우리나라 지방정부의 국정참여제도 분석

- 중앙-지방관계의 관점에서 -

A Study on the Local Participation System for National Policy-Making in Korea

- A Central-Local Relation Perspective -

하 혜 수 (경북대학교 행정학부 교수)

Abstract

Hyue-Su Ha

This paper aims at analyzing the Korean local participation system for national policy-making in terms of central-local relations. To investigate the local participation system, the paper adopted four national policy areas; law making, national planning, policy coordination, and national project. In law making, local participation system(LPS) still remains symbolic and ritualistic stage, where local governments just express their opinion about bills. In national planning, LPS is superficial in that central government does not take local opinions seriously. In policy coordination, LPS is close to the asymmetric type driven by the central government, although there are some laws for ensuring the consultation and coordination between central-local governments. In proceeding national projects, LPS is far from a power-sharing system between central-local governments due to central one-way drive. In conclusion, the paper suggested that LPS should be transformed from central-driven system to co-decision or local-driven one in response to the changes of the central-local relations.

Keywords: Participation for National Policy-Making, Central-Local Relations, Intergovernmental Relations

I. 서 론

1990년대 이후 OECD 선진국을 중심으로 중앙의 권한을 지방정부로 이양하는 지방분권이 강조되고 있다. 중앙정부에 집중된 사무, 인력, 재원의 이양을 통해 지방정부의 재량과 자율성을 제고하고, 그를 통해 국민의 체감성과와 서비스 만족도를 높일 수 있기 때문이다. 지방정부는 이러한 세계적 추세에 편승하여 사무와 정원에 관한 권한의 이양뿐만 아니라 국세의 지방세

화 등 자주재원의 이양을 주장하고 있다. 그에 반해 중앙정부는 지방정부의 낮은 재정자립도와 자치역량의 부족을 이유로 획기적인 지방분권에 소극적인 태도를 보이고 있다. 더욱이 상호 이해관계가 다른 지방분권 이슈에 대하여 중앙정부와 지방정부가 대등한 관계에서 협의할 수 있는 제도적 장치도 미흡하다. 이러한 상황에서 지방분권은 중앙정부의 정책의지에 좌우될 수밖에 없어 그 추진성과도 기대한 수준에 미치지 못하고 있다. 따라서 지방분권의 추진과정이나 지방자치에 중대한 영향을 미치는 국가의 정책결정과정에 있어서 지방정부의 의견투입 기회를 높이는 제도적 장치를 마련할 필요가 있다. 지방정부의 국정참여는 지방분권의 효과적 추진을 위한 최소한의 안전장치가 될 수 있기 때문이다.

일반적으로 지방정부의 국정참여는 중앙-지방간 의견 불일치 조정, 자치권 침해 방지, 국정의 효과성 확보, 민주주의 체제 완성 등에 의해 정당화된다(하동현, 2016; 김성호, 2004).[1] 첫째, 중앙정부와 지방정부는 상호의존적 관계를 지닌 행정주체이므로 국가차원의 거시적 의사와 지방차원의 미시적 의사를 조정하기 위해 지방의 국정참여가 필요하다는 것이다. 둘째, 국가가 추진하는 정책이 지방에 부정적 영향을 미칠 경우 지방은 자치권의 침해 방지차원에서 적극적으로 참여해야 한다는 것이다. 셋째, 모든 국가의 정책은 지방에서 집행되기 때문에 지방이 관심을 갖고 참여해야 높은 성과를 확보할 수 있다는 것이다. 넷째, 국정에 대한 지방정부의 참여는 주민의 풀뿌리 정책참여를 보완하여 민주주의체제를 완성하는 데 기여한다는 것이다.

사실 중앙정부의 정책추진에 있어서 지방정부의 선호를 충분히 고려하지 못하여 정책결정이나 정책집행에서 심각한 문제를 초래할 수도 있다. 정책 선호가 다른 상황에서 중앙에서 일방적으로 정책을 추진할 경우 정책강도(policy intensity)를 떨어뜨리고 집행공백을 초래할 수도 있다. 즉 중앙정부와 지방정부간 선호 차이에 따라 정책강도 저하, 정책집행 실패, 정책형성 실패 등이 초래될 수 있다는 것이다(Balme & Ye, 2014: 151-152). 첫째, 중앙정부와 지방정부 모두 정책을 선호할 때 정책강도는 높지만 그렇지 않을 때는 정책강도가 떨어진다. 둘째, 중앙정부는 정책을 선호하고 지방정부가 선호하지 않을 경우 집행공백(implementation gap)이 발생한다. 예를 들면 중앙정부가 지방정부로 하여금 해당 정책을 채택하도록 설득하지 못할 때나 국가의 능력 부족 때문에 지방정부의 순응을 확보할 수 없을 때 정책집행은 실패한다. 셋째, 중앙정부는 정책을 선호하지 않으나 지방정부가 선호할 때는 정책형성 공백(formulation gap)이 발생한다. 중앙정부가 정책추진에 소극적인 상황에서 지방정부가 정책주도권을 가지면 정책결정 공백이 발생하여 지방차원에서 최고의 성과를 위한 상향 경쟁(race to the top)이나 규제완화를 위한 하향 경쟁(race to the bottom)이 초래될 수 있다.

이러한 관점에서 본 연구는 중앙-지방관계론의 시각에서 우리나라 지방정부의 국정참여 수준을 진단하고, 개선대안을 제시하는 데 목적을 두고 있다. 첫째, 중앙-지방관계이론과 주민참

---

1) 하동현(2016)은 지방자치단체 국정참여의 논거로 거시적 의사와 미시적 의사간 불일치 조정, 중앙-지방간 협동, 자치권의 절차적 확립, 자율성 제약에 대한 보상적 조치 등을 들고 있고, 김성호(2004)는 국가-지방간 상호교류, 자치권의 절차적 보장, 계획고권 연계, 지역이익 반영 등을 들고 있다.

여론을 고찰하여 중앙-지방관계, 국정참여수준, 그리고 국정참여 국면을 중심으로 분석을 위한 틀을 제시할 것이다. 둘째, 분석틀에 기초하여 우리나라 지방정부의 국정참여를 입법과정, 국가계획수립, 협의조정제도, 국책사업 추진으로 구분하여 그 실태와 문제점을 분석할 것이다. 마지막으로, 중앙-지방관계의 변화와 발전을 고려한 국정참여제도의 개선대안을 제시할 것이다.

Ⅱ. 이론적 논의와 분석틀

1. 이론적 논의

1) 중앙-지방정부 관계론

중앙-지방관계에 관한 이론모형은 대체로 중앙지배, 상호의존, 독립관계를 상정하고 있다. Wright(1978)는 연방-주정부 관계에 대하여 분리권한모형, 내포권한모형, 중첩권한모형으로 구분하고 있는데, 내포권한은 중앙지배이고 분리권한은 독립관계이며 중첩권한은 상호의존을 의미한다. Elcock(1994)는 단방제국가의 중앙-지방 관계를 대리인모형, 동반자모형, 상호의존모형으로 구분하고 있는데, 대리인은 중앙지배이고 동반자는 독립관계이며 상호의존은 글자그대로 상호의존관계를 의미한다. 일본의 村松岐夫(1988)는 수직적 행정통제모형과 수평적 정치경쟁모형으로 구분하고 있는데, 전자는 중앙지배를 의미하고 후자는 상호의존관계를 의미한다(최외출·김성환, 1991: 81-82). 이후 연방제국가의 연방-주정부 관계나 단방제국가의 중앙-지방정부 관계를 규정하는 이론모형도 이러한 범주를 크게 벗어나지 않는다.

먼저 연방제 국가의 연방-주정부 관계에 관한 이론을 살펴보면, 첫째, 연방-주정부간의 독립관계에 관한 모형이다. 이원연방제(dual federalism)와 다층케이크 모형(layer cake model)이 이에 속한다. 이원연방제나 다층케이크 모형은 연방정부와 주정부는 각자 명확히 구분된 권한 및 기능영역을 가지고 서로 독립적 관계를 형성하고 있다고 주장한다(Grodzins, 1966; Entwistle et al., 2014: 311-312). 둘째, 연방-주정부간 상호의존관계에 관한 모형이다. 협력적 연방제(cooperative federalism)과 마블케이크 모형(marble cake model)이 이에 속한다. 협력적 연방제는 연방정부와 주정부가 상호의존적인 상황에서 협력적으로 정부활동을 전개한다는 의미이고, 마블케이크 모델은 대리석 무늬의 케이크처럼 연방정부와 주정부간의 권한경계가 모호하며 상호중첩적이고 협력적인 영역을 갖는다는 점을 강조한다(Conlan, 2017: 173; Elazar, 1964: 279; Derthick, 2001: 138-161). 셋째, 상호의존성을 전제하면서도 연방정부 또는 주정부의 우위를 주장하는 정부간관계 모형이다. 목책 연방제(picket fence federalism)와 창조적 연방제(creative federalism)는 연방정부의 우위를 주장하는 모형이다. 목책 연방제는 보조금 프로그램(말뚝)으로 구성된 경계(울타리)를 둘러싸고 연방정부가 우위적 통제력을 갖는다고 주장한다(Walker, 2000;

Thompson & Burke, 2008: 38). 창조적 연방제도 연방-주정부 관계에서 연방정부의 관여와 통제를 강조한다. 그에 반해 집행부 연방제(executive federalism)는 주정부의 주도적 역할을 강조하는 이론모형이다(Thompson, 2013: 6-7). 이는 집행부 수장의 역할을 강조하지만 주정부의 재량과 주도적 역할을 보장한다는 점에서 주정부 우위를 강조하는 모형이라고 할 수 있다.

그 다음 단방제 국가의 중앙-지방정부 관계에 관한 이론을 살펴보면, 첫째, 중앙우위의 관계모형이다. 국가통제 관점과 강한 중앙(strong center) 그리고 비대칭적 권력모형(asymmetric power model)이 이에 속한다(Griggs & Sullivan, 2014; Marsh, 2008; Davies, 2002; Bache, 2003). 이러한 모형은 중앙정부가 지배적인 행위자이고, 네트워크보다는 계층제와 관료제에 의존한다고 주장한다. 둘째, 대등관계 모형이다. 약한 중앙(weak centre) 관점과 다원주의 관점이 이에 속한다(Laffin, 2013: 196; Entwistle et al., 2014: 898; Rhodes, 1996: 665). 이 모형에 의하면, 중앙정부와 지방정부는 각자 고유한 권한영역을 가지고 있으므로 상호 독립적 관계를 유지한다는 것이다. 셋째, 상호의존관계 모형으로 파트너십 모형(partnership model)이 이에 속한다. 이 모형에 따르면, 지방정부는 일정한 정책영역에 대한 자율성을 부여받기 때문에 중앙과 지방정부는 상호의존적 관계를 유지한다는 것이다(Midwinter, 2009: 66). 다시 말해 중앙정부는 정책의 추진을 위해 지방정부에 의존해야 하고, 지방정부도 자신의 권한영역에 대해서는 중앙정부의 일방적 지시를 따르지 않아도 된다는 것이다.

