende)는 경험교환이나 자치단체 공동이익의 대변, 특히 입법과정을 위한 사전준비를 수행하기 위하여 모든 지방자치단체들이 자유의사에 입각하여 설립하는 연합조직이다. 이러한 지방자치단체 연합체는 EU차원과 州차원에서도 잘 조직화되어 활동하고 있다.

지방의사를 대변하는 이해관계 집단이기는 하나 “협력고권”(Kooperationshoheit)을 토대로 하고 있는 이들 “상부연합체”(Spitzenverband)들 중 유럽연합 차원의 입법과정 참여를 위한 제도적 장치로는 “지방자치단체협의회”(Rat der Gemeinden)과 “유럽광역권”(Regionen Europas) 그리고 “지역위원회”(Ausschuss der Regionen)를 들 수 있다(Stober, 2000: 96). 한편 연방제국가에서는 州 또한 입법이 가능한데, 독일의 경우 주 입법과정에서의 참여메커니즘으로는 각 주별로 구성되는 지방자치단체협의회체들을 들 수 있다.⁴⁾

그러나 무엇보다도 중요한 입법과정에서의 협력관계는 국가, 즉 연방정부 차원에서 이루어지는 것이다(이기우, 1999). 특히 국민의 재정부담이나 복지수혜 등과 관련된 내용들은 전통적으로 지방의사를 중시하고 있는데, 대표적으로 조세관련 법이나 급부행정 관련법 들을 예로 들 수 있다. 동서독 재통일 이후 90년대 중반부터는 지방재정 상황이 열악해지면서(특히 구동독 지역) 지방재정 관련법들이 정부간 관계 차원에서 중요한 관심사로 부상하기도 했다(Bluemel, 1997: 333).⁵⁾

이와 관련하여 독일에서 국가(연방)입법과정에 참여하는 독일지방자치단체 상부연합체를 보면 다음과 같은 세 개의 대표적인 조직이 있다.

-
- 4) 예를 들어 바이에른(Bayern) 주의 경우를 보면 “바이에른도시연합”(Bayerischer Staedtetag), “바이에른게마인데연합”(Bayerischer Gemeindetag), “바이에른군연합체”(Landkreistag Bayern) 등을 들 수 있다. 이들 지방자치단체연합 형태는 주별로 구성방식이 상이하어 일부 주에서는(예를 들면 메클렌부르크-포어포메른/Meklenburg-Vorpommern) 도시연합과 게마인데연합을 통합 구성하는 경우도 있다. 특히 라인란트-팔츠(Rheinland-Pfalz) 주에서는 지방위원회(Kommunale Kommission) 형식의 “지방협의회”(Kommunaler Rat)를 법적으로 보장하고 있는데, 1996년부터 지방자치단체들로 구성된 이 상부연합체가 입법과정 투입을 선도하고 있다. 중요한 것은 모든 州에서 어떤 차원에서의 상부연합체들이건 입법과정 중 초기법안, 즉 초안(Gesetzentwurf) 형성 과정에는 게마인데와 게마인데연합의 참여가 제도적으로 보장되어 있으며, 특히 국가(연방) 차원에서는 가능한 한 보다 이른 시점부터 참여가 가능하도록 강조되어 있다(§25 GG0II 참조).
- 5) 지방정부 및 주정부의 재정역량(Fiscal Capacity)을 늘리고 강화시키는 것은 미국에서도 중요한 이슈이다. 예를 들어 연방보조금(Federal Grants)과 위임입법(Mandates) 조치에 의한 연방제적 정부간 관계논리가 여기에 해당한다. 특히 연방정부의 정책도구로서 위임입법이 출현하였음을 눈여겨 볼 필요가 있다. 지방 차원에서는 미국 역시 전국주지사협의회(National Governors Association), 시장협의회(The Conference of Mayors), 전국카운티협의회(The National League of Cities), 전국주의원회의(The National Conference of State Legislature) 등이 정치적인 영향력을 행사하고 있다.

1. 獨逸地方自治團體聯合(DStGB/Deutscher Staedte- und Gemeindebund)

DStGB는 독일의 기초자치단체인 게마인데들의 연합체로서 여기에는 중소도시들과 군소속 게마인데(Kreisangehoerige Gemeinden)가 포함되는 가장 방대한 조직체로서 현재 본부는 뒤셀도르프(Duesseldorf)에 위치하고 있다. DStGB의 직접적인 회원은 광역적 성격의 앞에서 언급한 州별로 구성된 주자치단체연합체(Landesverbaende)이며, 개별지방자치단체들은 주연합체를 통한 간접적인 구성원 형태를 취한다. 이는 비영리법인으로서 지난 1973년 1월 1일부로 독일도시연맹(Deutscher Staedtebund)과 독일게마인데연합(Deutscher Gemeindetag)이 통합된 조직이다.

DStGB의 핵심과제는 무엇보다도 국가차원의 입법과정에 지방의 의사를 투입하는 것이다. 즉 지방자치단체별 의견을 조정하여 입법안에 대한 통일된 의견(목소리)을 제시하는데, 물론 경우에 따라서는 자치단체별 이해관계차이로 인하여 복수의견이 제시되기도 한다. DStGB의 중요한 과제들을 종합해 보면 다음과 같이 요약할 수 있다.

- ① 연방기관이나 대중에 대한 정치적 입장대변
- ② 기초지방자치단체들의 이해대변
- ③ 입법과정에서의 참여(자치단체 이해대변)
- ④ 지방자치단체간 경험교환
- ⑤ 모든 지방자치 사안에 대한 회원단체 자문
- ⑥ 회원단체에의 정보제공
- ⑦ 공동 지방이해관계의 직·간접 수행

2. 獨逸都市聯合(DST/Deutscher Staedtetag)

DST는 주로 대도시와 광역도시 복합체(Ballungskerne)의 중심도시들 및 대규모의 郡소속 자치도시(Kreisfreie Gemeinde)들의 연합체로서 현재 쾰른(Koeln)에 본부가 있다. 본래 DST는 지난 1905년 베를린(Berlin)에서 창설된 지방자치단체들의 수평적 연합체로서, 이미 창설 당시부터 DST는 지방의 정리된 의사를 중앙정부의 입법과정에 투입하는 것을 구체적인 목적으로 하였다. 오늘날 DST의 핵심기능과 활동영역을 요약하면 다음과 같다.