2) 주민참여이론

중앙정부의 정책결정에 대하여 이해관계자인 지방정부가 참여하는 방식은 정부의 정책결정과정에 주민들이 참여하는 방식에 비유할 수 있다. 그에 따라 주민참여이론을 원용하여 지방정부의 국정참여 수준을 분석할 수 있을 것이다. 주민참여이론 중에서도 주민참여유형 분류는 중앙정부의 정책결정에 대한 지방정부의 참여수준을 분석하는 데 있어서 유용한 준거기준을 포착할 수 있다. 주민참여 유형분류는 Arnstein(1969)의 시민참여 사다리(ladder of citizen participation)에 의해 시작되었다고 할 수 있다. 그는 시민참여의 단계를 8단계로 구분하고, 다시 비참여단계, 형식적 참여단계, 그리고 시민권력 단계로 재분류하고 있다. 즉 조작(manipulation)과 치유(therapy)는 비참여단계에, 정보제공(informing)과 자문(consultation) 그리고 유화(placation)는 형식적 참여단계에, 그리고 파트너십과 권한위임 그리고 시민통제는 시민권력단계에 포함시키고 있다.

이후 1990년대 중반까지 시민참여유형은 Arnstein의 영향을 받아 7-8단계의 틀에서 벗어나지 못하고 있다. Dorcey et al.(1994)은 정보제공, 교육, 정보수집, 반응에 대한 자문, 이슈 정의, 아이디어 검토, 합의형성, 지속적 관여 등 8단계로 구분하고 있고, Pretty(1995)는 수동적 참여, 정보제공, 협의(consultation), 인센티브 참여, 기능적 참여(functional participation), 상호작용적 참여, 자발적 동원(self-mobilisation) 등 7단계로 구분하고 있다. 다만 Wilcox(1994)는 정보

제공(information), 협의(consultation), 공동결정(deciding together), 공동행동(acting together), 지속적 참여(supporting) 등 5단계로 구분하고 있다.

2000년대 들어 시민참여유형은 3-5단계로 구분되는데, 먼저 3단계를 살펴보면, Tosun(1999)은 공동체 참여의 유형으로 강제적 참여(coercive participation), 유도적 참여(induced participation), 그리고 자발적 참여(spontaneous participation)로 구분하고, Green & Hunton-Clarke(2003)는 정보제공형 참여(informative participation), 협의형 참여(consultative participation), 그리고 의사결정형 참여(decisional participation)로 구분하고 있다. Ekman & Amnå(2012)는 비참여(non-participation), 잠재적 정치참여(civil participation), 명시적 정치참여(political participation) 등 3단계로 구분하고 있다. 그 다음 주민참여를 5단계로 구분하는 방식인데, 7-8단계의 복잡성과 3단계의 단순성을 조화시킨 방식으로 볼 수 있다. Jackson(2001)은 정보제공(informing), 시민교육(public education), 반응 검토(testing reaction), 아이디어와 대안 도출, 합의형성(seeking consensus) 등 5단계로 구분하고 있다. Wong et al.(2010)은 참여유형으로 형식적 참여, 상징적 참여, 다원적 참여, 독자적 참여, 자율적 참여 등 5단계로 구분하고 있다. 형식적 참여(vessel)는 빈 배에 물을 채우듯 정책결정자가 주민에게 일방적으로 정보를 제공하는 방식이고, 상징적 참여(symbolic)는 주민들이 부분적으로 의견을 제시하는 방식이며, 다원적 참여(pluralistic)는 정책결정자와 주민이 공동결정하는 방식이며, 독립적 참여(independent)는 정책결정자가 주민에게 대다수의 권한을 이양하는 방식이며, 자율적 참여(autonomous)는 주민이 주도하는 방식이다.

지금까지 살펴본 바와 같이 다양한 학자들이 분류한 주민참여의 단계 또는 유형을 정리하면 다음 표와 같다.

〈표 1〉 주민참여의 다양한 유형 비교

학자	단계	참여유형
Arntein(1969)	8단계	조작, 치유, 정보제공, 자문, 유화, 파트너십, 권한위임, 시민통제
Dorcey et al. (1994)	8단계	정보제공, 교육, 정보수집, 자문, 이슈 정의, 아이디어 검토, 합의형성, 지속적 관여
Pretty(1995)	7단계	수동적 참여, 정보제공, 협의, 인센티브 참여, 기능적 참여, 상호작용적 참여, 자발적 동원
Wilcox(1994)	5단계	정보제공, 협의, 공동결정, 공동행동, 지속적 참여
Tosun(1999)	3단계	강요적 참여, 유도적 참여, 자발적 참여
Green & Hunton-Clarke(2003)	3단계	정보제공, 협의, 의사결정
Ekman & Amnå (2012)	3단계	비참여, 잠재적 정치참여, 명시적 정치참여
Jackson(2001)	5단계	정보제공, 시민교육, 반응검토, 대안도출, 합의형성
Wong et al.(2010)	5단계	형식적 참여, 상징적 참여, 다원적 참여, 독자적 참여, 자율적 참여

표에서 보는 바와 같이 7-8단계로 구분하는 학자들은 소극적 참여나 형식적 참여에 더하여 비참여를 포함시키고 있고, 적극적 참여에 대해서도 합의형성이나 시민통제 등으로 나누고 있다. 5단계로 구분하는 학자들은 공통적으로 소극적 참여단계인 정보제공에서 출발하여 합의형성이나 지속적 참여를 포함시키고 있다. 3단계로 구분하는 학자들은 정보제공, 협의, 의사결정으로 구분하거나 강요적 참여, 유도적 참여, 자발적 참여로 구분하고 있다. 이러한 결과에 기초할 때, 주민참여는 비참여단계(조작, 치유), 소극적 참여(정보제공, 유화, 자문, 교육, 정보수집), 적극적 참여(파트너십, 권한위임, 기능적 참여, 반응검토, 대안도출), 공동결정(의사결정, 독자적 참여, 합의형성, 상호작용, 공동행동), 그리고 시민주도(시민통제, 자율적 참여, 지속적 관여, 자발적 동원) 등으로 구분할 수 있다. 비참여에서 시민주도로 갈수록 참여의 수준은 높아지고 시민들의 권력이 강화된다고 할 수 있다.

지금까지 살펴본 주민참여 단계 및 유형 분류를 지방정부의 국정참여에 적용하면, 비참여단계는 성립되기 어려울 것으로 사료된다. 중앙-지방정부 관계가 내포권한모형이나 대리인모형에 가까울 경우 지방정부는 국가정책결정에 참여하지 못하고 중앙정부에서 일방적으로 조작할 수 있지만, 지방자치제가 실시되고 지방정부의 자율성이 조금이라도 있는 경우 비참여는 나타나기 어려울 것이다. 따라서 지방정부의 국정참여에 있어서는 소극적 참여(passive participation), 협의형 참여(consultation), 공동결정(co-decision), 지방주도(local initiative) 등으로 구분할 수 있을 것이다. 여기서 소극적 참여는 정보수집, 정보제공, 의견제시, 형식적 참여 등을 포함하고, 협의형 참여는 자문, 협의, 의견교환, 대안도출 등을 포함하며, 공동결정형 참여는 상호작용, 합의형성, 권한공유, 공동행동 등을 포함하며, 그리고 지방주도형 참여는 자발적 참여, 주도적 참여, 시민통제, 지속적 참여 등을 포함한다. 지방정부의 국정참여의 바람직한 유형을 판단하는데 있어서 공정성(fairness)과 유능성(competence)을 확보하는 것이 중요하다(Webler & Tuler, 2000). 국정과정에 참여하는 지방정부는 발언과 토론 그리고 정책결정 참여에 있어서 공정하다고 인식해야 하고, 그러한 참여과정을 통해 정책의 변화를 가져올 수 있다는 인식을 가져야 한다는 것이다. 이러한 공정성과 유능성에 대한 인식을 제고하기 위해서는 정보제공이나 협의형 참여보다는 공동결정이나 주도형 참여의 형태를 띨 필요가 있을 것이다.

2. 선행연구 검토

지방정부의 국정참여에 관한 연구를 보면, 그 숫자에서 소수를 차지하고 있고, 중앙-지방 관계의 진단이나 지향점을 고려하지 않은 상태에서 개선대안을 제시하고 있다. 다시 말해 지방정부의 국정참여방안에 관한 연구는 거의 없는 실정이며, 일부 연구의 경우에도 중앙-지방관계의 수준이나 국가체제의 특성에 대한 고려가 부족한 상황에서 단순히 국정참여의 확대방안을 제시하고 있다. 지방정부의 국정참여에 관한 선행연구를 좀 더 자세히 살펴보면, 다음 두 가지 경향으로 요약할 수 있다.

첫째, 우리나라 지방정부의 국정참여제도에 관한 연구이다(김성호, 2004; 심익섭, 2007). 이들 연구의 주요 특징은 지방정부 국정참여의 문제점과 개선대안을 제시하고 있다는 점이다. 김성호는 지방자치단체 전국협의체의 국정참여 결과를 분석하고 개선대안을 제시하고 있고, 심익섭은 지방자치단체 국정참여제도의 실태와 문제점을 고찰하고 독일사례에 기초하여 개선대안을 제시하고 있다. 둘째, 선진국 지방정부의 국정참여제도를 고찰한 연구이다(전학선, 2016; 최진혁, 2011; 심재승, 2015; 하동현, 2016). 이들 연구의 주요 특징은 선진국의 사례를 분석하고 우리나라의 제도개선에 주는 정책시사점을 제시하고 있다는 점이다. 전학선과 최진혁은 프랑스의 제도를 고찰하고 있고, 심재승과 하동현은 일본의 제도를 고찰하고 있다.

지금까지 발견된 선행연구는 우리나라 중앙-지방정부 관계나 지방분권의 지향점을 고려하지 않은 상태에서 국정참여제도의 개선대안을 제시하고 있다. 첫째, 지방정부의 국정참여는 중앙-지방관계에 상응하는 수준이 되어야 함에도 불구하고 그렇게 하지 못하였다. 또한 지방의 국정참여는 자치분권의 실현을 위해서도 필요한 만큼 중앙-지방관계의 변화 방향과 지향점을 고려해야 할 필요가 있으나 그렇게 하지 못하였다. 즉 선행연구들은 낮은 국정참여만 문제 삼을 뿐 확대해야 하는 이유와 바람직한 수준에 대한 논거는 제시하지 않았다. 둘째, 선진국의 제도에 관한 연구들도 헌법에 의한 국가형태, 중앙-지방정부간 관계의 역사와 변화, 그리고 해당 국가의 중앙-지방 관계의 수준 등에 대해서는 충분히 고려하지 못하고 있다. 셋째, 현행 법률에 규정된 국정참여제도에 한정하고 있다. 따라서 최근 논의되고 있는 중앙-지방간 협의기구 설립 대안 등 전향적인 국정참여제도에 대한 관심은 부족하다.

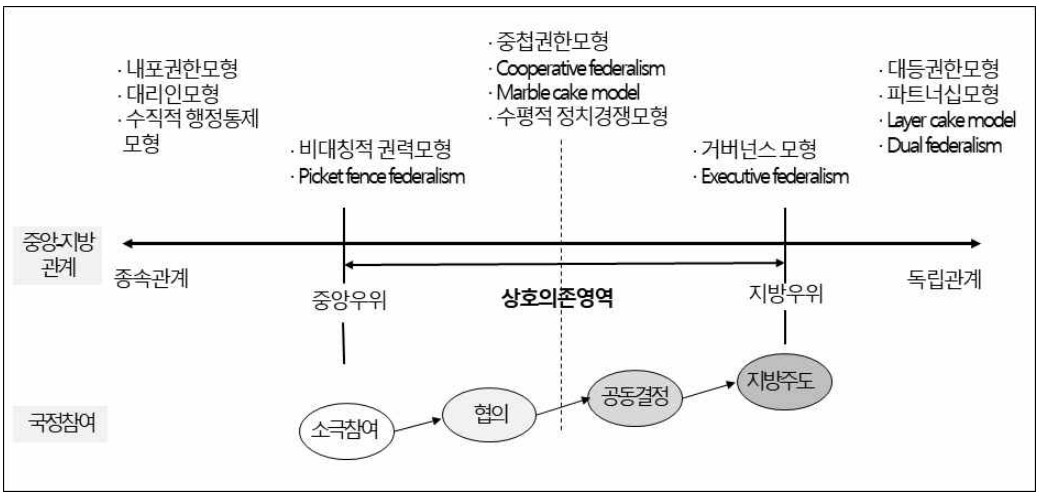
본 연구는 다음의 세 가지 점에서 선행연구와 차별화된다고 할 수 있다. 첫째, 중앙-지방정부간 관계에 관한 이론적 논의에 기초하여 우리나라 중앙-지방간 관계 및 향후 변화 방향을 고려하여 그에 부합하는 지방정부 국정참여방안을 제시하고자 한다. 사실 지방정부의 국정참여는 현재 중앙-지방관계에 부합하는 수준으로 개선되어야 할 뿐만 아니라 중앙-지방간 대등한 협의제도(공동결정)를 통해 바람직한 중앙-지방 관계를 구축할 필요도 있기 때문이다. 둘째, 선진국의 국정참여제도를 참고하되, 정치체제와 중앙-지방정부간 관계의 변화 등을 고려하여 우리나라 상황에 적용가능한 대안 모색에 중점을 두고자 한다. 셋째, 현재 논의되고 있는 중앙-지방협의체 구성 등에 대해서도 이러한 방향성에 기초하여 검토하고 실천가능한 대안을 제시하고자 한다.

3. 분석틀

중앙-지방관계를 고려한 지방정부의 국정참여제도를 분석하기 위해서는 중앙-지방관계, 국정참여수준, 그리고 국정참여의 국면 등 세 가지 측면의 검토가 필요할 것이다. 먼저 중앙-지방관계에 대한 고려이다. 앞서 살펴본 이론에서는 중앙-지방관계를 종속적 관계, 독립적 관계, 상호의존적 관계로 구분하고 있다. 종속관계에서는 내포권한모형과 대리인모형에서 보는 바와

같이 중앙정부의 일방적 지시와 명령이 이루어지고 지방정부는 그에 따르는 대리인의 지위에 머문다. 독립관계에서는 대등권한모형, 이원연방제, 다층케이크모형에서 보는 바와 같이 중앙과 지방정부가 명확히 구분된 독자적인 권한영역을 보유하고 서로의 영역에 대해서는 침해하지 않는다. 상호의존관계에서는 권한중첩모형, 협력적 연방제, 마블케이크 연방제에서 보는 바와 같이 중앙과 지방이 독자적 권한영역과 상호 중첩적 권한영역을 보유하고 있으며 중첩영역에 대해서는 상호 협력적 관계를 유지하게 된다. 그러나 중앙과 지방은 완전독립이나 완전종속적 관계를 갖기 어려우므로 현실적으로 나타나는 관계유형은 중앙우위와 지방우위의 중간 영역으로 귀결될 것이다. 따라서 중앙-지방관계는 중앙우위의 상호의존관계, 대등적 상호의존관계, 지방우위의 상호의존관계로 구분하고자 한다.

둘째, 지방정부의 국정참여 수준이다. 지방정부의 국정참여 수준은 소극적 참여, 상호협의, 공동결정, 지방주도 등으로 구분될 수 있다. 그런데, 지방정부의 국정참여 수준은 중앙-지방관계에 따라 달라질 수 있다. 중앙-지방정부 관계가 여전히 중앙우위의 상호의존관계이면 지방정부의 국정참여수준도 그에 상응하여 매우 낮거나 낮아야 할 것이고, 반대로 지방우위의 상호의존관계이면 지방정부의 국정참여수준도 그에 상응하여 높아야 할 것이다. 이러한 관점에서 중앙우위의 상호의존관계에서 지방정부의 국정참여 수준은 소극적 참여유형인 의견제시에 머물 것이고, 그 관계가 점차 오른 쪽으로 이동해가면서 정책협의의 비중이 높아지고 그 다음 단계에서는 공동결정(joint decision-making)이 증대되고 지방우위의 상호의존관계에서는 지방주도(local initiative)의 참여가 늘어날 것이다. 중앙-지방의 관계에 따른 국정참여 수준을 도식화하면 다음 그림과 같다.



〈그림 1〉 중앙-지방정부 관계에 따른 국정참여 수준 도식화

마지막으로 국정참여의 국면에 대한 고려이다. 이는 지방정부가 국정에 참여할 수 있는 분야

를 말한다. 이를 위해서는 먼저 국가의 정책결정 측면을 고려할 수 있다. 국가의 정책은 법률의 제개정이 필요한 것도 있고 법률의 개정 없이 추진할 수 있는 것도 있다. 그에 따라 국가의 정책은 법률과 일반적 정책결정으로 구분할 수 있다. 일반적 국가정책은 계획수립과 국책사업 추진으로 구분할 수 있다. 계획수립은 SOC 등에 관한 물리적 계획의 수립에 관한 것이고, 국책사업은 지역발전과 지방자치에 중대한 영향을 미치는 국가정책이라고 할 수 있다. 그리고 지방정부는 정책이나 제도운영을 둘러싸고 중앙정부와 갈등을 빚을 수 있다. 이에 대응하여 사회보장기본법 등에서는 협의와 조정제도를 규정하고 있는데 이 역시 지방정부의 국정참여에 해당된다고 할 수 있다. 따라서 지방정부의 국정참여 국면은 입법과정, 국가계획수립, 협의조정제도, 그리고 국책사업 등으로 구분하고자 한다. 이상의 중앙-지방관계, 국정참여 수준, 그리고 국정참여 국면을 고려하여 분석틀을 구성하면 다음과 같다.

〈표 2〉 분석을 위한 준거기준

기준	내용
중앙-지방 관계	중앙우위의 상호의존관계: 중앙정부 주도의 상호의존관계 유지
	대등적 상호의존관계: 거의 대등한 수준에서 상호의존관계 유지
	지방우위의 상호의존관계: 지방정부 주도의 상호의존관계 유지
국정참여 수준	소극적 참여: 정보수집, 정보제공, 의견제시, 형식적 참여 등
	상호협의: 정책자문, 정책협의, 의견교환, 대안도출 등
	공동결정: 상호작용, 합의형성, 권한공유, 공동행동 등
	지방주도: 자발적 참여, 주도적 참여, 지방통제, 지속적 참여 등
국정참여 국면	입법과정: 개별적 입법과정 참여, 집합적 입법과정 참여 등
	국가계획수립: 광역도시계획, 환경보전계획 등
	협의조정제도: 사회보장정책협의, 행정협의조정 등
	국책사업추진: 사드배치, 4대강 사업, 누리사업 등

표에서 보는 바와 같이 중앙-지방관계는 중앙정부 우위의 상호의존관계, 대등적 상호의존관계, 지방정부 우위의 상호의존관계로 구분할 수 있다. 이러한 중앙-지방정부 관계는 직접 측정을 시도하지 않고 하혜수(2019)의 논문을 활용할 것이다. 국정참여 수준은 소극적 참여, 상호협의, 공동결정, 지방주도로 구분할 것이다. 소극적 참여는 정보수집, 정보제공, 의견제시, 형식적 참여 등을 포함하고, 상호협의는 정책자문, 정책협의, 의견교환, 대안도출 등을 포함하며, 공동결정은 상호작용, 합의형성, 권한공유, 공동행동 등을 포함하며, 그리고 지방주도는 자발적 참여, 주도적 참여, 지방통제, 지속적 참여 등을 포함한다. 그리고 국정참여 국면은 입법과정, 국가계획수립, 협의조정제도, 국책사업 추진 등으로 구분할 것이다. 입법과정은 지방정부의 개별적 입법과정 참여와 지자체협의회 등을 통한 집합적 입법과정 참여로 구분하고, 국가계획수립은 광역도시계획과 환경보전계획 등으로 구분하며, 협의조정제도는 사회보장제도의 신설과 변경에 대한 중앙-지방간 협의조정제도와 중앙-지방간 갈등조정을 위한 행정협의조정제도를 살

펴볼 것이다. 국책사업추진은 사드배치, 4대강사업, 누리사업 등 국책사업을 둘러싼 지방정부의 참여를 고찰할 것이다.

Ⅲ. 지방정부의 국정참여제도 분석

1. 입법과정: 제한적·형식적 참여

지방정부의 입법과정 참여는 개별적 수준과 집합적 수준으로 구분할 수 있고, 법률안 제출주체를 기준으로 국회의원 제출 법률안과 행정부 제출 법률안으로 구분하여 살펴볼 수 있다. 첫째, 개별 지방정부의 입법과정 참여이다. 개별 지방정부의 참여는 헌법에 따라 국회와 행정부에서 제출할 수 있다(대한민국 헌법 §55). 먼저 국회의 입법과정에서의 지방정부 참여는 청원이나 공청회 등을 통하여 가능하다. 국회법에는 국회에 청원하려는 자는 의원의 소개를 받아 청원서를 제출하도록 규정하고 있는데(국회법 §123), 청원자에 일반 주민뿐만 아니라 공무원, 의원, 단체장 등이 포함된다는 점에서 지방정부의 참여수단이 될 수 있다. 또한 위원회는 중요한 안건 또는 전문지식이 필요한 안건을 심사하기 위하여 이해관계자 또는 학식·경험이 있는 사람으로부터 의견을 들을 수 있다고 규정하고 있다(국회법 §64). 이해관계자의 범위에 지방정부가 포함될 수 있다는 점에서 지방정부의 참여수단이 될 수 있다. 그러나 이러한 청원과 공청회는 참여범위가 제한되어 있을 뿐만 아니라 제시된 의견이 반영될 가능성도 높지 않다는 점에서 참여의 제한성과 형식성을 모두 포함하고 있다고 볼 수 있다.