- ① 회원 도시들 간의 경험교환
- ② 연방입법과정의 참여(Mitwirkung)
- ③ 다양한 관청들이나 전문기관에 회원도시들을 대변하는 기능

DST는 특히 지방자치단체의 행정자문을 위하여 지방의 행정조직이나 지방행정의 합리화, 그리고 전국적인 행정통일을 담당하기 위한 기관을 산하에 운영하고 있는데, 현재 독일지방 자치의 이론적·실천적 싱크탱크 역할을 하면서 역시 쾰른에 위치하고 있는 「지방행정조정 위원회」(KGSt/Kommunale Gemeinschaftsstelle fuer Verwaltungsvereinfachung)가 대표적인 사례이다. 전후에 설치된 KGSt는 지방자치행정과 관련된 사무, 조직, 관리, 기술 등 행정적인 전 분야에 대한 합리화와 지방자치행정 발전을 지향하고 있는 전문적인 이론과 실무담당 기관이다.

3. 獨逸郡聯合(DLT/Deutscher Landkreistag)

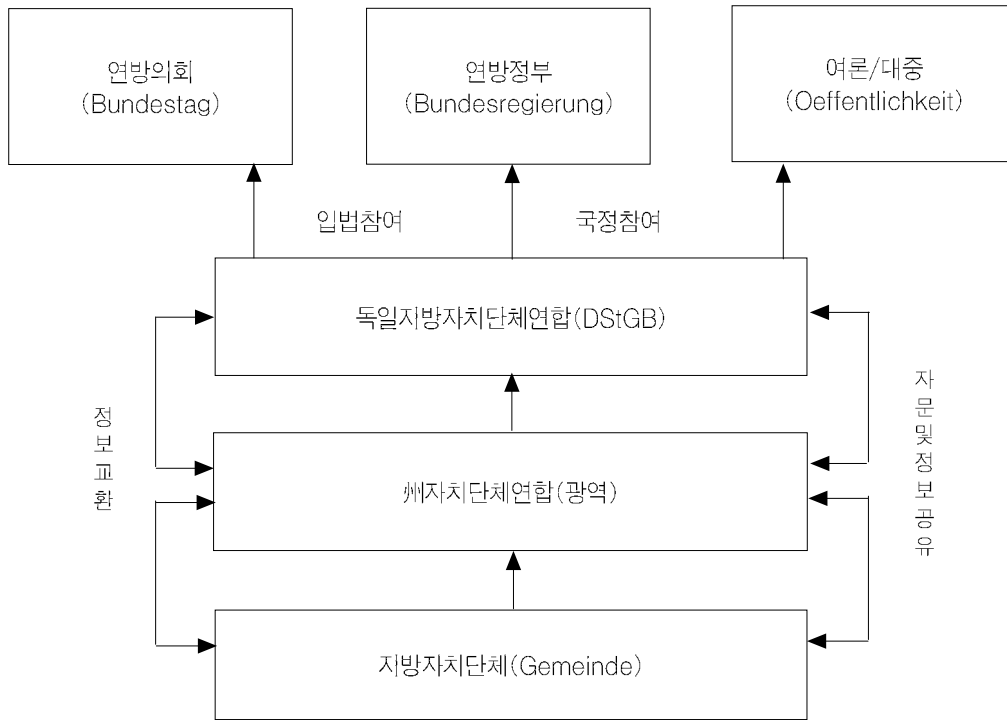
DLT는 독일지방자치단체 중 郡(Kreis)을 대표하는 연합조직으로서 현재 본부는 본(Bonn)에 위치하고 있다. 본래 DLT는 1924년 베를린에서 창설되었는데, 여기에는 군 체제를 갖고 있는 州의 郡 조합이 직접 회원으로 되어있고, 개별적인 군들은 간접적인 회원으로 되어 있었다. 현재는 이외에 DLT 특별회원으로 광역행정을 수행하는 조직체들이 참여하고 있는데, 예를 들면 「라인-넥카강 공동개발조합」(Raumordnungsverband Rhein-Neckar), 「헷센州복지조합」(Landeswohlfahrtsverband Hessen), 「루르공업지대지방조합」(Kommunalverband Ruhrgebiet) 등의 수많은 조합들이 그것이다. DLT 역시 중앙의 입법과정에서의 참여를 최대 목표로 하고 있는데, 그의 주요과제들을 정리하면 다음과 같다.

- ① 군 공동관심사의 지원
- ② 공통적인 군 업무에 대한 보호
- ③ 입법과정에서의 참여
- ④ 군 이해가 걸린 수많은 연방과 주의 기관 및 위원회 등에 연합체 이름 하에 참여

결국 이들 독일의 대표적인 3개 연합체들은 규모나 자치단체 수준 등 대상에 따라 구분되어 있으나, 실제 과제들은 지방자치단체간의 의견조정과 개별자치단체로서는 어려운 일을 함께 공동대처 한다는데 초점이 맞추어져 있다. 특히 이들 지방자치단체연합체는 구체적인 입

법과정을 통하여 자신들의 지방의사가 현실화 될 수 있도록 노력하고 있다. 연방정부나 연방의회 또한 지방자치단체 의견을 대변하고 있는 이들 연합체의 의견수렴을 제도화 시키고 있다(Bluemel, 1997: 339).

DStGB의 경우를 예로 들어 연방차원의 입법과정을 중심으로 한 독일지방자치단체상부연합체 운영메커니즘을 도식화 시켜보면 <그림 2>와 같다.