그 다음 행정부 제출 법률안의 경우 지방정부의 참여기회는 상대적으로 많은 편이다. 정부의 입법절차를 보면, 법률안의 입안, 부패영향평가, 관계기관의 협의, 입법 예고, 규제심사, 법제처 심사, 차관회의 심의, 국무회의 심의 등의 절차를 거쳐 대통령의 재가를 받아 국회에 제출된다. 이 과정에서 관계기관의 협의 및 입법 예고 단계에서 지방정부의 참여가 이루어질 수 있다. 그러나 관계기관의 협의에는 관계 지방정부뿐만 아니라 여러 중앙행정기관들이 참여하므로 중앙-지방간 상호 대등한 의견 교환이 이루어지기 어렵고, 또한 중앙주도의 입법안에 지자체의 의견이 어느 정도 반영될지 장담할 수 없다. 그리고 행정절차법에는 입법안의 취지, 주요 내용 또는 전문을 관보·공보나 인터넷·신문·방송을 통해 널리 공고하고, 의견 제출이 있을 경우 제출자에게 의견의 처리결과를 통지하도록 규정하고 있다(행정절차법 §42-43). 그러나 이러한 제도 역시 제출된 의견에 대한 반영여부의 결정은 중앙정부에게 있다는 점에서 형식적인 참여수단을 탈피하기 어렵다.

둘째, 집합적 입법과정 참여이다. 지방정부의 국정참여는 개별 지방정부의 참여보다는 지방정부의 집합적 국정참여가 실질적 효력을 발휘할 수 있다. 이러한 점에서 개별 지방정부의 참여가 아닌 지자체연합의 참여제도를 고찰할 필요가 있다. 지방자치법에는 지방자치단체 4대

협의체와 전체 연합체가 지방자치에 직접적인 영향을 미치는 법령 등에 관한 의견을 행정안전부장관을 통해 중앙행정기관의 장에게 통보할 수 있다(지방자치법 §165)고 규정하고 있다. 그에 따라 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 협력해야 한다(지방자치법 §165). 또한 지방자치단체 4대 협의체와 전체 연합체는 지방자치와 관련된 법률의 제정·개정 또는 폐지가 필요하다고 인정하는 경우에는 국회에 서면으로 의견을 제출할 수 있다(지방자치법 §165)고 규정하고 있다. 그러나 지방자치단체 4대 협의체의 국정참여는 제도적으로 규정되어 있으나 행정안전부장관을 통한 간접적 의견제시일 뿐만 아니라 제안된 의견이 반영될 수 있는 장치도 부족하다는 점에서 형식적 참여 수준에서 벗어나지 못하고 있다. 실제로 2011년 주택경기 활성화를 위한 취득세 50% 감면을 위한 법률 개정에서 지방자치단체 4대 연합체가 적극적으로 반대의사를 제시하였으나 국회에서 반영되지 않았다(동아일보, 2011년 3월 25일). 지방자치단체의 반대기류가 강하고 자치권의 유린에 대한 전문가들의 비판이 거세지자 이후 지방소비세율 인상을 통해 취득세 감소분을 전액 보전해 주는 조치를 취하였으나 지방정부의 의견을 고려하지 않고 지방세 감면을 단행한 중앙정부의 일방적 행동이라는 나쁜 선례를 남긴 바 있다.

2. 국가계획수립: 방어적·소극적 참여

국가의 정책결정에 대한 지방정부의 참여는 국가계획수립과정에의 참여와 일반 국정과정에의 참여로 구분할 수 있다. 먼저 국가계획수립과정에의 참여를 살펴보면, 국토의 계획 및 이용에 관한 법률에는 국토교통부장관의 광역도시계획 수립에 있어서 지자체의 의견청취를 규정하고 있다. 이러한 규정에 따라 국토교통부장관은 광역도시계획을 수립하거나 변경하려면 관계 시·도지사에게 광역도시계획안을 송부하여야 하며, 관계 시·도지사는 그 광역도시계획안에 대하여 그 시·도의 의회와 관계 시장 또는 군수의 의견을 들은 후 그 결과를 국토교통부장관에게 제출하여야 한다(국토계획 및 이용에 관한 법률 §15). 또한 자연환경기본법은 자연환경보전기본방침 수립에 있어서 지자체의 의견 청취를 규정하고 있다. 환경부장관은 환경보전의 목적과 기본원칙을 실현하기 위하여 시도지사의 의견을 듣고 환경정책위원회 및 국무회의의 심의를 거쳐 자연환경보전을 위한 기본방침을 수립해야 한다(자연환경기본법 §6). 아울러 지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법에도 지방자치발전 종합계획의 수립에 있어서 지방자치단체의 의견을 수렴해야 한다고 규정하고 있다(지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법 §5). 이처럼 국가계획 수립에 대한 지방정부의 국정참여는 단순히 의견을 수렴하는 절차 이행에 초점을 둔 방어적·소극적 참여에 그치고 있다. 즉 지방정부의 국정참여 제도는 정책결정의 질을 제고하기 위한 창조적 대안(creative options)을 얻거나 집행현장에 관련된 새로운 정보와 지식을 얻기 위한 성과확보용이 아니라 의견수렴 절차를 갖추지 않아 발생할 수 있는

비판이나 공격을 피하기 위한 면피용이나 방어용으로 활용하고 있다는 점이다.

그 다음으로 구체적인 계획수립뿐만 아니라 국정 일반에 관한 의견반영 및 간접적 의견청취 등에 관해서도 규정하고 있다. 지방자치분권 및 지방행정체제개편 특별법(§17)에는 국가는 지방자치단체와의 상호협력관계를 강화하기 위하여 협의체의 운영을 적극 지원하여야 하며, 협의체와 관련 지방자치단체의 의견이 국정에 적극 반영될 수 있도록 해야 한다고 규정하고 있다(지방자치분권 및 지방행정체제개편 특별법 §17). 그리고 지방자치발전위원회의 구성(지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법 §44)과 국가균형발전위원회의 구성(국가균형발전특별법 §22)에 있어서 4대 협의체의 추천을 받은 전문가를 포함하도록 하여 지방정부의 간접적 의견투입을 제도화하고 있다. 이러한 지방정부의 의견수렴에 관한 선언적 규정, 포괄적 규정, 그리고 간접적 조치 규정 등은 지방정부의 국정참여를 실질적으로 담보하기 어렵다. 국정 일반에 관한 의견 수렴 규정은 절차적 요식행위에 그칠 수 있고, 간접적 참여는 대리인이 지자체의 이해관계를 온전히 반영하지 못하거나 왜곡 반영하는 대리인 문제(agent problem)를 초래할 수 있다는 것이다. 지방정부에서 제출하는 의견들은 중앙정부의 의견과 다른 경우가 많고, 더욱이 지방정부 간에도 의견들이 수렴되기보다는 서로 충돌되는 경향이 강하기 때문이다. 이러한 이유 때문에 중앙정부는 당초 수립한 계획에 부합되는 의견들만 선별적으로 반영할 수 있고, 다수 지방정부간 의견이 상충된다는 이유를 들어 지방정부의 의견을 국정에 소극적으로 반영하거나 아예 반영하지 않을 수도 있다. 지방4대 협의체 중 대한민국 시도지사협의회가 중앙정부에게 제출한 의견 반영도를 살펴보면, 지방정부의 의견에 대한 중앙정부의 인식과 태도를 파악할 수 있을 것이다. 다음 표는 2005-2017년까지 대한민국 시도지사협의회에서 제출된 의견의 반영도를 나타낸 것이다.

〈표 3〉 대한민국 시도지사의 의견 반영도

구분	계	수용	수용곤란	장기검토	미회신
2017	21	2	5	3	11
2016	16	3	4	9	0
2015	37	7	12	16	2
2014	15	4	4	7	0
2013	25	15	8	2	0
2012	37	13	13	11	0
2011	42	14	17	11	0
2010	30	11	14	5	0
2009	49	28	13	8	0
2008	27	16	7	4	0
2007	63	33	22	7	1
2006	34	24	8	2	0
2005	46	21	15	10	0
계	442	191	142	95	14

표에서 보는 바와 같이 대한민국시도지사협의회에서 2005-2017년까지 중앙정부에 건의한 442건 중에서 수용된 건수는 일부수용을 포함하여 191건으로 43.2%에 그치고 있다. 수용곤란은 142건(32.1%)이고, 장기검토는 95건(21.5%)이며, 심지어 미회신도 14건(3.2%)에 이르고 있다. 연도별로 살펴보면, 2005년 수용률은 45.7%, 2006년 70.6%, 2007년 52.4%, 2008년 59.3%, 2009년 57.1%, 2010년 36.7%, 2011년 33.3%, 2012년 35.1%, 2013년 60%, 2014년 26.7%, 2015년 18.9%, 2016년 18.5%, 2017년 9.5%로 2014년 이후 수용률이 급격히 떨어지는 것으로 나타났다.

3. 협의·조정제도: 중앙정부 편향의 비대칭성

지방정부의 국정참여에 있어서 의견의 청취나 수렴보다 좀 더 발전된 형태는 상호 협의·조정하는 제도이다. 협의(consultation)는 중앙과 지방정부가 회의를 통해 국정과제에 대하여 토론하고 의논하는 것을 의미하고, 조정(coordination)은 중앙과 지방정부의 활동이 서로 조화되도록 만드는 것이다. 이러한 관점에서 우리나라 지방정부의 국정참여제도를 평가하면, 일부 정책분야를 중심으로 협의·조정에 관한 규정을 두고 있으나 중앙정부에 편향된 비대칭적인 내용을 담고 있는 것으로 판단된다. 중앙-지방간 협의·조정제도에 있어서 중앙부처에의 편향성은 국토기본법에 잘 나타나 있다. 국토기본법(§20)에는 국토교통부장관은 도종합계획, 시·군종합계획, 지역계획 및 부문별계획이 서로 상충되거나 국토종합계획에 부합되지 않을 때 중앙행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장에게 해당 계획을 조정할 것을 요청할 수 있고, 중앙행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장이 특별한 사유 없이 이를 반영하지 아니하는 경우에는 관계 중앙행정기관의 장 또는 해당 지방자치단체의 장의 의견을 들어 국토정책위원회의 심의를 거쳐 이를 조정할 수 있다고 규정하고 있다.

사회보장기본법에서도 이러한 비대칭적 협의제도는 드러나고 있다. 사회보장기본법(§26)에는 중앙부처와 지자체에서 사회보장제도를 신설하거나 변경할 때 보건복지부장관과 협의해야 한다고 규정하고 있다. 그에 따라 중앙행정기관의 장과 지방자치단체장은 사회보장제도를 신설하거나 변경할 경우 신설 또는 변경의 타당성, 기존 제도와의 관계, 사회보장 전달체계에 미치는 영향 및 운영방안 등에 대하여 보건복지부장관과 협의해야 하고, 협의가 이루어지지 않을 경우 사회보장위원회가 이를 조정해야 한다. 이러한 협의 규정에 대하여 서울시나 성남시에는 동의가 아니라 협의라는 절차를 지키는 의미라고 주장하였고, 보건복지부에서는 협의는 동의나 합의를 의미하는 것이라는 상반된 의견을 보였다(한겨레, 2015년 10월 8일). 객관적인 입장에서 보면, 협의가 이루어지지 않을 경우 조정하도록 규정한 조항의 취지를 보면 단순한 절차 준수의 의미가 아님을 알 수 있다.

중앙-지방간 협의와 조정을 담당하는 위원회의 소속과 구성에 있어서도 중앙정부에의 편향성은 드러난다. 먼저 지방자치법에는 중앙행정기관의 장과 자치단체장이 사무를 처리할 때 의

견을 달리할 경우 이를 협의·조정하기 위하여 국무총리 소속으로 행정협의조정위원회를 두도록 규정하고 있다(지방자치법 §168). 그러나 국무총리소속의 조정위원회는 중앙정부 관점에서 조정하기 쉽고, 더욱이 위원회의 구성에서도 지방자치단체관련 인사는 소수에 불과하다. 전체 13명의 위원으로 구성되는데, 당연직 위원 4명(기획재정부장관, 행정안전부장관, 국무조정실장, 법제처장), 국무총리가 지명하는 전문가 4명, 그리고 안건과 관련된 장관과 시도지사 중에서 위원장이 임명한 위원 5명이다. 명백하게 중앙부처의 입장을 대변하는 위원이 60%를 초과하며, 나머지 5명의 위원도 중앙부처 장관과 시도지사들로 구성되기 때문에 지자체의 영향력은 매우 낮은 편이다. 또한 지방재정법상의 지방재정부담금심의위원회 구성에 있어서도 중앙과 지방정부간 대등한 입장에서 협의할 수 있는 여건이 마련되어 있지 않고 중앙정부에 편향되어 있다. 지방재정법에는 지방재정상 부담이 되는 사항과 지방세 수입에 중대한 영향을 미치는 사항을 심의하기 위해 국무총리 소속으로 지방재정부담심의위원회를 두도록 규정하고 있다(지방재정법 §27의2). 이 경우에도 위원 15명 중 11명은 중앙정부의 입장을 대변하고 4명만 지방정부의 이해관계를 대변하는 구조에서 대등한 협의와 토론이 이루어지기 어렵다.

4. 국책사업추진: 사후적 의견수렴

국책사업의 추진에 있어서 중앙정부는 일방적으로 발표하고, 지자체와 주민들이 반대하거나 저항할 때 대화와 협의를 통해 지방정부의 의견을 사후적으로 청취하려는 행태를 보이고 있다. 사드 배치 갈등, 동남권 신공항 갈등, 4대강 갈등, 누리과정 갈등 등에서 공통적으로 중앙의 일방적 발표 및 사후적 의견청취 시도가 발견된다(조혜승, 2011; 김경동·심익섭, 2016; 김철회, 2017; 주진희·임다회, 2016; 이윤수, 2017; 김태환, 2016; 신현두·박순종, 2018; 박정수, 2016; 정민석·김동선, 2015; 손정민, 2017). 방폐장 갈등의 경우 결국 주민투표를 통해 지방정부와 주민들의 의견을 수렴하였지만 이전의 상당 기간 동안 중앙정부의 일방적 결정이 시도된 바 있다(차성수·민은주, 2006).[2] 사드배치 갈등의 경우 장관이 지방정부 및 주민들과 직접적 대화를 시도한 이례적 사례에 속하지만 일방적 추진 이후 갈등이 증폭될 때 시도되었고 그것도 실질적 이해관계 조정을 위한 회의가 아닌 비공식적 간담회에 그쳤다. 더욱이 정치적 요인에 의해 협의나 의견청취가 이루어지지 않은 사례도 발견된다. 서울시 청년수당에서는 야당 소속의 서울시장이 협의에 적극적이지 않았으나 국토부와 경남도간 갈등에서는 야당 소속 경남도지사의 간담회 요구에 대하여 중앙정부에서 적극적으로 응하지 않았다(아시아경제, 2016.6.15; 연합신문, 2010.10.26). 이러한 점에서 지방의 국정참여가 국책사업결정단계에서 사전적으로 이루어지지 못하고 중앙정부의 일방적 발표 이후 정책집행단계에서 사후적으로 이루어진다는 것이다. DAD(Decide-Announce-Defend) 방식의 국책사업추진은 사후적 의견수렴을 단적으로

---

2) 이후 실패 경험을 바탕으로 사전적, 정책결정 단계에서 절차적 민주성을 확보하고, 주민들의 실질적 이해관계(경제적 보상과 위험분산)를 반영하여 갈등을 해소할 수 있었다.

보여준다. 중앙정부는 정책결정단계에서 지방정부의 동의나 의견 청취 없이 일방적으로 발표하고 지자체의 반발과 저항이 발생하면 사후에 간담회나 설명회를 개최하는 등 방어적 조치를 취하고 있다.

중앙정부의 사전 협의나 의견청취 부족에 대하여 지방정부와 주민들은 결의대회, 대책위원회 구성, 집단시위, 공사저지 등과 같은 권력적 수단으로 맞서고 있다. 그에 대해 중앙정부는 사례별로 대응을 달리하고 있다. 대화와 간담회 등을 요구하는 경우도 있고, 절차적 민주주의를 강화하는 경우도 있지만 대체로 이행명령과 사업권회수 등의 계층제적, 권력적 통제수단을 활용한다. 지방정부는 사후적으로 이루어지는 대화나 간담회가 진정성이 없다고 판단하고 결정 번복을 요구하거나 이것이 수용되지 않을 경우 소송 등 사법적 수단에 호소하게 된다. 결국 중앙-지방간 국책사업 갈등사례에서는 '일방적 결정 → 지자체의 반대 및 강경 대응 → 중앙의 사후적 의견수렴과 계층제적 통제 → 지자체의 번복 요구 및 사법적 대응 → 중앙의 일방적 결정'으로 이어지는 갈등의 악순환이 거듭되고 있다. 이러한 측면에서 지자체의 의견을 사후적, 집행적으로 수렴하는 관행은 국정참여에 대한 의견청취 규정에도 불구하고 지속되고 있고, 지방정부의 국정참여를 가로막는 근본적인 요인으로 지적될 수 있다.

Ⅳ. 국정참여제도의 개선대안

1. 입법과정 참여 개선대안: 지방의 의견반영 보장

이 대안은 입법과정에 대한 지방정부의 제한적, 형식적 참여를 개선하기 위한 대안이다. 지방정부는 입법과정에 있어서 청원이나 공청회를 통하여 참여할 수 있고(국회법 §123), 행정부 제출 법률안의 추진 과정에서 관계기관의 협의 및 입법 예고 단계에서 참여할 수 있으며, 지방4대 협의체를 통하여 참여할 수도 있다(지방자치법 §165). 그러나 제도적 규정에도 불구하고 지방정부의 입법과정 참여는 매우 제한적이고, 제시된 의견의 반영여부는 오로지 중앙정부의 의지와 판단에 좌우된다는 점에서 형식적이라고 할 수 있다. 2011년 주택경기 활성화를 위한 취득세 50% 감면을 위한 법률 개정에서 지방4대 연합체가 적극적으로 반대의사를 제시하였으나 행정부와 국회는 강행한 바 있다.

이러한 문제를 개선하기 위해서는 제출된 의견의 반영을 담보할 수 있는 장치를 마련해야 한다. 즉 중앙정부는 제출된 의견의 타당성 여부를 밀도 있게 심사하고, 일정한 기간 내에 반영결과를 통보하며, 타당성이 없어 반영하지 못한 경우 납득할만한 이유를 제시하도록 할 필요가 있다. 지방정부에서 제출한 의견의 반영에 대한 책임을 중앙정부에게 부여하는 것이다. 일본은 특정의 지방정부에만 적용되는 특별법의 제정에는 해당 지방정부의 주민투표에서 과반수의 동

의를 얻어야 한다고 규정하고 있다(일본헌법 §95). 우리의 경우 헌법은 아니더라도 지방자치법과 국회법의 개정을 통해 입법과정에서 제출된 지방정부의 의견을 가능한 한 반영하도록 담보하는 장치를 마련할 필요가 있다. 제주도의 경우 특별한 지위로 인하여 해당 지방정부관련 법률의 제출에 있어서 강력한 의견 제시 및 반영을 담보할 수 있는 권한을 부여받고 있다. 제주도 설치 특별법에는 도지사는 도의회 재적의원 3분의 2 이상의 동의를 받아 제주자치도와 관련하여 법률에 반영할 필요가 있는 사항에 대한 의견을 제주특별자치도지원위원회에 제출할 수 있고 지원위원회는 제출된 의견을 관계 중앙행정기관의 장에게 통보하여야 한다고 규정하고 있다(제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법 §19). 이 경우 관계 중앙행정기관의 장은 내용의 타당성을 검토하여 일정한 기간(37일) 이내에 지원위원회에 통보하여야 하며, 이 경우 타당성이 없다고 인정할 때에는 그 사유와 내용을 구체적으로 밝혀 통보하여야 하고, 타당하다고 인정할 때에는 관계 법률에 그 내용이 반영될 수 있도록 적극 협력하여야 한다(제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법 §19).

제주도에 한정된 규정을 전국으로 확대할 경우 선례가 없는 규정을 새롭게 마련하는 것보다는 정치적 실현가능성이 높을 것이다. 따라서 제주도의 사례를 확대 적용하되, 중앙-지방간 역할분담이나 지방행정·지방재정·지방세 등 지방자치에 심대한 영향을 미치는 법률안에 대해서는 지방4대 협의체가 의견을 제시할 수 있고, 중앙정부는 제시된 의견의 타당성 여부를 심사하여 반영여부를 결정하고, 반영하지 않은 경우 납득할만한 이유를 들어 통보해 줄 것을 규정하여야 한다. 그리고 국토나 환경 등에 관한 개별법에 규정된 지방정부의 참여규정도 단순히 의견을 청취해야 한다는 규정으로 끝날 것이 아니라 타당성 여부를 심사하고 반영되지 않을 경우 납득할만한 이유를 통보해야 한다는 내용으로 개정해야 한다.