자료: Deutscher Staedte- und Gemeindebund

<그림 2> DStGB의 국정참여절차

이들 연합체의 법적 성격은 私法上的 조직(Privatrechtliche Organisation)이라는 점이 특이한데, 연합체에의 참여는 자치단체 자유의사에 맡겨져 있으며, 동시에 업무상·재정상 국가로부터 독립적으로 존재한다. 즉 공식기관이 아닌 협의체라는 점 때문에 공조직보다 훨씬 유연성을 발휘할 수 있고 동시에 “지방경영” 차원에서도 유리하다는 장점이 있다. 다양한 형태들이 공존하는 독일에서 이러한 지방자치단체연합체가 수행하는 주요기능을 종합

적으로 정리하면 다음과 같이 요약할 수 있다.

- ① 연방정부와 주정부에 대한 지방적·정치적 견해를 입법과정 참여를 통하여 대변한다.
- ② 독일의 국가차원은 물론私营역에서 독특하게 발전된 “공동결정권”(Mitwirkungsrecht)에 따라 연방정부, 연방하원, 주정부, 주의회 등에 지방자치단체의 일반적인 관심사와 경험을 대변한다.
- ③ 회원 자치단체들 간의 상호경험을 공유하고 관계긴밀화를 촉진한다.
- ④ 지방자치단체와 관련된 모든 문제에 대하여 회원 자치단체들에게 자문을 해준다.
- ⑤ 회원자치단체들에 대한 각종 정보를 제공해 준다.
- ⑥ 지역공동의 이익에 기여하는 단체들을 지원한다.

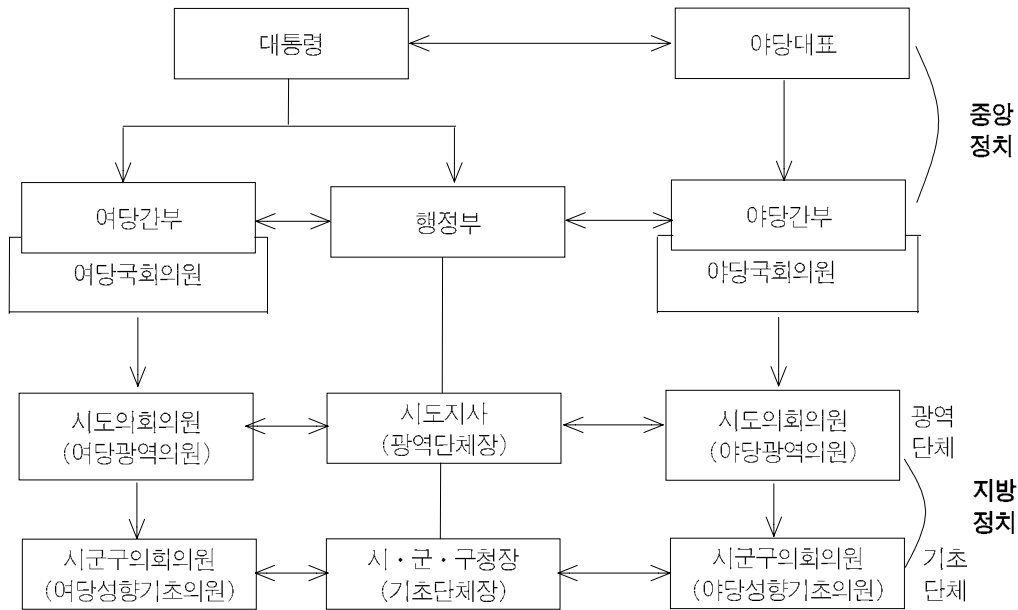
한편 독일에서 연방차원의 이들 3개 지방자치단체 연합체는 지방자치 발전을 위한 전국차원의 공동노력을 위하여 3개 자치단체연합체간 최고 의견조정기관인 연방공동연락사무소를 운영하고 있는데, 1953년 설치된 「지방자치단체연합체연방협의회」(Bundesvereinigung der Kommunalen Spitzenverbände)가 그것이다. 독일의 모든 각급 지방자치단체(시, 게마인데, 군, 게마인데연합 등)가 공동관심사로서 국가(의회와 정부 등)나 일반 공중(국민과 여론)과 협력해야할 사항이나 압력을 행사할 필요가 있을 때 연합체 상부조직인 연방협의회가 중요한 역할을 수행하는데, 3개 연합체 중 독일도시연합(DST)이 이 최고협의회를 직접 산하조직으로 운영함으로써 연방협의회를 실질적으로 주도하고 있다(Eichhorn, 2003: 210).

IV. 한국입법과정에서의 지방참여 실태

헌법이 지방분권적인 권력구조를 보장하고 있음에도 불구하고 한국에서 지방자치단체가 국가의 의사결정에 영향력을 행사할 수 있는 제도적 장치는 거의 존재하지 아니한다. 이는 지방분권화를 실질화 하는데 필요한 제도적인 장치가 거의 결여되어 있음을 말한다. 지방분권의 표방에도 불구하고 국가의 의사결정이 여전히 위에서 아래로 일방적으로 이루어짐으로써 중앙집권적인 전통을 극복하지 못하고 있는 것이 현실이다. 결국 지방자치를 보다 실질적으로 가동하기 위해서는 지방이 국가의 의사결정과정에 참여할 수 있는 다양한 제도적 장치를 강구할 시점이 되었다.

현재 한국의 중앙정치-지방정치 메커니즘은 <그림 3>에서처럼 형식적으로는 매우 복잡한 구조를 띠고 있다. 여·야당 간은 물론 중앙부터 지방에 이르기까지 수준별로 “수평적 경쟁

관계"에 있으며, 동시에 정당 내부적으로는 여당이나 야당은 물론 국회의원에서 지방의원에 이르기까지 "수직적 경쟁관계"를 보이고 있는 상황이다. 이때 한국의 경우는 "강시장제도"로 인하여, 강력한 행정권을 지방자치단체장이 장악하고, 나아가 입법과정은 거의 일방적으로 국회가 담당함으로써 지방의회가 상대적으로 대단히 위축되어 있는 실정이다. 한마디로 입법 과정 참여는 물론 지방정치의 활성화조차 기대하기가 구조적으로 매우 어려운 상태라고 할 수 있다.