2. 국가계획수립에 대한 참여 개선: 구체적·직접적 참여 강화

국가계획수립과정에 대한 지방정부의 참여는 새로운 지식과 대안을 모색하기 위한 적극적 장치라기보다는 의견수렴 절차를 갖추지 않아 발생할 수 있는 비판이나 공격을 피하기 위한 방어용이라는 의미가 강하다. 아울러 지방정부의 의견수렴은 선언적, 포괄적, 그리고 간접적 규정이라고 할 수 있다. 지방분권 및 지방행정체제개편 특별법(§17)은 지방4대 협의체의 의견을 국정에 반영해야 한다는 선언적 규정을 두고 있고, 지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법(§44)과 국가균형발전특별법(§22)에는 지방자치분권위원회 및 지역발전위원회의 위원구성에서 지방4대 협의체의 추천을 받은 전문가를 포함하도록 하여 지방정부의 간접적 의견투입을 규정하고 있다.

지방정부의 국정참여에 대한 선언적·포괄적 규정은 구체적인 내용으로 개정할 필요가 있다. 지방분권이나 지방행정체제개편과 같이 지자체에 중대한 영향을 미치는 정책에 대해서는 입법과정에서의 참여와 유사하게 의견청취를 의무화하고, 제출된 의견에 대해서는 타당성을 검토

하여 일정한 기간 내에 반영여부를 알려주고 반영되지 않을 경우 납득할만한 이유 통보를 의무화하는 규정을 둘 필요가 있다. 지방정부의 간접적 참여나 대리참여 문제도 가능한 한 폐지할 필요가 있다. 위원회 구성에 있어서 지방4대 협의체가 추천하는 전문가를 포함시키는 방법보다는 지방4대 협의체 대표들을 참여시켜 직접적 참여를 강화할 필요가 있다. 다만 기본 전제로 위원회의 권한과 위상 강화가 수반될 필요가 있다. 위원장은 민간인이나 총리가 담당하더라도 대통령이 관심을 갖고 수시로 참여한다면 위원회에서 다루어지는 의제와 심의결과는 국회에도 영향력을 발휘할 것이고, 그 결과 4대 협의체 대표들도 적극적으로 참여할 수 있는 명분이 생길 것이다.

3. 협의·조정제도 개선: 대등성과 공정성 강화

중앙-지방정부간 협의·조정 제도는 상호 대등하고 공정한 수준에서 대화하고 협의할 수 있는 장치가 아니므로 개선될 필요가 있다. 국토기본법에는 국토종합계획과 지자체 종합계획이 상충될 경우 국토부장관이 조정을 요청하고, 요청이 반영되지 않을 경우 국무총리 소속 국토정책위원회의 심사를 거쳐 조정할 수 있도록 하고 있다(국토기본법 §20). 사회보장기본법에도 지자체의 사회보장제도 신설 또는 변경 시 보건복지부장관과 협의하도록 하고 여의치 않을 경우 국무총리 소속 사회보장위원회가 조정하도록 규정하고 있다(사회보장기본법 §26). 중앙-지방간 협의조정위원회 구성(지방자치법 §168)과 지방재정부담심의위원회 구성(지방재정법 §27의2)에 있어서도 공정한 협의를 담보할 수 없도록 되어 있다.

이를 개선하기 위해 대등한 수준에서 협의·조정이 이루어지도록 관련 규정을 개정해야 한다. 국토기본법은 국토종합계획과 지자체 종합계획이 상충될 경우 국토부장관이 조정을 요청할 것이 아니라 중앙-지방간에 협의하도록 규정하고, 협의가 이루어지지 않을 경우 국무총리 소속 국토정책위원회가 아니라 중립적인 위원회를 구성하여 심의하고 조정하도록 개정해야 할 것이다. 만약 중립적인 위원회 구성이 어렵다면 국토정책위원회 구성 자체를 지방4대 협의체가 참여할 수 있도록 해야 할 것이다. 아울러 사회보장제도의 신설과 변경에 있어서도 지방자치단체장과 보건복지부장관이 대등한 입장에서 협의하도록 규정하고, 협의가 이루어지지 않을 경우 국무총리 소속 사회보장위원회가 아닌 중립적인 위원회를 통해 조정하도록 규정해야 할 것이다. 중립적 위원회를 찾기 어렵다면 사회보장위원회 구성에서 4대 협의체가 참여하도록 규정을 개정해야 할 것이다.

이러한 맥락에서 지방자치법(§167)에 규정된 행정협의조정위원회의 구성도 중앙과 지방의 의견이 공정하게 대변될 수 있도록 개선해야 할 것이다. 현재 중앙부처 관련 인사는 13명 중 8명이고 나머지 5명도 안건과 관련된 중앙행정관서의 장과 시도지사 중에서 위원장이 임명한 사람이기 때문에 지방정부의 의견을 반영할 인사는 소수에 불과하다. 그에 따라 중앙부처의 장관, 시도지사, 중립적 전문가(중앙과 지방이 동등하게 추천) 등으로 균형 있는 위원 구성이 되도

록 규정을 개정해야 한다. 또한 지방재정법상의 지방재정부담금심의위원회도 15명 중 11명이 중앙정부의 입장을 대변하고 4명만 지자체의 입장을 대변하는 인사로 구성되어 있다. 그 동안 회의 개최 실적도 연 1-2회에 그치는 등 활용도가 낮고, 행정안전부 위주의 안건 상정으로 관계부처의 관심이 부족하여 내실 있는 지방비 부담심의에 어려움이 있었다(조임곤, 2016: 88-89). 따라서 재정부담심의위원회 구성의 균형성을 확보해야 한다. 즉 재정부담심의위원회는 행정협의조정위원회와 유사하게 중앙부처 장관, 시도지사, 중앙과 지방이 동등하게 추천한 전문가로 구성하여 중앙과 지방이 대등한 입장에서 협의할 수 있도록 해야 한다. 이러한 위원 구성의 공정성을 바탕으로 재정부담심의원회의 기능과 권한도 강화해야 한다.

4. 국책사업추진: 지방의 주도적 참여 제고

중앙정부에 의한 형식적, 소극적, 방어적 국정참여가 아닌 지방의 적극적이고 주도적인 국정참여를 유도해야 한다. 국책사업 추진에서 지방의 의견을 수렴하거나 청취하는 방식에서 탈피하여 지방정부의 기획과 아이디어 제안을 장려하여 지방주도권(local initiative)을 강화해야 한다. 예컨대, 사회보장정책에 있어서 기획단계부터 지방정부의 여건을 반영할 수 있는 조치를 포함하는 등 지방의 의견수렴 절차를 강화하는 대안이 이에 속한다(박혜자, 2008: 155). 영국은 지역협정이나 지역공공서비스협정을 통해 신규 복지정책에 대한 지역의 선택을 강화하고 있다. 이러한 서비스협정은 중앙과 지방이 대등한 입장에서 협의하는 방식이지만 지방정부가 현지특성에 맞는 정책을 제안하고 그에 기초하여 중앙과 지방이 협약을 체결한다는 점에서 지방의 적극적인 참여를 유도하는 대안이라고 할 수 있다. 미국의 연방과 주정부 관계에서 활용되고 있는 면책조치(program waiver) 역시 지방의 주도적 참여를 보장하는 방법이다(Thompson, 2013: 6-7; Conlan, 2017: 182). 미국은 연방의 사회보장정책 추진에 있어서 지역의 특수여건을 반영할 수 있도록 함으로써 주 및 지방정부의 적극적, 주도적 참여를 유도하고 있다. 주정부나 지방정부가 해당 지역의 특성을 고려한 연방의 사회보장 프로그램의 수정안을 기획하여 제안하면, 연방정부는 타당성과 적정성을 심사하고 검토하여 예외조치를 승인한다. 이는 중앙의 정책에 대한 지방정부의 의견제시에 그치지 않고 지방정부의 독자적인 기획과 아이디어에 기초하여 국가정책의 수정안을 제안하도록 함으로써 지방정부의 주도적 참여를 강화하는 방식이라고 할 수 있다.

지방정부의 적극적이고 주도적인 참여를 보장하기 위해서는 지방4대 협의체의 국정참여도 강화해야 한다. 이를 위해 헌법 개정 때까지는 지방4대 협의체의 위상과 권한을 강화하는 대안을 고려할 수 있다. 먼저, 지방정부 대표의 국무회의 참석을 제도적으로 보장해야 한다. 현실적으로 시도지사나 시장군수구청장 전체를 국무회의에 참석시키기 어려우므로 지방4대 협의체 대표를 국무회의에 참석시키는 것이다. 이 대안은 국무회의 구성에 관한 헌법 규정을 개정하지 않고도 국무회의 배석자를 규정한 정부조직법의 개정으로 해결할 수 있을 것이다. 그 다음, 중

앙과 지방의 협의에 관한 법률을 제정하여 중앙부처 장관과 지방4대 협의체 대표가 대등한 입장에서 협의할 수 있는 기구를 설립해야 한다. 지방국정참여회의 설립 대안도 명칭만 약간 다를 뿐 내용은 유사하다(심익섭, 2007: 121). 이 대안은 지역대표성을 가진 공식적인 정책결정기구를 설치한다는 점에서 기존의 4대 협의체와 다르다. 그리고 양원제를 도입하지 않고 지역대표들로 구성된 기구를 설립한다는 점에서 상원제도와도 차이가 있다. 예컨대, 지방국정참여회의는 지역대표성을 띤 구성원, 즉 시도지사, 시장군수구청장, 시도의회의장, 시군구의회의장 등의 대표들로 구성될 수 있다. 지방국정참여회의는 법률에 근거하여 구성되고 지방자치에 중대한 영향을 미치는 법률안이나 국가정책에 대하여 중앙정부와 대등한 입장에서 협의하고 결정할 수 있다.

우리나라는 지금까지 중앙과 지방간 협의기구를 설치하는 대안으로 다음 표에서 보는 바와 같이 3가지가 제시된 바 있다. 2012년 10월 이철우 의원이 대표 발의한 법률안, 2015년 5월 김민기 의원이 대표 발의한 법률안, 그리고 2014년 12월 지방자치발전위원회가 제시한 대안이다.

〈표 4〉 중앙-지방간 협력기구 대안별 비교

구분	이철우의원 대표 발의	지방자치발전위원회	김민기의원 대표 발의
법률명	중앙지방협력회의 설치에 관한 법률안	중앙지방협력회의 설치에 관한 법률	중앙지방협력회의 설치 및 운영에 관한 법률안
기구명	중앙·지방협력회의	중앙·지방협력회의	중앙·지방협력회의
구성원	대통령, 국무총리, 기재부장관, 행안부장관, 시도지사	국무총리, 기재부장관, 행안부장관, 시도지사	대통령, 국무총리, 기재부장관, 행안부장관, 4지방협의체 회원
의장과 부의장	대통령(의장), 시도지사협의회장(부의장)	국무총리(의장), 행정안전부장관과 시도지사협의회장(부의장)	대통령(의장), 4지방협의회장(부의장)
개최수	매 짝수월(임시회 개최 가능)	규정 없음	연1회(임시회 개최 가)
협의내용	중앙-지방 역할 분담, 사무 및 특행 이양, 지방에 중대한 영향을 미치는 지방세·지방재정	지방분권정책, 지자체에 중대한 영향을 미치는 법령과 정책의 변경 및 시책에 관한 사항	중앙-지방 역할 분담, 지방행정·지방재정·지방세제 관련 사항, 국가정책 중 지방자치에 영향을 미치는 사항

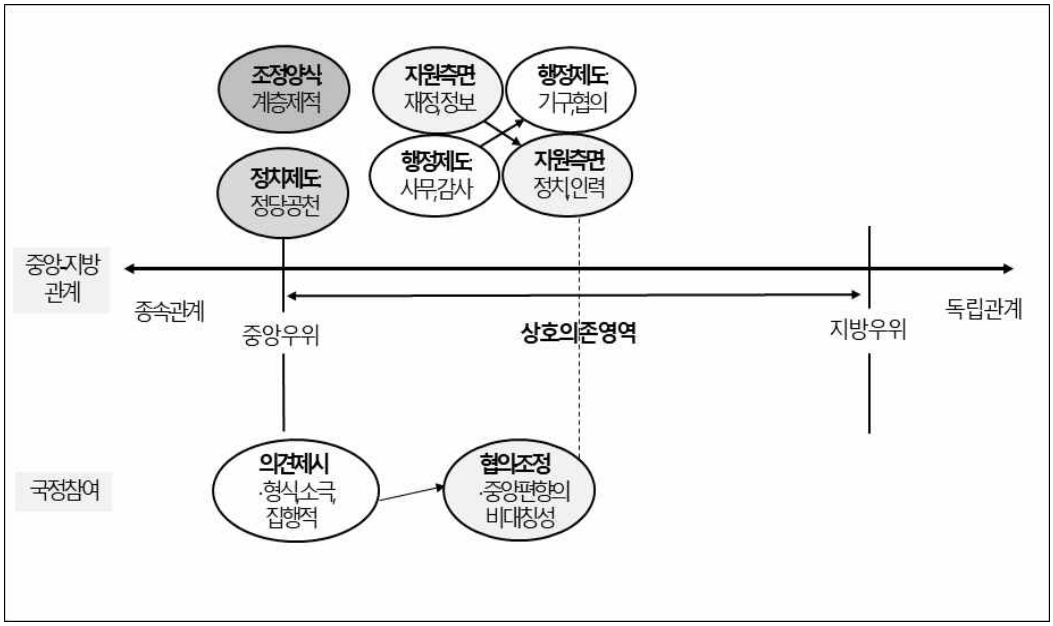
표에서 보는 바와 같이 세 개 법률의 경우 협력회의의 구성과 협의대상에서 다소 차이가 있다. 먼저 구성에 있어서 대통령을 포함시키는 대안과 그렇지 않은 대안, 시도지사만 참여시키는 대안과 지방4대 협의체를 포함시키는 대안으로 구분된다. 그 다음 협의대상을 정책에 한정시키는 대안, 법률까지 포함시키는 대안, 지방분권과 중앙-지방 역할분담에 초점을 두는 대안, 지방행정과 지방재정 등 보다 포괄적으로 규정한 대안으로 구분할 수 있다. 그러나 2018년 10월 30일 행정안전부에서는 지방자치법 전부개정안을 발표하면서 자치발전협력회의 설치 및 운영에 관한 내용을 포함하였다. 그에 따르면, 대통령이 의장이 되고 공동부의장은 국무총리와 시도지사협의회장이 된다. 자치발전협력회의의 구성과 협의 대상에 대해서는 일본의 사례를

참고할 수 있을 것이다.

첫째, 자치발전협력회의에 참석하는 구성원이다. 일본의 경우 국가와 지방의 협의의 장에 관한 법률에 의해 지방정부의 국정참여를 법률적으로 보장하면서 구성원으로 정부측은 내각관방장관, 특명담당대신, 총무대신, 재무대신, 총리 지명의 국무대신이고, 지방측은 지방6단체 대표로 구성되며, 이 외에도 의원이 아닌 국무대신과 지방자치단체장과 지방의회 의장이 임시적으로 참석할 수 있도록 하고 있다(하동현, 2016: 32-33; 심재승, 2015: 235). 우리나라의 경우 중앙측에서는 국무총리, 기재부장관, 행안부장관, 국무조정실장 등이 참석하고, 지방4대 협의체에서는 각 단체의 대표들이 참석하며, 기타 필요한 경우 장관 또는 자치단체장 중에서 추가할 수 있도록 하면 될 것이다. 둘째, 자치발전협력회의에서 다루는 의제의 범위이다. 일본의 경우 협의의 대상은 국가와 지방정부의 역할분담에 관한 사항, 지방행정·지방재정·지방세제 등에 관한 사항, 경제 및 재정정책, 사회보장에 관한 정책, 교육에 관한 정책, 그 밖의 지방자치에 영향을 미치는 국가정책 등이다(하동현, 2016: 36; 심재승, 2015: 235). 우리의 경우에도 중앙-지방간 권한배분, 지방정부의 기구정원과 지방재정에 관한 사항, 기타 지방정부에 중대한 영향을 미치는 법률의 제개정과 국가정책에 있어서는 중앙부처 장관과 지방4단체 대표들이 대등한 입장에서 토론하고 협의하여 결정할 수 있도록 해야 할 것이다.

V. 결 론

지금까지 중앙-지방관계론에 입각하여 우리나라 지방정부의 국정참여제도를 분석하였다. 우리나라의 중앙-지방관계는 지속적인 지방분권의 추진에도 불구하고 지배·복종관계 또는 중앙우위의 수직적 통제관계로 규정된다(최길수, 2003; 원구환, 2004; 심익섭, 2007; 박혜자, 2008). 그러나 기능과 권력관계에 초점을 두는 제도(구조)의 측면에 더하여 자원측면과 조정양식 등을 종합적으로 고려할 때 우리나라 중앙-지방관계는 중앙우위의 상호의존관계에서 점차 대등적 상호의존관계로 이행되고 있음을 확인할 수 있다(하혜수, 2019). 다시 말해 중앙-지방관계는 전반적으로 중앙우위적 상호의존관계에 있지만, 행정제도(기구정원과 협의조정제도)와 정치적·인적자원 측면에서 점차 대등적 상호의존관계로 진행되고 있다. 그러나 이러한 중앙-지방관계의 진전에 상응하는 지방의 국정참여제도는 여전히 미흡한 수준이다. 우리나라의 중앙-지방정부관계와 그에 상응하는 국정참여를 도식화하면 다음 그림과 같다.



〈그림 2〉 우리나라 중앙-지방관계와 국정참여 수준 도식화

그림에서 보는 바와 같이 정치제도(구조)의 경우, 정당공천제의 유지와 지방4대 협의체의 영향력 미흡을 고려할 때 여전히 중앙지배적 관계에 있다. 조정양식의 경우에도 협상적 조정이나 설득적 조정보다는 계층제적 조정양식에 의존하고 있다는 점에서 중앙지배적 관계에 있다고 할 수 있다. 그러나 행정제도의 경우 사무, 재정, 감사·통제 측면에서 중앙우위의 상호의존관계를 보이지만 기구정원과 협의·조정제도에서는 지방정부의 자율성이 강화되는 방향으로 이행되고 있다. 자원측면의 경우 재정적·정보적 자원에서는 중앙우위의 관계에 있지만 정치적·인적 자원에서는 점차 대등적 상호의존관계로 나아가고 있다.

그에 반해 지방의 국정참여제도는 중앙-지방관계의 발전에 상응하는 수준으로 이행하지 못하고 있는 것으로 나타났다. 우리나라 지방정부의 국정참여는 여전히 지방의 의견청취 수준에 머물러 있고 그마저도 제한적, 형식적, 방어적, 소극적, 사후적, 집행적 수준에 그치고 있다. 첫째, 입법과정에 대한 지방정부의 참여는 매우 제한적일 뿐만 아니라 형식적 의견수렴 절차를 규정하는 데 그치고 있다. 둘째, 국가계획수립에 대한 지방정부의 참여는 의견수렴 절차를 이행하지 않을 경우 야기될 수 있는 비판이나 공격을 회피하기 위한 방어적·소극적 형태를 띠고 있다. 셋째, 중앙-지방간 협의·조정제도를 규정하고 있지만 중앙정부에 치우친 비대칭적 특성을 보이고 있다. 넷째, 국책사업추진에서는 중앙정부가 일방적으로 발표한 다음 지방정부가 저항하거나 반대할 때 사후적으로 협의하는 방식을 취하고 있다. 다시 말해 상호 협의나 공동결정은 고사하고 지방정부의 의견수렴조차도 형식적, 소극적, 집행적 수준에 그치고 있다고 할 수 있다.

중앙-지방관계와 지방의 국정참여는 상호 보완적 관계에 있다. 한편으로 중앙-지방관계에

상응하는 국정참여제도를 설계해야 하지만, 중앙-지방관계를 개선하기 위해서 지방의 국정참여제도를 강화해야 한다. 우선 우리나라의 중앙-지방관계가 일부 영역을 중심으로 중앙우위의 관계에서 점차 상호의존관계로 이행하고 있는 점에 유의하여 지방의 국정참여제도를 그에 상응하는 수준으로 개선해야 할 것이다. 그에 따라 국정참여제도는 지방정부의 강력한 의견반영 보장, 구체적·직접적 참여 강화, 대등한 협의·조정제도 강화, 그리고 지방의 적극적 참여 유도에 집중할 필요가 있다. 더 나아가 중앙-지방관계가 다수 영역에서 여전히 중앙우위의 관계에 머물러 있기 때문에 지방분권의 추진이나 지방자치에 영향을 미치는 법률과 정책의 결정에 있어서 중앙과 지방이 상호 대등한 수준에서 협의할 수 있는 대안, 즉 자치발전협력회의를 설치하는 대안에 대해서도 검토해야 할 것이다.

〈참고문헌〉

김경동·심익섭. (2016). 공공갈등과 방폐장 입지사례연구 -IAD를 통한 경주와 부안의 비교사례분석. 「한국지방자치학회보」, 28(4): 103-127.