〈그림 3〉 중앙정치-지방정치 역학구조

특히 우리는 기관분리형의 지방자치단체 기관구성 형태를 취함으로써 지방의사 자체가 단체장과 지방의회로 2원화 되면서, 지방의사의 입법과정 투입을 현실적으로 더욱 어렵게 하고 있다. 나아가 연방제국가도 아니면서 광역-기초의 2계층구조라는 지방자치시스템은 입법권을 독점하고 있는 국회에 하나의 목소리를 통합하여 개진하기도 구조적으로 어려운 상황이다. 〈그림 3〉처럼 지방정치가 분산된 상태에서는 도대체 누가 지방의 의사를 대변하는가에 대한 정당성 부여가 제도적으로 불가능 하다는 것이다. 단체장과 지방의회, 광역과 기초로

나누어진 4단체가 과연 어떤 방식으로 합의된 목소리를 입법과정에 지방의사로서 투입시킬 것 인지부터 논의해야 하는 어려움이 따른다. 이런 상황에서 국회에 대한 구속력도 없이 4단체협의회가 개별적으로 건의하는 수준을 벗어나지 못하고 있고, 이는 결과적으로 입법과정에서의 실질적 참여가능성이 취약할 수밖에 없는 상황을 벗어나지 못하게 한다.

현실적으로 볼 때 중앙정부의 정책과정에 지방참여는 국회법이나 각 개별 법령 그리고 행정기관의 제도와 관례에 의해서 주로 이루어진다. 지방자치단체 또는 그 연합조직은 입법과정에서 청원 및 진정, 그리고 공청회나 청문회에 참여할 수 있으며, 정부 각 부처의 법령 제·개정안 작성과정에 참여할 수 있다. 나아가 중앙정부 및 각 부처의 정책결정과정에 대한 지방자치단체의 참여는 행정부시장부지사회의와 지방자치제도발전위원회를 통하여 이루어지고 있으며(김영수, 2002: 59), 이외에도 중앙정부의 주요정책 입안과정에는 관계 지방자치단체의 의견청취 및 의견제출, 협의, 지방의회의 의결 등이 있다.

〈표 1〉 4단체 협의회의 건의사항

구분	건의건수	반영 (일부반영)	추진중	검토중	미반영	미회신 (협의중)	
시·도지사협의회	111	49(44.2%)	-	17(15.3%)	31(27.9%)	14(12.6%)	
회 수	1차('99. 5. 7)	17	10(58.8%)	-	2(11.8%)	5(29.4%)	-
	2차('99. 9.10)	11	9(81.8%)	-	1(9.1%)	1(9.1%)	-
	3차('99.11.27)	13	11(84.6%)	-	1(7.7%)	1(7.7%)	-
	4차('00. 3.28)	11	6(54.5%)	-	1(9.1%)	3(27.3%)	1(9.1%)
	5차('00.10.24)	15	4(26.7%)	-	4(26.7%)	6(40.0%)	1(6.6%)
	6차('01. 7. 4)	1	-	-	-	-	1(100%)
	7차('01. 8. 8)	14	1(7.1%)	-	2(14.3%)	9(64.3%)	2(14.3%)
	8차('01.10.13)	11	5(45.5%)	-	2(18.2%)	3(27.2%)	1(9.1%)
	9차('02. 4. 3)	14	-	-	4(28.6%)	3(21.4%)	7(50%)
	10차('02. 9.24)	4	3(75%)	-	-	-	1(25%)
시·도의회의장협의회	126	34(27%)	13(10.3%)	48(38.1%)	31(24.6%)	-	
청와대오찬	청와대오찬	25	5(20%)	7(28%)	6(24%)	7(28%)	-
	국무총리 간담회	35	12(34.3%)	4(11.4%)	10(28.6%)	9(25.7%)	-
	정기 및 임시회	66	17(25.8%)	2(3%)	32(48.5%)	15(22.7%)	-
시·군·구청장협의회	150	36(24%)	-	48(32%)	48(32%)	18(12%)	
시·군·구의회의장협의회	83	32(38.6%)	-	30(36.1%)	12(14.5%)	9(10.8%)	
청와대오찬	청와대오찬	22	9(40.9%)	-	3(13.6%)	10(45.5%)	-
	시·도대표회	61	23(37.7%)	-	27(44.3%)	2(3.2%)	9(14.8%)

참조: 시·도지사협의회는 1999년 5월부터 2002년 9월까지의 자료 활용. 시·도의회의장협의회는 2001년 7월부터 2003년 2월. 시·군·구청장협의회는 2000년 8월부터 2002년 11월. 시·군·구의회의장협의회는 1998년 12월부터 2002년 12월까지의 자료 활용
 자료: 정부혁신지방분권위원회/한국지방행정연구원, 2004: 502

지난 1999년부터 2002년까지 전국시도지사협의회는 10회에 걸쳐 총 111건의 대정부 건의사항 제출 했는데 이중 반영은 49건으로 44.2%의 반영률을 보였으나, 전국시도의회와 장협의회는 총 126건 중 37건 만이 반영되어 반영률은 27%에 불과한 것으로 나타났다. 한편 전국시군구청장협의회에서는 전체 150건의 건의 중에서 단지 25.8%(36건)의 반영률을 보였고, 전국시군구의회의장협의회와 장협의회는 총 83건 중 32건이 반영되어 38.6%의 반영률을 나타냈다(정부혁신지방분권위원회, 2004: 501). <표 1>에서 보듯이 4단체를 종합해 보면 대정부 건의사항은 총 470건 중 151건만 반영되어 평균 반영율이 32.1%에 그치는 것으로 나타났다. 그나마 내용적으로 볼 때 이들 건의사항들은 입법과정에서의 참여보다는 간담회 등을 통한 국가정책결정과정에 대한 소극적 참여가 주를 이루고 있는 실정이다.

이처럼 지방 4단체협의회의 제출 안건들이 제대로 반영되지 않는 이유로는 다음과 같은 것들을 예시할 수 있다(정부혁신지방분권위원회, 2004):

- 여전히 중앙정부가 권한을 이양하지 않고 유지하려는 점.
- 중앙과 지방의 업무협의 미비 또는 협의내용의 미흡.
- 국가사무 이양이라는 업무분장이 법제도적으로 정비되지 못했고, 이에 따라 중앙과 지방 간의 기능과 권한범위의 중복과 해석이 모호한 경우가 많음.
- 지역이기주의가 국가사업과 충돌하여 지방자치단체 의견을 수용할 수 없는 경우.

지방 4단체의 입장에서 본 지방자치단체의 의사가 입법과정이나 국정운영에 수용되지 못하는 이유를 종합해 보면 중앙정부가 권한이양을 하지 않고 계속 유지하려는데 기인한다는 견해가 36.5%로 가장 많고, 이어 중앙과 지방간의 업무협약이 잘 이루어지지 않거나 미흡하기 때문(32.1%), 국가사무 이양이라는 업무분장이 법·제도적으로 정비되지 않아 중앙-지방간 기능과 권한 범위의 중복과 해석의 모호성(17.5%), 지역이기주의가 국가사업과 충돌하여 지방자치단체의 의견을 수용할 수 없는 경우(13.9%) 등으로 나타났다. 좀더 구체적으로 지방 4단체별로 지방자치단체 의견이 수용되지 않는 원인을 종합해 보면 <표 2>와 같다(검토 및 미반영 건수를 중심으로 분류한 것임).

〈표 2〉 지방자치단체 의견 미수용의 원인

원 인 \ 협의회	시·도지사 협의회	시·도의회 의장협의회	시·군·구 청장협의회	시·군·구 의장협의회	총 계
중앙정부의 국가권한 유지	23 38.3%	22 28.6%	39 43.8%	8 30.8%	92 36.5%
중앙과 지방간 기능과 권한의 중복	9 15.0%	14 18.2%	12 13.5%	9 34.6%	44 17.5%
중앙과 지방간 사전업무협의 미흡	17 28.4%	33 42.8%	24 27.0%	7 26.9%	81 32.1%
국가전체의 정책적 조화보다도 지역이익 우선시	11 18.3%	8 10.4%	14 15.7%	2 7.7%	35 13.9%
총 계	60 100%	77 100%	89 100%	26 100%	252 100%

자료: 정부혁신지방분권위원회, 2004: 503

V. 발전방향

지방자치 선진국에서 지방의 국정참여는 정도의 차이는 있어도 어떠한 형태로든 공식적인 제도화를 통해 보장되고 있다. 지역주민의 의사가 지방의사로 결집되어 지방자치단체 또는 그 연합체를 통하여 입법과정이나 정책과정에 반영되고 있다는 것이다. 한국 지방자치단체의 국정참여를 평가한 글들을 보면(예를 들어 김영수, 2002; 김성호, 1997), 우리나라 지방자치단체의 국정참여는 여전히 수직적 정부간 관계의 형성, 공식적-제도적 참여제도의 부족, 비공식적 참여자의 우월적 영향력, 중앙정부 주도적인 참여메커니즘, 국정참여 대상 정책영역의 한정성, 지방자치단체의 자원동원 노력부족과 영향력 제고수단의 미비, 집행과정에서의 형식적인 참여, 전체적으로 볼 때 여전히 참여의식 부족 등의 문제를 안고 있다. 따라서 이들을 합리적으로 개선하는 토대 위에서 지방의사의 입법과정 투입을 논의해야 한다.

굳이 표현한다면 현행 제도 하에서도 지방자치단체들이 의지만 강하다면 국가의 주요정책이나 법률의 제·개정 과정에의 참여가 제한적으로 가능하기는 하다. 그러나 국회법 제 123조에 근거한 참여방안에서 보듯이 지방자치단체를 일반국민이나 일반 사회단체처럼 취급하여 국회의원의 소개를 얻어 청원서를 제출하도록 하는 등 그 실재는 제대로 지방자치단체를 배려하고 있지 못한 것이 사실이다. 정부가 예고한 법령안에 대해서 법령안 주관기관의 장에

게 서면으로 의견을 제출할 수 있으나(법제업무운영규정 제19조), 이 또한 특별히 지방자치 단체를 배려한 것은 아니다. 다만 지방자치법 제 154조의 2에서 각급 단체장을 구성원으로 하는 협의체가 지방자치에 직접적인 영향을 미치는 법령 등에 관하여 행정자치부장관을 거쳐 정부에 의견을 제출할 수 있다고 규정하고 있다. 그러나 이것조차도 지방 4단체 전국협의체는 상호간의 정보교류와 협력 및 공동의 문제를 협의하기 위한 법정단체라고 하면서도, 가장 중요한 기능중의 하나로 겨우 중앙정부에 대한 의견제출권 정도를 언급하고 있는 실정이라는 것이다.

여전히 지방의 입법과정에서의 참여가능성이 미흡한 상태에서, 좀더 폭을 넓혀 국정참여도에 대한 전반적인 문제점을 정리해 보면 다음과 같다(정부혁신지방분권위원회, 2004):

- 여전히 중앙정부-지방자치단체간의 수직적 지배·종속관계 의식.
- 국회입법과정에서의 지방자치단체나 협의체 참여가 극단적으로 제한되어 있는 점.
- 행정부 중심의 지방정부 국정참여 조차도 대부분 중앙정부 의도대로 임의적으로 이루어지고 있음.
- 실제 지방정부의 국정참여는 단지 발언권 제공정도의 형식에 그쳐 의사결정 통제력은 거의 없음.
- 그나마 지방자치단체의 국정참여 대상범위가 해당 지방 또는 지방자치단체와 직접 관련성이 있는 현안으로 한정된 점.
- 국정전반이나 장기적·거시적 관점의 정책에는 국정참여 대상 자체에서 배제됨.
- 그나마 집행기관(단체장) 위주의 국정참여로 지방의회의 소외문제 증폭.
- 4단체협의회만 전국적 협의체로 인정되어 통합협의체 형성을 통한 대정부, 대국회 협상력 제고를 불가능하게 함.