김성호. (2004). 지방자치단체 전국협의체의 국정참여 결과분석. 「한국지방자치학회보」, 16(2): 61-82.

김철회. (2017). 누리과정 재원부담 정책을 둘러싼 사회적 갈등의 원인에 대한 분석 -IAD 정책분석 틀을 중심으로. 「한국사회와 행정연구」, 28(2): 83-110.

김태환. (2016). 지방자치단체의 복지재정 집행에 관한 고찰 -서울시 청년수당 갈등을 중심으로-. 「사회법연구」, 30: 35-60.

문병기. (2011). '취득세 50% 감면'반발 수위 높이는 지자체… 고심 깊은 정부. 「동아일보」, 3월 25일자.

박수지·김기성. (2015). 지자체 새 복지사업 정부가 제동거나. 「한겨레」, 10월 8일자.

박정수. (2016). 정부간 역할과 재정분담책임: 누리과정과 지방교육재정교부금 사례. 「지방행정연구」, 30(2): 3-29.

박혜자. (2008). 보건복지행정의 기능과 재정분담에 있어 중앙-지방정부간 관계의 변화. 「한국지방자치학회보」, 20(3): 135-157.

손정민. (2017). 경북 성주군 사드(THAAD) 배치 갈등. 「공존협력연구」, 3(1): 113-128.

신현두·박순종. (2018). 중앙-지방간 정책갈등 분석과 그 함의 -서울시 청년수당 지원사업을 사례로-. 「한국정책학보」, 27(2): 161-191.

심익섭. (2007). 지방자치 발전정책을 위한 지방자치단체의 국정참여에 관한 연구 -정부간 관계를 중심으로-. 「한독사회과학논총」, 19(2): 101-128.

심재승. (2015). 지방자치단체의 국정참여 법제화에 관한 고찰: 일본의 '국가와 지방의 협의의 장에 관한 법률'을 중심으로. 「지방정부연구」, 19(2): 227-246.

이윤수. (2017). 끝나지 않은 딜레마 -영남권 신공항 부지 선정을 중심으로.「한국행정학회 학술발표논문집」, 2123-2134.

전학선. (2016). 프랑스 지방자치단체의 국정참여제도.「공법학연구」, 19(3): 3-26.

정민석·김동선. (2015). 지방교육재정의 현황과 재정확보 방안 -누리교육과정과 관련한 중앙정부와 지방교육청 간의 갈등관계 분석을 중심으로.「한국갈등관리연구」, 2(1): 125-145.

조임곤. (2016). 고령화에 따른 중앙정부와 지방정부간 재정관계 정립,「서울행정학회 학술대회 발표논문집」, 75-90.

조혜승. (2011). 공유재 관리권한에 대한 정부간 갈등 조정 및 협력 -재산권 이론을 통한 중앙정부 대 경상남도 낙동강 사업권 사례분석을 중심으로.「서울행정학회 학술대회 발표논문집」, 185-203.

주진희·임다희. (2016). 재정정책갈등의 현황과 개선방안의 모색 -누리과정 갈등을 중심으로.「공존협력연구」, 2(2): 1-25.

지연진. (2016). 복지부 "서울시 청년수당 수정안" 수용 안해.「아시아경제」, 6월 15일자.

차성수·민은주. (2006). 방폐장 부지선정을 둘러싼 갈등과 민주주의.「환경사회학 연구 ECO」, 10(1): 43-70.

최병길·김영만. (2010). 경남도·정부 '4대강 사업'갈등 증폭.「연합신문」, 10월 26일자.

최외출·이성환. (1991).「중앙과 지방관계론」, 서울: 대영문화사.

최진혁. (2011). 국가와 지방자치단체간의 연계(협력)체제에 관한 연구 -프랑스 사례를 중심으로-.「한국비교정부학보」, 15(1): 49-74.

하동현. (2016). 일본 지방자치단체의 국정참여 -'국가와 지방의 협의의 장'을 사례로-.「한국지방자치학회보」, 28(1): 25-50.

하혜수. (2019). 우리나라 중앙-지방관계의 모형화에 관한 연구.「한국지방자치학회 동계학술세미나 발표논문집」, 5분과: 1-30.

행정자치부·한국지방행정연구원. (2015).「지방자치 20년 평가 Ⅰ」, 서울: 동진문화사.

村松岐夫. (1988).「地方自治」, 동경: 동경대학출판부.

Arnstein, Sherry R. (1969). A Ladder of Citizen Participation, *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4): 216-224.

Balme, Richard and Qi Ye. (2014). Multi-Level Governance and the Environment: Intergovernmental Relations and Innovation in Environmental Policy, *Environmental Policy and Governance*, 24(3): 147-154.

Bache, I. (2003). Governing through Governance: Education Policy under New Labour, *Political Studies*, 51(2): 300-314.

Beer, Samuel H. (1978). Federalism, Nationalism, and Democracy in America, *American Political Science Review*, 72(1): 9-21.

Colan, Timothy. (2017). Intergovernmental Relations in a Compound Republic: The Journey

from Cooperative to Polarized Federalism, *Publius: The Journal of Federalism*, 47(2): 171-187.

Davies, Jonathan S. (2002). The Governance of Urban Regeneration: a Critique of the 'Governing without Government' Thesis, *Public Administration*, 80(2): 301-322.

Derthick, Martha. (2001). *Keeping the Compound Republic: Essays on American Federalism*, Washington, DC: Brookings Institution Press.

Dorcey et al. (1994). cited in Jackson L. (2001). Contemporary Public Involvement: Toward a Strategic Approach, *Local Environment*, 6(2): 135-147.

Elcock, Howard. (1994). *Local Government: Policy and Management in Local Authorities*, London: Routlegde.

Elazar, Daniel J. (1964). Federal-State Collaboration in the Nineteenth-Century United States, *Political Science Quarterly*, 79(2): 248-281.

Entwistle, Tom, James Downe, Valeria Guarneros-Meza and Steve Martin. (2014). The Multi-Level Governance of Wales: Layer Cake or Marble Cake?, *The British Journal of Politics and International Relations*, 16(2): 310-325.

Ekman, Joakim & Erik Amnå. (2012). Political Participation and Civic Engagement: Towards a New Typology, *Human Affairs*, 22: 283-300.

Green, Abigail Oxley & Lynsey Hunton-Clarke. (2003). A Typology of Stakeholder Participation for Company Environmental Decision-Making, *Business Strategy and the Environment*, 12(5): 292-299.

Griggs, Steven & Helen Sullivan. (2014). Puzzling Agency in Centre-Local Relations: Regulatory Governance and Accounts of Change under New Labour, *The British Journal of Politics and International Relations*, 16(3): 495-514.

Gronzins, M. (1966). *The American System: A View of Government in the United States*, Chicago, IL: Rand McNally.

Laffin, Martin. (2009). Central-Local Relations in an Era of Governance: Towards a New Research Agenda, *Local Government Studies*, 35(1): 21-37.

Laffin, Martin. (2013). A New Politics of Governance or an Old Politics of Central-Local Relations? Labour's Reform of Social Housing Tenancies in England, *Public Administration*, 91(1): 195-210.

Marsh, D. (2008). Understanding British Government: Analysing Competing Models, *British Journal of Politics and International Relations*, 10(2): 251-268.

Midwinter, Arthur. (2009). New Development: Scotland's Concordat -An Assessment of the New Financial Framework in Central-Local Relations, *Public Money & Management*, 29(1): 65-70.

Pretty, J. (1995). cited in Kalsom Kayat. (2002). Exploring Factors Influencing Individual Participation in Community-base Tourism: The Case of Kampung Relau Homestay Program, Malaysia, *Asia Pacific Journal of Tourism Research*, 7(2): 19-A27.

Rhodes, R.A.W. (1999). *Control and Power in Central-Local Government Relations*, Hants: Ashgate Publishing Limited.

Rhodes, R.A.W. (1996). Power Asymmetric Model of British Politics, *Government and Opposition*, 38(3): 306-332.

Rhodes, R.A.W. (2007). Understanding Governance: Ten Years on, *Organization Studies*, 28(8): 1243-1264.

Thompson, Frank J. (2013). The Rise of Executive Federalism: Implications for the Picket Fence and IGM, *The American Review of Public Administration*, 43(1): 3-25.

Thompson, Frank J. & Courtney Burke. (2008). Federalism by Waiver: MEDICAID and the Transformation of Long-term Care, *Publius: The Journal of Federalism*, 39(1): 22-46.

Tosun, Cevat. (1999). Towards a Typology of Community Participation in the Tourism Development Process, *An International Journal of Tourism and Hospitality Research*, 10(2): 113-134.

Walker, D. B. (2000). *The Rebirth of Federalism*, New York: Chatham House.

Webler, Thoman & Seth Tuler. (2000). Fairness and Competence in Citizen Participation: Theoretical Reflections from a Case Study, *Administration & Society*, 32(5): 566-595.

Wilcox, D. (1994). *The Guide to Effective Participation,* Partnership: Brighton.

Wong, Naima T., Mare A. Zimmerman, and Edith A. Parker. (2010). A Typology of Youth Participation and Empowerment for Child and Adolescent Health Promotion, *American Journal of Community Psychology*, 46(1-2): 100-114.

Wright, Deil S. (1978). *Understanding Intergovernmental Relations*, MA: Duxbury Press.

접수일(2019년 02월 14일)
수정일(2019년 03월 18일)
게재확정일(2019년 04월 03일)

〈국문초록〉

우리나라 지방정부의 국정참여제도 분석: 중앙-지방관계의 관점에서

본 연구는 중앙-지방관계의 관점에서 우리나라 지방정부의 국정참여제도를 분석하고 대안을 제시하는 데 목적을 두고 있다. 우리나라 지방정부의 국정참여제도를 분석하면, 첫째, 지방정부의 입법과정 참여는 매우 제한적이고 형식적인 수준에 있다. 둘째, 계획수립에 대한 지방정부 참여는 방어적이고 소극적인 단계에 머물러 있다. 셋째, 국가정책결정과 관련하여 법률에 중앙-지방간 협의조정제도를 규정하고 있으나 중앙정부에 편향된 비대칭적 특징을 보이고 있다. 마지막으로 국책사업의 추진에 있어서 지방정부의 의견 제시는 주로 정책결정 이후의 집행단계에서 이루어지고 있다. 결론적으로 우리나라 지방정부의 국정참여는 상호 협의나 공동결정은 거의 발견되지 않고 지방의 의견 수렴조차 제한적, 형식적, 방어적, 소극적, 집행적 수준에 그치고 있다. 그에 따라 중앙-지방관계가 일부 영역을 중심으로 중앙우위적 관계에서 점차 상호의존관계로 이행하고 있는 점에 유의하여 지방의 국정참여제도를 그에 상응하는 수준으로 개선해야 한다.

주제어: 국정참여, 중앙-지방관계, 정부관계론