이러한 문제점을 고려할 때 지방의사의 중앙무대 투입을 위한 발전방향은 두 가지 측면에서 접근할 필요가 있다. 하나는 입법과정에서의 참여이고, 다른 하나는 국가정책결정과정에서의 참여이다.

1. 立法過程에 대한 참여

지방자치단체에 대한 국가의 영향력 행사가 법률에 근거하여 이루어진다는 점에서 입법과

정에 대한 지방자치단체의 참여는 매우 절실히 요구된다. 지방의사의 입법과정 투입방안으로 는 참여의 범위와 제도화의 수준에 따라서 기존제도를 개선하는 소극적 방식에서부터 헌법개정 을 통한 지방대표성을 지닌 “제2원”(상원 개념)의 설치라는 특단의 조치에 이르기까지 다 양하다(정부혁신지방분권위원회, 2004 참조). 그러나 단원제에서 양원제로의 전면적인 헌 법개정이나, 거의 무의미한 현행제도의 소극적인 개선이 현실적으로 미흡하다는 한계가 있다 면, 보다 실현가능하고 나름대로의 입법과정 참여가 보장될 수 있는 방법을 모색하는 것이 최선이라고 생각된다.

지방의사의 입법과정 투입방식으로서 현실적으로 고려해 볼 수 있는 세 가지 대안을 정리 해 보면 다음과 같다.

1) 地域代表性을 갖는 “上院”의 설치⁶⁾

이에는 여러 가지 방식이 고려될 수 있으나 국회와 병립하여 제2원으로서 지방을 대표하는 “상원”을 설치하는 방법을 생각할 수 있다. 지방자치단체의 대표로 구성되는 또 다른 입법기관 으로서 상원을 설치하고 이로 하여금 지방자치단체에 관련된 법률에 대한 제안권을 인정하고 입법심의절차에서 청문권, 동의권 혹은 거부권, 이의제기권 등을 인정하는 방식이다. 이는 상 원을 구성하는 방법으로는 신분에 의한 영국식이나 미국식의 국민직선에 의한 상원의 방식이 아닌 독일식의 연방상원제도에 가까운, 즉 경비절감의 면이나 지방이익의 반영적인 측면 그리 고 권력분립적인 견지에서 독일식의 상원형식이 보다 우리 실정에 적합하다고 보기 때문이다. 구체적으로 시·도의 대표자로서 상원을 설치하되 인구와 각 지방자치단체의 평등성을 감안

6) 가장 강력한 이 제도는 독일의 사례를 참조한 방식으로, 이는 현재의 단원제를 양원제로 바꾼다는 전제를 바탕으로 한다는 점에서 엄격히 말하면 지방의사의 입법과정 투입과는 차원을 달리하는 국가정체에 관한 사항이다. 특히 연방제국가인 독일은 “연방주의 원리”와 “지방자치 원리”를 구분하고 있는바, 상원개념은 지방자치 논리가 아니라 “협조적 연방주의”에 의한 연방주의 논리로 이해된다(Koenig/Siedentopf, 1997). 그러나 역사적으로 통일국가 형성이 늦었고, 그로 인하여 영방적 전통에 입각한 지역주의 성향이 강하게 남아있는 독일의 경우 광역적인 州를 대표하는 상원을 통하여 지역의사의 중요성을 강조하고 있다는 점에서 헌법개정을 염두에 둔 장기적 논의사항으로 고려해 볼 가치가 있다. 나아가 독일통일 이후 지방화가 강조되면서 연방입법고권을 갖고 있는 연방하원(Bundestag)에 대하여 갈수록 연방상원(Bundesrat)의 입법과정에서의 역할이 강화되고 있다는 점도 시사하는 바가 크다고 할 수 있다. 독일연방정부의 일반적인 입법과정과 상원의 역할에 대해서는 다음 참조: 심익섭(1995).

하여 시·도지사가 지방의회의 동의를 얻어 대표자를 파견하여 상원을 구성하는 방식이 바람직하다고 본다. 기초지방자치단체는 시·도의 대표자를 통하여 간접적으로 참여할 수 있도록 한다. 여기에는 헌법의 개정을 필요로 한다는 결정적인 어려움이 있음은 분명하다.

2) 地方自治團體聯合을 통한 참여

지방자치단체의 업무수행의 원활화와 공동관심사의 효율적인 추진을 위하여 개별 지방정부를 구성원으로 하는 지방자치단체연합을 구성하여 법률안 제출권을 보장하는 방식으로 입법권에 관여하는 것을 생각해 볼 수 있다. 이 경우에 법률안 제안권뿐만 아니라 지방에 관련된 법률안에 대한 의견제시권을 인정하는 것이 바람직하다. 국회의 입장에서도 지방자치단체연합이 갖는 전문지식을 활용하고 지방적인 관심사에 대한 의견을 수렴하여 입법의 합리화를 꾀할 수 있다는 측면에서 지방자치단체연합의 결성과 그 참여의 보장은 매우 필요하다고 본다. 지방자치단체의 입장에서도 입법과정 참여만이 아니라 상호간의 경험과 정보를 교류하고 지방자치단체간의 공통적인 관심사를 실현하기 위하여 지방자치단체연합을 구성할 필요가 있다.

이를 위해서는 기존의 4개 지방자치단체협의체만 형식적으로 설립을 허용하는 현행 지방자치법을 개정하여 4대 협의체 간의 연대나 통합을 가능케 하여 중앙정부에 대한 전국적인 지방자치단체연합체를 구성할 수 있게 하고, 이를 통하여 국정관련 협상력과 입법과정 참여 가능성을 제고할 필요가 있다. 즉 독일처럼 기존 4개협의체 이외에 “상부연합체”를 결성할 수 있도록 열어줌으로써 지방의 목소리를 통합 및 강화시켜주는 것이다. 최고의사결정기구인 총회의 구성이나 소요예산 등을 합리적으로 규정한다면, 의견수렴이나 조직운영의 어려움은 충분히 극복될 수 있을 것이다.

3) 제도개선을 통한 참여활성화

국회나 행정부가 지방자치에 영향을 미치는 법령이나 정책을 마련하고자 할 경우 사전에 지방자치단체들과 그 전국연합단체의 의견을 듣고 이를 존중하는 자세가 되어 있다면, 비록 소극적 수준이라도 제도개선을 통한 참여활성화가 가능할 수 있다. 지방자치단체나 협의체의 국정참여를 상황에 따라 중앙에서 임의로 허용하던 것을 제도로서 정비하여 이들의 주도적 참여를 유도하고, 참여의 폭을 확대하여 의사결정 통제력을 부여할 수 있다는 것이다. 예를 들

어 기존의 행정부시장·부지사회의 등을 혁신하여 지방자치단체(집행기관과 지방의회)와 협의체의 국정참여 기회와 내용을 확충하는 방안 같은 경우이다(김성호, 1997: 김영수, 2002 참조). 실제로 독일과 같은 경우도 일반적인 국정참여는 기존의 연방부처 및 연방의회 “공동업무규정”(GGO/Gemeinsame Geschaeftsordnung der Bundesministerien, Geschaeftsordnung des Deutschen Bundestages)에 의하여 지방의사를 반영하고 있다(Hill, 2001). 이외에도 법령심사위원회 운영활성화를 제도적으로 강화 하거나, 기존의 지방자치단체의 의견제출 규정들을 강제규정화 하는 방안, 나아가 중앙과 지방이 함께하는 근본적인 지방자치제도개선을 위한 시스템 마련 등이 필요하다고 할 수 있다.

2. 國家 政策決定過程에 대한 참여

한편 지방자치단체는 국회의 입법에 의하여만 영향을 받는 것이 아니라 행정부의 명령, 행정규칙, 감독활동에 의하여 자치권이 제한될 수 있다. 이 때문에 지방자치단체는 행정부의 정책결정과정에도 참여하여 지방자치단체의 관심사를 반영시킬 필요가 있다. 특히 행정각부장관실에서의 의사결정과정에도 참여가 중요하다. 이와 같은 차원에서 기존의 국정참여 제도의 개선이 필요한데, 구체적으로는 다음과 같은 몇 가지 대안모색이 가능할 것이다.

무엇보다도 중요한 것은 중앙-지방정부간 상호 협력 체제를 구축하는 것이다. 이는 단기적으로 볼때 지방의 자치능력 향상에 기여 하지만, 장기적으로는 중앙정부의 부담을 덜면서 국가경쟁력 강화에 도움을 준다는 점에서 중요하다. 이와 함께 중앙정부 정책과정에의 제도적인 참여메커니즘의 구축이다. 지방자치단체가 행정부의 정책결정과정에 참여하는 방법으로는 앞서 언급했던 “제2원”을 국회와 병립시키는 上院을 통하는 방식, 그리고 시·도지사의 국무회의의 참여를 통한 방식 등이 검토될 수 있다. 예컨대 중앙정부의 명령이나 행정규칙이 지방자치단체의 이익에 관련된 경우에 지방을 대표하는 상원이나 지방자치단체연합에 통보하고 의견을 청취하도록 하는 절차를 마련하는 것이 필요하고, 국무회의에 지방자치단체연합의 대표자를 참석하게 하는 방식 등이다.

다른 측면에서는 그동안 관례화 되어 있는 것을 공식적인 참여방식으로 수용하여 활성화 시키는 접근이다. 시도지사회의(연 3회), 시장군수구청장대표회의(연 2회) 등의 공식적인 확대적용 등이 여기에 해당 한다고 할 수 있다. 나아가 공식적인 참여절차의 보장도 중요하지만 私的이고 비공식적인 접촉도 여전히 효과적인 참여수단이 될 수 있음을 무시해서는 안 된다. 동시에 지방자치단체의 주도적 참여 가능성을 열어 주어야 하고, 나아가 참여대상 정

책 및 그 정책범위의 확대를 지향하는 노력이 필요하다. 그리고 궁극적으로는 지방자치단체의 국정참여에 대한 적극적인 참여의식의 제고가 근본적인 논의의 토대가 됨은 물론이다.

VI. 맺음말

지방분권특별법의 지원 하에 참여정부는 살아있는 지방자치를 자리매김하기 위해 총력을 기울이고 있다. 이에 따라 정부혁신지방분권위원회(2004b)는 지난 2003년 지방분권촉진로드맵을 바탕으로 2004-2008년으로 이어지는 ‘분권형 선진국가 건설’을 위한 지방분권 5개년 종합실행계획을 마련한 상태이며, 바야흐로 본격적인 실천을 앞두고 있다. 이때 지방자치를 실감할 수 있는 관건은 위로부터의 지시대로 움직이는 것이 아니라, 지방의사를 입법과정에 반영하고 지방이 적극적으로 국정에 참여하는 것에서 가시화될 수 있다. 지방자치 선진국에서 일찍부터 지방의사를 수용하는 제도적 장치를 마련해 놓고 실천해온 이유가 여기에 있다.

한국의 경우 현재의 구조적인 한계로 지방의사의 입법과정 투입의 제도화에 어려움이 있는 것이 사실이다. 따라서 무엇보다도 중앙정부와 지방자치단체간의 관계변화가 요구되며, 비록 비공식적인 건의사항이라도 중앙정부나 국회는 수용자세가 준비되어 있어야 한다는 것이 급선무이다. 그리고 무엇보다도 정상적인 국정참여와 입법과정 참여가 가능하도록 제도화를 이루는 것이 중요하다. 이것은 지방의사의 입법과정 투입차원만이 아니라, 이를 통하여 자치단체별로 님비(Nimby) 현상이나 “소지역주의”니 하면서 파편화되어 있는 현재의 지방자치 난맥상을 극복하고 중앙에 대한 통합된 목소리를 통하여 상호협력적인 지방자치로 승화시킬 수 있는 계기가 된다는 점에서 중요하다. 국정참여나 입법과정에서의 참여가 불가능한 지방자치는 근본적으로 지방발전의 한계일 뿐만 아니라, 궁극적으로 국가발전으로의 승화가 불가능하다는 점을 직시해야 한다.

【참고문헌】

- 고경훈. (2004). 중앙-지방정부간 관계의 정책형성 연구: 성남시 수도권 남부저유소 입지 선정 결정과정 사례를 중심으로. 『한국행정학보』, 38(2).
- 김남진. (1992). 지방자치단체의 국정참가. 『자치행정』, 56.
- 김성호. (1997). 「지방자치단체의 국가정책결정 참여방안」. 한국지방행정연구원. 연구보고서. 244권.
- 김영수. (2002). 중앙정부의 정책결정과정에 있어서 지방자치단체의 참여방안 연구. 『지방정부 연구』, 6(1).
- 박동서 외 공저. (1994). 『지방정치와 행정』. 서울: 서울대 행정대학원.
- 박종민 편. (2000). 『한국의 지방정치와 도시권력구조』. 서울: 나남출판.
- 박호숙. (2002). 중앙정부와 지방자치단체간의 공동정책결정 행태와 갈등요인 분석. 『춘계학술대회 발표논문집』. 한국정책학회.
- 배준구. (2004). 『프랑스의 지방분권』. 부산: 금정.
- 심익섭 외 공저. (1995). 『독일연방공화국』. 서울: 대왕사.
- 심익섭. (1996). 한국적 지방자치의 제도적 정착을 위한 모델정립 방안: 협의민주주의를 중심으로. 『한국지방자치학회보』, 8(3).
- 안용식·김천영. (1995). 『지방정부간 협력관계론』. 서울: 대영문화사.
- 이기우. (1999). 지방정부의 국정참여: 독일의 사례를 중심으로. 『시민교육연구』, 29.
- 이달곤. (1996). 『협상론: 협상의 과정. 구조. 그리고 전략』. 서울: 법문사.
- 이승중. (2002). 한국지방자치의 평가: 제도의 집행측면을 중심으로. 『한국지방자치학회보』, 14(1).
- 정부혁신지방분권위원회. (2004). 지방분권 추진자료집(03.5월-04.4월).
- 정부혁신지방분권위원회·한국지방행정연구원. (2004a). 「이제는 지방분권시대」. 참여정부 지방분권과제 2003년 연구자료집.
- 정부혁신지방분권위원회·지방분권전문위원회. (2004b). 「지방분권5개년 종합실행계획」. 2004- 2008.
- 정세욱 외. (1997). 『정부간관계: 이론과 실제』. 서울: 법문사.
- 최외출의 공저. (1997). 『중앙과 지방관계론』. 서울: 대영문화사.
- 하혜수·최영출. (2002). 차등적 분권제도에 대한 비교연구: 영미일북유럽을 중심으로. 『한국행정학보』, 36(2).
- 한국지방자치학회. (2000). 『한국지방자치론』. 서울: 삼영사.
- Arnim, H.H. von (1997). Auf dem Weg zur optimalen Gemeindeverfassung?. In:

- Lueder (1997).
- Benz, A. (2002). *Der moderne Staat*, Muenchen/Wien: R.Oldenbourg.
- Bluemel, W. (1997). Mitwirkung der kommunalen Gebietskoerperschaften und ihre Spitzenverbaende an der Gesetzgebung, In: Lueder(1997).
- Bogumil, J., Hrsg. (2002). *Kommunale Entscheidungsprozesse im Wandel*, Opladen: Leske+Budrich.
- Breidenbach, S. (1995). *Mediation. Struktur, Chancen, und Risiken von Vermittlung in Konflikten*, Koeln.
- Bull, H.P., Hrsg. (1979). *Verwaltungspolitik*, Neuwied/Dortmund : Luchterhand.
- Eichhorn, P., Hrsg. (2003). *Verwaltungslexikon*, 3.Aufl., Baden-Baden: Nomos.
- Hill, H., Hrsg. (2001). *Parlamentarische Steuerungsordnung*, Speyer: FOEV.
- Koenig, K./E. Loeffler, Eds. (2000). *Accountability Management in Intergovernmental Partnerships*, Speyer: FOEV.
- Koenig, K./H. Siedentopf, Hrsg. (1997). *Oeffentliche Verwaltung in Deutschland*, Baden-Baden: Nomos.
- Lueder, K., Hrsg. (1997). *Staat und Verwaltung*, Berlin: Duncker & Humblot.
- Mayntz, R. (1991). *Soziologie der Oeffentlichen Verwaltung*, Heidelberg/Karlsruhe: C.F.Mueller.
- Rhodes, R.A.W. (1999). *Control and Power in Central-Local Government Relations*, Aldershot: Ashgate.
- Stober, R. (2000). *Kommunalrecht in der Bundesrepublik Deutschland*, Stuttgart u.a.: Kohlhammer.
- Unkelbach, A. (2001). *Vorbereitung und Uebernahme staatlicher Entscheidungen durch plural-zusammengesetzte Gremien*, Speyer: FOEV.
- Wright, D.S. (1990). Federalism, Intergovernmental Relations, and Intergovernmental Management: Historical Reflections and Conceptual Comparison, *Public Administration Review*, 50(2).